

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 26 januari 1999 *

1. In deze zaak gaat het om de modaliteiten van de interventieregeling voor melk en zuivelproducten, zoals die in Zweden is ingevoerd. Regeringsrätten, in Zweden de hoogste rechterlijke instantie in bestuurszaken, ziet zich voor de vraag gesteld, of de criteria voor de aanvankelijke toewijzing van individuele referentiehoeveelheden („melkquota”) aan de producenten verenigbaar waren met het gemeenschapsrecht en, in het bijzonder, met het beginsel van gelijke behandeling.

tot de Europese Unie. Ingevolge die verordening is de Dienst Landbouw (Jordbruksverk) belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving van de melkquotaregeling.

3. De eerste voorafgaande toewijzing van individuele referentiehoeveelheden voor leveringen² gold voor het tijdvak van 1 april 1995 tot en met 31 maart 1996. Daarbij werden de volgende criteria toegepast.

De Zweedse regeling inzake de toewijzing van melkquota

2. De Zweedse basisregeling inzake de aanvankelijke toewijzing van individuele referentiehoeveelheden is de Förordning (1994:1714) om mjölkkvoter m.m.¹, in werking getreden op 1 januari 1995, de dag waarop het Koninkrijk Zweden toetrad

4. Om voor een quotum in aanmerking te komen, moest een producent tussen 1 maart 1994 en 1 januari 1995 daadwerkelijk en ononderbroken melk geleverd hebben (§ 5, eerste alinea, van verordening nr. 1714) en aan bepaalde milieu-eisen voldoen. Had een producent gedurende dat tijdvak zijn leveringen onderbroken, dan kon hij enkel een quotum krijgen

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Verordening nr. 1714 van 1994 betreffende, onder meer, melkquota, nadien gedeeltelijk gewijzigd bij verordening nr. 119 van 1995, in werking getreden op 8 februari 1995 (hierna: „verordening nr. 1714”).

2 — In geen van de drie hoofdgedingen is een vraag met betrekking tot directe verkoop gerezen. Ik neem daarom de vrijheid de termen *productie* en *leveringen* door elkaar te gebruiken. Ook de termen *producent*, *veehouder* en *bedrijf* zal ik als synoniemen gebruiken.

indien die onderbreking te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had, of aan andere bijzondere omstandigheden (§ 5, tweede alinea).

5. De quota van veehouders die hun productie in de loop van de jaren 1991, 1992 en 1993 niet hadden vergroot („regelmatige producenten”), werden berekend aan de hand van de gemiddeld geleverde melkhoeveelheden in die referentieperiode (§ 6). Naast deze algemene regel onderscheidde verordening nr. 1714 drie andere categorieën van producenten, wier quota volgens telkens andere modaliteiten werden berekend. Het gaat hierbij om „nieuwe producenten”, „groeiproducenten” en „ecologische producenten”.

6. *Nieuwe producenten* waren degenen die in de loop van de drie referentie jaren (1991, 1992 en 1993) met het leveren van melk waren begonnen. Zij hadden recht op een jaarquotum (of, nauwkeuriger gezegd, een quotum per melkprijsjaar) van 7 398 kg melk³ per melkkoe, verminderd met 15 % (in de Zweedse regeling aangeduid als „vermindering voor eigen risico”). Wanneer de producent daarom verzocht, kon zijn quotum echter volgens de algemene regel worden berekend, dat wil zeggen aan de hand van het gemiddelde van de melkleveringen in de maanden van de referentieperiode waarin daadwerkelijk

leveringen hadden plaatsgevonden (§ 10 van verordening nr. 1714).

7. Met *groeiproducenten* werden degenen bedoeld die gedurende de referentieperiode in onroerende bedrijfsgoederen hadden geïnvesteerd teneinde hun productie te kunnen verhogen, of die zonder een dergelijke investering meer melkkoeien waren gaan houden. Volgens § 10 van verordening nr. 1714 hadden groeiproducenten recht op een basisquotum en een aanvullend quotum. Het basisquotum werd volgens de algemene regel berekend, dat wil zeggen op basis van de gemiddeld geleverde hoeveelheid melk per jaar gedurende de referentieperiode, maar zonder rekening te houden met de verhogingen gedurende die periode. Voor het aanvullend quotum kon de producent kiezen: ofwel een hoeveelheid van 7 398 kg melk voor elke nieuwe koe, verminderd met 25 %, ofwel voor elke nieuwe koe een hoeveelheid overeenkomend met de gedurende de referentieperiode gemiddeld geleverde jaarlijkse hoeveelheid gedeeld door het totale aantal koeien, eveneens verminderd met 25 %.

8. Het quotum voor *ecologische producenten*, dat wil zeggen degenen die „biologische” melk produceerden, werd wanneer zij daarom verzochten, niet volgens de algemene regel berekend, maar naar hun effectieve productie in 1993 of 1994 (§ 7 van verordening nr. 1714). De ecologische producent kon echter ook kiezen voor toepassing van de speciale regelingen voor nieuwe of groeiproducenten; in die gevallen

3 — Volgens de Zweedse regering komt dit cijfer overeen met de gemiddelde opbrengst per koe in het melkprijsjaar 1992/1993.

werd hem het overeenkomstige quotum zonder vermindering voor eigen risico toegewezen (§§ 10 en 10 bis).

op een aanvullend quotum voor dat deel van het aantal nieuwe melkkoeien, dat 10 % van het aantal koeien vóór de uitbreiding te boven ging. De voorlopig toegewezen quota werden door de Dienst Landbouw overeenkomstig deze criteria gecorrigeerd.

9. In januari 1995 ging de Dienst Landbouw over tot een eerste voorlopige toewijzing van individuele referentiehoeveelheden op basis van de algemene regel van § 6 van verordening nr. 1714 (zie punt 5 supra).

De feiten en de hoofdgedingen

11. Karlsson en Gustafsson zijn melkproducenten, Torarp was het tot november 1994. Alle drie wonen in de omgeving van Jönköping.

10. Tussen maart en mei 1995 werden door de Dienst Landbouw volgens de hiervóór besproken criteria individuele referentiehoeveelheden toegewezen aan de nieuwe producenten. Alvorens evenwel quota toe te kennen aan de groei producenten, maakte de dienst een schatting van het resultaat van die verdeling, waarbij zij tot de conclusie kwam, dat wanneer zij voortging de geldende regels toe te passen, de som van de individuele quota het aan Zweden toegedeelde totale quotum zou overschrijden. De Zweedse regering besloot daarop de melkquotaregeling te wijzigen, hetgeen geschiedde bij verordening nr. 812 van 1995, in werking getreden op 1 juni van dat jaar. Bij deze verordening werden de percentages van de voor nieuwe en groei producenten geldende verminderingen voor eigen risico verhoogd: voor nieuwe producenten werd de vermindering bepaald op 30 % (vroeger 15 %), voor groei producenten op 55 % (vroeger 25 %). Laatstgenoemden hadden bovendien slechts recht

12. Karlsson kreeg bij beschikking van de Dienst Landbouw van 19 januari 1995 een jaarquotum toegewezen van 38 797 kg melk, overeenkomend met zijn gemiddelde productie in de jaren 1991, 1992 en 1993.

Daar Karlsson verbeteringen op zijn bedrijf had aangebracht en het aantal koeien van 7 tot 12 had uitgebreid, verzocht hij om toewijzing van het aanvullend quotum voor groei producenten, zoals in de Zweedse regeling voorzien (zie punt 7 supra). Bij beschikking van 29 augustus 1995 bewilligde de Dienst Landbouw in dat verzoek en wees zij hem een quotum van 48 553 kg toe. Hierbij was al rekening gehouden met

de bepalingen van verordening nr. 812, dat wil zeggen dat de vermindering voor eigen risico 55 % bedroeg.

op 207 144 kg, dit ingevolge verordening nr. 812, waarbij het verminderingspercentage voor eigen risico voor deze categorie producenten op 30 % was bepaald.

Karlsson ging in beroep bij het bevoegde Lansrätt (bestuursrechtbank), waar hij vorderde, dat het aanvullend quotum waarop hij als groeiproducent recht had, volgens de oorspronkelijke regels zou worden berekend, dus met toepassing van een vermindering van 25 %. Zijn beroep werd verworpen bij vonnis van 24 november 1995, dat bij arrest van het Kammarrätt (hogere bestuursrechter) van 2 april 1996 werd bevestigd. Karlsson voorzag zich daarop in cassatie bij Regeringsrätten.

Gustafsson stelde beroep in tegen de tweede beschikking en vorderde toewijzing van het oorspronkelijk vastgestelde quotum. Nadat het beroep zowel in eerste aanleg (vonnis van 31 oktober 1995) als in hoger beroep (arrest van 10 april 1996) was verworpen, voorzag Gustafsson zich in cassatie bij Regeringsrätten, waar de zaak thans aanhangig is.

13. Gustafsson, die een nieuwe producent is, dat wil zeggen dat hij tijdens de referentieperiode met de melkproductie was begonnen, verzocht de Dienst Landbouw om toewijzing van het desbetreffende quotum. Bij beschikking van 23 maart 1995 deelde de dienst hem mee, dat zijn verzoek was ingewilligd en dat zijn quotum 251 532 kg melk bedroeg. Dit bedrag was verkregen door de in § 10 van verordening nr. 1714 bepaalde hoeveelheid van 7 398 kg (zie punt 6 supra) te vermenigvuldigen met 40 (het aantal koeien op het nieuwe bedrijf), verminderd met 15 % voor eigen risico. Op 3 juli 1995 wijzigde de dienst Gustafssons quotum en stelde zij het

14. De derde verzoeker in het hoofdgeding, Torarp, heeft in het tijdvak van 1991 tot 1993 melk geleverd. Bij beschikking van 19 januari 1995 kende de Dienst Landbouw hem ambtshalve het desbetreffende quotum toe. Torarp deelde de dienst daarop mee, dat hij de melkproductie op 12 november 1994 had beëindigd, maar dat hij niettemin een naar rato van zijn daadwerkelijke productie jaren berekend quotum wilde hebben. Bij beschikking van 29 maart 1995 trok de Dienst Landbouw krachtens § 5 van verordening nr. 1714 (zie punt 4 supra) de eerdere quotumbeschikking in en wees zij het verzoek van Torarp af, daar zij van oordeel was, dat geen van de bijzondere omstandigheden welke ingevolge de geldende regels voorwaarde zijn voor het recht op een quotum voor een producent die zijn leveringen heeft onder-

broken, zich voordeed. Torarp betoogde daarop, dat hij de productie had moeten onderbreken omdat hij door een koe ernstig verwond was, en dat hij gedwongen was geweest zijn bedrijf enkele dagen na het ongeval te verkopen. De Dienst Landbouw handhaafde evenwel haar beslissing.

grondbeginsel van gelijke behandeling, in de weg aan nationale bepalingen van een staat die op 1 januari 1995 tot de Unie is toegetreden, volgens welke

Torarp wendde zich tot het Lansrätt, dat het beroep verwierp bij vonnis van 26 oktober 1995. Het hoger beroep tegen dit vonnis werd bij arrest van 12 april 1996 eveneens verworpen. Torarp heeft zich vervolgens voorzien in cassatie.

1) voor producenten die hun productie niet hebben gewijzigd, de gemiddelde leveringen tijdens de jaren 1991, 1992 en 1993 als grondslag voor de toewijzing van het melkquotum dienen?

2) voor producenten die tussen 1 januari 1991 en 31 december 1994 met de melkproductie zijn begonnen of deze hebben verhoogd, anders dan voor melkproducenten wier productieomstandigheden in die periode niet zijn gewijzigd en voor ecologische melkproducenten, een vermindering van hun melkquotum geldt die verschilt naargelang het gaat om nieuwe producenten of om producenten met een toenemende productie?

De prejudiciële vraag

15. Onder deze omstandigheden heeft Regeringsrätten de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Staat verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, in samenhang met de artikelen 5 en 40, lid 3, EG-Verdrag en het gemeenschapsrechtelijk

3) producenten die vóór de toetreding van Zweden tot de communautaire melkquotaregeling melk hebben geleverd, doch om redenen buiten hun wil niet tijdens de gehele referentieperiode voor de toewijzing van een melkquotum

(1 maart 1994-1 januari 1995) melk hebben geleverd, een quotum wordt geweigerd?”

garantiedrempel voor de melkproductie vormde;

Het toepasselijke gemeenschapsrecht

De regeling inzake de aanvankelijke toekenning van melkquota

16. Teneinde het gebrek aan evenwicht op de zuivelmarkt te verhelpen en de daardoor veroorzaakte structurele overschotten te verminderen, is bij verordening (EEG) nr. 856/84⁴ de gemeenschappelijke marktordening in die sector gewijzigd door de invoering van een extra heffing die, onder bepaalde omstandigheden, naast de reeds bestaande „medeverantwoordelijkheidsheffing” verschuldigd is.

Deze vanaf 2 april 1984 geldende nieuwe regeling tot beheersing van de melkproductie vertoonde de volgende structuur:

- er werd een totale hoeveelheid voor de gehele Gemeenschap vastgesteld, die de

⁴ — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10).

- deze hoeveelheid werd tussen de lidstaten verdeeld, aan de hand van de in het kalenderjaar 1981 op hun grondgebied geleverde hoeveelheden, vermeerderd met 1 %, met uitzondering van de hoeveelheid bestemd voor de communautaire reserve, die gevormd werd om in de specifieke behoeften van enkele lidstaten en bepaalde producenten te voorzien;

- elke lidstaat verdeelde op zijn beurt zijn gegarandeerde hoeveelheid tussen zijn producenten, door elk van hen een individuele referentiehoeveelheid (gemeenlijk „melkquotum” genoemd) toe te wijzen.

17. Wanneer een producent zijn referentiehoeveelheid overschreed, was hij een extra heffing verschuldigd, die diende ter financiering van de afzetkosten van de overschotten. Elke lidstaat had de keuze om die heffing te doen betalen door de producent (formule A) dan wel door de koper, die ze

dan op de producent mocht afwentelen (formule B).

voorraden diervoeder of stalruimten, epi-zoëtie).

18. De algemene uitvoeringsvoorschriften van deze extra-heffingregeling werden door de Raad vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 857/84.⁵ Volgens deze voorschriften konden de lidstaten een van de jaren 1981, 1982 en 1983 als referentieperiode voor de berekening van de individuele hoeveelheden van de producenten kiezen en nationale reserves van referentiehoeveelheden instellen om rekening te houden met bijzondere situaties van bepaalde producenten.

20. Artikel 4 van de verordening bood ook de mogelijkheid een extra referentiehoeveelheid toe te kennen aan producenten die de landbouw als hoofdberoep beoefenen.

21. Volgens artikel 5 van de verordening konden de in de artikelen 3 en 4 bedoelde extra referentiehoeveelheden slechts worden toegewezen binnen de grenzen van de gegarandeerde hoeveelheid van de betrokken lidstaat.

19. Ingevolge artikel 3 van verordening nr. 857/84 moesten de lidstaten bij de vaststelling van de toe te wijzen referentiehoeveelheden rekening houden met de bijzondere situaties van: a) producenten die een ontwikkelingsplan voor de melkproductie hadden ingediend⁶; b) jonge landbouwers, en c) producenten die in het referentiejaar door buitengewone gebeurtenissen waren getroffen (natuurrampen, vernieling van

22. Deze extra-heffingsregeling werd ingevoerd voor een periode van vijf jaar te rekenen vanaf 1 april 1984, nadien bij verordening (EEG) nr. 816/92⁷ nog met een jaar verlengd (van 1 april 1992 tot 31 maart 1993).

23. Bij verordening (EEG) nr. 3950/92⁸ is de geldingsduur van de extra-heffingsregeling nogmaals met zeven jaar verlengd en

5 — Verordening van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13).

6 — In het kader van richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB L 96, blz. 1), waarbij een stelsel ter bevordering van de productiviteit van landbouwbedrijven werd ingevoerd. Volgens artikel 4 van verordening nr. 857/84 kunnen de lidstaten onder bepaalde omstandigheden dezelfde voorkeursbehandeling doen toekomen aan producenten die na de inwerkingtreding van de verordening een ontwikkelingsplan voor de melkproductie ten uitvoer leggen.

7 — Verordening van de Raad van 31 maart 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 (PB L 86, blz. 83).

8 — Verordening van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

zijn de bestaande bepalingen gecodificeerd om ze te vereenvoudigen en te verduidelijken. Bij artikel 12 ervan is verordening nr. 857/84 ingetrokken.

24. Volgens artikel 4 van verordening nr. 3950/92 moeten de individuele referentiehoeveelheden gelijk zijn aan die op 31 maart 1993, behoudens nationale aanpassingen binnen de grenzen van de totale hoeveelheid van elke lidstaat.

25. Ingevolge artikel 5, lid 1, van dezelfde verordening kunnen de lidstaten de nationale reserve door middel van een lineaire verlaging van alle individuele referentiehoeveelheden aanvullen, teneinde op basis van met de Commissie overeengekomen objectieve criteria extra of specifieke hoeveelheden aan bepaalde producenten toe te kennen.

De bij de toetreding van het Koninkrijk Zweden geldende regeling

26. Op 1 januari 1995 trad het Koninkrijk Zweden toe tot de Europese Gemeenschap

pen. Overeenkomstig de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassingen van de Verdragen⁹, werd de gegarandeerde totale hoeveelheid voor Zweden bepaald op 3,3 miljoen ton voor leveringen en 3 000 ton voor directe verkoop. Deze cijfers kwamen overeen met de totale Zweedse productie in 1992.

Het beginsel van gelijke behandeling bij de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

27. Overeenkomstig artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-verdrag moet een gemeenschappelijke marktordening zich beperken tot het nastreven van de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen en elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten.

28. Tot de specifieke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid behoren volgens artikel 39, lid 1, van het Verdrag het ontwikkelen van de landbouwproductie, het verzekeren van een redelijke

⁹ — PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1 (hierna: „Toetredingsakte”).

levensstandaard voor de landbouwbevolking, het stabiliseren van de markten, het veiligstellen van de voorziening en het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers.

inbreuk gemaakt op de bepalingen van verordening nr. 856/84 (zie punt 16 supra), volgens welke de lidstaten voor de uitvoering van de extra-heffingsregeling tussen twee formules kunnen kiezen, alsook op artikel 5 van verordening nr. 3950/92 (zie punt 21 supra), dat op bepaalde voorwaarden een lineaire verlaging van alle individuele referentiehoeveelheden in een lidstaat toestaat. In strijd met deze laatste bepaling hebben de Zweedse autoriteiten ten aanzien van de diverse categorieën producenten verschillende typen van verminderingen toegepast.

Onderzoek van de prejudiciële vraag

Preliminare vraag: welke gemeenschapsregels voor de aanvankelijke toewijzing van melkquota golden in Zweden?

29. Alvorens de driedelige vraag van Regeringsrätten te beantwoorden, moeten wij vaststellen, aan welke regels de Zweedse autoriteiten gebonden waren bij de aanvankelijke toewijzing van referentiehoeveelheden op het tijdstip van toetreding.

30. In hun schriftelijke opmerkingen betogen verzoekers in de hoofdgedingen, dat de Zweedse regeling niet in overeenstemming is met de voorschriften van afgeleid gemeenschapsrecht inzake de verdeling, tussen de individuele producenten, van de gearandeerde totale hoeveelheid van elke lidstaat. In het bijzonder is er volgens hen

31. De bepalingen waarop verzoekers in de hoofdgedingen zich beroepen, zijn van geen belang voor de onderhavige zaak.

32. Bij verordening nr. 856/84 werd in verordening (EEG) nr. 804/68¹⁰, houdende totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening voor melk, een nieuw artikel 5 quater ingevoegd, waarbij de extra heffing werd ingesteld. Het is juist, dat in het begin die heffing in het geval van quotumoverschrijding naar keuze van de lidstaat ofwel door de producent (formule A) ofwel door de koper (formule B) verschuldigd was. Artikel 5 quater zei niets

¹⁰ — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13).

over de wijze van toekenning van de melk-quota: dit punt werd geregeld in verordening nr. 857/84 (zie punt 18 supra).

Hoe dan ook, na verscheidene wijzigingen heeft artikel 5 quater door toedoen van verordening (EEG) nr. 2071/92¹¹ per 1 april 1993 elke betekenis verloren. Men moet er dan ook van uitgaan, dat de door verzoekers in de hoofdgedingen aangevoerde verordening nr. 856/84 definitief is afgeschaft.

Wat de vraag betreft, of in de onderhavige gevallen de in artikel 5 van verordening nr. 3950/92 bedoelde lineaire verlaging had moeten worden toegepast, kan men al bij enkele lezing van dit artikel vaststellen, dat die mogelijkheid bedoeld was voor de situatie waarin de aanvankelijke quotatoewijzing al had plaatsgehad. Ook dat artikel is voor deze zaak dus niet relevant.

Waar verordening nr. 857/84 per 1 april 1993 uitdrukkelijk was ingetrokken (zie punt 23 supra) en waar verordening nr. 3950/92 met betrekking tot de verdeling van de referentiehoeveelheden in artikel 4, lid 1, slechts verwijst naar de op 31 maart 1993 bestaande situatie, geloof ik derhalve

11 — Verordening van de Raad van 30 juni 1992 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 215, blz. 64). Bij artikel 1, punt 3, van deze verordening is de tekst van artikel 5 quater vervangen door de volgende tekst: „De prijsvermindering wordt vastgesteld onverminderd de tenuitvoerlegging van de regeling inzake de extra heffing.” Wat de extra heffing betreft, verwijst verordening nr. 804/68 in wezen dus naar verordening nr. 3950/92.

te kunnen zeggen¹², dat de enige bij de toetreding van het Koninkrijk Zweden van kracht zijnde bepaling van afgeleid recht die betrekking had op de aanvankelijke quotatoewijzing, de bepaling was die voorschrijft, dat de som van de referentiehoeveelheden in een lidstaat niet groter mag zijn dan de aan die lidstaat toegeedeelde gegarandeerde totale hoeveelheid.¹³

33. Anders dan het geval was bij de toetreding van Spanje en Portugal, toen verordening nr. 857/84 nog van kracht was, kon de nationale wetgever in Zweden, bij gebreke van gemeenschappelijke regels voor de aanvankelijke toewijzing van melkquota, eigen regels vaststellen en heeft hij dat in werkelijkheid ook gedaan. Voor Oostenrijk en Finland, die tegelijk met Zweden toetraden, was de situatie anders, omdat deze twee staten al in 1974, respectievelijk 1984 een stelsel van melkquota hadden ingevoerd.

Dat Zweden regels voor de quotaverdeling mocht vaststellen, volgt a contrario uit de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke „(...) het tot de essentie van een gemeenschappelijke marktordening [behoort], dat de lidstaten op de daaronder vallende gebieden niet langer met eenzijdig vastgestelde nationale bepalingen kunnen ingrijpen. Hun wetgevende bevoegdheid is

12 — Het is de warrige wetgevingstechniek van de Raad die mij noopt, hier een slag om de arm te houden.

13 — Artikel 3, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92.

niet meer dan een restbevoegdheid en is beperkt tot situaties *die niet door de gemeenschapsregeling worden beheerst*, en tot gevallen waarin die regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaart.”¹⁴ Door die regels vast te stellen, maakte Zweden geen inbreuk op artikel 5 EG-Verdrag, maar voldeed het integendeel aan de krachtens dat artikel op elke lidstaat rustende verplichting, de toepassing van het gemeenschapsrecht en in het bijzonder de goede werking van de gemeenschappelijke markt-ordening voor melk en zuivelproducten te verzekeren. Daarom ook zijn de vaststelling en de toepassing van die regels voor de verdeling van de referentiehoeveelheden handelingen van gemeenschapsrecht en, voor zover het hun overeenstemming met hogere regels van gemeenschapsrecht betreft, onderworpen aan het toezicht van het Hof.

34. Dit is de normatieve context waarin de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag moet worden onderzocht.

Met die vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of bepaalde aspecten van de Zweedse regeling voor de aanvankelijke toewijzing van melkquota verenigbaar zijn met de bepalingen van verordening nr. 3950/92, met de artikelen 5 en 40, lid 3, van het Verdrag en met de grond-

beginselen van het gemeenschapsrecht zoals het beginsel van gelijke behandeling.

35. Toen zij de regels voor de aanvankelijke quotatoewijzing vaststelden, verkeerden de Zweedse autoriteiten zoals gezegd in de situatie, dat er geen geldende gemeenschapsregels bestonden¹⁵; stellig hebben zij dus gedaan wat artikel 5 van het Verdrag¹⁶ van hen verlangde. Wij kunnen ons onderzoek van de prejudiciële vraag derhalve beperken tot het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten.

36. Ik wil niet nalaten erop te wijzen, dat het feit dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de lidstaten onder bepaalde omstandigheden over een — veelal residuele — wetgevende bevoegdheid kunnen beschikken, geenszins betekent dat het gemeenschapsrecht in het geheel niet meer van toepassing is. De nationale regelingen zullen zich hoe dan ook moeten richten naar de in artikel 39 van het Verdrag genoemde specifieke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie punt 28 supra) en naar de algemene doelstellingen van het gemeenschapsrecht als zodanig. Deze algemene

14 — Zie, onder meer, arrest van 29 juni 1978, Dechmann (154/77, Jurispr. blz. 1573), en vooral arrest van 18 september 1986, Commissie/Duitsland (48/85, Jurispr. blz. 2549, punt 12). Cursivering door mij toegevoegd.

15 — Afgezien natuurlijk van de bepaling, dat de som van de individuele quota niet hoger mag zijn dan de gegarandeerde totale hoeveelheid van elke lidstaat.

16 — Gelezen in samenhang met artikel 2 van de Toetredingsakte, volgens hetwelk de nieuwe lidstaten gebonden zijn door het op het tijdstip van hun toetreding geldende primaire en afgeleide gemeenschapsrecht, onder de in de Verdragen en de Toetredingsakte omschreven voorwaarden.

doelstellingen zijn bepalend voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en dienen ter aanvulling van de lijst van artikel 39.

wanneer deze bij de uitvoering van die ordening betrokken zijn.¹⁷

Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag

37. Met het eerste onderdeel van zijn vraag wenst Regeringsrätten te vernemen, of met het gemeenschapsrecht verenigbaar is een nationale regeling van een lidstaat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toetgetreden, welke bepaalt dat voor producenten wier productie gelijk is gebleven, de verdeling van de melkquota gebaseerd zal zijn op de in de jaren 1991, 1992 en 1993 gemiddeld geleverde hoeveelheden.

38. Zoals al gezegd (zie punt 35 supra), heeft van de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen enkel artikel 40, lid 3, van het Verdrag enige relevantie, voor zover het bepaalt, dat de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap [moet] uitsluiten”. Deze bepaling geldt voor alle maatregelen die de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten betreffen, ongeacht de autoriteit die ze vaststelt. Zij richt zich dus ook tot de lidstaten,

39. Het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag is overigens niets anders dan een bijzondere uitdrukking van het algemene beginsel van gelijke behandeling, een van de fundamentele beginselen van de communautaire rechtsorde. Ingevolge dat beginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dat objectief gerechtvaardigd zou zijn.¹⁸

40. De verwijzingsbeschikking nu bevat geen enkele aanwijzing omtrent wat er in de Zweedse wettelijke regeling met betrekking tot de keuze van de referentieperiode voor de berekening van de individuele quota discriminerend en naar gemeenschapsrecht dus ontoelaatbaar zou zijn. Verzoekers in de hoofdgedingen betogen, dat de keuze van de jaren 1991-1993 als referentieperiode ipso facto een discriminatie tussen producenten meebrengt, waardoor „een zeker aantal nieuwe of groei-producenten” wordt benadeeld. Zij hebben ook kritiek op de keuze van de gemiddelde jaarproductie gedurende die periode als criterium, in plaats van de oplossing waarvoor destijds in verordening nr. 857/84 was gekozen, waarbij de individuele referentie-

17 — Zie, onder meer, arresten van 25 november 1986, Klensch e.a. (201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477), en 14 juli 1994, Graff (C-351/92, Jurispr. blz. I-3361).

18 — Zie, onder vele andere, arrest van 10 maart 1998, T. Port (C-364/95 en C-365/95, Jurispr. blz. I-1023, punt 81).

hoeveelheid afhang van de in een van de aangewezen kalenderjaren (1981, 1982 of 1983) geleverde (formule A) of gekochte (formule B) hoeveelheid melk.

41. Naar mijn mening valt er wat de keuze van de referentieperiode betreft, op de Zweedse regeling niets aan te merken. Zij voldoet ten volle aan de verplichting om zolang er geen objectieve rechtvaardiging bestaat om anders te handelen, vergelijkbare situaties op gelijke wijze te behandelen, wat logischerwijs het verbod insluit om gelijke situaties verschillend te behandelen. Zoals de Zweedse regering verklaart, zijn verschillende categorieën van producenten verschillend behandeld. De producenten zijn volgens objectieve criteria ingedeeld: a) zij die gedurende de referentieperiode hun productie niet hadden vergroot; b) zij die gedurende die periode in onroerend goed hadden geïnvesteerd teneinde hun productie te kunnen vergroten, of die zonder een dergelijke investering meer melkkoeien waren gaan houden; c) zij die in de loop van de referentieperiode met de melkproductie waren begonnen¹⁹, en d) zij die ecologische methoden toepassen.

42. Wat de eerste van deze categorieën betreft, waarop het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag betrekking heeft, is er niemand die beweert, dat de diverse producenten die hun productie gedurende de

referentieperiode niet hebben vergroot, verschillend zijn behandeld, of dat de definitie van de referentieperiode wegens de structuur van de Zweedse markt tot een onge-rechtvaardigde discriminatie heeft geleid. Verder bestaat er naar mijn mening geen enkel verband tussen de gekozen referentieperiode en de relatief minder gunstige positie van de nieuwe producenten en de groeiproducenten (ik ga daar aanstonds nader op in). Ten slotte, het gekozen criterium van de gemiddelde productie gedurende drie jaar, in plaats van één jaar, lijkt mij in beginsel een beter beeld van de werkelijke productiecapaciteit van elke veehouder te kunnen opleveren, en kan dus op zich geen enkel discriminerend effect hebben.

43. Mitsdien moet op het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling van een staat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, welke bepaalt dat voor producenten wier productie gelijk is gebleven, de verdeling van de melkquota gebaseerd zal zijn op de in de jaren 1991, 1992 en 1993 gemiddeld geleverde hoeveelheden.

Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag

44. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een nationale regeling van een staat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, inge-

¹⁹ — Ik spreek hier niet over degenen die na de referentieperiode melk zijn gaan produceren. Voor hen bestaat er een speciale regeling, die hier niet in geding is.

volge welke producenten bij de aanvaankelijke toewijzing van melkquota verschillend worden behandeld al naargelang zij in de loop van de referentieperiode met de melkproductie zijn begonnen of hun productie hebben vergroot, terwijl deze twee categorieën ook minder gunstig worden behandeld dan veehouders wier productie gedurende die periode gelijk is gebleven of die bij de melkproductie ecologische methoden toepassen.

45. Ik wijs er nogmaals op, dat de vier genoemde categorieën van producenten in principe met gebruikmaking van objectief bepaalde criteria zijn omschreven. Wat de rechtvaardiging van die indeling en, vooral, van het daarmee samenhangende verschil in behandeling betreft, merk ik op, dat verordening nr. 1714 de nieuwe producenten en de groeiproducenten achterstelt bij de producenten met een tijdens de referentieperiode stabiel gebleven productie door op de hun toegedeelde referentiehoeveelheden bepaalde correctiepercentages toe te passen, en tegelijkertijd de „ecologische” producenten bevoordeelt door hen, ook wanneer zij tussen 1991 en 1993 met de melkproductie zijn begonnen of deze hebben uitgebreid, niet een dergelijke vermindering op te leggen.

46. Als ik het goed zie, bestaat de sanctie die uit de Zweedse regeling voortvloeit, in wezen hierin, dat bij de berekening van de toe te wijzen referentiehoeveelheid geen

rekening wordt gehouden met de — potentiële of reële — productieverhoging.

Zo konden nieuwe producenten kiezen tussen een jaarquotum van 7 398 kg melk per melkkoe²⁰, verminderd met 30 %, en een volgens de algemene regel berekend quotum, dat wil zeggen aan de hand van het gemiddelde van hun leveringen in die maanden van de referentieperiode waarin de leveringen hadden plaatsgevonden.

De zogenoemde groeiproducenten hadden recht op een basisquotum en een aanvullend quotum. Het basisquotum werd volgens de algemene regel berekend, en in zoverre was er dus geen discriminatie. Het voorbehoud bestond erin, dat bij de berekening van het basisquotum geen rekening werd gehouden met de productieverhoging tijdens de referentieperiode. Voor die verhoging kon een aanvullend quotum worden toegekend, naar keuze van de veehouder bestaande in het product van 7 398 kg melk maal het aantal erbij gekomen koeien, op welk product een vermindering van 55 % werd toegepast, ofwel een hoeveelheid voor elke nieuwe koe, overeenkomend met het gemiddelde van de jaarlijkse leveringen gedurende de referentieperiode voor alle koeien, eveneens met een vermindering van 55 %. Bovendien bestond er slechts recht op een aanvullend quotum voor het gedeelte van de uitbreiding dat 10 % van het aantal oorspronkelijk aanwezige koeien te boven ging.

20 — Hoeveelheid die overeenkomt met de gemiddelde opbrengst per geregistreerde koe in het melkprijsjaar 1992/1993 (zie voetnoot 3).

Voor jonge melkkoeien of voor nieuwe bedrijven, die hun optimale opbrengst in beginsel nog niet hadden bereikt, kon met geen van de bovenbeschreven formules een referentiehoeveelheid worden verkregen die het voorzienbare totaal van de leveringen dekte. Dit groeipotential vormt voorts de verklaring voor het feit, dat de correctiepercentages zijn toegepast op veehouders die vóór of in 1992, het jaar op basis waarvan het totale Zweedse quotum was berekend, met de melkproductie waren begonnen of deze hadden vergroot.

47. Naar de Zweedse regering verklaart, moet de toepassing van die — als „eigen risico” aangemerkt — sancties worden gezien in de context van een vergroting van de melkproductie in de loop van de gekozen referentieperiode: had men de met de productie van 1992 overeenkomende gegarandeerde totale hoeveelheid (zie punt 26 supra) gelijkelijk tussen alle producenten willen verdelen, dan zouden vele bedrijven geen toereikend quotum hebben kunnen krijgen.

In de verwachting van een toetreding in de nabije toekomst, zo zet de Zweedse regering uiteen, is er waarschijnlijk geen uitbreiding van productiecapaciteit geweest zonder dat de belanghebbenden zich van de communautaire regels terzake bewust waren. Zij wisten dus welk risico zij namen, en bij de eerste verdeling van de quota moest daar dus in zekere mate rekening mee worden gehouden.

De Commissie spreekt liever van een mogelijk „speculatieve” productieverhoging.

Anders gezegd, daar met name de „nieuwe producenten” en „groeiproducenten” verantwoordelijk waren voor de overschrijding van de aan Zweden toegeede gegarandeerde totale hoeveelheid, moesten zij — en niet de producenten met een gelijk gebleven productie — de last van een overeenkomstige vermindering van de individuele referentiehoeveelheden dragen. De minder gunstige behandeling van de nieuwe producenten en de groeiproducenten sluit dus logisch aan bij de hoofddoelstelling van de invoering van de extra heffing in de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten, te weten de vermindering van de structurele overschotten.²¹ De ongelijke behandeling van die producenten moet derhalve worden geacht gerechtvaardigd te zijn.

48. Wil men geen inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel²², dan mag de beperking, om wille van een doelstelling van algemeen belang, van een grondrecht als dat van eigendom²³ niet bovenmatig of ondraaglijk zijn. Zoals de Zweedse rege-

21 — Zie dienaangaande de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92.

22 — Zie, onder meer, arrest van 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 18).

23 — Voor het juridisch karakter van de van de extra heffing vrijgestelde referentiehoeveelheden verwijs ik naar mijn conclusie van 7 juli 1998 in de zaak Demand (arrest van 17 december 1998, C-186/96, Jurispr. blz. I-8529).

ring heeft uiteengezet, is de aan die producenten opgelegde vermindering precies berekend in verhouding tot het overschot op de Zweedse totale hoeveelheid, dat mede door toedoen van die producenten was ontstaan. Men kan ze dus niet onevenredig noemen. In elk geval vallen vraagstukken als de exacte bepaling van het verminderingspercentage of de toekeningsmodaliteiten van een aanvullend quantum voor groeiproducenten binnen de ruime beoordelingsmarge waarover de bevoegde autoriteiten op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienen te beschikken.

Dat het verminderingspercentage voor nieuwe producenten lager is dan voor groeiproducenten, vindt zijn verklaring, aldus de Zweedse regering, in de wil van de nationale wetgever om jonge landbouwers, die pas met de melkproductie waren begonnen, niet al te hard te treffen. Die keuze is niet slechts objectief gerechtvaardigd, maar is ook vergelijkbaar met die welke op gemeenschapsniveau in artikel 3 van verordening nr. 857/84 is gemaakt, waar de lidstaten wordt voorgeschreven bij de verdeling van de referentiehoeveelheden tussen de verschillende producenten rekening te houden met de bijzondere situatie van, onder meer, jonge landbouwers (zie punt 19 supra).

49. Ik kom zo tot de slotsom, dat de gunstiger behandeling die de Zweedse regeling geeft aan veehouders die niet tot het productieoverschot van melk hebben bijgedragen, in geen enkel opzicht in strijd is met artikel 40, lid 3, van het Verdrag.

50. Met betrekking tot de regeling voor bedrijven die aan zogenoemde ecologische eisen voldoen, ben ik met de Commissie van mening, dat de verwijzingsbeschikking onvoldoende informatie bevat over wat die eisen precies inhouden. Ik meen hier te mogen uitgaan van de veronderstelling, dat het om een vorm van bedrijfsvoering gaat die objectief de bescherming van het milieu dient. Dat is ook wat de Zweedse regering lijkt te bedoelen met haar verklaring ter terechtzitting, dat voor de categorie van ecologische producenten strenge eisen gelden die de sanering van landbouwgronden tot doel hebben.

51. Zoals reeds gezegd (zie punt 36 supra), zijn de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet beperkt tot die welke in artikel 39 van het Verdrag worden genoemd: zoals elk gemeenschappelijk beleid staat het landbouwbeleid in dienst van alle doelstellingen van de Gemeenschap. Daarom zijn regelingen tot regulering van de productie tegelijkertijd instrumenten voor een doeltreffende herstructurering ten dienste van die algemene doelstellingen, waartoe ook de bescherming van het milieu moet worden gerekend.²⁴

52. Het gebruik van de extra-heffingsregeling voor herstructureringsdoelstellingen is zo oud als de regeling zelf. Zo konden de lidstaten ingevolge verordening nr. 857/84 bij de toewijzing van individuele referentiehoeveelheden rekening houden met diverse bijzondere situaties: het feit dat producenten een ontwikkelingsplan voor

24 — Zie arrest van 7 februari 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (240/83, Jurispr. blz. 531).

de melkproductie hadden ingediend, dat het jonge landbouwers waren of dat zij de landbouw als hoofdberoep uitoefenden (zie punten 19 en 20 supra). En niet te vergeten artikel 8 van verordening nr. 3950/92, dat voorziet in een overdracht van quota ten gunste van producenten die aan milieuveteringsprogramma's deelnemen.

53. Voor zover dus de begunstiging van „ecologische” melkveebedrijven bevorderlijk is voor de bescherming van het milieu, wordt de relatief gunstiger behandeling van die bedrijven door een algemeen belang van de Gemeenschap gerechtvaardigd. De Zweedse regeling is overigens volstrekt in de geest van artikel 130 T EG-Verdrag, volgens hetwelk door de Gemeenschap vastgestelde milieubeschermingsmaatregelen „[niet] beletten (...) dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft”.

54. Ik ben derhalve van mening, dat de gunstiger behandeling van melkproducenten die op hun bedrijf ecologische methoden toepassen, niet in strijd is met artikel 40, lid 3, van het Verdrag.

55. Op het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag moet dus worden geantwoord, dat artikel 40, lid 3, van het Verdrag niet in de weg staat aan een nationale regeling van

een staat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, welke bepaalt dat op de referentiehoeveelheid van nieuwe producenten en van hen die hun productie in de loop van de referentieperiode hebben vergroot, een vermindering wordt toegepast — anders dan bij producenten wier productie gedurende die periode gelijk is gebleven of die bij de melkproductie ecologische methoden toepassen —, welke vermindering verschillend is al naar het gaat om nieuwe producenten dan wel om producenten met een grotere productie.

Het derde onderdeel van de prejudiciële vraag

56. Het derde onderdeel van de prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een regeling ingevolge welke geen referentiehoeveelheid wordt toegewezen aan producenten die vóór de aansluiting van Zweden bij het communautaire quotastelsel melk hadden geleverd, maar die door omstandigheden waarop zij geen invloed hadden, niet gedurende de gehele voor de toewijzing van een quotum vereiste kwalificatieperiode melk hadden kunnen leveren.

57. Anders dan de twee reeds besproken onderdelen van de prejudiciële vraag, heeft dit derde onderdeel geen betrekking op bepaalde aspecten van de toewijzing van

individuele referentiehoeveelheden, maar op de voorwaarden waaraan men moet voldoen om voor een dergelijk quotum in aanmerking te komen. Volgens artikel 5 van verordening nr. 1714 is de toewijzing van een quotum immers afhankelijk van de voorwaarde, dat de betrokken producent tussen 1 maart 1994 en 1 januari 1995 daadwerkelijk en ononderbroken melk heeft geleverd.

58. Door de wijze waarop zij was geformuleerd, begreep ik deze vraag in het begin niet helemaal, want bij zijn weergave van het nationale recht zegt de verwijzende rechter zelf, dat wanneer een producent de melklevering gedurende die periode heeft onderbroken, hij desverzocht toch een melkquotum kan krijgen indien de onderbreking te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had, of er andere bijzondere redenen zijn om hem toch een quotum toe te wijzen (zie punt 4 supra).

Ter terechtzitting heeft de Zweedse regering uiteengezet, zonder door de advocaat van Torarp te worden weersproken, dat laatstgenoemde een quotum was geweigerd omdat hij niet van plan was de melkproductie te hervatten, maar het hem toegewezen quotum wilde „verpachten”.

De vraag van Regeringsrätten moet dus zo worden verstaan, dat zij betrekking heeft

op een situatie waarin de Dienst Landbouw het verzoek om toewijzing van een quotum heeft afgewezen ondanks het feit dat de onderbreking van de leveringen te wijten was aan omstandigheden waarop de betrokken veehouder geen invloed had.

59. In de eerste plaats ben ik van mening, dat de uitlegging van de nationale criteria voor de uitzonderlijke toewijzing van een quotum in gevallen waarin aan de algemene voorwaarden niet is voldaan, toekomt aan de betrokken wetgever op landbouwgebied, in casu de Zweedse staat, in het kader van de beoordelingsvrijheid die hem te dezen moet worden gelaten. En het is de nationale rechter die moet oordelen over de juiste toepassing van die criteria op het concrete geval, in voorkomend geval mede gelet op de strekking en de doelstellingen van de regeling.²⁵

60. Voor het overige, en de bijzondere situatie van Torarp buiten beschouwing gelaten, is het naar mijn mening 's Hofs rechtspraak in de zaak Erpelding²⁶ die het antwoord geeft op de vraag, of met de hogere beginselen van gemeenschapsrecht en, in het bijzonder, met het verbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag, verenigbaar is een wettelijke regeling volgens welke aan een producent een referentiehoe-

25 — Ik voor mij ben van mening, dat de tot 1993 geldende gemeenschapsregeling, die bepaalde dat de lidstaten rekening moesten houden met situaties als die van de producenten die gedurende het referentiejaar door buitengewone gebeurtenissen waren getroffen — een bepaling die eenzelfde strekking heeft als de hier besproken Zweedse —, gerechtvaardigd was met betrekking tot producenten die de melklevering hadden voortgezet of er weer mee waren begonnen.

26 — Arrest van 17 mei 1988 (84/87, Jurispr. blz. 2647).

veelheid kan worden onthouden wanneer hij door omstandigheden waarop hij geen invloed had, gedurende de kwalificatieperiode geen melk heeft geleverd. Men zal zich herinneren dat het in genoemde zaak ging om de vraag, of het in strijd is met het gemeenschapsrecht, dat een wettelijke regeling een melkproducent wiens bedrijf in de drie mogelijke referentie jaren door buitengewone gebeurtenissen was getroffen, belet een ander jaar te kiezen, waarin het bedrijf een normale productie had.

62. Voor deze oplossing moet zeker worden gekozen in het geval van producenten die de productie tijdens de kwalificatieperiode hebben gestaakt en niet voornemens zijn ze te hervatten. Omdat zij niet van plan zijn weer melk te gaan leveren, kan de weigering van een quotum hun immers geen vermogensverlies opleveren, afgezien van uitgebleven winst doordat zij, bijvoorbeeld, het quotum niet kunnen verpachten. Dit soort winst is naar gemeenschapsrecht echter niet beschermd.

61. Evenals in de zaak Erpelding zou de onverenigbaarheid met artikel 40, lid 3, van het Verdrag hier eventueel het gevolg kunnen zijn van een verschil in behandeling, hierin bestaande, dat de toepasselijke regeling ertoe zou kunnen leiden, dat een producent die gedurende de kwalificatieperiode geen melk heeft geleverd, in het geheel geen referentiehoeveelheid krijgt en aldus wordt benadeeld ten opzichte van degenen die in die periode wel hebben geleverd. Dit gevolg is volgens het arrest Erpelding echter gerechtvaardigd wegens de noodzaak om in het belang van de rechtszekerheid en de doeltreffendheid van de extra-heffingsregeling het aantal mogelijke referentie jaren beperkt te houden. Bijgevolg is het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd en kan het niet als discriminerend in de zin van 's Hofs rechtspraak worden aangemerkt.²⁷

Het bepaalde in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84²⁸, dat de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid mogelijk maakt aan bepaalde producenten die niet voor een melkquotum in aanmerking komen omdat zij gedurende de referentieperiode geen melk hebben geleverd of rechtstreeks verkocht, ligt in dezelfde lijn. Volgens lid 3 van dat artikel hangt de definitieve toewijzing van dat specifieke quotum onder meer af van de voorwaarde, dat de producent ten genoegen van de bevoegde autoriteit aantoont, dat hij de productie daadwerkelijk heeft hervat.²⁹

63. Op het derde onderdeel van de prejudiciële vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 40, lid 3, van het Verdrag niet in de weg staat aan een wettelijke regeling van een staat die op 1 januari 1995

28 — Toegevoegd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2).

29 — De geldigheid van dat vereiste is onlangs door het Hof erkend in zijn arrest van 16 december 1998, Vorderbrüggen (C-374/96, Jurispr. blz. I-8385).

27 — Ibidem, punt 30.

tot de Europese Unie is toegetreden, welke bepaalt dat geen referentiehoeveelheid wordt toegewezen aan producenten die vóór de aansluiting van de lidstaat bij het quotastelsel melk hebben geleverd, maar

die door omstandigheden waarop zij geen invloed hadden, niet gedurende de gehele voor de toekenning van een quotum vereiste kwalificatieperiode melk hebben kunnen leveren.

Conclusie

Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door Regeringsrätten gestelde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 40, lid 3, EG-Verdrag en het daarin neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten staan niet in de weg aan een wettelijke regeling van een staat die op 1 januari 1995 tot de Europese Unie is toegetreden, welke bepaalt dat

- voor producenten wier productie gelijk is gebleven, de verdeling van de melkquota gebaseerd zal zijn op de in de jaren 1991, 1992 en 1993 gemiddeld geleverde hoeveelheden;

- op de referentiehoeveelheid van nieuwe producenten en van hen die hun productie in de loop van de referentieperiode hebben vergroot, een vermindering wordt toegepast — anders dan bij producenten wier productie gedurende

die periode gelijk is gebleven of die bij de melkproductie ecologische methoden toepassen —, welke vermindering verschillend is al naar het gaat om nieuwe producenten dan wel om producenten met een grotere productie;

- geen referentiehoeveelheid wordt toegewezen aan producenten die vóór de aansluiting van de lidstaat bij het quotastelsel melk hebben geleverd, maar die door omstandigheden waarop zij geen invloed hadden, niet gedurende de gehele voor de toekenning van een quotum vereiste kwalificatieperiode melk hebben kunnen leveren.”