

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 8 april 1992 \*

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

1. In deze zaak verzoekt de Supreme Court of Ireland het Hof om nog eens artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 13), dat is ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 (PB 1989, L 84, blz. 2), uit te leggen.

**De wettelijke bepalingen**

2. Zoals bekend, heeft artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68, dat is ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984, een extra heffing op de produktie van melk ingesteld, die verschuldigd is over de hoeveelheden melk die een bepaalde referentiehoeveelheid of „quotum” overschrijden. Artikel 1 van verordening nr. 857/84 stelt de hoogte van de heffing vast, en artikel 2 bepaalt de omvang van de aan elke producent toe te kennen quota. De aldus vastgestelde quota worden berekend onder referentie aan de in een bepaald jaar geproduceerde hoeveelheid en dat „referentiejahr” kan naar keuze van de betrokken Lid-Staten elk van de drie kalenderjaren 1981, 1982 of 1983 zijn. Artikel 3 van verordening nr. 857/84 omschrijft een aantal speciale situaties, die bij de toekenning van

de quota in aanmerking moeten worden genomen. In het bijzonder artikel 3, sub 3, luidt als volgt:

„Voor producenten wier melkproduktie over het overeenkomstig artikel 2 gekozen referentiejahr aanzienlijk is beïnvloed door buitengewone gebeurtenissen die zich vóór of tijdens dat jaar hebben voorgedaan, wordt op hun verzoek een ander referentiekalendarjaar binnen de periode 1981 - 1983 in aanmerking genomen.”

Voorbeelden van dergelijke buitengewone gebeurtenissen worden gegeven in artikel 3, sub 3, tweede alinea. Ingevolge artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 (PB 1988, L 139, blz. 12) omvatten deze buitengewone gebeurtenissen ook

„langdurige arbeidsongeschiktheid van de producent, als deze zelf het bedrijf exploiteerde”.

3. Artikel 3 bis werd in verordening nr. 857/84 ingevoegd bij verordening nr. 764/89 naar aanleiding van 's Hofs arrest in zaak 120/86 (Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321) en in zaak 170/86 (von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355). Het nieuwe artikel diende het mogelijk te maken om een quotum toe te kennen aan melkproducenten die een verbintenis tot niet-levering of omscha-

\* Oorspronkelijke taal: Engels.

keling waren aangegaan uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 (PB 1977, L 131, blz. 1) en die om die reden gedurende het relevante referentiejaar de melkproduktie hadden gestaakt. Zoals de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 764/89 verklaart, komt op de lijst van speciale situaties van artikel 3 van verordening nr. 857/84 niet de situatie voor van producenten die ingevolge een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd. De overweging concludeert dat „de lijst van de in artikel 3 bedoelde bijzondere situaties dan ook in een nieuw artikel moet worden aangevuld om ervoor te zorgen dat aan de betrokken producenten een specifieke referentiehoeveelheid (...) wordt toegewezen”. Naar aanleiding van 's Hofs arrest in zaak C-189/89 (Spagl, Jurispr. 1990, blz. I-4539) en in zaak C-217/89 (Pastätter, Jurispr. 1990, blz. I-4585) werd artikel 3 bis gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1639/91 van de Raad van 13 juni 1991 (PB 1991, L 150, blz. 35).

4. Voordat artikel 3 bis werd gewijzigd, luidde artikel 3 bis, lid 1, voor zover hier van belang, als volgt:

„Aan (...) producenten

— waarvan de periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis ten einde loopt na 31 december 1983, of (in bepaalde gevallen, waaronder Ierland) na 30 september 1983 (...),

(...)

wordt voorlopig, op een binnen drie maanden vanaf 29 maart 1989 door hen in te dienen aanvraag, een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen (...)”

In de hiervoor in punt 3 genoemde zaak C-189/89 (Spagl) werden de in deze bepaling gestelde termijnen voor het einde van de verbintenis tot niet-levering of omschakeling ongeldig verklaard. Artikel 3 bis, lid 1, werd daarom gewijzigd door verordening nr. 1639/91, om de toekenning van een quantum mogelijk te maken aan producenten wier verbintenis in 1983 afliep (of eventueel tussen 1 januari en 30 september 1983), mits zij binnen drie maanden na 1 juli 1991 hier toe een aanvraag indienden. In de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1639/91 worden de nieuwe termijnen als volgt gerechtvaardigd:

„Overwegende dat het Hof van Justitie in [zijn] arresten [in zaak C-189/89, Spagl en zaak C-217/89, Pastätter] heeft verklaard dat de communautaire wetgever rechtsgeldig een uiterste datum voor het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling kon vaststellen om die producenten van toepassing van artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84 uit te sluiten die om andere redenen dan een verbintenis tot niet-levering of omschakeling tijdens het betrokken referentiejaar of een gedeelte daarvan geen melk hebben geleverd; dat alle betrokken Lid-Staten 1983 als referentiejaar hebben aangehouden; dat een producent die tussen 1 januari 1983 en 1 april 1984 de melkproduktie niet heeft hervat hoewel hem dat volledig vrijstond, daardoor duidelijk te kennen heeft gegeven de melkproduktie om persoonlijke redenen, die los staan van de aange-

gane verbintenis of de consequenties ervan, te willen beëindigen; dat het derhalve dienstig is om alleen producenten wier periode van niet-levering of omschakeling op 31 december 1982 is afgelopen, voor toepassing van het bepaalde in artikel 3 bis in aanmerking te laten komen."

Hoewel de considerans naar beide arresten van het Hof verwijst, ging het Hof in feite alleen in de zaak Spagl in op de geldigheid van de in artikel 3 bis gestelde termijn. In de rechtsoverwegingen 15 en 16 van zijn arrest overwoog het Hof, dat die bepaling ongeldig was, voor zover zij producenten die gedurende het gehele of een gedeelte van het referentiejaar als gevolg van een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis geen melk hebben geleverd, van de toepassing van artikel 3 bis uitsluit. Op grond hiervan was de wetgever bij de wijziging van de termijn van mening, dat ingevolge het arrest Spagl de producenten van de toepassing van artikel 3 bis mochten worden uitgesloten in gevallen waarin de door die producenten uitgevoerde verbintenissen niet in enige mate samenvielen met het referentiejaar voor de toekenning van een quotum ingevolge artikel 2.

## De feiten

5. Dowling, verzoeker in het hoofdgeding, diende in 1978 een aanvraag in voor een omschakelingspremie uit hoofde van verordening nr. 1078/77. Zijn aanvraag werd toegewezen en derhalve verbond hij zich voor een periode van vier jaren, die eindigde op 28 november 1982, geen melk te produceren. In 1980 had hij een hartaanval en in februari 1981 onderging hij een open-hartoperatie.

Gedurende geheel 1982 en 1983 bleek hij niet in staat lichamelijke arbeid te verrichten, maar in 1984 kon hij weer beperkt lichamelijke arbeid verrichten.

6. Uit verzoekers schriftelijke opmerkingen blijkt, dat ondanks diens arbeidsongeschiktheid als gevolg van zijn hartaanval in 1980 de exploitatie van zijn boerenbedrijf met behulp van verzoekers zoon kon worden voortgezet. Wegens de verbintenis tot omschakeling was de exploitatie uiteraard gericht op de productie van vlees en niet van melk. Na afloop van de omschakelingsperiode hervatte Dowling echter niet de melkproductie, ook niet met behulp van zijn zoon. Toen in 1984 de extra heffing op de productie van melk en het stelsel van melkquota werd ingevoerd, kon Dowling niet een quotum verkrijgen ingevolge artikel 2 van verordening nr. 857/84, omdat hij in het relevante referentiejaar, namelijk 1983, geen melk had geproduceerd. Omdat hij ook in 1981 of 1982 geen melk had geproduceerd, kon hij geen gebruik maken van de in artikel 3, sub 3, van de verordening geboden mogelijkheid, een ander referentiejaar in de periode van 1981 tot 1983 hiervoor in de plaats te stellen.

7. Derhalve vroeg verzoeker een quotum aan, toen een nieuw artikel 3 bis in verordening nr. 857/84 werd ingevoegd om producenten die aan een regeling tot niet-levering of omschakeling hadden deelgenomen, de mogelijkheid te bieden een quotum te verkrijgen. Zijn aanvraag werd afgewezen op grond dat hij niet voldeed aan de hiervoor in punt 4 aangehaalde, in artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, gestelde voorwaarde, omdat zijn omschakelingsperiode voor 1 oktober

1983 was verstreken. Op 6 oktober 1989 stelde Dowling beroep in bij de High Court, teneinde zijn recht op een quotum te laten vaststellen. De High Court verwierp dit beroep, waarop verzoeker hoger beroep instelde bij de Supreme Court.

8. De Supreme Court heeft daarop de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Heeft een landbouwer recht op een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid krachtens artikel 3 quater [sic] van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89, indien hij

— gedurende de periode van 23 november 1978 tot 22 november 1982 de melkproductie heeft gestaakt in ruil voor een omschakelingspremie uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77;

— in 1983 arbeidsongeschikt was en daardoor niet in staat was, in dat jaar de melkproductie te hervatten onder omstandigheden waarin hij, naar de nationale autoriteiten later erkenden, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, sub 3, van verordening (EEG) nr. 857/84 hetzij 1981 hetzij 1982 als alternatief referentiejaar had kunnen aanwijzen;

— zich noch op de melkproductie in 1981 noch op die in 1982 kon beroepen

om een referentiehoeveelheid uit hoofde van verordening (EEG) nr. 857/84 te verkrijgen, omdat beide jaren binnen de voornoemde omschakelingsperiode van vier jaar vielen?”

De verwijzing naar artikel 3 quater van verordening nr. 857/84 in het begin van de vraag is kennelijk een vergissing, omdat een dergelijk artikel niet bestaat. Het is echter duidelijk dat artikel 3 bis wordt bedoeld. Hierna zal ik, wanneer ik doel op de in artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 neergelegde voorwaarde, eenvoudig spreken van de „termijn”. Hoewel de vraag spreekt van producenten die, zoals Dowling, een verbintenis tot omschakeling uit hoofde van verordening nr. 1078/77 zijn aangegaan, is het duidelijk, dat dezelfde beginselen gelden voor producenten die een verbintenis tot niet-levering uit hoofde van dezelfde verordening zijn aangegaan. Opgemerkt zij echter, dat aangezien verbintenissen tot niet-levering voor een periode van vijf jaar werden aangegaan, en niet voor vier jaar, zoals vereist was voor verbintenissen tot omschakeling, een in november 1978 aangegane verbintenis tot niet-levering niet voor november 1983 zou zijn beëindigd.

#### Uitlegging van de termijn

9. Aangezien Dowlings verbintenis tot omschakeling in november 1982 eindigde, zou hij bij letterlijke uitlegging van artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, geen enkele kans op een quotum ingevolge artikel 3 bis maken. Hoewel die bepaling, zoals wij hebben gezien, naderhand is gewijzigd, in die

zin dat een quotum kon worden toegekend aan producenten wier verbintenissen in de loop van het referentiejaar 1983 eindigden, is het duidelijk dat Dowlings positie niet door die wijziging wordt beïnvloed, daar zijn verbintenis voor het einde van 1982 eindigde. Bovendien lijkt, zoals wij zullen zien, uit het hiervoor in punt 3 geciteerde arrest van het Hof in de zaak Spagl voort te vloeien, dat de betrokken bepaling letterlijk moet worden uitgelegd: zie de punten 14 en 15 hierna. Dowling stelt echter, dat de bepaling waarin de termijn wordt gesteld, niet letterlijk moet worden uitgelegd, omdat een dergelijke uitlegging, uiteindelijk zou leiden tot een onwettige discriminatie ten nadele van producenten in zijn positie. Hij betoogt niet dat verordening nr. 857/84 om die reden ongeldig is. Integendeel, naar hij stelt „staat vast dat leemten in de melkquotaverordeningen kunnen worden opgevuld door toepassing van het gelijkheidsbeginsel, en de bewoordingen van een EEG-verordening kunnen worden aangevuld en analoog worden toegepast om discriminatie te vermijden”.

10. Het lijkt geen twijfel, dat de communautaire wetgeving, voor zover mogelijk, aldus moet worden uitgelegd, dat zij in overeenstemming is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling (dat op landbouwgebied ook in artikel 40, lid 3, is neergelegd) en het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen. Zo moet het Hof bij de uitlegging van het gemeenschapsrecht ervan uitgaan, dat de wetgever dergelijke hogere beginselen van gemeenschapsrecht niet wilde negeren. Er zijn echter grenzen aan hetgeen door interpretatie kan worden bereikt. Buiten die gren-

zen blijft het Hof geen andere keuze dan de wettelijke regeling wegens strijd met het gemeenschapsrecht ongeldig te verklaren; het Hof heeft immers niet een algemene bevoegdheid, een wettelijke regeling die anders ongeldig zou zijn, te wijzigen of aan te vullen (zie bij voorbeeld het arrest in zaak C-37/89, Weiser, Jurispr. 1990, blz. I-2395, en in het bijzonder de opmerkingen van advocaat-generaal Darmon op blz. I-2415).

11. Tot staving van de verklaring dat het Hof voorbij kan gaan aan de letter van de gemeenschapswetgeving noemt verzoeker zaak 109/76 (Blottner, Jurispr. 1977, blz. 1141), waarin het Hof om uitlegging werd verzocht van de zinsnede „de bestaande of toekomstige (...) uitvoeringsbepalingen” in artikel 1, sub j, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2). Artikel 40, lid 1, van deze verordening voorziet in de samentelling van verzekeringstijdvakken ingeval een werknemer achtereenvolgens of afwisselend onderworpen is geweest aan de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten, en artikel 1, sub j, definieert „wetgeving” of „wettelijke regeling” in dit verband aldus, dat hieronder wordt verstaan „de bestaande of toekomstige wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsbepalingen”. Het Hof legde deze laatste zinsnede aldus uit, dat hieronder ook vallen bepalingen die niet meer van kracht waren ten tijde van de vaststelling van de betrokken gemeenschapsverordeningen. In rechtsoverweging 12 overwoog het Hof:

„Het doel (van de samentelling van de tijdvakken voor sociale-zekerheidsuitkeringen als bepaald in artikel 51 van het Verdrag)

[zou] niet (...) worden bereikt, indien de werknemer de hoedanigheid van verzekerde (...) zou verliezen door het enkele feit dat ten tijde van de vaststelling dier verordeningen de nationale wettelijke regeling die gold in de tijd dat de werknemer was verzekerd, door een andere wettelijke regeling was vervangen.”

Aldus zou het doel van artikel 40, lid 1, van de verordening door elke meer restrictieve uitlegging van artikel 1, sub j, worden ondermijnd. Zoals advocaat-generaal Warner in zijn conclusie (blz. 1158) opmerkte, zou een andere uitlegging „uiteraard absurd” zijn, en om de door hem gegeven redenen was deze uitlegging in feite niet in strijd met de letter van de bepaling. De zaak Blottner toont daarom op zijn hoogst enkel aan, dat het Hof, zo nodig, door middel van een extensieve uitlegging van de bewoordingen van een bepaling ervoor zal zorgen dat het duidelijke doel van die bepaling effect heeft.

12. Verzoeker verwijst ook naar de gevoegde zaken 201/85 en 202/85 (Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477). In die zaak stelde het Hof vast, dat onder bepaalde omstandigheden een quotum of een gedeelte daarvan aan de nationale reserve moet worden toegevoegd en niet mag worden gehouden door de koper waaraan het overeenkomstig formule B in artikel 2 van verordening nr. 857/84 was toegekend, ook al bevatte de verordening geen uitdrukkelijke bepaling betreffende een dergelijke aanpassing in deze omstandigheden (zie r. o. 19 tot 22 van het arrest). Daar echter in die zaak de verordening zich ook niet tegen een dergelijke aanpassing verzette, wordt verzoeker naar het mij voorkomt door 's Hof's benadering in de zaak Klensch niet geholpen. Ten slotte noemt verzoeker zaak 165/84 (Krohn, Jurispr. 1985, blz. 3997),

waarin het Hof erkende, dat in bepaalde uitzonderingsgevallen een gemeenschapsverordening die een met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht onverenigbare leemte bevat, van toepassing kan worden verklaard op andere situaties dan die welke door de verordening worden beoogd (zie r. o. 14 van het arrest). Het Hof heeft echter niet verklaard dat een verordening aldus van toepassing kan worden verklaard, wanneer dat door de uitdrukkelijke bewoordingen of de duidelijke bedoeling erin wordt uitgesloten.

13. De grenzen van hetgeen het Hof door uitlegging van communautaire bepalingen kan bereiken, worden in feite goed geïllustreerd door de lotgevallen van de thans in geding zijnde gemeenschapswetgeving die het Hof tweemaal ongeldig heeft verklaard. Verordening nr. 857/84 is eerst ongeldig verklaard in zaak 120/86 (Mulder) en in zaak 170/86 (von Deetzen), die hiervoor in punt 3 zijn aangehaald. In die zaken besliste het Hof dat een volledige en duurzame uitsluiting van de melkproductie van producenten die een verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 waren aangegaan, in strijd was met het gewettigd vertrouwen van de producenten (zie r. o. 26 van het arrest Mulder en r. o. 15 van het arrest von Deetzen). Het Hof was niet van oordeel dat de betrokken bepalingen aldus konden worden uitgelegd, dat dergelijke producenten een quotum konden ontvangen. In rechtsoverweging 15 van zijn arrest Mulder overwoog het Hof:

„Beziet men de opbouw en het doel van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 van de Raad, dan blijken deze

bepalingen een limitatieve opsomming te geven van de situaties waarin de Lid-Statens specifieke of extra referentiehoeveelheden kunnen toekennen. Deze bepalingen hebben geen betrekking op de situatie van een producent die in het referentiejaar geen melk heeft geleverd op grond van een verbintenis om geen melk in de handel te brengen, als bedoeld in verordening nr. 1078/77. Een dergelijke producent kan dus enkel aanspraak maken op een referentiehoeveelheid, voor zover hij onder een of meer van de specifiek hiervoor voorziene gevallen valt.”

14. De Raad was derhalve verplicht, verordening nr. 857/84 te wijzigen om de lijst van bijzondere situaties waarin quota konden worden toegekend, uit te breiden. Dit is, zoals wij hebben gezien, gebeurd door in die verordening een nieuw artikel 3 bis in te voegen. In zaak C-189/89 (Spagl) en zaak C-217/89 (Pastätter), die hiervoor in punt 3 zijn aangehaald, werd artikel 3 bis zelf in twee opzichten ongeldig verklaard. De in artikel 3 bis, lid 2, neergelegde regel, volgens welke de omvang van een ingevolge artikel 3 bis, lid 1, toegekend voorlopig quotum was beperkt tot 60 % van de vroeger geleverde melk, werd ongeldig verklaard, omdat die vermindering, die alleen gold voor producenten die de produktie hervatten na beëindiging van de verbintenis op grond van verordening nr. 1078/77, buitensporig hoog was vergeleken met de vermindering die voor andere producenten gold (zie r. o. 23 van het arrest Spagl en r. o. 14 van het arrest Pastätter). Bovendien werd, zoals we reeds hebben gezien, in het arrest Spagl de in artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, gestelde termijn ook ongeldig verklaard, voor zover het producenten die gedurende het gehele of een gedeelte van het referentiejaar als gevolg van een uit hoofde van verordening

nr. 1078/77 aangegane verbintenis geen melk hadden geleverd, van de toepassing van artikel 3 bis uitsloot.

15. Indien het Hof de in artikel 3 bis, lid 1, vastgestelde termijn of de door artikel 3 bis, lid 2, vereiste vermindering van 40 % had kunnen opheffen of aanpassen, is het duidelijk dat die bepalingen niet ongeldig hadden behoeven te worden verklaard. Ondanks dat deze beide bepalingen bij een letterlijke uitlegging ervan in strijd waren met het gerechtvaardigd vertrouwen van de producenten die een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis hadden uitgevoerd, en ondanks dat artikel 3 bis juist in verordening nr. 857/84 was opgenomen om het gerechtvaardigd vertrouwen van dergelijke producenten te honoreren, was het Hof van mening dat het die bepalingen niet aldus kan uitleggen, dat zij in overeenstemming met het gemeenschapsrecht waren. Mijns inziens kon het Hof dit niet doen, omdat de bedoeling van de wettelijke regeling, hoe lacuneus ook, duidelijk genoeg was en het derhalve niet mogelijk was, af te wijken van de letterlijke betekenis van de bepalingen waarin die bedoeling was uitgedrukt. Daar de bedoeling van de wetgever niet in overeenstemming was met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, had het Hof geen andere keuze dan de bepalingen waarmee aan die bedoeling uitvoering werd gegeven, ongeldig te verklaren.

16. Evenzo werd verordening nr. 857/84 oorspronkelijk, vóór de invoeging van artikel 3 bis, ongeldig verklaard, omdat de artikelen 3 en 4 van die verordening onmogelijk aldus konden worden uitgelegd, dat zij een regeling troffen voor producenten die in het relevante referentiejaar als gevolg van een verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 geen melk hadden geleverd. Zoals het Hof in rechtsoverweging 15 van zijn arrest in zaak 120/86 (Mulder, hiervoor

in punt 13 aangehaald) opmerkte, blijken, wanneer men de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 beziet, deze bepalingen een limitatieve opsomming te willen geven van bijzondere situaties. Het Hof kon daarom niet een leemte in die verordening aanvullen, door een regeling te treffen voor een ander speciaal geval: het kon alleen de verordening ongeldig verklaren, voor zover zij niet een dergelijke regeling bevatte.

17. Derhalve lijdt het mijns inziens geen twijfel dat het bij de vaststelling van de oorspronkelijke versie van artikel 3 bis, lid 1, de bedoeling van de wetgever was, dat de termijn alle producenten zou uitsluiten wier omschakelingsverbintenissen vóór de gestelde termijn ten einde liepen. Dezelfde bedoeling blijkt eveneens uit de bij verordening nr. 1639/91 gewijzigde bepaling, die hiervoor in punt 4 is geciteerd. Ook lijdt het mijns inziens geen twijfel, dat de opsomming van bijzondere situaties in verordening nr. 857/84 na de toevoeging van artikel 3 bis en de latere wijziging van dat artikel nog steeds limitatief is. Artikel 3 bis voorziet dus in een nieuwe bijzondere situatie waarin een quotum beschikbaar is, maar is niet bedoeld om het toepassingsgebied van artikel 3, sub 3, te wijzigen, door in het kader van die bepaling een ander alternatief referentiejaar aan te bieden.

18. Hieruit volgt, dat Dowling in deze procedure alleen in het gelijk kan worden gesteld, wanneer verordening nr. 857/84 ongeldig wordt verklaard, voor zover zij geen regeling treft voor een producent in zijn omstandigheden. Hoewel de vraag van de geldigheid niet is voorgelegd en die vraag in geen van de bij het Hof ingediende opmerkingen is opgeworpen, kan het Hof die vraag mijns inziens ambtshalve opwerpen, in het bijzonder gelet op het feit

dat verzoeker heeft betoogd, dat de verordening bij een letterlijke uitlegging in strijd is met algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Voor het Hof zijn dus argumenten aangevoerd inzake kwesties die rechtstreeks van invloed zijn op de geldigheid van de verordening. Zoals wij echter zullen zien, is geen van die argumenten in feite voldoende om vast te stellen dat zij ongeldig is.

### Geldigheid van de termijn

19. Volgens verzoeker is de gestelde termijn, letterlijk geïnterpreteerd, in feite in twee opzichten in strijd met algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. In de eerste plaats betoogt verzoeker, dat producenten in zijn positie vallen onder de werkingssfeer van de beslissingen van het Hof in zaak 120/86 (Mulder) en zaak 170/86 (von Deetzen), die hiervoor in punt 3 zijn aangehaald, en dat hij derhalve een gewettigd vertrouwen in hervatting van de melkproductie heeft, dat door het Hof moet worden beschermd. In de tweede plaats betoogt verzoeker dat wanneer hij van zijn quotum wordt beroofd, dit in strijd is met het discriminatieverbod. Ik zal deze argumenten één voor één onderzoeken.

20. Zoals bekend heeft het Hof in de arresten Mulder en von Deetzen opgemerkt, dat een producent die de melkproductie gedurende een bepaalde periode vrijwillig heeft gestaakt, niet mag verwachten dat hij de productie onder dezelfde voorwaarden als voorheen zal kunnen hervatten; wanneer hij evenwel door een gemeenschapsregel was aangespoord, gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, was hij gerechtigd te verwachten dat hij na afloop van zijn verbintenis niet gesteld zou worden voor beperkingen die hem in het bijzonder treffen, juist omdat hij gebruik heeft gemaakt van de door die regeling geboden



mogelijkheden. De vraag die moet worden onderzocht, is derhalve of kan worden gezegd dat Dowling na afloop van zijn verbintenis in november 1982 was gesteld voor beperkingen krachtens het gemeenschapsrecht die het bijzondere gevolg waren van zijn deelneming aan de omschakelingsregeling.

21. Het antwoord op die vraag is mijns inziens duidelijk. Toen Dowlings verbintenis afliep, gold te zijnen aanzien geen beperking krachtens het gemeenschapsrecht die hem belette om melk te produceren. De extra heffing op melk en daarmee de quotaregeling werd pas op 1 april 1984 ingevoerd. Gedurende heel 1983 had Dowling de melkproductie kunnen hervatten, en daar 1983 het toepasselijke referentiejaar was in de zin van artikel 2 van verordening nr. 857/84, kon hij eventueel op grond van die bepaling een melkquotum krijgen. Zoals wij hebben gezien, kon Dowling in 1983 in feite wegens zijn slechte gezondheid de melkproductie niet hervatten, en kon hij bijgevolg geen quotum krijgen. Het feit dat hij de melkproductie niet tijdig heeft hervat, kan daarom niet worden toegeschreven aan de uitvoering van zijn omschakelingsverbintenis, maar moet eerder aan zijn slechte gezondheid worden toegeschreven.

22. Het is waar, dat Dowling geen gebruik kon maken van de in artikel 3, sub 3, van de verordening geboden mogelijkheid, 1981 of 1982 als alternatief referentiejaar in de plaats van 1983 te kiezen, aangezien hij die jaren geen melk had geproduceerd; en het is ook waar, dat het feit dat hij in die jaren geen productie had, aan zijn omschakelingsverbintenis kan worden toegeschreven. Opge-

merkt zij echter, dat de mogelijkheid ingevolge artikel 3, sub 3, om een ander referentiejaar voor 1983 in de plaats te stellen, zich alleen maar voordeed, omdat Dowling gedurende het referentiejaar 1983 arbeidsongeschikt was. Het was zijn arbeidsongeschiktheid en niet Dowlings omschakelingsverbintenis die in de eerste plaats de mogelijkheid bood om in plaats van 1983 een ander referentiejaar te kiezen en dit voor hem ook noodzakelijk maakte. Mijns inziens bestaat er daarom niet een voldoende rechtstreeks verband tussen verzoekers uitvoering van zijn omschakelingsverbintenis en het feit dat hij geen quotum heeft gekregen. Uit 's Hofs arrest in zaak C-189/89 (Spagl, hiervoor in punt 3 aangehaald) blijkt dat de gemeenschapswetgever de producenten die gedurende het relevante referentiejaar om andere redenen dan het voldoen aan hun verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 geen melk hebben geleverd, van de toepassing van artikel 3 bis mag uitsluiten (zie r. o. 13 van het arrest; zie ook het arrest van 10 januari 1992, zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 15).

23. Ik ben daarom van mening dat Dowlings gewettigd vertrouwen dat hij aan het einde van de omschakelingsperiode de melkproductie zou kunnen hervatten, niet werd beschaamd door de betrokken gemeenschapsbepalingen, maar door zijn slechte gezondheid in 1983. Anderzijds lijdt het geen twijfel, dat hij ingevolge de relevante bepalingen anders wordt behandeld dan een producent die de gelegenheid had in een van de door artikel 3, sub 3, van verordening nr. 857/84 toegestane alternatieve referentiejaar te produceren. Daarom moet de vraag worden onderzocht, of een dergelijke ongelijke behandeling neerkomt op een bij artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag verboden, onwettige discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap.

24. In zaak 84/87 (Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647) heeft het Hof overwogen, dat de regel ingevolge welke producenten wier melkproductie gedurende de periode van 1981 tot 1983 sterk was gedaald, niet een op een representatieve productie gebaseerd quotum kon worden toegekend, deze producenten veel zwaarder trof dan degenen die binnen deze periode een representatieve productie hadden. Die regel werd evenwel geacht, zijn rechtvaardiging te vinden in de noodzaak om in het belang van de rechtszekerheid en om wille van de goede werking van het quotastelsel het aantal jaren dat als referentiejaar kan worden genomen, te beperken (zie r. o. 30 van het arrest; zie ook zaak 113/88, Leukhardt, Jurispr. 1989, blz. 1991). Mijns inziens gelden in casu precies dezelfde overwegingen. Dowling zou slechts een quotum kunnen worden toegekend, indien hem in feite werd toegestaan, het referentiejaar 1983 te vervangen door een jaar dat buiten de driejaarlijkse periode van

1981 tot 1983 valt. Immers, waar hij aanspraak maakt op de toepassing van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, maakt hij aanspraak op het recht om de twaalf maanden voorafgaande aan zijn aanvraag van een omschakelingspremie als basis voor de toekenning van een quotum te nemen (zie artikel 3 bis, lid 2, van de verordening). Mijns inziens zijn zijn argumenten om een referentiejaar buiten de periode van 3 jaren te mogen nemen, niet sterker dan de argumenten van elke andere producent die, om welke reden dan ook, gedurende die drie jaren niet een voldoende hoeveelheid melk heeft kunnen produceren. Naar mijn mening moet daarom het op het discriminatieverbod gebaseerde argument eveneens worden verworpen. Er zijn dus geen feiten of omstandigheden aangevoerd, op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd, dat verordening nr. 857/84 ongeldig is, voor zover zij een producent in Dowlings positie niet in aanmerking laat komen voor een quotum.

## Conclusie

25. Mitsdien geef ik het Hof in overweging op de door de Supreme Court of Ireland gestelde vraag te antwoorden als volgt:

„Wanneer de omschakelingsperiode van een producent krachtens een uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis voor 1 januari 1983 is verstreken, heeft die producent geen recht op een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid ingevolge artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 en bij verordening (EEG) nr. 1639/91, in weerwil van het feit dat hij in 1983 arbeidsonbekwaam was, op grond waarvan hij, zo hij niet zijn verbintenis tot omschakeling had uitgevoerd, krachtens artikel 3, sub 3, van verordening (EEG) nr. 857/84 een ander referentiekalenderjaar binnen de periode 1981-1983 had kunnen aanwijzen.”