CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN van 20 april 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De prejudiciële vragen die de High Court of Justice, Queen's Bench Division, in deze zaak aan het Hof heeft voorgelegd, hebben betrekking op de melkquotaregeling die de Gemeenschap in 1984 bij 's Raads verordeningen (EEG) nrs. 856/84 en 857/84 [1] heeft ingevoerd.

De melkquotaregeling en de betekenis ervan bij de beëindiging van de pacht

2. Een gedetailleerde beschrijving van de melkquotaregeling lijkt mij niet nodig. Door de talrijke rechtszaken waartoe die regeling aanleiding heeft gegeven, is zij het Hof welbekend.

De regeling heeft tot doel, de groei van de melkproduktie te beheersen en een gestructureerde ontwikkeling mogelijk te maken, waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere nationale en regionale produktieomstandigheden. Kern van de regeling is, dat per bedrijf — al dan niet rechtstreeks — quota (zogeheten referentiehoeveelheden) voor de melkproduktie worden vastgesteld, bij overschrijding waarvan een zogeheten „extra heffing" verschuldigd is. Die quota worden vastgesteld op basis van de feitelijke produktie in een bepaald referentiejaar.

De regeling betekent een zeer aanzienlijke aantasting van de handelingsvrijheid waarover landbouwers idealiter zouden moeten beschikken, en er staan enorme economische belangen op het spel. Wanneer een bedrijf geen melkquotum krijgt toegewezen, is een rendabele melkproduktie onmogelijk. De landbouwer die zich als melkproducent wil vestigen, moet een bedrijf zien te verwerven waaraan een melkquotum verbonden is.

3. Het is niet verwonderlijk, dat de regeling aanleiding heeft gegeven tot problemen in de betrekkingen tussen pachters en verpachters van landbouwbedrijven. Het Hof heeft zich reeds in verscheidene zaken over dergelijke

* Oorspronkelijke taal: Deens.
1 — PB 1984, L 90, blz. 10 en 13.

problemen moeten buigen. [2] Zo heeft het zich onder meer uitgesproken over de vraag, of, en zo ja, in hoeverre uit het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid, dat wanneer het bij het bedrijf behorende melkquotum is toegewezen aan de pachter en bij de beëindiging van de pacht overgaat op de verpachter, die verpachter verplicht is, de pachter aan het einde van de pacht een vergoeding te betalen.

4. Een van de basisbeginselen van de regeling is, dat het melkquotum de grond volgt. Zo bepaalt artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84: „In geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf wordt de overeenkomstige referentiehoeveelheid volgens nog vast te stellen bepalingen geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam overgedragen." Het Hof heeft beslist, dat deze regel ook geldt in geval van beëindiging van een pachtovereenkomst. [3] De oorspronkelijke versie van verordening nr. 857/84 bevatte overigens geen bepalingen die specifiek betrekking hadden op de betrekkingen tussen pachter en verpachter in geval van beëindiging van de pacht.

In 1985 werd verordening nr. 857/84 echter gewijzigd en in het kader daarvan werd artikel 7 uitgebreid met een vierde lid, dat in verband met de beëindiging van de pacht bepaalt, dat „de referentiehoeveelheid die overeenkomt met het bedrijf waarop de pacht betrekking heeft, geheel of gedeeltelijk ter beschikking wordt gesteld van de vertrekkende pachter, indien hij voornemens is de melkproduktie voort te zetten". Die bepaling was ingegeven door de overweging, dat de toepassing van artikel 7 in bepaalde gevallen leidde tot een moeilijke economische en sociale situatie voor de vertrekkende pachter. [4]

5. De praktijk heeft uitgewezen, dat ook de bijzondere regeling van artikel 4, lid 1, van de verordening voor de pachter van belang kan zijn. Op grond van die bepaling kunnen de Lid-Staten, om de herstructurering van de melkproduktie tot een goed einde te brengen, aan producenten die zich ertoe verbinden de melkproduktie definitief te staken, een vergoeding toekennen. Artikel 4, lid 2, bepaalt, dat de daardoor vrijgekomen melkquota voor zover nodig worden toegevoegd aan de nationale reserve, om te worden herverdeeld onder producenten die zich in bijzondere situaties bevinden. Het is zonder meer duidelijk, dat de pachter wiens pachtovereenkomst afloopt, belang kan hebben bij het aanvragen van een vergoeding wegens het definitief staken van zijn melkproduktie.

2 — Voor de onderhavige zaak zijn vooral van belang de arresten van 13 juli 1989 (zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609) en 6 december 1991 (zaak C-121/90, Posthumus, Jurispr. 1991, blz. I-5833), die later in deze conclusie aan de orde zullen komen. De overige arresten van het Hof die betrekking hebben op de verhouding pachter/verpachter, zijn die van 15 januari 1991 (zaak C-341/89, Ballmann, Jurispr. 1991, blz. I-25), 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35) en 9 juli 1992 (zaak C-236/90, Maier, Jurispr. 1992, blz. I-4483). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Lenz in zaak C-98/91 (Herbrink), waarin het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan.

3 — Rechtsoverweging 13 van het in voetnoot 2 aangehaalde arrest Wachauf.

4 — Zie de zesde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1), met rectificatie (PB 1985, L 81, blz. 41).

Evenmin behoeft het betoog, dat in een dergelijke situatie ook de belangen van de verpachter bescherming verdienen. De relevante verordeningen bevatten geen nadere voorschriften voor de oplossing van dit belangenconflict. Juist zoals het aan de Lid-Staten zelf is om te besluiten, of een vergoedingsregeling moet worden ingevoerd, is het ook aan de Lid-Staten zelf om in voorkomend geval de desbetreffende uitvoeringsbepalingen vast te stellen.

6. Uit het bovenstaande blijkt reeds, dat de relevante gemeenschapsbepalingen de Lid-Staten niet met zoveel verplichten, bij de beëindiging van de pacht de economische belangen van de pachter in verband met melkquota te beschermen. Het bijzondere voorschrift van artikel 7, lid 4, is weliswaar uitdrukkelijk gericht op de oplossing van de problemen van de pachter, maar het verplicht de Lid-Staten niet, de betrokken regeling in te voeren; die regeling heeft trouwens maar een beperkte werkingssfeer, waardoor zij niet interessant is in alle gevallen waarin de vertrekkende pachter niet van plan is, de melkproduktie op een ander bedrijf voort te zetten. Ook de invoering van de bijzondere vergoedingsregeling van artikel 4, lid 1, is voor de Lid-Staten facultatief, waarbij het bovendien aan hun eigen discretie is overgelaten om in voorkomend geval de desbetreffende uitvoeringsbepalingen vast te stellen.

Het is echter ook duidelijk, dat de gemeenschapsregels er niet aan in de weg staan, dat de Lid-Staten bepalingen vaststellen die strekken tot bescherming van de economische belangen van de pachter in het geval dat bij de beëindiging van de pachtovereenkomst de melkquota verbonden blijven aan het bedrijf dat wordt verlaten.

7. De centrale vraag in deze zaak is, of uit de relevante gemeenschapsverordeningen of uit de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn de economische belangen van de pachter te beschermen, en zo ja, in welke mate en onder welke voorwaarden.

De feiten van de zaak en de nationale wettelijke regeling

8. Verzoeker in het hoofdgeding, D. Bostock, pachtte in 1962 een bedrijf dat eerder door zijn vader en zijn grootvader gepacht was geweest. In 1962 had het bedrijf 40 koeien. In de loop der jaren breidde Bostock zowel de produktiefaciliteiten als de veestapel aanzienlijk uit en bij het einde van de pacht waren er 64 koeien op het bedrijf. Bij de invoering van de melkquotaregeling kreeg hij een melkquotum toegekend dat overeenkwam met zijn produktie in het referentiejaar. In 1984 besloot hij, vooral om gezondheidsredenen, het bedrijf terug te geven aan de verpachter. De teruggave vond plaats op de daartoe vastgestelde datum van 25 maart 1985 en overeenkomstig de toepasselijke voorschriften gingen partijen op de gebruikelijke wijze over tot afrekening. Volgens de informatie waarover wij beschikken, werd geen vergoeding voor het melkquotum gevorderd of betaald.

Bostock had wel overwogen een dergelijke vergoeding te vorderen, maar met zijn adviseurs was hij tot de conclusie gekomen, dat noch het gemeenschapsrecht, noch het nationale recht daarvoor enige grondslag bood. Bostock was van mening, dat hij niet in aanmerking kwam voor de regeling inzake de vergoeding wegens het definitief staken van de melkproduktie, die in het Verenigd Koninkrijk tegelijkertijd met de melkquotaregeling was ingevoerd. Aanvragen uit hoofde van die regeling moesten binnen een bepaalde, vrij korte termijn worden ingediend en bovendien waren er voorwaarden aan verbonden waaraan Bostock niet kon voldoen. Een van die voorwaarden was, dat Bostock toestemming van zijn verpachter diende te krijgen, wat hij uitgesloten achtte. Ook was het duidelijk, dat hij niet in aanmerking kwam voor de in artikel 7, lid 4, van de verordening geboden mogelijkheid om quota mee te nemen: in de eerste plaats wilde hij geen landbouw meer bedrijven en in de tweede plaats had het Verenigd Koninkrijk aan die bepaling geen uitvoering gegeven.

9. Die rechtssituatie werd echter onbevredigend geacht. Daarom werd bij de Agriculture Act 1986 een regeling ingevoerd op grond waarvan de pachter bij de beëindiging van de pacht van zijn verpachter een vergoeding voor het melkquotum kan krijgen. Die regeling trad in september 1986 in werking. Zij bevat in de Sections 13 en 14, gelezen in samenhang met de bijlagen 1 en 2, gedetailleerde regels voor de wijze van berekening van de vergoeding. De basisbeginselen van die regeling zijn, 1) dat het recht op vergoeding afhankelijk is van de voorwaarde, dat de vertrekkende pachter gedurende de pachtperiode een melkquotum toegekend heeft gekregen, 2) dat de vergoeding wordt berekend volgens een vaste formule, gebaseerd op een theoretische verdeling van het quotum tussen de pachter en de verpachter, en 3) dat, ingeval geen overeenstemming kan worden bereikt, elk der partijen kan verzoeken dat het geschil aan arbiters wordt voorgelegd. Tijdens de behandeling van de zaak voor het Hof is gezegd, dat met de zojuist geschetste regeling een redelijke bescherming van de economische belangen van de pachter kan worden verzekerd.

De betrokken wet had echter geen terugwerkende kracht, zodat zij niet kon worden ingeroepen door pachters wier pacht was beëindigd tussen de invoering van de melkquotaregeling, in april 1984, en de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, in september 1986. Bostock viel derhalve buiten de vergoedingsregeling.

10. Pas nadat het Hof op 13 juli 1989 uitspraak had gedaan in de zaak Wachauf, realiseerde Bostock zich, dat hij eventueel op basis van het gemeenschapsrecht een vergoeding kon aanvragen. Hij wees met name op rechtsoverweging 19 van dat arrest, waarin het Hof verklaarde, dat

— „een gemeenschapsregeling die tot gevolg heeft dat de pachter aan het einde van de pacht zonder schadeloosstelling van de vruchten van zijn inspanningen en van zijn investeringen in het gepachte bedrijf zou worden beroofd, onverenigbaar is

met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde", en dat

— „aangezien deze eisen de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden, zijn de Lid-Staten gehouden, deze regelingen zoveel mogelijk in overeenstemming met bedoelde eisen toe te passen".

11. In mei 1990 daagde Bostock het Ministerie van Landbouw dan ook voor de High Court en vorderde hij, dat de regering zou worden gelast een redelijke vergoedingsregeling in te voeren voor pachters die tussen april 1984 en september 1986 hun pachtovereenkomst hadden beëindigd. Hij wees erop, dat dit kon worden bereikt door de vergoedingsregeling van de Agriculture Act 1986 uit te breiden tot dergelijke pachters of, subsidiair, door het treffen van andere passende maatregelen. [5]

12. De High Court heeft het Hof twee prejudiciële vragen voorgelegd.

De eerste vraag

13. In deze vraag [6] wordt uitgegaan van de feitelijke situatie waarin Bostock zich bevond — dat wil zeggen een situatie waarin het melkquotum, dat gedurende de pacht was toegekend, bij de beëindiging van de pacht zonder vergoeding overging op de verpachter —, terwijl tegelijkertijd wordt beklemtoond, dat de pachter geen gebruik kon maken van de in de artikelen 4, lid 1, en 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 bedoelde regelingen. Gevraagd wordt, of in deze omstandigheden uit het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid, dat een Lid-Staat verplicht is, een soortgelijke vergoedingsregeling als die van de Agriculture Act 1986 vast te stellen voor pachters wier pachtovereenkomst werd beëindigd in de periode tussen april 1984, toen de quotaregeling van

5 — De High Court heeft verklaard, dat nog 60 andere pachters, die in dezelfde situatie als Bostock verkeren, tegen hun verpachter een procedure zijn begonnen ter verkrijging van een vergoeding als die welke is voorzien in de Agriculture Act 1986. De behandeling van die zaken is geschorst totdat het Hof antwoord zal hebben gegeven op de in deze zaak voorgelegde vragen.

6 — De eerste vraag luidt als volgt:
„Moeten de verordeningen (EEG) nrs. 804/68 en 857/84 van de Raad en nr. 1371/84 van de Commissie en/of de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht aldus worden uitgelegd, dat zij een Lid-Staat de verplichting opleggen, voor het tijdvak april 1984 (toen het quotastelsel in werking trad) tot september 1986 (toen de vergoedingsregeling van de Agriculture Act 1986 in het Verenigd Koninkrijk in werking trad) soortgelijke maatregelen te treffen als die welke in het Verenigd Koninkrijk bij de Agriculture Act 1986 voor het tijdvak vanaf september 1986 zijn getroffen en die de pachter het recht op een vergoeding van zijn verpachter gaven, indien
(i) de pachter ingevolge genoemde verordeningen een referentiehoeveelheid voor zijn bedrijf was toegekend;
(ii) de pachter in het betrokken tijdvak zijn pacht had beëindigd;
(iii) bij de beëindiging van de pacht de referentiehoeveelheid met het verpachte bedrijf is overgegaan op de verpachter;
(iv) artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 590/85, op deze situatie niet van toepassing was en de betrokken Lid-Staat hoe dan ook geen gebruik had gemaakt van de bij die bepaling toegekende bevoegdheid, de gehele referentiehoeveelheid of een gedeelte daarvan ter beschikking van de vertrekkende pachter te stellen;
(v) de betrokken Lid-Staat op de voet van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 857/84 een ‚uittredingsregeling' toepaste, maar de pachter toestemming van de verpachter moest verkrijgen om aan die regeling te mogen deelnemen, desbetreffende aanvragen ten tijde van de beëindiging van de pacht door de pachter niet werden geaccepteerd, en de regeling, in verband met uittredersvergoedingen beschikbare bedrag niet onbeperkt gold."

kracht werd, en september 1986, toen de Agriculture Act 1986 in werking trad. Meer specifiek wordt gevraagd, of een dergelijke verplichting kan worden afgeleid uit de relevante gemeenschapsverordeningen en/of uit de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

14. Bostock betoogt in het bijzonder, dat ingevolge het gemeenschapsrecht de fundamentele beginselen de Lid-Staten binden, dat tot die beginselen onder meer het verbod van discriminatie en de eerbiediging van het eigendomsrecht behoren, dat de regels inzake de vergoeding voor melkquota onder het gemeenschapsrecht vallen en dat de Lid-Staten derhalve gehouden zijn, genoemde beginselen in acht te nemen bij de vaststelling van nationale regels inzake de aan pachters te betalen vergoeding. Volgens Bostock volgt uit artikel 5 EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht dienen te verzekeren en dat die verplichting zowel op de administratieve organen als op de nationale rechterlijke instanties rust. Volgens Bostock volgt uit het gemeenschapsrecht eveneens, dat de wetgever nationale wetgeving die door het Hof onverenigbaar met het EEG-Verdrag is verklaard, dient te wijzigen.

15. Laat ik vooropstellen, dat een bevestigend antwoord op de voorgelegde vraag niet kan worden afgeleid uit de bepalingen van de verordeningen die in de vraag met zoveel woorden worden genoemd. Het betreft hier verordening nr. 856/84 van de Raad, waarbij verordening nr. 804/86 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten is gewijzigd door de invoering van de bepaling die aan de basis van het melkquotastelsel ligt; verordening nr. 857/84 van de Raad, die de basisregels van het melkquotastelsel bevat, en verordening nr. 1371/84 van de Commissie, waarin bepalingen tot uitvoering van verordening nr. 857/84 zijn neergelegd. Genoemde verordeningen bevatten geen elementen waaruit kan worden geconcludeerd, dat de Lid-Staten ervoor dienen te zorgen, dat aan het einde van de pacht de economische belangen van de pachter worden beschermd. Zoals ik al zei, bevat verordening nr. 857/84 enkele bepalingen waardoor de economische belangen van de pachter in voorkomend geval kunnen worden beschermd, maar het gaat hier om bepalingen waaraan de Lid-Staten uitvoering kunnen geven, doch waartoe zij niet verplicht zijn. Als er uit het systeem van de verordening al iets kan worden afgeleid wat voor de beantwoording van de voorgelegde vraag van betekenis is, dan is dit juist dat het aan de afzonderlijke Lid-Staten is overgelaten om te bepalen, of, en zo ja, in welke mate, de economische belangen van de pachter moeten worden beschermd.

16. In dit verband wijs ik erop, dat verordening nr. 857/84 van de Raad is ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten. [7] Die verordening heeft enige wijziging gebracht in de beginselen van verordening nr. 857/84 die voor een zaak als de onderhavige van belang zijn.

7 — PB 1992, L 405, blz. 1.

Het beginsel, dat bij verandering van eigenaar of gebruiker het melkquotum de grond volgt, is in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 herhaald. Deze bepaling is echter aangevuld met een nieuwe bepaling in artikel 7, lid 2, die luidt als volgt:

„Bij ontstentenis van een overeenkomst tussen de partijen worden in geval van het verstrijken van een pachtovereenkomst die niet op soortgelijke voorwaarden kan worden verlengd of in situaties met vergelijkbare rechtsgevolgen, de op het betrokken bedrijf beschikbare referentiehoeveelheden geheel of ten dele overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, volgens door de Lid-Staten vastgestelde of nog vast te stellen bepalingen en met inachtneming van de legitieme belangen van de partijen."

Een soortgelijke verplichting tot inachtneming van „de legitieme belangen van de partijen" is neergelegd in artikel 8, de tegenhanger van artikel 4 van verordening nr. 857/84.

De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard, dat die nieuwe bepalingen moeten worden gezien in het licht van het arrest Wachauf.

In casu behoeft niet te worden ingegaan op de rechtsgevolgen van de nieuwe bepalingen. Volstaan kan worden met de vaststelling, dat uit de nieuwe verordening vermoedelijk een — zij het nogal vage — verplichting voor de Lid-Staten kan worden afgeleid, in een situatie als de onderhavige regels vast te stellen die rekening houden met de legitieme belangen van de partijen, waaronder de pachter.

Uit de nieuwe bepalingen kunnen naar mijn mening geen beslissende elementen worden geput voor de beantwoording van de vraag die in deze zaak centraal staat, namelijk of uit de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn tot bescherming van de economische belangen van de pachter wiens pachtovereenkomst eindigt. Ofschoon een dergelijke verplichting thans uitdrukkelijk lijkt voort te vloeien uit een door de Raad vastgestelde verordening, kan hieruit niet worden afgeleid, dat die verplichting niet reeds eerder kan hebben bestaan op basis van de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten. De nieuwe bepalingen kunnen erop wijzen, dat de Raad het noodzakelijk heeft geoordeeld, een dergelijke verplichting voor de Lid-Staten uitdrukkelijk vast te leggen; zij kunnen echter evengoed slechts aangeven, dat de Raad het juist heeft geacht, die verplichting met zoveel woorden te formuleren, ook al vloeide zij reeds impliciet voort uit de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

17. Alvorens in te gaan op de vraag, of de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten in geval van beëindiging van de pacht voor de Lid-Staten bepaalde verplichtingen meebrengen, lijkt het mij zinvol eerst enige aandacht te besteden aan

's Hofs arrest in de zaak Wachauf, om vervolgens kort te spreken over de eigenlijke inhoud van de verplichting om de belangen van de pachter te beschermen, die uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten kan worden afgeleid.

De zaak Wachauf

18. De prejudiciële vragen in de zaak Wachauf waren afkomstig van een Duitse rechter. Wachauf had als pachter een landbouwbedrijf geëxploiteerd. De verpachter had de pachtovereenkomst opgezegd, naar aanleiding waarvan Wachauf overeenkomstig de desbetreffende Duitse regeling een vergoeding wegens het definitief staken van de melkproduktie had aangevraagd. De autoriteiten hadden dat verzoek afgewezen wegens het ontbreken van toestemming van de verpachter, een van de voorwaarden waaraan volgens de Duitse regeling moest zijn voldaan om voor de vergoeding in aanmerking te komen. De Duitse rechter wees om te beginnen op het feit, dat de verpachte hoeve aan het begin van de pacht niet uitgerust was geweest voor de melkproduktie en dat het Wachauf was die, gedurende de periode waarin hij het bedrijf als pachter had geëxploiteerd, de basis had gelegd voor de melkproduktie. De Duitse rechter twijfelde eraan, of in dergelijke omstandigheden de relevante gemeenschapsregels, volgens welke het melkquotum overgaat op de verpachter (het melkquotum volgt de grond), wel van toepassing waren. In antwoord op de voorgelegde vragen verklaarde het Hof, dat de algemene regels van de verordening ook van toepassing waren in een situatie als die van Wachauf. In zijn verwijzingsbeschikking had de Duitse rechter er echter op gewezen, dat een dergelijk resultaat onredelijk was wanneer de verpachter nooit melk had geproduceerd, noch anderszins had bijgedragen tot de opbouw van een melkbedrijf, omdat de pachter dan zonder enige schadeloosstelling van de vruchten van zijn inspanningen zou worden beroofd, hetgeen in strijd zou zijn met de Duitse Grondwet.

Het Hof reageerde daarop door in de rechtsoverwegingen 17 en 18 van zijn arrest allereerst te verwijzen naar zijn vaste rechtspraak, volgens welke de fundamentele rechten een integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging heeft te verzekeren, en vervolgens de inhoud van de in de hem voorgelegde zaak relevante fundamentele rechten kort uiteen te zetten. In rechtsoverweging 19 van zijn arrest vervolgde het, dat „een gemeenschapsregeling die tot gevolg heeft dat de pachter aan het einde van de pacht zonder enige schadeloosstelling van de vruchten van zijn inspanningen en van zijn investeringen in het gepachte bedrijf zou worden beroofd, onverenigbaar is met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde", en dat „deze eisen de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden". In de rechtsoverwegingen 20 en 21 zette het Hof vervolgens de inhoud van de artikelen 7, lid 4, en 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 uiteen, waarna het in rechtsoverweging 22 verklaarde, dat „de beoordelingsvrijheid die de onderhavige gemeenschapsregeling aan de bevoegde nationale autoriteiten heeft gelaten, zodanig ruim (is) dat zij deze regeling in overeenstemming met de uit de bescherming van de fundamentele rechten voortvloeiende eisen kunnen toepassen, hetzij door de pach-

ter zijn referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk te laten behouden wanneer hij de melkproduktie wil voortzetten, hetzij door hem een vergoeding toe te kennen, wanneer hij zich verbindt deze produktie definitief te staken". In rechtsoverweging 23 stelde het Hof dan ook vast: „Derhalve is de betrokken regeling niet in strijd met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde."

19. Het is duidelijk, dat er tussen de zaak Wachauf en de thans aan het Hof voorgelegde zaak wezenlijke verschillen bestaan. In de zaak Wachauf ging het om de toepassing van een vergoedingsregeling in verband met het definitief staken van de melkproduktie. In de onderhavige zaak heeft Bostock een dergelijke vergoeding niet eens aangevraagd, omdat hij — kennelijk terecht — van mening was, dat hij niet voor de Britse uittredingsregeling in aanmerking kwam. In de zaak Wachauf was de pachtovereenkomst opgezegd door de verpachter, terwijl het in casu Bostock is die de pachtovereenkomst heeft beëindigd. In de zaak Wachauf was de melkproduktie op het bedrijf volledig het werk van de pachter, terwijl in casu ook aan het begin van de pacht op het bedrijf al melk werd geproduceerd en Bostock die produktie alleen maar heeft vergroot.

Deze verschillen betekenen op het eerste gezicht, dat de noodzaak om de belangen van de pachter te beschermen, in de zaak Wachauf groter was dan in de onderhavige zaak het geval is.

Aan die verschillen kan echter geen beslissende betekenis worden toegekend bij de beantwoording van de in casu voorgelegde vraag. Gevraagd wordt, of uit de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn, ter bescherming van de economische belangen van de pachter bepalingen als die van de Agriculture Act 1986 vast te stellen; die Act lijkt geen beslissende betekenis toe te kennen aan de tussen de situatie van Wachauf en de situatie van Bostock bestaande verschillen.

20. De belangrijkste aanleiding voor de voorgelegde vraag is zonder twijfel rechtsoverweging 19 van het arrest Wachauf, volgens welke uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten een verplichting tot bescherming van de economische belangen van de pachter kan worden afgeleid, welke verplichting de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen in acht moeten nemen.

De eigenlijke inhoud van het in de zaak Wachauf geformuleerde fundamentele recht

21. Blijkens het arrest Wachauf brengen de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten mee, dat de pachter die aan het einde van de pacht „van de vruchten van zijn inspanningen èn van zijn investeringen in het gepachte bedrijf" wordt beroofd, schadeloos moet worden gesteld.

22. Ik wijs erop, dat de Commissie en de Britse regering in de zaak Wachauf betoogden, dat een melkquotum slechts een instrument voor het beheer van de markt is, dat niet is te beschouwen als een soort immaterieel vermogensbestanddeel ten aanzien waarvan eigendomsrechten kunnen ontstaan.

In zijn conclusie in die zaak merkte advocaat-generaal Jacobs ten aanzien van dat standpunt op: „Mijns inziens kan zulks misschien wel de bedoeling van de gemeenschapsregeling geweest zijn, maar dat stemt niet overeen met de economische realiteit. Beziet men de aard van het quotum vanuit het oogpunt van de producent, dan is het duidelijk dat het quotum een soort vergunning is om een bepaalde hoeveelheid van een produkt (melk) boetevrij (extra-heffing) tegen een min of meer gegarandeerde prijs te produceren. Op een markt die daadwerkelijk verstard is door de invoering van quota, moet een dergelijke ‚vergunning' wel een economische waarde verkrijgen, die in de eerste plaats in een hogere huurwaarde en een hogere kapitaalwaarde voor melkbedrijven resulteert" (punt 25).

Daaraan voorafgaand had hij verklaard: „(...) lijkt het mij duidelijk, dat bij de uitvoering van de quotaregeling het beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht altijd moet worden nageleefd. (...) Deze analyse kan mijns inziens eveneens gelden voor een immaterieel vermogensbestanddeel als een melkquotum, waarvan men terecht kan zeggen dat het een afzonderlijke economische waarde heeft. Daarop voortbouwend zou ik willen zeggen, dat het feit, dat de pachter aan het einde van de pacht het gebruik en de waarde van het quotum definitief verliest, in sommige gevallen als een onteigening kan worden beschouwd" (punt 24).

Aangenomen mag worden, dat aan 's Hofs uitspraak in de zaak Wachauf althans ten dele dezelfde analyse ten grondslag lag als die waarop advocaat-generaal Jacobs zich had gebaseerd.

Hierbij zij echter aangetekend, dat het Hof in dat arrest enkel een algemeen beginsel heeft geformuleerd, waaruit naar mijn mening niet zonder meer kan worden afgeleid, onder welke voorwaarden de vergoeding moet worden betaald en volgens welke beginselen het bedrag van die vergoeding moet worden vastgesteld.

Dit sluit ook aan bij de conclusie van advocaat-generaal Jacobs, waarin onder meer staat te lezen: „Indien deze analyse juist is, *kan* bijgevolg de omstandigheid dat een Lid-Staat niet in schadeloosstelling voorziet, in bepaalde gevallen in strijd zijn met het beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht" (eigen cursivering) (punt 27); en: „Het staat uiteraard aan de nationale rechter om in het concrete geval vast te stellen of, en zo ja, in welke mate rekening moet worden gehouden met het belang van de pachter bij het quotum. Mijns inziens staat het niet aan het Hof om in het kader van onderhavige zaak uit te maken, met welke omstandigheden de nationale rechtbanken rekening moeten houden" (punt 30).

23. Daar in de onderhavige zaak wordt gevraagd, of uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten volgt, dat de Lid-Staten verplicht zijn bepalingen als die van de Agriculture Act 1986 vast te stellen, behoeft ook hier niet te worden ingegaan op de eigenlijke inhoud van het door het Hof geformuleerde fundamentele recht. Wij mogen er namelijk van uitgaan, dat de door de Agriculture Act 1986 aan de pachter verleende bescherming voldoet aan de uit dat recht voortvloeiende vereisten.

Ook zijn in casu geen vraagtekens geplaatst bij de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de betrokken Britse regeling. De enige vraag die partijen verdeeld houdt, is of bepalingen als die van de regeling van 1986 ook voor de periode vóór de inwerkingtreding van die regeling hadden moeten worden vastgesteld.

24. Toch wil ik twee opmerkingen maken over de eigenlijke inhoud van het fundamentele recht, die van belang kunnen zijn voor het geval het Hof mocht oordelen, dat ingevolge het gemeenschapsrecht op de Lid-Staten een algemene verplichting rust om regels vast te stellen waardoor de economische belangen van de pachter worden beschermd.

In de eerste plaats kan het niet aan de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties worden overgelaten, de eigenlijke inhoud van het fundamentele recht te bepalen. Het is mogelijk en waarschijnlijk, dat zij met betrekking tot de nadere formulering van de regels die de belangen van de pachter moeten beschermen, over een zekere beoordelingsvrijheid beschikken, maar het is uiteindelijk het Hof dat belast is met de — niet erg gemakkelijke — taak, de grenzen van die beoordelingsvrijheid vast te stellen.

25. In de tweede plaats wil ik er voor de goede orde op wijzen, dat de Britse regering gelijk heeft waar zij stelt, dat aan het door het Hof geformuleerde fundamentele recht in geen geval een zodanige inhoud mag worden gegeven, dat het verplicht tot de invoering van een regeling die exact overeenkomt met die welke in het Verenigd Koninkrijk is ingevoerd. Het moet voor de Lid-Staten ook mogelijk zijn, een afdoende bescherming van de economische belangen van de pachter te verzekeren door de vaststelling van een regeling waarvan niet kan worden gezegd, dat zij exact overeenkomt met die van de Agriculture Act 1986.

Ik geloof echter niet, dat dit voor de onderhavige zaak van beslissende betekenis is. Voor een bevestigende beantwoording van de voorgelegde vraag zou namelijk eventueel als argument kunnen worden aangevoerd, dat de Agriculture Act 1986 hoe dan ook voldoet aan de gestelde communautaire verplichting tot bescherming van de fundamentele rechten en dat derhalve uit het in artikel 40 EEG-Verdrag geformuleerde verbod van discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap volgt, dat de bepalingen van de Agriculture Act 1986 ook moeten gelden voor landbouwers die zich wegens de datum van inwerkingtreding van die wet niet rechtstreeks op de bepalingen ervan hebben kunnen beroepen.

De vraag, of de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten de Lid-Staten in een situatie als de onderhavige binden

26. De kernvraag is derhalve, of de aan dat betoog ten grondslag liggende premisse — namelijk dat de Lid-Staten naar gemeenschapsrecht verplicht zijn, de belangen van de pachter te beschermen —, juist is.

27. Zoals ik al zei, is Bostock van mening, dat die premisse reeds kan worden afgeleid uit het arrest Wachauf, waarin het Hof overwoog, dat de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten „de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden". Volgens de Britse regering kan een dergelijke algemene verplichting van de Lid-Staten niet uit dat arrest worden afgeleid. Zij wijst er in dit verband op, dat het arrest niet anders kan worden uitgelegd dan dat een dergelijke verplichting op de Lid-Staten rust, wanneer deze uitvoering geven aan gemeenschapsbepalingen die specifiek zijn opgenomen in gemeenschapsverordeningen. De Commissie is, als ik het goed zie, van mening, dat naar gemeenschapsrecht op de Lid-Staten geen algemene verplichting rust om de fundamentele rechten van de pachter te beschermen, doch dat een dergelijke verplichting ontstaat wanneer de Lid-Staten regels vaststellen die bescherming van de economische belangen van de pachter tot doel of ten gevolge kunnen hebben.

28. Advocaat-generaal Jacobs gaf in zijn conclusie in de zaak Wachauf te kennen, dat uit het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn de belangen van de pachter te beschermen, ook al hebben zij geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid, een regeling als bedoeld in artikel 4, lid 1, of artikel 7, lid 4, van verordening 857/84 vast te stellen. Hij gaf het Hof dan ook in overweging, op de gestelde vragen onder meer te antwoorden: „Het door de communautaire rechtsorde gewaarborgde beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht vereist, dat de Lid-Staten geldelijke schadeloosstelling door de verpachter aan de pachter voorzien, wanneer deze aan het einde van de pacht de beschikking over het quotum verliest, indien, gelet op de bijzondere situatie van de pachter, het achterwege laten van de schadeloosstelling in strijd zou zijn met dat beginsel" (punt 31, onder 4). [8]

29. Het arrest Wachauf kan naar mijn mening niet worden aangevoerd ten betoge, dat uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten volgt, dat op de Lid-Staten een verplichting rust om de economische belangen van pachters in verband met melkquota in het algemeen te beschermen. Zoals ik al zei, overwoog het Hof in dat arrest, dat de beoordelingsvrijheid die de betrokken gemeenschapsregeling aan de nationale autoriteiten heeft gelaten, zodanig ruim is, dat zij die regeling in overeenstemming met de uit de bescherming van de

8 — Deze opvatting herhaalde hij in zijn conclusie in de in voetnoot 2 genoemde zaak Posthumus (zie met name de punten 19-22 van die conclusie).

fundamentele rechten voortvloeiende eisen kunnen toepassen, hetzij door de pachter zijn melkquotum geheel of gedeeltelijk te laten behouden wanneer hij de melkproduktie wil voortzetten, hetzij door hem een vergoeding toe te kennen wanneer hij zich verbindt deze produktie definitief te staken, en dat die gemeenschapsregeling derhalve niet in strijd is met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde. 's Hofs vaststelling, dat de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten „de Lid-Staten (...) bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden", was een van de premissen die nodig waren om tot dat resultaat te komen, en in die vaststelling mag vermoedelijk niet meer worden gelezen dan dat bedoelde verplichting geldt wanneer de Lid-Staten door het gemeenschapsrecht uitdrukkelijk tot het uitvoeren van regelingen zijn gemachtigd. [9]

30. Het zou echter onjuist zijn ervan uit te gaan, dat het Hof zich in het arrest Wachauf reeds heeft uitgesproken over de in de onderhavige zaak gerezen vraag.

Die vraag moet worden beantwoord aan de hand van 's Hofs algemene rechtspraak betreffende de rechtsgevolgen die de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten in de Lid-Staten hebben.

Om te beginnen wil ik eraan herinneren, dat het Hof in het arrest ERT van 18 juni 1991 [10] vaststelde:

— in de eerste plaats, dat „de fundamentele rechten (...) integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert", en

— in de tweede plaats, dat „het Hof zich daarbij laat leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, alsmede door de aanwijzingen die de internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens verschaffen, waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten (zie onder meer het arrest van 14 mei 1974, zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491, r. o. 13). Aan het Europees Verdrag komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe (zie onder meer het arrest van 15 mei 1986, zaak 222/84, Johnston, Jurispr. 1986, blz. 1651, r. o. 18). Daaruit volgt, zoals het Hof heeft beves tigd in het arrest van 13 juli 1989 (zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 19), dat in de Gemeenschap geen maatregelen kunnen worden toegelaten die zich niet verdragen met de aldus erkende en gewaarborgde rechten van de mens" (r. o. 41).

9 — In 's Hofs arrest in de zaak Posthumus (zie voetnoot 2) kan mogelijk worden gelezen, dat het gemeenschapsrecht op de Lid-Staten geen algemene verplichting legt om de economische belangen van pachters te beschermen. Die zaak betrof een geding tussen de pachters van een landbouwbedrijf en de koper van een klein gedeelte van dat bedrijf; de voorgelegde vraag had met name betrekking op de berekening van de omvang van het melkquotum waarop de koper aanspraak maakte. De verwijzende rechter had onder verwijzing naar het arrest Wachauf verklaard, dat het in strijd zou kunnen zijn met de rechten van de pachter, indien een evenredig gedeelte van het melkquotum werd overgedragen aan de koper. Advocaat-generaal Jacobs was, zoals gezegd, van mening, dat het aan de nationale rechtsorden staat om in die omstandigheden de rechten van de pachter te beschermen. Het Hof sprak zich niet uit over die vraag en deed de de zaak af met een uitlegging van de relevante bepaling van de verordening waarin de criteria voor de verdeling van het melkquotum waren vastgelegd.

10 — Zaak C- 260/89, Jurispr. 1991, blz. I- 2925.

Ook wijs ik erop, dat in de gevallen waarin het Hof de fundamentele rechten als een integrerend bestanddeel van het gemeenschapsrecht heeft aangemerkt, dit vooral was om te verzekeren, dat de gemeenschapsinstellingen die rechten bij de uitoefening van de hun krachtens de Verdragen toekomende bevoegdheden zouden eerbiedigen. Het Hof, dat volgens artikel 164 EEG-Verdrag de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag dient te verzekeren, moet er ipso facto voor zorgen, dat de fundamentele rechten door de gemeenschapsinstellingen worden geëerbiedigd. In dit opzicht is het van bijzonder belang, dat de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten hun grondslag niet enkel hebben in „internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens (...), waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten", maar ook in „de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn".

31. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten niet worden gebruikt ter beoordeling van de wettigheid van een nationale wettelijke regeling die buiten het kader van het gemeenschapsrecht valt. Zo verklaarde het Hof in het arrest ERT: „Volgens de rechtspraak (zie de arresten van 11 juli 1985, gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605, r. o. 26; en van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 28) kan het Hof een nationale wettelijke regeling die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt, niet toetsen aan het Europees Verdrag" (r. o. 42). In rechtsoverweging 31 van zijn arrest van 4 oktober 1991 [11] heeft het Hof dit beginsel herhaald.

11 — Zaak C-159/90, Grogan, Jurispr. 1991, blz. I-4685.

Volgens het Hof kan een nationale wettelijke regeling in ten minste twee situaties worden getoetst aan de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten: in de eerste plaats in de gevallen waarin een dergelijke regeling uitvoering geeft aan een gemeenschapsregeling (r. o. 19 van het arrest Wachauf), en in de tweede plaats, zij het meer zijdelings, in de gevallen waarin een verdragsbepaling die een uitzondering maakt op het beginsel van vrij verkeer, door een Lid-Staat wordt ingeroepen ter rechtvaardiging van een uit zijn wetgeving voortvloeiende beperking van het vrije verkeer. Dat de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten in die laatste gevallen een meer zijdelingse rol spelen, is een gevolg van het feit, dat het Hof die rechten gebruikt om de in het Verdrag geformuleerde uitzonderingen op het beginsel van vrij verkeer eng of ruim uit te leggen. [12]

32. De vraag waarom het in deze zaak draait, is of bepalingen als die van de Agri-

12 — Zo overwoog het Hof in rechtsoverweging 43 van het arrest ERT: „In het bijzonder wanneer een Lid-Staat zich beroept op het bepaalde in artikel 56 juncto artikel 66 ter rechtvaardiging van een regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren, moet deze door het gemeenschapsrecht geboden rechtvaardigingsgrond worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen en met name de fundamentele rechten."
In zijn arrest van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3503) overwoog het Hof, dat het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, enkel een bijzondere uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat één der grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is, en dat „deze bepaling geldt voor alle maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, onverschillig door welke instantie zij worden genomen. Zij bindt derhalve ook de Lid-Staten wanneer deze die ordening toepassen" (r. o. 8 en 9).
In zijn conclusie in zaak C-168/91 (Konstantinidis) gaf advocaat-generaal Jacobs als zijn mening te kennen, dat een werknemer of zelfstandige die met het oog op het verrichten van werkzaamheden in een andere Lid-Staat een beroep doet op de artikelen 48,52 en 59 EEG-Verdrag, ervan mag uitgaan dat, naar welk land van de Europese Gemeenschap hij zich ook begeeft om in zijn levensonderhoud te voorzien, hij zal worden behandeld overeenkomstig een gemeenschappelijke code van fundamentele waarden, met name die welke zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (punt 46). In zijn op 30 maart 1993 in die zaak gewezen arrest (Jurispr. 1993, blz. I-1191) sprak het Hof zich niet uit over die — naar mijn mening te ver gaande — opvatting.

culture Act 1986 zo nauw verband houden met het gemeenschapsrecht, dat zij „binnen het kader van het gemeenschapsrecht vallen". Die vraag is van fundamenteel belang, want bepalend voor de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en de nationale rechter voor zover het de bescherming van de fundamentele rechten betreft, en bovendien lastig te beantwoorden. Zij ligt op een terrein waarop het Hof zich met behoedzaamheid dient te begeven. Soortgelijke vragen kunnen in de meest uiteenlopende contexten rijzen en het is van belang, dat het Hof zijn rechtspraak ontwikkelt in het licht van de zaken die hem zijn voorgelegd.

33. Het is in deze zaak essentieel, dat de gemeenschapswetgever bij de invoering van de melkquotaregeling in 1984 niet heeft bepaald, dat op de Lid-Staten een algemene verplichting rust om de economische belangen van pachters in verband met melkquota te beschermen.

De Commissie heeft in haar mondelinge opmerkingen terecht verklaard, dat aan de Lid-Staten uitdrukkelijk een zekere beoordelingsvrijheid is gelaten en dat de gemeenschapsregeling nagenoeg volledig zwijgt over de respectieve belangen van de verpachter en van de pachter, zodat het aan het nationale recht wordt overgelaten om die belangen tegen elkaar af te wegen overeenkomstig de nationale tradities van elke Lid-Staat.

Er zijn goede gronden om die taak over te laten aan de nationale rechtsstelsels. Het lijkt mij nodig noch juist om vast te stellen, dat de Lid-Staten op dit gebied de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten hebben te eerbiedigen.

De omstandigheid, dat naar aanleiding van de vaststelling van een gemeenschapsregeling een juridisch probleem is ontstaan, betekent naar mijn mening op zichzelf nog niet, dat de door de nationale autoriteiten voor dat probleem gevonden oplossing per definitie in overeenstemming moet zijn met de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten. Dergelijke problemen kunnen en moeten in eerste instantie worden opgelost binnen het kader van de nationale rechtsstelsels, waarbij aansluiting moet worden gezocht bij de oplossingen die in de Lid-Staten gelden voor soortgelijke, naar aanleiding van nationale wetgeving ontstane problemen.

In een situatie als de onderhavige ligt het het meest voor de hand, dat de rechten van de rechtssubjecten worden beschermd op basis van het nationale recht. Er is geen reden om aan te nemen, dat de nationale rechtsstelsels die taak niet naar tevredenheid kunnen vervullen. In dit verband is het niet zonder belang, dat de Lid-Staten van de Gemeenschap stuk voor stuk staten zijn die, wat hun rechtsorde betreft, het rechtsstaatbeginsel huldigen en die de in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens geformuleerde grondrechten hebben te eerbiedigen.

In dit verband is tevens van belang, dat de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten gebaseerd zijn op de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn — juist omdat zij moeten worden gebruikt als criterium voor de beoordeling van de wettigheid van gemeenschapsregels, die in alle Lid-Staten uniform moeten worden toegepast —, en dat zij daardoor wellicht minder geschikt zijn om te worden toegepast in gevallen waarin zij enkel strekken ter beoordeling van de wettigheid van door de afzonderlijke Lid-Staten vastgestelde regelingen.

34. Bovendien kan het tegenovergestelde resultaat naar mijn mening niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de noodzaak, een uniforme en daadwerkelijke toepassing van de relevante gemeenschapsregels inzake het melkquotastelsel te verzekeren. De gemeenschapswetgever heeft het op dit gebied voor een groot deel aan de Lid-Staten overgelaten, de bepalingen van de verordeningen uit te voeren in overeenstemming met de in elk van die Lid-Staten geldende bijzondere omstandigheden; de verschillende Lid-Staten hebben dan ook, binnen de door de gemeenschapsverordeningen aangegeven grenzen, voor heel verschillende oplossingen gekozen.

35. Zoals ik al zei, is de Commissie van mening, dat uit de gemeenschapsverordeningen of uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten niet kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn regels vast te stellen waardoor bij beëindiging van de pacht de economische belangen van de pachter worden beschermd. Volgens de Commissie ligt de situatie echter anders wanneer de Lid-Staten regels vaststellen die juist een dergelijke bescherming tot doel of ten gevolge hebben. Alsdan zouden zij de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten hebben te eerbiedigen. Dit standpunt is, ofschoon begrijpelijk, naar mijn mening niet houdbaar. Dat het weinig logisch lijkt, dat een Lid-Staat die in het geheel geen maatregelen heeft getroffen om de economische belangen van de pachter te beschermen, hiermee niet in strijd handelt met de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten, terwijl een Lid-Staat die heeft getracht in zijn wetgeving bepaalde beschermingsbepalingen op te nemen, die rechten volledig moet eerbiedigen, is niet echt een doorslaggevend argument tegen het standpunt van de Commissie. Dat standpunt kan echter hoe dan ook slechts leiden tot het vereiste, dat de door de Lid-Staat vastgestelde regels qua inhoud in overeenstemming zijn met de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten. Het is in casu echter onbetwist, dat de in 1986 in het Verenigd Koninkrijk vastgestelde regeling qua inhoud in overeenstemming was met het communautaire vereiste, dat de inspanningen (en dergelijke) van de pachter moeten worden beschermd. Niet de inhoud van de regeling is in geding, maar de temporele werkingssfeer ervan. De Britse autoriteiten wordt enkel verweten, dat zij niet meteen vanaf de invoering van de melkquotaregeling dergelijke beschermende maatregelen hebben getroffen. Naar mijn mening kan niet worden staande gehouden, dat de Lid-Staten die helemaal geen beschermingsmaatregelen hebben getroffen, daartoe naar gemeenschapsrecht niet gehouden zijn, terwijl de Lid-Staten die naderhand de vereiste maatregelen treffen, naar gemeenschapsrecht verplicht zijn, die maatregelen met terugwerkende kracht tot de datum van invoering van de melkquotaregeling van toepassing te verklaren.

36. Samenvattend ben ik dan ook van mening, dat noch uit de relevante gemeenschapsverordeningen, noch uit de in de communautaire rechtsorde geldende fundamentele rechten kan worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn, bij beëindiging van de pacht de economische belangen van de pachter bij het hem toegewezen melkquotum te beschermen. Die bescherming moet worden bereikt binnen het rechtssysteem van de individuele Lid-Staten, overeenkomstig de in die staten geldende constitutionele regels.

37. In casu is — onder meer door de Commissie — betoogd, dat men zich moet afvragen, of het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag en het communautaire beginsel van gelijke behandeling meebrengen, dat pachters wier pacht in de periode tussen april 1984 en september 1986 werd beëindigd, zich kunnen beroepen op de bepalingen van de Agriculture Act 1986. Die vraag moet naar mijn mening ontkennend worden beantwoord. Zoals ik al zei, werd de Agriculture Act *niet* vastgesteld ten einde te voldoen aan een uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichting om de economische belangen van de pachter te beschermen, en het communautaire gelijkheidsbeginsel kan, *geïsoleerd beschouwd,* voor de nationale wetgevers niet de verplichting meebrengen om bepalingen die de pachter beschermen, vanaf een bepaald tijdstip van toepassing te verklaren. In casu heeft de nationale wetgever nagelaten, de wet terugwerkende kracht te verlenen. Hiermee heeft hij in overeenstemming gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel, volgens hetwelk slechts bij wijze van uitzondering aan wetten terugwerkende kracht kan worden verleend, en dan alleen wanneer het doel van de wet zulks vereist en wanneer naar behoren rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde verwachtingen van degenen die vertrouwend op de bestaande regels hebben gehandeld. Het is moeilijk zich omstandigheden voor te stellen waarin het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat de wetgever heeft nagelaten een regeling terugwerkende kracht te verlenen, en ik ben hoe dan ook van mening, dat in een situatie als de onderhavige van dergelijke omstandigheden geen sprake is.

Het beginsel van gelijke behandeling kan dan ook geen wijziging brengen in mijn eerdere conclusie.

De tweede vraag

38. De tweede vraag van de High Court luidt als volgt:

„Moeten bij ontbreken van nationale maatregelen als bedoeld in vraag a), de verordeningen nrs. 804/68, 857/84, 1371/84 en/of de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht aldus worden uitgelegd, dat zij een pachter een rechtstreeks afdwingbaar recht toekennen om onder genoemde omstandigheden van zijn verpachter een vergoeding te vorderen?"

39. Het antwoord op deze vraag volgt in feite uit het antwoord op de eerste vraag. Het is duidelijk, dat de relevante gemeen-

schapsverordeningen geen bepalingen bevatten op basis waarvan een pachter van zijn verpachter een vergoeding wegens het verlies van melkquota kan vorderen. Indien de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten geen verplichtingen in het leven roepen voor de autoriteiten van de Lid-Staten, die als zodanig kunnen worden ingeroepen, roepen zij zeker niet dergelijke verplichtingen in het leven in gedingen tussen pachters en verpachters. Het is daarom niet nodig om in te gaan op de — overigens fundamentele en lastige — vraag, of de in de communautaire rechtsorde geldende beginselen van bescherming van de fundamentele rechten in voorkomend geval verplichtingen in het leven roepen in gedingen tussen particulieren, die als zodanig kunnen worden ingeroepen, en niet alleen in gedingen tussen particulieren en de autoriteiten, tot welke de fundamentele rechten primair gericht zijn.

Conclusie

40. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de door de High Court gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

— Uit de verordeningen (EEG) nrs. 804/68 en 857/84 van de Raad en nr. 1371/84 van de Commissie of uit de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht kan niet worden afgeleid, dat de Lid-Staten verplicht zijn tot het treffen van maatregelen als die welke het Verenigd Koninkrijk heeft getroffen met de Agriculture Act 1986, betreffende het recht van de pachter om van zijn verpachter een vergoeding te vorderen.

— Genoemde verordeningen en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht kunnen niet aldus worden uitgelegd, dat de pachter daaraan rechtstreeks het recht kan ontlenen om van zijn verpachter een vergoeding te vorderen.