CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 9 juli 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak heeft het Bundesverwaltungsgericht een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1984, L 132, blz. 11). Deze bepaling heeft betrekking op de verdeling van melkquota in geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving van een gedeelte van een bedrijf.

De relevante wetgeving

2. Het Hof is inmiddels wel vertrouwd met de basisregeling van het melkquotastelsel. Bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad (PB 1984, L 90, blz. 10) werd een artikel 5 quater ingevoegd in verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten. Volgens de regeling van artikel 5 quater wordt aan landbouwers een quotum (aangeduid als „referentiehoeveelheid") toegekend en geldt voor de door hen geproduceerde hoeveelheden melk die het quotum overschrijden, een extra heffing met prohibitieve tarieven.

3. De algemene voorschriften voor de toepassing van de heffing zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad (PB 1984, L 90, blz. 13). Artikel 7, lid 1, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad (PB 1985, L 68, blz. 1), bepaalt:

„In geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf wordt de overeenkomstige referentiehoeveelheid volgens nader vast te stellen bepalingen geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam overgedragen."

Artikel 7, lid 4, zoals gewijzigd, bepaalt:

„Ingeval de pacht verstrijkt kunnen de Lid-Staten, indien de pachter geen recht heeft op verlenging van de pacht onder soortgelijke voorwaarden, bepalen dat de referentiehoeveelheid die overeenkomt met het bedrijf (of het deel van het bedrijf) [1] 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."

4. Nadere voorschriften voor de toepassing van de heffing waren neergelegd in verordening nr. 1371/84 van de Commissie, waarvan

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — De tekst tussen haakjes is toegevoegd bij rectificatie gepubliceerd in PB 1985, L 81, blz. 41.

artikel 5 bepaalde, dat voor de toepassing van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84 de referentiehoeveelheden worden overgedragen als volgt:

„1. in geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving van het gehele bedrijf wordt de betrokken referentiehoeveelheid overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt;

2. in geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving van een of meer gedeelten van het bedrijf wordt de betrokken referentiehoeveelheid over de producenten die het bedrijf overnemen, verdeeld op basis van de respectieve voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten of andere door de Lid-Staten vastgestelde objectieve criteria. De Lid-Staten kunnen bepalen dat geen rekening wordt gehouden met overgedragen gedeelten, waarvan de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakte kleiner is dan een door hen vast te stellen minimum;

3. het bepaalde in de punten 1 en 2 is van toepassing voor andere gevallen van overgang die, op grond van de nationale regelingen, voor de producenten vergelijkbare juridische consequenties hebben.

De Lid-Staten kunnen het bepaalde in de punten 1 en 2 toepassen ten aanzien van overgangen die hebben plaatsgevonden tijdens en sinds de referentieperiode."

5. Verordening nr. 1371/84 is inmiddels vervangen door de op 4 juni 1988 in werking getreden verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie (PB 1988, L 139, blz. 12). De bepalingen van artikel 7, eerste alinea, punten 1 tot en met 3, van de nieuwe verordening zijn, afgezien van enkele kleine wijzigingen die niet relevant zijn voor het onderhavige geval, identiek aan die van artikel 5, eerste alinea, punten 1 tot en met 3, van verordening nr. 1371/84.

6. De belangrijkste uitvoeringsmaatregel die in Duitsland met betrekking tot voornoemde bepalingen werd getroffen, is blijkbaar de Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGVO) van 25 mei 1984 (BGBl. 1984 I, blz. 720). § 7, lid 3a, van de sinds 25 juni 1986 geldende versie (BGBl. 1986 I, blz. 1227) bepaalt:

„Indien voor de melkproduktie gebruikte delen van een bedrijf op grond van een vóór 2 april 1984 gesloten pachtovereenkomst na 30 september 1984 aan de verpachter worden teruggegeven, gaat voor een teruggegeven oppervlakte van minder dan 5 ha geen referentiehoeveelheid over; de met een oppervlakte van meer dan 5 ha overeenkomende referentiehoeveelheid gaat voor de helft, doch met een maximum van 2 500 kg per ha, op de verpachter over. Dit is niet van toepassing indien de verpachter en de pachter anders overeenkomen, de pachter de pachtovereenkomst opzegt of de verpachter aantoont, dat hij op de referentiehoeveelheid is aangewezen voor de melkproduktie voor zichzelf, zijn echtgenote of zijn kinderen; in die gevallen gaat evenwel ten hoogste 5 000 kg per ha aan de verpachter over."

7. De zojuist aangehaalde bepaling werd vermoedelijk vastgesteld ter uitvoering van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 590/85. Uit de Duitse wettelijke regeling blijkt evenwel niet, hoe de „referentie-hoeveelheid die overeenkomt met een oppervlakte van meer dan 5 ha" moet worden vastgesteld. Derhalve dient deze hoeveelheid, bij gebreke van „andere" door de betrokken Lid-Staat vastgestelde „objectieve criteria", overeenkomstig artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1371/84 te worden bepaald „op basis van de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten".

De feiten en het belangrijkste geschilpunt

8. Knüfer had een melkveehouderij gepacht van de vader van Buchmann. De boerderij had een oppervlakte van 10,2112 ha, waarvan 0,2395 ha erf en gebouwen, 0,1059 ha wegen, 0,0879 ha bos en 9,7779 ha landbouwareaal, daaronder begrepen een moestuin van 0,06 ha. Naast deze gronden had Knüfer van een zekere Holsteg nog eens 4,75 ha en van een zekere Neuenhaus 0,75 ha gepacht. Hem was een melkquotum van 88 300 kg toegekend.

9. De pachtovereenkomst met Holsteg werd met wederzijds goedvinden op 28 februari 1987 ontbonden. Knüfer stemde erin toe, dat op Holsteg een referentiehoeveelheid van 23 750 kg (5 000 kg x 4,75 ha) overging. Op 9 maart 1987 werd dit door de Landwirtschaftskammer Rheinland definitief goedgekeurd.

10. Enkele maanden eerder had Buchmanns vader de pachtovereenkomst met Knüfer opgezegd en de hoeve werd op 5 november 1986 aan de eigenaar teruggegeven. Op 14 oktober 1986 sloten Buchmann en zijn vader een overeenkomst, waarbij de aan Knüfer verpachte hoeve en — blijkbaar — een groot aangrenzend areaal (in totaal 130 ha) aan Buchmann werden overgedragen. Deze verzocht de directeur van de Landwirtschaftskammer schriftelijk te verklaren, dat bij die overdracht een referentiehoeveelheid voor de eertijds aan Knüfer verpachte eigendom op hem was overgegaan. Aan dat verzoek werd slechts gedeeltelijk gevolg gegeven. Buchmann stelde tegen de gedeeltelijke afwijzing van het verzoek beroep in.

11. Het geding is thans aanhangig bij het Bundesverwaltungsgericht, dat van oordeel is, dat zijn uitspraak afhangt van de betekenis van het begrip „de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten" in artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1371/84.

12. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Omvat het begrip ‚voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten' in artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening (EEG) nr. 1371/84 de door het erf, de gebouwen en de wegen ingenomen oppervlakten van het bedrijf in de zin van bedoelde bepaling?"

13. Hoewel de feiten en de gerechtelijke procedure (die hier niet behoeft te worden

weergegeven) enigszins ingewikkeld zijn en de relevante wettelijke regeling geenszins duidelijk is, is de kern van het geschil waarover het Hof uitspraak moet doen, betrekkelijk eenvoudig. Toen de pachtovereenkomst van Knüfer afliep en de grond aan Buchmann senior werd teruggeven, moest worden bepaald, welk deel van het melkquotum, dat aan Knüfer was toegekend voor een bedrijf dat andere stukken land omvatte, overeenkomstig artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1371/84 aan Buchmann moest worden overgedragen. Ik wijs erop, dat op grond van artikel 5, eerste alinea, punt 3, voor de teruggave van een deel van het bedrijf aan de verpachter artikel 5, eerste alinea, punt 2, van toepassing is (arrest van 13 juli 1989, zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 15). Volgens artikel 5, eerste alinea, punt 2, moet het quotum worden verdeeld op basis van de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten. Aan het Hof wordt gevraagd, of het begrip „de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten" enkel betrekking heeft op weiden en grasland dan wel of hieronder ook de door het erf, de gebouwen en de wegen ingenomen oppervlakten van het bedrijf worden begrepen. Indien het begrip in de ruimere betekenis wordt opgevat, vormt de grond die aan het einde van de pacht aan de familie Buchmann werd teruggegeven, een groter deel van de door Knüfer „voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten" en is het aan Buchmann overgedragen melkquotum naar evenredigheid groter.

Het antwoord op de vraag

14. Na afloop van de schriftelijke behandeling in deze zaak heeft het Hof arrest gewezen in zaak C-121/90 (arrest van 6 december 1991, Posthumus, Jurispr. 1991, blz. I-5833), waarin een vergelijkbare vraag over de uitlegging van een identieke bepaling in artikel 7, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1546/88 aan de orde was. Het Hof overwoog, dat wanneer de Lid-Staat geen andere objectieve criteria heeft vastgesteld, het quotum moet worden verdeeld volgens de verhouding van de omvang van de respectieve oppervlakten van het bedrijf die voor de melkproduktie worden gebruikt, daaronder begrepen de bebouwde oppervlakten, zonder dat rekening kan worden gehouden met de mate waarin de verschillende oppervlakten aan de totale melkproduktie van het bedrijf hebben bijgedragen (r. o. 9). In punt 1 van het dictum verklaarde het Hof, dat het quotum enkel naar verhouding van de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten moet worden verdeeld, zonder dat rekening kan worden gehouden met andere elementen, zoals de gebouwen die tot het bedrijf behoren.

15. Op het eerste gezicht lijken rechtsoverweging 9 van het arrest en punt 1 van het dictum met elkaar in tegenspraak te zijn. Uit rechtsoverweging 9 vloeit voort, dat bebouwde oppervlakten bij de verdeling van het quotum op basis van de voor de melkproduktie gebruikte oppervlakte in aanmerking moet worden genomen, terwijl uit het dictum het tegendeel zou kunnen worden opgemaakt. Het komt mij evenwel voor, dat het slechts een schijnbare tegenspraak betreft. Mijns inziens bedoelde het Hof, dat de grond waarop gebouwen staan, in aanmerking moet worden genomen, maar dat buiten beschouwing moet worden gelaten, dat het een grotere (of kleinere) waarde heeft dan gewoon grasland. Met andere woorden, het Hof stelde zich op het standpunt, dat wanneer een Lid-Staat geen andere objectieve criteria heeft vastgesteld, de grondregel van artikel 7, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1546/88 op zuiver territoriale basis van toepassing moet zijn. Dat stemt

overeen met het standpunt dat ik als advocaat-generaal in de zaak Posthumus heb ingenomen.

16. In de onderhavige zaak werd de schriftelijke behandeling gesloten voordat het arrest Posthumus werd gewezen, en aangezien overeenkomstig artikel 104, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering geen mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden, hebben partijen geen gelegenheid gehad hun opmerkingen over de implicaties van het arrest Posthumus voor de onderhavige zaak kenbaar te maken. Er kan evenwel, gelet op deze uitspraak, geen twijfel bestaan omtrent de uitkomst.

17. In haar schriftelijke opmerkingen gaf de Commissie te kennen, dat het begrip „voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten" aldus moet worden uitgelegd, dat hieronder enkel weiden en oppervlakten voor de teelt van voedergewassen worden begrepen en dus niet koestallen en door erf en wegen ingenomen oppervlakten. Mijns inziens rechtvaardigen de argumenten van de Commissie evenwel niet, dat wordt afgeweken van het precedent van de zaak Posthumus.

18. Volgens het eerste argument van de Commissie wordt de restrictieve uitlegging ingegeven door de tekst van de bepaling, waarin enerzijds wordt gesproken van „gedeelte van het bedrijf" en anderzijds van „voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten". De Commissie leidt uit deze terminologie af, dat het tweede begrip een strikte betekenis heeft en enkel oppervlakten omvat die *rechtstreeks* voor de melkproduktie worden gebruikt, dus weiden en oppervlakten voor de teelt van voedergewassen, maar niet gebouwen, erven of wegen. Ik deel deze opvatting niet. Het ligt voor de hand, dat het begrip „voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten" geen bossen, boomgaarden, siertuinen, varkensstallen of andere installaties die klaarblijkelijk niet belangrijk tot de melkproduktie kunnen bijdragen, kan omvatten. Maar volgens de gewone betekenis van het begrip is er geen reden om koestallen, schuren, erf, wegen of een ander deel van het bedrijf, dat belangrijk tot de melkproduktie bijdraagt, daarvan uit te sluiten. Het argument, dat koestallen niet rechtstreeks voor de melkproduktie worden gebruikt, is bijzonder verbazingwekkend. Maar de bijdrage van de andere installaties tot de melkproduktie kan evenmin worden ontkend. Zelfs de wegen zijn van belang, omdat zij de verschillende delen van het bedrijf met elkaar verbinden, ongeacht of zij ertoe dienen vee te drijven, hooi binnen te halen of mest uit te rijden.

19. In de tweede plaats betoogt de Commissie, dat haar restrictieve uitlegging in overeenstemming is met de strekking van de bepaling, die, als ik het argument goed begrijp, erin bestaat, een rechtvaardige verdeling van het quotum over de betrokken personen te waarborgen. Volgens de Commissie wordt de verpachter ongerechtvaardigd bevoordeeld, indien rekening werd gehouden met de aan hem teruggegeven gebouwen, maar bij gebreke van dergelijke gebouwen geen rekening kon worden gehouden met die welke de pachter houdt. Ik zie niet, hoe het opnemen van bebouwde oppervlakten in de berekeningen tot onrechtvaardige resultaten zou kunnen leiden, voor zover natuurlijk geen bijzonder gewicht aan deze oppervlakten wordt toegekend wegens hun grotere waarde. Het zou integendeel onrechtvaardig zijn, zulke oppervlakten buiten beschouwing te laten, wanneer de gebouwen belangrijk tot de melkproduktie bijdragen.

20. In de derde plaats stelt de Commissie dat, indien was beoogd aan het betrokken begrip een ruimere betekenis te doen toekomen, de verordening een passende definitie zou behelzen. Zij verwijst naar verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad (PB 1977, L 131, blz. 1), die in artikel 6, lid 2, een regeling behelst voor de terugbetaling van premies voor het niet in de handel brengen in geval van gedeeltelijke overdracht van het bedrijf van de producent. Het terug te betalen bedrag moet worden berekend aan de hand van de „oppervlakte voor de teelt van voedergewassen", die in artikel 1, lid 1, sub d, van verordening (EEG) nr. 1391/78 van de Commissie (PB 1978, L 167, blz. 45) wordt omschreven als „het gehele landbouwareaal dat wordt geëxploiteerd door een producent". Volgens de Commissie zou een vergelijkbare definitie zijn opgenomen in verordening nr. 1371/84, indien het de bedoeling was geweest, dat aan het betrokken begrip een ruimere betekenis toekwam. Het komt mij evenwel voor, dat de enige juiste conclusie die kan worden getrokken uit het ontbreken van een definitie van het begrip „voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten", is, dat de woorden hun gewone betekenis hebben en alle oppervlakten die in belangrijke mate voor de melkproduktie worden gebruikt, omvatten.

De toepassing in de tijd van de verordeningen nrs. 1371/84 en 1546/88

21. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het Hof verzocht, de prejudiciële vraag te beschouwen als een vraag over de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1546/88, indien het van oordeel mocht zijn, dat deze verordening in plaats van verordening nr. 1371/84 van toepassing is. Aangezien er, zoals reeds gezegd (punt 5), geen wezenlijk verschil bestaat tussen artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1371/84 en artikel 7, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1546/88, is het niet strikt noodzakelijk, dat het Hof zich in detail bezighoudt met de toepassing in de tijd van de beide verordeningen. De Commissie heeft deze kwestie evenwel uitvoerig behandeld en daarom zal ik erop ingaan.

22. De benadering van de Commissie is mijns inziens volledig onjuist. Zij verwijst om te beginnen naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke het een algemeen erkend beginsel is, dat de wet waarbij een wettelijke bepaling wordt gewijzigd, van toepassing is, tenzij het tegendeel is bepaald, op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties die onder vigeur van de oude wet zijn ontstaan (arrest van 4 juli 1973, zaak 1/73, Westzucker, Jurispr. 1973, blz. 723). De Commissie merkt op, dat dit beginsel slechts opzij wordt gezet, wanneer de toepassing ervan in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, volgens hetwelk het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen moet worden beschermd. Vervolgens merkt zij merkwaardigerwijs op, dat het aan de nationale rechter staat om, kennelijk naar nationaal recht, uit te maken welke gemeenschapsbepaling in geval van een wetswijziging van toepassing is. Zij stelt daarna, dat mocht dit, tegen haar opvatting in, een vraag van gemeenschapsrecht zijn, de nationale rechter de op het tijdstip van zijn uitspraak geldende verordening, te weten verordening nr. 1546/88, moet toepassen.

23. Ik verschil in tweeërlei opzicht van mening met de Commissie. In de eerste plaats zie ik niet hoe naar nationaal recht kan worden uitgemaakt, of de verdeling van een melkquotum aan het einde van de pacht wordt geregeld door artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1371/84 dan wel artikel 7, eerste alinea, punt 2, van verordening nr. 1546/88. De werkingssfeer in de tijd van gemeenschapsbepalingen is duidelijk een kwestie van gemeenschapsrecht en moet worden vastgesteld in overeenstemming met de relevante beginselen van de communautaire rechtsorde. Elke andere opvatting zou onverenigbaar zijn met het vereiste, de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen.

24. In de tweede plaats, wanneer eenmaal vaststaat dat de kwestie naar gemeenschapsrecht moet worden beslist, is het mijns inziens duidelijk, dat de respectieve rechten van Knüfer en Buchmann moeten worden vastgesteld in overeenstemming met de wettelijke bepalingen die van kracht waren op het tijdstip waarop de pacht verstreek en het goed aan zijn eigenaar werd teruggegeven. In de onderhavige zaak is de vraag van zuiver academische aard, aangezien er geen wezenlijk verschil tussen de beide bepalingen bestaat. Neemt men evenwel bij wijze van hypothese aan, dat in de latere verordening een nieuw criterium voor de verdeling van de melkquota is neergelegd, dat verschilt van dat in de eerdere verordening, dan zou het kennelijk onjuist zijn, wanneer de nationale rechter de latere verordening enkel en alleen zou toepassen, omdat dat de verordening was die van kracht was op het tijdstip van zijn uitspraak. Het door de Commissie aangehaalde arrest Westzucker heeft geen enkele invloed op de onderhavige zaak, waarin de toepassing van wijzigingswetgeving op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties die onder vigeur van de oude wet zijn ontstaan, niet aan de orde is. Indien de op 4 juni 1988 in werking getreden verordening nr. 1546/88 op de verdeling van de melkquota tussen Knüfer en Buchmann zou worden toegepast wegens het feit dat het bedrijf op 5 november 1986 aan zijn eigenaar werd teruggegeven, dan zou dat een duidelijk geval van toepassing met terugwerkende kracht zijn, dat evenwel op generlei wijze zou kunnen worden gerechtvaardigd. Het Hof heeft de toepasselijke beginselen duidelijk geformuleerd in het arrest van 12 november 1981 (gevoegde zaken 212/80 tot en met 217/80, Salumi, Jurispr. 1981, blz. 2735, r. o. 9 en 10):

„Worden procesregelen doorgaans geacht te gelden voor alle bij hun inwerkingtreding hangende rechtsgedingen, met materiële rechtsregelen is dit niet het geval. Integendeel, laatstgenoemde regelen worden geacht ten aanzien van vóór hun inwerkingtreding verworven rechtsposities alleen te gelden, voor zover er blijkens hun bewoordingen, doelstelling of opzet, zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend.

Zulk een uitlegging verzekert de eerbiediging van het beginsel der rechtszekerheid en van het beginsel volgens hetwelk het gewettigd vertrouwen bescherming verdient, krachtens welke beginselen de communautaire wettelijke bepalingen duidelijk moeten zijn, zodat er door de justitiabelen op kan worden afgegaan. Het Hof heeft meermalen op het belang van deze beginselen gewezen, met name in de arresten, op 25 januari 1979 gewezen in de zaken Racke (98/78, Jurispr. blz. 69) en Decker (99/78, Jurispr.

blz. 101), waarin het uitsprak dat het beginsel der rechtsbescherming zich er in het algemeen tegen verzet dat het tijdstip van ingang van een communautair besluit op een aan publikatie voorafgaand tijdstip wordt bepaald, hetgeen alleen in uitzonderingsgevallen anders kan zijn, namelijk wanneer dat voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het rechtmatig vertrouwen der betrokkenen naar behoren in acht is genomen."

Conclusie

25. Ik ben derhalve van mening, dat de door het Bundesverwaltungsgericht aan het Hof gestelde vraag moet worden beantwoord als volgt:

„Het begrip ‚voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten' in artikel 5, eerste alinea, punt 2, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie omvat de door het erf, de gebouwen en de wegen ingenomen oppervlakten van het bedrijf, voor zover zij belangrijk tot de melkproduktie bijdragen."