CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 23 mei 1996 *

1. Het Verwaltungsgericht Düsseldorf verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Kon de referentiehoeveelheid voor melk die op 2 april 1984 is toegekend aan een Duitse melkproducent die een boerderij in Duitsland en daarnaast in Duitsland en in Nederland nog gepachte percelen exploiteert en die aan een Duitse koper levert, gedeeltelijk worden gekoppeld aan de percelen van deze melkproducent die hij in Nederland heeft gepacht, met als gevolg dat de desbetreffende referentiehoeveelheid na beëindiging van de pachtovereenkomst op de verpachter overgaat, of kon het aan de Duitse melkproducent toegekende quotum uitsluitend aan Duitse percelen worden gekoppeld?"

De feiten

2. Blijkens het dossier is verzoekster in het hoofdgeding, de Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten (hierna: „Kirchengemeinde"), een Duitse parochie, die eigenaar is van 20,2123 ha landbouwgrond, waarvan 17,69 ha in Nederland is gelegen en de rest in Duitsland. De betrokken percelen, waarop melkvee wordt gehouden, werden door de Kirchengemeinde vóór 1984 verpacht aan een Duitse landbouwer, Jansen, die zelf eigenaar was van een landbouwbedrijf van 1,07 ha.

Van 1983 tot aan zijn overlijden in 1989 leverde Jansen zijn melkproductie aan een Duitse melkfabriek. Op basis van die leveringen hadden de Duitse autoriteiten hem een referentiehoeveelheid van 182 000 kg toegekend.

3. Na Jansens overlijden richtte zijn dochter en enige erfgename, E. Jansen, tezamen met A. Derksen een vennootschap naar burgerlijk recht (Gesellschaft bürgerlichen Rechts — GbR) op om hun respectieve referentiehoeveelheden gemeenschappelijk te exploiteren. Bij besluit van 23 maart 1990 bevestigde verweerder, de directeur van de Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter (hierna: „Landwirtschaftskammer"), E. Jansen a posteriori, dat de destijds aan wijlen haar vader toegekende referentiehoeveelheid, die 192 933 kg bedroeg, per 15 maart 1989 bij wege van erfenis naar haar was overgegaan.

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

4. Bij afzonderlijke besluiten van 30 januari 1990 bevestigde de Landwirtschaftskammer, op verzoek van de vennootschap Derksen en Jansen, de overgang naar deze laatste van referentiehoeveelheden van 192 933 kg (van het bedrijf Jansen) en 953 510 kg (van het bedrijf Derksen). Bij afzonderlijke wijzigingsbesluiten van 13 juni 1990 zijn die hoeveelheden verlaagd tot respectievelijk 191 004 kg en 943 975 kg. In de periode daarna beheerde de vennootschap beide bedrijven, evenwel zonder dat de Kirchengemeinde om instemming was verzocht en zonder van deze laatste toestemming voor onderpacht te hebben verkregen.

5. Op 15 november 1990 kwamen de vennoten Derksen en Jansen overeen, de burgerlijke vennootschap te ontbinden, zulks nadat de Kirchengemeinde bij de ter zake van pachtovereenkomsten bevoegde kamer van de Arrondissementsrechtbank te Arnhem een beroep had ingesteld, dat uiteindelijk tot de beëindiging van de pachtovereenkomst tussen Jansen en de Kirchengemeinde heeft geleid.

6. Bij notariële akte van 13 december 1990 kocht Derksen de percelen van E. Jansen, zijnde 1,07 ha, alsook het melkquotum dat deze had geërfd. Dezelfde dag verzocht hij om toekenning van de melkquota van de burgerlijke vennootschap Derksen en Jansen. De Landwirtschaftskammer ging op dat verzoek in en bevestigde bij twee afzonderlijke besluiten van 12 maart 1991 de overgang van de referentiehoeveelheden van 191 004 kg en 943 975 kg naar Derksen.

7. Op 5 december 1991 verzocht de Kirchengemeinde voor de in Nederland gelegen percelen om afgifte van een verklaring als bedoeld in § 9, lid 2, sub 3, van de Verordnung über die Abgaben im Rahmen von Garantiemengen im Bereich der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (Milch-Garantiemengen-Verordnung), dat zij bij de beëindiging van de pacht recht had op een evenredig gedeelte van de referentiehoeveelheid van Jansen, voor de in Nederland gelegen landbouwpercelen. De overgang van het gebruik van de landbouwpercelen vond plaats op 1 februari 1991.

8. Bij besluit van 19 maart 1992 wees de Landwirtschaftskammer dat verzoek af, op grond dat de in het gemeenschapsrecht voorziene koppeling van de referentiehoeveelheid aan de gebruikte percelen noodzakelijkerwijs beperkt is tot het nationale grondgebied, omdat aan elke Lid-Staat een gegarandeerde totale hoeveelheid wordt toegekend. Haars inziens kan de overdracht van individuele referentiehoeveelheden, tezamen met de desbetreffende percelen, de stabiliteit van de toekenning van de aan elke Lid-Staat toegekende gegarandeerde totale hoeveelheid slechts garanderen, indien het beginsel van de koppeling van het quotum aan het gebruikte perceel tot het nationale grondgebied beperkt is. Bijgevolg besliste de Landwirtschaftskammer, dat aangezien de betrokken percelen in Nederland lagen, daaraan geen Duits quotum kon worden gekoppeld, ook al ging het om een bedrijfswisseling tussen Duitse onderdanen.

9. Daartegen diende de Kirchengemeinde bezwaar in met het betoog, dat men, gezien de gemeenschapsbepalingen ter beperking van de melkproductie in verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 [1] en in verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 [2], niet kan stellen dat het beginsel van de koppeling van het quotum aan het gebruikte perceel beperkt is tot het nationale grondgebied. Zo definieert artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 de term „bedrijf" duidelijk als „het geheel van productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd". Volgens de Kirchengemeinde is het doorslaggevende element, op welk nationaal quotum de melkproductie van Jansens bedrijf tijdens de referentieperiode, dus in 1983, is toegerekend. Aangezien de productie van dat jaar aan een Duitse melkfabriek is geleverd, was het quotum — destijds 182 000 kg — opgenomen in de totale hoeveelheid van de Bondsrepubliek Duitsland. Op 19 mei 1992 wees de Landwirtschaftskammer dat bezwaar af.

10. Op 11 juni 1992 stelde de Kirchengemeinde tegen die afwijzing beroep in bij het Verwaltungsgericht Düsseldorf, met verzoek haar een gedeelte van de destijds aan Jansen toegekende referentiehoeveelheid toe te wijzen. In wezen voerde zij daarbij dezelfde middelen en argumenten aan als in haar bezwaarschrift.

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

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

De toepasselijke wettelijke regeling

11. Het Hof is vertrouwd met de in casu toepasselijke gemeenschapsregeling. Het gaat om verordening nr. 856/84, waarbij de extra heffing is ingevoerd, verordening nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de extra heffing [3], en verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [4] houdende nadere voorschriften voor de toepassing van de extra heffing. Laatstgenoemde verordening is opgeheven bij verordening nr. 1546/88 van de Commissie [5], waarbij de ter zake toepasselijke regeling is gewijzigd. Deze verordeningen zijn vastgesteld om de structurele overschotten op de communautaire markt voor melk en zuivelproducten af te bouwen door middel van de invoering van een extra heffing op de melkproductie. In het kader van dit systeem wordt de landbouwers op basis van hun productie tijdens een bepaalde periode (de zogenaamde „referentieperiode"), een individuele referentiehoeveelheid toegekend, zodat de extra heffing wordt toegepast op de hoeveelheden die deze referentiehoeveelheid overschrijden.

12. Teneinde zo veel mogelijk het evenwicht tussen vraag en aanbod in de zuivelsector te herstellen, is bij verordening nr. 856/84 voor een periode van vijf jaar een extra heffing

3 — In de versie van verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1985, L 68, blz. 1).

4 — Verordening 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).

5 — Verordening van 3 juni 1988 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 1988, L 139, blz. 12).

ingevoerd op de hoeveelheden boven een bepaald maximum, aanvankelijk vastgesteld op 97,2 miljoen ton melk voor de gehele Gemeenschap. [6] Met het oog daarop is bij verordening nr. 856/84 een artikel 5 quater toegevoegd aan de basisverordening voor de sector melk en zuivelproducten. [7] Ingevolge lid 1 van deze bepaling wordt gedurende vijf opeenvolgende tijdvakken van 12 maanden, te beginnen op 1 april 1984, een extra heffing ingesteld ten laste van de producenten of kopers van koemelk die een bepaalde, vast te stellen hoeveelheid overschrijden. [8] Deze heffing wordt berekend volgens een formule A, die van toepassing is op de producenten, of volgens een formule B, die van toepassing is op de kopers.

In formule A, de enige die in casu relevant is, is bepaald:

„— Voor elke melkproducent geldt een heffing over de hoeveelheden melk en/of melkequivalent die hij aan een koper heeft geleverd en die gedurende het betrokken tijdvak van 12 maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden."

Ingevolge artikel 5 quater, lid 3, mag de som van de in lid 1 bedoelde referentiehoeveelheden, onder voorbehoud van lid 4, niet meer bedragen dan een gegarandeerde totale hoeveelheid die gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in de betrokken Lid-Staat in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd aan bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken, verhoogd met 1%. Aan elke Lid-Staat werd een gegarandeerde totale hoeveelheid toegekend, die voor Duitsland 23 248 000 ton bedroeg.

13. In verordening nr. 857/84 zijn de algemene voorschriften voor de toepassing van de extra heffing neergelegd. Indien voor formule A wordt gekozen, is ingevolge artikel 2, lid 1, van die verordening de referentiehoeveelheid gelijk aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent tijdens het kalenderjaar 1981 is geleverd, verhoogd met 1 %.

Ingevolge lid 2 van dezelfde bepaling

„[kunnen] de Lid-Staten (...) evenwel bepalen dat op hun grondgebied de in lid 1 bedoelde referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd (...) gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 omschreven gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden".

6 — Zie de vierde en de vijfde overweging van de considerans van deze verordening.

7 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10).

8 — Bij verordening EEG) nr. 1109/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB 1988, L 110, blz. 27) is artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 gewijzigd in die zin, dat de toepassingsduur van de regeling inzake de extra heffing tot acht periodes van twaalf maanden is verlengd.

De Bondsrepubliek Duitsland heeft geopteerd voor formule A en heeft 1983 als referentiejaar gekozen.

14. De overgang van de referentiehoeveelheden in geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf is geregeld in artikel 7 van verordening nr. 857/84. In de oorspronkelijke redactie van die bepaling was het beginsel van de koppeling van de referentiehoeveelheid aan het gebruikte perceel verwoord als volgt:

„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."

15. Een jaar later echter is artikel 7 van verordening nr. 857/84 geherformuleerd bij verordening nr. 590/85. Blijkens de zesde overweging van de considerans van deze verordening kan de toepassing van dat artikel „in bepaalde gevallen (...) leiden tot moeilijke economische en sociale situaties (...) [en is] het derhalve dienstig (...) om een pachter wiens pacht op een bepaald bedrijf verstrijkt in staat te stellen elders zijn melkproduktie voort te zetten en de Lid-Staten te machtigen de met het bedrijf dat hij verlaat overeenkomende referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk ter beschikking te stellen van deze pachter".

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 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."

16. Verordening nr. 1371/84 houdende nadere voorschriften voor de toepassing van de extra heffing is, zoals hierboven gezegd, vervangen door verordening nr. 1546/88. De inhoud van artikel 5 van verordening nr. 1371/84 is overgenomen in artikel 7 van verordening nr. 1546/88, dat luidt als volgt:

„Voor de toepassing van artikel 7 van verordening (EEG) nr. 857/84, en onverminderd lid 3 van genoemd artikel, worden de referentiehoeveelheden van producenten (...) in het kader van de formules A (...) als volgt overgedragen:

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 overnemen, verdeeld op basis van de respectieve, voor de melkproduktie gebruikte oppervlakten (...);

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

4. in geval van toepassing van hetgeen in artikel 7, (...) lid 4, van verordening (EEG) nr. 857/84 is bepaald met betrekking tot (...) lopende pachtovereenkomsten die niet op soortgelijke voorwaarden als de tot dan geldende kunnen worden verlengd, wordt de referentiehoeveelheid die overeenkomt met het bedrijf of het bedrijfsdeel waarop de (...) niet-verlengde pachtovereenkomst betrekking heeft, geheel of gedeeltelijk ter beschikking van de betrokken producent gesteld indien deze voornemens is de melkproduktie voort te zetten, op voorwaarde dat de som van de aldus tot zijn beschikking gestelde referentiehoeveelheid en de hoeveelheid die overeenkomt met het bedrijf dat hij overneemt of waarop hij zijn produktie voortzet, niet groter is dan de referentiehoeveelheid waarover hij vóór (...) het verstrijken van de pachtovereenkomst beschikte."

17. Ten slotte zijn in artikel 12, sub c en d, van verordening nr. 857/84 de begrippen „producent" en „bedrijf" gedefinieerd, en wel als volgt:

producent: de landbouwexploitant, natuurlijke of rechtspersoon of groepering van natuurlijke of rechtspersonen, waarvan het bedrijf op het geografische grondgebied van de Gemeenschap is gevestigd,

— die melk of andere zuivelproducten rechtstreeks aan de consument verkoopt,

— en/of levert aan de koper;

bedrijf: het geheel van productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd.

De ten tijde van de beëindiging van de pachtovereenkomst tussen de Kirchengemeinde en E. Jansen toepasselijke wettelijke regeling was die van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordeningen nrs. 590/85 en 1546/88.

Onderzoek van de prejudiciële vraag

18. In de verwijzingsbeschikking betwijfelt de verwijzende rechter de wettigheid van de weigering van de Landwirtschaftskammer om de door de Kirchengemeinde gevraagde verklaring af te geven. In de eerste plaats merkt hij op, dat in de Duitse wettelijke regeling in overeenstemming met bovengenoemde gemeenschapsverordeningen het beginsel is neergelegd van de koppeling van de referentiehoeveelheden aan de gebruikte percelen, ook bij teruggave van voor de melkproductie gebruikte bedrijfsdelen aan de verpachter aan het einde van de pachtovereenkomst. In de tweede plaats merkt hij op, dat de nationale wettelijke regeling noch de toepasselijke gemeenschapsregeling een onderscheid maakt naargelang de aan de verpachter bij het einde van de pachtovereenkomst teruggegeven percelen tot het nationale grondgebied behoren dan wel in een andere Lid-Staat zijn gelegen. In de derde plaats kan zijns inziens uit de definitie van het begrip „bedrijf" in artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84, naar luid waarvan „[een] bedrijf het geheel van produktieeenheden [is] die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd", worden afgeleid, dat het dienaangaande niet van belang is, of een gedeelte van de percelen op het grondgebied van een andere Lid-Staat is gelegen. Ten slotte voegt hij daar nog aan toe, dat de overdracht van referentiehoeveelheden over de nationale grenzen heen niettemin het probleem van de toekenning van bepaalde, specifiek voor elke Lid-Staat berekende gegarandeerde melkhoeveelheden kan doen rijzen.

19. De Kirchengemeinde, Derksen (interveniënt) en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen bij het Hof ingediend. Ter terechtzitting heeft de Landwirtschaftskammer de door haar in de bestreden administratieve handeling aangevoerde argumenten herhaald.

De Kirchengemeinde betoogt, dat het beginsel van de koppeling van het quotum aan het perceel niet betekent, dat dit quotum alleen maar gekoppeld kan zijn aan de op het grondgebied van een Lid-Staat gelegen percelen die voor de melkproductie worden gebruikt. Zij stelt, dat dit beginsel in het geval van een grensoverschrijdend bedrijf niet meebrengt, dat het aan de percelen gekoppelde melkquotum op twee verschillende nationale hoeveelheden wordt toegerekend. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland voor de formule A heeft geopteerd en 1983 als referentiejaar heeft gekozen, en de producent (Jansen) in dat jaar zijn gehele productie aan een Duitse melkfabriek heeft geleverd, heeft die productie niet alleen gediend als basis voor toekenning van zijn referentiehoeveelheid, maar is zij tevens opgenomen in de berekening van de aan die Lid-Staat toegekende gegarandeerde totale hoeveelheid. De Kirchengemeinde voegt daaraan toe, dat indien het met de in Nederland gelegen percelen overeenstemmende gedeelte van dat quotum, dat nooit op de gegarandeerde totale hoeveelheid van die Lid-Staat is toegerekend, thans bij die hoeveelheid zou moeten worden bijgeteld, Nederland verplicht zou zijn aan de Gemeenschap een heffing wegens overschrijding van de gegarandeerde totale hoeveelheid te betalen, zonder dat het wat dan ook had kunnen ondernemen om dat te voorkomen. Zulks zou niet te rijmen vallen met het doel van verordeningen nrs. 856/84 en 857/84, en indruisen tegen de definitie van het begrip „bedrijf" in artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84.

20. In zijn schriftelijke opmerkingen stelt Derksen, dat toepassing van het beginsel van de koppeling van het quotum aan het perceel enkel mogelijk is in het kader van de gegarandeerde nationale hoeveelheden van elke Lid-Staat en dat dus de referentiehoeveelheid van een Duitse producent aan op het Duitse grondgebied gelegen percelen gekoppeld moet blijven, daar zij deel uitmaakt van de gegarandeerde totale hoeveelheid van de Bondsrepubliek Duitsland.

21. De Commissie is van mening, dat de weigering van de Duitse administratie om in te gaan op het verzoek van de Kirchengemeinde en te erkennen dat deze bij het einde van de pachtovereenkomst recht heeft op een gedeelte van de referentiehoeveelheid dat evenredig is aan de oppervlakte van de in Nederland gelegen percelen, op grond dat die percelen in een andere Lid-Staat gelegen zijn, een ongelijke behandeling oplevert.

22. Om te kunnen nagaan of deze ongelijke behandeling gerechtvaardigd is uit hoofde van redenen die inherent zijn aan de bij verordening nr. 856/84 ingevoerde regeling betreffende de extra heffing, heeft de Commissie de regeling uitgelegd die bij de beëindiging van de pachtovereenkomst van toepassing was. In de eerste plaats merkt zij op, dat verordening nr. 856/84 de gegarandeerde totale hoeveelheid van de Lid-Staten vaststelde op basis van de totale hoeveelheid melk die tijdens een bepaalde periode werd geleverd aan bedrijven die in de Lid-Staten melk bewerken of verwerken, zonder dat daarbij een onderscheid naar de herkomst van de melk werd gemaakt. In de tweede plaats merkt zij op, dat in de definities van de begrippen „producent" en „bedrijf" in artikel 12, sub c en d, van verordening nr. 857/84 slechts één voorwaarde wordt gesteld, namelijk dat de productie-eenheden „op het geografische grondgebied van de Gemeenschap" zijn gevestigd.

De Commissie voegt daaraan toe, dat in dit systeem wordt uitgegaan van de normale situatie, namelijk die waarin de producenten de melk leveren aan bedrijven die zijn gevestigd in de Lid-Staat waar hun percelen gelegen zijn. Wanneer in een uitzonderingsgeval de producent de melk echter aan een buiten de landsgrenzen gevestigd bedrijf levert, zoals in casu het geval is, dan sluit het feit, dat met deze leveringen rekening is gehouden bij de berekening van de gewaarborgde totale hoeveelheid van die Lid-Staat, uit, dat nadien de overdracht van een gedeelte van de individuele referentiehoeveelheid naar een andere Lid-Staat wordt toegestaan, daar het beginsel van de verdeling van de gegarandeerde hoeveelheid op communautair niveau gehandhaafd moet blijven. In het omgekeerde geval zouden de producenten van de staat die het quotum ontvangt, worden benadeeld ten opzichte van die van de staat vanwaar het quotum afkomstig is.

Aangezien in 1983 de pachter zijn gehele productie aan de Duitse melkfabriek heeft geleverd, deze leveringen in de gegarandeerde totale hoeveelheid van de Bondsrepubliek Duitsland zijn opgenomen en de bevoegde autoriteit van die Lid-Staat hem als tegenprestatie een individuele referentiehoeveelheid heeft toegekend, concludeert de Commissie, dat deze hoeveelheid overeenkomstig de bepalingen van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1546/88 kan worden overgedragen, op voorwaarde evenwel dat die overgang plaatsvindt binnen de aan de Bondsrepubliek Duitsland toegekende

gegarandeerde totale hoeveelheid. De weigering van de nationale autoriteiten om toestemming voor deze overdracht te verlenen, op grond dat een gedeelte van de percelen in Nederland gelegen is, levert dus volgens de Commissie een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op.

23. Om de vraag van de Duitse rechter te kunnen beantwoorden, zal ik eerst onderzoeken, of een gedeelte van de destijds aan de producent (Jansen) toegekende referentiehoeveelheid bij het einde van de pacht tezamen met het perceel aan de verpachter kan worden overgedragen. Vervolgens zal ik nagaan, welke de eventuele gevolgen zijn van het feit dat het perceel op het grondgebied van een andere Lid-Staat gelegen is.

24. De dag zelf waarop de Commissie verordening nr. 856/84 vaststelde, waarbij zij de extra heffing op de hoeveelheden melk boven een referentiehoeveelheid vaststelde, stelde zij ook verordening nr. 857/84 vast, waarvan artikel 7 het algemene beginsel bevat, dat de referentiehoeveelheid (dat wil zeggen de van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid) tezamen met de desbetreffende percelen wordt overgedragen. In het arrest Twijnstra legde het Hof die bepaling aldus uit, dat „de gehele regeling van de referentiehoeveelheden [berust] op het algemene beginsel neergelegd in artikel 7 van verordening nr. 857/84 (...) inhoudende dat in geval van gedeeltelijke overdracht van het bedrijf de referentiehoeveelheid naar rato van de overgedragen landerijen aan de cessionaris wordt toegewezen". [9]

25. In het arrest Wachauf oordeelde het Hof: „Krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 590/85 (...) wordt ‚in geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf (...) de overeenkomstige referentiehoeveelheid (...) volgens nader vast te stellen bepalingen geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam overgedragen'. Krachtens artikel 7, lid 4, evenwel kunnen ‚ingeval de pacht verstrijkt (...) 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 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'. Deze bepalingen, tezamen gelezen, tonen aan, dat de gemeenschapswetgever de referentiehoeveelheid aan het einde van de pacht in beginsel wilde laten terugkeren aan de verpachter, die opnieuw de beschikking over het bedrijf verkrijgt, onverminderd de mogelijkheid voor de Lid-Staten om de referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk aan de vertrekkende pachter toe te kennen." [10]

In die zaak ging het om de vraag, of artikel 5, sub 3, van verordening nr. 1371/84 van toepassing was op de teruggave, bij het einde van de pachtovereenkomst, van een geheel van landbouwproductie-eenheden, ook wanneer dat geheel zoals het was verpacht, de melkkoeien noch de voor de melkproductie noodzakelijke technische installaties omvatte, en de pachtovereenkomst de pachter niet verplichtte melk te produceren.

9 — Arrest van 19 mei 1993 (zaak C-81/91, Jurispr. 1993, blz. I-2455, r. o. 25).

10 — Arrest van 13 juli 1989 (zaak 5/88, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 13).

In zijn arrest concludeerde het Hof: „De juridische consequenties van de teruggave van een gepacht bedrijf aan het einde van de pacht zijn vergelijkbaar, in de zin van artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 [vanaf 4 juni 1988 artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1546/88], met die van de overdracht van het bedrijf bij het verlenen van de pacht; in beide gevallen gaat het bezit van de betrokken produktie-eenheden over in het kader van de door de pacht ontstane contractuele betrekkingen. Bijgevolg is de teruggave van een gepacht geheel van landbouwproduktie-eenheden aan het einde van de pacht, een van de gevallen waarop artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 van toepassing is, voor zover de overdracht van dat geheel na de verlening van de pacht onder artikel 5, eerste alinea, sub 1, valt. Dit is het geval, wanneer het om een ‚bedrijf' in de zin van artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 gaat (...)" [11]

26. Gezien deze rechtspraak ben ik samen met advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak Kühn [12] van mening, dat ingeval een landbouwer zijn bedrijf verlaat, de referentiehoeveelheden waarover hij beschikte in beginsel terugkeren aan de eigenaar, die deze bij het aangaan van een pachtovereenkomst met een andere landbouwer aan deze laatste zal overdragen, tenzij de Lid-Staten gebruik hebben gemaakt van de hun bij artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 en bij artikel 7, sub 4, van verordening nr. 1546/88 geboden mogelijkheid om de referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk aan de vertrekkende pachter te laten toekomen, indien deze voornemens is de melkproductie voort te zetten, en op voorwaarde dat de som van de aldus tot zijn beschikking gestelde referentiehoeveelheid en de hoeveelheid die overeenkomt met het bedrijf waarop hij zijn productie voortzet, niet groter is dan de referentiehoeveelheid waarover hij vóór het verstrijken van de pachtovereenkomst beschikte.

27. Moet deze conclusie anders luiden, wanneer de aan de eigenaar bij het einde van de pachtovereenkomst teruggegeven percelen in een andere Lid-Staat gelegen zijn dan die in wiens gegarandeerde totale hoeveelheid de aan de producent-pachter in 1984 toegekende referentiehoeveelheid was opgenomen?

28. Ik denk het niet, en wel om verschillende redenen. Om te beginnen maakte de ten tijde van de beëindiging van de pachtovereenkomst tussen de Kirchengemeinde en E. Jansen toepasselijke wetgeving, wat de overgang van de referentiehoeveelheid betreft, geen onderscheid naargelang het bedrijf al dan niet in zijn geheel op het grondgebied van dezelfde Lid-Staat was gelegen.

29. Voorts wordt de referentiehoeveelheid, zoals ik hierboven heb uiteengezet, tezamen met het bedrijf overgedragen en is het begrip „bedrijf" in de zin van die specifieke wettelijke regeling in artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 gedefinieerd als „het geheel

11 — Arrest aangehaald in voetnoot 10, r. o. 15.

12 — Arrest van 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Jurispr. 1992, blz. I-35 e. v., in het bijzonder blz. I-55, punt 43).

van produktie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd".

30. De referentiehoeveelheid kan dus geheel of gedeeltelijk tezamen met de percelen worden overgedragen, mits deze laatste deel uitmaken van een bedrijf dat op het geografisch grondgebied van de Gemeenschap is gevestigd in de zin van verordening nr. 857/84. Deze uitlegging, die in casu kan worden toegepast, wordt nog kracht bijgezet door het feit, dat deze definitie is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1560/93 van de Raad [13]; sedert de inwerkingtreding van deze laatste (op 28 juni 1993) wordt het begrip „bedrijf" gedefinieerd als „het geheel van produktie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van een Lid-Staat zijn gevestigd".

31. Maar bovendien ben ik samen met de Commissie van mening, dat de weigering van de Landwirtschaftskammer om een verklaring af te geven dat een gedeelte van de destijds aan Jansen toegekende referentiehoeveelheid na de beëindiging van de pachtovereenkomst tezamen met het overeenkomstige gedeelte van de teruggekeerde percelen naar de Kirchengemeinde is overgegaan, zulks op grond dat die percelen in een andere Lid-Staat gelegen zijn, een bij artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag verboden discriminatie oplevert.

32. Ingevolge die bepaling moet de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten zich beperken tot „het nastreven van de in artikel 39 genoemde doeleinden en elke discriminatie tussen producenten of gebruikers van de Gemeenschap uitsluiten". In het arrest Graff legde het Hof die bepaling aldus uit, dat

„het discriminatieverbod van die bepaling slechts een bijzondere uitdrukking [is] van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is (...), [volgens welk] (...) vergelijkbare situaties niet verschillend [mogen] worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is". [14]

In hetzelfde arrest voegde het Hof daaraan toe, dat „de eisen van bescherming van de fundamentele rechten en beginselen in de communautaire rechtsorde de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden, en dat de Lid-Staten bijgevolg gehouden zijn, deze regelingen zo veel mogelijk in overeenstemming met bedoelde eisen toe te passen (...). Uit de rechtspraak van het Hof volgt met name, dat artikel 40, lid 3, van het Verdrag geldt voor alle maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, ongeacht door welke instantie zij worden

13 — Verordening van 14 juni 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1993, L 154, blz. 30).

14 — Arrest van 14 juli 1994 (zaak C-351/92, Jurispr. 1994, blz. I-3361, r. o. 15).

genomen. Het bindt derhalve ook de Lid-Staten wanneer deze die ordening toepassen." [15]

33. In casu wordt de verpachter die bij het einde van de pachtovereenkomst zijn aan de andere zijde van de Duitse grens gelegen percelen terugkrijgt, door de weigering van de Landwirtschaftskammer benadeeld ten opzichte van een andere verpachter die in dezelfde omstandigheden een gedeelte van een volledig in Duitsland gelegen bedrijf zou terugkrijgen. Aangezien dit een verschillende behandeling van gelijke situaties oplevert, moet worden nagegaan of deze verschillende behandeling naar gelang van de ligging van de percelen objectief gerechtvaardigd is in het kader van de regeling inzake de extra heffing.

34. Volgens de bepalingen waarin de gemeenschapswetgever die regeling heeft neergelegd, wordt de voor de Gemeenschap vastgestelde gegarandeerde totale hoeveelheid tussen de Lid-Staten verdeeld op basis van de hoeveelheden die op hun grondgebied in een bepaald jaar zijn geleverd. Deze hoeveelheid beperkt de melkproductie in die Lid-Staat, zodat de som van de aan de individuele producenten toegekende referentiehoeveelheden dit maximum niet mag overschrijden. In zijn conclusie in de zaak Graff merkte advocaat-generaal Van Gerven op [16], dat de communautaire melkquotaregeling een voor elke Lid-Staat specifiek berekende gegarandeerde totale hoeveelheid als uitgangspunt heeft. Hij voegde daaraan toe, dat uit de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 856/84 „alsook uit artikel 5 quater, lid 3, van verordening nr. 804/68 (...) mag blijken, dat het stelsel van de extra heffing *wezenlijk* afgestemd is op het grondgebied van de onderscheiden Lid-Staten aangezien het per Lid-Staat steunt op de in 1981 op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat geleverde hoeveelheden melk of andere zuivelprodukten".

35. Mijns inziens wordt de (noodzakelijkerwijs te eerbiedigen) systematiek van deze regeling geen geweld aangedaan, wanneer een referentiehoeveelheid bij het einde van de pacht geheel of gedeeltelijk met het bedrijf wordt overgedragen, zelfs wanneer een gedeelte van die percelen op het grondgebied van een andere Lid-Staat is gelegen, op voorwaarde dat die overdracht plaatsvindt binnen de gegarandeerde totale hoeveelheid waarop de aan de producent-verpachter in 1984 toegekende referentiehoeveelheid is toegerekend.

36. Om die reden ben ik, zoals ook de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen, van mening dat de specifieke aard van de regeling betreffende de referentiehoeveelheden geen verschillende behandeling rechtvaardigt naar gelang van de

15 — Arrest aangehaald in voetnoot 14, r. o. 17 en 18.

16 — Conclusie in de in voetnoot 14 aangehaalde zaak, punt 13.

ligging van de percelen en dat de in 1984 aan de producent (Jansen) toegekende referentiehoeveelheid, die deel uitmaakt van de gegarandeerde totale hoeveelheid van de Bondsrepubliek Duitsland, tezamen met de percelen gedeeltelijk aan de eigenaar moet terugkeren, zelfs wanneer deze percelen op het grondgebied van een andere Lid-Staat zijn gelegen, op voorwaarde dat deze overgang de systematiek van de regeling eerbiedigt, dat wil zeggen dat hij plaatsvindt binnen de gegarandeerde totale hoeveelheid van Duitsland.

Mitsdien geeft ik het Hof in overweging de voorgelegde vraag te beantwoorden als volgt:

„De referentiehoeveelheid die op 2 april 1984 is toegekend aan een Duitse melkproducent die een in Duitsland gelegen boerderij alsook in Duitsland en in Nederland gelegen gepachte percelen exploiteerde, en die aan een Duitse koper melk leverde, kan gedeeltelijk aan de door die producent in Nederland gepachte percelen worden gekoppeld, zodat de overeenkomstige referentiehoeveelheid bij het einde van de pacht aan de verpachter toevalt."