CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 27 april 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak wordt het Hof om uitlegging van de gemeenschapsregeling inzake melkquota vezocht in het kader van een geschil tussen een pachter en de Duitse autoriteiten betreffende de vraag, of de pachter in aanmerking kan komen voor een vergoeding voor het definitief staken van de melkproduktie uit hoofde van de desbetreffende regeling („uittredingsregeling"). Ofschoon de vragen van de nationale rechter — die betrekking hebben op de uitlegging van het begrip „bedrijf" en op de gevolgen van het einde van een pacht voor de verdere exploitatie van de quota — droog en technisch lijken, liggen aan deze vragen problemen van enig belang ten grondslag, betreffende de respectieve belangen van verpachters en pachters bij de quota en betreffende het rechtskarakter van het quotum.

De relevante wetgeving

2. Om de vragen van de nationale rechter en de onderliggende problemen te kunnen begrijpen, dienen eerst de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht en van de nationale wettelijke regeling te worden onderzocht.

3. Zoals thans welbekend is, is verordening nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten bij verordening nr. 856/84 van de Raad (PB 1984, L 90, blz. 10) gewijzigd ten einde de excedentaire melkproduktie te beperken en is bij deze verordening, naast de reeds bestaande medeverantwoordelijkheidsheffing, een heffing ingevoerd over de hoeveelheden melk of melkequivalent die een vast te stellen referentiehoeveelheid (of quotum) overschrijden. De algemene uitvoeringsbepalingen betreffende deze heffingregeling zijn neergelegd in verordening nr. 857/84 van de Raad (PB 1984, L 90, blz. 13), zoals gewijzigd. Nadere voorschriften zijn te vinden in verordening nr. 1371/84 van de Commissie (PB 1984, L 132, blz. 11), zoals gewijzigd.

4. Krachtens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 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 referentiehoeveelheden voor zover nodig worden toegevoegd aan de nationale reserve, om te worden herverdeeld onder producenten die zich in bijzondere situaties bevinden.

5. Artikel 7 van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 590/85 van de Raad (PB 1985, L 90, blz. 13), be-

* Oorspronkelijke taal: Engels.

treft de overdracht van referentiehoeveelheden na de overgang van de eigendom of het bezit van een bedrijf.

Artikel 7, lid 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, luidt als volgt:

„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."

6. Artikel 12 van verordening nr. 857/84 geeft een aantal definities. Sub c wordt het begrip „producent" gedefinieerd als:

„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 zuivelprodukten rechtstreeks aan de consument verkoopt,

— en/of levert aan de koper."

Sub d wordt het begrip „bedrijf" gedefinieerd als:

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

7. Verordening nr. 1371/84 bevat onder meer nadere voorschriften betreffende de overdracht van referentiehoeveelheden, wanneer de eigendom of het bezit van het bedrijf in andere handen overgaat. Artikel 5, lid 1, bepaalt:

„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."

Artikel 5, lid 2, voorziet in een evenredige overdracht van het quotum in geval van gedeeltelijke overgang van een bedrijf. Artikel 5, lid 3, bepaalt:

„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."

Het bij verordening nr. 1043/85 van de Commissie (PB 1985, L 112, blz. 18) aan

artikel 5 toegevoegde punt 4 betreft onder meer het geval waarin een Lid-Staat gebruik maakt van de bij artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 geboden mogelijkheid om een pachter aan het einde van de pacht het quotum geheel of gedeeltelijk te laten behouden, en bepaalt in wezen, dat de omvang van het quotum dat bij het einde van de pacht tot zijn beschikking heeft, niet groter mag zijn dan de hoeveelheid waarover hij vóór het einde van de pacht beschikte.

8. Ter uitvoering van de extra-heffingregeling stelde de Bondsrepubliek Duitsland onder meer het „Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt" van 17 juli 1984 (BBLl. I, blz. 942) vast, alsmede een uitvoeringsverordening van 20 juli 1984 (BBLl. I, blz. 1023) (te zamen hierna: „de Duitse uittredingsregeling"). Krachtens paragraaf 3 van de uitvoeringsverordening dient de verzoeker, die een producent in de zin van artikel 12, sub c, van verordening nr. 857/84 moet zijn, zich er toe verbinden de melkproduktie definitief te staken binnen zes maanden na de datum waarop de vergoeding is toegekend. Volgens paragraaf 3, lid 2, moet de verzoeker, wanneer hij pachter is van een „bedrijf" in de zin van artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 bovendien de schriftelijke toestemming van zijn verpachter overleggen.

De feiten en prejudiciële vragen

9. Uit de verwijzingsbeschikking en het dossier blijkt, dat verzoeker in het hoofdgeding, H. Wachauf, pachter was van een hoeve op grond van een oorspronkelijk in 1959 gesloten pachtovereenkomst tussen zijn ouders en de prinses zu Sayn-Wittgenstein. Laatstgenoemde had de hoeve vóór het sluiten van de pachtovereenkomst niet voor de melkproduktie gebruikt, en de pachtovereenkomst stipuleerde niet, dat de hoeve daartoe moest worden gebruikt. Wachauf nu was melkproducent, en alle bestanddelen die de hoeve specifiek geschikt maakten voor de melkproduktie, zoals de koeien en de melkinstallaties, waren door hem geleverd en waren zijn eigendom.

10. Wachaufs pachtovereenkomst liep af op 31 januari 1983, en nadat de verpachtster en een pachtrechter de verlenging van de pachtovereenkomst hadden geweigerd, ontruimde hij uiteindelijk de hoeve, blijkbaar begin 1985. Intussen was bij verordening nr. 856/84 per 2 april 1984 het systeem van de extra-heffingregeling ingevoerd, en was aan Wachauf een referentiehoeveelheid toegekend. Wachauf diende een aanvraag in voor de vergoeding wegens het definitief staken van de melkproduktie, bedoeld in voormelde Duitse wet, en legde daarbij de schriftelijke toestemming van de verpachtster over. Nadien trok de verpachtster haar toestemming evenwel in; zij betoogde dat zij niet had begrepen, dat wanneer Wachauf gebruik maakte van de regeling, de hoeve de toegekende referentiehoeveelheid zou verliezen. Daarop kwamen de Duitse autoriteiten — het Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft — bij besluit van 14 september 1984 terug op de oorspronkelijke aanvaarding van Wachaufs verzoek. Na Wachaufs vertrek van de hoeve is de grond aan zes verschillende pachters verpacht en is de betrokken referentiehoeveelheid tussen hen verdeeld.

11. Wachauf heeft beroep ingesteld tegen de weigering om hem tot de vergoedingsregeling toe te laten. In de verwijzingsbeschikking verklaart de kennisnemende nationale rechter — het Verwaltungsgericht te Frankfurt —, dat hij eraan twijfelt of Wachauf wel een „bedrijf" in de zin van artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 had gepacht, daar de hoeve, toen zij werd verpacht, niet specifiek bestemd of geschikt was voor de melkproduktie en alle bestanddelen die ze voor die produktie geschikt maakten, door de pachter en niet door de verpachter waren ingebracht en eigendom van de pachter waren. Indien een dergelijke hoeve niettemin als een „bedrijf" te beschouwen is, zodat de toestemming van de verpachter vereist is, twijfelt de verwijzende rechter of het toestemmingsvereiste in de nationale vergoedingsregeling grondwettelijk geoorloofd is. Hij stelt, dat er in beginsel geen objectieve redenen zijn om producenten verschillend te behandelen naar gelang zij eigenaar of pachter zijn. Hij redeneert dat, indien het juist is dat het quotum volgens het gemeenschapsrecht samen met het land aan het einde van de pacht aan de verpachter dient terug te keren, het toestemmingsvereiste als objectief gerechtvaardigd kan worden beschouwd om de legitieme belangen van de verpachter te beschermen. De verwijzende rechter betwijfelt evenwel, of het gemeenschapsrecht aldus kan worden uitgelegd, dat het verlangt dat in een geval als het onderhavige het quotum terugkeert aan de verpachter, daar zulks de pachter van de vruchten van zijn werk zou beroven en zou neerkomen op een ongrondwettelijke onteigening zonder schadeloosstelling.

12. Aangezien de nationale rechter in onzekerheid verkeert omtrent de definitie van het begrip „bedrijf" en omtrent de bepalingen inzake de overdracht van quota, heeft hij het Hof de navolgende vragen voorgelegd:

1) Is een geheel van landbouwproduktieeenheden, waar geen melkvee wordt gehouden en waartoe evenmin de uitsluitend voor de melkproduktie vereiste technische installaties (b. v. melkmachines) behoren, een bedrijf in de zin van artikel 12, sub d, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 13) ?

2) Is de teruggave van het verpachte aan het einde van de pacht, wat zijn juridische consequenties betreft, te vergelijken met de gevallen bedoeld in artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 (PB 1984, L 132, blz. 11), wanneer het verpachte een landbouwbedrijf is zonder melkvee en zonder de uitsluitend voor melkproduktie vereiste installaties (bv. melkmachines), en de pachtovereenkomst de pachter niet verplicht melk te produceren ?

De formulering van de vragen

13. Uit de feiten van de zaak en het betoog van de nationale rechter, die hiervoor zijn samengevat, blijkt dat hij in wezen wenst te vernemen, of een bepaald type verpachte hoeve, namelijk een hoeve die was verpacht vóór de invoering van de melkquota en die, op het ogenblik waarop zij werd verpacht, niet specifiek geschikt, uitgerust of bestemd

was voor de melkproduktie, onder de definitie van het begrip „bedrijf" in verordening nr. 857/84 valt. Ook wenst hij te vernemen, of artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 tot gevolg heeft, dat aan het einde van de pacht het desbetreffende quotum overgaat op de verpachter of op de volgende pachter.

14. Mijns inziens zijn de vragen van de nationale rechter ruimer geformuleerd dan voor de oplossing van de hierboven vermelde problemen noodzakelijk is. Ik zou ze dan ook in enigszins striktere en meer specifieke bewoordingen willen herformuleren als volgt:

„1) Is een geheel van landbouwproduktie-eenheden, dat wordt beheerd op grond van een vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 856/84 pachtovereenkomst, een „bedrijf" in de zin van artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 van de Raad, wanneer tot de produktie-eenheid, in de vorm waarin zij is verpacht, geen melkkoeien of technische installaties (zoals melkmachines) behoren die uitsluitend voor de melkproduktie kunnen worden gebruikt en de pachtovereenkomst de pachter niet verplicht melk te produceren ?

2) Moet artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 van de Commissie aldus worden uitgelegd, dat de teruggave van een verpachte landbouwproduktie-eenheid aan het einde van een pacht die vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 856/84 is ingegaan, een situatie is die „vergelijkbare juridische consequenties" in de zin van die bepaling meebrengt, wanneer tot de landbouwproduktie-eenheid, in de vorm waarin zij was verpacht, geen melkkoeien of technische installaties (zoals melkmachines) behoorden, die uitsluitend voor de melkproduktie konden worden gebruikt en de pachtovereenkomst de pachter niet verplichtte melk te produceren ?"

De eerste vraag

15. Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De definitie van het begrip „bedrijf" is zeer ruim: „het geheel van produktie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografisch grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd". Het feit dat in deze definitie wordt verwezen naar „de producent", die in artikel 12, sub c, wordt gedefinieerd als hij die een boerderij exploiteert die op het grondgebied van de Gemeenschap gevestigd is en die „melk of andere zuivelprodukten rechtstreeks aan de consument verkoopt en/of levert aan de koper", wijst erop dat een hoeve slechts onder die definitie kan vallen, wanneer zij voor de melkproduktie bestemd is; wordt geen melk geproduceerd, dan is er uiteraard geen sprake van exploiteerbare quota. De formulering van de definitie sluit evenwel een verpachte hoeve, als beschreven is in voormelde vraag, niet uit.

16. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar schriftelijke opmerkingen stelt, is bovendien het begrip „bedrijf" in artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 gedefinieerd met het oog op de in artikel 7 van die verordening en in artikel 5 van verordening nr. 1371/84 neergelegde regels betreffende de overdracht van de quota. Wat het gemeenschapsrecht betreft, is het belang van die definitie dus gelegen in de gevolgen die zij voor de toepassing van die

regels heeft. Derhalve hebben de eerste en de tweede vraag in wezen betrekking op hetzelfde probleem, namelijk de vraag of de pachter, die een hoeve heeft gepacht die ten tijde van de verpachting niet specifiek bestemd noch geschikt was voor de melkproduktie, kan worden geacht een hoeve te hebben gepacht waarop de overdrachtregels van toepassing zijn. Zoals ik hierna zal verduidelijken, lijkt er geen reden te bestaan waarom de overdrachtregels niet voor een dergelijke hoeve zouden gelden, zodat zij als een „bedrijf" in de zin van artikel 12, sub d, is aan te merken.

17. Bij de definitie van het begrip „bedrijf" wil ik nog wel een kanttekening plaatsen. In hun schriftelijke en mondelinge opmerkingen geven het Bundesamt, de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk allen blijk van hun bezorgdheid over het feit, dat de nationale rechter lijkt te suggereren dat elke hoeve slechts een „bedrijf" in de zin van artikel 12, sub d, kan zijn, wanneer zij is uitgerust en rechtstreeks en uitsluitend wordt gebruikt voor de melkproduktie, of voor dat rechtstreeks en uitsluitend gebruik bestemd is, door middel van bij voorbeeld een in de pachtovereenkomst opgenomen clausule. In de opmerkingen wordt gesteld, dat die definitie van het begrip „bedrijf" het grote aantal gemengde hoeven zou uitsluiten, waar de melkproduktie wordt gecombineerd met akkerbouw en andere landbouwactiviteiten. Zoals ik de redenering van de verwijzende rechter zie, wilde hij niet een zo radicale suggestie doen en was het hem in wezen enkel om een bepaalde categorie verpachte hoeven te doen. Wel zou ik daaraan nog willen toevoegen, dat de definitie van het begrip „bedrijf" in artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84, gelet op haar formulering en strekking, ongetwijfeld gemengde bedrijven omvat, uiteraard op voorwaarde dat zij inderdaad melk produceren.

De tweede vraag

18. Volgens de nationale rechter is de overdracht aan het einde van de pacht van een hoeve die, in de vorm waarin zij was verpacht, geen melkproducerend bedrijf was, geen situatie die vergelijkbaar is met de verpachting van een melkproducerend bedrijf dat reeds over een quotum beschikt. In laatstbedoeld geval blijft de verpachter, die het quotum door zijn inspanningen heeft verkregen, de vruchten ervan plukken via de pachtprijs, terwijl hij in eerstgenoemd geval, wanneer niet in schadeloosstelling is voorzien, aan het einde van de pacht alle voordelen van het quotum verliest, dat hij door zijn inspanningen heeft „verdiend". Ofschoon dat niet uitdrukkelijk in de verwijzingsbeschikking is gezegd, is het logische gevolg van de redenering van de verwijzende rechter, dat in een geval als het onderhavige het quotum niet samen met de grond aan de verpachter zou terugkeren, doch waarschijnlijk in handen van de pachter zou blijven.

19. Mijns inziens kan die redenering niet worden aanvaard. Ingevolge artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 moet een vergelijking worden gemaakt tussen twee legale transacties — in casu het afsluiten van een pachtovereenkomst en het einde van de pacht —, ten einde na te gaan of die twee transacties als zodanig, los van andere overwegingen, kunnen worden geacht, voor de producenten vergelijkbare juridische consequenties te hebben. Voor die vergelijking zijn de aard van het bedrijf toen het werd verpacht en de vraag, wie van de verschillende producenten mogelijkerwijze meer recht op het quotum heeft, in wezen irrelevant. Zo bezien heeft de teruggave van het verpachte in wezen

hetzelfde juridische gevolg als het verlenen van de pacht, namelijk de overdracht van het verpachte eigendom van de ene partij naar de andere.

20. Zou het standpunt van de verwijzende rechter worden overgenomen, dan zou zulks een ernstige aantasting opleveren van het in artikel 7 van verordening nr. 857/84 en artikel 5 van verordening nr. 1371/84 tot uitdrukking gebrachte beginsel, dat in geval van overdracht het quotum de grond volgt, daar het, zoals de Commissie, het Verenigd Koninkrijk en het Bundesamt in hun schriftelijke opmerkingen verklaren, in een aantal Lid-Staten gebruikelijk is dat pachters alleen het land en de gebouwen pachten en zelf voor het melkvee en de installaties zorgen. Voorts verdraagt de stelling van de verwijzende rechter zich niet met de specifieke bepalingen van het gemeenschapsrecht ter zake — artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 1371/84 — krachtens welke de Lid-Staten, in afwijking van het beginsel dat het quotum de grond volgt, voor een nauwkeurig omschreven categorie gevallen mogen bepalen, dat de vertrekkende pachter de referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk mag behouden, indien hij melk wil blijven produceren. Treedt men het standpunt van de verwijzende rechter bij, dan zouden de vertrekkende pachters in veel meer gevallen het recht hebben om de referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk te behouden, zonder zich tot voortzetting van de melkproduktie te moeten verbinden. Derhalve geef ik in overweging, de tweede vraag eveneens bevestigend te beantwoorden.

De onderliggende vragen

21. De verwijzende rechter is van mening dat, indien de prejudiciële vragen bevestigend worden beantwoord, het probleem rijst of het vereiste, dat de pachter slechts met toestemming van de verpachter gebruik kan maken van de Duitse uittredingsregeling, en de regel, dat het quotum aan het einde van de pacht samen met de grond aan de verpachter terugkeert, verenigbaar zijn met de grondwettelijk gewaarborgde gelijkheid en bescherming van de privé-eigendom. De zorg van de verwijzende rechter betreffende de grondwettelijke waarborgen lijkt voort te spruiten uit zijn overtuiging, dat het kan voorkomen dat de pachter en niet de verpachter door zijn inspanningen een quotum voor het bedrijf heeft verkregen, en dat het in een dergelijk geval onbillijk zou zijn, indien de verpachter zonder meer de aanspraken van de pachter uit een uittredingsregeling kon blokkeren en aan het einde van de pacht alle voordelen van het quotum kon opstrijken zonder dat de pachter enig recht heeft.

22. Ik ben het eens met de verwijzende rechter, dat in sommige gevallen rekening kan moeten worden gehouden met het belang dat de pachter bij het quotum heeft. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen verklaart, worden in het gemeenschapsrecht de respectieve belangen van de eigenaar en van de pachter nagenoeg volledig verzwegen; het wordt aan de Lid-Staten overgelaten om het nodige evenwicht te vinden. Dat zulks aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten is logisch, gelet op de verschillende nationale wettelijke regelingen en uitvoeringsbepalingen enerzijds, en de uiteenlopende situaties waarin de individuele producenten zich bevinden anderzijds. Mijns inziens betekent dat evenwel niet, dat het gemeenschapsrecht niets heeft bij te dragen tot de oplossing van dat probleem. Met name in zijn arrest van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201 en 202/85, Klensch,

Jurispr. 1986, blz. 3477) heeft het Hof erop gewezen, dat het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag voor alle maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten geldt, onverschillig door welke instantie zij worden genomen. Derhalve bindt het discriminatieverbod ook de Lid-Staten wanneer zij een gemeenschappelijke ordening toepassen, en verbiedt het nationale uitvoeringsmaatregelen die tot een discriminatie tussen producenten leiden. Bovendien ben ik van mening, dat de Lid-Staten bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht ook rekening moeten houden met het beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht dat, zoals het Hof (cf. b. v. het arrest van 13 december 1979, zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727) heeft erkend, in de communautaire rechtsorde wordt gewaarborgd in overeenstemming van de opvattingen welke aan de constituties van de Lid-Staten gemeen zijn en die ook hun weerslag hebben gevonden in het eerste Protocol van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Ofschoon het Hof zich tot op heden enkel over de eerbiediging van het eigendomsrecht door de gemeenschapswetgever zelf heeft uitgesproken, gelden mijns inziens dezelfde beginselen voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten. Het lijkt mij namelijk vanzelfsprekend dat op de Lid-Staten, wanneer zij handelen op grond van bevoegdheden die zij aan het gemeenschapsrecht ontlenen, in ieder geval wat het beginsel van de eerbiediging van de fundamentele rechten aangaat, dezelfde verplichtingen rusten als op de gemeenschapswetgever.

23. Ik zal deze beide beginselen achtereenvolgens behandelen, en beginnen met het non-discriminatiebeginsel, dat mijns insziens relevant is bij het onderzoek van de vereiste toestemming van de verpachter. Zoals gezegd, laat het gemeenschapsrecht het aan de Lid-Staten over om de voorwaarden te bepalen waaronder men in aanmerking komt voor een op grond van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 vastgestelde nationale uittredingsregeling. In beginsel zie ik geen bezwaar tegen het vereiste dat de verpachter moet toestaan, dat de pachter van een dergelijke regeling gebruik maakt, daar het gevolg daarvan is, dat het bedrijf het quotum voorgoed verliest. Zouden de autoriteiten van een Lid-Staat de verpachter evenwel een onbeperkt vetorecht verlenen, dan zou in bepaalde gevallen het non-discriminatiebeginsel worden geschonden, omdat een en hetzelfde vereiste zou gelden voor alle pachters, ongeacht hun individuele situatie, en met name ongeacht hun bijdrage tot het verkrijgen van het quotum. Het zou bij voorbeeld in strijd met het non-discriminatiebeginsel kunnen zijn, wanneer een pachter in de loop van de pacht de melkproduktie wenst te staken maar door het ontbreken van toestemming van de pachter geen gebruik kan maken van de uittredingsregeling, ofschoon hij en niet de verpachter door zijn inspanningen het quotum voor het bedrijf heeft verkregen. In dat geval zou de in de nationale regeling vereiste toestemming van de verpachter in strijd met het non-discriminatiebeginsel zijn.

24. In de tweede plaats lijkt het mij duidelijk, dat bij de uitvoering van de quotaregeling het beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht altijd moet worden nageleefd. Bij zijn analyse van dat beginsel in zijn conclusie in de zaak Hauer voerde advocaat-generaal Capotorti aan, dat een onteigeningsmaatregel die een verplichting tot schadeloosstelling doet ontstaan, twee kenmerken vertoont: de maatregel ontneemt

het goed elke meetbare economische waarde en doet zulks definitief (Jurispr. 1979, blz. 3752-3765, in het bijzonder blz. 3759-3763). 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.

25. In hun schriftelijke opmerkingen in de onderhavige zaak betogen de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat een quotum slechts een instrument voor het beheer van de markt is en dat het niet is te beschouwen als een soort immaterieel vermogensbestanddeel ten aanzien waarvan eigendomsrechten kunnen ontstaan. 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. De praktijk van „quotaverhuur", dat wil zeggen de tijdelijke overdracht zonder grond van niet gebruikte quota van de ene producent naar de andere — een praktijk die geoorloofd is op grond van artikel 5 quater, lid 1 bis, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2998/87 van de Raad (PB 1987, L 285, blz. 1) — toont evenwel aan, dat een quotum ook een intrinsieke waarde kan hebben. Dat blijkt ook, zij het meer indirect, uit artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84, dat men kan interpreteren als zijnde bedoeld om het belang te beschermen dat de pachter bij de economische waarde van het quotum heeft.

26. Het probleem van de eigendom van het quotum is door het gemeenschapsrecht niet opgelost, misschien omdat het — uit vrees dat daardoor een markt voor de quota zou ontstaan — niet wenselijk werd geacht dat een quotum het voorwerp van eigendom kon zijn. Het probleem is niet eenvoudig. Enerzijds lijkt het feit dat op grond van de overdrachtregels het quotum in beginsel de grond volgt, erop te wijzen dat de referentiehoeveelheid gebonden is aan de grond, zodat zij eigendom zou zijn van de eigenaar van de grond. Anderzijds wijzen het bestaan van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 en de recente mogelijkheid van „quotaverhuur" erop, dat die band met de grond niet absoluut is. Bovendien worden de quota niet aan het bedrijf, maar aan een persoon, de individuele producent — die uiteraard een pachter kan zijn —, toegekend op basis van zijn produktie tijdens een bepaald referentiejaar. Deze overwegingen duiden mijns inziens erop, dat zowel verpachter als pachter aanspraak kunnen maken op de eigendom van een quotum.

27. 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. In de regel zou de verpachter die schadeloosstelling moeten betalen als tegen-

prestatie voor het feit dat hij de waarde van het quotum verkrijgt; anders zou zulks als een vorm van „ongerechtvaardigde verrijking" kunnen worden gezien.

28. Ik wil daaraan toevoegen, dat mijns inziens niet kan worden aangevoerd, dat artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 reeds voldoende rekening houdt met het belang van de pachter bij het quotum. Artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 is een kan-bepaling, en indien een Lid-Staat besluit daaraan uitvoering te geven, gelden de normale overdrachtregels, waardoor de pachter zowel van het gebruik als van de waarde van het quotum wordt beroofd. Artikel 7, lid 4, geldt in ieder geval enkel voor de vertrekkende pachter die het quotum geheel of gedeeltelijk wenst te behouden om elders de melkproduktie voort te zetten. Het is niet van toepassing op een vertrekkende pachter die de melkproduktie wenst te staken, bij voorbeeld om met pensioen te gaan, of om ander werk te zoeken.

29. Evenmin lijkt men met een beroep op de nationale wettelijke regeling inzake landbouwbedrijven de balans in het voordeel van de pachter te kunnen laten doorslaan. Uiteraard is het waar, dat volgens de wettelijke regelingen van een aantal Lid-Staten de pachters een hoge graad van bescherming genieten. Dat is echter niet overal het geval. De gemachtigde van de Commissie heeft ter terechtzitting namelijk bevestigd, dat artikel 7, lid 4, van verordening nr. 857/84 juist was ingevoerd wegens de onbeschermde status van bepaalde pachters in de Bondsrepubliek Duitsland. Ofschoon de wettelijke regelingen inzake landbouwbedrijven van bepaalde Lid-Staten de pachter aan het einde van de pacht een vergoeding voor de door hem aangebrachte verbeteringen verlenen, is het niet zeker of daaronder noodzakelijkerwijze ook een schadeloosstelling voor de waarde van quota valt (zie voor Frankrijk, Lorvellec, „Le régime juridique des transferts de quotas laitiers", in *Revue du droit rural 1987*, nr. 157 blz. 409-417). Dit wordt bij voorbeeld geïllustreerd door het feit dat het in het Verenigd Koninkrijk, waar de wettelijke regeling inzake landbouwbedrijven reeds zowel in een goede bescherming van de pachter als in vergoeding voor de door hem aangebrachte verbeteringen voorzag, noodzakelijk werd geacht daarnaast een specifieke wettelijke regeling in te voeren, waarbij de verpachter de verplichting wordt opgelegd bepaalde pachters aan het einde van de pacht een schadeloosstelling te betalen voor het quotum (Agriculture Act 1986, sections 13 en 14 en Schedules 1 en 2).

30. 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; het volstaat dat het Hof in algemene termen aangeeft dat in deze context het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van de eerbiediging van het eigendomsrecht van toepassing zijn.

Conclusie

31. Concluderend geef ik in overweging, de vragen van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„1) Onder de definitie van het begrip ‚bedrijf' in de zin van artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 van de Raad valt ook een vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 856/84 van de Raad verpachte landbouwproduktie-eenheid, wanneer tot deze produktie-eenheid, in de vorm waarin zij was verpacht, geen melkkoeien of technische installaties (zoals melkmachines) behoorden die uitsluitend voor de melkproduktie konden worden gebruikt en de pachtovereenkomst de pachter niet verplichtte melk te produceren.

2) Artikel 5, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 1371/84 van de Commissie moet aldus worden uitgelegd, dat de teruggave van een verpachte landbouwproduktie-eenheid aan het einde van een pacht die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 856/84 is ingegaan, een situatie is die ‚vergelijkbare juridische consequenties' in de zin van die bepaling meebrengt, zelfs wanneer tot de produktie-eenheid in de vorm waarin zij was verpacht, geen melkkoeien of technische installaties (bij voorbeeld melkmachines) behoorden die uitsluitend voor de melkproduktie konden worden gebruikt en de pachtovereenkomst de pachter niet verplichtte melk te produceren.

3) Het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde discriminatieverbod verzet zich ertegen dat een Lid-Staat een pachter verplicht de toestemming van de verpachter te verkrijgen om aanspraak te kunnen ontlenen aan een krachtens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 van de Raad vastgestelde regeling voor het definitief staken van de melkproduktie, wanneer gelet op de bijzondere situatie van de pachter, een dergelijke verplichting een discriminatie tussen producenten zou opleveren.

4) 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 blijven van de schadeloosstelling in strijd zou zijn met dat beginsel."