CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 8 NOVEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze prejudiciële zaak wordt van ons Hof uitleg gevraagd van twee bepalingen van 's Raads verordening nr. 1162/76 van 17 mei 1976 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978), houdende „maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt." Het gaat er met name om de draagwijdte vast te stellen van artikel 2, lid 1, der verordening, dat in de eerste alinea voor een bepaalde periode de aanplant van wijnstokrassen, ingedeeld in de categorie wijnstokrassen voor de wijnbereiding, verbiedt en in de tweede alinea de Lid-Staten verbiedt vergunningen voor aanplant af te geven. De vraag is te belangrijker, nu het Hof ook is geroepen de rechtsgeldigheid der betrokken bepalingen, getoetst aan de beginselen van de communautaire rechtsorde en met name aan de beginselen betreffende de bescherming van de rechten van de mens, te beoordelen.

Ik zal de feiten in het kort weergeven.

Mevrouw Liselotte Hauer, eigenares van een in de Bondsrepubliek gelegen stuk landbouwgrond, vroeg bij Land Rheinland-Pfalz een vergunning aan om op dat terrein tot aanplant in de zin van het Weinwirtschaftsgesetz van 10 maart 1977 te mogen overgaan. Het Land Rheinland-Pfalz beschikte afwijzend, op grond dat de bodem niet — in de zin van lid 1, tweede alinea, van die wet — voor de wijnbouw geschikt zou zijn, en beschikte vervolgens ook afwijzend op het door mevrouw Hauer tegen bedoelde afwijzende beschikking ingediende bezwaarschrift. Die afwijzing werd niet alleen gemotiveerd met de overweging dat het terrein niet voor de wijnbouw deugde, doch ook met een verwijzing naar het „verbod, gesteld op de aanplant van wijnstokrassen, ... ingedeeld in de categorie wijnstokrassen voor de wijnbereiding", zoals dat inmiddels door de Raad bij verordening nr. 1162/76 was geïntroduceerd.

Mevrouw Hauer maakte de zaak vervolgens aanhangig voor het Verwaltungsgericht te Neustadt an der Weinstraße en hangende de behandeling verklaarde het Land, verweerder, zich bereid de gevraagde vergunning te verlenen zodra het communautaire verbod, dat er op dat ogenblik aan in de weg stond, niet meer zou gelden. Verzoekster heeft harerzijds betoogd, dat het verbod niet kon gelden voor vergunningaanvragen die voor de inwerkingtreding van verordening nr. 1162/76 waren ingediend; in ieder geval zou zulk een verbod in strijd komen met de artikelen 12 en 14 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek en mitsdien onrechtmatig zijn. Het Verwaltungsgericht heeft het Hof bij beschikking van 14 december 1978 de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. Moet 's Raads verordening (EEG) nr. 1162/76 van 17 mei 1976 (PB L 135 van 1976, blz. 32), laatstelijk gewijzigd door 's Raads verordening (EEG) nr. 2776/78 van 23 november 1978 (PB L 333 van 1978, blz. 1.) aldus worden uitgelegd, dat artikel 2, lid 1 van die verordening ook toepasselijk is op aanvragen voor een vergunning tot het nieuw aanplanten van wijnstokken in de vorm van een wijngaard, die reeds vóór de inwer-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

kingtreding van bedoelde verordening zijn ingediend?

Zo ja,

2. moet artikel 2, lid 1, van bedoelde verordening aldus worden uitgelegd, dat het daarin uitgevaardigde verbod om — behoudens de in artikel 2, lid 2, van de verordening toegestane uitzonderingen — vergunningen voor nieuwe aanplantingen te verlenen, *algemeen* geldt, dat wil vooral zeggen: onafhankelijk van het vraagstuk van de ongeschiktheid van de bodem, geregeld in § 1, eerste alinea, tweede zin, en tweede alinea, van het Duitse Weinwirtschaftsgesetz (wet houdende maatregelen op het gebied van de wijnbouw) in de versie van 10 maart 1977 (BGBl. I, blz. 453)?"

2. Ik zou willen beginnen met een toelichting, gewijd aan de te dezen in aanmerking komende communautaire rechtsbronnen, waartoe met name aanleiding bestaat nu de desbetreffende bepalingen elkander met kleine wijzigingen in het bestek van de laatste jaren zijn opgevolgd.

In artikel 17, lid 5, van 's Raads verordening nr. 816/70 van 28 april 1970 „houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening der wijnmarkt" was voorzien dat indien de produktie in de wijnbouw „de tendens vertoont het te verwachten verbruik te overtreffen en derhalve het inkomen van de wijnbouwer in gevaar te brengen, ... de Raad ... de nodige bepalingen vast [stelt] inzake aanplant en herbeplanting, ter voorkoming van structurele overschotten." In de lijn van deze bepaling heeft de Raad zes jaar later voormelde verordening nr. 1162/76 van 17 mei 1976 vastgesteld, waarin voor het tijdvak 1 december 1976-30 november 1978 het te dezen omstreden aanplantverbod werd vastgesteld. In artikel 5 van dezelfde verordening is voorts bepaald dat de Raad vóór 1 oktober 1978 „de nodige maatregelen" zou vaststellen „teneinde het wijnbouwpotentieel aan de marktbehoeften aan te passen, waarbij rekening" zou worden „gehouden met de mate waarin de verschillende gebieden van de Gemeenschap voor de wijnbouw geschikt zijn, en het bestaan, in elk van de verschillende gebieden, van bruikbare alternatieven inzake landbouwculturen." De voorziene termijn is evenwel verstreken zonder dat bedoelde maatregelen er kwamen, die, anders dan het tijdelijk aanplantverbod, een oplossing op lange termijn voor het probleem van de structurele overschotten in de wijnbouwsector hadden moeten bieden. In zijn verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978 heeft de Raad de bestaande regeling dan ook verlengd tot 30 november 1979 en voor de vaststelling van meer omvattende maatregelen een nieuwe termijn, aflopende op 1 oktober 1979 gesteld (ook deze laatste termijn is inmiddels verstreken en, blijkbaar, niet in acht genomen).

In de loop van dit jaar heeft de Raad een aantal codificerende maatregelen op het terrein van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt genomen. Zo werd verordening nr. 816/70 ingetrokken en vervangen door verordening nr. 337/79 van 5 februari 1979, waarbij vooral de vervanging van artikel 17, lid 5, van verordening nr. 816/70 door artikel 31, lid 5, van verordening nr. 337/79 van belang is. Het ging evenwel om wijzigingen van strikt formele aard: beide bepalingen zijn gelijkluidend. Voorts werd verordening nr. 1162/76 afgeschaft en vervangen door verordening nr. 348/79 van 5 februari 1979, maar ook hier werd er in het tevoren geldende materiële recht geen wijziging aangebracht,

ook niet in de termijn van het aanplantverbod noch ook in die voor het nemen van structurele maatregelen gesteld.

Mijns inziens strekken de in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 besloten liggende verboden zich ook uit tot gevallen waarin betrokkene de aanplantvergunning vóór de inwerkingtreding van genoemde verordening had aangevraagd. Tal van omstandigheden pleiten voor zulk een uitlegging.

3. In de eerste vraag die de verwijzende rechter door het Hof wenst te zien beantwoord, komt het overgangsrecht aan de orde. Het gaat er, naar wij zagen, om of artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 (overeenkomende met artikel 2, lid 1, van verordening nr. 348/79, dat ervoor in de plaats komt) ook geldt voor verzoeken om vergunning tot de aanplant van wijnstokken, die vóór de inwerkingtreding der verordening bij de bevoegde gezagsorganen zijn ingediend. Ik merk te dien aanzien op dat de tegenwoordige regeling betreffende de gemeenschappelijke marktordening in de wijnbouwsector geen communautaire aanplantvergunning voorziet en de Lid-Staten ook niet verplicht zulk een vergunning in de betrokken ordeningen te introduceren. Evenwel stellen sommige Staten, met name de Bondsrepubliek Duitsland, het recht tot aanplant afhankelijk van een op verzoek van de betrokken particulieren te verstrekken administratieve vergunning, en in de vraagstelling wordt kennelijk op die situatie gedoeld. Blijkens de stukken heeft verzoekster in het hoofdgeding, mevrouw Hauer, zulk een vergunning bij de Duitse overheid aangevraagd op 6 juni 1975, toen de beide communautaire verbodsbepalingen nog niet bestonden; zij kwamen een jaar later, namelijk op 27 mei 1976 af (vgl. artikel 6 van verordening nr. 1162), toen de door mevrouw Hauer in de Bondsrepubliek ter bekoming van de vergunning aangespannen administratieve procedure nog hangende was.

In haar tweeledigheid (aanplantverbod en verbod van nieuwe aanplantvergunningen) is de betrokken bepaling zo helder en ondubbelzinning, dat er voor twijfel geen ruimte is. Ik zie niet in waarom de situatie waarin betrokkene vóór de inwerkingtreding van de verordening bij de bevoegde instanties een vergunning aanvroeg, buiten het toepassingsgebied der bepalingen zou kunnen worden gebracht. Het komt mij voor dat artikel 4 der verordening de juistheid der door mij voorgestane uitlegging bevestigt. Het houdt in dat „de geldigheidsduur van de rechten op aanplant of herbeplanting die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening uit hoofde van de nationale wetgevingen zijn verworven, wordt verlengd met een periode gelijk aan" de verbodsduur, alsook dat „gedurende deze periode . . . de uitoefening van deze rechten [wordt] opgeschort." Uit deze bepalingen blijkt dat de communautaire wetgever het ervoor heeft gehouden dat — alleen — de rechtspositie van wie vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling een aanplantvergunning verkreeg, maar er nog geen gebruik van gemaakt had, bescherming verdiende. Werden termen aanwezig geacht geconsolideerde rechtsposities te beschermen, even goede gronden ten gunste van degenen die alleen nog maar een vergunning bij de bevoegde nationale instanties hadden aangevraagd, ontbraken. Anderzijds be-

staat de in genoemd artikel 4 geboden bescherming in de opschorting van de gevolgen van verkregen vergunningen, hetgeen wil zeggen dat het aanplantverbod ook geldt voor wie reeds het recht verwierf ertoe over te gaan: personen in zulk een positie zijn slechts in zoverre beter af, dat zij niet opnieuw een vergunning behoeven aan te vragen op het tijdstip waarop het verbod zal zijn ingetrokken.

Staat men vervolgens stil bij de doelstellingen van de nieuwe regeling, dan vindt men opnieuw steun voor de door mij voorgestane opvatting. Met verordening nr. 1162/76 heeft de communautaire wetgever in de wijnbouwsector willen zorgen voor aanpassing van het potentieel aan de behoeften van de markt. De middelen die ter bereiking van zodanige resultaten terstond werden aangewend, waren een aanplantverbod (behoudens vrijstellingen krachtens artikel 2, lid 2) en het aan de Lid-Staten opgelegde verbod aanplantvergunningen af te geven. Het ging hier kennelijk om tijdelijke maatregelen, bestemd om te zijner tijd door een heel interventie-instrumentarium te worden vervangen; ik vond reeds gelegenheid erop te wijzen dat in artikel 5 der verordening de vaststelling — vóór 1 oktober 1978 (datum die later door 1 oktober 1979 werd vervangen) — werd voorzien van niet-voorlopige maatregelen, die de mate waarin de verschillende gebieden van de Gemeenschap voor de wijnbouw geschikt zijn en het bestaan — in elk van de verschillende gebieden — van bruikbare alternatieven inzake landbouwculturen recht zouden doen wedervaren. Waar het er derhalve om begonnen was om, in afwachting van passende structurele maatregelen, de produktie terstond in de hand te houden, strekte het aanplantverbod zich logischerwijze ook uit tot gevallen waarin een vergunningprocedure nog hangende was, ja zelfs tot gevallen waarin een vergunning reeds was afgegeven, doch nog niet gebruikt (men zie het aangehaalde artikel 4). Het mechanisme waarmede men de groei van de produktie van tafelwijnen wilde tegengaan, zou niet slechts een lacune hebben vertoond, doch innerlijk tegenstrijdig zijn geweest, indien aan de ene kant de aanplant zou worden verboden — en reeds verleende vergunningen voorshands buiten effect werden gesteld —, terwijl aan de andere kant het afgeven van vergunningen aan gegadigden die een daartoe strekkend verzoek vóór de inwerkingtreding der nieuwe bepalingen hadden ingediend, zou zijn toegestaan.

Juist daarom is in de tweede alinea van artikel 2, lid 1, aan de Lid-Staten het afgeven van vergunningen voor aanplant met ingang van de dag van inwerkingtreding der verordening verboden. Dit verbod maakt het ten enenmale onmogelijk dat een vóór genoemde datum aangevangen vergunningprocedure nadien met inwilliging van het verzoek wordt besloten. Ik voeg hieraan toe dat het, gezien de duidelijke formulering der aan de Lid-Staten opgelegde negatieve verplichting, niet aangaat te veronderstellen dat het systeem van bevriezing van reeds afgegeven vergunningen, zoals het in genoemd artikel 4 der verordening besloten ligt, een verdere afwikkeling van hangende vergunningaanvragen — tot en met afgifte der vergunning — geoorloofd kan doen zijn, behoudens dat de werking van zodanige vergunning zou zijn opgeschort. Ik volsta verder met de opmerking dat artikel 4 de geldigheidsduur van aanplantrechten *die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening ... zijn verworven,* heeft verlengd, hetgeen — in de lijn van artikel 2, lid 1, tweede alinea — impliceert dat zulke rechten nadien in het geheel niet kunnen worden verworven.

4. De tweede aan ons Hof gestelde vraag betreft de draagwijdte van het verbod nieuwe aanplantvergunningen af te geven; het gaat erom of het alle terreinen betreft dan wel alleen percelen die zich niet voor de wijnbouw lenen.

Er is geen reden aan te nemen dat in verordening nr. 1162/76 (en in de daarvoor in de plaats getreden verordening nr. 348/79) aan de Lid-Staten het verstekken van nieuwe aanplantvergunningen alleen wordt verboden voor terreinen die zich niet voor de wijnbouw lenen. Het verbod is kennelijk van algemene strekking: dit blijkt wel uit de redactie van artikel 2, lid 1, tweede alinea, waarin de geschiktheid der percelen voor de wijnbouw in het geheel niet ter sprake komt. Het zou alleen maar van willekeur getuigen in een bepaling die ze niet bevat, bepaalde beperkingen of uitzonderingen te introduceren.

De kwaliteit der terreinen komt wel ter sprake in artikel 5, lid 1, waarin de criteria zijn vastgelegd waardoor men zich bij het nemen van de op herstel van marktevenwicht gerichte maatregelen dient te laten leiden. Om te beginnen zou in zulke maatregelen rekening moeten worden gehouden met „de mate waarin de verschillende gebieden van de Gemeenschap voor de wijnbouw geschikt zijn." Dit punt is verder uitgewerkt in het op 7 augustus 1978 door de Commissie bij de Raad ingediende, op de geleidelijke invoering van evenwicht op de wijnmarkt gerichte programma 1979-1985; in punt 9 van dit programma wordt objectieve classificatie van de wijnstokken in de Gemeenschap voor de bereiding van tafelwijn, naar gelang van hun min of meer erkende natuurlijke geschiktheid voor de wijnbouw, aan de hand gedaan. Volgens die maatstaf zouden de terreinen in drie categorieën worden verdeeld en zouden er, binnen zekere grenzen en na vergunning, alleen wijnstokken van de eerste categorie mogen worden aangeplant (vgl. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Suppl. 7/78, blz. 7 e.v.). Het element van de „geschiktheid der terreinen" is dus te beschouwen als een belangrijk aspect van de structurele maatregelen waartoe de Commissie, in de lijn van een duidelijke suggestie in die richting in de desbetreffende verordeningen van de Raad, zou willen overgaan; maar dit staat geheel buiten de logica welke voorshands in de verboden van verordening nr. 1162, zoals die naderhand zijn bevestigd, besloten ligt, en met name ook buiten de logica van het aan de Lid-Staten opgelegde verbod aanplantvergunningen te verlenen.

5. Afgezien van de uitleggingsverzoeken van de verwijzende rechter, is het probleem van de rechtmatigheid van de verboden van verordening nr. 1162/76 ook aan de orde gesteld in de verwijzingsbeschikking (zij het niet in de juiste — immers aan het Duitse constitutionele recht refererende — bewoordingen) en ten processe bedebatteerd. Ik meen er dan ook op te moeten ingaan, te meer omdat de verwijzende rechter schijnt aan te nemen dat een uitlegging van genoemd artikel 2, lid 1, in de door mij voorgestane zin twijfel aan de rechtsgeldigheid der bepaling, getoetst aan fundamentele beginselen, zou doen rijzen. In die gedachtengang zou allereerst een onderzoek moeten worden ingesteld naar de vraag of artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 zich verdraagt met het beginsel dat verkregen rechten moeten worden geëerbiedigd dan wel met het beginsel dat gewettigd vertrouwen bescherming verdient.

Het komt mij misplaatst voor in casu van schending van verkregen rechten te spreken. De ongeschreven regel dat verkregen rechten behoren te worden geëerbie-

digd, slaat volgens 's Hofs jurisprudentie op situaties, gegroeid vóór de vaststelling der wijzigingsvoorschriften, met andere woorden het moet om „geconsolideerde" rechtsposities gaan (men zie met name 's Hofs arrest van 18 maart 1975, gewezen in de zaak 78/74, Deuka, Jurispr. 1975, blz. 422). Verzoekster in het hoofdgeding nam evenwel zulk een positie niet in op het tijdstip waarop het aanplantverbod en het verbod aanplantvergunningen af te geven, het licht zagen; zij had kort en goed een vergunning aangevraagd, en ik acht het uitgesloten dat men alleen door een aanvraag in te dienen een definitieve rechtspositie zou gaan innemen, die — ook tegen komende legislatieve ingrepen — zou moeten worden beschermd. Anderzijds is het veelzeggend dat er in het reeds aangehaalde artikel 4 van deze zelfde verordening nr. 1162 met betrekking tot aanplantvergunningen toch van verkregen rechten gesproken wordt, namelijk waar gezegd wordt dat „rechten op aanplant ... die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening uit hoofde van de nationale wetgeving zijn verworven, ... verlengd [worden] met een periode gelijk aan die van" de verbodsduur, zij het dat hun uitoefening inmiddels wordt opgeschort; hieruit blijkt wel dat de communautaire wetgever van verkregen rechten slechts wil weten wanneer het gaat om de rechtspositie dergenen die de vergunning reeds hadden verkregen, toen de onderhavige verboden in werking traden.

Het gaat mijns inziens al evenmin aan in casu van gewettigd vertrouwen te spreken. Volgens 's Hof jurisprudentie kan dit beginsel worden ingeroepen door wie bepaalde activiteiten ontplooide, redelijkerwijs aannemende dat het normatief kader waarin die activiteiten tot ontplooiing moesten komen, niet zou worden gewijzigd. Maar wij weten dat verzoekster in het hoofdgeding alleen maar een aanplantvergunning heeft aangevraagd, en ik meen dat het voornemen tot nieuwe aanplant over te gaan, niet zonder meer — in naam van het vertrouwensbeginsel — bescherming verdient, wanneer er geen noemenswaardige economische activiteit is ontplooid c.q. aangevangen. Op deze overweging zou de grief reeds kunnen afstuiten; er komt echter een tweede overweging bij. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak British Company/Intervention Board of Agricultural Produce (zaak 146/77, Jurispr. 1978, blz. 1361) mocht opmerken, kan aan uw jurisprudentie op het stuk van het gewettigd vertrouwen kort en goed de stelling worden afgelezen dat dit beginsel niet kan worden ingeroepen „wanneer de mogelijkheid van wijziging der bestaande voorschriften redelijkerwijze voorzienbaar is ...". Wij weten evenwel dat in artikel 17, lid 5, van verordening nr. 816/70 — in welker considerans (drieëntwintigste overweging) was gezegd dat „de gemeenschappelijke ordening ... moet leiden tot stabilisatie van de markten door aanpassing van de opbrengsten aan de behoeften, met name door de aanpassing van de met wijnstokken beplante oppervlakten", werd voorzien dat in geval van produktieoverschotten „de nodige bepalingen ... inzake aanplanten ..., ter voorkoming van structurele overschotten" zouden worden vastgesteld. Toen er dan ook vervolgens

in 1976, juist krachtens genoemd artikel 17, lid 5, van verordening nr. 816/70, als tijdelijke maatregel — in afwachting van een fijner afgesteld interventie-instrumentarium — een aanplantverbod afkwam, kon dat niet als een voor de betrokken ondernemers uit de wijnbouwsector onvoorzienbare wijziging worden beschouwd. Ook in zoverre zijn de voorschriften van 1976 derhalve in overeenstemming te achten met het beginsel dat eerbiediging van het opgewekte vertrouwen verlangt.

6. Een ander door de raadsman van verzoekster tijdens de mondelinge behandeling ter sprake gebracht beginsel, dat door het aan de Lid-Staten opgelegde verbod nieuwe aanplantvergunningen af te geven zou zijn geschonden, is het evenredigheidsbeginsel. Bedoeld verbod zou een onnodige en in ieder geval aan de doelstelling der verordening niet geëvenredigde beperking inhouden. De bedoeling der maatregel zou, zo werd betoogd, ook zijn verwezenlijkt indien men de nationale overheid ook voor het tijdvak waarin het aanplantverbod gold, zou hebben toegestaan vergunningen af te geven, zij het met dien verstande dat de werking dier vergunningen in die periode werd opgeschort, zoals in artikel 4 is voorzien voor vergunningen die vóór de inwerkingtreding der verordening werden afgegeven, maar waarvan geen gebruik werd gemaakt.

Ik acht deze grief niet gegrond. Verordening nr. 1162/76 vestigt een nauw verband tussen het aanplantverbod en de met betrekking tot de vergunningen te treffen maatregelen, enerzijds het verbod inhoudende de nieuwe vergunningen af te geven, anderzijds een opschorting van de werking van vóór de inwerkingtreding der verordening afgekomen vergunningen. Ter verwezenlijking van de doelstelling der verordening, dat wil zeggen om de produktie in de wijnbouwsector in de hand te kunnen houden, waren ingrepen op het niveau der vergunningen én ten aanzien van de aanplant onvermijdelijk, terwijl het, wat de vergunningen betreft, opportuun was zowel aan de afgifte als aan het gebruik ervan een halt toe te roepen. Het afgeven van nieuwe vergunningen toe te staan, maar te bepalen dat er voorshands geen gebruik van mocht worden gemaakt, zou mijns inziens niet nuttig en ook niet redelijk zijn geweest. Niet nuttig, omdat het geen zin heeft dat de overheid bepaalde activiteiten toestaat als ze voorlopig toch niet kunnen worden uitgeoefend. Niet redelijk, omdat zulk een beleid logischerwijze niet met de doelstellingen van het gemeenschappelijk wijnbouwbeleid te rijmen zou vallen. Wij weten dat de Commissie zich voorstelt in alle staten te komen tot een bepaald soort aanplantvergunning, af te geven wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan (vgl. het reeds genoemde Actieprogramma 1979-1985, dat geleidelijk voor evenwicht op de wijnmarkt moest zorgen): dat beleid zou kunnen worden doorkruist, indien men de nationale overheden zou toestaan vergunningen te blijven afgeven, bestemd om na de intrekking van het aanplantverbod effect te sorteren.

Het aan de Lid-Staten opgelegde verbod aanplantvergunningen af te geven, past dus zeer wel in de regeling als geheel en schijnt tot het nagestreefde doel in de juiste verhouding te staan. Tegenover het door particulieren te brengen offer — dat in casu op een vertraagde afwikkeling der vergunningprocedure neerkomt — staat een rationelere verbodssystematiek, in welk verband ook valt te denken

aan toekomstige structurele maatregelen, zoals die in artikel 5 van de hierbedoelde verordening nr. 1162 worden aangekondigd.

7. Bespreking vraagt nog een belangrijke kwestie, waarvoor men zich geplaatst ziet wanneer het erom gaat de omstreden bepalingen op hun rechtmatigheid te toetsen. Het gaat erom of zij zich verdragen met het principe dat eerbiediging van de particuliere eigendom verlangt en is te beschouwen als een aan de rechtsorden der Lid-Staten gemeenschappelijk — en in artikel 1 van bijlage I van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens gehuldigd — beginsel.

Alvorens hierop nader in te gaan, zou ik er nog eens op willen wijzen dat de bescherming van de grondrechten is te beschouwen als een bestanddeel van de algemene rechtsbeginselen die door het Hof van Justitie worden gehandhaafd (men zie de arresten van 12 november 1969, gewezen in de zaak 26/69, Stauder, Jurispr. 1969, blz. 419, en 17 december 1970, gewezen in de zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125, alsook die van 14 mei 1974, gewezen in de zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491, 28 oktober 1975, gewezen in de zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219, en 15 juni 1978, gewezen in de zaak 149/77, Defrenne). Volgens die uitspraken is het Hof bevoegd de grondrechten te beschermen wanneer zij door handelingen van de communautaire gezagsorganen in de knel kunnen raken; in genoemd arrest Nold werd overwogen dat het Hof zich bij het vervullen van die taak moet laten leiden „door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn" en heeft te letten op internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de Lid-Staten hebben medegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Anderzijds wordt — nog steeds met het oog op de zaak-Nold — evenwel ook overwogen dat het „gerechtvaardigd" voorkomt „met betrekking tot deze rechten het voorbehoud te maken dat bepaalde grenzen die hun rechtvaardiging vinden in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, moeten worden in acht genomen zolang aan het wezen dier rechten geen afbreuk wordt gedaan."

Zo gezien, gaat het niet aan te denken dat wie zijn grondrechten jegens de Gemeenschap wenst te zien beschermd, zich, in plaats van tot dit Hof, zou kunnen wenden tot de hoogste nationale rechtscolleges, met name wanneer zulke rechten door normatieve handelingen van de Gemeenschap zouden zijn geschonden. Zulk een rechtsbescherming wordt uitsluitend door de gemeenschapsrechter — in het kader zijner bevoegdheden — geboden: een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht en de voorrang welke aan dat recht ten opzichte van de rechtsorden der Lid-Staten toekomt, mogen niet in de „waagschaal" van de nationale rechter worden gelegd, als moet worden uitgemaakt of communautaire rechtsvoorschriften met de beginselen betreffende de rechten van de mens in overeenstemming zijn.

Wat de kwestie zelf beteft: het gaat er maar om hoe en in hoeverre het eigendomsrecht in de communautaire orde bescherming vindt. Ter oplossing van dit vraagstuk zijn wij in hoofdzaak aangewezen op de beginselen welke in het recht der Lid-Staten worden aanvaard en op de bepaling *ad hoc*, vervat in de eerste bijlage van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Wat de communautaire verdragen betreft: ik ben van oordeel dat het er, gezien de in artikel 222 van het EEG-Verdrag neergelegde regel, volgens welke het eigendomsrecht in de Lid-Staten „onverlet" wordt gelaten, niet voor mag

worden gehouden dat de particuliere eigendom in het recht van de Gemeenschappen met meer waarborgen wordt omringd of juist beperkter wordt opgevat: in werkelijkheid houdt het artikel, daargelaten de beperkingen die met zoveel woorden in sommige verdragsbepalingen, met name in die van het EGKS-Verdrag, besloten liggen, de bevestiging in dat men in de verdragen geen nieuwe opvatting of regeling van de eigendom aan de Lid-Staten heeft willen opleggen — c.q. in de communautaire rechtsorde introduceren —.

Dit vooropgesteld, leidt bestudering van de (bijna steeds constitutionele) regelen van de rechtsstelsels der Lid-Staten tot de vaststelling dat er aan het eigendomsrecht, daargelaten de verscheidenheid der omschrijvingen en de ruimere of engere formuleringen, drie soorten fundamentele bepalingen worden gewijd: die waarin de particuliere eigendom wordt erkend en met waarborgen tegen alle mogelijke willekeurige „beroving" omringd (men zie bijvoorbeeld artikel 14, lid 1, van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek, artikel 42, lid 2, van de Costituzione italiana, artikel 2 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen van 1789, artikel 43, lid 1, van de Ierse Grondwet); die waarin de mogelijkheid van onteigening ten algemenen nutte en tegen schadeloosstelling wordt erkend (men zie bijvoorbeeld artikel 14, laatste lid, van het Grundgesetz, artikel 42, lid 3, van de Costituzione italiana, artikel 17 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, artikel 11 van de Belgische Grondwet, artikel 16 van de Luxemburgse Grondwet, artikel 165 van de Nederlandse Grondwet, artikel 73 van de Deense Grondwet) en tenslotte die waarin de bepaling van de grenzen, aan het gebruik van eigendom gesteld, aan de wet wordt overgelaten (men zie bijvoorbeeld artikel 14, lid 1, van het Grundgesetz, artikel 42, lid 2, en 44 van de Costituzione italiana, artikel 43, lid 2, van de Ierse Grondwet). Een synthese van deze drie soorten fundamentele bepalingen is te vinden in artikel 1 van het Protocol dat als bijlage gevoegd is bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het loont de moeite het in zijn geheel te citeren: „Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De voorgaande beginselen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren."

Deze korte analyse leidt tot de slotsom dat de drie regelen welke in genoemd artikel 1 van Protocol nr. 1 zijn neergelegd, coïncideren met de tendens die in de rechtsstelsels der Lid-Staten prevaleert en derhalve als in de communautaire rechtsorde opgenomen zijn te beschouwen. In feite bestaat er evenwel, wat die coïncidentie betreft, op een belangrijk punt, namelijk ten aanzien van het recht op schadeloosstelling in gevallen van onteigening, geen zekerheid, omdat er in artikel 1 van Protocol nr. 1 niet met zoveel woorden van wordt gesproken. De redactie der bepaling, waarin, naar wij zagen, wordt verwezen naar de voor-

waarden, neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht (vanouds alleen geldend voor vreemdelingen) kan twijfel doen rijzen met betrekking tot de vraag of een onteigening, wil zij, getoetst aan het Europees stelsel van bescherming van de rechten van de mens, als rechtmatig zijn te beschouwen, steeds van toekenning ener schadeloosstelling gepaard moet gaan. In de uitspraken van de Europese Commissie voor de rechten van de mens komt te dezen tweeërlei standpunten naar voren: wordt soms met zoveel woorden gezegd dat de burgers niet te allen tijde schadeloos behoeven te worden gesteld (vgl. de uitspraak van 16 december 1965, gedaan in de zaak X/Bondsrepubliek Duitsland, request nr. 1870/63), ook wordt gezegd dat de formule „alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom", eigen onderdanen en vreemdelingen gelijkelijk zou beschermen, zodat ook eerstgenoemden aanspraak op schadeloosstelling zouden mogen maken (rapport van 30 september 1975, betreffende het geval Handyside — request 5493/72 — paragrafen 158 e. v.). Mijns inziens is in dit laatste geval een nieuwe richting ingeslagen en een belangrijke wijziging der jurisprudentie ingeleid; in ieder geval dient op communautair niveau de erkenning van de verplichting betrokkenen een billijke schadeloosstelling te doen toekomen, in de lijn te liggen van de tendens die in de rechtsorden der Lid-Staten goeddeels overheerst.

8. In casu gaat het er met name om, of het aanplantverbod (en, in samenhang daarmede, het aan de Lid-Staten opgelegde verbod nieuwe aanplantvergunningen af te geven) als een onteigeningsmaatregel is te beschouwen dan wel slechts een beperking van het eigendomsrecht inhoudt. Het antwoord lijkt mij niet moeilijk. Een eerste overweging is de volgende: degenen tot wie dit verbod gericht wordt, zijn stellig niet beroofd van hun eigendomsrechten, die zij vrijelijk voor zich kunnen behouden ofwel aan anderen overdragen, en de inhoud dier rechten wordt, naar het mij voorkomt, alleen maar beperkt, namelijk voor zover hun door de verboden een bijzondere wijze van genot van hun eigendom, in de aanplant gelegen, duidelijk onmogelijk wordt gemaakt. Bij het kiezen tussen de ene en de andere kwalificatie der verboden is de tijdelijke aard van de maatregel van belang, immers ook al zou men, als het alleen maar om één van de wijzen van gebruik van eigendom gaat, van onteigening mogen spreken (opvatting die mijns inziens op twee gedachten hinkt; ik acht haar onjuist), dan nog zou er in zoverre van een definitieve „beroving" sprake moeten zijn. Duidelijkheidshalve zeg ik erbij dat mijns inziens niet iedere definitieve beroving van de mogelijkheid van zijn eigendom op een bepaalde wijze gebruik te maken als onteigening is te beschouwen; ik beperk mij tot de opmerking dat zulk een onteigening, indien daarvan zou mogen worden gesproken, een definitief karakter zou moeten dragen.

Ik acht het met betrekking tot de tijdelijke aard der thans besproken maatregelen niet van doorslaggevend belang dat het aanvankelijk voor twee jaar gegeven aanplantverbod, nadien met een jaar werd verlengd en dat, naar de vertegenwoordiger van de Commissie zelf heeft verklaard, verdere verlenging mogelijk is. Men bedenke dat de hierbedoelde maatregel van conjuncturele aard is, in die zin dat de maatregel werd te baat genomen als een voorlopig middel om een produktieoverschot dat op weg was structureel te worden, af te bouwen, alsook dat er

binnen de Raad thans besprekingen worden gevoerd teneinde steeds wanneer dat nodig mocht zijn, verstoringen van het produktiviteits- en marktevenwicht in de wijnbouwsector door een veelomvattend pakket van soepele beleidsmaatregelen te kunnen verhelpen. Maar redelijkerwijze kan zulk een maatregelenpakket er pas komen nadat partijen de tijd is gelaten hun standpunten tot elkander te brengen en het eens te worden over een meer omvattende en beter sluitende gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt dan de thans bestaande. Het spreekt vanzelf dat men, in afwachting van zulke verdergaande maatregelen, op tijdelijke maatregelen — ter voorkoming dat de algemene toestand verder verslechtert — is aangewezen. Logischerwijze is de handhaving van het aanplantverbod gedurende drie jaren — met de mogelijkheid van verdere verlenging — mijns inziens alleszins gerechtvaardigd; het blijven tijdelijke maatregelen, genomen in afwachting van een beter sluitende marktordening en het gaat niet aan te zeggen dat zij op een „beroving" van eigendomsrechten neerkomen.

Een ander punt dat de aandacht verdient, als moet worden uitgemaakt of een maatregel waarbij de eigendom aan banden wordt gelegd, als onteigening is te beschouwen, is het economisch offer dat degenen tot wie de maatregel gericht is, wordt opgelegd. Het komt maar zelden voor dat landbouwgrond alleen voor een bepaalde cultuur kan worden gebruikt — en, als die mogelijkheid komt te vervallen, economisch zo goed als waardeloos wordt —. De ervaring leert dat landbouwgrond meestal op verschillende, zij het niet steeds even rendabele, wijzen kan worden gebruikt (afgezien van de mogelijkheid dat de grond een niet-agrarische bestemming krijgt). In casu is ervan voormelde situatie al helemaal geen sprake: het perceel van mevrouw Hauer was tevoren niet voor de wijnbouw bestemd en redelijkerwijze mag worden aangenomen dat haar grond tevoren toch een andere agrarische bestemming vond. En dat de door de Gemeenschap opgelegde verboden een voordeliger exploitatie onmogelijk maken, is irrelevant; behoudt het terrein, ondanks de tussenkomst van de communautaire overheid, een niet te verwaarlozen economisch belang, dan kan er van onteigening niet meer worden gesproken.

Formele én materiële overwegingen voeren dus tot de slotsom dat er in casu van een onteigeningsmaatregel geen sprake is geweest. De kwestie van de — uitgebleven — schadeloosstelling behoeft dus geen bespreking; de voorwaarden voor de door betrokkene geclaimde schadeloosstelling waren niet vervuld.

9. Met betrekking tot de beperkingen aan het genot van de eigendom gesteld, herinner ik eraan dat artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, naar wij zagen, twee voorwaarden stelt: de beperkingen moeten zijn gesteld bij de wet en de regeling moet in het algemeen belang zijn. Bovendien dient evenwel te worden opgemerkt, dat de bepaling de Staat een ruime discretionaire marge inruimt, door te spreken van de wetten „welke hij noodzakelijk oordeelt" om toezicht op het gebruik van eigendom uit te oefenen. Met de substitutie van de nationale overheden door de communautaire instellingen treden natuurlijk voor de voorwaarden, waaronder de wetten mogen worden toegepast, de voorwaarden in de plaats waaronder de verorde-

ning toepassing mag vinden; dat geval doet zich in casu voor. Blijft het vraagstuk van de overeenstemming met het algemeen belang, bij welke beoordeling de communautaire instellingen, naar dient te worden bedacht, beschikken over dezelfde discretionaire bevoegdheid die ook aan de Staten was toegekend.

In het onderhavige geval vindt de beperking die aan de eigenaren der percelen door het algemeen verbod nieuwe wijnstokken aan te planten werd opgelegd, ongetwijfeld een rechtvaardiging in overwegingen van *algemeen belang,* met de goede werking van het communautaire stelsel verband houdende. Wij zagen reeds, dat de hierbedoelde beperkende maatregel, in verordening nr. 816/70 als mogelijke vorm van interventie voorzien, in 1976 werd vastgesteld om de produktie in de hand te houden en het marktevenwicht te herstellen. De maatregel was stellig noodzakelijk om in de wijnbouwsector de in artikel 39 van het Verdrag omschreven doelstelling van het landbouwbeleid te kunnen verwezenlijken, en met name om voor stabilisatie van de markt te kunnen zorgen (om dit aspect gaat het in lid 1, letter c, van genoemd artikel 39). Er deed zich inderdaad een situatie van overproduktie voor; het blijkt ten duidelijkste uit het rapport, dat gevoegd was bij het door de Commissie voor het tijdvak 1979-1985 opgestelde programma van actie dat op de wijnmarkt geleidelijk voor evenwicht moest zorgen (Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Suppl. 7/78, inz. blz. 19 e. v.). Anderzijds ging het om een overgangsmaatregel die, hetzij nogmaals gezegd, aan een herstructurering van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt was gekoppeld en alleen nieuwe aanplanten betrof, hetgeen wil zeggen dat zij alleen gold voor eigenaren die tevoren niet aan wijnbouw deden.

Ik meen met deze zienswijze niet in te gaan tegen het Bundesverfassungsgericht, welks arrest van 14 februari 1967 door de raadslieden van partijen uitvoerig ter sprake werd gebracht. Ik zou kunnen volstaan met de opmerking dat de bevindingen van nationale rechterlijke instanties 's Hofs rechtspraak niet kunnen beïnvloeden; ik laat die bedenking in dit bijzondere geval evenwel vergezeld gaan van de vaststelling, dat de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht ten onrechte werd geciteerd. Het Bundesverfassungsgericht sprak uit, dat het verbieden van de aanplant op terreinen die zich feitelijk niet voor de wijnbouw lenen, een passend middel is om de Duitse wijnbouwers te beschermen, immers de kwaliteit wordt aldus op peil gehouden. Men wil hierin lezen, dat een verbod dat niet tot ongeschikte terreinen beperkt blijft, zoals dat van de onderhavige communautaire verordening, getoetst aan de Duitse Grondwet, onrechtmatig zou zijn. Het is echter duidelijk dat de verenigbaarheid van een beperkende maatregel met constitutionele beginselen, aan de doelstellingen der maatregelen moet worden getoetst. Het onderhavig aanplantverbod is, naar wij weten, bestemd om, in afwachting van soepeler structurele maatregelen, de markt te stabiliseren, en zulk een doelstelling is zeer wel verenigbaar met het eigendomsrecht, ook al blijft de geschiktheid of ongeschiktheid der terreinen voor de wijnbouw buiten beschouwing. Men heeft hier te maken met een maatregel die, ofschoon vrij ingrijpend, een tijdelijk karakter draagt en ieder geval is gekoppeld aan een programma tot herstructurering van de wijnmarkt dat, naar wij zagen, juist de ongelijke gesteldheid der terreinen recht moet doen wedervaren. Daarentegen is de nationale wet, waarop het Bundesverfassungsgericht zijn uitspraak baseerde, op een an-

der, door het Bundesverfassungsgericht duidelijk omschreven en in zekere zin beperkter doel gericht, namelijk op het waarborgen van de kwaliteit der in de Bondsrepubliek geproduceerde wijn. Beide doelstellingen lenen zich dus niet voor vergelijking: het stabiliseren van een markt die door ernstige produktie-overschotten wordt gekenmerkt is iets anders dan het waarborgen van een bepaalde kwaliteit. Ik meen daarom dat aan de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht niet mag worden afgelezen dat een algemeen aanplantverbod met de constitutionele beginselen inzake de eigendom onverenigbaar is.

10. De rechtmatigheid der onderhavige communautaire voorschriften kwam ook ter sprake in verband met een ander grondrecht, te weten het recht op vrije beroepsuitoefening, nauwkeuriger gezegd: de vrijheid tot het ontplooien van economische initiatieven.

Het is één der rechten welke in de communautaire orde, in aansluiting aan een gemeenschappelijke tendens van de rechtsstelsels der Lid-Staten, bescherming vindt. Het vond weerklank in 's Hofs jurisprudentie (men zie voormeld arrest Nold), waarin uiteraard ook de mogelijkheid werd erkend het, ter verwezenlijking van algemene belangen der Gemeenschap, aan beperkingen te onderwerpen. Ik acht het evenwel misplaatst in casu over de vrijheid tot het ontplooien van economische initiatieven uit te weiden. Het geval is niet zozeer dat de vrije beroepskeuze of de vrije ondernemersactiviteit hier, zij het op rechtmatige wijze, zijdelings beroerd wordt; veeleer hebben wij te maken met een maatregel die niet zonder gevolgen blijft voor de economische premissen waaronder een beroep, met inachtneming van bepaalde modaliteiten, kan worden uitgeoefend. Weliswaar wordt door een aanplantverbod de grondeigenaar de uitoefening van de wijnbouw op tot nu toe niet met wijnstokken beplante terreinen onmogelijk gemaakt, maar hij kan voor en na de wijnbouw op andere, aan hem of aan derden toebehorende, reeds beplante terreinen uitoefenen. Bedoelde beperking raakt dus de uitoefening van het eigendomsrecht en niet die van het recht op economische initiatieven, waaraan een bepaalde ontplooiingssfeer niet werd gewaarborgd.

11. Ik concludeer dat het Hof de vragen, door het Verwaltungsgericht te Neustadt an der Weinstraße bij beschikking van 14 december 1978 gesteld, als volgt zal beantwoorden:

„De verboden van artikel 2, lid 1, van 's Raads verordening van 17 mei 1976, nr. 1162, gelden ook in gevallen waarin er vóór de inwerkingtreding dier verordening bij de nationale gezagsorganen een aanplantvergunning was aangevraagd. Het in die bepaling aan de Lid-Staten opgelegde verbod nieuwe aanplantvergunningen af te geven, geldt voor alle, voor de wijnbouw geschikte of ongeschikte, terreinsoorten."

Mocht het Hof termen aanwezig achten zich in het dictum ook uit te spreken over de rechtmatigheid der omstreden verbodsbepalingen, dan zou het hieraan het volgende kunnen toevoegen:

„Artikel 2, lid 1, van 's Raads verordening nr. 1162/76 is in strijd met geen enkel op de bescherming van particulieren gericht communautair rechtsbeginsel; het maakt met name geen inbreuk op de aan de particuliere eigendom verschuldigde eerbied, zoals die in het gemeenschapsrecht — op grondslag van de rechtsorden der Lid-Staten en in de lijn van artikel 1 van Protocol nr. 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens — erkenning heeft gevonden.