

een handeling van een instelling der Gemeenschap aan de aanplant van wijnstokken gesteld, in beginsel niet onverenigbaar met de eerbiediging van het eigendomsrecht. Evenwel dienen zulke beperkingen te beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft en mogen zij, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet als een te ver gaande en onaanvaardbare ingreep in de prerogatieven van de eigenaar zijn te beschouwen, waardoor het eigendomsrecht wezenlijk zou worden aangetast.

6. Het in verordening nr. 1162/76 voor een beperkte tijdsduur gegeven aanplantverbod is bestemd om, hangende de voorbereiding van definitieve structurele maatregelen ten aanzien van de Europese wijnbouw, terstond de productieoverschotten te beperken en vindt derhalve een rechtvaardiging in de doelstellingen van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft. Het eigendomsrecht wordt er niet wezenlijk door aangetast.

7. Evenals het eigendomsrecht, dient ook de vrijheid van professionele werkzaamheden, wel verre van als een absoluut prerogatief te mogen worden beschouwd, in verband met de sociale functie der beschermde werkzaamheden te worden gezien.

Met name als het gaat om een verbod, in een handeling van een instelling der Gemeenschappen aan de aanplant van wijnstokken gesteld, dient te worden opgemerkt dat een maatregel als bedoeld de toegang tot het beroep van wijnbouwer — en de vrije uitoefening van dat beroep op de oppervlakten waar de wijnbouw tevoren plaatsvond — niet raakt. Waar het om nieuwe aanplant gaat, zou een beperking van de vrije uitoefening van het beroep van wijnbouwer, mocht daarvan al kunnen worden gesproken, samenvallen met de beperking, aan het gebruik van het eigendomsrecht gesteld.

In zaak 44/79,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße in het aldaar aanhangig geding tussen

LISELOTTE HAUER te Bad Dürkheim,

en

LAND RHEINLAND-PFALZ

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 1162/76 van de Raad van 17 mei 1976 houdende maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2776/78 van de Raad van 23 november 1978, in verband met artikel 1 van het „Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz —”,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keefe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti

griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hof Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Liselotte Hauer is eigenares van een terrein op het grondgebied van de gemeente Bad Dürkheim.

De bestemming van belendende percelen voor de wijnbouw in de zin van artikel 1 van het Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz — vormde voor het Verwaltungsgericht te Neustadt an der Weinstraße de inzet van een aantal gerechtelijke stappen die op 22 mei 1975 uitliepen op een schikking waarbij het Land Rheinland-Pfalz zich verbond vergunning te verlenen tot aanplant van

wijnstokken op verschillende percelen van de betrokken terreinen.

Op 6 juni 1975 verzocht Hauer harerzijds ook voor het haar in eigendom toebehorend terrein om zodanige vergunning.

De vergunning werd haar op 2 januari 1976 door het Land Rheinland-Pfalz geweigerd omdat haar terrein — in die zin van artikel 1, lid 2, Weinwirtschaftsgesetz — ongeschikt voor de wijnbouw zou zijn.

Hauer diende op 22 januari 1976 tegen die beslissing een bezwaarschrift in.

Op het bezwaarschrift werd op 21 oktober 1976 door het Land Rheinland-Pfalz afwijzend beschikt, zowel omdat het terrein in de zin van het Weinwirtschaftsgesetz ongeschikt voor de wijn-

bouw zou zijn als omdat inmiddels bij 's Raads verordening nr. 1162/76 van 17 mei 1976 houdende maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt (PB L 135 van 1976, blz. 32), de aanplant van „wijnstokrassen die voor de betrokken administratieve eenheid zijn ingedeeld in de categorie wijnstokrassen voor de wijnbewerking” was verboden.

Hauer stelde op 25 november 1976 bij het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße beroep in tegen die beschikking.

Hangende de behandeling verklaarde het Land Rheinland-Pfalz zich bereid de gevraagde vergunning te verlenen na afloop van het verbod, bij verordening nr. 1162/76 voor het tijdvak 1 december 1976 tot en met 30 november 1978 op de aanplant gesteld [dit tijdvak is vervolgens meermalen verlengd: eerst tot 30 november 1979, zulks bij 's Raads verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978, houdende tweede wijziging van verordening nr. 1162/76 (PB L 33, van 1978, blz. 1) en bij 's Raads verordening nr. 348/79 van 5 februari 1979 houdende maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt (PB L 54 van 1979, blz. 81), en vervolgens tot 31 december 1979 bij 's Raads verordening nr. 2595/79 van 22 november 1979 tot wijziging van verordening nr. 348/79 (PB L 297 van 1979, blz. 5)]. Hauer stelde zich harerzijds op het standpunt dat verordening nr. 1162/76 niet was geschreven voor een ruimschoots vóór haar inwerkingtreding ingediende vergunningaanvraag en dat het Land Rheinland-Pfalz de vergunning reeds vóór die inwerkingtreding had moeten verlenen. Ook was de verordening van de Gemeenschap haars inziens mogelijkwijs in strijd met sommige bepalingen van het Duitse Grundgesetz, onder meer met de artikelen 12 en 14.

Het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße heeft bij beschikking van zijn

Tweede kamer van 14 december 1978 de behandeling krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag geschorst totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan inzake de navolgende vragen:

1. Moet 's Raads verordening (EEG) nr. 1162/76 van 17 mei 1976, zoals gewijzigd bij 's Raads verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978, 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 inwerkingtreding van bedoelde verordening zijn ingediend?

Zo ja,

2. Moet artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 dan 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)?

De beschikking van het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße is op 20 maart 1979 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn op 23 mei 1979, 30 mei 1979 en 11 juni 1979 schriftelijke opmerkingen ingediend door onderscheidenlijk de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door de directeur-generaal van haar juridische dienst C. D. Ehlermann

als gemachtigde, bijgestaan door J. A. Frowein, hoogleraar te Bielefeld; de Raad van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door B. Schloh, raadadviseur van de juridische dienst, en A. Brautigam, administrateur van die dienst, als gemachtigden; en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te dezen vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, als gemachtigde, bijgestaan door H. H. Boie, Oberregierungsrat in genoemd Bundesministerium.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland meent dat de beide aan het Hof gestelde vragen in bevestigende zin moeten worden beantwoord.

a) *De eerste vraag*

In artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 wordt de aanplant van bepaalde wijnstokrassen in het algemeen verboden en de tweede alinea slaat kennelijk ook op gevallen waarin de vergunning tot zodanige aanplant nog niet is verleend, ofschoon wel aangevraagd. Dit ligt besloten in de duidelijke bewoordingen der verbodsbepaling, waarin voor hangende vergunningaanvragen geen uitzondering is voorzien.

Een beperking van het algemene aanplantverbod ten behoeve van hangende vergunningprocedures zou, vooral omdat het hier om landbouwrecht gaat, hebben betekend dat een expliciete bijzondere regeling had moeten worden vastgesteld.

Een overgangsregeling is in artikel 4 der verordening voorzien; het artikel heeft evenwel slechts betrekking op gevallen waarin betrokkenen reeds rechten aan verleende vergunningen ontlenen, en niet op het aan de vergunning voorafgaande stadium van de aanvraag. Artikel 4 houdt trouwens een beperking van die verkregen rechten in: hun uitoefening wordt, zolang het verbod duurt, opgeschort. Daaruit blijkt wel dat de wetgever van de Gemeenschap het verbod zo algemeen mogelijk heeft bedoeld.

Alleen deze uitlegging van artikel 2, lid 1, lijkt in overeenstemming met de bedoeling van verordening nr. 1162/76.

Blijkens de considerans der verordening zijn de daarbij ingevoerde maatregelen bedoeld om aan de uitgesproken onevenwichtige toestand op de markt voor tafelvijnen een einde te maken en de ontwikkeling van de produktie af te remmen. Om die doeleinden te verwezenlijken moest de wetgever der Gemeenschap zijn aanplantverbod zo algemeen en effectief mogelijk formuleren. De ingang van het verbod vergunning te verlenen, was dus aan de afgifte van het vergunningbewijs gebonden en niet aan de aanvraag.

Die uitlegging van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 is in overeenstemming met het gemeenschapsrecht van hogere orde, en wel met name met het beginsel van de rechtszekerheid en het principe dat het opgewekt vertrouwen bescherming verdient. Een verworven rechtspositie kan slechts worden in-

geroepen wanneer wijziging als „aantasting van een gevestigde positie” (position établie) is te beschouwen; daarvan kan geen sprake zijn als men de overheid om een prestatie heeft verzocht, doch die prestatie nog niet heeft ontvangen.

Die uitlegging is ook in overeenstemming met het resultaat waartoe toetsing van de rechtspositie aan het — door het Hof van Justitie eveneens in aanmerking genomen — nationale constitutionele recht leidt. Volgens dat recht is de wetgever in beginsel bevoegd nieuwe, op een bepaalde datum ingaande, rechtsregels uit te vaardigen: op schending van de beginselen van het staatsrecht, in casu van de waarborg met betrekking tot de eigendom gegeven (met inbegrip van het beginsel dat het opgewekt vertrouwen bescherming verdient), kan slechts een beroep worden gedaan als voor de aangehouden datum geen zonder meer duidelijke redenen zijn aan te voeren, welk geval zich te dezen kennelijk niet voordoet. Anderzijds mag de burger er niet zonder meer op rekenen dat een gegeven rechtstoestand te eeuwigden dage ongewijzigd zal blijven: gezien de belangrijke oogmerken van algemeen belang, die van een goed werkende ordening van de wijnmarkt de inzet vormen, kan de inleiding van een vergunningprocedure alleen de positie van de eigenaar niet zodanig versterken dat hij, naar constitutioneel recht, voor ontheffing van het voorlopig aanplantverbod in aanmerking moet worden gebracht.

De eerste vraag ware te beantwoorden als volgt:

De bij verordening nr. 2276/78 gewijzigde verordening nr. 1162/76 is in die zin te verstaan dat artikel 2, lid 1, ook is geschreven voor aanvragen om vergunning tot aanplant van wijnstokken — in de vorm van een wijngaard — die reeds vóór de inwerkingtreding dier verordening zijn ingediend.

b) De tweede vraag

Het aanplantverbod van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 is van algemene strekking: het geldt, ongeacht de hoedanigheid van het terrein, ook voor terreinen die zich voor wijnbouw lenen.

Alleen zulk een uitlegging verdraagt zich met de tekst van de desbetreffende bepaling, waarin geen enkel voorbehoud wordt gemaakt, en met de bedoeling der verordening. Er is ook geen recht van hogere orde dat tot een restrictieve interpretatie dwingt: ook in algemene zin geïnterpreteerd, is de bepaling met — onder meer — de gemeenschapsrechtelijk erkende grondbeginselen in overeenstemming.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 verdraagt zich met name met het eigendomsrecht, zoals het als grondrecht in de constitutie van alle Lid-Staten met waarborgen is omringd en ook op communautair niveau als constitutionele regel wordt gewaardeerd.

Voor zover het de eigenaar van een terrein de mogelijkheid ontnemt dit voor wijnbouw te gebruiken, stelt het aanplantverbod stellig een beperking aan diens bevoegdheden; het is echter niet als een ongeoorloofde schending van een grondrecht te beschouwen. De omvang van dit recht is aan zijn sociale functie geëvenredigd: aan inhoud en genot van eigendom kunnen, op grondslag van hogere openbare belangen en het algemeen welzijn, door iedere eigenaar te aanvaarden beperkingen worden gesteld.

De omstreden maatregel tast het eigendomsrecht niet wezenlijk aan: aan de bevoegdheid van de eigenaar over zijn terrein te beschikken, worden slechts beperkingen gesteld voor zover het om een der talrijke denkbare genotsmogelijkheden gaat, en wel voor beperkte tijd.

Tot het aanplantverbod van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 dwong een hoger belang van openbare orde. Tot het verbod werd besloten om te voorkomen dat er binnen de gemeenschappelijke markt een acute crisissituatie zou ontstaan; het vond dus in de zin van 's Hof's jurisprudentie zijn rechtvaardiging in door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. In de laatste jaren zijn er aanzienlijke overschotten aan tafelwijn ontstaan; de groei der produktie vond voornamelijk haar oorzaak in de uitbreiding van het beplante areaal in vlakke gebieden. Het overtollig aanbod leidde tot prijsval en ernstige verstoringen op de markt; die ontwikkeling bedreigde niet alleen de verwezenlijking van de doelstellingen van het landbouwbeleid en van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (stabilisatie van de markten en, wat de telers betreft, een bestaansgarantie en een gewaarborgd inkomen), doch ook die van andere door het EEG-Verdrag nagestreefde doelstellingen van algemeen belang (vrij verkeer van goederen, politieke en sociale vrede binnen de Gemeenschap). Ter bescherming van die doelstellingen was een inperking van de bevoegdheden der eigenaren gerechtvaardigd.

Zulk een radicale maatregel was ter verwezenlijking van die doelstellingen onontbeerlijk: de geconstateerde ontwikkeling kon niet worden tegengegaan door middelen die de particulier minder aan banden zouden hebben gelegd. Men heeft naar beperking van de wijnproduktie gestreefd door aan die produktie rechtstreeks beperkingen te stellen (aanplantverbod: premies aan degenen die op ander bodemgebruik overschakelden) en door maatregelen ter verbetering van de kwaliteit; het plantverbod is maar een onderdeel van een systeem van onderling samenhangende, op elkaar afgestemde en ook slechts in onderling verband effectieve maatregelen.

Het omstreden aanplantverbod was voor de betrokken producenten niet te bezwaren: zijn geldingsduur was beperkt en het was in het eigen belang van de ondernemers afgekondigd.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 was voorts in overeenstemming met het grondrecht der vrije economische activiteit, dat in het gemeenschapsrecht een tweeledige erkenning heeft gevonden: vrijheid bij het ondernemen van een professionele werkzaamheid en vrijheid bij de uitoefening dier werkzaamheid.

Voor zover het in deze laatste vrijheid ingrijpt, is het aanplantverbod niet als een ongeoorloofde inbreuk op het grondrecht van de vrije uitoefening van ondernemersactiviteiten te beschouwen; die vrije uitoefening is geen absoluut individueel recht in die zin, dat iedere beperking verboden zou zijn; het moet in zijn sociale context worden gezien. De omstreden regeling gaat niet verder dan nodig is en is in de zin van 's Hof's jurisprudentie als een noodzakelijk én passend middel ter verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen te beschouwen. De redenen welke de inperkingen van de waarborgen waarmede de eigendom omringd is, rechtvaardigen, gelden ook voor de restricties waartoe zij op het gebied van de vrije uitoefening van economische activiteit leiden.

Het evenredigheidsbeginsel is geëerbiedigd: het grondrecht is alleen beperkt voor wat de vrije uitoefening der professionele werkzaamheid betreft, en aan de vrije beroepskeuze is geen afbreuk gedaan.

Een beperking van de aanplant als voorzien in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76, is ook naar nationaal constitutioneel recht geoorloofd; zij verdraagt zich met name met het grondrecht van de eigendom, zoals in artikel

14 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek gewaarborgd.

Volgens artikel 14, lid 1, tweede volzin, worden de inhoud van het eigendomsrecht en de eraan gestelde grenzen bij de wet vastgesteld; zulk een wettelijke regeling moet door het openbare belang gerechtvaardigd zijn en het evenredigheidsbeginsel recht doen wedervaren. De beperking van de eigenaarsbevoegdheden moet ter verwezenlijking van het gestelde doel nodig en passend zijn en mag ook niet te bezwarend zijn.

De in het bodemgeschil omstreden regeling voldoet aan die maatstaven.

Blijkens haar doelstelling vindt zij haar rechtvaardiging in een openbaar belang van hogere orde; zij was onontbeerlijk en als een passend middel te beschouwen. Zij scheen ook niet „buiten proporties”; men bedenke dat in artikel 2, lid 2, sub b, der verordening aanplant(en) ter uitvoering van ontwikkelingsplannen voor landbouwbedrijven waarvoor investeringssteun werd uitgetrokken, van het verbod zijn vrijgesteld.

Het voorlopig aanplantverbod is ook in overeenstemming met het in artikel 12 van het Grundgesetz vastgelegde grondrecht, de vrije beroepskeuze.

De vrije beroepsuitoefening wordt volgens artikel 12, lid 1, tweede volzin, door de wetgever geregeld. Die regelgevende bevoegdheid is aan het evenredigheidsbeginsel gebonden. Bij de uitstippeling van de economische beleidsoogmerken en het nemen van de daartoe nodige maatregelen is de wetgever in het Grundgesetz een zekere (beoordelings- en handelings-) marge ingeruimd; zijn ingrijpen moet gerechtvaardigd zijn door passende en redelijke, aan het openbaar belang ontleende overwegingen. Bij de keuze der middelen moeten, in het kader ener globale beoordeling, de grenzen van

de „Zumutbarkeit” worden geëerbiedigd. Een aanplantverbod benadert stellig de grens van de beperkingen waaraan volgens artikel 12 van het Grundgesetz te denken valt; het sluit de toegang tot het beroep evenwel niet geheel en al uit en is niet voor onbepaalde tijd gegeven. Bij een globale beoordeling dient te worden bedacht dat in de vrijheid van handelen waarover de wetgever ter overwinning van een ernstige crisis beschikt, de mogelijkheid besloten ligt van voorlopige oplossingen ad hoc, waarmede ter voorbereiding van structurele oplossingen op lange termijn tijd wordt gewonnen. Een ratione temporis behoorlijk ingeperkte regeling die een aanplantverbod brengt en met de uitwerking van een alomvattend beleidsplan gepaard gaat, schijnt dus in ieder geval geoorloofd.

De tweede vraag ware te beantwoorden als volgt:

Het verbod aanplantvergunningen te verlenen, vervat in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2776/78, geldt — behoudens de in artikel 2, lid 2, der verordening bedoelde uitzonderingen — algemeen, i. e. ongeacht de vraag naar de hoedanigheid van het terrein.

Na te hebben stilgestaan bij de constitutionele aspecten van het bodemgeschil en de voorgeschiedenis van verordening nr. 1162/76 te hebben gereleveerd, heeft de Raad in hoofdzaak het navolgende opgemerkt:

a) De eerste vraag

Verordening nr. 1162/76 is ook geschreven voor vergunningaanvragen die bij haar inwerkingtreding reeds waren ingediend. Dit blijkt ten duidelijkste uit artikel 2, lid 1, eerste volzin, waarin aan-

plant gedurende het tijdvak 1 december 1976 tot en met 30 november 1978 wordt verboden; in de tweede volzin wordt voorts bepaald dat de Lid-Staten met ingang van de dag van inwerkingtreding der verordening, te weten 27 mei 1976, geen vergunning tot die aanplant zullen verlenen. Tenslotte is in artikel 4 de geldigheidsduur van vóór de inwerkingtreding der verordening krachtens nationale wettelijke regelingen verworven aanplant- of herbeplantingsvergunningen met twee jaar verlengd.

Het verbod van artikel 2, lid 1, eerste volzin, dat dus ook geldt voor individuele aanplantrechten die vóór de inwerkingtreding der verordening zijn ontstaan, geldt a fortiori voor gevallen waarin een vergunning door de bevoegde nationale gezagsorganen nog niet is verleend, hoewel de aanvraag al vóór de inwerkingtreding der verordening werd ingediend.

b) De tweede vraag

Ook deze vraag moet bevestigend worden beantwoord.

De bedoeling van verordening nr. 1162/76 is de produktie van tafelwijnen te beperken door uitbreiding van het areaal tegen te gaan; een beperking van het aanplantverbod tot voor de wijnbouw ongeschikt geachte percelen zou het effect van de maatregel goeddeels ongedaan kunnen maken.

Deze uitlegging vindt steun in artikel 2, lid 1, eerste volzin, waarin de aanplant van wijnstokken die in de categorie wijnstokkrassen voor de wijnbereiding zijn ingedeeld, in het algemeen en ongeacht de geschiktheid der percelen voor de wijnbouw is verboden; in dezelfde richting wijst de in artikel 2, lid 2, opgenomen limitatieve lijst van uitzonderingen op het in beginsel algemene verbod.

c) De rechtsgeldigheid van verordening nr. 1162/76

Nu het Verwaltungsgericht in zijn verwijzingsbeschikking zich duidelijk op het

standpunt heeft gesteld dat verordening nr. 1162/76 in de door de Raad voorgestane uitlegging door de Duitse rechter buiten toepassing moet worden gelaten wegens onverenigbaarheid met in de Duitse constitutie gewaarborgde grondrechten, zal eveneens uitspraak over de rechtsgeldigheid der verordening moeten worden gedaan.

De situatie is, gemeenschapsrechtelijk gezien, duidelijk: de verordening dient door de nationale gezagsorganen, met inbegrip van de rechterlijke macht der onderscheiden Lid-Staten, te worden toegepast zolang het Hof van Justitie haar ongeldigheid (artikel 177) of nietigheid (artikel 174) niet heeft uitgesproken.

Gezien de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht zij er met betrekking tot de waarborg der grondrechten aan herinnerd, dat het binnen de rechtsorde der Gemeenschap volgens 's Hof's jurisprudentie legitiem is, wanneer ten aanzien van het eigendomsrecht en het recht op de vrije uitoefening van handel, arbeid en andere beroepsactiviteiten bepaalde grenzen worden aangehouden die hun rechtvaardiging vinden in door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden van algemeen belang, zolang die rechten niet wezenlijk worden aangetast. Het eigendomsrecht en de vrijheid van handel worden dus in beginsel door de communautaire rechtsorde gewaarborgd; aan hun uitoefening kunnen evenwel met het oog op het algemeen belang — en om de verwezenlijking van de doelstelling der Gemeenschap mogelijk te maken — beperkingen worden gesteld, voorzover zij daardoor niet worden uitgehold.

De tijdelijke restrictie, in casu door verordening nr. 1162/76 aan de vrije uitoefening van het beroep van wijnbouwer en

aan het eigendomsrecht gesteld, lijkt, gezien de doelstelling der verordening, van zeer beperkte aard; van een wezenlijke aantasting dier rechten is geen sprake.

In de artikelen 12 en 14 van het Duitse Grundgesetz wordt eveneens aanvaard dat deze rechten in beginsel om redenen van openbaar belang kunnen worden ingeperkt. Voors zij er in dit verband op gewezen dat de communautaire regeling de grondrechten wezenlijk onaangetast laat.

Eveneens dient te worden bedacht dat de omstreden maatregel een conservatoire maatregel is, afgedwongen door een plotselinge en ernstige verstoring van het markt-evenwicht en in afwachting van definitieve structurele maatregelen genomen teneinde te voorkomen dat er structurele overschotten zouden ontstaan.

d) De aan het Hof gestelde vragen dienen te worden beantwoord als volgt:

- Het verbod van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 betreft ook vóór de dag van inwerkingtreding der verordening bij de nationale gezagsorganen ingediende, nog niet afgedane vergunningaanvragen.
- Dit verbod betreft alle percelen, ongeacht hun meerdere of mindere geschiktheid voor de wijnbouw.
- Verordening nr. 1162/76, waarvan de rechtsgeldigheid, getoetst aan de grondrechten, niet kan worden betwist, dient door de nationale gezagsorganen, met inbegrip van de rechterlijke macht der onderscheiden Lid-Staten, te worden toegepast zolang het Hof van Justitie haar ongeldigheid niet heeft uitgesproken.

De *Commissie* maakt met betrekking tot de in het bodemgeschil opgeworpen uitleggings- en geldigheidskwesties in hoofdzaak de navolgende opmerkingen:

a) *De eerste vraag*

Verordening nr. 1162/76 moet, naar uit haar inhoud en doelstelling duidelijk blijkt, op hangende administratieve procedures worden toegepast.

Volgens haar artikel 6 is zij de derde dag na haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Gemeenschappen in werking getreden; er komt geen bepaling in voor volgens welke eerder ingediende aanvragen anders zouden moeten worden behandeld dan in artikel 2 is voorzien. In artikel 4 wordt met zoveel woorden een regeling gegeven volgens welke de uitoefening van verkregen rechten wordt opgeschort, evenwel zonder dat van hangende administratieve procedures wordt gerept; dat betekent dat voor zulke procedures het aanplantverbod van artikel 2 der verordening geldt.

De in de considerans uitgewerkte bedoeling der verordening was een einde te maken aan een acute crisissituatie die tot verstoring van het evenwicht op de wijnmarkt had geleid; zo gezien was alleen een over de hele linie — en ongeacht verkregen rechten of hangende administratieve procedures — geldend verbod zinnig.

Deze uitlegging vindt steun in de vaststelling dat het aanplantverbod een naar tijdsorde beperkte maatregel is; zulke tijdelijke maatregelen zijn typisch ingrepen in de marktvoorwaarden, bestemd om tijdens hun geldigheidsduur een zo algemeen mogelijk effect te sorteren.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 — dat inmiddels, zoals het krachtens verordening nr. 2776/78 was komen te luiden, is opgenomen in 's Raads verordening nr. 348/79 — gold

dus voor aanvragen om vergunning tot aanplant van wijnstokken, die vóór de inwerkingtreding van de verordening waren ingediend.

b) De tweede vraag

Uit de bewoordingen van verordening nr. 1162/76, zoals zij krachtens verordening nr. 348/79 was komen te luiden, blijkt dat zij van toepassing was ongeacht de voorwaarden waaronder krachtens het nationale wijnbouwrecht een recht op aanplant wordt verworven; men zie slechts artikel 4, waarin de uitoefeningsduur van „rechten uit hoofde van de nationale wetgevingen verworven” wordt opgeschort. Bovendien brengt de onafhankelijkheid van het gemeenschapsrecht mede dat het alleen met zoveel woorden naar voorwaarden van nationaal recht verwijst.

c) De rechtsgeldigheid van het voor een bepaalde duur gegeven aanplantverbod

— Geen algemeen rechtsbeginsel brengt mede dat de aanvrager hangende een administratieve behandeling tegen een verslechtering van zijn rechtspositie beschermd is. Wijzigingswetten zijn behoudens uitzonderingen van toepassing op de toekomstige gevolgen van onder de vroegere wet ontstane situaties; dit beginsel geldt ook voor lopende administratieve procedures.

— Verzoekster in het hoofdgeding was op het tijdstip van inwerkingtreding van verordening nr. 1162/76 niet krachtens het Duitse wijnbouwrecht in het bezit van een recht op aanplant van wijnstokken; zij kan dus niet de bescherming van een regulier verworven recht inroepen.

— Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie en van het Bundesverfassungsgericht bestaat er op het stuk van de bescherming van gewettigd vertrouwen geen algemeen beginsel volgens hetwelk een ieder op handhaving van een voor hem gunstige situatie zou mogen rekenen, en dat hem de bescherming van dat vertrouwen verzekert.

— Een regeling die de aanplant van wijnstokken verbiedt, beperkt uiteraard de uitoefening van het eigendomsrecht op het betrokken perceel. Het is echter legitiem dat de rechtsorde van de Gemeenschap rechten als het eigendomsrecht onderwerpt aan zekere beperkingen, die hun rechtvaardiging vinden in de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, zolang zij niet wezenlijk worden aangetast. De in het algemeen belang getroffen beperkingen van de landbouwproductie behoren tot een in de Lid-Staten van de Gemeenschap welbekende soort maatregelen die het eigendomsrecht in het algemeen belang inperken. Gemeenschapsrechtelijk wordt zulk een inperking in het EEG-Verdrag aanvaard: artikel 39, lid 1, sub c, wijst aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid de taak toe de markten te stabiliseren; in artikel 43, lid 2, wordt de Raad bevoegd verklaard daartoe verordeningen vast te stellen, die volgens artikel 40, lid 3, alle noodzakelijke maatregelen kunnen „medebrenge”. Tot die maatregelen behoort een voor een bepaalde periode gegeven aanplantverbod als voorzien in artikel 17, lid 5, van 's Raads verordening nr. 816/70 van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 99 van 1970, blz. 1), waarnaar in verordening nr. 1162/76 uitdrukkelijk wordt verwezen. Overigens is een tijdelijk aanplantverbod een noodzakelijke maatregel die, naar de ontwikkeling van de wijnmarkt in de laatste jaren leert, het evenredigheidsbeginsel recht doet wedervaren. Het

treft de eigenaar ook niet in ontoelaatbare mate. Het is derhalve als een geoorloofde beperking van het eigendomsrecht te beschouwen.

— Met betrekking tot het Duitse constitutionele recht zij erop gewezen dat het Bundesverfassungsgericht bij arrest van 14 februari 1967 heeft uitgesproken dat de door het Weinwirtschaftsgesetz in het leven geroepen beperkingen van de aanplant, getoetst aan de inhoud en de grenzen van de eigendom, volgens artikel 14, eerste alinea, van het Grundgesetz, als een geoorloofde regeling zijn te beschouwen. De beperking van de bevoegdheden van de eigenaar moet volgens het Bundesverfassungsgericht ter bereiking van het gestelde doel passend en noodzakelijk zijn, terwijl zij ook niet onnodig bezwarend en Mitsdien onaanvaardbaar mag zijn. Het fundamentele verschil tussen de in het Duitse recht en in verordening nr. 1162/76 voorziene aanplantbeperkingen is daarin gelegen, dat volgens het Weinwirtschaftsgesetz een vergunning tot nieuwe aanplant alleen mag worden geweigerd als het terrein in objectieve zin niet geschikt is voor de wijnproductie. Het door het Bundesverfassungsgericht uitgewerkte verbod van een buitensporige last, waarop men zich tegenover de communautaire regeling mag beroepen, moet met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever in verband worden gebracht. Maar anders dan het Weinwirtschaftsgesetz, is de communautaire regeling erop gericht om gedurende een bepaalde periode de aanplant van wijnstokken zoveel mogelijk te verhinderen. Gezien die doelstelling kan er van miskenning van het verbod van buitensporige lasten geen sprake zijn, wanneer een aanplantverbod globaal als noodzakelijk voor het marktevenwicht in de wijnbouwsector kan worden aangemerkt. Een tijdelijk verbod van de aanplant van wijnstokken op terreinen die tot dan toe niet voor de wijnbouw werden gebruikt, zou volgens de door het Bundesverfassungsgericht opgestelde maatstaven als een geoorloofde in-

perking van de eigendom aanvaardbaar zijn, zolang hogere economische belangen de noodzaak ervan meebrengen. Beperkingen van het recht op bodemexploitatie worden in het Duitse recht niet als zodanig met onteigeningen gelijkgesteld; een driejarig verbod van aanplant van wijnstokken op terreinen waar ze tot dan toe niet voorkwamen, houdt geen schending van het grondbeginsel van de eigendom in.

— Ook aan het grondbeginsel van de vrije beroepsuitoefening zijn restricties gesteld: een beperkende regeling kan een rechtvaardiging vinden in redelijke overwegingen van algemeen belang. Om dezelfde redenen welke bij de bespreking van de eigendomsbescherming werden aanvaard, zal ook een beperking, bij verordening gesteld aan het recht tot vrije beroepsuitoefening, als geoorloofd moeten worden beschouwd. Ook het Bundesverfassungsgericht zou moeten erkennen dat, gezien artikel 12 van het Grundgesetz, een beperking van de aanplant welke uitsluitend bedoeld is voor de uitbreiding der tot op dat ogenblik beoefende wijnbouw tot nieuwe terreinen, in redelijke, aan het algemeen belang ontleende redenen een rechtvaardiging kan vinden.

d) De aan het Hof gestelde vragen dienen te worden beantwoord als volgt:

— Verordening nr. 1162/76, zoals zij sinds verordening nr. 348/79 is komen te luiden, is in die zin te verstaan, dat haar artikel 2, lid 1, ook is geschreven voor aanvragen die vóór haar inwerkingtreding zijn ingediend.

— De rechtsgeldigheid van het aanplantverbod is niet van nationale regelingen afhankelijk.

— Bij onderzoek is niet gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de rechtsgeldigheid van het aanplantverbod, vervat in artikel 2 van verordening nr. 1162/76 en in artikel 2 van verordening nr. 348/79, afbreuk kunnen doen.

III — Mondelinge behandeling

Verzoekster in het hoofdgeding Hauer, vertegenwoordigd door H. Drews, advocaat te Zweibrücken; het Land Rheinland-Pfalz, vertegenwoordigd door J. Koy, Ministerialrat in het Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Schloh en A. Brautigam; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door Prof. J. A. Frowein, C.-D. Ehlermann en de deskundige A. Reichardt, hoofdadministrateur op het directoraat-generaal Landbouw, zijn in hun mondelinge opmerkingen gehoord c.q. hebben door het Hof

gestelde vragen beantwoord ter terechtzitting van 11 oktober 1979.

Hauer heeft er met name op gewezen dat het land Rheinland-Pfalz, in de hoofdzaak, na wederrechtelijk afwijzend te hebben beschikt op de klacht, gericht tegen de weigering een aanplantvergunning te verlenen, ten processe zijn voorname te kennen heeft gegeven de gevraagde vergunning alsnog te verlenen, doch daarvan werd weerhouden door verordening nr. 1162/76. Voorts zou moeten worden onderscheiden tussen een verbod vergunningen af te geven en een aanplantverbod; alleen een aanplantverbod sorteert markt-effect. Door aan de Lid-Staten te verbieden een aanplantvergunning af te geven, zou verordening nr. 1162/76 in strijd komen met het evenredigheidsbeginsel en met de artikelen 12 en 14 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek. Tenslotte zou de verordening, door opnieuw de mogelijkheid te bieden tot verlenging van de geldigheidsduur van het verbod, in feite niet als een tijdelijke regeling zijn te beschouwen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 8 november 1979 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij beschikking van 14 december 1978, ingekomen ten Hove op 20 maart 1979, heeft het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof twee prejudiciële vragen gesteld inzake de uitlegging van verordening nr. 1162/76 van de Raad van 16 mei 1976 houdende maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt (PB L 135 van 1976, blz. 32), zoals gewijzigd bij 's Raads verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978 (PB L 333 van 1978, blz. 1).

- 2 Blijkens het dossier heeft verzoekster in het hoofdgeding op 6 juni 1975 de bevoegde instantie van het Land Rheinland-Pfalz verzocht om een aanplantvergunning voor een haar in eigendom toebehorend terrein in de omgeving van Bad Dürkheim. Op dat verzoek werd aanvankelijk afwijzend beschikt op grond dat het hierbedoelde perceel, in aanmerking genomen de normen van de te dezen toepasselijke Duitse wetgeving, te weten het Weinwirtschaftsgesetz van 10 maart 1977, niet als voor de wijnbouw geschikt werd beschouwd. Op 22 januari 1976 diende betrokkene tegen die beslissing een bezwaarschrift in. Terwijl dat bezwaarschrift bij het bevoegde bestuursorgaan ahangig was, werd verordening nr. 1162/76 van 17 mei 1976 vastgesteld, in welke artikel 2 alle aanplant van wijnstokken voor de tijd van drie jaar werd verboden. Op 21 oktober 1976 heeft de administratie het bezwaarschrift op twee gronden verworpen: enerzijds zou het terrein niet voor de wijnbouw geschikt zijn, anderzijds was de aanplant bij voormelde verordening van de Gemeenschap verboden.
- 3 Nadat betrokkene beroep bij het Verwaltungsgericht had ingesteld, heeft de administratie op grond van deskundigenberichten betreffende de in de omtrek geoogste druiven en gezien een met verschillende eigenaren van belendende percelen getroffen schikking, erkend dat verzoeksters terrein volgens de minimum normen van de nationale wetgeving als voor de wijnbouw geschikt kon worden beschouwd. De administratie verklaarde zich dan ook bereid een vergunning te verlenen zodra de periode waarvoor de aanplant in de communautaire regeling werd verboden, zou zijn verstreken. In het tussen partijen gevoerde geding schijnt het thans dan ook uitsluitend te gaan om vragen het gemeenschapsrecht betreffende.
- 4 Harerzijds stelt verzoekster in het hoofdgeding zich op het standpunt, dat de gevraagde vergunning haar had moeten zijn verleend op grond van het feit dat de bepalingen van verordening nr. 1162/76 toepassing zouden missen wanneer de aanvraag geruime tijd voor de inwerkingtreding der verordening is ingediend. Zelfs al mocht de verordening gelden voor aanvragen die vóór haar inwerkingtreding zijn ingediend, dan nog zou zij aan verzoekster niet kunnen worden tegengeworpen, voor zover de bepalingen der verordening een aantasting inhouden van haar eigendomsrecht en haar recht op vrije beroepsuitoefening, zoals gewaarborgd in de artikelen 12 en 14 van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland.
- 5 Teneinde over deze punten van geschil te kunnen beslissen, heeft het Verwaltungsgericht de beide navolgende vragen gesteld:

1. Moet 's Raads verordening (EEG) nr. 1162/76 van 17 mei 1976, zoals gewijzigd bij 's Raads verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978, 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 inwerkingtreding van bedoelde verordening zijn ingediend?

Zo ja,

2. Moet artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 dan 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 paragraaf 1, eerste alinea, tweede zin, en tweede alinea, van het Duitse Weinwirtschaftsgesetz (wet houdende maatregelen op het gebied van de wijnbouw)?

De eerste vraag (werkings sfeer *ratione temporis* van verordening nr. 1162/76)

6 Verzoekster in het hoofdgeding betoogt dat er op haar per 6 juni 1975 bij de bevoegde instantie ingediende aanvraag normaliter vóór de inwerkingtreding van de communautaire verordening een voor haar gunstige beschikking had moeten zijn genomen, indien de administratieve procedure een normaal verloop had gehad en de administratie onverwijld had erkend dat haar perceel zich, aan de eisen van de nationale wet getoetst, voor de wijnbouw leent. Deze situatie dient haars inziens, als het om de werkings sfeer van de communautaire verordening naar tijdsorde gaat, in aanmerking te worden genomen, te meer waar de produktie van de hierbedoelde wijngaard, gezien de tijd die tussen de aanplant en het produktief worden van een wijngaard verloopt, de markten niet merkbaar zou hebben beïnvloed.

7 De door verzoekster in het hoofdgeding aangevoerde argumenten falen. In artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1162/76 is met zoveel woorden bepaald dat „na de inwerkingtreding van deze verordening” door de Lid-Staten geen vergunningen voor aanplant meer worden verleend. Door van de in het afgeven der vergunning gelegene rechtshandeling te spreken, sluit deze bepaling uit dat er acht zou kunnen worden geslagen op het tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend. Er spreekt de bedoeling uit een onmiddellijke werking der verordening te verzekeren, en zelfs de uitoefening

van vóór de inwerkingtreding der verordening verkregen rechten op aanplant of herbepanting wordt in het artikel voor de verbodsduur opgeschort.

- 8 Naar in de zesde overweging van de considerans met betrekking tot laatstbedoelde bepaling wordt overwogen, is het aanplantverbod ingegeven door een „duidelijk openbaar belang”, gelegen in het afremmen van de toeneming van de overproduktie aan wijn in de Gemeenschap, het herstellen van het markt-evenwicht en het voorkomen van structurele overschotten. Bij verordening nr. 1162/76 zit derhalve blijkbaar de bedoeling voor, de uitbreiding van het bestaande areaal onmiddellijk te blokkeren. Van een uitzondering voor gevallen waarin vóór de inwerkingtreding der verordening een aanvraag is ingediend, kan dan ook geen sprake zijn.
- 9 De eerste vraag dient derhalve aldus te worden beantwoord, dat verordening nr. 1162/76 van de Raad van 17 mei 1976, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2776/78 van 23 november 1978, in die zin is te verstaan, dat artikel 2, lid 1, eveneens van toepassing is op aanvragen van aanplantvergunningen, die vóór de inwerkingtreding van eerstgenoemde verordening zijn ingediend.

De tweede vraag (materiële draagwijdte van verordening nr. 1162/76)

- 10 In de tweede plaats verzoekt het Verwaltungsgericht het Hof zich uit te spreken over de vraag of het in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 vervatte verbod nieuwe aanplantvergunningen te verlenen, algemeen geldt, dat wil zeggen ook voor percelen welke volgens de criteria van een nationale wettelijke regeling voor de wijnbouw geschikt zijn bevonden.
- 11 De tekst der verordening is te dien aanzien expliciet: in artikel 2 wordt „elke aanplant”, ongeacht de kwaliteit der betrokken gronden, verboden. Zowel uit de tekst van verordening nr. 1162/76 als uit haar doelstellingen blijkt dat het verbod alle aanplant, ongeacht de gesteldheid van de bodem en de klassificatie welke er op grond van een nationale regeling aan toekomt, omvat. De verordening is, naar met name uit de tweede overweging van de considerans

blijkt, bedoeld om een einde aan de overproductie in de Europese wijnbouw te maken en zowel op korte als op lange termijn het marktevenwicht te herstellen. Alleen in artikel 2, lid 2, der verordening worden bepaalde uitzonderingen op het algemeen luidend verbod van lid 1 mogelijk gemaakt, doch als onbetwist staat vast dat geen dier uitzonderingsbepalingen in casu van toepassing is.

- 12 De tweede vraag dient derhalve in die zin te worden beantwoord, dat artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 aldus is te verstaan, dat het erin vervatte verbod nieuwe aanplantvergunningen af te geven, behoudens de in artikel 2, lid 2, der verordening toegestane uitzonderingen, algemeen geldt, hetgeen met name betekent: onafhankelijk van de vraag of een terrein zich in de zin van het nationale recht voor de wijnbouw leent.

De vraag naar de waarborg der grondrechten in de communautaire rechtsorde

- 13 In de verwijzingsbeschikking betoogt het Verwaltungsgericht dat verordening nr. 1162/76, mocht zij in die zin zijn te verstaan dat daarin een algemeen verbod, zelfs geldende voor gronden die zich wel voor de wijnbouw lenen, wordt gegeven, als mogelijkerwijs in de Bondsrepubliek Duitsland niet toepasselijk zou moeten worden beschouwd, zulks omdat er twijfel zou zijn gerezen aan haar verenigbaarheid met de grondrechten, gewaarborgd in de artikelen 12 en 14 van het Grundgesetz, onderscheidenlijk het eigendomsrecht en de vrije beroepsuitoefening betreffende.
- 14 Naar het Hof in zijn arrest van 17 december 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125) heeft overwogen, kan de vraag of er in een handeling van een instelling der Gemeenschappen een inbreuk op grondrechten besloten ligt, ook alleen in het kader van het gemeenschapsrecht worden besproken. De introductie van bijzondere, onder de wetgeving of constitutionele orde van een bepaalde Lid-Staat vallende maatstaven zou aan de materiële eenheid en aan de feitelijke gelding van het gemeenschapsrecht afbreuk doen en daarmee onvermijdelijk de eenheid van de gemeenschappelijke markt doorbreken en de communautaire saamhorigheid in gevaar brengen.
- 15 In genoemd arrest, zoals nadien in het arrest van 14 mei 1974, (Nold, Jurispr. 1974, blz. 491), heeft het Hof voorts overwogen dat de fundamentele

rechten een integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen, welke eerbiediging het Hof verzekert; dat het Hof zich bij de bescherming dier rechten heeft laten leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, zodat het geen maatregelen kan toelaten welke zich niet verdragen met de fundamentele rechten die in de constituties dier staten zijn erkend en gewaarborgd; dat aan internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de Lid-Staten hebben medegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, ook aanwijzingen kunnen worden ontleend waarmede in het raam van het gemeenschapsrecht rekening dient te worden gehouden. Deze opvatting is naderhand erkend in de gemeenschappelijke verklaring van Vergadering, Raad en Commissie d.d. 5 april 1977, waarin 's Hof's jurisprudentie in herinnering werd gebracht en enerzijds aan de in de constituties der Lid-Staten gewaarborgde rechten en anderzijds aan het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (PB C 103 van 1977, blz. 1) werd gerefereerd.

- 16 Onder die omstandigheden is de twijfel waarvan het Verwaltungsgericht deed blijken met betrekking tot de verenigbaarheid van de bepalingen van verordening nr. 1162/76 met de regelen inzake de bescherming der fundamentele vrijheden, in die zin te verstaan, dat de gemeenschapsrechtelijke geldigheid der verordening aan de orde wordt gesteld. In zoverre dient te worden onderscheiden tussen een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht enerzijds en een mogelijke beperking van de vrijheid van beroepsuitoefening anderzijds.

Het eigendomsrecht

- 17 Het eigendomsrecht wordt in de communautaire rechtsorde gewaarborgd in overeenstemming met de opvattingen welke aan de constituties der Lid-Staten gemeen zijn en ook hun neerslag hebben gevonden in het eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.
- 18 In artikel 1 van dat Protocol is het volgende bepaald:

„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 bepalingen 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.”

- 19 Nadat de eerbiediging van de eigendom is bevestigd, wordt in deze bepaling tweërlei mogelijke aantasting van het recht van de eigenaar ter sprake gebracht, bij welk onderscheid de doorslag geeft of het erom gaat de eigenaar van zijn recht te beroven of het gebruik van dat recht te beperken. In casu staat als onbetwist vast, dat het aanplantverbod niet is te beschouwen als een handeling die betrokkene van de eigendom berooft: hij blijft vrij over zijn eigendom te beschikken en het voor alle niet-verboden gebruik te bestemmen. Het lijdt daarentegen geen twijfel dat het verbod het gebruik van de eigendom beperkt. De tweede alinea van artikel 1 van het Protocol geeft te dezen een belangrijke aanwijzing in die zin, dat aan de staat het recht wordt ingeruimd „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.” Daarmede erkent het Protocol dat beperkingen, aan het gebruik van de eigendom gesteld, in beginsel geoorloofd zijn, met dien verstande evenwel, dat die beperkingen niet verder mogen gaan dan hetgeen door de staten in het „algemeen belang noodzakelijk” wordt geoordeeld. De bepaling maakt het evenwel niet mogelijk de vraag van het Verwaltungsgericht voldoende duidelijk te beantwoorden.
- 20 Ter beantwoording van de vraag zal derhalve ook te rade moeten worden gegaan met de gegevens, in de constitutionele regelen en praktijken der negen Lid-Staten besloten liggende. In zoverre zij allereerst vastgesteld dat die regelen en praktijken de wetgever toestaan het gebruik van de particuliere eigendom in het algemeen belang te reglementeren. In sommige constituties wordt verwezen naar de verplichtingen welke aan de eigendom inherent zijn (Grundgesetz, artikel 14, tweede alinea, eerste volzin), naar de sociale functie van de eigendom (Italiaanse constitutie, artikel 42, tweede alinea), naar de onderschikking van het gebruik van eigendom aan de eisen van het algemeen welzijn (Grundgesetz, artikel 14, tweede alinea, tweede volzin, en Ierse constitutie, artikel 43.2.2.°) dan wel aan de sociale gerechtigheid (Ierse constitutie, artikel 43.2.1°). In al die Lid-Staten is deze sociale functie van het eigendomsrecht in tal van legislatieve handelingen geconcretiseerd. Ook vindt men in alle Lid-Staten wettelijke regelingen op het terrein van de land- en bosbouw, de waterstaat, de bescherming van het natuurlijk milieu, de ruimte-

lijke ordening en de woningbouw, waarin veelal ingrijpende beperkingen aan het gebruik van onroerend goed worden gesteld.

- 21 Met name kennen alle wijnbouwlanden van de Gemeenschap dwingende, zij het niet steeds even strenge wettelijke regelingen op het stuk van de aanplant van wijnstokken, de selectie der variëteiten en de teeltmethoden. In geen van die landen worden die bepalingen principieel met de eerbiediging van het eigendomsrecht onverenigbaar geacht.
- 22 Gezien de aan de Lid-Staten gemeenschappelijke constitutionele opvattingen en vaste legislatieve praktijken op de meest uiteenlopende gebieden, kan dan ook worden gezegd dat tegen het aan banden leggen van de aanplant van wijnstokken bij verordening nr. 1162/76 in beginsel geen bezwaar kan worden gemaakt. Het is een bekend soort beperking die, in dezelfde of analoge vorm, in de constitutionele orde van alle Lid-Staten als rechtmatig wordt aanvaard.
- 23 Met die vaststelling is het vraagstuk dat door het Verwaltungsgericht wordt opgeworpen, evenwel niet uitputtend behandeld. Ook al kan de Gemeenschap in beginsel niet de mogelijkheid worden ontzegd het gebruik van het eigendomsrecht in het kader van een gemeenschappelijke marktordering en voor structuurpolitieke doeleinden aan banden te leggen, dan nog dient te worden nagegaan of de beperkingen welke in de omstreden regeling worden gesteld, wel beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang welke de Gemeenschap nastreeft, en of zij, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet als een te ver gaande en onaanvaardbare ingreep in de prerogatieven van de eigenaar zijn te beschouwen, waardoor het eigendomsrecht wezenlijk wordt aangetast. Dit is de grief van verzoekster in het hoofdgeding, die meent dat de wetgever het gebruik van wijnbouwgronden alleen in verband met zijn kwaliteitsbeleid zou mogen beperken zodat er aan zijn recht niet zou mogen worden getornd zodra zijn perceel voor de wijnbouw geschikt is bevonden. Derhalve dient te worden nagegaan op welk doel de omstreden verordening is gericht en of de in de verordening voorziene maatregelen in redelijke verhouding staan tot het in casu door de Gemeenschap nagestreefde doel.

- 24 De bepalingen van verordening nr. 1162/76 moeten worden gezien in de context van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, die ten nauwste samenhangt met het te dezen door de Gemeenschap uitgestippelde structuurbeleid. Waarop dat beleid is gericht, blijkt uit de aan de omstrede verordening ten grondslag liggende verordening nr. 816/70 van 28 april 1970 houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 99 van 1970, blz. 1), alsook uit verordening nr. 337/79 van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB L 54 van 1979, blz. 1), een codificatie van de bepalingen waarop de gemeenschappelijke marktordening berust. En titel III van laatstgenoemde verordening, houdende „voorschriften betreffende de productie en de controle op de ontwikkeling van de aanplantingen”, vormt thans het juridisch kader van deze materie. Het te dezen gevolgde communautaire beleid blijkt voorts uit 's Raads resolutie van 21 april 1975 betreffende nieuwe beleidselementen om het evenwicht op de markt voor tafelwijn te herstellen (PB C 90 van 1975, blz. 1).
- 25 Uit al deze rechtshandelingen blijkt dat het door de Gemeenschap opgestelde en ten dele uitgevoerde beleid is gericht op een gemeenschappelijke ordening der markten, gekoppeld aan een structurele verbetering van de wijnbouwsector. Haar actie is erop gericht om, in het kader van de in artikel 39 van het EEG-Verdrag omschreven doelstellingen, een tweeledig doel te bereiken, te weten enerzijds het vestigen van een duurzaam evenwicht op de wijnmarkt op een voor de producenten lonend en voor de verbruikers redelijk niveau, anderzijds het bereiken van een verbetering van de kwaliteit der in de handel gebrachte wijnen. Om dit tweeledig doel — kwantitatief evenwicht en kwalitatieve vooruitgang — te bereiken, heeft men in de communautaire regeling voor de wijnmarkt een heel assortiment van ingerepen voorzien, die zowel voor het productie- als voor het handelsstadium gelden.
- 26 Met name zij hier gewezen op artikel 17 van verordening nr. 816/70, dat in meer uitgewerkte vorm is overgenomen in artikel 31 van verordening nr. 337/79, volgens welke bepaling de Lid-Staten in het kader van een bindend communautair programma te coördineren voorlopige beplantings- en productieplannen vaststellen. Ter uitvoering van zulk een plan kunnen er bepalingen worden vastgesteld betreffende de oppervlakten die zullen worden beplant, herbeplant of geroid c. q. de oppervlakten waar de exploitatie zal worden stopgezet.

- 27 In dit kader zag verordening nr. 1162/76 het licht. Uit de considerans der verordening en uit de economische omstandigheden waaronder zij werd vastgesteld — permanente produktieoverschotten sedert de oogst 1974 —, blijkt wel dat aan de verordening een tweeledige functie toekomt: enerzijds moet zij de mogelijkheid bieden ten spoedigste een halt toe te roepen aan de gestadige stijging der overschotten; anderzijds dient zij de instellingen van de Gemeenschap de nodige tijd toe te meten om een structuurbeleid op te zetten, dat — door de keuze van de in exploitatie te nemen terreinen en door selectie der wijnstoksoorten, alsook door reglementatie der produktiemethoden — er op gericht is, de produktie van hoogwaardige wijnen te bevorderen, met inachtneming van de bijzonderheden en behoeften van de verschillende wijnbouwstreken van de Gemeenschap.
- 28 Met dit tweeledig doel voor ogen heeft de Raad in zijn verordening nr. 1162/76 nieuwe aanplantingen over de hele lijn verboden, in die zin dat, behalve in welomschreven uitzonderingsgevallen, niet naar de kwaliteit van de bodem wordt onderscheiden. Opmerking verdient dat de door de Raad ingestelde maatregel, onverminderd zijn algemene aard, een tijdelijk karakter draagt. Hij is bestemd om, hangende de voorbereiding van definitieve structurele maatregelen, terstond het hoofd te kunnen bieden aan een conjuncturele overschotssituatie.
- 29 Aldus opgevat, stelt de gewraakte maatregel aan de uitoefening van het eigendomsrecht geen enkele ongeoorloofde beperking. Het in exploitatie nemen van nieuwe wijngaarden in een situatie die door een duurzame overproduktie wordt gekenmerkt, zou, economisch gezien, de overschotten slechts vergroten; bovendien zou dit in het huidige stadium het risico van bemoeilijking van een structuurbeleid op communautaire schaal hebben medegebracht voor het geval het mocht berusten op de toepassing van stringenter maatstaven dan in de thans bestaande nationale wettelijke regelingen met betrekking tot de selectie van tot de wijnbouw toegelaten gronden worden aangelegd.
- 30 De slotsom moet luiden dat de beperking, door het aanplantverbod van verordening nr. 1162/76 voor een beperkte tijdsduur aan het gebruik van de eigendom gesteld, haar rechtvaardiging vindt in de door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden van algemeen belang en dat zij het eigendomsrecht, zoals dat in de communautaire rechtsorde wordt erkend en gewaarborgd, niet wezenlijk aantast.

De vrije beroepsuitoefening

- 31 Verzoekster in het hoofdgeding is voorts van mening dat het aanplantverbod van verordening nr. 1162/76 haar grondrechten in diër voege schendt, dat zij in de vrije uitoefening van haar beroep, de wijnbouw, wordt beperkt.
- 32 Zoals het Hof in zijn voormeld arrest van 14 mei 1974 (Nold) reeds overwoog, neemt het feit dat de constitutionele orde van verschillende Lid-Staten de vrijheid van professionele werkzaamheden met waarborgen omringt, niet weg dat het aldus gewaarborgde recht, wel verre van als een absoluut prerogatief te mogen worden beschouwd, in verband met de sociale functie der beschermde werkzaamheden moet worden gezien. In casu dient te worden opgemerkt dat de omstreden communautaire maatregel de toegang tot het beroep van wijnbouwer — en de vrije uitoefening van dat beroep op de oppervlakten waar de wijnbouw thans plaatsvindt — niet raakt. Voor zover het aanplantverbod afbreuk mocht doen aan de vrije professionele uitoefening van de wijnbouw, zou de daarin besloten liggende beperking enkel een uitvloeisel zijn van de beperking aan het gebruik van het eigendomsrecht gesteld, en met laatstbedoelde beperking samenvallen. De beperking van de vrije uitoefening van het beroep van wijnbouwer zou derhalve, mocht daarvan al kunnen worden gesproken, haar rechtvaardiging vinden in dezelfde redenen die de beperking aan het gebruik van de eigendom gesteld, rechtvaardigen.
- 33 Een en ander voert met betrekking tot verordening nr. 1162/76, aan welker rechtsgeldigheid het Verwaltungsgericht twijfelt, tot de slotsom dat te haren aanzien niet is gebleken van feiten of omstandigheden welke aan haar rechtsgeldigheid afbreuk doen, in die zin dat zij in strijd zou komen met de eisen welke uit de bescherming van de grondrechten binnen de Gemeenschap voortvloeien.

Ten aanzien van de kosten

De kosten, door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, door de Raad en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Ten aanzien van partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechter over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße bij beschikking van 14 december 1978 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Verordening nr. 1162/76 van de Raad van 17 mei 1976 houdende maatregelen tot aanpassing van het wijnbouwpotentieel aan de behoeften van de markt, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2776/78 van de Raad van 23 november 1978 houdende tweede wijziging van verordening nr. 1162/76, is in die zin te verstaan, dat artikel 2, lid 1, eveneens van toepassing is op vóór haar inwerkingtreding ingediende aanvragen om afgifte van vergunningen voor de aanplant van wijnstokken.
2. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1162/76 is aldus te verstaan, dat het erin vervatte verbod vergunning tot de aanplant van wijnstokken te verlenen, behoudens de in artikel 2, lid 2, der verordening voorziene uitzonderingsgevallen, algemeen geldt, hetgeen met name betekent: onafhankelijk van de vraag of een terrein zich in de zin van het nationale recht voor de wijnbouw leent.

Kutscher	O'Keefe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 1979.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher