FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 2. februar 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Denne traktatbrudssag drejer sig om, hvorvidt de franske regler om markedsordningen for »vins doux naturels« er forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

2. De af Kommissionen anfægtede regler er beskrevet i retsmøderapporten. Jeg skal derfor her blot fremhæve de væsentligste træk i de pågældende regler.

De franske regler

3. Der er i henhold til den franske lovgivning oprettet en Comité Interprofessionel des Vins doux naturels et Vins de liqueurs à appellations contrôlées (herefter benævnt »CIVDN«). Udvalget består af repræsentanter for producenterne, de handlende og den franske forvaltning.

4. CIVDN fastsætter for hvert produktionsår en salgskvote (»crédit de commercialisation«), som fastlægger, hvilken mængde »vins doux naturels« producenterne — pr. hektar opdyrket areal — kan sælge inden for tolv måneder efter frigivelsen af hver enkelt »appellation«. Salgskvoten er opdelt i tre lige store rater, der frigives på forskellige tidspunkter. De mængder, der fremstilles inden for rammerne af det ved lov fastsatte maksimale udbytte pr. hektar, men som overstiger salgskvoten, må ikke sælges straks, men lægges på et særligt lager, hvor de kan modne (»stock de sécurité et de vieillissement«), og holdes tilbage på producenternes lagre. Sådanne oplagrede mængder kan anvendes inden for rammerne af en salgskvote for et senere produktionsår (hvilket naturligvis forudsætter, at producentens høst er mindre end den for det pågældende år fastsatte salgskvote). De mængder, der er bestemt til eksport, belaster ikke salgskvoten, men henregnes til det særlige lager.

* Originalsprog: tysk.

I perioden fra december 1988 til januar 1990 gjaldt der dog en undtagelsesordning, hvorefter også disse mængder belastede salgskvoten, indtil der blev fremlagt dokumentation for eksporten.

Fællesskabsbestemmelserne

5. CIVDN fastlægger tillige et prissystem, der skal fuldstændiggøre den netop beskrevne ordning og dermed sikre markedets stabilitet. Der fastsættes således for hvert produktionsår indikativpriser såvel som en minimums-og en maksimumsinterventionspris. Priserne på produkterne aftales mellem producenterne og de handlende, som ikke behøver at rette sig efter de fastsatte indikativpriser. De således solgte mængder kan imidlertid først forlade producenternes lagre, når de pågældende kontrakter er registreret hos CIVDN, og udvalget har udstedt et certifikat herom. Hvis de på denne måde registrerede markedspriser ligger under minimumsinterventionsprisen, udsættes frigivelsen af den næste rate af salgskvoten. Ligger de derimod over maksimumsinterventionsprisen, rykkes frigivelsen af den næste rate frem.

6. De nævnte afgørelser, som træffes af CIVDN, bliver efterfølgende godkendt af det kompetente ministerium og bliver derved generelt bindende.

7. Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin [1] indeholder regler, der som udgangspunkt gælder for alle vine, der produceres i Fællesskabet. I henhold til forordningens artikel 1, stk. 1, omfatter den fælles markedsordning for vin bl. a. en prisordning og forskrifter for intervention. Den i forordningens afsnit III indeholdte prisordning gælder dog kun for bordvin. Det samme er — med en enkelt undtagelse, som jeg skal vende tilbage til — tilfældet med interventionsforanstaltningerne. I Rådets forordning (EØF) nr. 823/87 af 16. marts 1987 om fastlæggelse af særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder [2], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2043/89 af 19. juni 1989 [3], er der fastsat nogle fællesskabsretlige rammebestemmelser om fremstilling af og kontrol med sådanne vine, som skal udfyldes med de af medlemsstaterne udstedte særlige regler. Det er i forordningen bl. a. bestemt, at medlemsstaterne for hver af disse kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (herefter benævnt »kvbd«) skal fastsætte et hektarudbytte. Overskridelse heraf medfører som udgangspunkt forbud mod at anvende den ønskede betegnelse (som kvbd) for høsten som helhed (artikel 11).

1 — EFT L 84, s. 1.
2 — EFT L 84, s. 59.
3 — EFT L 202, s. 1.

8. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 823/87 støttes de særlige bestemmelser for kvbd på følgende faktorer:

»a) dyrkningsområdets afgrænsning

b) vinstoksorter

c) dyrkningsmetoder

d) vinfremstillingsmetoder

e) naturligt minimumsalkoholindhold udtrykt i volumen

f) hektarudbytte

g) undersøgelse og vurdering af organoleptiske kendetegn.«

9. Artikel 18, stk. 1, lyder således:

»Producentmedlemsstaterne kan under hensyntagen til rimelig sædvane:

— ud over de i artikel 2 omhandlede faktorer fastlægge yderligere produktionsbetingelser og kendetegn for kvbd

— ud over de øvrige bestemmelser, fastsat ved denne forordning, fastlægge yderligere eller strengere kendetegn og betingelser for fremstilling, videre forarbejdning og omsætning af kvbd, der fremstilles på deres område.«

10. Under kvbd falder også kvalitetshedvine fra bestemte dyrkningsområder (herefter benævnt »khvbd«), for hvilke der i Frankrig traditionelt anvendes den særlige benævnelse »vins doux naturels«. Der er i Rådets forordning (EØF) nr. 4252/88 af 21. december 1988 om fremstilling og afsætning af hedvine

produceret i Fællesskabet [4] fastsat særlige regler for sådanne khvbd.

11. Forordningens artikel 17 lyder således:

»Ud over bestemmelserne i denne forordning kan de producerende medlemsstater under hensyntagen til rimelig sædvane fastsætte supplerende eller skærpede krav til såvel produktionserklæringer som bestemmelserne vedrørende produktion, fremstilling, ældning og omsætning af de khvbd, der er omhandlet i dette afsnit og fremstillet på deres område.«

12. Det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 4252/88, at khvbd også skal opfylde kravene i forordning nr. 823/87.

13. Det er ubestridt, at ingen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der her skal tages stilling til, indeholder noget udtrykkeligt forbud, som er til hinder for udstedelsen eller opretholdelsen af de omhandlede franske bestemmelser om »vins doux naturels«.

Problemstilling

14. Kommissionen er af den opfattelse, at det følger af sammenhængen i fællesskabsbestemmelserne vedrørende vinmarkedet, at de franske regler er ulovlige. Den Franske Republik finder derimod, at den fælles markedsordning for vin ikke er udtømmende på dette punkt og derfor ikke forbyder medlemsstaterne at indføre foranstaltninger som dem, der er indeholdt i de franske regler om »vins doux naturels«.

Parternes påstande

15. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

a) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, navnlig bestemmelserne i Rådets forordninger (EØF) nr. 822/87 og nr. 823/87 om kvbd, ved at

   — fastsætte priserne for »vins doux naturels« på det franske marked

4 — EFT L 373, s. 59.

— fastsætte en kvote for salg af »vins doux naturels«, ud over hvilken producenten ikke må sælge vine, der er fremstillet inden for rammerne af det lovbestemte hektarudbytte, men skal lægge dem på et særligt lager, hvor de kan modne

— betinge vinenes afgang fra producenternes lagre af, at der forinden fremlægges et certifikat udstedt af CIVDN, hvori det fastslås, at kontrakterne er registreret, således at der ikke kan sælges vin uden om ordningen med salgskvoter

— begrænse eksporten af kvbd, således at vin fra det særlige lager kun kan eksporteres på betingelse af, at den pågældende erhvervsdrivende har de nødvendige mængder til rådighed på sin salgskvote.

b) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

a) Sagsøgte frifindes.

b) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

B — Stillingtagen

I — *Formaliteten*

1. *Sagens genstand*

16. Som nævnt falder »vins doux naturels« og khvbd ind under kategorien kvbd som omhandlet i forordning nr. 823/87. I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 823/87 omfatter begrebet kvbd også andre produkter som f. eks. mousserende kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder.

17. Den kritik, Kommissionen retter mod Den Franske Republik, vedrører — som det klart fremgår af stævningen — udelukkende

»vins doux naturels«, som også er genstanden for de første tre led i Kommissionens påstande. Det fjerde led omhandler derimod eksporten af kvbd, hvorfor dette led umiddelbart synes at have en større rækkevidde. Der er imidlertid herved åbenbart tale om en ganske uvæsentlig unøjagtighed, der ikke giver anledning til tvivl om det reelle omfang af sagens genstand.

18. Kommissionens påstande går ud på, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, navnlig forordningerne nr. 822/87 og nr. 823/87. Forordning nr. 4252/88 nævnes derimod ikke i påstandene, selv om den behandles udførligt i såvel stævningen som replikken. Dette er overraskende. I forordning nr. 4252/88 fastsættes der i henhold til artikel 1, stk. 1, regler for fremstilling og *afsætning* af hedvine, herunder kvalitetshedvine (og dermed »vins doux naturels«). Man kunne derfor med rette have forventet, at der ved prøvelsen af de franske reglers lovlighed i første række og navnlig skulle have været foretaget en undersøgelse af bestemmelserne i denne forordning, og at resultatet af denne undersøgelse havde vundet indpas i Kommissionens påstande. Kommissionens repræsentant har under den mundtlige forhandling med rette henvist til, at de regler, der finder anvendelse på »vins doux naturels«, udgør et »net« af bestemmelser, som kan udledes af forordningerne nr. 822/87, nr. 823/87 og nr. 4252/88. Kommissionens påstand om, at de franske regler er ulovlige, er baseret på en samlet betragtning af disse bestemmelser, hvilket allerede viser sig ved, at der i påstandene ikke henvises til konkrete bestemmelser, men derimod helt generelt til forordningerne nr. 822/87 og nr. 823/87. Hvis de franske reglers uforenelighed med fællesskabsretten følger af en samlet betragtning af de fællesskabsretlige bestemmelser, der finder anvendelse på »vins doux naturels«, ville det imidlertid have været på sin plads at nævne alle disse bestemmelser — og dermed også forordning nr. 4252/88 — i påstandene.

19. Hvis man kaster et blik på den administrative procedures forløb, kan man måske finde en del af forklaringen på den pågældende undladelse. Forordning nr. 4252/88 blev udstedt den 21. december 1988 og offentliggjort i EF-Tidende den 31. december 1988. Den første skrivelse, hvori Kommissionen opfordrede den franske regering til at udtale sig om spørgsmålet om de nationale reglers forenelighed med fællesskabsretten, er dateret den 28. december 1988. Den, der har affattet skrivelsen, var på dette tidspunkt åbenbart ikke bekendt med forordning nr. 4252/88's eksistens. Forordningen nævnes heller ikke med ét eneste ord i Kommissionens supplerende skrivelse af 24. maj 1989. Den første henvisning til forordning nr. 4252/88 findes i en note af 1. juni 1989, som skulle sendes til Kommissionen som den franske regerings svar på den første skrivelse fra Kommissionen. På grund af en fejl fra de franske myndigheders side blev noten først sendt til Kommissionen den 29. juni 1990, altså efter at Kommissionen (den 19.6.1990) havde fremsat en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169, stk. 1. Denne forsinkelse kan måske

også forklare, hvorfor Kommissionen heller ikke i denne udtalelse beskæftigede sig med forordning nr. 4252/88. Det er imidlertid forbløffende, at de kompetente myndigheder godt halvandet år efter udstedelsen af denne forordning endnu ikke synes at have haft noget kendskab til dens eksistens.

20. Spørgsmålet er herefter, hvilke konsekvenser der skal drages af, at Kommissionens påstande alene sigter til en tilsidesættelse af forordningerne nr. 822/87 og nr. 823/87 og ikke til en tilsidesættelse af forordning nr. 4252/88. Ud fra en helt formel betragtning ville det kunne anføres, at sagens genstand fastlægges endeligt på grundlag af *påstandene*, og at Kommissionen derfor ikke længere kan påberåbe sig forordning nr. 4252/88 til støtte for, at de franske regler er i strid med fællesskabsretten. Dette ville have alvorlige konsekvenser for Kommissionens argumentation, da Kommissionen, som støtter sig til sammenhængen i de relevante bestemmelser og disses fælles formål, ville være nødsaget til at lade en væsentlig del af disse bestemmelser ude af betragtning.

21. Det er efter min opfattelse imidlertid i det konkrete tilfælde afgørende, at det klart fremgår af stævningen som helhed betragtet, at Kommissionen ønsker, at Domstolen skal foretage en prøvelse af de franske regler på grundlag af alle de for »vins doux naturels« gældende og i stævningen anførte fællesskabsretlige bestemmelser. Sagsøgte har også forstået stævningen således [5]. Kommissionens repræsentant har under den mundtlige forhandling anført, at påstandene skal forstås således, at det også ønskes fastslået, at de franske regler er i strid med fællesskabsretten i lyset af forordning nr. 4252/88. Under disse omstændigheder forekommer det mig at være berettiget at forstå påstandene på den måde, der svarer til parternes samstemmende opfattelser. Der er derfor ikke her tale om en ny påstand, men derimod om en objektiv fortolkning af de nedlagte påstande ud fra de involverede interesser set i lyset af stævningen [6].

22. Eftersom Kommissionen ikke beskæftigede sig med forordning nr. 4252/88 førend i stævningen, kan man imidlertid rejse det spørgsmål, om dette er ensbetydende med, at der har været mangler ved den administrative procedure. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag »kun kan

5 — I svarskriftet (s. 3) sammenfatter sagsøgte sagens genstand på følgende måde: »Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har sat spørgsmålstegn ved, om visse dele af de franske regler om 'vins doux naturels' er forenelige med den fælles markedsordning for vin som fastlagt ved Rådets forordninger (EØF) nr. 822/87, nr. 823/87 og nr. 4252/88.«

6 — Det foreliggende tilfælde adskiller sig herved fra en situation som eksempelvis den, der lå til grund for Domstolens dom af 30.5.1991 i sag C-110/89 (Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2659). I denne sag havde Kommissionen ganske vist kritiseret sagsøgtes adfærd i stævningen, men den havde intetsteds tilkendegivet, at den også ønskede en afgørelse fra Domstolen på det pågældende punkt (jf. herved mit forslag til afgørelse, Sml. 1991 I, s. 2675, på s. 2676).

støttes på den begrundelse og de anbringender, der allerede er fremført i den begrundede udtalelse« [7]. Domstolen kan ex officio undersøge, om der foreligger en sådan formalitetsmangel, uden at det behøver at være gjort gældende af sagsøgte. Dette er imidlertid efter min opfattelse ikke ensbetydende med, at Domstolen også har pligt til at behandle dette spørgsmål ex officio i enhver traktatbrudssag. I den forbindelse finder jeg, at generaladvokat Gulmann gjorde sig nogle bemærkelsesværdige betragtninger i sag C-61/90 [8]. Han gav ved den lejlighed udtryk for den opfattelse, at Domstolens praksis vedrørende de krav, der skal stilles til den administrative procedure, er begrundet i hensynet til beskyttelse af medlemsstaternes rettigheder, og at hensynet til medlemsstaterne er tilstrækkeligt varetaget ved muligheden for at påstå afvisning [9].

23. I det foreliggende tilfælde synes der imidlertid ikke at være grund til at behandle dette spørgsmål nærmere, allerede fordi Kommissionen i stævningen set i forhold til den begrundede udtalelse hverken har påberåbt sig yderligere overtrædelser af fællesskabsretten eller støttet sin argumentation på et nyt grundlag. Kommissionen gør fortsat gældende, at de franske regler er ulovlige ud fra sammenhængen og systematikken i de fællesskabsretlige bestemmelser. Kommissionen har blot tilføjet forordning nr. 4252/88 til de bestemmelser, den har beskæftiget sig med i sagen, uden at drage nye konklusioner på grundlag af forordningen. Der skal herved også tages hensyn til, at forordning nr. 4252/88 efter sit indhold skal supplere forordning nr. 822/87 og forordning nr. 823/87 [10].

2. *Eksportreglerne*

24. De af Kommissionen kritiserede eksportregler var kun i kraft i en begrænset periode. Den Franske Republik har som svar på et spørgsmål fra Domstolen oplyst, at de omhandlede regler blev anvendt fra december 1988 [11]. Det er ubestridt, at reglerne kun blev anvendt indtil den 10. januar 1990.

25. Som det tidligere er fastslået af Domstolen, er formålet med en i medfør af

7 — Jf. f. eks. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 16.

8 — Forslag til afgørelse i sag C-61/90, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 1992 I, s. 2426, på s. 2428 f.

9 — Domstolen fulgte dog ikke denne opfattelse i sin dom af 7.4.1992 i den pågældende sag, idet den fastholdt sin ovennævnte faste praksis (Sml. I, s. 2407, præmis 29).

10 — Jf. den anden betragtning til forordning nr. 4252/88, hvor det under henvisning til forordning nr. 822/87 er anført: »Det er nødvendigt at *komplettere* bestemmelserne herom ved at fastsætte *tilsvarende* regler for alle hedvine produceret i Fællesskabet« (mine fremhævelser).

11 — Den Franske Republik anførte i en skrivelse af 29.10.1992, at eksportreglerne fandt anvendelse fra den 14.12.1988. Det synes imidlertid at fremgå af det protokollat over CIVDN's møde den 16.12.1988, som er vedlagt skrivelsen (som bilag 3), at reglerne allerede blev anvendt med virkning fra den 2.12.1988 (»... à compter du 2 décembre«).

artikel 169 anlagt sag at opnå dom for, »at vedkommende medlemsstat har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, og at den ikke har bragt dette traktatbrud til ophør inden for den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist« [12]. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, må vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [13].

26. Da den administrative procedure har til formål at bringe traktatbrud til ophør, inden sagen indbringes for retten, er der principielt ikke noget grundlag for at anlægge en traktatbrudssag i henhold til artikel 169, når overtrædelsen af traktaten senest ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist er bragt til ophør [14]. I det foreliggende tilfælde ophørte anvendelsen af de omtvistede regler i januar 1990, dvs. flere måneder før fremsendelsen af den begrundede udtalelse den 19. juni 1990.

27. I henhold til fast retspraksis har det, selv i tilfælde af, at et påstået traktatbrud er bragt ud af verden *efter* udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, betydning, at en i medfør af artikel 169 anlagt traktatbrudssag gennemføres [15]. Er den påståede overtrædelse af traktaten derimod allerede bragt til ophør *inden* dette tidspunkt, skal en eventuel traktatbrudssag som udgangspunkt afvises.

28. Som jeg tidligere har anført i anden sammenhæng [16], skal der imidlertid tillades undtagelser fra denne regel. Da det nødvendigvis kræver nogen tid at gennemføre den administrative procedure, ville det ellers nærmest være umuligt for Kommissionen eksempelvis at forfølge tidsmæssigt begrænsede overtrædelser af traktaten [17]. Det må imidlertid kræves, at Kommissionen i sådanne tilfælde gennemfører proceduren hurtigt og ikke gør sig skyldig i forsinkelser, der ikke skyldes sagens særlige omstændigheder [18].

29. I det foreliggende tilfælde opfordrede Kommissionen allerede den 28. december 1988 (altså kort tid før ikrafttrædelsen af eksportreglerne) Den Franske Republik til at fremkomme med sine bemærkninger, idet den fastsatte en frist på to måneder hertil. I

12 — Dom af 13.12.1990, sag C-347/88, jf. ovenfor (note 7), præmis 40.

13 — Dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 13.

14 — Jf. mit forslag til afgørelse i sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. 1992 I, s. 2359, på s. 2361.

15 — Jf. f. eks. dom af 18.3.1992, sag C-29/90, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1971, præmis 12.

16 — Jf. mine forslag til afgørelse i sag C-362/90, jf. ovenfor (note 14), og i sag 240/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 1988, s. 1843, på s. 1844.

17 — Jf. de faktiske omstændigheder i sag C-110/89, jf. ovenfor (note 6).

18 — Jf. Domstolens dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 12: »Det må endvidere fastslås, at Kommissionen ikke har handlet rettidigt for ved hjælp af de procedurer, den har til rådighed, at afværge, at det påståede traktatbrud fik virkninger, og at den ikke engang har påberåbt sig, at der forelå omstændigheder, som ville have forhindret den i at bringe den i traktatens artikel 169 fastsatte administrative procedure til afslutning, før traktatbruddet var bragt til ophør.«

Kommissionens anden åbningsskrivelse af 24. maj 1989 (som dog alene vedrørte det tredje klagepunkt) blev der indrømmet Den Franske Republik en frist på en måned. På grund af den førnævnte fejl fra den franske forvaltnings side modtog Kommissionen ikke noget svar på de to skrivelser. Alligevel fremsatte Kommissionen først sin begrundede udtalelse den 19. juni 1990, altså næsten et år efter udløbet af den frist, der var fastsat i den sidste skrivelse, og flere måneder efter, at anvendelsen af de omtvistede eksportregler var ophørt. Kommissionen har ikke henvist til nogen omstændigheder, der kunne forklare denne forsinkelse. Det er derfor min opfattelse, at de forudsætninger, under hvilke en traktatbrudssag i sådanne tilfælde undtagelsesvis kan antages til realitetsbehandling, ikke er til stede.

30. Den Franske Republik har ikke udtrykkeligt gjort gældende, at sagen bør afvises. Domstolen kan imidlertid af egen drift prøve, om de i traktatens artikel 169 fastsatte betingelser for at anlægge traktatbrudssag er opfyldt [19].

31. Sagen bør derefter afvises for så vidt angår dette punkt.

19 — Jf. den tidligere citerede dom af 31.3.1992, sag C-362/90, jf. ovenfor (note 18), præmis 8.

II — *Realiteten*

1. *De franske regler*

32. De første tre led i Kommissionens påstande, som herefter skal realitetsbehandles, vedrører fastsættelsen af priser (første led) og af salgskvoter for »vins doux naturels« (andet led). De i det tredje led anfægtede regler, hvorefter vinenes afgang fra producenternes lagre er betinget af, at der forinden fremlægges et certifikat udstedt af CIVDN, hvori det fastslås, at kontrakterne er registreret, har til formål at gennemføre og sikre ordningen med salgskvoter. De står og falder således med de i det andet led anfægtede regler. Jeg vil derfor i det følgende koncentrere mig om undersøgelsen af de to første led og herved for nemheds skyld anvende betegnelserne prisreglerne hhv. kvotereglerne.

2. *Lovligheden af nationale regler inden for rammerne af en fælles markedsordning*

33. Domstolen har ofte beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt der lovligt kan indføres nationale regler på et område, der er genstand for en fælles markedsordning. I

sagen Amsterdam Bulb udtalte Domstolen i så henseende:

»Når Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 40 vedtager forordninger til oprettelse af en fælles markedsordning på et bestemt område, skal medlemsstaterne afholde sig fra enhver foranstaltning, der kunne stride imod eller krænke disse.« [20]

34. Denne praksis er flere gange blevet bekræftet af Domstolen [21]. Man skal altså i hvert enkelt tilfælde fastlægge indholdet af de fællesskabsretlige regler og derefter på grundlag heraf undersøge, om de nationale bestemmelser er i overensstemmelse hermed.

35. Der findes i retspraksis imidlertid også formuleringer, der går i retning af, at det forhold, at der findes en fælles markedsordning, uden videre kan være til hinder for bestemte nationale foranstaltninger. I sagen Pigs Marketing Board henviste Domstolen til den ovennævnte retspraksis og fortsatte derefter:

»Med henblik på anvendelsen af denne konstatering på sagen vedrørende Pigs Marketing Scheme skal det bemærkes, at den fælles markedsordning for svinekød, ligesom de andre fælles markedsordninger, hviler på princippet om et åbent marked, som enhver producent frit har adgang til, og hvis funktion *udelukkende reguleres ved foranstaltninger i henhold til ordningen selv.*

Alle nationale bestemmelser eller former for praksis, som kan ændre import- eller eksportstrømmene eller påvirke *prisdannelsen på markedet* — idet producenterne forbydes frit at købe og sælge i den stat, hvori de er etableret, eller i en hvilken som helst anden medlemsstat på de i fællesskabslovgivningen fastsatte betingelser, samt at drage direkte fordel af interventionsforanstaltninger og enhver anden foranstaltning til regulering af markedet, som er hjemlet i den fælles ordning — er derfor uforenelige med denne markedsordnings principper.« [22]

20 — Dom af 2.2.1977, sag 50/76, Amsterdam Bulb mod Produktschap voor Siergewassen, Sml. s. 137, præmis 8.

21 — Jf. dom af 18.5.1977, sag 111/76, Officier van Justitie mod Van den Hazel, Sml. s. 901, præmis 13, af 26.6.1979, sag 177/78, Pigs and Bacon Commission mod McCarren, Sml. s. 2161, præmis 14, og af 7.2.1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas mod Nederlandene, Sml. s. 483, præmis 12.

22 — Dom af 29.11.1978, sag 83/78, Sml. s. 2347, præmis 56,57 og 58 (mine fremhævelser).

36. Dette kan muligvis forstås således, at medlemsstaterne inden for rammerne af en hvilken som helst fælles markedsordning — uanset dens konkrete udformning — skal afholde sig fra enhver form for foranstaltninger, hvorved der fastsættes priser.

37. I sin dom af 23. februar 1988 skulle Domstolen i en af Kommissionen mod Frankrig anlagt traktatbrudssag træffe afgørelse om, hvorvidt et forbud mod salg af mælkeerstatningsprodukter var foreneligt med artikel 30. Den franske regering havde gjort gældende, at de anfægtede regler var i overensstemmelse med bestemmelserne om den fælles markedsordning for mejeriprodukter. Domstolen udtalte i den forbindelse:

»Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, som på det pågældende område griber ind i Fællesskabets kompetence. Det tilkommer altså Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på dette problem inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

I den sammenhæng må det tilføjes, at nationale foranstaltninger, selv sådanne, som støtter Fællesskabets fælles politik, ikke må være i strid med Fællesskabets grundlæggende principper, her princippet om frie varebevægelser, uden at være berettiget af grunde, som er anerkendt af fællesskabsretten.« [23]

38. I den kort tid senere afsagte dom i sagen Zoni, henviste Domstolen til den netop citerede dom, idet den udtalte, at

»når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, uanset om den måtte fremme Fællesskabets politik« [24].

39. Det ville imidlertid efter min opfattelse være forkert på grundlag af disse afgørelser at drage den slutning, at ensidige [25] foranstaltninger fra medlemsstaternes side på

23 — Dom af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 18 og 19.

24 — Dom af 14.7.1988, sag 90/86, straffesag mod Zoni, Sml. s. 4285, præmis 26. Jf. også den samme dag afsagte dom i sag 407/85,3 Glocken mod USL Centro-Sud, Sml. s. 4233, præmis 26, og dom af 6.11.1990, sag C-86/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3891, præmis 19.

25 — Det giver sig selv, at medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger i det omfang, der i bestemmelserne om en fælles markedsordning er indrømmet dem den fornødne kompetence (jf. dom af 14.5.1985, sag 89/84, Producteurs de vins de tables et vins de pays mod Ramel, Sml. s. 1385, præmis 25).

områder, hvor der findes en fælles markedsordning, altid vil være ulovlige. Nationale regler og foranstaltninger kan tværtimod kun betragtes som ulovlige, hvis — og i det omfang — bestemmelserne om en fælles markedsordning fremstår som udtømmende regler, der ikke åbner mulighed for særlige bestemmelser i en medlemsstat. Denne fortolkning har også støtte i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvorefter den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål. Dette viser, at fællesskabslovgivers kompetence på dette område ikke er ubegrænset, og at medlemsstaterne absolut fortsat kan udstede regler.

40. De netop citerede domme fra Domstolen er efter min opfattelse ikke til hinder for den pågældende fortolkning. I dommen i sagen Pigs Marketing Board henviste Domstolen udtrykkeligt til de »i fællesskabslovgivningen fastsatte betingelser« og »enhver anden foranstaltning til regulering af markedet, som er hjemlet i den fælles ordning« [26]. Også formuleringen i sag 216/84, hvorefter medlemsstaterne, når der er indført en fælles markedsordning, skal afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, »som *på det pågældende område* griber ind i Fællesskabets kompetence«, kan forstås således, at der herved henvises til de beføjelser, der er givet Fællesskabet gennem bestemmelserne om den fælles markedsordning (og ikke blot til den kendsgerning, at der er skabt en fælles markedsordning). Det bekræftes efter min opfattelse i nogle nyere domme fra Domstolen, at spørgsmålet om lovligheden af nationale regler fortsat skal afgøres ud fra deres forenelighed med bestemmelserne om den fælles markedsordning. I dommen af 30. maj 1991 i sag C-110/89 hedder det eksempelvis:

»Navnlig kan medlemsstaterne ikke længere på områder, der er dækket af en fælles markedsordning — og så meget desto mindre, når denne ordning, som i dette tilfælde, bygger på fælles prisregler — ved ensidigt fastsatte bestemmelser gribe ind i ordningen for samhandelen og i prisdannelsesmekanismen i henhold til den pågældende markedsordning.« [27]

41. I samklang hermed er også Domstolens bemærkninger i dom af 18. september 1986 i sag 48/85 (Kommissionen mod Tyskland), som her er af særlig interesse, da den vedrører den fælles markedsordning for vin. Domstolen bemærkede i relation til medlemsstaternes beføjelser:

»Deres lovgivningskompetence kan alene betragtes som residual og begrænset til

26 — Jf. ovenfor (note 22), præmis 58.

27 — Jf. ovenfor (note 6), præmis 21; jf. også dom af 12.7.1990, sag C-35/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3125, præmis 29, og dommen i sag C-61/90, jf. ovenfor (note 9), præmis 22.

forhold, der ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, samt til forhold, der i henhold til en udtrykkelig fællesskabsbestemmelse er undergivet deres kompetence.« [28]

42. Det skal herefter undersøges, om den i denne sag omhandlede fælles markedsordning for vin kan opfattes som en udtømmende ordning, der indebærer, at de franske regler er ulovlige.

3. *Den fælles markedsordning for vin*

a) Domstolens praksis

43. I sin dom i sagen Prantl fastslog Domstolen, at de fællesskabsretlige bestemmelser om den fælles markedsordning for vin kan anses for en »udtømmende ordning, navnlig med hensyn til priser og intervention, handelen med tredjelande, regler for produktionen og visse ønologiske fremgangsmåder samt med hensyn til betingelserne for vins betegnelse og etikettering« [29]. I sin dom i sagen Ramel bekræftede Domstolen dette resultat og konkluderede på den baggrund:

»Medlemsstaterne har derfor ikke længere nogen kompetence på dette område, medmindre der foreligger særlige fællesskabsretlige bestemmelser om det modsatte«. [30]

44. Den franske regering har imidlertid med rette henvist til, at disse sager drejede sig om regler vedrørende *bordvin*, hvorimod »vins doux naturels« er *kvalitetsvine*. Det synes derfor tvivlsomt, om det kan udledes af de pågældende afgørelser, at Domstolen heri også har villet udtale sig om området for kvalitetsvine. Herved er den allerede omtalte dom af 18. september 1986 i sag 48/85 [31] af særlig interesse. Denne traktatbrudssag drejede sig om nogle tyske regler, som forbød tilsætning af rektificeret druemostkoncentrat ved fremstilling af landvin og kvbd. Kommissionen gjorde gældende, at dette udgjorde en tilsidesættelse af bestemmelserne i forordning nr. 337/79 [32] (den umiddelbare forgænger for forordning nr. 822/87) og af en

28 — Dom af 18.9.1986, sag 48/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2549, præmis 12.

29 — Dom af 13.3.1984, sag 16/83, straffesag mod Karl Prantl, Sml. s. 1299, præmis 14.

30 — Jf. ovenfor (note 25), præmis 25. Jf. herved også Domstolens dom af 18.9.1986, sag 48/85, jf. ovenfor (note 28), præmis 11.

31 — Jf. ovenfor (note 28).

32 — Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5.2.1979 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54 af 5.3.1979, s. 1).

bestemmelse i forordning nr. 338/79 [33] (forgængeren for forordning nr. 823/87). Domstolen bemærkede i denne forbindelse:

»Det bemærkes, at der ved forordning nr. 337/79, jf. artikel 1, oprettes en fælles markedsordning for vin, der omfatter pris- og interventionsregler (...) samt forskrifter vedrørende (...) overgang til forbrug.« [34]

45. Forordning nr. 338/79 bliver altså ikke nævnt i denne sammenhæng. Man kan derfor efter min opfattelse heller ikke af denne dom udlede noget entydigt med henblik på besvarelsen af det omhandlede spørgsmål. Om fællesskabsbestemmelserne om vin er til hinder for, at en medlemsstat indfører eller opretholder pris-eller kvoteregler, kan således kun afgøres ved fortolkning af de relevante bestemmelser.

b) Fortolkning af fællesskabsbestemmelserne

46. Der er i ingen af de fællesskabsbestemmelser, der her skal undersøges, udtrykkeligt taget stilling til, om en medlemsstat lovligt kan indføre pris- eller kvoteregler for et produkt som »vins doux naturels«. Det kan ikke af den omstændighed, at der ikke findes sådanne bestemmelser, udledes, at medlemsstaterne ikke kan træffe foranstaltninger i den pågældende sektor [35]. Spørgsmålet om de nationale reglers forenelighed med fællesskabsbestemmelserne skal imidlertid ikke alene afgøres ud fra de udtrykkelige bestemmelser i fællesskabsretten, men også ud fra formålet hermed [36]. Som det fremgår af Van den Hazeldommen, kan der herved også skulle lægges vægt på de pågældende bestemmelsers tilblivelse [37]. Domstolen henviste i denne dom til en meddelelse fra Kommissionen til Rådet, hvori Kommissionen begrundede den omstændighed, at dens forslag til forordning om den fælles markedsordning for fjerkrækød ikke indeholdt hjemmel til interventionsforanstaltninger, med denbetragtning, at intervention på det pågældende marked ikke var »ønskelig«. Domstolen konkluderede på den baggrund:

»Det fremgår af disse betragtninger, at den omstændighed, at forordningen ikke indeholder hjemmel til foranstaltninger, der i givet fald skal trække produkterne tilbage fra markedet, ikke beror på en undladelse eller et ønske om at overlade sådanne foranstaltninger til medlemsstaternes vurdering, men

33 — Rådets forordning (EØF) nr. 338/79 af 5.2.1979 om fastlæggelse af særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (EFT L 54, s. 48).

34 — Jf. ovenfor (note 28), præmis 11.

35 — Dommen i sagen Jongeneel Kaas mod Nederlandene, jf. ovenfor (note 21), præmis 13; dom af 25.11.1986, sag 148/85, Direction générale des Impôts mod Forest, Sml. s. 3449, præmis 14.

36 — Dom af 2.2.1977, jf. ovenfor (note 20), præmis 9.

37 — Jf. ovenfor (note 21), præmis 14,15 og 16.

er resultatet af et velovervejet økonomisk-politisk valg, hvor man hovedsagelig lader markedskræfterne sikre den ønskede ligevægt mellem udbud og efterspørgsel.«

— Systematisk fortolkning

47. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 822/87 omfatter den fælles markedsordning for vin bl. a. en prisordning og forskrifter for intervention. Ifølge artikel 1, stk. 2, gælder den fælles markedsordning også for kvbd og dermed for »vins doux naturels«. Det fremgår af de særlige bestemmelser i afsnit III, at prisreglerne i forordningen kun finder anvendelse på bordvin, og at interventionsreglerne (med en enkelt undtagelse, som jeg straks skal vende tilbage til) ligeledes kun gælder for bordvin. Forordningerne nr. 823/87 og nr. 4252/88 indeholder ingen særlige regler i så henseende. Systematikken i de anførte bestemmelser tyder derfor på, at der faktisk principielt kun må anvendes pris- og interventionsregler med hensyn til bordvin. Det bemærkes imidlertid, at fællesskabslovgiver på området for kvbd har indskrænket sig til at fastsætte nogle rammebestemmelser, som skal udfyldes af medlemsstaterne [38]. I sit forslag til en forordning om ændring af forordning nr. 823/87, som blev forelagt Rådet den 17. december 1987, taler Kommissionen sågar om, at forordning nr. 823/87 indeholder bestemmelser, som medlemsstaterne »skal følge« ved udstedelsen af nationale forskrifter for kvbd [39]. Der bør derfor næppe drages alt for vidtrækkende slutninger af sammenligningen af indholdet af artikel 1 i forordning nr. 822/87 og dennes afsnit III.

48. Det samme gælder efter min opfattelse med hensyn til det i den 21. betragtning til forordning nr. 823/87 anførte om, at kvbd i (de i forordning nr. 822/87 foreskrevne) høst-og lageranmeldelser skal angives særskilt, »da de pågældende produkter ikke er omfattet af interventionerne med henblik på at stabilisere markedet«. Det kan heraf alene udledes, at kvbd (som udgangspunkt) ikke falder ind under afsnit III i forordning nr. 822/87.

49. Den fjerde betragtning til forordning nr. 822/87 er mere sigende. Den lyder således:

»Formålet med den fælles landbrugspolitik er at nå de i traktatens artikel 39 anførte mål

38 — Jf. herved tredje betragtning til forordning nr. 823/87 og generaladvokat Gulmann's forslag til afgørelse i sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. 1992 I, s. 3687, på s. 3694.

39 — KOM (87) 642, endelig udg. (EFT C 14 af 19.1.1988, s. 8, på s. 9).

og i vinsektoren navnlig at stabilisere markederne og sikre den pågældende landbrugsbefolkning en rimelig levestandard; disse mål kan nås ved, at ressourcerne tilpasses behovet, og at denne tilpasning navnlig baseres på en kvalitetsfremmende politik.«

50. Formålet konkretiseres i betragtningerne til forordning nr. 823/87 således, at forordningens bestemmelser har til formål

»at sikre, at der opretholdes en mindstekvalitet for kvbd ... at undgå en ukontrolleret forøgelse af produktionen af sådanne vine, og ... at nærme medlemsstaternes bestemmelser til hinanden med henblik på at opnå lige konkurrencevilkår i Fællesskabet« [40].

51. I den efterfølgende betragtning hedder det videre:

»Udviklingen af en politik til fremme af kvaliteten inden for landbruget og ganske særligt inden for vindyrkningen kan kun bidrage til en forbedring af markedsforholdene og hermed til en udvidelse af afsætningsmulighederne.« [41]

52. Sammenfatningen af de pågældende betragtninger viser, at Fællesskabet efter fællesskabslovgivers opfattelse skulle være bemyndiget til at intervenere i vinsektoren med henblik på at nå sine mål ved, »at (tilpasse) ressourcerne (til) behovet«. Det er ligeledes klart, at dette skulle ske med udgangspunkt i en politik til fremme af kvaliteten.

53. Fællesskabsbestemmelserne om kvbd og hedvine er i overensstemmelse med dette udgangspunkt. Bestemmelserne har til formål at fremme kvaliteten af de produkter, de omfatter. I artikel 2 i forordning nr. 823/87 nævnes de hensyn, der herved skal tages, og der redegøres nærmere herfor i forordningen [42]. Hvad angår kvbd skal der desuden tages hensyn til de særlige bestemmelser i forordning nr. 4252/88. Det er klart, at den politik til fremme af kvaliteten, som føres med de nævnte bestemmelser, faktisk

40 — Tredje betragtning til forordning nr. 823/87.

41 — Fjerde betragtning til forordning nr. 823/87.

42 — Det er ikke nødvendigt at komme ind på forordningens øvrige bestemmelser, som kun indirekte har til formål at sikre de pågældende vines kvalitet — navnlig bestemmelserne om de tilladte benævnelser for disse produkter.

»(bidrager) til en forbedring af markedsforholdene« [43]. Det skal herved bemærkes, at de to forordninger udelukkende fastsætter minimumskarakteristika [44]. Det står derfor medlemsstaterne frit for at opstille endnu strengere kvalitetskrav og dermed forstærke de gunstige virkninger af politikken til fremme af kvaliteten på vinmarkedet [45].

54. Formuleringen af den fjerde betragtning til forordning nr. 823/87, hvori der tales om, at politikken til fremme af kvaliteten kan »bidrage« til virkeliggørelsen af de med reglerne forfulgte mål, tyder på, at Fællesskabet også råder over andre midler på dette område. Dette er faktisk også tilfældet. I henhold til artikel 11 i forordning nr. 823/87 skal medlemsstaterne for hver kvbd fastsætte et maksimalt hektarudbytte. For så vidt angår »vins doux naturels« er det i artikel 13, stk. 2, andet led, i forordning nr. 4252/88 yderligere bestemt, at denne benævnelse er forbeholdt khvbd, som fremstilles under overholdelse af en udbyttebegrænsning pr. hektar på 40 hl druemost.

43 — Jf. fjerde betragtning til forordning nr. 823/87.

44 — Jf. tredje betragtning til forordning nr. 823/87 (»for at sikre, at der opretholdes en mindstekvalitet for kvbd ...«) og femte betragtning til forordning nr. 4252/88 (»... derfor bør der for disse fastsættes minimumskarakteristika«).

45 — Bortset fra adskillige enkeltstående bestemmelser skal der i denne forbindelse kun henvises til artikel 18 i forordning nr. 823/87 og artikel 17 i forordning nr. 4252/88, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte supplerende eller skærpede krav til produktionen.

55. I den femtende betragtning til forordning nr. 823/87 begrundes disse regler således:

»For at opretholde kvalitetsniveauet for de pågældende vine og *hindre uforholdsmæssigt store udbytter, der kan medføre, at markedet forstyrres*, bør medlemsstaterne for hver enkelt kvbd fastsætte et maksimalt hektarudbytte.« [46]

56. Dette viser, at fællesskabslovgiver ikke blot ønskede at fremme kvaliteten, men samtidig ville sørge for et middel til regulering af markedet.

57. Reglerne om fastsættelsen af det maksimale hektarudbytte giver også medlemsstaterne et stort spillerum [47]. I henhold til artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, kan hektarudbyttet for den samme kvbd fastsættes til forskellige størrelser alt efter det underområde, den kommune eller del af kommune og den eller de vinstoksorter, hvorfra de benyttede druer stammer. Desuden kan det maksimale hektarudbytte tilpasses af den pågældende medlemsstat

46 — Min fremhævelse.

47 — Disse regler er genstand for den præjudicielle sag C-289/91, Kuhn, hvori generaladvokat Gulmann i den nærmeste fremtid vil fremsætte forslag til afgørelse.

(artikel 11, stk. 1, fjerde afsnit). Der er altså også her tale om, at medlemsstaterne ved at fastsætte strengere regler (konkret et lavere maksimalt hektarudbytte), hvorved ressourcerne tilpasses behovet, kan påvirke markedet.

58. På den baggrund og i betragtning af de muligheder, der således er indrømmet medlemsstaterne i forordningerne nr. 823/87 og nr. 4252/88, er det min opfattelse, at medlemsstaterne ikke har ret til herudover at indføre pris-og kvoteregler som de i sagen omhandlede inden for den pågældende sektor, uden at fællesskabslovgiver har givet udtrykkelig hjemmel hertil.

59. En sådan hjemmel vil kun eventuelt kunne udledes af artikel 18 i forordning nr. 823/87 og artikel 17 i forordning nr. 4252/88. Spørgsmålet er nærmere bestemt, om der er grundlag for de omtvistede regler i artikel 18, stk. 1, første led, i forordning nr. 823/87 eller artikel 17 i forordning nr. 4252/88 [48].

60. Artikel 18, stk. 1, første led, i forordning nr. 823/87 kan ikke anvendes, da de franske regler klart ikke drejer sig om »produktionsbetingelser og kendetegn for kvbd«.

61. Artikel 17 i forordning nr. 4252/88 kan heller ikke danne grundlag for de franske regler. Den franske regering har ganske vist anført, at der i det foreliggende tilfælde er tale om regler om »ældning« som omhandlet i artikel 17. Kommissionen har imidlertid med rette henvist til, at producenterne til enhver tid kan sælge de mængder, der ligger på det særlige lager, forudsat at de har den fornødne salgskvote (som er uafhængig af vinens alder). Desuden kan de pågældende mængder til enhver tid sælges til udlandet. Det er således klart, at der her ikke er tale om en betingelse om ældning af de berørte produkter.

62. Det er ikke helt lige så let at besvare spørgsmålet, om de franske regler kan betragtes som »supplerende eller skærpede« betingelser vedrørende »omsætning«. Det skal medgives den franske regering, at reglerne (dvs. de i de første tre led i påstandene anfægtede pris- og kvoteregler), som tog

48 — I henhold til artikel 1, stk. 1, andet afsnit, femte led, i forordning nr. 823/87 (som affattet efter ændringen ved forordning nr. 2043/89) finder bestemmelsen i artikel 18, stk. 1, andet led, ikke anvendelse på khvbd (og andre kategorier af kvbd), for hvilke der gælder særlige fællesskabsbestemmelser. Det skal dog bemærkes, at der er stor lighed mellem artikel 18, stk. 1, andet led, i forordning nr. 823/87 og artikel 17 i forordning nr. 4252/88.

deres begyndelse helt tilbage i 1943, formentlig er fastsat »under hensyntagen til rimelig sædvane«. Man kan også gå ud fra, at de ikke er i strid med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser mellem medlemsstaterne [49].

63. Kommissionens argument om, at de omtvistede bestemmelser ikke er regler vedrørende »circulation« (dvs. omsætning), men derimod regler vedrørende »commercialisation« (afsætning), synes heller ikke at kunne tillægges særlig vægt. Man kan ganske vist være tilbøjelig til at formode, at fællesskabslovgiver her har tænkt på bestemmelser som de i afsnit V i forordning nr. 822/87 indeholdte (»forskrifter vedrørende omsætning og overgang til frit forbrug«), altså f.eks. bestemmelser vedrørende de dokumenter, der kræves, for at produkterne kan bringes i omsætning (jf. artikel 71 i forordning nr. 822/87), og ikke pris-eller kvoteregler. En gennemgang af ordlyden af de relevante bestemmelser på de forskellige sprog viser imidlertid, at der til dels anvendes ret forskellige formuleringer, og at det desuden i artikel 1 i forordning nr. 4252/88 nævnes, at forordningen indeholder regler for »afsætning« (»commercialisation«) af hedvine [50].

64. Det afgørende er efter min opfattelse imidlertid det formål, der forfølges med fællesskabsbestemmelserne, når der heri gives medlemsstaterne bemyndigelse til at fastsætte bestemte supplerende eller strengere regler. Det fremgår klart af betragtningerne til såvel forordning nr. 823/87 som forordning nr. 4252/88, at dette formål er *at bevare det særlige kvalitetspræg* for de berørte produkter:

»For at det særlige kvalitetspræg kan bevares for khvbd, bør det være medlemsstaterne tilladt at anvende supplerende eller strengere regler vedrørende fremstilling, ældning og

49 — I sin dom i sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. 1992 I, s. 3669, præmis 26, skulle Domstolen tage stilling til, om de omtvistede regler (som påbød aftapning af vinen i produktionsdistriktet) havde hjemmel i artikel 18 i forordning nr. 823/87. Domstolen udtalte: »Artikel 18 i forordning nr. 823/87 kan imidlertid ikke fortolkes således, at den giver medlemsstaterne hjemmel til at indføre betingelser, der er i strid med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser.«

50 — I den franske udgave er der — som netop omtalt — i artikel 1 i forordning nr. 4252/88 tale om »commercialisation«, mens det i den fjortende betragtning er anført, at medlemsstaterne kan anvende regler vedrørende »circulation«, idet artikel 17 i overensstemmelse hermed handler om bestemmelser vedrørende »circulation«. Tilsvarende forholder det sig med den nederlandske udgave, hvor der hhv. tales om »afzet« (artikel 1) og »verkeer« (fjortende betragtning og artikel 17). Det samme gælder med hensyn til den italienske version, hvor der i artikel 1 benyttes begrebet »commercializzazione«, mens der i fjortende betragtning og i artikel 17 tales om »circolazione«. Anderledes forholder det sig i den engelske udgave, hvor der i artikel 1 anvendes begrebet »marketing«, mens der i fjortende betragtning tales om »circulation« og i artikel 17 om »release to the market«. Den tyske udgave er særlig uklar, idet der heri i såvel artikel 1 som fjortende betragtning tales om »Vermarktung«, mens der i artikel 17 er tale om »Inverkehrbringen«. Noget lignende gør sig gældende i de tilsvarende bestemmelser i forordning nr. 823/87.

omsætning af khvbd, under hensyntagen til traditionelle metoder.« [51]

65. De franske regler skal stabilisere markederne, idet det forsøges at modvirke alvorlige prisfald i et produktionsår. Som anført af den franske regering har reglerne i sidste ende til formål at beskytte den bestående struktur inden for produktionen af »vins doux naturels«. Der synes herved at være tale om fuldt ud legitime hensigter, der er i tråd med de i traktatens artikel 39 nævnte formål med den fælles landbrugspoltik. Det er imidlertid lige så oplagt, at de franske regler *ikke* er bestemmelser, der har til formål at bevare *kvaliteten* af de berørte produkter. Der er derfor ikke hjemmel til de franske regler i artikel 17 i forordning nr. 4252/88.

66. Kommissionen har med rette henvist til, at de omhandlede pris- og kvoteregler fører eller kan føre til, at produkter, der er fremstillet under iagttagelse af det i artikel 11 i forordning nr. 823/87 og de tilsvarende nationale gennemførelsesbestemmelser fastsatte maksimale hektarudbytte, ikke kan sælges. Prisreglerne gør tillige indgreb i producenternes ret til frit at forhandle sig frem til priserne på de af dem fremstillede produkter. De franske regler strider derfor mod det også i relation til den fælles markedsordning for vin gældende princip om et åbent marked, »som enhver producent frit har adgang til, og hvis funktion udelukkende reguleres ved foranstaltninger i henhold til ordningen selv« [52].

67. De argumenter, den franske regering er fremkommet med under henvisning til karakteren af de franske pris-og kvoteregler, ændrer ikke noget herved. Det er således f. eks. gjort gældende, at prisreglerne ikke kan anses for et systematisk indgreb i markedet, da producenterne og forhandlerne frit kan aftale priser, der ligger under minimumsprisen eller over maksimumsprisen. Desuden dækker de ved begyndelsen af et produktionsår indgåede kontrakter ifølge regeringen en væsentlig del af salgskvoten for det pågældende år. Disse omstændigheder ændrer ikke noget ved, at producenterne i første omgang kun kan udnytte den første del af deres salgskvote, og at frigivelsen af de

51 — Fjortende betragtning til forordning nr. 4252/88. I den tyske udgave tales der her fejlagtigt om »Qualitätsweinen b. A.« (dvs. kvbd), men der skulle naturligvis — som det fremgår af sammenhængen og bestemmelsens affattelse på de andre sprog — rettelig have stået »Qualitäts*likör*weine b. A.« (k*b*vbd). — 22. betragtning til forordning nr. 823/87 er i så henseende formuleret på samme måde (»for at sikre kvbd deres særlige kvalitetskendetegn ...«; o. a.: I de danske udgaver er der altså anvendt afvigende formuleringer).

52 — Se Domstolens førnævnte dom i sagen Pigs Marketing Board, jf. ovenfor (note 22), præmis 56 og 57, og generaladvokat Gulmann's forslag til afgørelse i sag C-47/90, jf. ovenfor (note 38), på s. 3696 f. Jf. også den tredje betragtning til forordning nr. 4252/88, hvorefter forordningen skal »lette disse produkters frie bevægelighed«.

næste rater kan udskydes, hvorved der bliver udøvet en væsentlig indflydelse på prisfastsættelsen.

— Tilblivelsen

68. Den franske regering har i øvrigt anført, at der kun kan blive tale om et sammenstød mellem det maksimale hektarudbytte og det udbytte, der ligger til grund for salgskvoten, såfremt mængden af »vins doux naturels«, der kan bringes i omsætning inden for rammerne af salgkvoten, er større end den under iagttagelse af det maksimale hektarudbytte producerede mængde. Hertil er blot at sige, at der netop foreligger en tilsidesættelse af princippet om et åbent marked i et tilfælde som det foreliggende, hvor en medlemsstat forbyder producenterne at sælge en del af de vine, de retmæssigt har fremstillet.

70. Den opfattelse, jeg har givet udtryk for i det foregående, hvorefter bestemmelserne om den fælles markedsordning for vin også i relation til kvalitetsvine udgør en udtømmende ordning, der udelukker nationale pris-eller kvoteregler, bekræftes også af artikel 51 i forordning nr. 822/87 og af fællesskabsbestemmelsernes tilblivelse. I artikel 51, stk. 1, hedder det:

»I det omfang, det er nødvendigt for at støtte markedet for bordvin, kan der træffes interventionsforanstaltninger for de i artikel 1, stk. 2, litra b), nævnte produkter, bortset fra bordvin.«

69. Den franske regering har også henvist til, at producenterne frivilligt undergiver sig de af regeringen indførte pris- og kvoteregler for »vins doux naturels«, og at det står dem frit for at beslutte sig for at fremstille bordvin, som reglerne ikke gælder for. Det skal hertil blot bemærkes, at producenternes frihed til at beslutte sig for at fremstille kvalitetsvin på ingen måde må påvirkes af nationale forskrifter, der ikke er forenelige med de gældende fællesskabsbestemmelser på området.

71. I henhold til artikel 51, stk. 2, træffes disse foranstaltninger af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. De i bestemmelsen nævnte produkter, for hvilke der kan træffes interventionsforanstaltninger, omfatter også kvbd og dermed »vins doux naturels«.

72. Det forhold, at der er givet hjemmel til interventionsforanstaltninger for disse produkter, i det omfang det er nødvendigt for *markedet for bordvin*, mens der ikke gives nogen tilsvarende beføjelser for det tilfælde, at sådanne interventioner måtte vise sig nødvendige for at støtte selve markedet for kvbd, tyder allerede på, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt, at der kun undtagelsesvis skulle kunne træffes interventionsforanstaltninger på området for kvbd. Kommissionen har i denne forbindelse med rette henvist til, at bestemmelsen har udspring i artikel 19 i det forslag til forordning om den fælles markedsordning for vin, som Kommissionen forelagde Rådet den 24. juni 1967 [53]. Denne bestemmelse lød således:

»Såfremt der viser sig at være behov for prisregler, interventionsforanstaltninger eller regler for handelen med hensyn til de i artikel 1, stk. 2, nævnte varer, bortset fra bordvin, kan der udstedes supplerende forskrifter under iagttagelse af proceduren i traktatens artikel 43, stk. 2« (o. a.: Domstolens oversættelse).

73. På baggrund af et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen i sit indlæg af 26. oktober 1992 redegjort for behandlingen af den pågældende bestemmelse i lovgivningsprocedurens videre forløb. Enkeltheder i denne redegørelse er gengivet i retsmøderapporten. Det fremgår efter min opfattelse af redegørelsen, at fællesskabslovgiver med hensyn til kvbd (og bortset fra den i artikel 51 i forordning nr. 822/87 fastsatte undtagelse) bevidst afstod fra at give hjemmel til pris-eller interventionsregler for kvbd. Den omstændighed, at der i den nu gældende udgave af artikel 51 i forordning nr. 822/87 kun tales om interventionsforanstaltninger (men ikke om prisregler eller regler for handelen), skyldes formentlig, at det med henblik på at nå målet med artikel 51 — som er at opretholde ligevægten på markedet for bordvin — er tilstrækkeligt, at der gives mulighed for indførelse af interventionsforanstaltninger på området for kvbd.

74. Ud over det af Kommissionen nævnte lovgivningsmateriale forekommer det mig også relevant at henvise til et dokument af nyere dato, som bekræfter, at fællesskabslovgiver på området for kvbd ikke ønskede at indføre bestemmelser svarende til de i afsnit III i forordning nr. 822/87 indeholdte, men derimod i så henseende satsede på en kvalitetsforbedringspolitik. Der er herved tale om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse vedrørende Kommissionens forslag til en forordning om ændring af forordning nr. 823/87 [54]. Under henvisning til, at produktionen af kvbd som følge af

53 — EFT 201 af 21.8.1967, s. 13.

54 — Der er herved tale om det forslag, som førte til forordning nr. 2043/89 om ændring af forordning nr. 823/87 (jf. note 3).

udvidelsen af EF havde nået et højt niveau, anførte Udvalget:

»Eftersom

— det *tilsyneladende hverken er muligt eller hensigtsmæssigt at overveje en markedsordning for denne kategori,* og

— der samtidig er tegn på en vis mætning af markedet

vil det være hensigtsmæssigt at stramme EF's bestemmelser om produktionsbetingelser, så der i større grad bliver fremstillet originale vine af høj kvalitet.« [55]

4. *Resultat*

75. På grundlag af de anførte betragtninger finder jeg, at de franske pris- og kvoteregler er uforenelige med bestemmelserne om den fælles markedsordning for vin, og at Kommissionens påstande derfor for så vidt bør tages til følge.

76. Jeg føler imidlertid trang til at tilføje, at jeg ikke er nået frem til denne afgørelse helt uden betænkeligheder. Dette skyldes bl.a., at de omtvistede regler har været gældende i en lang årrække, uden at Kommissionen har fundet, at der var grund til at skride ind heroverfor. Man kunne desuden have forventet, at Kommissionen i det mindste i forbindelse med forarbejderne til forordning nr. 4252/88 var blevet opmærksom på reglerne, og at det pågældende spørgsmål var blevet behandlet i selve forordningen. Man kan heller ikke se bort fra, at de franske regler i sidste ende forfølger mål, der turde være forenelige med de i traktatens artikel 39 nævnte formål med den fælles landbrugspolitik. Den franske regerings henvisning til de omtvistede reglers betydning for de berørte producenter (der er som regel tale om mindre bedrifter) og den berørte region må efter min mening også tillægges en vis vægt.

77. Den franske regering har imidlertid ikke godtgjort, at det er nødvendigt at opretholde de omtvistede regler for at nå de pågældende mål. Det skal herved bemærkes, at de omtvistede regler i henhold til, hvad den franske regerings repræsentant selv har givet udtryk

55 — EFT C 208 af 8.8.1988, s. 18 (min fremhævelse).

for under den mundtlige forhandling, p.t. kun finder anvendelse på to af de ti vigtigste »appellations« [56]. Hvad særlig angår argumentet om, at producenterne af »vins doux naturels« på grund af de store aftageres stærke position på markedet bør indrømmes en vis beskyttelse, er jeg ikke overbevist om, at de omtvistede regler er nødvendige i dette øjemed. Det forekommer mig bestemt at være muligt, at aftagernes stærke position i tilstrækkelig grad kan modvirkes til fordel for producenterne ved hjælp af de konkurrenceretlige bestemmelser og muligheden for under iagttagelse af disse bestemmelser at danne sammenslutninger med henblik på fælles salg.

5. *Eksportreglerne*

78. Det er som tidligere nævnt min opfattelse, at sagen bør afvises, for så vidt som den vedrører eksportreglerne. For det tilfælde, at Domstolen ikke måtte dele denne opfattelse, skal jeg i det følgende tage stilling til, om disse regler er forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

79. Der vil navnlig skulle tages stilling til spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af artikel 34, der skal betragtes som en integrerende del af den fælles markedsordning [57]. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, tager artikel 34 imidlertid sigte på nationale foranstaltninger,

»hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel« [58].

80. I det foreliggende tilfælde udgør de omhandlede eksportregler utvivlsomt en foranstaltning, der gør det vanskeligere at eksportere. Det forhold, at produktionen af »vins doux naturels« kun i et yderst beskedent omfang eksporteres, og den franske regerings bemærkning om, at den fornødne dokumentation uden problemer ville kunne fremskaffes, ændrer ikke noget herved. Det samme gælder den franske regerings argument om, at en stor del af eksporten foretages af forhandlere, der ikke er berørt af de omhandlede regler.

81. Det afgørende er imidlertid efter min opfattelse, at reglerne ikke indebærer særlige ulemper i forbindelse med eksport i forhold

56 — Der er herved imidlertid ifølge den franske regerings repræsentant kvantitativt tale om de to vigtigste »appellations«.

57 — Dom i sagen Pigs Marketing Board, jf. ovenfor (note 22), præmis 55.

58 — Dom i sagen Jongeneel Kaas mod Nederlandene, jf. ovenfor (note 21), præmis 22; dom af 9.6.1992, sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. I, s. 3669, præmis 12.

til salg på hjemmemarkedet. Reglerne indebærer tværtimod blot, at forskrifter, som allerede gælder for salg på hjemmemarkedet, også anvendes på eksport. Reglerne kan derfor efter min opfattelse ikke anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion i henhold til artikel 34 [59].

82. Det netop behandlede spørgsmål har imidlertid efter min opfattelse under ingen omstændigheder stor betydning. I det omfang de omtvistede regler indebærer, at eksporten er undergivet samme bestemmelser som dem, der gælder for salg på hjemmemarkedet, skal de behandles på samme måde som disse. Eftersom jeg tidligere har fastslået, at pris- og kvotereglerne er uforenelige med fællesskabsretten, vil dette også gælde for eksportreglerne [60].

III — *Sagens omkostninger*

83. Afgørelsen om sagens omkostninger følger af artikel 69, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

C — Forslag til afgørelse

84. Jeg foreslår derfor Domstolen følgende afgørelse:

1. Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, navnlig bestemmelserne i Rådets forordninger (EØF) nr. 822/87 og nr. 823/87 om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder, ved at

   — fastsætte priserne for »vins doux naturels« på det franske marked

59 — Det samme gælder — for så vidt angår eksport til tredjelande — i relation til spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af artikel 60, stk. 2, litra b), i forordning nr. 822/87.

60 — Eksportreglerne ville i hvert fald ikke kunne begrundes i kravet om beskyttelse af god handelsskik. Hvad angår den franske regerings bemærkning om, at reglerne skulle sætte en stopper for transaktioner, hvorved eksporterede mængder ved misbrug af toldsystemet igen blev importeret til Frankrig, skal det blot bemærkes, at et sådant misbrug let kan modvirkes ved hjælp af en passende ændring af toldreglerne.

— fastsætte en kvote for salg af »vins doux naturels«, ud over hvilken producenterne ikke må sælge vine, der er fremstillet inden for det lovbestemte hektarudbytte, men skal lægge dem på et særligt lager, hvor de kan modne, og

— betinge vinenes afgang fra producenternes lagre af, at der forinden fremlægges et certifikat udstedt af CIVDN, hvori det fastslås, at kontrakterne er registreret, således at der ikke kan sælges vin uden om ordningen med salgskvoter.

2. I øvrigt afvises sagen.

3. Den Franske Republik betaler tre fjerdedele af sagens omkostninger og Kommissionen en fjerdedel.