CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 2 februari 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingszaak is de verenigbaarheid aan de orde van de Franse regeling inzake de marktorganisatie voor „vins doux naturels" met de bepalingen van het gemeenschapsrecht.

2. De regeling waartegen de bezwaren van de Commissie gericht zijn, is in het rapport ter terechtzitting uiteengezet. In mijn conclusie zal ik mij ertoe bepalen, de belangrijkste principes ervan naar voren te brengen.

De Franse regeling

3. In het kader van de Franse wettelijke regeling is een Comité Interprofessionnel des Vins doux naturels et Vins de liqueurs à appellations contrôlées (hierna: „CIVDN") opgericht. Van dit orgaan maken deel uit vertegenwoordigers van de producenten en de handelaars alsmede van de Franse administratie.

4. Het CIVDN stelt voor elk verkoopjaar een afzetkrediet („crédit de commercialisation") vast, dat bepalend is voor de hoeveelheid „vins doux naturels" die door de producenten per bebouwde hectare binnen twaalf maanden na het vrijgeven van de respectieve „appellation" op de markt mogen worden gebracht. Dit afzetkrediet is in drie gelijke delen verdeeld, die na een bepaald tijdsverloop worden vrijgegeven. Hoeveelheden die met inachtneming van de bij wet vastgestelde maximumproduktie per hectare zijn geproduceerd, doch het afzetkrediet overschrijden, mogen niet onmiddellijk te koop worden aangeboden, doch worden opgenomen in een buffer- en rijpingsvoorraad („stock de sécurité et de vieillissement") en in de wijnkelders van de producenten bewaard. Deze voorraden kunnen in het kader van een afzetkrediet voor een later verkoopjaar worden gebruikt (voor zover de oogst van de producent geringer is dan het voor dat jaar vastgestelde afzetkrediet). De voor de uitvoer bestemde hoeveelheden worden niet op het afzetquotum doch wel op de buffervoorraad in mindering gebracht. Voor de periode van december 1988 tot januari 1990 was er

* Oorspronkelijke taal: Duits.

evenwel een bijzondere regeling, waarbij ook deze hoeveelheden in mindering werden gebracht op het afzetkrediet tot het bewijs van de uitvoer was geleverd.

5. Tegelijkertijd stelt het CIVDN een prijsregeling vast, waarmee het hierboven beschreven mechanisme wordt aangevuld en de stabiliteit van de markt wordt verzekerd. Onder deze regeling worden voor elk verkoopjaar richtprijzen en een minimum- en een maximuminterventieprijs vastgesteld. In concreto worden de prijzen van de produkten door de producenten en de handelaars bij overeenkomst vastgesteld, waarbij deze zich evenwel niet aan de richtprijzen hebben te houden. De aldus verkochte hoeveelheden kunnen de wijnkelders van de producenten evenwel eerst verlaten na registratie van de betrokken overeenkomsten door het CIVDN, dat ter zake een attest afgeeft. Wanneer de aldus geregistreerde marktprijzen lager zijn dan de minimuminterventieprijs, wordt het vrijgeven van het volgende deel van het afzetkrediet uitgesteld. Zijn zij hoger dan de maximuminterventieprijs, dat wordt het volgende deel van het krediet vervroegd vrijgegeven.

6. Deze besluiten van het CIVDN worden dan door het bevoegde ministerie goedgekeurd en zijn dus algemeen verbindend.

De gemeenschapsrechtelijke regeling

7. Verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt [1] behelst een regeling, die in beginsel geldt voor alle in de Gemeenschap geproduceerde wijnen. Naar luid van artikel 1, lid 1, van deze verordening omvat de gemeenschappelijke ordening der markten in de wijnsector onder meer een prijsregeling en voorschriften betreffende de interventies. De prijsregeling in titel III van deze verordening geldt evenwel enkel voor tafelwijn. Afgezien van een uitzondering waarover ik het verder zal hebben, geldt dit eveneens voor de interventiemaatregelen. Verordening (EEG) nr. 823/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijnen [2], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2043/89 van de Raad van 19 juni 1989 [3], bevat een kader van gemeenschappelijke regels voor de produktie en controle van deze wijnen, ter uitvoering waarvan de Lid-Staten bijzondere maatregelen vaststellen. Onder meer is daarin bepaald, dat de Lid-Staten voor elke in een bepaald gebied voortgebrachte kwaliteitswijn (hierna: „v.q.p.r.d.") een opbrengst per hectare vaststellen, bij overschrijding waarvan in beginsel voor de gehele oogst het gebruik van de benaming waarop aanspraak wordt gemaakt (v.q.p.r.d.) is verboden (artikel 11).

1 — PB 1987, L 84, blz. 1.
2 — PB 1987, L 84, blz. 59.
3 — PB 1989, L 202, blz. 1.

8. Naar luid van artikel 2 van verordening nr. 823/87 is in de bijzondere bepalingen voor v.q.p.r.d. van de volgende factoren uitgegaan:

„a) de begrenzing van het produktiegebied,

b) het assortiment aangeplante wijnstokrassen,

c) de teeltwijzen,

d) de wijzen van wijnbereiding,

e) het minimum natuurlijk alcoholvolumegehalte,

f) de opbrengst per hectare,

g) de analyse en de beoordeling van de organoleptische kenmerken."

9. Artikel 18, lid 1, bepaalt:

„Met inachtneming van een eerlijk en constant gebruik mogen de producerende Lid-Staten:

— naast de in artikel 2 genoemde factoren alle aanvullende produktievoorwaarden en kenmerken bepalen waaraan v.q.p.r.d. moet beantwoorden;

— naast de andere bepalingen van deze verordening voor op hun grondgebied bereide v.q.p.r.d. aanvullende of striktere kenmerken of voorwaarden voor produktie, bereiding en verkeer vaststellen."

10. Tot de v.q.p.r.d. behoren ook de in bepaalde gebieden voortgebrachte likeurwijnen (hierna: „v.l.q.p.r.d."), in Frankrijk traditioneel aangeduid met de bijzondere benaming „vins doux naturels". Voor deze v.l.q.p.r.d. zijn in verordening (EEG) nr. 4252/88 van de Raad van 21 december 1988 inzake de bereiding en de afzet van in de Gemeenschap voortgebrachte

likeurwijn [4] bijzondere bepalingen vastgesteld.

11. Artikel 17 van deze verordening bepaalt:

„Naast de in deze verordening vervatte bepalingen mogen de producerende Lid-Staten, met inachtneming van de eerlijke en constante gebruiken, voor de in deze titel bedoelde v.l.q.p.r.d. die op hun grondgebied worden bereid, aanvullende of strengere bepalingen vaststellen ten aanzien van de kenmerken betreffende de activiteitsverklaringen, alsmede de voorwaarden voor produktie, bereiding, rijping en verkeer."

12. Uit de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 4252/88 volgt, dat v.l.q.p.r.d. ook moeten voldoen aan de bepalingen van verordening nr. 823/87.

13. Onbetwist is, dat geen van de thans aan de orde zijnde bepalingen van gemeenschapsrecht de vaststelling of handhaving van de Franse regeling inzake „vins doux naturels" uitdrukkelijk verbiedt.

Probleemstelling

14. Volgens de Commissie volgt uit de systematiek van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de wijnmarkt, dat de Franse regeling ontoelaatbaar is. De Franse Republiek daarentegen stelt zich op het standpunt, dat de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt op dit punt geen uitsluitsel biedt, en de Lid-Staten dus geen verbod oplegt maatregelen zoals de Franse regeling inzake „vins doux naturels" in te voeren.

Conclusies

15. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

a) vast te stellen dat de Franse Republiek,

— door de prijzen van „vins doux naturels" op de Franse markt vast te stellen,

4 — PB 1988, L 373, blz. 59.

— door voor „vins doux naturels" een afzetkrediet vast te stellen waarboven de producent de binnen de grenzen van de wettelijke opbrengst per hectare geproduceerde wijn niet in de handel mag brengen, maar deze in een buffer- en rijpingsvoorraad moet opslaan,

— door te bepalen dat de wijn de wijnkelders van de producenten slechts mag verlaten na voorafgaande overlegging van een door het CIVDN afgegeven certificaat dat de registratie van de contracten bevestigt en de afzet van wijn buiten de regeling inzake het afzetkrediet uitsluit,

— door de uitvoer van v.q.p.r.d. in dier voege te beperken, dat de buffervoorraden slechts kunnen worden uitgevoerd voor zover de betrokken handelaar over het vereiste afzetkrediet beschikt,

de krachtens het gemeenschapsrecht, inzonderheid de bepalingen van de verordeningen (EEG) nrs. 822/87 en 823/87 betreffende v.q.p.r.d. op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

b) de Franse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.

De Franse Republiek concludeert dat het het Hof behage:

a) het beroep ongegrond te verklaren;

b) de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

B — Bespreking

I — *Ontvankelijkheid*

1. *Voorwerp van het geding*

16. Zoals gezegd, behoren de „vins doux naturels" en de v.l.q.p.r.d. tot de groep der v.q.p.r.d. in de zin van verordening nr. 823/87. Volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 823/87 omvat het begrip v.q.p.r.d. bovendien ook andere produkten, zoals bij voorbeeld in bepaalde gebieden voortgebrachte mousserende kwaliteitswijnen.

17. Zoals duidelijk blijkt uit het inleidend verzoekschrift, hebben de bezwaren die de Commissie ten aanzien van de Franse wette-

lijke regeling formuleert, uitsluitend betrekking op de „vins doux naturels", waarop haar eerste drie grieven betrekking hebben. De vierde grief daarentegen betreft de uitvoer van v.q.p.r.d., en lijkt op het eerste gezicht dus ruimer geformuleerd te zijn. Het gaat hier evenwel duidelijk om een — volstrekt onbelangrijke — onnauwkeurigheid, die geen twijfel doet ontstaan over de werkelijke strekking van het geding.

18. In haar conclusies verwijt de Commissie de Franse Republiek niet-nakoming van de voor haar uit het gemeenschapsrecht, inzonderheid uit verordeningen nrs. 822/87 en 823/87, voortvloeiende verplichtingen. Merkwaardig genoeg komt verordening nr. 4252/88 in de conclusies niet ter sprake, hoewel zij in het verzoekschrift en in repliek uitgebreid is besproken. In artikel 1, eerste alinea, van verordening nr. 4252/88 heet het, dat bij deze verordening voorschriften worden vastgesteld voor de bereiding en de *afzet* van likeurwijn, waaronder ook kwaliteitslikeurwijn (dus met inbegrip van „vins doux naturels"). Het zou dus voor de hand hebben gelegen, dat bij de toetsing van de verenigbaarheid van de Franse regeling eerst en vooral de bepalingen van deze verordening zouden zijn onderzocht, en dat het resultaat daarvan in de conclusies van de Commissie zou zijn terug te vinden. De vertegenwoordiger van de Commissie heeft er tijdens de mondelinge behandeling terecht op gewezen, dat de op de „vins doux naturels" toepasselijke bepalingen een „kader" van bepalingen vormen, dat bestaat uit de verordeningen nrs. 822/87, 823/87 en 4252/88. Kennelijk leidt de Commissie de ontoelaatbaarheid van de Franse regeling af uit een algemene beschouwing van deze voorschriften, nu zij in haar conclusies niet naar concrete bepalingen verwijst, doch in het algemeen naar verordeningen nrs. 822/87 en 823/87. Vloeit de onverenigbaarheid van de Franse regeling met het gemeenschapsrecht voort uit een algemene beschouwing van de ter zake van „vins doux naturels" geldende bepalingen van gemeenschapsrecht, dan hadden logischerwijs al deze bepalingen — dus ook verordening nr. 4252/88 — in de conclusies moeten worden vermeld.

19. Uit de chronologie van de administratieve procedure blijkt, hoe het komt dat deze verordening niet is vermeld. Verordening nr. 4252/88 is vastgesteld op 21 december 1988 en in het Publikatieblad gepubliceerd op 31 december daaropvolgend. De eerste brief, waarmee de Commissie de Franse regering uitnodigde haar standpunt bekend te maken betreffende de verenigbaarheid van de nationale regeling met het gemeenschapsrecht, is gedagtekend 28 december 1988. Met het bestaan van verordening nr. 4252/88 was de auteur van deze brief toen kennelijk onbekend. Ook in de aanvullende brief van de Commissie van 24 mei 1989 is deze brief niet vermeld. Van verordening nr. 4252/88 is voor het eerst melding gemaakt in een voor de Commissie bestemde nota van 1 juni 1989, waarin de Franse regering antwoordde op de eerste brief van de Commissie. Wegens een vergissing van de Franse administratie is deze nota eerst op 29 juni 1990 aan de Commissie doorgegeven, dus nadat de Commissie (op 19 juni 1990) overeenkomstig artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies had uitgebracht. Dit tijdsverloop verklaart wellicht ook, waarom de

Commissie ook in dit advies nog niet op verordening nr. 4252/88 is ingegaan. Merkwaardig is in ieder geval, dat de bevoegde instanties meer dan anderhalf jaar na de vaststelling van deze verordening van het bestaan ervan blijkbaar nog geen kennis hadden.

20. De vraag is nu, welke conclusies zijn te verbinden aan de omstandigheid, dat de Commissie alleen de schending van de verordeningen nrs. 822/87 en 823/87 wil laten vaststellen, en niet die van verordening nr. 4252/88. Louter vanuit formeel oogpunt zou kunnen worden gesteld, dat de *vordering* bepalend is voor het voorwerp van het geding, en dat de Commissie zich dus ten betoge dat de Franse regeling in strijd is met het gemeenschapsrecht, niet meer kan beroepen op verordening nr. 4252/88. Voor het betoog van de Commissie zou dit ernstige gevolgen hebben, nu zij zich baseert op de samenhang tussen en de gemeenschappelijke doelstellingen van de betrokken bepalingen, en daarbij een wezenlijk deel ervan buiten beschouwing zou moeten laten.

21. Mijns inziens is hier evenwel beslissend, dat uit het verzoekschrift in zijn geheel beschouwd duidelijk blijkt, dat de Commissie van het Hof verlangt dat het de Franse regeling toetst aan het geheel van de ter zake van „vins doux naturels" geldende en in het verzoekschrift vermelde bepalingen van gemeenschapsrecht. Overigens heeft ook verweerster het zo begrepen. [5] Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Commissie verklaard, dat het verzoekschrift aldus moet worden uitgelegd, dat het er eveneens toe strekt de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de Franse regeling vast te stellen ten opzichte van verordening nr. 4252/88. Zo gezien, komt het mij voor dat het verzoekschrift moet worden geïnterpreteerd in de zin van de overeenstemmende zienswijze van de twee partijen. Het gaat hier dus niet om een nieuwe vordering, doch om een met de feiten en de betrokken belangen overeenkomende interpretatie van de vordering in het licht van het verzoekschrift. [6]

22. Nu de Commissie verordening nr. 4252/88 voor het eerst in het verzoekschrift aan de orde heeft gesteld, rijst de vraag, of in dit opzicht de administratieve procedure wel naar behoren is verlopen. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat „een beroep krachtens artikel 169 EEG-Verdrag slechts op de gronden en middelen kan

5 — In haar verweerschrift (blz. 3) vat verweerster het voorwerp van het geding als volgt samen: „De Commissie van de Europese Gemeenschappen stelt de vraag aan de orde, of bepaalde aspecten van de Franse wettelijke regeling inzake natuurlijke zoete wijnen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt zoals vastgesteld bij verordeningen (EEG) van de Raad nrs. 822/87, 823/87 en 4252/88."

6 — In dit opzicht verschilt de onderhavige zaak van de situatie die ten grondslag ligt aan het arrest van 30 mei 1991 (zaak C-110/89, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-2659). In die zaak heeft de Commissie weliswaar de houding van verweerster gelaakt in haar verzoekschrift, doch nergens te verstaan gegeven, dat zij zulks ook door het Hof wenste te laten vaststellen (zie mijn conclusie, Jurispr. 1991, blz. I-2675, op blz. 2676).

berusten die ook reeds in het met redenen omkleed advies zijn aangevoerd". [7] Het Hof kan deze niet-ontvankelijkheidsgrond ambtshalve onderzoeken, zonder dat verweerster zelf deze grond dient aan te voeren. Mijns inziens betekent dit evenwel niet, dat het Hof deze vraag in elke niet-nakomingszaak ambtshalve dient te onderzoeken. Ik wil in dit verband herinneren aan wat advocaat-generaal Gulmann in zijn conclusie in zaak C-61/90 hierover heeft gezegd. [8] Hij stelde zich op het standpunt, dat de rechtspraak van het Hof over de met betrekking tot de administratieve procedure gestelde eisen, uitgaat van de bescherming van de rechten van de Lid-Staten, en dat de Lid-Staten door de mogelijkheid een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, voldoende zijn beschermd. [9]

23. In de onderhavige zaak is er volgens mij evenwel nog een andere reden waarom het niet noodzakelijk is, op deze vraag nader in te gaan. De Commissie heeft in het verzoekschrift in verband met het met redenen omkleed advies verweerster geen verdere schendingen van het gemeenschapsrecht verweten, en evenmin haar betoog op een nieuwe rechtsgrondslag gebaseerd. Het standpunt van de Commissie blijft, dat de onregelmatigheid van de Franse regeling voortvloeit uit de onderlinge samenhang en de structuur van de gemeenschapsrechtelijke voorschriften. De Commissie heeft zich ertoe beperkt verordening nr. 4252/88 op te nemen in het geheel van de door haar in de onderhavige zaak onderzochte bepalingen, zonder daaraan nieuwe conclusies te verbinden. Bovendien zij erop gewezen, dat verordening nr. 4252/88 gezien haar inhoud een aanvulling vormt op verordeningen nrs. 822/87 en 823/87. [10]

2. *De uitvoerregeling*

24. De door de Commissie gewraakte uitvoerregeling gold slechts voor een beperkte periode. In antwoord op een vraag van het Hof, heeft de Franse Republiek verklaard, dat de betrokken regeling is ingegaan in december 1988. [11] Tussen partijen is onbetwist, dat deze regeling slechts tot 10 januari 1990 werd toegepast.

25. Zoals het Hof heeft vastgesteld, heeft een krachtens artikel 169 ingesteld beroep tot

7 — Zie bij voorbeeld arrest van 13 december 1990, zaak C-347/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-4747, r. o. 16.

8 — Conclusie in zaak C-61/90, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1992, blz. I-2426, op blz. 2428 e. v.

9 — Het Hof heeft zich in zijn arrest van 7 april 1992 in die zaak niet bij zijn zienswijze aangesloten, doch heeft de hierboven reeds aangehaalde vaste rechtspraak bevestigd (Jurispr. 1992, blz. I-2407, r. o. 29).

10 — Zie de tweede considerans van verordening nr. 4252/88, waarin het met betrekking tot verordening nr. 822/87 heet, dat „deze regeling moet worden *aangevuld* met *overeenkomstige* bepalingen voor alle in de Gemeenschap voortgebrachte kwaliteitslikeurwijnen" (cursivering van mij).

11 — In haar brief van 29 oktober 1992 verklaarde de Franse Republiek, dat de uitvoerregeling op 14 december 1988 was ingegaan. Uit de (in bijlage 3) bij deze brief gevoegde notulen van de vergadering van het CIVDN van 16 december 1988, kan evenwel worden opgemaakt, dat deze regeling reeds sedert 2 december 1988 werd toegepast [„(...) à compter du 2 décembre"].

voorwerp te doen vaststellen, „dat de betrokken Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen en aan dat verzuim geen einde heeft gemaakt binnen de daartoe in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn". [12] De vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen, moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de Lid-Staat zich aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bevond. [13]

26. Nu de precontentieuze procedure erop gericht is de verdragsschending te doen beëindigen vóór de contentieuze procedure, is een beroep wegens niet-nakoming ingevolge artikel 169 in beginsel niet mogelijk, wanneer de verdragsschending uiterlijk bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn is beëindigd. [14] In de onderhavige zaak nam de toepassing van de bestreden regeling een einde in januari 1990, anders gezegd verschillende maanden voordat op 19 juni 1990 het met redenen omklede advies werd verstuurd.

27. Het is vaste rechtspraak, dat er met de voortzetting van een beroep wegens niet-nakoming ingevolge artikel 169 ook dan een procesbelang gemoeid is, wanneer de gestelde verdragsschending *na* het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn wordt beëindigd. [15] Is de gestelde verdragsschending daarentegen reeds *voor* dit tijdstip beëindigd, dan is een beroep wegens niet-nakoming in beginsel niet-ontvankelijk.

28. Zoals elders reeds gezegd [16], kan in bepaalde gevallen evenwel van deze regel worden afgeweken. Aangezien voor de administratieve procedure onvermijdelijk tijd nodig is, zou het anders voor de Commissie onmogelijk zijn om bij voorbeeld tegen in de tijd beperkte verdragsschendingen op te treden. [17] Wel is vereist, dat de Commissie in zulke gevallen spoed zet achter de procedure en geen aanleiding geeft tot vertragingen, die niet op de bijzondere omstandigheden van de zaak zijn terug te voeren. [18]

29. In de onderhavige zaak heeft de Commissie de Franse Republiek reeds op 28 december 1988 (dus kort na de inwer-

12 — Arrest van 13 december 1990, zaak C-347/88, reeds aangehaald (voetnoot 7), r. o. 40.

13 — Arrest van 27 november 1990, zaak C-200/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-4299, r. o. 13.

14 — Zie mijn conclusie in zaak C-362/90, Commissie/Italië, Jurispr. 1992, blz. I-2359, op blz. 2361.

15 — Zie bij voorbeeld arrest van 18 maart 1992, zaak C-29/90, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1992, blz. I-1971, r. o. 12.

16 — Zie mijn conclusie in zaak C-362/90, reeds aangehaald (voetnoot 14) en in zaak 240/86, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 1843, op blz. 1844.

17 — Zoals in de situatie waarover het Hof zich in zaak C-110/89 (reeds aangehaald, voetnoot 6) had uit te spreken.

18 — Zie arrest Hof van 31 maart 1992 in zaak C-362/90, Commissie/Italië, Jurispr. 1992, blz. I-2353, r. o. 12: „Verder moet worden opgemerkt, dat de Commissie niet te gepasten tijde gebruik heeft gemaakt van de middelen die haar ten dienste staan om te voorkomen dat de gestelde niet-nakoming effect sorteert, en evenmin omstandigheden heeft aangevoerd die haar zouden hebben belet, de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde precontentieuze procedure te voltooien voordat die niet-nakoming was beëindigd."

kingtreding van de uitvoerregeling) uitgenodigd binnen twee maanden opmerkingen in te dienen. In haar tweede aanmaning van 24 mei 1989 (die evenwel enkel de derde grief betrof) kreeg de Franse Republiek een termijn van een maand. Ten gevolge van het reeds vermelde verzuim van de Franse administratie, kreeg de Commissie geen antwoord op deze twee brieven. Toch bracht zij haar met redenen omklede advies eerst uit op 19 juni 1990, bijna een jaar na afloop van de in de laatste brief gestelde termijn en verschillende maanden na het beëindigen van de litigieuze uitvoerregeling. De Commissie heeft geen omstandigheden aangevoerd, die deze vertraging kunnen verklaren. Ik ben dan ook van mening, dat niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder in dergelijke gevallen een beroep wegens niet-nakoming bij wijze van uitzondering toch als ontvankelijk kan worden beschouwd.

30. De Franse Republiek heeft niet uitdrukkelijk de niet-ontvankelijkheid van het beroep gesteld. Het Hof kan evenwel ambtshalve onderzoeken of de voorwaarden voor een beroep wegens niet-nakoming overeenkomstig artikel 169 aanwezig zijn. [19]

31. Op dit punt moet het beroep dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

19 — Zie het arrest van 31 maart 1992 in zaak C-362/90, reeds aangehaald (voetnoot 18), r. o. 8.

II — *Ten gronde*

1. *De Franse regeling*

32. De eerste drie grieven, dus die welke hier moeten worden onderzocht, betreffen de vaststelling van prijzen (eerste grief) en van afzetquota voor „vins doux naturels" (tweede grief). De regeling waartegen de derde grief is gericht, en die inhoudt dat de wijn de kelders van de producenten slechts mag verlaten na voorafgaande overlegging van een certificaat van het CIVDN waaruit blijkt dat de contracten zijn geregistreerd, houdt verband met de uitvoering van en de controle op het stelsel van afzetquota. Deze regeling gaat dus samen met die waartegen de tweede grief is gericht. Ik zal mij verder dan ook vooral concentreren op het onderzoek van de eerste twee grieven en daarbij gemakshalve de termen prijsregeling, respectievelijk quotaregeling gebruiken.

2. *Regelmatigheid van nationale bepalingen in het kader van een gemeenschappelijke marktordening*

33. Het Hof heeft zich bij verschillende gelegenheden uitgesproken over de regelmatigheid van nationale bepalingen in een materie waarvoor een gemeenschappelijke markt-

ordening gold. In de zaak Amsterdam Bulb overwoog het Hof in dit verband dat,

„zodra de Gemeenschap krachtens artikel 40 van het Verdrag verordeningen houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening in een bepaalde sector vaststelt, de Lid-Staten zich dienen te onthouden van elke maatregel welke daarvan af zou wijken of er inbreuk op zou maken". [20]

34. Het Hof heeft deze rechtspraak herhaaldelijk bevestigd. [21] Ingevolge deze rechtspraak moet telkens de inhoud van de gemeenschapsrechtelijke regeling worden vastgesteld, en dan, op deze grondslag, worden uitgemaakt of de nationale regels daarmee in overeenstemming zijn.

35. Wel is het zo, dat in de rechtspraak formuleringen worden aangetroffen, die de indruk doen ontstaan, dat bepaalde nationale maatregelen op zich reeds met het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening onverenigbaar kunnen zijn. In de zaak Pigs Marketing Board verklaarde het Hof, onder verwijzing naar de hierboven reeds aangehaalde rechtspraak,

„dat ten einde deze overweging op het geval van de Pigs Marketing Scheme toe te passen, moet worden bedacht dat de gemeenschappelijke marktordening voor varkensvlees evenals de andere gemeenschappelijke marktordeningen is gebaseerd op het beginsel van een open markt waartoe elke producent vrije toegang heeft en waarvan de werking *uitsluitend door de in deze ordening voorziene instrumenten* wordt geregeld;

dat derhalve met de beginselen van deze marktordening onverenigbaar zijn alle nationale bepalingen of praktijken die de invoer- of uitvoerstromen zouden kunnen wijzigen of de *prijsvorming op de markt* zouden kunnen beïnvloeden door de producenten te verhinderen om in de staat waarin zij zijn gevestigd, of in een andere Lid-Staat, vrij te kopen en te verkopen op de door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden, en rechtstreeks te profiteren van interventiemaatregelen en van alle andere maatregelen tot regulering van de markt, die in de gemeenschappelijke marktordening zijn voorzien". [22]

20 — Arrest van 2 februari 1977, zaak 50/76, Amsterdam Bulb, Jurispr. 1977, blz. 137, r. o. 8.

21 — Arresten van 18 mei 1977, zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901, r. o. 13; 26 juni 1979, zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, Jurispr. 1979, blz. 2161, r.o. 14; en 7 februari 1984, zaak 237/82, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483, r. o. 12.

22 — Arrest van 29 november 1978 in zaak 83/78, Jurispr. 1978, blz. 2347, r. o. 56-58 (cursiveringen van mij).

36. Dit zou aldus kunnen worden uitgelegd, dat de Lid-Staten zich in de materies die door een gemeenschappelijke marktordening zijn geregeld, ongeacht de concrete vorm ervan, dienen te onthouden van alle maatregelen tot vaststelling van prijzen.

37. In zijn *arrest van 23 februari 1988* heeft het Hof uitspraak gedaan in een door de Commissie tegen Frankrijk ingeleide nietnakomingsprocedure betreffende de verenigbaarheid met artikel 30 van een verkoopverbod voor melksurrogaten. De Franse regering voerde in die zaak aan, dat de bestreden regeling in overeenstemming was met de bepalingen van de gemeenschappelijke marktordening. Het Hof zette in dit verband uiteen:

„Volgens vaste rechtspraak van het Hof mogen de Lid-Staten, zodra de Gemeenschap in een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft ingesteld, niet eenzijdig maatregelen treffen die uit dien hoofde tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. Bijgevolg is het aan de Gemeenschap en niet aan een Lid-Staat om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing voor dit probleem te zoeken.

In dit verband moet nog worden opgemerkt, dat nationale maatregelen, ook al ondersteunen zij een gemeenschappelijk beleid van de Gemeenschap, niet mogen ingaan tegen een der grondbeginselen van de Gemeenschap, in casu het vrije verkeer van goederen, behoudens wanneer zij hun rechtvaardiging vinden in door het gemeenschapsrecht erkende gronden." [23]

38. In een kort daarna gewezen arrest in de zaak Zoni verwees het Hof naar deze uitspraak, en voegde het daar aan toe, dat

„de Lid-Staten, zodra de Gemeenschap voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft tot stand gebracht, zich van elke eenzijdige maatregel (moeten) onthouden, zelfs indien deze de communautaire politiek van de Gemeenschap kan ondersteunen". [24]

39. Mijns inziens kan aan deze uitspraken evenwel niet de conclusie worden verbonden, dat op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen eenzijdige [25] maatregelen van de Lid-Staten absoluut

23 — Arrest van 23 februari 1988, zaak 216/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 793, r. o. 18 en 19.

24 — Arrest van 14 juli 1988, zaak 90/86, Zoni, Jurispr. 1988, blz. 4285, r. o. 26. Zie ook het arrest van dezelfde datum in zaak 407/85,3 Glocken, Jurispr. 1988, blz. 4233, r. o. 26, en dat van 6 november 1990, zaak C-86/89, Italië/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-3891, r. o. 19.

25 — Vanzelfsprekend kunnen de Lid-Staten maatregelen nemen wanneer en voor zover de bepalingen inzake de gemeenschappelijke marktordening hen de bevoegdheid daartoe toekennen (zie arrest van 14 mei 1985, zaak 89/84, Ramel, Jurispr. 1985, blz. 1385, r. o. 25).

uitgesloten zijn. Nationale regelingen en maatregelen kunnen integendeel alleen dan als ontoelaatbaar worden beschouwd, wanneer — en in zoverre — de bepalingen inzake een gemeenschappelijke marktordening een sluitend systeem vormen, dat geen ruimte laat voor nationale bepalingen. Voor deze uitlegging is eveneens steun te vinden in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag, bepalende dat de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten zich moet beperken tot het nastreven van de in artikel 39 genoemde doeleinden. Hieruit blijkt, dat de bevoegdheden van de communautaire wetgever op dit vlak niet onbeperkt zijn, en dat de Lid-Staten op dit gebied wel degelijk nog steeds een regelgevende bevoegdheid hebben.

40. De hierboven aangehaalde arresten van het Hof zijn mijns inziens niet in strijd met deze uitlegging. In het arrest Pigs Marketing Board verwees het Hof uitdrukkelijk naar de „door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden" en de „maatregelen tot regulering van de markt, die in de gemeenschappelijke marktordening zijn voorzien". [26] Ook de formulering in zaak 216/84, waarin het heet dat de Lid-Staten zich in de context van een gemeenschappelijke marktordening hebben te onthouden van alle eenzijdige maatregelen „die *uit dien hoofde* tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren", kan aldus worden uitgelegd, dat zij doelt op de door de bepalingen inzake de gemeenschappelijke marktordening aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden (en niet op het enkele feit dat er een gemeenschappelijke marktordening is). De zienswijze dat nationale regelingen thans zoals vroeger moeten worden getoetst aan de bepalingen inzake de gemeenschappelijke marktordening, is mijns inziens bevestigd in verschillende meer recente arresten van het Hof. In zijn arrest van 30 mei 1991, *zaak C-110/89* heeft het Hof verklaard, dat

„de Lid-Staten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden, en vooral wanneer die ordening, zoals in casu, op een gemeenschappelijke prijsregeling berust, niet meer (kunnen) ingrijpen met eenzijdige maatregelen, die de regeling van het handelsverkeer en het prijsvormingsmechanisme, zoals deze uit de gemeenschappelijke ordening voortvloeien, raken". [27]

41. Het Hof heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in zijn arrest van 18 september 1986 in zaak 48/85 (Commissie/Duitsland), dat hier van bijzonder belang is, omdat het de gemeenschappelijke marktordening voor wijn betreft. Het Hof zette in verband met de bevoegdheden van de Lid-Staten uiteen:

„Hun wetgevende bevoegdheid is niet meer dan een restbevoegdheid en is beperkt tot

26 — Reeds aangehaald (voetnoot 22), r. o. 58.

27 — Reeds aangehaald (voetnoot 6), r. o. 21; zie ook het arrest van 12 juli 1990, zaak C-35/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-3125, r. o. 29, en het arrest in zaak C-61/90, reeds aangehaald (voetnoot 9), r. o. 22.

situaties die niet door de gemeenschapsregeling worden beheerst, en tot gevallen waarin die regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaart." [28]

42. Onderzocht moet dus worden, of de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, waarover het thans gaat, is te zien als een sluitende regeling, die de regelmatigheid van de Franse regeling uitsluit.

3. *De gemeenschappelijke marktordening voor wijn*

a) De rechtspraak van het Hof

43. In zijn arrest in de zaak Prantl heeft het Hof beslist, dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de gemeenschappelijke marktordening voor wijn als een „sluitende regeling" kunnen worden beschouwd, „hetgeen met name geldt voor de prijzen, de interventies, de regeling van het handelsverkeer met derde landen, de voorschriften betreffende de produktie en bepaalde oenologische praktijken, alsook voor de voorwaarden waaraan de omschrijving en etikettering der wijnen moeten voldoen". [29] In zijn arrest in de zaak Ramel heeft het Hof deze zienswijze bevestigd, en er de volgende conclusie aan verbonden:

„De Lid-Staten zijn terzake dus niet meer bevoegd, behoudens andersluidend bijzonder communautair voorschrift." [30]

44. De Franse regering heeft er evenwel terecht op gewezen, dat het in deze zaken om regelingen betreffende *tafelwijn* ging, terwijl het bij „vins doux naturels" om *kwaliteitswijn* gaat. De vraag rijst dan ook, of uit deze arresten valt af te leiden, dat het Hof zich daarin ook heeft willen uitspreken over de sector kwaliteitswijnen. Van belang in deze context is vooral het reeds aangehaalde *arrest van 18 september 1986* in zaak 48/85. [31] In deze niet-nakomingszaak was een Duitse regeling aan de orde, krachtens welke bij de produktie van landwijn en van v.q.p.r.d. de toevoeging van gerectificeerde geconcentreerde druivemost niet was toegestaan. Volgens de Commissie was dit in strijd met een aantal bepalingen van verordening (EEG) nr. 337/79 [32] (die onmiddellijk voorafging aan verordening nr. 822/87) en met een bepaling van verordening (EEG)

28 — Arrest van 18 september 1986, zaak 48/85, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 2549, r. o. 12.

29 — Arrest van 13 maart 1984, zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299, r. o. 14.

30 — Reeds aangehaald (voetnoot 25), r. o. 25. Zie ook arrest Hof van 18 september 1986 in zaak 48/85, reeds aangehaald (voetnoot 28), r. o. 11.

31 — Reeds aangehaald (voetnoot 28).

32 — Verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1979, L 54, blz. 1).

nr. 338/79 [33] (die voorafging aan verordening nr. 823/87). Het Hof verklaarde in dit verband:

„Verordening nr. 337/79 roept blijkens artikel 1 een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector wijn in het leven, die een prijs- en interventieregeling (...) alsmede voorschriften betreffende (...) het in de handel brengen omvat." [34]

45. Verordening nr. 338/79 is hier dus niet ter sprake gekomen. Ook aan deze uitspraak kunnen dus volgens mij, wat de onderhavige zaak betreft, geen beslissende gevolgtrekkingen worden verbonden. Of de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake wijn een beletsel vormen voor het invoeren of de instandhouding door een Lid-Staat van een prijs- of een quotaregeling, is dus een vraag die enkel kan worden beantwoord door de ter zake geldende bepalingen uit te leggen.

b) Uitlegging van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen

46. Geen van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die thans moeten worden onderzocht, geeft een beslissend antwoord op de vraag, of de Lid-Staten voor een produkt zoals „vins doux naturels" een prijs- of quotaregeling mogen invoeren. Het enkele feit van het stilzwijgen van de wet kan evenwel niet de conclusie rechtvaardigen, dat de Lid-Staten in deze sector geen maatregelen mogen nemen. [35] De verenigbaarheid van de nationale regeling met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen moet echter worden onderzocht in het licht niet alleen van de uitdrukkelijke bepalingen van gemeenschapsrecht, maar ook van hun strekking en doelstellingen. [36] Blijkens het arrest Van den Hazel kan in dit verband ook de ontstaansgeschiedenis van de betrokken regels een belangrijke rol spelen. [37] Het Hof verwees in zijn arrest naar een mededeling van de Commissie aan de Raad, waarin de Commissie het ontbreken van interventiemaatregelen in haar ontwerp van een verordening betreffende de marktordening voor slachtpluimvee rechtvaardigde met de overweging dat interventie op de betrokken markt niet „gewenst" was. Het Hof verbond hieraan de conclusie, dat

„blijkens deze opmerkingen het ontbreken van maatregelen om eventueel produkten uit de markt te nemen, niet is terug te voeren op een omissie of op de bedoeling om dergelijke maatregelen aan de beoordeling van de Lid-Staten over te laten, maar voortkomt uit een

33 — Verordening (EEG) nr. 338/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende vaststelling van bijzondere bepalingen betreffende in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijnen (PB 1979, L 54, blz. 48).

34 — Reeds aangehaald (voetnoot 28), r. o. 11.

35 — Arrest in zaak Jongeneel Kaas, reeds aangehaald (voetnoot 21), r. o. 13; arrest van 25 november 1986, zaak 148/85, Forest, Jurispr. 1986, blz. 3449, r. o. 14.

36 — Arrest van 2 februari 1977, reeds aangehaald (voetnoot 20), r. o. 9.

37 — Reeds aangehaald (voetnoot 21), r. o. 14-16.

bewuste keuze van economisch beleid, waarbij men zich ter verzekering van het gewenste evenwicht voornamelijk op de krachten van de markt heeft verlaten."

aa) Systematische uitlegging

47. Volgens artikel 1 van verordening nr. 822/87 omvat de gemeenschappelijke ordening der markten in de wijnsector onder meer een prijsregeling en voorschriften betreffende de interventies. Ingevolge artikel 1, lid 2, geldt deze gemeenschappelijke marktordening ook voor v.q.p.r.d., dus ook voor „vins doux naturels". Uit de bijzondere bepalingen van titel III volgt, dat de prijsregeling van deze verordening alleen geldt voor tafelwijn, en dat ook de voorschriften betreffende interventies (afgezien van een uitzondering waarover ik het dadelijk zal hebben) alleen voor tafelwijn gelden. De verordeningen nrs. 823/87 en 4252/88 bevatten op dit punt geen bijzondere regels. Uit de systematiek van deze bepalingen valt dus af te leiden, dat de toepassing van prijs- en interventieregels inderdaad principieel beperkt dient te blijven tot tafelwijn. Wel zij erop gewezen, dat de wetgever zich wat v.q.p.r.d. betreft, heeft beperkt tot de vaststelling van een kaderregeling, die door de Lid-Staten moet worden ingevuld. [38] In haar voorstel van 17 december 1987 aan de Raad, voor een verordening tot wijziging van verordening nr. 823/87, stelt de Commissie zelfs, dat verordening nr. 823/87 bepalingen bevat die voor de Lid-Staten bij de vaststelling van nationale voorschriften voor in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijnen „richtinggevend" zijn. [39] Uit de confrontatie van de inhoud van artikel 1 van verordening nr. 822/87 en van titel III van die verordening mogen dus geen al te verstrekkende conclusies worden getrokken.

48. Hetzelfde geldt volgens mij voor de vaststelling in de eenentwintigste overweging van de considerans van verordening nr. 823/87, dat v.q.p.r.d. in de (bij verordening nr. 822/87 voorgeschreven) opgaven van de oogsten en van de voorraden afzonderlijk dienen te worden vermeld, „aangezien zij niet voor interventies tot stabilisering van de markt in aanmerking komen". Hieruit kan alleen worden afgeleid, dat v.q.p.r.d. (in beginsel) niet onder titel III van verordening nr. 822/87 vallen.

49. Van groter belang is de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 822/87, waarin het heet,

„dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten doel heeft de in artikel 39 van het Verdrag gestelde doeleinden te bereiken en, met

38 — Zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87 en de conclusie van advocaat-generaal Gulmann in zaak C-47/90, Delhaize, Jurispr. 1992, I-3687, op blz. I-3694.

39 — COM (87) 642 def. (PB 1988, C 14, blz. 8, op blz. 9).

name voor de wijnbouwsector, de markt te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren; dat daartoe de produktie aan de behoeften moet worden aangepast, inzonderheid door een op kwaliteitsverbetering gericht beleid."

50. Concreet houdt dit volgens de considerans van verordening nr. 823/87 in, dat de bepalingen van deze verordening ertoe strekken,

„voor v.q.p.r.d. een kwaliteitsminimum te handhaven, een oncontroleerbare uitbreiding van de produktie van deze wijn te voorkomen en de bepalingen van de Lid-Staten met het oog op de totstandkoming van billijke concurrentievoorwaarden in de Gemeenschap nader tot elkaar te brengen". [40]

51. In de volgende overweging van de considerans heet het in dit verband voorts:

„De ontwikkeling van een op kwaliteitsverbetering gericht beleid (kan) niet anders dan tot verbetering van de marktvoorwaarden en daardoor tot vergroting van de afzetmogelijkheden bijdragen." [41]

52. Uit deze overwegingen in hun onderlinge samenhang beschouwd volgt, dat de Gemeenschap volgens de bedoelingen van de wetgever bevoegd is om in de wijnsector maatregelen te nemen om haar doelstellingen te bereiken door „aanpassing van de produktie aan de behoeften". Duidelijk is eveneens, dat een beleid van kwaliteitsverbetering daarbij het uitgangspunt dient te zijn.

53. De gemeenschapsrechtelijke bepalingen voor v.q.p.r.d. en likeurwijnen vormen de concrete uitwerking van de hierboven uiteengezette principes. Deze bepalingen strekken ertoe, de kwaliteit van de produkten waarvoor zij gelden, te bevorderen. De factoren waarvan hierbij moet worden uitgegaan, zijn vermeld in artikel 2 van verordening nr. 823/87, en verderop in de verordening nader toegelicht. [42] Voor in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitslikeurwijnen (v.l.q.p.r.d.) gelden bovendien de bijzondere regels van verordening nr. 4252/88. Duidelijk is, dat het met deze

40 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87.

41 — Vierde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87.

42 — Op de andere bepalingen van deze verordening, die slechts onrechtstreeks de bescherming van de kwaliteit van deze wijnen op het oog hebben — inzonderheid de bepalingen over de toegelaten aanduidingen van deze produkten — behoeft hier niet te worden ingegaan.

bepalingen nagestreefde beleid van kwaliteitsverbetering inderdaad bijdraagt tot een „verbetering van de marktvoorwaarden". [43] Daarbij zij erop gewezen, dat de twee verordeningen enkel minimum kwaliteitsnormen vaststellen. [44] De Lid-Staten kunnen dus strengere kwaliteitsnormen vaststellen en aldus de gunstige uitwerking van het beleid inzake kwaliteitsverbetering op de wijnmarkt nog verhogen. [45]

54. Dat het in de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87 heet, dat het op kwaliteitsverbetering gerichte beleid tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de regeling kan bijdragen, wijst erop, dat de Gemeenschap op dit gebied ook nog over andere middelen beschikt. Dat is inderdaad het geval. Volgens artikel 11 van verordening nr. 823/87 moeten de Lid-Staten voor elke v.q.p.r.d. een opbrengst per hectare vaststellen. Voor „vins doux naturels" wordt hieraan in artikel 13, lid 2, tweede streepje, nog toegevoegd, dat deze benaming alleen mag worden gebruikt voor v.l.q.p.r.d. die zijn verkregen uit een maximale opbrengst per hectare van 40 hl druivemost.

55. In de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 823/87 wordt deze regeling gerechtvaardigd met de overweging,

„dat, om het kwaliteitspeil van de betrokken wijn te handhaven en *om te voorkomen dat de markt door excessieve opbrengsten wordt verstoord,* de Lid-Staten voor elke v.q.p.r.d. een maximumopbrengst per hectare dienen vast te stellen". [46]

56. Dit wijst erop, dat het de wetgever er hier niet alleen om te doen was de kwaliteit te bevorderen, doch dat hij tevens in een middel tot marktregulering heeft willen voorzien.

57. Ook de bepalingen inzake de vaststelling van een maximumopbrengst per hectare laten de Lid-Staten een ruime beoordelingsbevoegdheid. [47] Ingevolge artikel 11, lid 1, derde alinea, kan voor een v.q.p.r.d. een verschillende opbrengst per hectare worden vastgesteld naargelang van het deelgebied, de gemeente of het deel van de gemeente, en het wijnstokras of de wijnstokrassen waaruit de gebruikte druiven afkomstig zijn. Bovendien kan de maximumopbrengst per hectare door

43 — Zie de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87.

44 — Zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 823/87 [„ten einde voor v.q.p.r.d. een kwaliteitsminimum te handhaven (...)"] en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 4252/88 („dat bijgevolg dient te worden bepaald welke kenmerken de produkten ten minste moeten vertonen").

45 — Afgezien van talrijke afzonderlijke bepalingen, kan in dit verband enkel worden verwezen naar artikel 18 van verordening nr. 823/87 en artikel 17 van verordening nr. 4252/88, die het voor de Lid-Staten mogelijk maken om aanvullende of strengere bepalingen inzake „produktie" vast te stellen.

46 — Cursivering van mij.

47 — Deze bepalingen zijn aan de orde in de prejudiciële procedure in zaak C-289/91 (Kuhn), waarin advocaat-generaal Gulmann binnenkort conclusie neemt.

de betrokken Lid-Staat worden gecorrigeerd (artikel 11, lid 1, vierde alinea). Ook hier is het dus zo, dat de Lid-Staten strengere regels kunnen vaststellen (in casu, een lagere maximumopbrengst per hectare), en aldus de produktie aan de behoeften van de markt kunnen aanpassen.

58. Gelet op deze situatie en de mogelijkheden die de verordeningen nrs. 823/87 en 4252/88 de Lid-Staten bieden, ben ik van mening, dat de Lid-Staten niet het recht hebben, in deze sector buiten de zoëven geschetste context een prijs- en quotaregeling zoals de onderhavige in te voeren, zonder een uitdrukkelijke machtiging van de gemeenschapswetgever.

59. Een dergelijke machtiging kan eventueel worden gevonden in artikel 18 van verordening nr. 823/87, respectievelijk artikel 17 van verordening nr. 4252/88. Duidelijkheidshalve zij er vooraf op gewezen, dat het hier om de vraag gaat, of de bestreden regeling op artikel 18, eerste alinea, eerste streepje, van verordening nr. 823/87 of artikel 17 van verordening nr. 4252/88 kan worden gebaseerd. [48]

60. Aan de voorwaarden van artikel 18, eerste alinea, eerste streepje, van verordening nr. 823/87 is niet voldaan, nu de Franse regeling blijkbaar geen betrekking heeft op de „produktievoorwaarden en kenmerken (...) waaraan v.q.p.r.d. moet beantwoorden".

61. Ook artikel 17 van verordening nr. 4252/88 kan geen grondslag vormen voor de Franse regeling. De Franse regering heeft gesteld, dat het in casu om een regeling inzake de „rijping" in de zin van deze bepaling gaat. De Commissie heeft er evenwel terecht op gewezen, dat de producenten de hoeveelheden in de zogeheten „buffer- en rijpingsvoorraden" te allen tijde kunnen verkopen, mits zij beschikken over een overeenkomstig afzetkrediet (dat niet gebaseerd is op de ouderdom van de wijn). Bovendien kunnen deze hoeveelheden te allen tijde in het buitenland worden verkocht. Het gaat hier dus blijkbaar niet om een bepaling inzake de rijping van die produkten.

62. Moeilijk te beantwoorden is de vraag, of de Franse regeling als een „aanvullende of strengere" regeling voor het „in het verkeer brengen" is te beschouwen. De Franse regering stelt niet ten onrechte, dat de regeling (dat wil zeggen de prijs- en quotaregeling, waartegen de eerste drie grieven zijn gericht), waarvan de grondslag in 1943 is gelegd, „met inachtneming van de eerlijke en constante

48 — Ingevolge artikel 1, lid 1, tweede alinea, vijfde streepje, van verordening nr. 823/87 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 2043/89) geldt artikel 18, eerste alinea, tweede streepje, niet voor v.l.q.p.r.d. (en andere categorieën v.q.p.r.d.), waarvoor specifieke communautaire bepalingen gelden. Er zij evenwel op gewezen, dat artikel 18, eerste alinea, tweede streepje, van verordening nr. 823/87 en artikel 17 van verordening nr. 4252/88 veel gelijkenis vertonen.

gebruiken" is vastgesteld. Met kan er ook van uitgaan, dat zij niet in strijd is met de verdragsbepalingen over het vrije goederenverkeer tussen de Lid-Staten. [49]

63. Ook het argument van de Commissie, dat de bestreden bepalingen geen betrekking hebben op „circulation" (verkeer), doch wel op „commercialisation" (afzet), lijkt mij weinig overtuigend. Men zou kunnen vermoeden, dat de wetgever hier bepalingen zoals die van titel V van verordening nr. 822/87 („Voorschriften betreffende het verkeer en het in de handel brengen") in gedachten had, bij voorbeeld bepalingen over de begeleidende documenten, die nodig zijn om de produkten in het verkeer te brengen (zie artikel 71 van verordening nr. 822/87), en niet bij voorbeeld prijs- of quotaregels. Een onderzoek van de in de verschillende taalversies van de betrokken bepalingen gebruikte terminologie wijst evenwel uit, dat voor een deel zeer uiteenlopende formuleringen zijn gebruikt, en dat bovendien in artikel 1 van verordening nr. 4252/88 zelf wordt gesteld, dat de verordening bepalingen over de „afzet" („commercialisation") van likeurwijn bevat. [50]

64. Beslissend is volgens mij evenwel het doel dat de gemeenschapsrechtelijke bepalingen beogen, waar zij de Lid-Staten de bevoegdheid toekennen, bepaalde aanvullende of strengere regels vast te stellen. Uit de considerans van verordening nr. 823/87 en die van verordening nr. 4252/88 volgt duidelijk, dat het doel het *behoud van het bijzondere kwaliteitskarakter* van de betrokken produkten is:

„Met het oog op het behoud van het bijzondere kwaliteitskarakter van v.l.q.p.r.d., (dient) aan de Lid-Staten (...) te worden toegestaan om voor de produktie, de bereiding, de rijping en het verkeer van v.l.q.p.r.d. aanvullende of strengere voorschriften toe te

49 — In zijn arrest in zaak C-47/90, Delhaize, Jurispr. 1992, blz. I-3669, r. o. 26, had het Hof zich uit te spreken over de vraag of de bestreden regeling (die het bottelen van de wijn in de streek van oorsprong verplicht stelde) op artikel 18 van verordening nr. 823/87 kon worden gebaseerd. Het Hof stelde: „Artikel 18 van verordening nr. 823/87 kan echter niet aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten machtigt voorwaarden te stellen die in strijd zijn met de verdragsbepalingen inzake het goederenverkeer."

50 — In de Franse versie is — zoals gezegd — in artikel 1 van verordening nr. 4252/88 sprake van „commercialisation", terwijl het in de veertiende overweging van de considerans heet, dat de Lid-Staten voorschriften inzake „circulation" kunnen vaststellen, en dienovereenkomstig in artikel 17 over bepalingen inzake „circulation" wordt gesproken. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse versie, waarin sprake is van „afzet" (artikel 1), respectievelijk „verkeer" (veertiende overweging van de considerans en artikel 17). Zo ook voor de Italiaanse versie, waar in artikel 1 het begrip „commercializzazione" wordt gebruikt, en in de veertiende overweging van de considerans de term „circolazione". In de Engelse versie daarentegen wordt in artikel 1 de term „marketing" gebruikt, en in de veertiende overweging van de considerans het woord „circulation"; artikel 17 spreekt van „release to the market". Bijzonder onduidelijk is evenwel de Duitse versie, die zowel in artikel 1 als in de veertiende overweging van de considerans het woord „Vermarktung" gebruikt, en in artikel 17 de term „Inverkehrbringen". Hetzelfde geldt voor de overeenkomstige bepalingen van verordening nr. 823/87.

passen, rekening houdend met de traditionele gebruiken (...)". [51]

65. De Franse regeling strekt ertoe, de markten te stabiliseren, door een aanzienlijke prijsdaling in de loop van een wijnoogstjaar te voorkomen. Zoals de Franse regering heeft verklaard, heeft deze regeling uiteindelijk tot doel, de thans bestaande produktiestructuur van „vins doux naturels" te beschermen. Persoonlijk meen ik, dat dit een volkomen legitiem streven is, dat past in het kader van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Even duidelijk is evenwel, dat de Franse regeling *niet* het behoud van de *kwaliteit* van de betrokken produkten betreft. De Franse regeling kan dus niet gebaseerd zijn op artikel 17 van verordening nr. 4252/88.

66. De Commissie heeft er terecht op gewezen, dat de prijs- en quotaregeling waarover het thans gaat, ertoe leidt of leiden kan, dat produkten die met inachtneming van de in artikel 11 van verordening nr. 823/87 en de desbetreffende nationale uitvoeringsbepalingen vastgestelde maximumopbrengst per hectare zijn geproduceerd, niet op de markt kunnen worden gebracht. Bovendien belet de prijsregeling de producent gebruik te maken van zijn recht om vrij te onderhandelen over de prijzen van zijn produktie. De Franse regeling is dus in strijd met het ook op het gebied van de gemeenschappelijke marktordening voor wijn geldende beginsel van de open markt, „waartoe elke producent vrije toegang heeft en waarvan de werking uitsluitend door de in deze ordening voorziene instrumenten wordt geregeld". [52]

67. De door de Franse regering uit de aard van de door haar georganiseerde prijs- en quotaregeling afgeleide bezwaren, doen hieraan niet af. Zo stelde zij onder meer, dat de prijsregeling niet als een systematische ingreep in de markt kan worden gezien, nu het de producenten en handelaars vrijstaat een prijs overeen te komen die lager is dan de minimumprijs dan wel hoger dan de maximumprijs. Bovendien komen de bij het begin van een wijnoogstjaar gesloten contracten overeen met een belangrijk deel van het afzetkrediet voor dat jaar. Deze omstandigheden nemen niet weg, dat de producenten aanvankelijk slechts het eerste deel van hun afzetkrediet kunnen gebruiken en dat de

51 — Veertiende overweging van de considerans van verordening nr. 4252/88. De Duitse versie heeft het ten onrechte over „Qualitätsweinen b. A."; uit de context en de andere taalversies van deze bepaling blijkt, dat er „Qualitäts*likör*weine b. A." had moeten staan. In de tweeëntwintigste overweging van de considerans van verordening nr. 823/87 wordt in dit verband dezelfde formulering gebruikt („met het oog op het behoud van het bijzondere kwaliteitskarakter").

52 — Zie het arrest van het Hof in de zaak Pigs Marketing Board, reeds aangehaald (voetnoot 22), r. o. 56 en 57, en de conclusie van advocaat-generaal Gulmann in zaak C-47/90, reeds aangehaald (voetnoot 36), blz. 3696 e. v. Zie ook de derde overweging van de considerans van verordening nr. 4252/88, naar luid waarvan deze verordening ertoe strekt, „het vrije verkeer van deze produkten te vergemakkelijken".

vrijgave van het volgende gedeelte kan worden uitgesteld, waardoor de prijsvorming sterk wordt beïnvloed.

68. De Franse regering heeft bovendien verklaard, dat een onverenigbaarheid tussen de maximumopbrengst per hectare en de met het afzetkrediet overeenkomende produktie alleen dan kan ontstaan, wanneer de hoeveelheden „vins doux naturels" die in het kader van het afzetkrediet in het verkeer kunnen worden gebracht, groter zijn dan die welke met inachtneming van de maximumopbrengst per hectare zijn geproduceerd. In dit verband kan ik alleen zeggen, dat een schending van het beginsel van de open markt zich precies voordoet in een geval als het onderhavige, waarin een Lid-Staat de producenten een verbod oplegt een deel van de door hen op regelmatige wijze geproduceerde hoeveelheden wijn op de markt te brengen.

69. De Franse regering heeft ook te verstaan gegeven, dat de producenten zich vrijwillig onderworpen hebben aan de voor „vins doux naturels" geldende prijs- en quotaregeling, en dat het hen vrijstond tafelwijn te produceren, waarvoor deze regels niet gelden. Hierop kan alleen worden geantwoord, dat de vrijheid van de producenten om voor de produktie van kwaliteitswijnen te opteren, in geen geval kan worden ingeperkt door nationale bepalingen, die onverenigbaar zijn met de voor deze sector geldende gemeenschapsrechtelijke regels.

bb) Voorgeschiedenis

70. De hierboven uiteengezette zienswijze, dat de voorschriften inzake de gemeenschappelijke marktordening voor wijn ook voor kwaliteitswijnen een sluitende regeling vormen, zodat door de Lid-Staten vastgestelde prijs- of quotaregelingen uitgesloten zijn, vindt eveneens bevestiging in artikel 51 van verordening nr. 822/87 en in de ontstaansgeschiedenis van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Artikel 51, lid 1, bepaalt:

„Voor zover zulks ter ondersteuning van de markt voor tafelwijn nodig blijkt, kunnen voor de in artikel 1, lid 2, onder b), genoemde produkten, andere dan tafelwijn, interventiemaatregelen worden getroffen."

71. Ingevolge artikel 51, lid 2, worden deze maatregelen door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen, op voorstel van de Commissie. Tot de in deze bepaling bedoelde produkten, waarvoor interventiemaatregelen kunnen worden getroffen, zijn ook v.q.p.r.d., en dus ook „vins doux naturels", te rekenen.

72. Dat voor deze produkten interventiemaatregelen voorzien zijn, voor zover zulks ter ondersteuning van *de markt voor tafelwijn* nodig blijkt, terwijl niet in een overeenkomstige machtiging is voorzien voor het geval dat zulke interventies ter ondersteuning van de markt voor v.q.p.r.d. zelf noodzakelijk mochten blijken, wijst er reeds op, dat volgens de bedoelingen van de wetgever interventiemaatregelen op het gebied van v.q.p.r.d. slechts bij uitzondering mogelijk zijn. In dit verband heeft de Commissie er terecht op gewezen, dat deze bepaling voortvloeit uit artikel 19 van het voorstel van de Commissie aan de Raad van 24 juni 1967 voor een verordening inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. [53] Deze bepaling luidde als volgt:

„Indien een prijsregeling of interventiemaatregelen of een regeling van het handelsverkeer noodzakelijk blijken voor de in artikel 1, lid 2, bedoelde produkten, andere dan tafelwijn, worden aanvullende bepalingen vastgesteld volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag."

73. Door het Hof daarom verzocht, heeft de Commissie in haar memorie van 26 oktober 1992 verdere inlichtingen gegeven over de behandeling van deze bepaling in het verdere verloop van de wetgevingsprocedure; de details zijn in het rapportter terechtzitting te vinden. Uit deze uiteenzetting blijkt mijns inziens, dat de wetgever inzake v.q.p.r.d. (afgezien van de in artikel 51 van verordening nr. 822/87 voorziene uitzondering) bewust heeft afgezien van de vaststelling van een prijs- of interventieregeling voor v.q.p.r.d. Dat in de thans geldende versie van artikel 51 van verordening nr. 822/87 enkel nog interventiemaatregelen (en geen prijs- of handelsregelingen) worden vermeld, is wellicht hierdoor te verklaren, dat voor de doelstellingen van artikel 51 — het evenwicht op de markt voor tafelwijn verzekeren — de mogelijkheid om voor v.q.p.r.d. interventiemaatregelen te nemen, volstaat.

74. Naast de door de Commissie aangehaalde documenten inzake de wetgevingsprocedure, moet mijns inziens eveneens gewezen worden op een recenter document, waaruit blijkt dat de wetgever voor v.q.p.r.d. geen met die van titel III van verordening nr. 822/87 overeenkomende bepalingen wenste te voorzien, doch zich op dat punt tot een beleid van kwaliteitsverbetering wenste te beperken. Dit document is het advies van het Economisch en Sociaal Comité over het voorstel van de Commissie voor een verordening tot wijziging van verordening nr. 823/87. [54] Het advies wijst erop, dat door de uitbreiding van de Gemeenschap

53 — PB 1967, nr. 201, blz. 13.

54 — Op dit voorstel is verordening nr. 2043/89 tot wijziging van verordening nr. 823/87 gebaseerd (zie voetnoot 3).

de produktie van v.q.p.r.d. een grote omvang heeft gekregen, en voegt hieraan toe:

„Aangezien het

— *mogelijk noch noodzakelijk lijkt om voor deze categorie wijn een marktordening op te zetten,*

— maar er toch een zekere verzadiging van de markt kan worden vastgesteld,

moeten er strengere voorschriften met betrekking tot de voorwaarden voor de produktie van kwaliteitswijn uit bepaalde gebieden worden vastgesteld." [55]

4. *Conclusie*

75. Gelet op een en ander, ben ik de mening toegedaan, dat de Franse prijs- en quotaregeling niet verenigbaar is met de bepalingen van de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, zodat het beroep van de Commissie op dit punt moet worden toegewezen.

76. Wel moet ik hieraan toevoegen, dat deze beslissing voor mij niet voor de hand lag. Onder meer gaf te denken, dat de bestreden regeling jarenlang van kracht is geweest, zonder dat de Commissie het nodig heeft geacht stappen te ondernemen. Bovendien had men mogen verwachten, dat de Commissie uiterlijk bij de voorbereiding van verordening nr. 4252/88 kennis zou hebben gekregen van deze regeling, en het probleem in de verordening zelf zou hebben opgelost. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen, dat de Franse regeling uiteindelijk doelstellingen nastreeft, die wellicht verenigbaar zijn met de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde oogmerken van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook het argument van de Franse regering betreffende het belang van de bestreden regeling voor de betrokken producenten (in de regel kleinere ondernemingen) en het betrokken gebied, kan mijns inziens niet zonder meer terzijde worden geschoven.

77. De Franse regering heeft evenwel niet aangetoond, dat de handhaving van de bestreden regeling noodzakelijk is ter bereiking van deze doelstellingen. Bovendien wordt de bestreden regeling, volgens de vertegenwoordiger van de Franse regering ter terechtzitting, thans slechts toegepast op twee van de tien belangrijkste „appella-

55 — PB 1988, C 208, blz. 18 (cursivering van mij).

tions". [56] Wat in het bijzonder het argument betreft, dat de producenten van „vins doux naturels" moeten worden beschermd tegen de macht van de grote afnemers, ben ik er niet van overtuigd, dat de bestreden regeling daarvoor noodzakelijk is. Volgens mij is het mogelijk, dat de producenten zich door een beroep op de bepalingen van het mededingingsrecht, en de mogelijkheid zich, met inachtneming van deze bepalingen, met het oog op de gemeenschappelijke verkoop aaneen te sluiten, voldoende tegen de macht van de afnemers kunnen beschermen.

5. *Uitvoerregeling*

78. Zoals hierboven gezegd, ben ik van mening, dat het beroep niet-ontvankelijk is wat de uitvoerregeling betreft. Voor het geval dat het Hof deze zienswijze niet deelt, onderzoek ik in wat volgt, of deze regeling verenigbaar is met de bepalingen van het gemeenschapsrecht.

79. Vooral moet gedacht worden aan een eventuele schending van artikel 34, dat als een integrerend onderdeel van de gemeenschappelijke ordening der markten is te beschouwen. [57] Zoals het Hof herhaaldelijk heeft beslist, heeft artikel 34 evenwel betrekking op nationale maatregelen,

„die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer ten doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat een bijzonder voordeel wordt verzekerd". [58]

80. In de onderhavige zaak is de bestreden uitvoerregeling zonder twijfel een maatregel, die de uitvoer moeilijker maakt. Dat slechts een zeer gering deel van de produktie van „vins doux naturels" wordt uitgevoerd, en dat volgens de Franse regering de vereiste bewijzen zonder moeite kunnen worden overgelegd, doet hieraan niet af. Hetzelfde geldt voor het argument van de Franse regering, dat een aanzienlijk deel van de uitvoer voor rekening komt van handelaars die door deze regeling niet worden geraakt.

56 — Volgens de vertegenwoordiger van de Franse regering gaat het daarbij om de twee qua hoeveelheid belangrijkste „appellations".

57 — Zie het arrest in de zaak *Pigs Marketing Board*, reeds aangehaald (voetnoot 22), r. o. 55.

58 — Arrest in de zaak Jongeneel Kaas, reeds aangehaald (voetnoot 21), r. o. 22; arrest in de zaak Delhaize, reeds aangehaald (voetnoot 49), r. o. 12.

81. Beslissend is volgens mij evenwel, dat de regeling de uitvoer niet benadeelt ten opzichte van de binnenlandse verkoop. Zij heeft integendeel alleen tot gevolg, dat thans reeds voor de binnenlandse handel geldende voorschriften worden uitgebreid tot de uitvoer. Mijns inziens is deze regeling dus niet als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking in de zin van artikel 34 te beschouwen. [59]

82. Deze vraag heeft mijns inziens evenwel slechts weinig belang. Voor zover de bestreden bepalingen de uitvoer onderwerpen aan de regels, die ook voor de binnenlandse afzet gelden, zal de conclusie in de twee gevallen dezelfde zijn. Nu, zoals gezegd, de prijs- en quotaregeling onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, geldt dit ook voor de uitvoerregeling. [60]

III — *Kosten*

83. Over de kosten moet worden beslist overeenkomstig artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

C — Conclusie

84. Mitsdien geef ik het Hof in overweging als volgt uitspraak te doen:

1. De Franse Republiek is de krachtens het gemeenschapsrecht, en inzonderheid de bepalingen van verordeningen (EEG) nrs. 822/87 en 823/87 van de Raad betreffende in bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijnen, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen, door

— op de Franse markt prijzen voor „vins doux naturels" vast te stellen,

59 — Hetzelfde geldt voor een eventuele schending van artikel 60, tweede alinea, sub b, van verordening nr. 822/87, voor zover deze bepaling op de uitvoer naar derde landen van toepassing is.

60 — De regeling kan in ieder geval niet gerechtvaardigd worden met een beroep op het vereiste, de eerlijkheid der handelstransacties te verzekeren. Waar de Franse regering stelt, dat daarmee een einde kan worden gemaakt aan transacties waarbij hoeveelheden worden uitgevoerd en weer naar Frankrijk worden ingevoerd, en misbruik wordt gemaakt van het douanesysteem, kan worden volstaan met op te merken, dat zulke misbruiken gemakkelijk kunnen worden verholpen door een aanpassing van de douanevoorschriften.

— een afzetquotum voor „vins doux naturels" vast te stellen, bij overschrijding waarvan de producenten wijn die binnen de perken van de wettelijk vastgestelde maximumopbrengst per hectare is geproduceerd, niet op de markt mogen brengen, doch in een buffer- en rijpingsvoorraad moeten opnemen, en

— te bepalen dat de wijn de wijnkelders van de producenten slechts mag verlaten na overlegging van een attest van het CIVDN, waaruit blijkt dat de overeenkomsten zijn geregistreerd en waardoor wordt uitgesloten dat hoeveelheden wijn buiten het kader van de regeling inzake het afzetkrediet worden afgezet.

2. Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3. De Franse Republiek zal drie vierde en de Commissie een vierde van de kosten dragen.