FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. MENGOZZI fremsat den 16. september 2010[1]

I — Indledning

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse er fremsendt af det græske statsråd Symvoulio tis Epikrateias og vedrører en vurdering af foreneligheden med EU-retten af en national lovgivning, der opdeler det nationale område for produktion af korender i forskellige områder, indfører forbud mod cirkulation af tørrede druer mellem visse af disse områder og opstiller en udtømmende liste over de havne, hvorfra tørrede druer skal eksporteres.

II — Retsforskrifter

A — *EU-retten*

1. Primær ret

2. I artikel 29 EF bestemmes det, at »[k]vantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne«.

3. I artikel 30 EF bestemmes det, at »[b]estemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne«.

4. I artikel 32, stk. 1, EF fastsættes følgende: »Fællesmarkedet omfatter tillige landbruget og handelen med landbrugsvarer. Ved landbrugsvarer forstås jordbrugsprodukter, husdyrbrugsprodukter og fiskeriprodukter samt varer, der direkte er forbundet med disse produkter, og som har undergået en første bearbejdning.«

5. I samme artikels stk. 2 foreskrives, at »[b]estemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på

1 — Originalsprog: fransk.

landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 33-38«.

6. I henhold til artikel 32, stk. 3, EF er landbrugsvarerne opregnet i listen i bilag I EF under kapitel 8, »Spiselige frugter; skaller af meloner og citrusfrugter«.

7. I artikel 34, stk. 1 og 2, EF siges følgende:

»1. Med henblik på at nå de i artikel 33 nævnte mål oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer.

Alt efter varernes art skal denne markedsordning antage en af nedennævnte former:

a) fælles konkurrenceregler

b) en tvungen samordning af de forskellige nationale markedsordninger

c) en europæisk markedsordning.

2. Den fælles ordning under en af de i stk. 1 nævnte former kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 33 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel.

Den fælles ordning skal begrænset til at forfølge de i artikel 33 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

En eventuel fælles prispolitik skal baseres på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder.«

2. Den afledte ret, der fandt anvendelse på behandling af korender på tidspunktet for tvisten i hovedsagen

8. I Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 af 28. oktober 1996 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager

(herefter »forordning nr. 2201/96«) [2] bestemmes i artikel 1, at den fælles markedsordning, der indføres med forordningen, bl.a. gælder for tørrede druer (KN-kode 0803 20).

3. Den afledte ret vedrørende beskyttede oprindelsesbetegnelser

9. Kommissionens forordning (EF) nr. 1549/98 af 17. juli 1998 om en tilføjelse i bilaget til forordning (EF) nr. 1107/96 om registrering af geografiske betegnelser efter proceduren i artikel 17 i Rådets forordning (EØF) nr. 2081/92 [3] gjorde det muligt at registrere betegnelsen »Κορινθιακή σταφίδα Βοστίτσα (Korinthiaki Stafida Vostitsa)« som beskyttet oprindelsesbetegnelse (herefter »BOB«).

10. Med Kommissionens forordning (EF) nr. 483/2008 [4] af 30. maj 2008 om registrering af betegnelser i registret over beskyttede oprindelsesbetegnelser og beskyttede geografiske betegnelser (Σταφίδα Ζακύνθου (Stafida Zakynthou) (AOP), Miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich (IGP), Chodské pivo (IGP)) registreredes betegnelsen »Σταφίδα Ζακύνθου« (»Stafida Zakynthou« — tørrede druer fra Zanthe) som BOB i henhold til forordning (EF) nr. 510/2006 [5].

B — *National lovgivning og nationale administrative bestemmelser*

11. I lov nr. 553/1977 om foranstaltninger til beskyttelse og fremme af eksporten af korender og andre tilknyttede spørgsmål (FEK A'73) (herefter »lov nr. 553/1977«) sondres der mellem de forskellige områder, hvor korender produceres i Grækenland, og der fastsættes bestemmelser om cirkulation og eksport af denne tørrede drue.

12. Følgende fremgår navnlig af artikel 1:

»1. Det område, hvori korender dyrkes, opdeles således:

a) Område A, som omfatter underpræfekturet Aigialeia og de tidligere kommuner Erineo, Krathida og Felloï i amtet Achaia og hele amtet Korinth.

2 — EFT L 297, s. 29.
3 — EFT L 202, s. 25.
4 — EFT L 141, s. 11.
5 — Rådets forordning af 20.3.2006 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT L 93, s. 12).

b) Område B, som omfatter amterne Zante og Kefallinía, øen Lefkada, amtet Ileia, amtet Achaia (med undtagelse af underpræfekturet Aigialeia, de tidligere kommuner Erineo, Krathida og Felloï) og amtet Messinía.

2. Det er forbudt at indføre korender fra område B til område A med henblik på oplagring, emballering og efterfølgende eksport.

3. Det er tilladt at indføre korender fra område A til område B og dernæst eksportere disse korender blandet med korender dyrket i område B på de i artikel 2, stk. 3 og 4, i denne lov opstillede betingelser.

4. Det er forbudt at indføre og emballere korender fra underpræfekturet Aigialeia og de tidligere kommuner Erineo, Krathida og Felloï i amtet Achaia til amtet Korinth og vice versa.«

13. Lovens artikel 2 bestemmer:

»1. Alle pakker med korender produceret i område A, som er emballeret i dette område, og som er beregnet til eksport, skal påføres bogstavet »A« og betegnelsen:

a) »ΒΟΣΤΙΤΣΑ« (»VOSTIZZA«), når der er tale om korender produceret i underpræfekturet Aigialeia og de tidligere kommuner Erineo, Krathida og Felloï i amtet Achaia, emballeret i dette område og eksporteret fra havnen i Aigio

b) »ΚΟΡΦΟΣ« [»KORFOS«] (»GULF«), når der er tale om korender produceret i amtet Korinth, emballeret i dette amt og eksporteret fra havnene i Kiato og Korinth.

2. Det er tilladt at anbringe foldere eller reklamer i de forskellige pakninger til korender fra ovennævnte områder, hvori kvaliteten og mere generelt betydningen af betegnelserne »Vostizza« eller »Gulf« beskrives.

3. Alle former for pakninger med korender fra en blanding af tørrede druer fra område A og B, emballeret i område B, skal forsynes med betegnelsen »PROVINCIAL«, og emballeringsstedet kan eventuelt angives.

4. Alle former for emballage med korender produceret i område B, emballeret i dette område og beregnet til eksport, skal forsynes

med betegnelsen »PROVINCIAL« og nedenstående betegnelser og ikke andet:

a) »ZANTE« for korender produceret og emballeret i Zante samt for korender emballeret i område B generelt, fra øen Zante og eksporteret til udlandet fra en havn i område B

b) »CEPHALLONIA« for korender produceret og emballeret på Cephallonia eller Lefkada samt for korender emballeret i område B generelt fra amtet Cephalonia og øen Lefkada […], som eksporteres til udlandet fra en havn i område B

c) »AMALIAS« for korender produceret og emballeret i regionen Amaliada samt for korender emballeret i område B generelt, hidrørende fra regionen Amaliada […], amtet Ileia […], og eksporteret til udlandet fra en havn i område B

d) »PYRGOS« for korender emballeret i regionen Pyrgos og Katakolon i amtet Ileia, som udføres til udlandet fra havnen i Katakolon

e) »PATRAS« for korender emballeret i regionen Patras, som eksporteres til udlandet fra havnen i Patras

f) »KALAMATA« for korender emballeret i regionen Kalamata, som eksporteres til udlandet fra havnen i Kalamata.

[…]«

14. I artikel 3, stk. 1, i lov nr. 553/1977 opstilles betingelserne for eksport af korender:

»Eksport af korender til udlandet sker således:

a) korender mærket »Vostizza« fra havnen i Aigio

b) korender mærket »Gulf« fra havnene i Korinth og Kiato

c) korender mærket »Zante«, »Cephallonia« og »Amalias« fra alle eksporthavne i område B

d) korender mærket »Pyrgos« fra havnen i Katakolon

e) korender mærket »Patras« fra havnen i Patras

f) korender mærket »Kalamata« fra havnen i Kalamata.

[…].«

15. I samme paragrafs stk. 2 bestemmes det, at »såfremt det ikke er muligt at sejle til eller laste skibe i havnene i Aigio og Korinth, er transport til havnen i Patras tilladt, for så vidt lastens identitet garanteres [...]«

16. Artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Artikel 54, stk. 1 og 2, i lov nr. 2490/1955 om kodificering af bestemmelserne om beskyttelse af korender og indeholdende bestemmelser om det uafhængige organ for tørrede druer som ændret ved artikel 5 i lov nr. 3541/1956 erstattes af følgende bestemmelser:

»1. For at forbedre kvaliteten af de tørrede druer, der emballeres og eksporteres, er fabrikker, som emballerer tørrede druer, personer, der lejer tjenesteydelser fra en fabrik til behandling af tørrede druer, eller som er inddraget i processen, forpligtede til at levere affaldet fra behandlingen af de tørrede druer til ASO's depoter. Dette affald udgør en meget lille procentdel af nettomængden af tørrede druer, der eksporteres eller distribueres til internt forbrug. Nævnte procentdel leveres obligatorisk til den berørte afdeling af ASO i henhold til ovenstående sammen med alt andet affald, som behandlingen af de tørrede druer, der eksporteres eller distribueres, har givet anledning til, med ret til kompensation for de supplerende mængder, der er leveret til eksport eller distribution til internt forbrug i løbet af samme eksportår.««

17. I landbrugsministerens dekret nr. 442597 af 22. november 1993 anerkendes betegnelsen »Vostizza« på nationalt plan som en BOB for korender behandlet af druesorten »sort korend fra Korinth«, der produceres i underpræfekturet Aigialeia.

18. I landbrugsministeriets dekret nr. 39946 af 4. november 1999 fastsættes betingelserne for tilbagetrækning af druer fra forarbejdning af kvalitetshensyn, og der oprettes et organ for indsamling og forvaltning af de mængder, som skal trækkes tilbage.

III — Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19. K. Fragkopoulos kai SIA O.E., der under hovedsagen blev til selskabet Kakavetsos-Fragkopoulos AE Eperxergasias kai Emporias Stafidas (herefter »Fragkopoulos«), var på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen et interessentskab under græsk ret, hvis hovedaktivitet er forarbejdning, behandling og markedsføring af korender. Fragkopoulos er etableret i regionen Kiato i Korinth.

20. Den græske lovgivning opdeler produktionsområdet for korender i to, område A og område B. Tørrede druer behandlet i område B anses for at være af ringere kvalitet end tørrede druer behandlet i område A. Derfor har producenterne i område B lov til at indføre korender fra område A til deres område og blande dem med de korender, der er produceret dér. Korender produceret i område B kan frit cirkulere inden for dette område og eksporteres til udlandet, såfremt bestemmelserne i lov nr. 553/1977 om mærkning af produkterne overholdes. Når en blanding af tørrede druer fra område B og tørrede druer fra område A pakkes og markedsføres, skal producenterne i område B respektere den nationale lovgivning, der pålægger dem at påføre emballagen en etiket med betegnelsen »Provincial« efterfulgt af navnet på oprindelsesregionen, hvorpå forbrugeren oplyses om, at der er tale om en blanding af korender. Derimod må korender fra område B ikke cirkulere i område A. Med andre ord har en producent i område A ikke tilladelse til at indføre korender fra område B. I område B er kun druen »Stafida Zakynthou« (tørrede druer fra Zante) forsynet med en BOB registreret på unionsplan siden 2008.

21. Område A, der anses for at producere korender af højere kvalitet, er opdelt i to underområder. I første underområde A produceres tørrede druer »Vostizza«, som er beskyttet af en BOB på nationalt plan siden 1993 og på unionsplan siden 1998. Korender produceret i andet underområde er, selv om de er af bedre kvalitet end korender fra område B, af ringere kvalitet end korender produceret i første underområde A. Det er ikke tilladt producenter i første underområde A at indføre tørrede druer fra andet underområde A og omvendt.

22. Til hvert område svarer der i øvrigt bestemte havne specifikt udpeget i den nationale lovgivning, og hvorfra de tørrede druer udelukkende skal eksporteres til udlandet [6].

6 — Jf. artikel 3 i lov nr. 553/1977.

23. I henhold til den nationale lovgivning er Fragkopoulos således etableret i område A, nærmere betegnet andet underområde A, der ikke er omfattet af en BOB, og som producerer druer i kategorien »Gulf«. Fragkopoulos eksporterer alle de tørrede druer, det sender på markedet, til udlandet. Under retsmødet præciserede Fragkopoulos, at 90 % af selskabets produktion eksporteres til EU's medlemsstater, mens de resterende 10 % eksporteres til tredjelande.

24. I juni 2001 ansøgte Fragkopoulos, der havde oplevet et regelmæssigt fald i produktionen af tørrede druer i regionen, den regionale landbrugsstyrelse i Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias, et selvstændigt distrikt i amtet Korinth, om tilladelse til at transportere og forarbejde korender uanset oprindelse, dvs. produceret i område B eller i første underområde A, på sin fabrik i regionen Kiato, dvs. i amtet Korinth. Fragkopoulos forklarede, at dets produktionskapacitet var langt højere end til behandling og emballering af druer i kategori »Gulf« alene, at selskabet havde foretaget omfattende investeringer i forbedring af dets anlæg, og at det uden tilstrækkelige råvarer til at opretholde aktiviteten inden længe ville være dømt til fallit.

25. Med afgørelse nr. 10037 af 27. juni 2001 blev Fragkopoulos' ansøgning afslået af landbrugsdirektøren i det selvstændige distrikt i amtet Korinth med den begrundelse, at det klart fremgår af lov nr. 553/1977, at kun tørrede druer fra andet underområde A kan behandles, oplagres, forarbejdes og emballeres i amtet Korinth, og at cirkulation af druer fra område B og af druer fra første underområde A i andet underområde A er forbudt.

26. Den 17. september 2001 indbragte Fragkopoulos denne afgørelse for Symvoulio tis Epikrateias med påstand om ophævelse af afgørelse 10037. Selskabet fandt således, at lov nr. 553/1977 på uacceptabel vis begrænser dets økonomiske frihed og dets konkurrencefrihed. Desuden er det ubestrideligt, at loven sætter producenter i område B i en meget gunstig situation sammenlignet med producenter i område A. Da producenter i område B kan indføre druer fra område A, resulterer det i en faldende mængde råvarer i område A, således at virksomheder i område A ikke udnytter deres fulde kapacitet. Da virksomheder i område B råder over flere råvarer, er deres produktion større, og de er således mere konkurrencedygtige. Fragkopoulos har fremført, at den samlede produktion af tørrede druer i provinsen Korinth er på 9 000 tons, som behandles af fem virksomheder, mens fire virksomheder i område B behandler i alt 20 000 tons. Fragkopoulos mener, at risikoen for økonomisk tilbagegang

for virksomhederne i område A er stor under disse omstændigheder. Desuden kan målet med lovgivningen, nemlig forbud mod at blande tørrede druer fra område B med tørrede druer fra område A i område A for at beskytte kvaliteten af tørrede druer i område A i almindelighed og tørrede druer »Vostizza« i særdeleshed, opnås ved hjælp af mindre restriktive foranstaltninger. Fragkopoulos præciserer ydermere, at selskabet ikke søger hverken at få tilladelse til at blande forskellige sorter korender på sin fabrik eller at ændre kvaliteten. Det ønsker blot tilladelse til at indføre korender fra andre regioner, behandle dem og eksportere dem under overholdelse af kravene til mærkning i artikel 2 i lov nr. 553/1977. I denne forbindelse er det uden betydning, at de tørrede druer fra første underområde A mister BOB-betegnelsen, hvis de skal cirkulere i den region, hvor selskabet er beliggende, idet Fragkopoulos blot ønsker at øge sin produktionsmængde uden at søge at markedsføre produkter med BOB-betegnelsen. Af alle disse årsager mener Fragkopoulos, at den nationale lovgivning er i strid med artikel 28 EF, 29 EF og artikel 34, stk. 2, EF.

27. Symvoulio tis Epikrateias, der tydeligvis fandt det vanskeligt at fortolke EU-retten, besluttede at udsætte sagen og med forelæggelsesafgørelse indgivet den 8. maj 2009 at indbringe følgende tre præjudicielle spørgsmål for Domstolen på grundlag af artikel 234 EF:

»1) Kan et selskab, der som sagsøgeren behandler tørrede druer og emballerer dem, og som er etableret i en særlig landsregion, hvortil det efter loven er forbudt at indføre forskellige varianter af tørrede druer fra andre landsområder med henblik på behandling og emballering, hvilket hindrer selskabet i at eksportere tørrede druer, som det ville have behandlet af de ovenfor nævnte varianter af tørrede druer, for domstolene gøre gældende, at den pågældende lov er i strid med artikel 29 EF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Er de pågældende græske lovbestemmelser, der ligger til grund for den foreliggende tvist, og som dels forbyder indførsel, oplagring og behandling af tørrede druer med henblik på eksport fra forskellige områder i landet til et bestemt område, hvori der kun kan behandles lokalt dyrkede tørrede druer, dels forbeholder muligheden for anerkendelse af en beskyttet oprindelsesbetegnelse for tørrede druer, som er blevet behandlet og emballeret i det særlige område, hvori de er dyrket, i strid med artikel 29 EF om forbud mod kvantitative

udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende: Kan beskyttelse af kvaliteten af et produkt, som er fastlagt geografisk ved en medlemsstats nationale lov, og som ikke har opnået ret til at bære en særlig betegnelse, som ville angive dets generelt anerkendte høje kvalitet og sjældenhed på grund af dets oprindelse fra et bestemt geografisk område, i henhold til artikel 30 [EF] […] anses for en tvingende almen interesse, som begrunder en undtagelse fra artikel 29 EF om forbud mod kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning?«

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

28. Sagsøgeren i hovedsagen, den græske regering, den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

29. Sagsøgeren i hovedsagen, den græske regering og Kommissionen fremsatte mundtlige bemærkninger under retsmødet, der blev afholdt den 8. juli 2010.

V — Juridisk analyse

A — *Indledende bemærkninger*

30. Den forelæggende ret koncentrerede sig ved formuleringen af spørgsmålene om artikel 29 EF. Inden jeg går over til at vurdere den nationale lovgivnings forenelighed med Unionens primære ret, skal jeg dog undersøge, om der findes bestemmelser i den afledte ret, der kan være nyttige i forbindelse med denne præjudicielle forelæggelse. Sagsøgeren har desuden fremført, at der skulle være tale om en foranstaltning, der er forbudt i henhold til artikel 28 EF. Indledningsvis skal jeg altså undersøge disse to punkter separat med henblik på at oplyse den forelæggende ret om alle de elementer, der angår fortolkning af unionsretten, og som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål[7].

31. For det første er korender omfattet af den fælles markedsordning for forarbejdede

7 — Dom af 29.11.1978, sag 83/78, Redmond, Sml. s. 2347, præmis 26, af 8.12.1987, sag 20/87, Gauchard, Sml. s. 4879, præmis 5, af 18.5.2000, sag C-230/98, Schiavon, Sml. I, s. 3547, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, dom af 20.5.2003, sag C-469/00, Ravil, Sml. I, s. 5053, præmis 27 og af 16.12.2008, sag C-205/07, Gysbrechts og Santurel Inter, Sml. I, s. 9947, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

frugter og grøntsager, siden 1. januar 2008 omfattet af forordning (EF) nr. 1234/2007, kaldet »fusionsmarkedsordningen« [8]. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var korender omfattet af den fælles markedsordning indført med forordning nr. 2201/96 og af forskellige gennemførelsesforordninger, der specifikt vedrørte tørrede druer [9].

32. Jeg mener dog ikke, at disse forordninger indeholder nogen udtrykkelige bestemmelser, som kan danne grundlag for en vurdering af den nationale lovgivnings forenelighed. Betingelserne for cirkulation af tørrede druer på det nationale område indgår lige så lidt som betingelserne for eksport af dem som sådan i den fælles markedsordning. Den fælles markedsordning indeholder f.eks. bestemmelser om støtte til dyrkning [10], betingelserne for oplagringsorganernes opkøb af de pågældende produkter [11] og åbner mulighed for en fastsættelse af minimumsimportprisen for tørrede druer og af udligningsafgifterne [12]. I gennemførelsesforordningerne til den fælles markedsordning inden for den særlige sektor for tørrede druer præciseres gennemførelsen af støtten til specialiserede arealer, hvor der dyrkes druer bestemt til produktion af tørrede druer (for så vidt angår forordning (EF) nr. 1621/1999), reglerne for oplagring (for så vidt angår forordning (EF) nr. 1622/1999 i den version, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag), mindstekrav til handel med visse sorter tørrede druer (for så vidt angår forordning (EF) nr. 1666/1999).

33. Den fælles markedsordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil er således i hovedsagen af teknisk karakter, og forbindelsen til de faktiske omstændigheder i hovedsagen er ikke umiddelbart indlysende. Kun i artikel 21, stk. 2, i forordning (EF) nr. 2201/96 nævnes udtrykkeligt et generelt forbud mod anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende

8 — Rådets forordning af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (EUT L 299, s. 1).

9 — Jf. punkt 8 i dette forslag til afgørelse. Forordning nr. 2201/96 er efterfølgende blevet ændret mellem 1996 og 2001 (dato for anlæggelse af hovedsagen) ved Rådets forordning (EF) nr. 2199/97 af 30.10.1997 (EFT L 303, s. 1), Rådets forordning (EF) nr. 2701/99 af 14.12.1999 (EFT L 327, s. 5), Rådets forordning (EF) nr. 2699/2000 af 4.12.2000 (EFT L 311, s. 9) og Rådets forordning (EF) nr. 1239/2001 af 19.6.2001 (EFT L 171, s. 1). Hvad angår de gennemførelsesforordninger, der blev vedtaget i denne periode, drejer det sig om Kommissionens forordning (EF) nr. 1621/1999 af 22.6.1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 for så vidt angår støtte til dyrkning af druer bestemt til produktion af tørrede druer af bestemte sorter (EFT L 192, s. 21), Kommissionens forordning (EF) nr. 1622/1999 af 23.7.1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 for så vidt angår ordningen for oplagring af uforarbejdede tørrede druer og figner (EFT L 192, s. 33), og Kommissionens forordning (EF) nr. 1666/1999 af 28.7.1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2201/96 for så vidt angår mindstekrav til handel med visse sorter tørrede druer (EFT L 197, s. 32).

10 — Jf. artikel 7 i forordning nr. 2201/96.

11 — Ibidem artikel 9.

12 — Ibidem artikel 13, stk. 2, 4 og 6.

virkning, men kun for så vidt angår import fra tredjelande.

34. Det fremgår dog af fast retspraksis, at artikel 28 EF og 29 EF om fjernelse af kvantitative restriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkninger for henholdsvis indførsel og udførsel anses for at være en integrerende del af de fælles markedsordninger [13] generelt, hvilket forklarer, hvorfor der intet findes i forordning nr. 2201/96 herom. Enhver bestemmelse eller national foranstaltning, der kan ændre import- og eksportstrømmene [14], og som med andre ord kan være til hinder for handlen inden for Fællesskabet [15], er således uforenelig med principperne i de fælles markedsordninger, der traditionelt hviler på friheden i de handelsmæssige transaktioner [16] og på princippet om et åbent marked, som alle producenter frit har adgang til [17]. Når der findes en fælles markedsordning, kan den, selv om den ikke omfatter de relevante bestemmelser i traktaten, ikke fritage medlemsstaterne fra at undersøge deres lovgivning i lyset af disse bestemmelser, og Domstolen har fundet, at det siden udløbet af overgangsperioden og på baggrund af artikel 32, stk. 2, EF ikke længere er nødvendigt at gentage de forbud, der er indeholdt i EF-traktaten, i forordninger om fælles markedsordninger [18]. Jeg er naturligvis nødt til at vende tilbage til dette punkt, da eksistensen af en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor foranlediger Domstolen til at foretage en lidt anden test end den, der normalt anvendes for at fastslå, om en national foranstaltning er forbudt i henhold til artikel 29 EF [19].

35. For det andet opstår spørgsmålet om det hensigtsmæssige i at basere kontrollen på en eventuel tilsidesættelse af artikel 28 EF i den foreliggende sag, da det nu står klart, at kontrollen, selv om der findes en fælles markedsordning, kan bestå i en vurdering af lov nr. 553/1977's forenelighed med bestemmelserne i den primære EU-ret.

36. Fragkopoulos hævder således, at artikel 1 i lov nr. 553/1977 ligeledes udgør en

13 — Dom af 3.2.1983, sag 29/82, van Luipen, Sml. s. 151, præmis 8, og af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 52.

14 — Domme af 26.2.1980, sag 94/79, Vriend, Sml. s. 327, præmis 8, og van Luipen-dommen, præmis 8.

15 — Redmond-dommens præmis 57.

16 — Ibidem præmis 58.

17 — Van Luipen-dommens præmis 8.

18 — Dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermitel, Sml. s. 3369, præmis 3. Jeg mener, at denne løsning, der er gyldig i den foreliggende sag for den tidligere artikel 30 EØF (nuværende artikel 28 EF), fuldt ud kan overføres på forbuddet mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med virkninger svarende til kvantitative udførselsrestriktioner. Domstolen har ligeledes fundet, at de tidligere artikler 30 og 34 EØF, selv om traktatens bestemmelser ikke udtrykkeligt nævnes, hvilket ifølge Kommissionen skyldes rent metodiske grunde, skulle betragtes som en del af den fælles markedsordning, der var tale om i den sag, der var indbragt for Domstolen (jf. Redmond-dommen, præmis 54 og 55).

19 — Jf. punkt 49 ff. i dette forslag til afgørelse.

kvantitativ indførselsrestriktion, idet der i denne artikel findes et absolut forbud mod at »importere« korender fra område B eller første underunderområde A til andet underområde A. Dette importforbud er ganske vist ikke af grænseoverskridende karakter, da det kun er grænserne mellem regioner i den samme medlemsstat, der er tale om, men Domstolen sondrer ifølge sagsøgeren i hovedsagen ikke mellem grænser mellem staterne og inden for en stat. Til støtte herfor nævner Fragkopoulos Simitzi-dommen [20] og Carbonati Apuani-dommen [21].

37. I disse to domme skulle Domstolen — til klar forskel fra den foreliggende sag — bedømme, om der var tale om afgifter med toldlignende virkninger, navnlig i den særlige situation, hvor den blev bedt om at vurdere, om sådanne afgifter også kunne bestå i opkrævning af en afgift, når en grænse internt i en medlemsstat overskrides. I Simitzi-dommen var der netop tale om en import- og eksportafgift, der blev opkrævet, når varer importeret eller eksporteret fra en anden medlemsstat passerede grænsen til De Dodekanesiske Øer. Domstolen anvendte således ikke artikel 28 EF, men sagsøgeren i hovedsagen, der var græker, importerede ganske rigtigt varer fra andre af Fællesskabets medlemsstater. Hvad angår den anden nævnte retspraksis foretog Domstolen i Carbonati Apuani-dommen en klassisk bedømmelse af en afgift med en toldlignende virkning, der i dette tilfælde bestod i en afgift, der blev opkrævet, når den udvundne marmor forlod Fællesskabets territorium, uden at der på noget tidspunkt var tale om en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ indførselsrestriktion.

38. Jeg har vanskeligt ved at se, hvordan Domstolen skulle kunne anse artikel 1 i den nationale lovgivning for at henhøre under anvendelsesområdet for artikel 28 EF. Spørgsmålet om cirkulation af korender produceret i Grækenland i de forskellige områder på græsk territorium, som afgrænset i lov nr. 553/1977, kan på ingen måde betegnes som import, sådan som begrebet defineres i EU-retten. Den forelæggende ret har desuden i anmodningen om en præjudiciel afgørelse præciseret, at selv om den græske lovgiver har anvendt ordet »import« i lov nr. 553/1977, skal dette ikke opfattes bogstaveligt, men snarere i betydningen »indførsel« [22], hvilket jeg anser for at være en mere hensigtsmæssig betegnelse for varebevægelser mellem forskellige regioner inden for den samme medlemsstat. Som den græske regering fastslog under retsmødet, ser det desuden ikke ud til, at lov nr. 553/1977 berører importen af tørrede druer fra andre medlemsstater til det græske territorium i højere

20 — Dom af 14.9.1995, forenede sager C-485/93 og C-486/93, Sml. I, s. 2655.

21 — Dom af 9.9.2004, sag C-72/03, Sml. I, s. 8027. Sagsøgeren i hovedsagen henviser navnlig til præmis 23 i denne dom.

22 — Jf. punkt 6 i anmodningen om en præjudiciel afgørelse.

grad end andre nationale bestemmelser, der regulerer sektoren for korender. Det er under alle omstændigheder ikke genstanden for den nationale lovgivning, som skal vurderes. Det er således korrekt, at den forelæggende ret har koncentreret sit spørgsmål om artikel 29 EF [23].

B — *Det første og det andet spørgsmål*

39. Det første spørgsmål kan løses uden større problemer, da ingen af de berørte parter har fremsat skriftlige bemærkninger og heller ikke har bestridt Fragkopoulos' ret til at gøre artikel 29 EF gældende.

40. Dels har det længe været anerkendt, at artikel 29 EF finder direkte anvendelse og tillægger hermed også borgerne rettigheder, som medlemsstaternes domstole skal beskytte [24]. Dels er i det mindste den potentielle fordeling af eksportmængderne en følge af det oprindelige forbud mod cirkulation af korender mellem de forskellige områder. Da denne drue ikke må cirkulere mellem den berørte medlemsstats regioner, er det logisk, at den heller ikke kan eksporteres. I dette tilfælde er det naturligt at se en parallel til dommen i sagen Jersey Produce Marketing Organisation. Artikel 1, stk. 2 og 4, i lov nr. 553/1977 indeholder desuden to udtrykkelige forbud mod eksport af korender, hvis de ikke lever op til lovens krav til behandling, oplagring og emballering lokalt.

41. Jeg foreslår således, at det første spørgsmål besvares bekræftende, således at en virksomhed, der som sagsøgeren behandler tørrede druer og emballerer dem, og som er etableret i en bestemt landsregion i en medlemsstat, hvortil det efter loven er forbudt at indføre forskellige varianter af tørrede druer fra andre landsregioner i samme medlemsstat med henblik på behandling og emballering, hvilket hindrer selskabet i at eksportere tørrede druer, som det ville have behandlet fra de ovenfor nævnte varianter af tørrede druer, for domstolene kan gøre gældende, at de pågældende lovtiltag er i strid med artikel 29 EF.

42. Tilbage står nu, om den nationale foranstaltning rent faktisk udgør en kvantitativ restriktion eller en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ

23 — I denne forbindelse har Domstolen allerede kendt for ret, at en national foranstaltning, der regulerer cirkulationen af bestemte varer mellem områder på den samme medlemsstats territorium, selv om den kan have indflydelse på eksportstrømmene, ikke har nogen lighed med en indførselsrestriktion, jf. dom af 8.11.2005, sag C-293/02, Jersey Produce Marketing Organisation, Sml. I, s. 9543, præmis 72.

24 — Redmond-dommen, præmis 66 og 67, og dom af 9.6.1992, sag C-47/90, Delhaize og Le Lion, Sml. I, s. 3669, præmis 28.

udførselsrestriktion, der begge er forbudt i henhold til artikel 29 EF. Da den græske lovgivning ikke direkte indfører kvantitative udførselsrestriktioner, men ved første øjekast blot kanaliserer dem, udgør den ikke som sådan en kvantitativ restriktion. Spørgsmålet er så, om den nationale lovgivning udgør en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion. For at besvare dette spørgsmål skal det fastslås, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at der er tale om en sådan foranstaltning med tilsvarende virkning.

43. Der er i denne forbindelse store forskelle i Domstolens retspraksis [25].

44. I første omgang sidestillede Domstolen »testen« af artikel 29 EF med testen af artikel 28 EF. Med andre ord fandt retspraksis i Dassonville-dommen [26] anvendelse uden forskel på foranstaltninger med en virkning svarende til en kvantitativ indførselsrestriktion og foranstaltninger med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion.

45. Domstolen, der sandsynligvis frygtede, at den dermed havde åbnet Pandoras æske, foretog dernæst i Groenveld-dommen en sondring mellem foranstaltningerne i artikel 28 EF og foranstaltningerne i artikel 29 EF, således at anvendelsesområdet for artikel 29 EF begrænses udelukkende til »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 hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater« [27]. »Groenveld«-testen kræver dog, for at en foranstaltning kan betegnes som en foranstaltning med virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion, at tre særligt restriktive betingelser er opfyldt, navnlig at artikel 29 EF kun finder anvendelse, når der er tale om en diskriminerende foranstaltning.

46. Domstolen har siden i det mindste i princippet bekræftet »Groenveld«-testen. Selv for nylig gentog Domstolen sine principielle overvejelser på baggrund af Groenveld-dommen, selv om generaladvokaten i forbindelse med Gysbrechts- og Santurel Inter-sagen opfordrede den til at ændre dem [28]. Domstolen har dog ikke altid i sin retspraksis lige effektivt kontrolleret, om de tre betingelser

25 — For en præcis analyse af udviklingen i denne retspraksis tillader jeg mig at henvise til det meget oplysende forslag til afgørelse fra generaladvokat Trstenjak fremsat i den sag, der resulterede i dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, nærmere bestemt punkt 28 ff. i dette forslag til afgørelse.

26 — Ifølge denne dom omfatter forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som restriktioner enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).

27 — Dom af 8.11.1979, sag 15/79, Groenveld, Sml. s. 3409, præmis 7.

28 — Jf. dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 40.

i »Groenveld«-testen rent faktisk var opfyldt. Jeg vil basere min redegørelse på tre eksempler.

47. For det første synes Domstolen i en række domme [29] at have set bort fra sidste del af den tredje betingelse, nemlig at den særlige fordel, som den pågældende foranstaltning medfører for den indenlandske produktion, skal ske på bekostning af andre medlemsstaters produktion eller handel.

48. I selve dommen i sagen Gysbrechts og Synturel Inter erindrede Domstolen tillige om retspraksis i Groenveld-dommen, men den kontrollerede alligevel ikke, om de tre betingelser i »Groenveld«-testen var opfyldt i den pågældende sag. Generaladvokaten henledte endvidere Domstolens opmærksomhed på den omstændighed, at en stram anvendelse af betingelserne i denne test ikke ville have gjort det muligt at fastslå, at der var tale om en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion [30]. På baggrund af de faktiske omstændigheder indrømmer Domstolen, at det pågældende forbud, selv om det finder anvendelse på alle erhvervsdrivende, »almindeligvis [har] større betydning for grænseoverskridende salg« [31], og at der derfor er grund til at tro, at den pågældende foranstaltning »[ikke desto mindre] [...] i højere grad [påvirker] varer, som forlader udførselsmedlemsstatens marked, end markedsføringen af varerne på denne medlemsstats indenlandske marked« [32]. Domstolen udleder alene af denne undersøgelse, at der er tale om en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion.

49. Når der i sagen er tale om en fælles markedsordning, indtager Domstolen en mere fleksibel holdning til de betingelser, som skal være opfyldt for, at der er tale om en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion. I dette tilfælde er det ikke længere påkrævet, at foranstaltningen skal indebære forskelsbehandling. I Vriend-dommen, der blev afsagt efter Groenveld-dommen, fastslog Domstolen, at de tidligere artikler 30-34 i EØF-traktaten jo udgør en integrerende del af den fælles markedsordning, og at »den fælles markedsordning for de pågældende produkter for så vidt angår samhandelen inden for fællesskabet er baseret på friheden i de handelsmæssige transaktioner, og er til hinder for enhver national ordning, som er egnet til, direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, at hindre

29 — Listen er ikke udtømmende, jf. dom af 10.3.1983, sag 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl., Sml. s. 555, præmis 12, af 7.2.1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas m.fl., Sml. s. 483, præmis 22, dommen i sagen Delhaize og Le Lion, præmis 12, dom af 16.5.2000, sag C-388/95, Belgien mod Spanien, Sml. I, s. 3123, præmis 41, af 23.5.2000, sag C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, Sml. I, s. 3743, præmis 24, af 20.5.2003, sag C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio S. Rita, Sml. I, s. 5121, præmis 54 og Ravil-dommen, præmis 40. I sagen Belgien mod Spanien er det endog hele tredje betingelse, der ser ud til at være udeladt af testen.

30 — Jf. punkt 34-40 i forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter.

31 — Dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 42.

32 — Ibidem præmis 43.

samhandelen inden for fællesskabet« [33]. Det følger således, at Domstolen, når der er tale om en fælles markedsordning, sidestiller testen af artikel 29 EF med testen af artikel 28 EF, sådan som den gjorde før, og som den er fortsat med at gøre i dette præcise tilfælde efter Groenveld-dommen [34].

50. Domstolen har således fastslået, at »ifølge traktatens artikel [28 og 29 EF] er kvantitative indførselsrestriktioner og udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne« og tilføjer, at ifølge fast retspraksis [35] må »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, [aktuelt] eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner« [36], men det gælder kun i de tilfælde, hvor en sag indbragt for Domstolen omhandler en fælles markedsordning. Domstolen henviser således udtrykkeligt til retspraksis i Dassonville-dommen [37]. Domstolen begrunder denne forskelsbehandling med den betragtning, at da artikel 28 EF og 29 EF udgør en integrerende del af de fælles markedsordninger, når Fællesskabet har vedtaget en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra denne ordning eller i øvrigt tilsidesætte den [38].

51. I den foreliggende sag er der næppe tvivl om, at den græske lovgivning, hvis »Groenveld«-testen anvendes på den, undslipper forbuddet i artikel 29 EF. Det er vanskeligt at fastslå, at den græske lovgivning resulterer i en forskelsbehandling mellem den interne handel i Den Hellenske Republik og dens eksporthandel, idet forbuddet mod intern cirkulation — forud for udførselsforbud — finder anvendelse på alle korender, uanset om de er beregnet til eksport eller til det interne marked. Den fordel, der således gives den græske produktion eller det interne græske marked på bekostning af produktionen eller handelen i en anden medlemsstat, er ikke lettere at påvise, da de berørte parter, der har fremsat skriftlige bemærkninger, ikke har givet oplysninger om dette punkt.

52. Det er således ikke, fordi Domstolen har udviklet en specifik retspraksis, der er mindre krævende, vedrørende foranstaltninger med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion inden for en sektor omfattet af en fælles markedsordning, at den græske

33 — Vriend-dommen, præmis 8.

34 — Vedrørende perioden forud for Groenveld-dommen jf. Redmond-dommen, præmis 58. Vedrørende efterfølgende retspraksis jf. ud over Vriend-dommen ligeledes van Luipen-dommen, præmis 8.

35 — Denne konstatering er noget overraskende, da det allerede er blevet påvist, at konsekvens ikke var det fremherskende træk ved Domstolens retspraksis på dette område.

36 — Dom af 15.4.1997, sag C-272/95, Deutsches Milch-Kontor, Sml. I, s. 1905, præmis 23 og 24.

37 — Ibidem.

38 — Dommen i sagen Fishermen's Organisations m.fl., præmis 52 og den deri nævnte retspraksis.

lovgivning kan underkendes i forhold til artikel 29 EF [39].

53. Den nationale lovgivning har ved at forbyde Fragkopoulos at købe korender fra område B eller første underområde A en tydelig indflydelse på sagsøgeren i hovedsagens eksportmængde. Kanaliseringen af eksporten er ligeledes en supplerende hindring, som eksportørerne er underlagt. Under disse omstændigheder finder jeg altså, at den pågældende græske lovgivning rent faktisk er en bestemmelse for handelen, der i henhold til Vriend-dommen direkte og under alle omstændigheder potentielt kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne.

54. Lov nr. 553/1977 skal derfor betragtes som en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion, der i princippet forbydes i artikel 29 EF.

55. Den forelæggende ret spørger ligeledes Domstolen, om den græske lovgivning, der forbeholder BOB tørrede druer behandlet og emballeret i den region, hvor de er produceret, er i strid med artikel 29 EF. Det skal dog fremføres, at formålet med lov nr. 553/1977 ikke er direkte at regulere betingelserne for anvendelse af BOB-betegnelsen »Vostizza«. Det er kun på grundlag af en på en modsætningsslutning baseret fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra a), i den nævnte lov, og fordi den pågældende BOB blev registreret i Unionen i 1998, at det kan udledes, at korender, der normalt produceres i første underområde A, såfremt de lovligt skulle komme ind i område B eller ulovligt i andet underområde A, mister deres BOB-betegnelse.

56. Når det er sagt, er besvarelsen af dette spørgsmål lettere, da det fremgår af fast retspraksis, at de særlige restriktioner, som produkter med en BOB-betegnelse registreret i Unionen er underlagt via en række specifikationer, rent faktisk udgør foranstaltninger med en virkning svarende til kvantitative udførselsrestriktioner [40].

57. Jeg foreslår derfor det andet spørgsmål besvaret således, at der foreligger foranstaltninger med en virkning svarende til kvantitative restriktioner, der er forbudt i henhold til artikel 29 EF, i forbindelse såvel med bestemmelserne i en national lov som den græske lov nr. 533/1977, der forbyder indførsel, oplagring og behandling af tørrede druer fra forskellige regioner i landet til en bestemt region, hvor det kun er tilladt at behandle tørrede druer produceret lokalt, med det formål efterfølgende at eksportere dem, som

39 — Jeg kan ikke lade være med at tænke, at løsningen ville have været en anden, hvis korender ikke var omfattet af en fælles markedsordning, og undre mig over relevansen af denne forskelsbehandling, af denne strengere holdning til foranstaltninger med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion i øvrige tilfælde, selv om disse overvejelser naturligvis ikke blot vedrører den foreliggende sag.

40 — Ravil-dommen, præmis 84-88; dommen i sagen Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio S. Rita, præmis 51-59.

med bestemmelser, der forbeholder BOB-betegnelsen registreret i Unionen tørrede druer, der er blevet behandlet og emballeret i den region, hvor de helt nøjagtig er blevet produceret.

C — *Tredje spørgsmål*

58. Såfremt Domstolen skulle nå frem til den konklusion, at den nationale lovgivning skal betegnes som en foranstaltning med en virkning svarende til kvantitative udførselsrestriktioner, der er forbudt i henhold til artikel 29 EF, spørger den forelæggende ret Domstolen, om en sådan lovgivning alligevel er berettiget. Den forelæggende ret spørger nærmere bestemt, om beskyttelsen af et produkts højere kvalitet, der dog ikke er indrømmet en BOB-betegnelse registreret på unionsplan, kan være et lovligt mål af almen interesse i henhold til artikel 30 EF.

1. Vedrørende forbuddet mod import, oplagring, emballering og endelig eksport mellem underområderne A

59. Den forelæggende rets tredje spørgsmål vedrører kun den eventuelle berettigelse af artikel 1, stk. 2, i lov nr. 553/1977, dvs. den nationale bestemmelse, der forbyder import [41], oplagring og emballering af korender fra område B og efterfølgende eksport af disse til udlandet og ikke forbuddet, der gælder for korender dyrket i område A. Selv om spørgsmålet ikke rejses, mener jeg dog, at der er grund til at fremsætte nogle bemærkninger i denne henseende.

60. I forelæggelsesafgørelsen fastslår den nationale ret, at artikel 1, stk. 4, i lov nr. 553/1977, der forbyder al cirkulation af korender mellem underområderne A, er blevet indført for at opretholde kvaliteten og omdømmet for et produkt, for hvilket en BOB-betegnelse er registreret på unionsplan (i dette tilfælde »Vostizza«-korender). Det fremgår imidlertid af artikel 30 EF, at artikel 29 EF ikke er til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende udførsel, som er begrundet i hensynet til navnlig beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.

61. Domstolen har ved flere lejligheder fundet, at »[o]prindelsesbetegnelser udgør industrielle og kommercielle ejendomsrettigheder« [42]. Desuden beskytter »[r]eglerne

41 — Det skal understreges, at der i dette forslag til afgørelse ved »import« forstås »indførsel«: Jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

42 — Dommen i sagen Belgien mod Spanien, præmis 54, dommen i sagen Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio S. Rita, præmis 64, og Ravil-dommen, præmis 49.

herom [...] de berettigede mod retsstridig brug af oprindelsesbetegnelser, som foretages af tredjemand, der ønsker at udnytte disses omdømme. Oprindelsesbetegnelsers formål er at sikre, at det produkt, der bærer en sådan betegnelse, hidrører fra et bestemt geografisk område og har visse særlige kendetegn. Oprindelsesbetegnelser kan nyde stor anseelse hos forbrugerne og er et vigtigt middel for de producenter, som opfylder betingelserne for at bruge dem, til at skabe og fastholde en kundekreds. Oprindelsesbetegnelsers omdømme beror på det image, de har hos forbrugerne. Dette image afhænger igen hovedsageligt af produktets særlige kendetegn og mere generelt af dets kvalitet. Det er i sidste ende kvaliteten, som skaber produktets omdømme. Set fra forbrugerens synspunkt er forbindelsen mellem producenternes omdømme og produkternes kvalitet desuden afhængig af dennes overbevisning om, at de produkter, som sælges under oprindelsesbetegnelsen, er ægte« [43]. Artikel 1, stk. 4, i lov nr. 553/1977 kan således, som den forelæggende ret har skønnet det, begrundes i hensynet til beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret omhandlet i artikel 30 EF.

62. Det er dog ikke tilstrækkeligt at fastslå, at foranstaltningen er berettiget på grundlag af et af de i artikel 30 EF omhandlede mål, for hvis den pågældende bestemmelse skal være berettiget, skal den være nødvendig og proportional. Hvis den manglende BOB-betegnelse i det område, hvor Fragkopoulos er beliggende, resulterer i, at der skal foretages en separat analyse af artikel 1, stk. 2 og 4, i lov nr. 553/1977 for så vidt angår bestemmelsen af det forfulgte mål eller tvingende almene hensyn, kan en undersøgelse af deres proportionale karakter gennemføres sideløbende. Jeg skal således vende tilbage til dette punkt på et senere tidspunkt [44].

2. Vedrørende forbuddet mod import, oplagring, emballering og efterfølgende eksport mellem område A og område B

63. Domstolen fastslog i ovennævnte dom i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, at »[e]n national foranstaltning, som er i strid med artikel 29 EF, kan begrundes i et af de hensyn, som er anført i artikel 30 EF, samt i tvingende almene hensyn, forudsat at den nævnte foranstaltning står i forhold til det lovligt forfulgte formål« [45]. Spørgsmålet er så, om det i en situation, hvor ingen BOB-betegnelse i

43 — Dommen i sagen Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio s. Rita, præmis 64, og Ravil-dommen, præmis 49.

44 — Jf. punkt 70 ff. i dette forslag til afgørelse.

45 — Dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 45.

Unionen er registreret for korender produceret i andet underområde A, nemlig tørrede druer i kategorien »Gulf«, er muligt at gøre en af begrundelserne i artikel 30 EF eller et tvingende alment hensyn gældende.

64. Målet med artikel 1, stk. 2, i lov nr. 553/1977 er at undgå blandinger af korender fra område A og korender fra område B. Korender produceret i område A har ry for at være af en højere kvalitet end korender produceret i område B. De er således også dyrere. Den højere kvalitet af druen »Vostiza« bestrides ikke, fordi der findes en BOB-betegnelse registreret i Unionen. Til gengæld kan den højere kvalitet af druen »Gulf« kun udledes af begrundelsen til lov nr. 553/1977 og af udtalelserne fra den forelæggende ret og den græske regering vedrørende det særlige omdømme, som »Gulf«-druen nyder godt af, selv om den ikke er forsynet med en BOB-betegnelse. »Gulf«-druens højere kvalitet i forhold til korender behandlet i område B hviler på elementer, der hovedsageligt er subjektive, såsom det særlige omdømme eller den særlige anerkendelse blandt forbrugerne af produktet i Grækenland, og dette er elementer, som det er op til den forelæggende ret at bedømme.

65. Jeg finder det dog overraskende, at Den Hellenske Republik ikke har indført en BOB-betegnelse i Unionen for druen »Gulf«, hvis dens kvalitet og dens egenskaber er så vigtige for forbrugerne, at det er nødvendigt helt at forbyde cirkulation af alle andre druesorter på andet underområde A's område [46]. Den græske regerings argument om, at det mål, der forfølges, består i at opretholde kvaliteten og værdien af produkterne, svækkes af den omstændighed, at lov nr. 553/1977 ikke indeholder nogen forskrifter med direkte relation til kvaliteten af »Gulf«-druen. Loven indeholder heller ingen foranstaltninger, der på den ene eller anden måde kan sidestilles med specifikationer.

66. Opretholdelsen af kvaliteten af et produkt, der har et særligt omdømme i en medlemsstat, uden at det er forsynet med en BOB-betegnelse, er dog ikke alene tilstrækkeligt til at udgøre et tvingende hensyn. Domstolen fastslog allerede dette i sin dom i sagen Alfa Vita Vassilopoulos og Carrefour-Marinopoulos [47]. En anden afgørelse ville medføre den efter min mening for store risiko, at medlemsstaterne kan begrunde tvivlsomme foranstaltninger, der sætter spørgsmålstegn ved varernes frie bevægelighed, i hensynet til opretholdelse af en kvalitet og et omdømme,

46 — Denne manglende BOB-betegnelse på såvel nationalt plan som unionsplan er så meget desto mere overraskende som en sådan betegnelse er registreret for en variant af tørrede druer behandlet i område B, jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

47 — Dom af 14.9.2006, forenede sager C-158/04 og C-159/04, Sml. I, s. 8135, hvori Domstolen fastslog, at »[h]vad angår begrundelsen for et kvalitetsformål, som er fremført af den forelæggende ret, må det fastslås, at en national foranstaltning, der hindrer de frie varebevægelser, ikke kan begrundes med det ene formål, at foranstaltningen tager sigte på at fremme interessen for kvalitetsnæringsmidler. For retmæssigt at kunne begrunde en hindring for de frie varebevægelser kan et sådant formål nemlig kun lægges til grund i forbindelse med andre krav, der er anerkendt som tvingende, såsom beskyttelsen af forbrugerne eller af sundheden« (præmis 23).

som EU-Domstolen ikke er i stand til at kontrollere eller verificere. I den foreliggende sag ville indrømmelse af, at opretholdelse af »Gulf«-druens kvalitet udgør et tvingende krav, uden at den er forsynet med en BOB-betegnelse, som sagsøgeren i hovedsagen understregede i sine skriftlige bemærkninger, svare til at give Den Hellenske Republik ret til at indføre uoverskridelige indre grænser for at sikre den påståede renhed af visse produkter. Denne løsning skulle således også gælde for andre medlemsstater. En sådan opdeling af de nationale territorier af hensyn til den lokale produktion er dog helt i strid med ånden i traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, så meget desto mere som EU-retten indeholder de nødvendige instrumenter til anerkendelse og kontrolleret værdiansættelse af produkter, der på grund af deres særlige kvalitet, deres regionale karakteristika eller den knowhow, som er nødvendig for deres produktion, kan beskyttes.

67. Registreringen af en BOB-betegnelse indebærer således som modydelse en forpligtelse fra producenternes side til at overholde en række forpligtelser, der navnlig er indeholdt i specifikationerne. Når det gælder den græske lovgivning, forekommer situationen mig at være asymmetrisk: »Gulf«-druens højere kvalitet fastslås, uden at der fremføres nogen særligt relevante elementer. I henhold til loven kan denne højere kvalitet kun sikres ved at forbyde enhver transport, oplagring og emballering i et andet område. Lov nr. 553/1977 pålægger efter sin ordlyd dog ikke producenterne noget krav om opretholdelse af kvaliteten. Cirkulationen af deres produkter hindres, uden at producenterne har den fordel at være omfattet af en BOB-betegnelse.

68. Den græske regering slår i hovedsagen til lyd for, at Domstolens retspraksis om begrundelsen for en foranstaltning med en virkning svarende til en kvantitativ udførselsrestriktion, når der er tale om en BOB-betegnelse registreret på unionsplan, udvides til at omfatte enhver tilsvarende ret vedrørende kvaliteten og det nationale omdømme, som den nationale lov anser for at være værdig til beskyttelse. Målet er angiveligt at beskytte produkternes kvalitet, autencitet og omdømme. Jeg er dog overbevist om, at en sådan udvidelse af de anførte årsager ikke er ønskelig, når der ikke findes en registreret BOB-betegnelse for den tørrede drue af varianten »Gulf«, og at dette mål ikke kan udgøre et tvingende krav, der kan berettige en national foranstaltning, der er i strid med artikel 29 EF.

69. Tilbage står at afgøre, om et andet tvingende krav såsom forbrugerbeskyttelse [48] kan gøres gældende i den foreliggende sag, sådan som Domstolen tillader det i dommen i

48 — Forbrugerbeskyttelse anses faktisk af Domstolen for at kunne udgøre et mål af almen interesse, som kan berettige en begrænsning af varernes frie bevægelighed: Jf. dommen i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

sagen Alfa Vita Vassilopoulos og Carrefour-Marinopoulos [49]. Den græske regering har ikke fremført nogen elementer vedrørende en svigagtig praksis, der navnlig huserer på markedet for korender, og som ville kunne berettige en særlig beskyttelse af forbrugerne af korender. Da Domstolen ikke er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger, er det op til den forelæggende ret udførligt at kontrollere, at den nationale lovgivning rent faktisk vedrører forbrugerbeskyttelse.

70. Selv i det tilfælde, at forbrugerbeskyttelsen skulle udgøre dette tvingende krav, der kan danne grundlag for artikel 1, stk. 2, i lov nr. 553/1977, skal det dog kontrolleres, at denne foranstaltning er proportional med det forfulgte mål.

3. Den proportionale karakter af forbuddet mod import, oplagring og emballering og efterfølgende eksport mellem underområderne A og af forbuddet mod import, oplagring, emballering og efterfølgende eksport mellem område A og område B

71. Indledningsvis skal jeg nævne, at den forelæggende ret selv har foretaget en bedømmelse af proportionaliteten af artikel 1, stk. 2, i lov nr. 553/1977, og at ingen af de præjudicielle spørgsmål, den har stillet, direkte vedrører dette punkt. En besvarelse af det tredje spørgsmål indebærer dog nødvendigvis en overvejelse af proportionalitetstesten. Denne holdning styrkes endvidere af den omstændighed, at alle de berørte parter, der deltog i de skriftlige retsforhandlinger ved Domstolen med undtagelse af den græske regering, fremsatte bemærkninger til dette punkt.

72. På baggrund af den bedømmelse, som den forelæggende ret har foretaget, og som fremgår af den præjudicielle afgørelse, skal det dog efter min mening efterprøves, om den gennemførte proportionalitetstest var tilstrækkeligt indgående.

73. Jeg erindrer således om, at det fremgår af fast retspraksis, at det »for at sikre, at en sådan ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, ikke alene efterprøves, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre de tilstræbte mål, men ligeledes, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre disse mål« [50]. Med andre ord skal det efterprøves, om der kan overvejes foranstaltninger, der er tilstrækkeligt effektive [51] til at beskytte

49 — Jf. punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

50 — Domme i sagen Alfa Vita Vassilopoulos og Carrefour-Marinopoulos, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og i sagen Gysbrechts og Santurel Inter, præmis 51.

51 — Og ikke lige så effektive: jf. punkt 78 i dette forslag til afgørelse.

forbrugerne (hvad angår artikel 1, stk. 2, i lov nr. 553/1977) eller beskytte industriel og kommerciel ejendomsret (hvad angår artikel 1, stk. 4, i den pågældende lov), men som har en mindre restriktiv indvirkning på handelen inden for Fællesskabet.

74. Inden jeg ser på spørgsmålets tekniske aspekt, vil jeg gerne begynde med et logisk aspekt. I område B, hvor det tilsyneladende er velkendt, at der produceres tørrede druer af en ringere kvalitet end i område A, har producenterne lov til at behandle, oplagre, emballere og endelig eksportere druer fra *hele* område A. Den eneste konsekvens er, at disse producenter er forpligtede til gennem en særlig mærkning at oplyse, at de tørrede druer, der bringes på markedet, er blandede tørrede druer. I den nationale lovgivning tillades det således, at den region, der producerer tørrede druer af en ringere kvalitet, kan få tilladelse til at behandle druer af en bedre kvalitet. På grund af de ekstraomkostninger, som dette medfører for producenterne (som på grund af blandingen ganske vist kan købe korender af en bedre kvalitet, men til en højere pris), er risikoen for svindel begrænset, og falskneri undgås ved, at producenterne pålægges en særlig mærkningsforpligtelse.

75. Det er dog muligt fuldstændigt at overføre denne logik mutatis mutandis til område A. Da tørrede druer behandlet i det underområde A, hvor Fragkopoulos er etableret, har ry for at være af en ringere kvalitet end tørrede druer fra første underområde A med BOB-betegnelsen »Vostizza«, kan jeg ikke se nogen gyldig grund til, at det forbydes producenter fra andet underområde A at behandle tørrede druer produceret i første underområde A (som eventuelt mister sin BOB), da de er underlagt betingelser om mærkning svarende til dem, der er pålagt producenter i område B, som foretager blanding af tørrede druer. Under disse omstændigheder bør den nationale lovgivnings sammenhængende og systematiske karakter i forhold til det mål, der angiveligt forfølges, undersøges [52].

76. Hvad angår de tekniske metoder, der gør det muligt at skelne de forskellige varianter af korender fra hinanden, har den forelæggende ret på baggrund af de videnskabelige udtalelser og argumenter, de forskellige parter har fremsat, fastslået, at de forskellige kontrolformer er utilstrækkelige. Den forelæggende ret er bedst egnet til at vurdere relevansen af parternes argumenter. Jeg mener dog, at den pågældende ret i forbindelse med den vurdering, den skal foretage, bør holde sig to forhold for øje.

52 — Ifølge Domstolens retspraksis: jf. dom af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, præmis 67, og punkt 69 ff. i forslag til afgørelse fra generaladvokat Bot i den sag, der resulterede i dom af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695.

77. For det første fastslog Fragkopoulos endnu en gang under retsmødet, at selskabet ikke ønsker at blande de korender, det køber fra andre områder, med korender fra sit eget produktionsområde. I den forbindelse skal Kongeriget Nederlandenes argument i dets skriftlige bemærkninger nævnes: Den forelæggende ret bør undersøge, om det i stedet for et absolut forbud mod cirkulation mellem områderne med de konsekvenser, det som bekendt har for eksporten, ikke ville være muligt at overveje at pålægge producenter af korender at indføre separate produktionslinjer, ja endog særskilte lagerhaller, hvor kun korender af samme oprindelse oplagres, behandles og emballeres.

78. Den forelæggende ret har ligeledes præciseret, at den visuelle kontrol (observationsmetode, hvor en kvalitetskontrollør foretager kontrol) kan overvejes som en mindre restriktiv foranstaltning, der gør det muligt at fastslå druernes oprindelse. Derimod mener den, at selv om denne metode kan bestå i en mindre bindende foranstaltning end forbuddene (i lov nr. 553/1977), så er der ikke tale om en lige så effektiv foranstaltning, som har en virkning svarende til disse [53]. Jeg tror dog, at den forelæggende ret på grund af disse forbud må give afkald på tanken om at finde frem til foranstaltninger »med tilsvarende virkning«, for ingenting kan netop sammenlignes med effektiviteten af et absolut forbud.

53 — Jf. punkt 22 i forelæggelsesafgørelsen.

Det er således måske selve ånden i den græske lovgivning, der kan vurderes igen, og den forelæggende ret kan på baggrund af disse elementer undersøge, om det i stedet for en alt for restriktiv forebyggelsesmekanisme ikke ville være muligt at indføre en bekæmpelsesmekanisme baseret på uanmeldte visuelle kontroller, der foretages på stedet, hvilket forekommer mig at være mindre i strid med de frie varebevægelser (så meget desto mere som enhver undtagelse fra et forbud i EF-traktaten skal gøres til genstand for en snæver fortolkning [54]) og i det mindste er lettere at gennemføre, henset til det begrænsede antal producenter af tørrede druer i område A [55]. Når det er sagt, skal jeg endnu en gang fastslå, at kun den forelæggende ret kan vurdere, hvor effektiv denne form for kontrol mindst skal være.

79. Under disse omstændigheder foreslår jeg tredje spørgsmål besvaret således, at beskyttelse af et produkt, der er geografisk defineret i en medlemsstats interne lovgivning, og som ikke er indrømmet en specifik særskilt benævnelse, der kan angive, at det, fordi det kommer fra et bestemt geografisk område, er af højere kvalitet og har en enestående

54 — Dom af 14.12.1972, sag 29/72, Marimex, Sml. s. 343; org. ref.: Rec. s. 1309, præmis 4, af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, præmis 12, af 5.2.2004, sag C-95/01, Greenham og Abel, Sml. I, s. 1333, præmis 40, og af 28.1.2010, sag C-333/08, Sml. I, s. 757, præmis 87.

55 — Under retsmødet oplyste Fragkopoulos, at der kun findes fire eller fem producenter i andet underområde A, mens kun to producenter fordeler produktionen af »Vostizza« korender mellem sig i første underområde A. Da blandinger er tilladt i område B, er det kun nødvendigt at foretage uanmeldt kontrol i område A.

karakter, der er generelt anerkendt, ikke udgør en begrundelse som omhandlet i artikel 30 EF med hensyn til beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret, og heller ikke et tvingende krav, der kan berettige en foranstaltning, som normalt er forbudt i henhold til artikel 29 EF. Domstolen har dog anerkendt, at forbrugerbeskyttelsen kan udgøre et sådant tvingende krav, men det er op til den forelæggende ret at sikre sig, at den nationale lovgivning rent faktisk forfølger dette mål. Desuden skal den forelæggende ret, idet den holder sig for øje, at undtagelser fra traktatens bestemmelser skal undergives en snæver fortolkning, vurdere, om den omtvistede nationale foranstaltning er forholdsmæssig, ved at undersøge de alternativer, der er mindre i strid med den frie bevægelighed for korender produceret på den pågældende medlemsstats område.

VI — Forslag til afgørelse

80. På baggrund af ovennævnte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Symvoulio tis Epikrateias rejste spørgsmål som følger:

»1) En virksomhed, der som sagsøgeren i hovedsagen behandler tørrede druer og emballerer dem, og som er etableret i en bestemt landsregion i en medlemsstat, hvortil det i henhold til den nationale lov er forbudt at indføre forskellige varianter af tørrede druer fra andre landsregioner i samme medlemsstat med henblik på behandling og emballering, hvilket hindrer selskabet i at eksportere tørrede druer, som det ville have behandlet fra de ovenfor nævnte varianter af tørrede druer, kan for domstolene gøre gældende, at de pågældende lovtiltag er i strid med artikel 29 EF.

2) Der foreligger foranstaltninger med en virkning svarende til kvantitative restriktioner, der er forbudt i henhold til artikel 29 EF, i forbindelse såvel med bestemmelserne i en national lov som den græske lov nr. 533/1977 om foranstaltninger til beskyttelse og fremme af eksporten af korender, der forbyder indførsel, oplagring og behandling af tørrede druer fra forskellige regioner i landet til en bestemt region, hvor det kun er tilladt at behandle tørrede druer produceret lokalt, med det formål efterfølgende at eksportere dem, som med bestemmelser, der forbeholder BOB-betegnelsen registreret i Unionen tørrede druer, der er blevet behandlet og emballeret i den region, hvor de helt nøjagtig er blevet produceret.

3) Beskyttelse af et produkt, der er geografisk defineret i en medlemsstats interne lovgivning, og som ikke er indrømmet en specifik særskilt benævnelse, der kan angive, at det, fordi det kommer fra et bestemt geografisk område, er af højere kvalitet og har en enestående karakter, der er generelt anerkendt, udgør ikke en begrundelse som omhandlet i artikel 30 EF med hensyn til beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret og heller ikke et tvingende krav, der kan berettige en foranstaltning, som normalt er forbudt i henhold til artikel 29 EF. Domstolen har dog anerkendt, at forbrugerbeskyttelsen kan udgøre et sådant tvingende krav, men det er op til den forelæggende ret at sikre sig, at den nationale lovgivning rent faktisk forfølger dette mål. Desuden skal den forelæggende ret, idet den holder sig for øje, at undtagelser fra EF-traktatens bestemmelser skal undergives en snæver fortolkning, vurdere, om den omtvistede nationale foranstaltning er forholdsmæssig, ved at undersøge de alternativer, der er mindre i strid med den frie bevægelighed for korender behandlet på den pågældende medlemsstats område.«