de pågældende vinområder — i hvilket omfang en forøgelse af oplagringsstederne, der kan bringe effektiviteten af kontrollen med oplagringsforanstaltningerne i fare eller fordyre den unormalt, kan begrunde et afslag på at afslutte oplagringskontrakter.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 31. MAJ 1979 [1]

Høje Ret.

1. Det fortolkningsspørgsmål, der skal afgøres i de tre forenede sager 233-235/78, er klart afgrænset: betydningen af ordet »oplagringssted« i artikel 4, stk. 2, litra c), og i artikel 14, litra a), i Kommissionens forordning nr. 2015/76 af 13. august 1976 om oplagringskontrakter for bordvin, druemost og koncentreret druemost ønskes afklaret.

Vedrørende sagens faktiske omstændigheder er det tilstrækkeligt at anføre, at sagsøgerne i hovedsagen er vindyrkere, som anmodede det kompetente tyske interventionsorgan om afslutning af en oplagringskontrakt for bordvin, hvortil der ydes fællesskabsstøtte; men for at opnå den mindstemængde på 100 hl, der er foreskrevet i artikel 5 i forordning nr. 2015/76, måtte der ske en sammenlægning af de mindre mængder, som hver af sagsøgerne havde oplagret i egen kælder. Interventionsorganet afslog at indgå oplagringskontrakten med den begrundelse, at der ikke var oplagret en samlet mængde pa 100 hl et enkelt sted.

De administrative klager mod denne negative afgørelse blev afvist; derpå anlagde sagsøgerne i hovedsagen en række sager ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. I forbindelse med disse sager har Verwaltungsgericht ved

1 — Oversat fra italiensk.

tre særskilte kendelser, der imidlertid er identiske vedrørende indhold og ordlyd, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal Kommissionens forordning (EØF) nr. 2015/76 af 13. august 1976 om oplagringskontrakter for bordvin, druemost og koncentreret druemost (De Europæiske Fællesskabers Tidende af 14. 8. 1976, L 221), navnlig på grund af ordet 'oplagringssted' i forordningens artikel 4, stk. 2, litra c), og i artikel 14, litra a), samt bestemmelserne i forordningens artikel 5 om en mindstemængde på 100 hl for vins og mosts vedkommende fortolkes således, at de kontrakter, der for vins og mosts vedkommende skal omfatte mindst 100 hl (forordningens artikel 5), såfremt de indgås med grupper af producenter (forordningens artikel 2, stk. 1, 1. afsnit), kun kan afsluttes, når den samlede mindstemængde på 100 hl oplagres i én kælder eller i kældre på ét grundstykke?«

2. Reglerne for den fælles markedsordning for vin danner naturligt den ramme, inden for hvilken bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 2015/76 udgør særlige gennemførelsesbestemmelser. Der kan derfor først henvises til Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970, der bl.a. går ud fra nødvendigheden af at stabilisere markederne og sikre den pågældende landbrugsbefolkning en rimelig levestandard, hvorfor det navnlig inden for vinsektoren er ønskeligt, at der kan træffes interventionsforanstaltninger »i form *af støtte til privat oplagring* og i givet fald i form af destillering af bordvine« (jf. anden betragtning til forordningen). Forordningens artikler 5 og 6 bestemmer især, at der ydes støtte til privat oplagring, hvis de ved vinproduktionsårets begyndelse konstaterede disponible mængder bordvin overstiger det forventede samlede behov; desuden afhænger ydelsen af støtte af indgåelsen af særlige kontrakter mellem de pågældende producenter og de statslige interventionsorganer.

Med forordning nr. 1437/70 af 20. juli 1970 udstedte Kommissionen med henblik på sådanne kontrakter gennemførelsesbestemmelserne til de af Rådet trufne bestemmelser for at sikre, at oplagringskontrakterne blev afsluttet efter ens kriterier i hele Fællesskabet. Forordning nr. 1437/70 blev senere ophævet ved forordning nr. 2015/76 af 13. august 1976; som bekendt, er det netop visse bestemmelser i sidstnævnte forordning, Domstolen nu skal træffe præjudiciel afgørelse om.

3. De to modstridende opfattelser vedrørende betydningen af udtrykket »oplagringssted« i artikel 4 og artikel 14 i forordning nr. 2015/76 — eller måske bedre hvad det indebærer — kan sammenfattes således: ifølge sagsøgerne i hovedsagen behøver der ikke nødvendigvis være tale om ét enkelt oplagringssted; det er således tilladt grupper af producenter at afslutte oplagringskontrakter, selv når den i forordningens artikel 5 fastsatte mindstemængde (100 hl for vins vedkommende og 50 hl for mosts vedkommende) er oplagret i forskellige kældre. Heroverfor gør interventionsorganet i Forbundsrepublikken gældende, at oplagringskontrakter — også med flere producenter vedrørende flere delmængder — kun kan afsluttes, »når den samlede mængde er oplagret ét

sted« (jf. afgørelse fra det tyske interventionsorgan af 22. 6. 1978). I sit skriftlige indlæg af 19. december 1978 har Kommissionen i det væsentlige fulgt den sidstnævnte opfattelse.

Jeg skal straks anføre, at jeg finder den tyske myndigheds og Kommissionens synspunkt for snævert. Det er efter min mening mere hensigtsmæssigt og mere i overensstemmelse med forordning nr. 2015/76 at anerkende, at grupper af producenter, der har oplagret vin- eller mostmængder på mindre end 100 henholdsvis 50 hl i flere kældre, *inden for bestemte grænser* — som jeg senere skal præcisere — kan afslutte oplagringskontrakter i fællesskab og således få fordel af fællesskabsstøtte, selvfølgelig forudsat, at de enkelte delmængder tilsammen udgør den i forordningens artikel 5 foreskrevne mindstemængde. Desuden har Kommissionens befuldmægtigede selv forklaret under den mundtlige forhandling, at han under skriftvekslingen gik ind for en snæver fortolkning af udtrykket »oplagringssted« for at give Domstolen en beskrivelse af det ekstreme tilfælde, hvor der sker en så vidtgående spredning af mængderne, at den offentlige kontrol med den af kontrakten omfattede mængde vin eller most bliver meget vanskelig og derfor meget dyr. Han erkendte dernæst, at det virkelige problem var i hvert enkelt tilfælde at fastslå, hvornår der kunne afsluttes en kontrakt trods fordelingen af mindstemængden af vin eller most på forskellige kældre, og hvornår produktet derimod var oplagret på så mange forskellige steder, at de statslige myndigheder måtte afslå at indgå kontrakt.

4. Til støtte for opfattelsen vedrørende oplagringsstedets enhed påberåbes frem for alt ordlyden: det gøres gældende, at udtrykkene »oplagringssted« i artikel 4 og »stedet for oplagringen« i artikel 14 er anvendt i ental, og heraf udledes det, at det altid skal dreje sig om et enkelt sted. Herimod kan det anføres, at de i forordningens artikel 4, litra c), nævnte tekniske oplysninger (mængde, farve, samlet alkoholindhold, virkeligt alkoholindhold, totalsyreindhold, indhold af flygtig syre, indhold af svovldioxid) alle anføres i ental, selv om det gælder for næsten alle disse oplysninger, at de logisk set også kunne anføres i flertal, da det ikke er foreskrevet, at varerne skal være homogene, hvad angår de tre kategorier (vin, druemost og koncentreret druemost). Man kan f.eks. forestille sig en samlet mængde på 100 hl vin af forskellig oprindelse og kvalitet: i dette tilfælde er den vin, der nødvendigvis er oplagret i flere beholdere, opdelt i forskellige mængder; den kan endvidere have forskellige »farver«, forskelligt »alkoholindhold«, forskelligt »syreindhold« osv. Det samme gælder for undtrykkene »vinstoksorten« og »det område hvor druerne er produceret«, der anvendes i ental i artikel 4, stk. 3, litra a). Som den forelæggende ret med rette har fremført, kunne »de udtryk, der er anvendt i ental til at bestemme de oplysninger, der er omhandlet i forordningens artikel 4, ... for den større klarheds skyld have været suppleret med flertalsformen». Jeg ser ikke nogen særlige grunde til at der netop skal tillægges udtrykket »oplagringssted« en indskrænkende betydning svarende til entalsformen.

Hvad angår forordningens artikel 14, litra a) — som forpligter producenten til at underrette det statslige interventionsorgan om enhver ændring af oplagrings-

stedet — giver denne bestemmelse intet sikkert holdepunkt til støtte for opfattelsen vedrørende dette steds enhed. Også i denne bestemmelse anvendes entalsformen; men det drejer sig dog blot om en gengivelse af de i artikel 4 anvendte udtryk.

Men bortset fra overvejelserne vedrørende de to artiklers ordlyd mener jeg, at en fortolkning efter det formål, som fællesskabslovgiver har villet opnå med indførelsen af et system, der skabte incitamenter til oplagring af bordvin og druemost, er af betydelig større værdi. Med behørig hensyntagen til dette kriterium når man til den slutning, at der ikke var nogen grund til at opstille oplagringsstedets enhed som en almindelig streng regel i forordningen.

Støtten til privat oplagring er fra fællesskabsorganernes side et instrument til at øve indflydelse på prisudviklingen, idet udbudet midlertidigt begrænses, og varen atter bringes på markedet, når salgsbetingelserne er blevet mere gunstige. Dette fremgår tydeligt af betragtningerne til forordningerne nr. 816/70 og nr. 2015/76 og bekræftes i artikel 5 i forordning nr. 2015/76. Kravet om, at »kontrakterne ... for vins vedkommende [skal] omfatte mindst 100 hektoliter og for most og koncentreret mosts vedkommende mindst 50 hektoliter«, skal ses i lyset af den erklærede hensigt om at oplagre større mængder, der derfor er egnede til at øve indflydelse på prisudviklingen (jf. herved især sjette betragtning til forordning nr. 2015/76). Men hvis det er dette, der er meningen med støttemekanismen, er det åbenbart uden betydning, om produktet er oplagret i en enkelt kælder eller i flere kældre på forskellige steder: det afgørende er — og dette sikres ved en kontrakt — at en tilstrækkelig stor samlet mængde forbliver oplagret.

5. Som et element af særlig betydning for afgørelsen af denne tvist fremtræder spørgsmålet om kontrol. Ifølge Kommissionen og det tyske interventionsorgan skal udtrykket »oplagringssted« forstås i betydningen af »eneste sted«, eftersom gennemførelsen af den kontrol skal sikres, som de kompetente nationale myndigheder i henhold til artikel 7 i forordning nr. 2015/76 skal foretage hos producenterne for at garantere, at betingelserne for støttens ydelse er overholdt.

Artikel 7, stk. 1, bestemmer: »Medlemsstaterne træffer alle foranstaltninger for at sikre den nødvendige kontrol, særlig for at muliggøre efterprøvning af identiteten af det produkt, kontrakten vedrører, og for at skabe sikkerhed for, at mængden af det oplagrede produkt svarer til de i kontrakten givne oplysninger.«

Mellem oplagringssted og kontrolprocedure eksisterer der uden tvivl en bestemt objektiv sammenhæng i den forstand, at kontrollen bliver enklere og derfor mere effektiv og billig, når det produkt, der skal overvåges, opbevares et enkelt sted. Eksistensen af et stort antal oplagringssteder ville, især hvis de ligger langt fra hinanden, vanskeliggøre gennemførelsen af denne kontrol, hvis nødvendighed understreges i ovennævnte artikel 7 og i forordningens præambel (jf. især fjerde betragtning).

Efter min mening kan man imidlertid ikke fra den påviste sammenhæng

mellem kontrolmekanisme og oplagringssted drage den slutning, at der kun kan være tale om et enkelt oplagringssted. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der kan opstå væsentlig det samme problem, både når der afsluttes en kontrakt med flere sammensluttede producenter, der oplagrer de forskellige mindre mængder hver i egen kælder, og når det drejer sig om en enkelt producent, der opbevarer sit eget produkt på flere oplagringssteder. Der opstår lignende vanskeligheder ved kontrollens gennemførelse, når en enkelt producent forpligter sig til at oplagre forskellige sorter bordvin (denne mulighed er udtrykkeligt hjemlet i de nationale gennemførelsesbestemmelser i Forbundsrepublikken Tyskland: jf. Bundesanzeiger 1977, nr. 243); hver vinsort *skal* opbevares i egen beholder; derfor er det tvingende nødvendigt at gentage de tekniske kontrolforanstaltninger for hver beholder. Desuden skal det anføres, at der opstår i det væsentlige samme kontrolvanskeligheder i alle de tilfælde, hvor producenter opbevarer vinen i forskellige beholdere, selv om det eventuelt sker i samme kælder.

Jeg anser derfor den fortolkning, der går ind for flere oplagringssteder, for den rigtigste, fordi den bedre imødekommer de eksisterende interesser og målene med fællesskabsbestemmelsen. Derved får det nationale interventionsorgan mulighed for i særlige, snævert begrænsede tilfælde, hvor det af kontrakten omfattede produkt er opdelt i små, langt fra hinanden oplagrede mængder, at vurdere — inden for rammerne af de skøn, det har fået tildelt i henhold til forordningen — om de faktiske forudsætninger tillader hensigtsmæssig og effektiv kontrol og samtidig garanterer, at denne kontrol ikke bliver for kostbar i forhold til det formål, der forfølges med støtteordningen. Det tilkommer, kort sagt, de kompetente statslige myndigheder at afgøre i hvert enkelt tilfælde efter de ovennævnte kriterier, om oplagringsstederne er så mange og så spredt beliggende, at de stiller sig hindrende i vejen for afslutning af kontrakten.

Den foreslåede løsning finder en bemærkelsesværdig bekræftelse i Domstolens dom af 11. juli 1973 (sag 3/73, Schöttler, Sml. 1973, s. 745), angående en præjudiciel anmodning om fortolkning af Rådets forordning nr. 172/67 og Kommissionens forordning nr. 1403/69. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1403/69 bestemte, at ydelse af denatureringspræmien er betinget af, at »interventionsorganerne fører kontrol«. I denne henseende fastslog Domstolen, at fællesskabslovgiver har givet afkald på at fastlægge fremgangsmåden ved kontrol i enkeltheder og har givet medlemsstaterne frihed til at fastlægge den på eget ansvar; den nationale lovgiver må derfor ved hjælp af en effektiv inspektion sikre, at denatureringen sker i overensstemmelse med de gældende (fællesskabsretlige) bestemmelser, og at krav om udbetaling af præmier er berettigede.

På samme måde bestemmer Kommissionens forordning nr. 2015/76 (i artiklerne 7 og 17) vedrørende støtten til vinproducenter, som ydes ved hjælp af ordningen med oplagringskontrakter, at de nationale interventionsorganer træffer de nødvendige kontrolforanstaltninger for at sikre overholdelse af betingelserne for ydelse af støtte, uden at fastsætte de nærmere gennemførelsesbestemmelser, hvorefter denne kontrol skal ske. Derved

beholdt medlemsstaterne en vis vurderingsfrihed inden for — vel at mærke — rammerne af de mål, der er fastsat i forordningen og skal overholdes af medlemsstaterne. Efter min mening kan de nationale interventionsorganer i medfør af denne skønsfrihed afslå at indgå kontrakter i grænsetilfælde, hvor der forekommer en for spredt oplagring af produktet.

6. Under retsforhandlingerne drøftedes det også, hvilken betydning der skulle tillægges udtrykket »producenter eller grupper af sådanne« i forordningens artikel 2, stk. 1, og dets eventuelle sammenhæng med spørgsmålet om oplagringsstedet. Kommissionen gjorde gældende, at dette fællesskabsbegreb omfattede vedvarende sammenslutninger, eksempelvis kooperative foretagender, men ikke producenter, der blot slår sig sammen med det formål at indgå en enkelt oplagringskontrakt i forening. Ifølge Kommissionen kunne en videre fortolkning medføre komplicerede hæftelsesproblemer, »hvis bare en af deltagerne ikke overholder de stipulerede betingelser, og de øvrige derfor også skal drages til ansvar herfor« (jf. skriftligt indlæg af 19. 12. 1978, pkt. 4).

Heraf ville Kommissionen drage den slutning, at de tilfælde, der skal undersøges af Domstolen, falder uden for forordningens anvendelsesområde i det omfang, det drejer sig om grupper af producenter uden vedvarende retlige forbindelser.

Jeg mener, at denne side af sagen er uden relevans for besvarelsen af det spørgsmål, der er stillet af den tyske ret. Domstolen blev ikke anmodet om at udtale sig om begrebet grupper af producenter. Jeg skal ikke desto mindre anføre, at den opfattelse, der gøres gældende i det skriftlige indlæg, er i strid med de forklaringer, som Kommissionen selv gav det tyske landbrugsministerium i et telex af 19. januar 1978 — som blev citeret af sagsøgernes advokat under den mundtlige forhandling og ikke bestridt af Kommissionens befuldmægtigede. Heri anfører Kommissionen, at begrebet »producenter eller grupper af sådanne« også omfatter flere producenter, der slutter sig sammen uden retlige bånd for derved at samle den i forordningens artikel 5 krævede mindstemængde og på denne måde opnå fællesskabsstøtte. Det kan ikke siges, at grupper af denne art falder uden for området for den pågældende forordning. De synes tværtimod at imødekomme det formål, der er bestemmende for hele ordningen med oplagringskontrakter. Endvidere finder den restriktive opfattelse ingen bekræftelse i forordningens ordlyd eller systematik. Det kan også udelukkes med sikkerhed, at et flertal af kontraktsparter, der alle hæfter i samme omfang og solidarisk for overholdelsen af kontraktsbestemmelserne, kan udgøre en teknisk hindring for ansvarsordningens funktion.

7. Jeg mener derfor, at Domstolen skal besvare det enslydende spørgsmål, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har forelagt ved tre kendelser af 10. oktober 1978, således:

»I medfør af Kommissionens forordning nr. 2015/76 af 13. august 1976, især artikel 4, stk. 2, litra c), og artikel 14, litra a), kan oplagringskontrakter, der for vins vedkommende omfatter mindst 100 hektoliter og for mosts vedkommende mindst 50 hektoliter, afsluttes med enkelte producenter eller grupper af sådanne, også selv om hele denne mindstemængde ikke er oplagret et enkelt sted. Det nationale interventionsorgan kan imidlertid afslå at indgå kontrakt, hvis det produkt, der skal oplagres, og som kan tilhøre en eller flere producenter, bliver oplagret i små mængder fordelt på flere steder, der ligger så langt fra hinanden, at dette forhindrer eller på unormal vis fordyrer den kontrol, der er foreskrevet i forordningens artikel 7.«