FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 14. juli 1998 *

1. Med det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Bari (Italien), ønskes en fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser om markedet for vin, idet det ønskes afgjort, om forbuddet mod plantning af nye vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer var i kraft i 1991 og 1992.

2. Den forelæggende ret har anført, at Domstolens afgørelse er nødvendig, for at retten kan tage stilling til en sag, som Manfredi har anlagt til prøvelse af den bøde (og af påbuddet om at rydde de plantede vinstokke), som de regionale italienske myndigheder havde pålagt ham, idet han efter deres opfattelse havde overtrådt administrative bestemmelser derved, at han havde plantet vinstokke uden at have tilladelse hertil.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

3. Redegørelsen for de faktiske omstændigheder i forelæggelseskendelsen er særdeles kortfattet. I 1991 og 1992 plantede sagsøgeren uden at have den fornødne tilladelse vinstokke af sorten »Italia« bestemt til fremstilling af spisedruer på et ham tilhørende område på 2,7331 ha i nærheden af Mola di Bari (hvilket blev fastslået af inspektørerne fra Corpo Forestale dello Stato (de italienske forstmyndigheder), Bari Afdeling, ved protokol nr. 19 af 9.4.1996).

4. På grundlag heraf traf det regionale kontor for tvistigheder i regionen Apulien afgørelse nr. 2387/96/A af 3. december 1996, hvorved

a) det blev fastslået, at Manfredi havde tilsidesat artikel 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin [1], som sanktioneret ved artikel 4 i lovdekret nr. 370/1987, ændret til lov nr. 460/1987, og

b) han blev pålagt en bøde på 2 763 100 ITL og pålagt at rydde de ulovligt plantede vinstokke.

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT L 84, s. 1.

5. Manfredi anlagde sag ved Pretura circondariale di Bari til prøvelse af afgørelsen. Retten fandt, at der var tvivl med hensyn til fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der var hjemmel for sanktionen, og anmodede derfor Domstolen om at tage stilling til, om »forbuddet mod nyplantning af vinstokke i artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 også omfatter vinstoksorter bestemt til fremstilling af spisedruer«.

De fællesskabsretlige bestemmelser

6. Forordning nr. 822/87, som er den centrale, generelle retsakt på vinområdet, er det andet forsøg på at kodificere de fællesskabsretlige bestemmelser inden for denne sektor. De var indtil da samlet i »talrige ... komplicerede ... og spredte« retsakter. Det første forsøg var Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 [2], hvorved den fælles markedsordning for vin blev indført. Yderligere ændringer, der blev foretaget efterfølgende, nødvendiggjorde en ny kodificering.

7. Forordning nr. 822/87 indeholder alle de bestemmelser, der indtil da fandtes i mange forskellige retsakter. Kodificeringen har ikke på alle punkter været kendetegnet af den nødvendige indbyrdes sammenhæng og heller ikke fuldt ud været i overensstemmelse med den begrundelse, der har været anført i de mange betragtninger [3]. Med hensyn til forbuddet mod plantning af nye vinstokke har bestemmelserne gennemgået forskellige faser, som jeg kort vil redegøre for.

i) *Situationen forud for forordning nr. 822/87: forbuddet og undtagelserne herfra indtil 1990*

8. Den bestemmelse, der var gældende forud for forordning nr. 822/87, var artikel 30 i forordning nr. 337/79. Denne artikel var blevet ændret flere gange. I denne bestemmelse, som affattet ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 454/80 af 18. februar 1980 [4], var det fastsat, at »enhver nyplantning af vinstokke [er] forbudt indtil den 30. november 1986, bortset fra arealer bestemt til produktion af druer fra sorter, der for den pågældende administrative enheds vedkommende er klassificeret udelukkende som sorter med druer til spisebrug«.

9. I henhold til artikel 1, stk. 11, i Rådets forordning (EØF) nr. 1208/84 af 27. april 1984 om ændring af forordning nr. 337/79 [5] blev dette generelle forbud forlænget til den

2 — EFT L 54, s. 1.

3 — I skrivelse af 30.4.1997, som Kommissionen tilstillede den italienske regering, og som regeringen har fremlagt i sagen, indrømmede Kommissionen, at 16. betragtning til forordning nr. 822/87 måtte betragtes som en fejl, der var begået i forbindelse med kodificeringen af de tidligere gældende bestemmelser. For så vidt angår denne betragtning og anvendelsen af den som fortolkningskriterium skal jeg henvise til punkt 36.

4 — EFT L 57, s. 7.

5 — EFT L 115, s. 77.

31. august 1990 og undtagelsen med hensyn til spisedruer blev samtidig ophævet med virkning fra den 1. maj 1984. Der kunne i ganske særlige tilfælde meddeles tilladelse til nyplantninger af visse vinstoksorter, dog ikke for sorter bestemt til fremstilling af spisedruer.

ii) *Den kodificering, der blev foretaget ved forordning nr. 822/87*

10. Med henblik på at kodificere ovennævnte bestemmelser havde artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87 følgende ordlyd:

»Enhver nyplantning af vinstokke er forbudt indtil den 31. august 1990.

Medlemsstaterne kan dog meddele tilladelse til nyplantninger på arealer bestemt til fremstilling af kvbd [kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder], for hvilke Kommissionen anerkender, at produktionen på grund af sine kvalitative egenskaber langtfra er tilstrækkelig til at dække efterspørgslen.«

11. I henhold til samme artikels stk. 2 kunne medlemsstaterne meddele tilladelse til visse nyplantninger på bestemte arealer og med nærmere angivne formål, dog ikke til plantning af vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer.

iii) *Den efterfølgende situation, dvs. fra 1990 til 1996*

12. Det generelle forbud mod nyplantning af vinstokke, der var gældende indtil den 31. august 1990, blev på ny forlænget indtil den 31. august 1996, jf. artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3125/90 af 14. maj 1990 om ændring af forordning nr. 822/87 [6]. Da denne forordning i henhold til artikel 2 fandt anvendelse med virkning fra den 1. september 1990, var forbuddet gældende både før og efter den 31. august 1990 og uden afbrydelse.

13. Forlængelsen betød selvfølgelig, at den materielle rækkevidde, såvel af forbuddet — efter dets allerede gældende ordlyd — som af undtagelserne herfra, blev opretholdt. Det var kun perioden, der blev ændret.

6 — EFT L 132, s. 19.

14. Opretholdelsen af det generelle forbud var begrundet i betragtningerne til forordning nr. 1325/90 på følgende måde: »Det forbud mod nyplantning af vinstokke, der er fastsat i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 822/87 ... udløber ved udgangen af vinproduktionsåret 1989/90; da denne sektor er præget af strukturelle overskud, er der indført en ordning med frivillig nedlæggelse af vindyrkningsarealer med nedlæggelsespræmie, som gælder indtil 1995/96; for ikke at miste virkningerne af nedlæggelsen af vindyrkningsarealer *bør forbuddet mod nyplantning af vinstokke forlænges i det mindste til samme dato sammen med de ledsagende undtagelser, bortset fra forbuddet for visse kvbd*, for hvilke forlængelsen kan begrænses med et enkelt vinproduktionsår, indtil der vedtages en endelig ordning« [7].

Den italienske bestemmelse, som hjemler sanktionen

15. I artikel 4, stk. 3, i lovdekret nr. 370/1987, ændret til lov nr. 460/1987, er det fastsat, at »enhver, der overtræder de bestemmelser om nyplantninger af vinstokke, der er indeholdt i artikel 6 og 8 i forordning nr. (EØF) nr. 822/87«, idømmes en bøde og pålægges at rydde de ulovligt plantede vinstokke.

Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål

16. Der må først og fremmest ske en fastlæggelse af den relevante periode. Der skal således foretages en fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser, således som de var i 1991 og 1992. En nærmere undersøgelse af, hvorledes lovgivningen har udviklet sig fra 1979 til 1996, kan udgøre rimelige fortolkningselementer, men man må ikke glemme, at de faktiske omstændigheder, sagen vedrører — og dermed også den lovgivning, der er gældende på det pågældende tidspunkt — kun omfatter 1991 og 1992.

17. Som det fremgår af ovennævnte fællesskabsretlige bestemmelser, har situationen været som følger:

— I en vis periode var det forbud mod plantning af nye vinstokke, der blev indført i 1979 og ændret i 1980, ikke til hinder for plantning af vinstoksorter bestemt til fremstilling af spisedruer, idet der kunne meddeles tilladelse hertil i særlige tilfælde. For disse sorter gjaldt der undtagelsesvis en ordning med tilladelser indtil den 1. maj 1984, således som det kan udledes af artikel 30 i forordning nr. 337/79, som affattet i 1980 [8].

7 — Fremhævelsen findes ikke i den originale tekst.

8 — Jf. punkt 8 ovenfor.

— Med virkning fra den 1. maj 1984 blev undtagelsen med hensyn til spisedruer ophævet i henhold til forordning nr. 1208/84, og det generelle forbud omfattede også plantning af sådanne vinstokke. Dette generelle forbud blev i samme form forlænget uden afbrydelse, først indtil den 31. august 1990 [9], derefter til samme dato i 1996 [10]. Efter 1996 er hele ordningen blevet ændret væsentligt, hvilket jeg vil omtale i det følgende.

18. Efter min opfattelse er det vigtigt at understrege den lovgivningsmæssige ændring, der blev gennemført i 1984. Indtil dette tidspunkt omfattede forbuddet mod nyplantning af vinstokke udtrykkeligt ikke (hele tiden i form af en specifik undtagelse fra et mere generelt forbud) sorter bestemt til fremstilling af spisedruer. Med virkning fra maj 1984 blev den nævnte undtagelse imidlertid ophævet, og plantning af vinstoksorter til fremstilling af spisedruer faldt følgelig ind under det generelle forbud. Denne ændring kom ikke alene til udtryk gennem affattelsen af forordning nr. 1208/84, således som jeg har omtalt ovenfor. Den blev også begrundet i betragtningerne til forordningen, idet det i ottende betragtning hedder: »Da den nuværende dyrkningskapacitet for druer til spisebrug er større end behovet, bør forbuddet mod nyplantning gælde for alle vindyrkningsarealer ...« [11].

19. Efter min opfattelse er der således ingen tvivl om, at fællesskabslovgiver i 1984 udtrykkeligt og klart har villet forbyde nyplantninger af vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer. Afgørelsen herom, som retligt er kommet til udtryk ved, at undtagelsen, hvorefter sådanne vinstokke ikke var omfattet af det generelle forbud, blev ophævet, skulle i princippet være i kraft i en periode på fem år, men blev forlænget flere gange indtil 1996.

20. I 1991 og 1992 omfattede forbuddet mod plantning af nye vinstokke derfor også vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer. Henset til situationen på markedet fandt fællesskabslovgiver det ikke hensigtsmæssigt at undtage sådanne nyplantninger fra det generelle forbud (således som det tidligere var sket), og forbuddet omfattede derfor også sorter bestemt til fremstilling af spisedruer. Endvidere indgik forbuddet i en helhed af bestemmelser, der blev vedtaget samtidig (navnlig præmier for nedlæggelse af vindyrkningsarealer bestemt til fremstilling af spisedruer) med henblik på at begrænse produktionsoverskuddet i den pågældende sektor.

21. Ånden bag og ordlyden af bestemmelsen, koncipistens erklærede ønske og den omstændighed, at bestemmelsen indgår i en helhed af strukturelle bestemmelser, peger i samme retning, nemlig at det forbud, der var gældende i 1991 og 1992, var absolut, og i modsætning til, hvad der var tilfældet mellem 1979 og 1984, omhandlede de mulige undtagelser ikke spisedruer.

9 — Jf. punkt 9 ovenfor.

10 — Jf. punkt 12 ovenfor.

11 — I denne betragtning hedder det videre: »Der bør være mulighed for at undtage arealer bestemt til fremstilling af kvbd i de tilfælde, hvor efterspørgslen vil kunne vise sig at overstige udbuddet i betydelig grad.« Undtagelsen omfatter derfor ikke sorter til fremstilling af spisedruer.

22. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87, hvorved det generelle forbud mod at plante nye vinstokke blev opretholdt indtil den 31. august 1990, en periode, som i henhold til forordning nr. 1325/90 blev forlænget til 1996, er formuleret så bredt, som det overhovedet er muligt [12], idet »enhver« nyplantning af vinstokke er forbudt, uanset sorten. Bestemmelsen er utvetydig, og når man straks efter, nemlig i samme artikel, har måttet fastsætte visse undtagelser fra forbuddet, hvoraf dog ingen vedrører sorter til fremstilling af spisedruer, er det netop som følge af, at forbuddet er absolut.

23. Såfremt bestemmelsen ses i den sammenhæng, den indgår i, dvs. i en omfattende ordning med landbrugspolitiske foranstaltninger, taler resultatet også til fordel for den fortolkning, jeg har foreslået. En tilladelse til plantning af nye vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer ville ikke falde i tråd med en politik, hvorefter der på fællesskabsplan ydes præmier for rydning af sådanne vinstokke. Det ville være ulogisk at tillade plantning af sådanne vinstokke og samtidig, nemlig i form af økonomisk støtte, at begunstige og tilskynde til, at sådanne vinstokke ryddes.

24. Formålet med at begrænse overskudsproduktionen af spisedruer kommer konkret til udtryk i den politik, hvorefter der ydes støtte til rydning af vinstokke. Således er der i Rådets forordning (EØF) nr. 1442/88 af 24. maj 1988 om ydelse for produktionsårene 1988/89 til 1995/96 af præmier for endelig nedlæggelse af vinarealer [13] fastsat en præmie pr. hektar, bl.a. for »arealer tilplantet med sorter, der for den pågældende administrative enhed er klassificeret som spisedruer eller som både spisedruer og persningsdruer« [artikel 2, stk. 1, litra c)].

25. Såfremt man har ydet præmier for endelig nedlæggelse af vindyrkningsarealer bestemt til fremstilling af spisedruer i vindyrkningsårene fra 1988/89 til 1995/96, måtte det være logisk ikke at tillade nyplantninger af sådanne sorter i den pågældende periode. For mig at se er det af interesse at understrege sammenhængen mellem disse to synspunkter:

a) På den ene side den restriktive politik, hvis formål er at begrænse produktionen af spisedruer gennem samtidige indgreb, såvel med hensyn til de vinstoksorter af denne type, som allerede findes (og hvor man tilskynder til, at de ryddes), som til fremtidige vinstokke (som ikke må nyplantes). Det var den kurs, der blev fulgt i perioden mellem 1984 og 1996.

b) På den anden side den politik, hvorved man søgte at fremme produktionen af spisedruer, og hvorefter såvel forbuddet mod nyplantninger som bestemmelser,

12 — Jf. punkt 9 og 10 ovenfor.

13 — EFT L 132, s. 3.

som fremmer nedlæggelsen af bestående vindyrkningsarealer, ophæves. Denne kurs blev fulgt inden 1984 (og er blevet genoptaget fra 1996, således som jeg vil redegøre nærmere for i det følgende).

26. Sammenfattende må det således fastslås, at i mangel af holdbare argumenter, som kan gendrive den fortolkning af bestemmelsen, der er en naturlig følge af dens ordlyd, dens formål, koncipistens erklærede vilje og af, at den indgår i en homogen helhed af strukturelle gennemførelsesforanstaltninger, kan resultatet kun blive, at i den omtvistede periode var det forbudt at plante nye vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer.

Argumenter til støtte for, at en sådan fortolkning ikke er holdbar

27. Kommissionen og den franske regering, der har afgivet indlæg i sagen, er enige i den fortolkning, som også efter min opfattelse, er den rigtige. Den græske regering og sagsøgeren i hovedsagen har derimod fremført argumenter til støtte for, at den fortolkning, jeg har foreslået, ikke er holdbar, mens den italienske regering ikke har taget endelig stilling, men synes at være af den opfattelse, at forbuddet ikke finder anvendelse. Den forelæggende ret har i sin kendelse anført fire mulige argumenter, som er en sammenfatning af de synspunkter, der taler til støtte for, at forbuddet mod plantning af nye vinstokke ikke omfattede vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer [14].

i) *Spisedruer som en del af den fælles markedsordning for vin*

28. Det første af disse argumenter er baseret på, at Fællesskabets indgriben på vinområdet alene kan omfatte druer bestemt til fremstilling af vin, men ikke spisedruer, som ikke er bestemt til fremstilling af vin. Dette argument er navnlig fremført af sagsøgeren i hovedsagen. Sagsøgeren har herved henvist til formålet med den fælles markedsordning for vin og til, at spisedruer ikke forekommer i den liste over produkter i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 822/87, der er omfattet af ordningen.

29. Efter min opfattelse taler flere omstændigheder for, at dette argument må forkastes. Den første er en generel betragtning, nemlig at den fælles markedsordning for vin logisk set må kunne berøre bestemmelserne om

14 — Den nationale ret har i forelæggelseskendelsen understreget, at italienske domstole (konkret Tribunale amministrativo regionale di Sicilia og flere »Pretori«, hvis afgørelser retten har omtalt) har indtaget forskellige og endog modstridende standpunkter med hensyn til fortolkningen af den omtvistede bestemmelse. I deres indlæg har såvel Kommissionen som den italienske regering også henvist til disse forskellige fortolkninger. Dette understreger, hvor nødvendigt det er med en ensartet fortolkning af den fællesskabsretlige bestemmelse, og at det præjudicielle spørgsmål, Pretura circondariale di Bari har forelagt, er berettiget. I retsmødet omtalte sagsøgeren i hovedsagen derimod en dom afsagt den 20.3.1997 af Corte Suprema di cassazione (nr. 7625/97, RGN 3106/96), hvori retten, som traf afgørelse som sidste instans uden at have forelagt et præjudicielt spørgsmål, fastslog, at der ikke var tale om et forbud, idet den herved alene henviste til sekstende betragtning til forordning nr. 822/87.

vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer, som let kan forarbejdes til vin [15]. For at løse dette problem og undgå den dermed forbundne forøgelse af vinproduktionen, som allerede udviser et overskud, er der efter min opfattelse intet til hinder for, at Fællesskabets regulering af den pågældende sektor også kan omfatte denne type vinstokke. Selv om det muligvis er en selvfølgelighed, må jeg dog i relation til sagsøgerens vedholdende henvisning til den anden del af udtrykket »viti-vinicole« påpege, at den første del af udtrykket dækker begrebet vinstokke, hvis eneste produkt kan anvendes både til fremstilling af vin og til at forbruges som en frugt.

30. Ved de forskellige forordninger, der er udstedt som led i den fælles markedsordning for vin, er der indført bestemmelser med henblik på at regulere forskellige aspekter omkring fremstillingen af spisedruer. Uanset om der er tale om forordninger med henblik på at klassificere dem [16], med henblik på undtagelsesvis at tillade nyplantninger [17], med henblik på at begrænse produktionen af dem [18], med henblik på at forbyde, at de anvendes til fremstilling af vin [19] eller med henblik på at indføre en forpligtelse til at lade den således fremstillede vin destillere [20], må det fastslås, at de fællesskabsretlige bestemmelser på vinområdet indeholder en lang række henvisninger til begrebet spisedruer.

31. Dette viser, at selv om de pågældende forordninger først og fremmest har til formål at fastlægge den retlige ramme med hensyn til Fællesskabets indgriben i vinproduktionen, kan de ligeledes — hvilket de da også gør — omhandle produkter som f.eks. spisedruer, nemlig som følge af en eventuel påvirkning af vinproduktionen.

32. For så vidt angår argumentet om, at spisedruer ikke omhandles i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 822/87, dvs. i den liste over produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for vin, beviser de bestemmelser, jeg har omtalt ovenfor, lige det modsatte. En sådan undladelse må ikke betragtes isoleret, men skal ses i relation til en ganske vist alt i alt kompleks lovgivning, hvis specifikke bestemmelser (for så vidt angår spisedruer) utvetydigt viser, at Fællesskabets indgriben i denne del af landbrugsområdet også retter sig mod fremstillingen af den nævnte type druer og de hermed forbundne øvrige aspekter.

15 — Således hedder det i artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2389/89 af 24.7.1989 om de almindelige regler for vinstoksorternes klassificering (EFT L 132, s. 1): »Den samme vinstoksort kan undtagelsesvis optages både som vinstoksort med druer til spisebrug og som vinstoksort med druer til persning.«

16 — Jf. artikel 2 i forordning nr. 2389/89.

17 — Jf. herved de ovenfor i punkt 8 nævnte bestemmelser.

18 — Jf. herved ottende betragtning til forordning nr. 1208/84, som er gengivet ovenfor i punkt 18.

19 — Artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 822/87, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1592/96 af 30.7.1996 (EFT L 206, s. 31), bestemmer:
»Indtil den 31.7.1997 skal vin fremstillet af druesorter, der ikke er opført som druesorter til persning i klassificeringen over vinstoksorter for den administrative enhed, hvor disse druer er blevet høstet, og som ikke udføres i det pågældende produktionsår, destilleres inden en dato, som nærmere skal fastlægges. Medmindre der træffes undtagelsesbestemmelser, må sådan vin kun afsættes til destillation.
Fra den 1.8.1997 kan de i første afsnit omhandlede druer ikke anvendes til vinfremstilling.«

20 — Den i den foregående fodnote citerede bestemmelse (artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 822/87) havde i den oprindelige affattelse følgende ordlyd: »Vin fremstillet af druesorter, der ikke er opført som vinstoksorter med druer til persning i klassificeringen over vinstoksorter for den administrative enhed, hvor disse druer er blevet høstet, og som ikke udføres, skal destilleres inden udgangen af det produktionsår, hvor vinen er blevet produceret ...«

ii) *Sekstende betragtning til forordning nr. 822/87*

33. Det andet af de argumenter, der er fremført til støtte for, at den fortolkning, jeg har foreslået, ikke er holdbar, er baseret på 16. betragtning til forordning nr. 822/87, hvori det hedder, at »det er berettiget — i betragtning af deres ringe omfang — fra dette forbud [mod nyplantninger] at fritage nyplantninger i medlemsstater, hvor den årlige producerede vinmængde er på under 25 000 hl, samt — på grund af deres bestemmelse — nyplantninger med vinstoksorter, der udelukkende er klassificeret som vinstoksorter med spisedruer«.

34. Denne betragtning forklarer, hvorfor vinstoksorter med spisedruer måtte undtages fra det generelle forbud mod nyplantninger. Dens værdi som fortolkningselement er således forbundet med, at undtagelsen blev indført og/eller opretholdt i forbindelse med den hertil svarende fællesskabsretlige bestemmelse. Såfremt undtagelsen ikke fandtes, ville det ikke give mening at opretholde dens forklarende element i en anden retlig sammenhæng.

35. Ovennævnte betragtning fandtes allerede i betragtningerne til forordning nr. 454/80 [21], og den udgjorde sammen med den pågældende forordnings artikel 1 en sammenhængende helhed, idet nyplantninger af vinstoksorter med spisedruer i henhold til artiklen var undtaget fra det generelle forbud mod nyplantninger, og betragtningen gav blot den egentlige begrundelse for denne undtagelse.

36. Det forekommer derimod ikke logisk, at betragtningen er gentaget i forordning nr. 822/87. Kommissionen har da også indrømmet, at indsættelsen af den sidste sætning i denne betragtning var en fejl, der blev begået i forbindelse med kodificeringen af de tidligere gældende bestemmelser. Denne del af betragtningerne til forordningen svarer ikke til nogen bestemmelse i forordning nr. 822/87. Den kan derfor ikke tillægges nogen betydning ved fortolkningen af en bestemmelse, hvis formål i hele perioden fra 1984 til 1996 har været at opretholde det generelle forbud mod nyplantninger, dog med visse undtagelser, der ikke vedrører spisedruer.

37. Alt i alt må det derfor efter min opfattelse fastslås, at den omstændighed, at sidste sætning i 16. betragtning er medtaget i betragtningerne til forordning nr. 822/87, skyldes en fejl, der består i, at der i en kodificeret retsforskrift er medtaget en del af begrundelsen for en tidligere gældende bestemmelse, uanset at den dispositive bestemmelse, som den svarede til, allerede var blevet ændret.

21 — Jf. fodnote 4.

iii) *Betydningen af den nye forordning nr. 1592/96*

38. Endelig er det tredje og fjerde argument, som er fremført til støtte for, at forbuddet mod plantning af vinstokke til fremstilling af spisedruer ikke finder anvendelse, baseret på de nye bestemmelser, der blev indført ved forordning nr. 1592/96, hvorved forordning nr. 822/87 blev ændret.

39. I henhold til forordning nr. 1592/96 kunne der med virkning fra den 1. september 1996 foretages nyplantninger af vinstokke med spisedruer [22], idet det tidligere gældende generelle forbud blev ophævet i relation til disse druer. Ved denne forordning blev artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87 således ændret endnu en gang, idet bestemmelsen blev erstattet af følgende bestemmelse: »Al ny beplantning af druesorter i den pågældende administrative enhed, bortset fra sorter, der alene er klassificeret som spisedruer, er forbudt indtil den 31. august 1998 ...«

40. Det fremgår uden videre, at den nye forordning er udtryk for en ny politisk kurs inden for vinområdet, der er den modsatte af den, der var gældende i perioden fra 1984 til 1996, eftersom forordningen indeholder en undtagelse fra forbuddet mod nyplantning af vinstokke for så vidt angår vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer (idet de til gengæld ikke må anvendes til fremstilling af vin [23], hvilket tidligere undtagelsesvis var tilladt).

41. Som jeg tidligere har understreget, må en tilladelse til at plante nye vinstokke til fremstilling af spisedruer med virkning fra 1996 logisk set medføre en ophævelse af den politik, hvorefter der ydes præmier for nedlæggelse af sådanne vinarealer. Dette blev da også fastsat ved Rådets forordning (EF) nr. 1595/96 af 30. juli 1996 om ændring af forordning nr. 1442/88 [24]. Logisk set kan sådanne præmier ikke længere ydes, såfremt der vedtages en politik, som begunstiger fremstillingen af spisedruer, og som også omfatter en tilladelse til at foretage nyplantninger [25].

42. Efter min opfattelse er de nye bestemmelser, der blev indført ved forordning nr. 1592/96 (og suppleret ved forordning nr. 1595/96 med hensyn til præmier for nedlæggelse af vinarealer) et yderligere argument — hvis et sådant er nødvendigt — til støtte for den af mig foreslåede fortolkning af artikel 6 i forordning nr. 822/87 for så vidt angår 1991 og 1992, som den foreliggende sag vedrører.

22 — I betragtningerne til forordningen er denne foranstaltning begrundet som følger: »Al ny beplantning med vin er forbudt indtil den 31.8.1996; i betragtning af markedssituationen for vin bør det nuværende forbud forlænges med to produktionsår i afventning af Rådets beslutninger om reformen af sektoren; forbuddet bør dog dels ikke omfatte arealer til dyrkning af spisedruer, dels bør der undtages herfra med hensyn til vine, som markedet efterspørger på grund af deres kvalitetsegenskaber«.

23 — Jf. herved den ændring af artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 822/87, som jeg har omtalt i fodnote 19 og 20.

24 — EFT L 206, s. 36.

25 — Således hedder det i betragtningerne til forordning nr. 1595/96: »idet arealer til dyrkning af druesorter, der udelukkende er klassificeret som spisedruer, ikke er omfattet af forbuddet mod ny beplantning i henhold til artikel 6 i forordning (EØF) nr. 822/87, bør disse arealer udelukkes fra at kunne opnå præmie for endelig nedlæggelse af vinarealer.«

43. Af den omstændighed, at der ved forordning nr. 1592/96 måtte indføres nye bestemmelser, hvorved et indtil da gældende forbud udtrykkeligt blev ophævet, kan det modsætningsvis sluttes, at det i de foregående år var forbudt at plante nye vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer. Såfremt det efter den tidligere gældende ordning havde været tilladt at foretage nyplantninger af sådanne vinstokke, ville det have været tilstrækkeligt at vedtage en ny forlængelse med henblik på at opretholde denne situation fra og med 1996. Netop fordi de tidligere gældende bestemmelser indeholdt et forbud, måtte der i 1996 foretages en ændring af de hertil svarende artikler.

44. Sammenfattende er det min opfattelse, at de argumenter, der er fremført til støtte for, at der i den omtvistede periode gjaldt et forbud, er langt vægtigere end argumenterne for det modsatte. Jeg skal derfor foreslå, at det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 822/87 var til hinder for, at der i 1991 og 1992 blev foretaget nyplantninger af vinstokke bestemt til fremstilling af spisedruer.

45. Endelig finder jeg det ikke hensigtsmæssigt at tage stilling til, hvad den italienske regering i sit indlæg har anført subsidiært, og hvorefter der ikke skal bringes sanktioner i anvendelse over for italienske »erhvervsdrivende«, som har overtrådt forbuddet mod plantning af nye vinstokke, idet de troede, at forbuddet ikke omfattede sorter til fremstilling af spisedruer. Jeg er enig med Kommissionen i, at det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om de pågældende erhvervsdrivende har været i en undskyldelig vildfarelse, og til retsvirkningerne heraf med hensyn til placeringen af et eventuelt ansvar.

46. Endelig finder jeg den italienske regerings bemærkning om en eventuel fritagelse for de »negative finansielle følger for Italien ... ved afslutningen af de årlige regnskaber«, endnu mindre relevant, idet der er tale om et problem, som ikke har noget at gøre med det præjudicielle spørgsmål, den nationale ret har forelagt, og selvfølgelig heller ikke med de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Forslag til afgørelse

47. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Bari, besvares som følger:

»Artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin var til hinder for, at der i 1991 og 1992 blev foretaget nyplantninger af vindyrkningsarealer bestemt til fremstilling af spisedruer.«