1. Artikel 5, stk. 1, litra a), andet afsnit, i forordning nr. 817/70 om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder, der fremstilles »i henhold til traditionel praksis«, indeholder en undtagelse fra hovedreglen om, at kun bestemte vinstoksorter kan anvendes. Bestemmelsen kan ikke fortolkes således, at den tillige tillader medlemsstaterne — under henvisning til traditionel praksis — at gøre undtagelse fra hovedreglen om, at forarbejdningen af druer til most og af most til vin skal ske inden for det bestemte høstområde.

   For så vidt angår undtagelserne fra hovedreglen om forarbejdning inden for det bestemte høstområde, fremgår det af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 3, at Kommissionen er bemyndiget til at fastsætte de nærmere betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan meddele undtagelser. Ved at fastsætte, at sådanne undtagelser alene kan omfatte virksomheder i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde, har Kommissionen hverken krænket proportionalitetsprincippet eller overskredet grænserne for den af Rådet givne bemyndigelse.

2. Proportionalitetsprincippet indebærer et krav om, at de foranstaltninger, der træffes i henhold til retsakter fra Fællesskabets institutioner, er egnet til at gennemføre det tilsigtede mål og ikke går videre end nødvendigt i dette øjemed.

3. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1698/70, som i forbindelse med fremstillingen af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder bestemmer, at tilladelser til forarbejdning uden for det bestemte høstområde alene kan gives til virksomheder i umiddelbar nærhed af dette område, udgør ikke et ulovligt indgreb i de pågældende vinproducerende virksomheders udøvelse af deres grundrettigheder. Bestemmelsen berører nemlig hverken eksistensgrundlaget for disse virksomheder eller kerneområdet for det frie erhvervsvalg, idet den alene regulerer udøvelsen af erhvervet og forfølger et mål, der er i Fællesskabets almene interesse, nemlig at fremme kvaliteten af den fremstillede vin.

RETSMØDERAPPORT
i sag 116/82 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *De over for forbundsregeringen påtalte overtrædelser*

1. Kommissionen har i stævningen anført, at nationale bestemmelser i følgende fire tilfælde er fastsat og anvendes i strid med fællesskabsbestemmelserne:

a) *forbudet mod indførsel af vin der ikke er fremstillet i overensstemmelse med de regler, der gælder i producentmedlemsstaten*; forbudet blev indført ved § 18,

* Processprog: Tysk.

stk. 1, punkt 1, litra a) og b), i vinloven af 14. juli 1971 (BGBl. 1971 I, s. 893),

b) *forbudet mod at sammenstikke hedvin importeret fra et land med hedvin fra andre lande*; forbudet blev indført ved vinlovens § 23, stk. 2,

c) bestemmelsen i vinlovens § 64, *hvorefter k. v. b. d. kan fremstilles uden for vindyrkningsområderne*,

d) *den upræcise afgrænsning af de områder der er egnet til fremstilling af k. v. b. d.*; denne afgrænsning fremgår af bilag IV, afsnit I, punkt 11, i vinbekendtgørelsen (BGBl. 1971 I, s. 926).

B — *Retsforhandlinger*

2. Idet Kommissionen var af den opfattelse, at de førnævnte bestemmelser var i strid med traktaten samt med de bestemmelser, der er udstedt som led i den fælles markedsordning for vin, iværksatte den ved skrivelse af 12. juni 1972 proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169 og anmodede Forbundsrepublikken Tyskland om at afgive en udtalelse vedrørende de forskellige påtalte overtrædelser.

3. Ved skrivelse af 27. november 1972 afgav forbundsregeringen en udtalelse, hvori den tog stilling til de anførte forhold.

4. Den 18. oktober 1973 fremsatte Kommissionen to begrundede udtalelser, der blev tilstillet forbundsregeringen den 25. oktober 1973. Den ene af disse to udtalelser, der omhandlede betegnelserne »Sekt«, »Weinbrand« og »Prädikatssekt« blev behandlet særskilt og lå til grund for et senere søgsmål, som er genstand for sag 12/74 (dom af 20. februar 1975, Sml. s. 181).

5. Den anden begrundede udtalelse vedrører bl. a. de overtrædelser, der påtales under nærværende sag. Den 6. februar 1974 traf Kommissionen første gang beslutning om at anlægge sag ved Domstolen vedrørende disse overtrædelser.

6. De af Kommissionen påtalte overtrædelser var derefter genstand for en række drøftelser; foranlediget af oplysninger fra den tyske regering, hvorefter der var gennemført en række foranstaltninger til ændring af de kritiserede bestemmelser, udsatte Kommissionen flere gange sin beslutning om at anlægge sag ved Domstolen.

7. Drøftelserne førte imidlertid ikke til et resultat, som Kommissionen fandt tilfredsstillende, og den anlagde følgelig nærværende sag den 4. april 1982. Skriftvekslingen er gennemført forskriftsmæssigt.

8. Forbundsregeringen har i svarskriftet oplyst, at § 18 og § 23, stk. 2, i vinloven af 1971 blev ophævet ved en ændringslov af 27. august 1982 (BGBl. 1982 I, s. 1177), således at de ovenfor under punkt 1, a) og b), omtalte overtrædelser hermed er bragt til ophør.

9. Kommissionen har i replikken af 17. februar 1983 taget til efterretning, at det traktatbrud, som hævdedes begået ved disse to forhold, hermed er bragt til ophør, og den har frafaldet den i så henseende nedlagte påstand; sagsøgte påstås imidlertid også tilpligtet at betale sagsomkostninger i relation til disse to klagepunkter.

10. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Idet forbundsregeringen i duplikken har oplyst at have fastsat bestemmelser i overensstemmelse med fællesskabsforskrifterne, hvorefter også

det ovenfor under punkt d) nævnte forhold menes at være berigtiget, har Domstolen ved skrivelse af 21. november 1985 anmodet Kommissionen om at afgive en udtalelse om det af forbundsregeringen anførte. Ved skrivelse af 13. december 1985 har Kommissionen frafaldet påstanden om, at der statueres traktatbrud i så henseende, hvorved den imidlertid har påstået forbundsregeringen tilpligtet også at afholde sagsomkostningerne vedrørende dette punkt.

II — Parternes påstande

11. *Kommissionen* har i stævningen nedlagt følgende påstande:

»1) Det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktaten, idet den

(1) ved at indføre og anvende vinlovens § 18, nr. 1, har tilsidesat princippet om frie varebevægelser, således som dette følger af den fælles markedsordning for vin,

(2) ved at indføre og anvende vinlovens § 23, stk. 2, nr. 2, har tilsidesat forordning (EØF) nr. 337/79, navnlig forordningens artikel 43, stk. 4,

(3) ved til stadighed at tillade forarbejdning af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder uden for de særlige dyrkningsområder eller de områder, som ligger umiddelbart op ad disse, har tilsidesat artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1698 af 25. august 1970,

(4) ikke har overholdt sine forpligtelser i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 338/79 om fastlæggelse af særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder.

2) Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

12. Kommissionen har i *replikken* samt ved skrivelse af 18. december 1985 frafaldet påstanden om, at der statueres traktatbrud i forbindelse med overtrædelserne under punkt (1), (2) og (4), og har fastholdt påstanden i stævningen om, at Forbundsrepublikken tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. *Forbundsregeringen* har i svarskriftet nedlagt følgende påstande:

»1) Det fastslås, at de påstævnede forhold er berigtiget, for så vidt angår klagepunkterne under 1. og 2. [stævningens punkt 1., (1) og (2)].

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Sagsøgeren tilpligtes at betales sagens omkostninger.«

III — Oversigt over de relevante fælleskabsbestemmelser

14. Rådets forordning nr. 817/70 af 28. april 1970 (EFT 1970, s. 228) fastlægger de særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Artikel 3 bestemmer:

»1) Hver medlemsstat udarbejder en liste over de til produktion af hver enkelt k. v. b. d. egnede vinstoksorter på dens territorium...

2) ...

3) Vinstoksorter, som i henhold til stk. 1 ikke er anført i listen, skal fjernes fra alle parceller eller vinstokarealer, der er bestemt til produktion af k. v. b. d.

Uanset foranstående afsnit kan medlemsstaterne dog tillade forekomsten af vinstoksorter, der ikke er opført på listen, for et tidsrum af tre år...« på nærmere betingelser.

Det hedder i artikel 5:

»1) a) K. v. b. d. må kun produceres af inden for det bestemte dyrkningsområde høstede druer af de i listen i henhold til artikel 3, stk. 1, anførte vinstoksorter.

Den foranstående bestemmelse udelukker ikke, at en k. v. b. d. produceres overensstemmende med artikel 3, stk. 3, eller fremstilles i henhold til traditionel praksis.

b) ...

2) Forarbejdningen af de i stk. 1, litra a), nævnte druer til most og af mosten til vin skal foregå inden for det samme bestemte dyrkningsområde, i hvilket de høstes.

Med forbehold af passende kontrolbestemmelser kan denne forarbejdning dog foretages uden for dette dyrkningsområde, såfremt dette er tilladt ifølge den producerende medlemsstats lovgivning.

3) Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 7 i forordning nr. 24.

Disse bestemmelser fastsætter særligt følgende:

— de forskrifter, efter hvilke medlemsstaterne kan tillade undtagelser fra reglen om, at forarbejdningen af druer til most og af most til vin skal finde sted inden for det samme bestemte dyrkningsområde,

— listen over de k. v. b. d., som fremstilles efter traditionel praksis i henhold til stk. 1.«

15. Denne bestemmelse svarer i det væsentlige til artikel 6 i Rådets forordning nr. 338/79 af 5. februar 1979 (EFT L 54, s. 48), der har afløst forordning nr. 817/70 og herved givet yderligere bestemmelser.

16. Efter fremgangsmåden i artikel 7 i forordning nr. 24 om den gradvise opretelse af en fælles markedsordning for vin (EFT 1959-1962, s. 116), hvortil der henvises i stk. 3 i artikel 5 i den ovenfor citerede bestemmelse, træffer Kommissionen — efter høring af »Forvaltningskomiteen for vin« — beslutning om foranstaltninger, der straks kan finde anvendelse. Artikel 7 i forordning nr. 24 svarer ordret til artikel 67 i Rådets forordning nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1), der har afløst forordning nr. 24 og herved givet yderligere bestemmelser.

17. Med hjemmel i bemyndigelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 817/70 udstedte Kommissionen forordning nr. 1698/70 af 25. august 1970 om visse undtagelser i forbindelse med fremstillingen af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (EFT 1970 II, s. 510). Det hedder i forordningens artikel 1, stk. 1:

»Ved fremstilling af en k. v. b. d. må forarbejdningen af druerne til most og af mosten til vin på de i forordning (EØF) nr. 817/70, artikel 5, stk. 2, andet afsnit, omhandlede betingelser kun finde sted efter indhentet tilladelse«.

Artikel 2, stk. 1, er sålydende:

»Den producerende medlemsstats kompetente organ må kun give forarbejdningstilladelse i henhold til artikel 1 til sådanne vinproducenter, som forarbejder druer eller most til produktion af en k. v. b. d. i deres virksomheder i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde.«

Det hedder i artikel 3:

»De i artikel 1 nævnte druer og den nævnte most må ikke opbevares på samme sted som druer eller most, der er uegnet til produktion af k. v. b. d.«,

og artikel 4 pålægger medlemsstaterne at træffe

»de nødvendige foranstaltninger til at sikre kontrollen med opbevaringen, omsætningen og forarbejdningen af de i artikel 1 nævnte druer og den nævnte most til vin«,

for at imødegå faren for uredelighed, såfremt der blev givet tilladelse til vinfremstilling uden for det bestemte dyrkningsområde, jfr. herved forordningens tredje betragtning. I henhold til denne betragtning må vinfremstilling uden for det bestemte dyrkningsområde begrænses

»til tilfælde, i hvilke druerne og mosten til produktion af en k. v. b. d. forarbejdes i en virksomhed, der ligger i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde«.

IV — De anfægtede nationale bestemmelser

18. Vinlovens § 5, første afsnit, har følgende indhold:

»Forarbejdning af kvalitetsvine uden for det bestemte dyrkningsområde

1. Ved fremstilling af en k. v. b. d. kan det i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 817/70 og de til dennes gennemførelse af Rådet eller Kommissionen for De europæiske Fællesskaber udstedte forordninger tillades, at forarbejdning af druerne til most og af mosten til vin finder sted uden for det bestemte dyrkningsområde, i hvilke druerne er høstet. Regeringerne i de vindyrkende delstater, på hvis område forarbejdning skal finde sted, fastsætter de for meddelelse af sådan tilladelse kompetente myndigheder.«

19. Vinlovens § 64 har følgende indhold:

»Forarbejdning

Indtil den 31. august 1976 kan tilladelse i medfør i medfør af § 5 for kvalitetsvine (§ 11) også meddeles til forarbejdning inden for det tyske vindyrkningsområde (§ 10, stk. 8), såfremt dette er i overensstemmelse med traditionel praksis som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra a), andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 817/70.«

V — Parternes anbringender og argumenter

20. *Kommissionen* har anført, at den faktiske anvendelse af vinlovens § 5 efter den 31. august 1976 er i strid med fællesskabsretten. Den »traditionelle praksis«, der er tilladt i henhold til artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 817/70 har efter Kommissionens opfattelse alene relation til stedet, hvor druerne høstes, men vedrører ikke forarbejdningen, der reguleres i artikel 5, stk. 2.

21. *Forbundsregeringen* har til støtte for sin frifindelsespåstand anført, at der i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 817/70 (nu artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 338/79) er mulighed for tilladelse i undta-

gelsestilfælde. Efter forbundsregeringens opfattelse er artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1698/70 ugyldig, eftersom bestemmelsen begrænser artikel 5. Forbundsregeringen har i det væsentlige anført tre anbringender til støtte for den påståede ugyldighed.

Første anbringende: Kommissionen har overskredet grænserne for bemyndigelsen

22. Efter *forbundsregeringens* opfattelse opstiller artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 817/70 (som svarer til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 338/79) en hovedregel og en undtagelse. Hovedreglen er, at vinfremstillingen skal ske inden for det bestemte dyrkningsområde; som en undtagelse kan vinfremstilling tillades uden for disse områder, hvor dette er i overensstemmelse med »traditionel praksis«, alene på betingelse af, at der sikres en passende kontrol. Efter de nævnte rådsforordninger er medlemsstaterne ikke undergivet nogen anden begrænsning, hverken i geografisk eller tidsmæssig henseende. Den bemyndigelse til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, der er tillagt Kommissionen ved artikel 5, stk. 3, kan følgelig alene forstås således, at Kommissionen herefter har til opgave at overvåge, at medlemsstaterne ikke begår uregelmæssigheder i forbindelse med udøvelsen af deres beføjelser i henhold til samme bestemmelse. Efter regeringens opfattelse har Kommissionen ved udstedelsen af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1698/70 grebet ind i medlemsstaternes beføjelser og herved undergravet deres ret til at tillade vinfremstilling uden for de bestemte dyrkningsområder. Således kan der efter bestemmelsen alene gøres undtagelse, for så vidt angår virksomheder i »umiddelbar nærhed« af de bestemte dyrkningsområder, hvorimod det ikke tillades medlemsstaterne at tage noget hensyn til traditionsbetingede omstændigheder eller til forhold, der skyldes de vinproducerende virksomheders — eller disses vinarealers — særlige situation eller forskellige struktur.

23. Med hensyn til sagens faktum har forbundsregeringen anført, at de virksomheder, der ligger uden for vindyrkningsområderne, kun udgør 0,5% af det samlede antal. Der er tale om virksomheder, der har eksisteret i årtier — eller endog i århundreder — og nogle af dem har vinarealer inden for flere områder. I Forbundsrepublikken Tyskland forarbejdes i øvrigt 90% af de dyrkede druer til k. v. b. d. Forbundsregeringen har endelig anført, at kontrolmulighederne inden for de i sagen omhandlede områder er de samme eller endog bedre som følge af det store antal kontrolpersoner.

24. *Kommissionen* har anført, at den har udøvet sin bemyndigelse retmæssigt, idet den har overholdt rammerne for det skøn, den kan udøve som led i bestræbelserne på at opbygge et fælles marked. Kriteriet »umiddelbar nærhed« blev valgt med enstemmig tilslutning i forvaltningskomiteen; det er et objektivt kriterium, hvorved det henskydes til medlemsstaterne, hvorledes de vil konkretisere det retligt set vage begreb »umiddelbar nærhed«. De af forbundsregeringen anførte synspunkter tilgodeser derimod ikke Fællesskabets vinpolitik, hvormed det tilstræbes at forbedre vinkvaliteten og at beskytte k. v. b. d.

Andet anbringende: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

25. *Forbundsregeringen* har i forbindelse med dette anbringende — som ses fremført subsidiært — gjort gældende, at en bestemmelse, hvorefter tilladelse til at fremstille vin alene kan gives, for så vidt angår områder »i umiddelbar nærhed«, hverken er et nødvendigt eller et egnet middel til at nå de mål, som Kommissionen hævder at have forfulgt

med udstedelsen af forordning nr. 1698/70, nemlig at forebygge faren for uredelighed samt sikre ægtheden af den fremstillede vin. Faren for uredelighed kan imødegås på en mindre indgribende måde ved hjælp af en skærpet kontrol; da kun få virksomheder er beliggende uden for de bestemte dyrkningsområder, vil en sådan kontrol være mere effektiv. Ægtheden af den fremstillede vin er i øvrigt ikke alene et spørgsmål om de egenskaber, der er særlige for et dyrkningsområde. Forholdet kan være et andet i andre medlemsstater, men i Forbundsrepublikken Tyskland er der i henseende til selve den anvendte vinfremstillingsteknik ingen forskel på kvalitetsvine fremstillet i forskellige områder. For så vidt som Kommissionen har henvist til erfaringerne i de andre medlemsstater, har forbundsregeringen anført, at dette argument er uden vægt, eftersom forholdene ikke tilnærmelsesvis kan sammenlignes som følge af medlemsstaternes forskellige traditioner og sædvaner.

26. *Kommissionen* har anført, at den omhandlede foranstaltning er et nødvendigt, egnet og hensigtsmæssigt middel til gennemførelsen af den politik, som Rådet har fastlagt. Foranstaltningen begrænser faren for uredelighed, idet mulighederne for at gennemføre en kontrol inden for de bestemte dyrkningsområder gør det lettere at forebygge tilfælde af forfalskning ved sammenstikning med vin fra andre områder eller fra tredjelande. Garantien for, at druerne og mosten stammer fra bestemte områder, er en af de uomgængelige økonomiske betingelser for at skabe et marked, der adskiller sig fra markedet for andre vine. Kommissionen har endelig anført, at den anfægtede foranstaltning tillige skal ses i lyset af de bestræbelser på en bedre beskyttelse af oprindelsesbetegnelserne, der udfoldes på internationalt plan.

Tredje anbringende: krænkelse af grundrettighederne

27. *Forbundsregeringen* har anført, at de omhandlede foranstaltninger ligeledes krænker de berørte virksomheders grundrettigheder, navnlig *det frie erhvervsvalg* og *ejendomsretten.* Med hensyn til *det frie erhvervsvalg* har forbundsregeringen anført, at i hvert fald i forhold til alle de virksomheder, hvis økonomiske eksistensgrundlag er vinfremstillingen, er der tale om, at det frie erhvervsvalg undergraves, såfremt hovederhvervet, nemlig vinfremstillingen, må indstilles. Den herved indførte begrænsning er sagligt ubegrundet og indebærer et urimeligt vidtgående indgreb i den nævnte grundrettighed.

28. For så vidt angår *ejendomsretten* har *forbundsregeringen* anført, at de fleste virksomheder, der rammes af forbudet mod vinfremstilling, vil være tvunget til at lukke, eftersom deres anlæg hverken kan omstilles til anden erhvervsmæssig anvendelse eller sælges på rimelige vilkår. Uanset om enkelte virksomheder kan overleve, må forbudet betragtes som et alvorligt indgreb i ejendomsretten, der ikke er begrundet i Fællesskabets almene interesse. Det ses ikke, hvorledes hensynet til almenvellet objektivt kan tilsige, at man afskaffer de få undtagelser fra princippet om »vinfremstilling inden for høstområdet«.

29. Forbundsregeringen har i denne forbindelse anført, at de forskellige løsninger, som Kommissionen har foreslået med henblik på afhjælpning af disse virksomheders vanskeligheder, alene er gået ud på at indrømme virksomhederne en overgangsperiode, inden de indstiller deres virksomhed. Dette er ingen løsning. For de fleste af de berørte virksomheder udgør vinfremstillingen traditionelt hovederhvervet. Selv for virksomheder med et bredt erhvervsgrundlag vil en omlægning af virksomheden indebære urimelige og sagligt ubegrundede omkostninger og investeringsudgifter.

30. Forbundsregeringen har endelig anført, at den omhandlede bestemmelse begunstiger virksomhederne inden for de bestemte dyrkningsområder på bekostning af virksom-

heder beliggende i andre områder og således medfører en konkurrenceforvridning.

31. *Kommissionen* finder, at den omhandlede foranstaltning ikke undergraver de pågældende grundrettigheder, men alene udgør en begrænsning i udøvelsen af disse rettigheder, der er lovlig og begrundet, eftersom foranstaltningen er truffet i Fællesskabets interesse. Det *frie erhvervsvalg* er ikke afskaffet, men erhvervsudøvelsen undergives alene en begrænsning som følge af det legitime hensyn til ægthedsbeskyttelse af vin, hvilket er en uomgængelig forudsætning for opbygningen af et økonomisk levedygtigt marked for k. v. b. d.

32. Kommissionen har anført, at der heller ikke gøres indgreb i *ejendomsretten* selv, idet den anfægtede foranstaltning blot indebærer en begrænsning i udnyttelsen af ejendommen, der er lovlig og afbalanceret i betragtning af Fællesskabets interesser. Fremstillingen af kvalitetsvine repræsenterer under alle omstændigheder kun en del af forarbejdningen og fremstillingen af vin, og det havde været muligt for virksomhederne at løse de vanskeligheder, som et totalt forarbejdningsforbud kunne give anledning til, såfremt de under overgangsperioden havde benyttet muligheden for at omstille sig under hensyn til den nye situation, der var skabt ved fællesskabsbestemmelserne. Netop af denne grund havde Kommissionen ventet overordentligt længe, inden den indledte traktatbrudsproceduren.

33. Kommissionen har endelig anført, at den anfægtede foranstaltning alene begrænser konkurrencen i det øjemed at skabe ensartede konkurrencevilkår inden for alle vindyrkningsområder i Fællesskabet.

C. Kakouris
Refererende dommer