FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 8. NOVEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

1. I denne præjudicielle sag er Domstolen blevet anmodet om at fortolke to bestemmelser i Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 (som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. 11. 1978) om »foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov«. Det drejer sig herved nærmere bestemt om at fastlægge rækkevidden af artikel 2, stk. 1, i denne forordning, der i første punktum for et bestemt tidsrum har forbudt nyplantning af vinstoksorter, der er klassificeret i kategorien sorter til vinfremstilling, og som i andet punktum har forbudt medlemsstaterne at give tilladelse til nyplantninger. Spørgsmålet er så meget desto mere af betydning, som Domstolen også skal undersøge de pågældende bestemmelsers gyldighed med henblik på det spørgsmål, om de er forenelige med fællesskabsordningens principper, især de for beskyttelsen af menneskerettighederne gældende.

Jeg skal kort redegøre for sagens faktiske omstændigheder.

Liselotte Hauer, der ejer et grundstykke i Forbundsrepublikken Tyskland, ansøgte Land Rheinland-Pfalz om tilladelse til at foretage nyplantning af vinstokke på dette grundstykke i henhold til den tyske lov af 10. marts 1977 om foranstaltninger på vindyrkningens område (Weinwirtschaftsgesetz). Land Rheinland-Pfalz afslog ansøgningen med den begrundelse, at grundstykket ikke opfyldte det i § 1, stk. 2, i denne lov fastsatte krav om egnethed til vindyrkning, og afviste senere også Hauer's klage mod dette afslag. Denne sidste afvisning blev ikke alene begrundet med grundstykkets uegnethed, men også med det forbud mod nyplantning af vinstoksorter, der er klassificeret i kategorien sorter til vinfremstilling, som i mellemtiden var blevet indført ved Rådets forordning nr. 1162/76.

Hauer indbragte herefter sagen for Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, og for denne ret erklærede Land Rheinland-Pfalz sig rede til at meddele den ønskede tilladelse, når det fællesskabsretlige forbud, som nu forhindrede tilladelsen, var udløbet. Sagsøgeren fremførte, at forbudet ikke kunne anvendes på ansøgninger om tilladelse, der var indgivet, før forordning nr. 1162/76 var trådt i kraft; sagsøgeren har endvidere anført, at denne forordning under alle omstændigheder er ulovlig, fordi den er uforenelig med artiklerne 12 og 14 i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov. Verwaltungsgericht har ved kendelse af 14. december 1978 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978, fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke med henblik på

1 — Oversat fra italiensk.

erhvervsmæssig udnyttelse, som allerede blev indgivet, før forordningen trådte i kraft?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Skal artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er *absolut*, dvs. især uafhængigt af spørgsmålet om jordens uegnethed, som nærmere omhandlet i § 1, stk. 1, andet pkt., og stk. 2 i den tyske lov om foranstaltninger på vindyrkningens område (Weinwirtschaftsgesetz)?«

2. Jeg anser det for hensigtsmæssigt først at omtale de fællesskabsretlige retskilder, der kommer i betragtning i nærværende sag, især fordi det drejer sig om retskilder, der med små ændringer er anvendt efter hinanden i løbet af de seneste år.

Rådets forordning (EØF) nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin bestemte i artikel 17, stk. 5, at såfremt vinproduktionen »har tendens til at overstige det antagelige forbrug og følgelig bringe vinbøndernes indkomster i fare, fastsætter Rådet ... de nødvendige bestemmelser, for så vidt angår nyplantning med henblik på at forhindre dannelsen af strukturbestemte overskud«. I henhold til denne bestemmelse udstedte Rådet seks år senere den nævnte forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, der for perioden 1. december 1976 — 30. november 1978 indførte det i den foreliggende sag omhandlede forbud mod nyplantning af vinstokke. Denne forordning bestemte desuden (i artikel 5), at Rådet inden 1. oktober 1978, skulle vedtage de nødvendige foranstaltninger »for at sikre, at vinproduktionskapaciteten tilpasses markedets behov, idet hensyn tages til, hvorvidt de forskellige områder i Fællesskabet er egnet til vinavl, og om der i de forskellige områder foreligger passende alternative muligheder på landbrugsområdet«. Den fastsatte frist udløb imidlertid, uden at der blev vedtaget disse foranstaltninger, som — til forskel fra det foreløbige forbud mod nyplantninger — skulle indebære en langfristet løsning af problemet med strukturbestemte overskud i vinsektoren. Rådet har derfor ved forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 forlænget den eksisterende ordning indtil den 30. november 1979, og har som nyt tidspunkt for vedtagelsen af videregående foranstaltninger fastsat datoen den 1. oktober 1979 (fristen er udløbet og synes ikke at være overholdt).

I løbet af dette år har Rådet udstedt en række kodificerede forskrifter på området for den fælles markedsordning for vin. Således blev forordning nr. 816/70 ophævet og afløst af forordning nr. 337/79 af 5. februar 1979; især blev artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 816/70 afløst af artikel 31, stk. 5, i forordning 337/79. Det drejede sig imidlertid om en rent formel afløsning, da begge bestemmelser har samme indhold. Tilsvarende blev forordning nr. 1162/76 ophævet og afløst af forordning nr. 348/79 af 5. februar 1979; men heller ikke i dette tilfælde ændredes de tidligere materielle bestemmelser og dermed de frister, der var fastsat for forbudet mod nyplantning

af vinstokke og for vedtagelsen af strukturelle foranstaltninger.

3. Det første spørgsmål, som den nationale ret har forelagt Domstolen, vedrører overgangsregler. Den nationale ret har, som vi har set, forelagt det spørgsmål, om artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 (der svarer til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 348/79, som har afløst den) også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke, som allerede blev indgivet til de nationale myndigheder, før forordningen trådte i kraft. Det skal herved anføres, at den gældende fælles markedsordning for vin ikke foreskriver nogen fælleskabsretlig tilladelse til nyplantning af vinstokke, og heller ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre en sådan tilladelse i deres retssystem. I visse stater, især Forbundsrepublikken, kræves dog en administrativ tilladelse til nyplantning, der udstedes efter ansøgning, og det er åbenbart med henblik på denne situation, at det ovennævnte spørgsmål er blevet formuleret. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at sagsøgeren i hovedsagen, Hauer, ansøgte de tyske myndigheder om tilladelse den 6. juni 1975, dvs. på et tidspunkt, hvor de to fællesskabsretlige forbud endnu ikke eksisterede. De trådte i kraft næsten et år senere, nærmere bestemt den 27. maj 1976 (jf. artikel 6 i forordning nr. 1162/76), da den administrative sag, som Hauer havde indledt i Forbundsrepublikken med henblik på meddelelse af tilladelsen, endnu verserede.

Jeg mener, at de forbud; der er opstillet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76, også finder anvendelse på de tilfælde, hvor den berørte har indgivet ansøgning om tilladelse til nyplantning, inden den nævnte forordning trådte i kraft. For denne fortolkning taler flere synspunkter.

Den pågældende bestemmelse er under begge sine aspekter (forbud mod nyplantning og mod nye tilladelser til nyplantninger) så klar og entydig, at den ikke tillader nogen tvivl. Jeg kan ikke se ud fra hvilke elementer, de tilfælde, hvor der er indgivet ansøgning til de nationale myndigheder inden forordningens ikrafttræden, kan undtages fra anvendelsesområdet for disse bestemmelser. Jeg mener, at forordningens artikel 4 bekræfter rigtigheden af den nævnte fortolkning. Denne artikel bestemmer, at »gyldighedsperioden for rettigheder med hensyn til beplantning eller genbeplantning, som er erhvervet på grundlag af national lovgivning, forlænges på datoen for nærværende forordningens ikrafttræden« med et tidsrum, der svarer til »forbudsperioden«, og at »i denne periode suspenderes udøvelsen af disse rettigheder«. Ifølge indholdet af denne bestemmelse har fællesskabslovgiver anset det for hensigtsmæssigt at beskytte retsstillingen for personer, der havde fået tilladelse til at foretage nyplantning inden den nye ordnings ikrafttræden, og som endnu ikke havde gjort brug heraf, men også kun disse. Selv om det forekommer berettiget at beskytte personer, der har en etableret retsstilling, ville det ikke have forekommet lige så berettiget at træffe samme afgørelse til fordel for de personer, der havde begrænset sig til at indgive en ansøgning om tilladelse til de nationale myndigheder. Desuden

består den i artikel 4 foreskrevne beskyttelse i, at virkningen af de opnåede tilladelser udsættes. Dette betyder, at forbudet mod nyplantning også gælder for den, der allerede har erhvervet ret til at foretage sådanne nyplantninger, og at den eneste fordel, som sikres personer, der befinder sig i denne situation, består i, at de fritages for at indgive ny ansøgning om tilladelse, når forbudet ophører.

Hvis man dernæst undersøger formålene med den nye ordning, finder man en yderligere bekræftelse for den anførte opfattelse. Fællesskabslovgiver har med forordning nr. 1162/76 sat sig for at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov. De foranstaltninger, der straks blev truffet for at nå dette resultat, udgjordes af forbudet mod nyplantning (bortset fra undtagelsesbestemmelsen i artikel 2, stk. 2) og det til medlemsstaterne rettede forbud mod at udstede nye tilladelser. Det drejede sig selvfølgelig om midlertidige foranstaltninger, der på mellemlang sigt skulle afløses af endelige reguleringer. Jeg har allerede fremhævet, at der ifølge artikel 5 i denne forordning inden 1. oktober 1978 (denne frist blev derefter forlænget til 1. 10. 1979) skulle vedtages foranstaltninger, der ikke var midlertidige, og at der herved skulle tages hensyn til, om de forskellige områder i Fællesskabet er egnet til vinavl, og om der i de forskellige områder foreligger passende alternative muligheder på landbrugsområdet. Da det forfulgte formål således bestod i straks at bremse produktionen indtil vedtagelsen af egnede strukturmæssige foranstaltninger, var det logisk, at forbudet mod nyplantning omfattede de tilfælde, i hvilke der verserede en ansøgning om tilladelse, og dette gælder også for de tilfælde, i hvilke der allerede er blevet udstedt en tilladelse, som imidlertid endnu ikke er blevet udnyttet (dette fremgår af den ovennævnte artikel 4). Mekanismen til forhindring af forøgelse af bordvinsproduktionen ville ikke blot være mangelfuld, men også selvmodsigende, hvis man på den ene side havde forbudt nyplantninger og blokeret virkningen af allerede meddelte tilladelser, men på den anden side havde tilladt udstedelsen af tilladelser til personer, der havde indgivet ansøgning inden de nye bestemmelsers ikrafttræden.

Netop derfor forbyder artikel 2, stk. 1, andet punktum, medlemsstaterne at udstede tilladelser til nyplantninger fra tidspunktet for forordningens ikrafttræden. Dette forbud forhindrer absolut, at en anmodning om tilladelse, der er indgivet før dette tidspunkt, herefter fører til, at ansøgningen efterkommens. Det skal tilføjes, når henses til den klare undladelsespligt, som er pålagt medlemsstaterne, at det ikke kan antages, at systemet med fastfrysning af de allerede meddelte tilladelser efter forordningens artikel 4 lovliggør fortsættelsen af behandlingen af løbende anmodninger om tilladelse indtil meddelelsen af tilladelsen, alene med den begrænsning, at tilladelsernes virkning udsættes. I øvrigt er det tilstrækkeligt at anføre, at artikel 4 har forlænget gyldighedsperioden for rettigheder med hensyn til beplantning, som er *erhvervet på datoen for forordningens ikrafitræden.* Dette betyder, at man i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, andet punktum, har udelukket enhver mulighed for erhvervelse af sådanne rettigheder efter dette tidspunkt.

4. Det andet spørgsmål, som er forelagt Domstolen, vedrører den større eller mindre rækkevidde af forbudet mod at give tilladelse til nyplantning. Det skal herved fastslås, om forbudet omfatter samtlige jorder eller alene dem, som er uegnet til vindyrkning.

Der er ingen grund til at antage, at forordning nr. 1162/76 (samt den senere forordning nr. 348/79) forbyder medlemsstaterne at meddele nye tilladelser til beplantning af vinstokke alene for jord, der anses for uegnet til vindyrkning. Forbudet har klart en generel rækkevidde. Dette fremgår af ordlyden af artikel 2, stk. 1, andet punktum, der på ingen måde nævner jordens egnethed til vindyrkning. Det ville derfor være absolut vilkårligt at forsyne en bestemmelse med begrænsninger og undtagelser, som den ikke indeholder.

En henvisning til jordens hvalitet findes i artikel 5, stk. 1, hvor der er opstillet de kriterier, som skal ligge til grund for foranstaltningerne til genindførelse af en stabil markedsligevægt. Efter første tankestreg fastslås det nemlig, at disse foranstaltninger skal tage hensyn til, om »de forskellige områder i Fællesskabet er egnet til vinavl«. Dette synspunkt er fremstillet mere udførligt i handlingsprogrammet 1979-1985 om gradvis opretelse af ligevægt på vinmarkedet, som Kommissionen har oversendt til Rådet den 7. august 1978. I punkt 9 i dette program foreslås »en objektiv klassificering af Fællesskabets bordvinsarealer efter deres mere eller mindre bekræftede naturlige egnethed til vindyrkning«. Ud fra dette kriterium skal jorderne opdeles i tre kategorier, og nyplantninger skal — inden for visse grænser og efter tilladelse — kun være tilladt på vindyrkningsarealer af første kategori (jf. Bulletin for De europæiske Fællesskaber, Supplement 7/78, s. 7 ff). Kriteriet vedrørende »jordernes egnethed« udgør således et vigtigt aspekt i de strukturmæssige foranstaltninger, som Kommissionen skal foreslå udstedt efter en præcis henvisning herom i Rådets forordninger; det har dog absolut intet at gøre med overgangslogikken af det i forordning nr. 1162/76 opstillede og senere bekræftede forbud, især ikke med det til medlemsstaterne rettede forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantning af vinstokke.

5. Udover spørgsmålene fra den nationale ret er problemet vedrørende lovligheden af de i forordning nr. 1162/76 opstillede forbud blevet rejst i forelæggelseskendelsen (skønt i ukorrekt form, fordi der henvises til tysk forfatningsret) og drøftet under nærværende sag. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at behandle dette problem, så meget desto mere som den nationale ret åbenbart mener, at fortolkningen af den nævnte artikel 2, stk. 1, på den af mig foreslåede måde giver anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelsen er gyldig i forhold til grundlæggende principper. Herved skal først undersøges det spørgsmål, om artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er forenelig med princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og princippet om den berettigede forventning.

Jeg mener ikke, at der her kan tales om en krænkelse af velerhvervede rettigheder. Den uskrevne regel om beskyttelse af velerhvervede rettigheder

vedrører ifølge Domstolens retspraksis beskyttelsen af situationer, der er opstået før udstedelsen af ændringsbestemmelser, hvilket vil sige, at reglen vedrører faste retsstillinger (jf. især dommen af 18. 3. 1975 i sag 78/74, Deuka, Sml. 1975, s. 422). I det foreliggende tilfælde havde sagsøgeren i hovedsagen dog ikke nogen fast retsstilling, da forbudet mod nyplantning af vinstokke og forbudet mod meddelelse af tilladelser blev indført. Hun havde alene indgivet en ansøgning om tilladelse, og jeg mener, at man må udelukke, at den simple indgivelse af en ansøgning giver private en endelig beskyttelsesværdig retsstilling også over for senere lovindgreb. Desuden er det af betydning, at forordning nr. 1162/76 i den allerede nævnte artikel 4 henviser til velerhvervede rettigheder med hensyn til tilladelse til nyplantning, for så vidt som den bestemmer, at »rettigheder med hensyn til beplantning ... som er erhvervet på grundlag af national lovgivning«, forlænges på datoen for forordningens ikrafttræden i forbudsperioden, mens deres udøvelse udsættes i mellemtiden. Dette viser, at fællesskabslovgiver kun har anerkendt velerhvervede rettigheder for de personer, der på tidspunktet for ikrafttrædelsen af det omhandlede forbud allerede havde opnået tilladelse.

Der foreligger heller ikke de nødvendige betingelser, for at man i det foreliggende tilfælde kan tale om en berettiget forventning. Efter Domstolens retspraksis kan princippet om den berettigede forventning kun påberåbes af den, som har udfoldet en vis virksomhed, og derved fornuftigvis har regnet med, at bestemmelserne vedrørende denne virksomhed ikke ville blive ændret. Vi ved imidlertid, at sagsøgeren i hovedsagen har begrænset sig til at indgive en ansøgning om tilladelse til nyplantning af vinstokke, og jeg mener ikke, at den simple hensigt om at foretage nyplantning er omfattet af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, når der er ikke er blevet iværksat, ja end ikke påbegyndt nogen nævneværdig økonomisk aktivitet. Denne overvejelse er allerede tilstrækkelig til at berøve den pågældende indsigelse enhver betydning; hertil kan føjes endnu en betragtning. Som jeg allerede har haft lejlighed til at bemærke i mit forslag til afgørelse i sagen British Beef Company mod Intervention Board of Agricultural Produce (sag 146/77, Sml. 1978, s. 1360) kan hovedkriteriet, som kan udledes af Domstolens retspraksis vedrørende den berettigede forventning, sammenfattes i konstateringen af, at dette princip ikke kan påberåbes, »hvis muligheden for lovændringer med rimelighed kan forudses«. Vi ved, at forordning nr. 816/70, efter at det i den 23. betragtning var anført, at »den fælles markedsordning skal ... sigte mod en stabilisering af markederne gennem tilpasning af ressourcerne til behovet, fremfor alt på grundlag af en omlægning af vindyrkningsarealerne«, i artikel 17, stk. 5, bestemte, at der ved produktionsoverskud skal fastsættes »de nødvendige bestemmelser, for så vidt angår nyplantning med henblik på at forhindre dannelsen af strukturbestemte overskud«. Derfor kan den senere indførelse af et forbud mod nyplantninger som overgangsforanstaltning, indtil der er vedtaget mere faste interventionsforanstaltninger, som blev besluttet i 1976

netop i henhold til artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 816/70, ikke udgøre en uforudselig nydannelse for de erhvervsdrivende i vinsektoren. Også under denne synsvinkel er bestemmelserne fra 1976 altså forenelige med princippet om den berettigede forventning.

6. Et andet princip, som sagsøgerens repræsentant har fremført under den mundtlige forhandling — det gjordes herved gældende, at princippet er blevet krænket ved det medlemsstaterne pålagte forbud mod at tillade nyplantning af vinstokke — er proportionalitetsprincippet. Dette forbud er nemlig udtryk for en begrænsning, der ikke er påkrævet, og som derfor ikke står i et rimeligt forhold til det med forordningen forfulgte formål. Sagsøgeren har anført, at formålet med foranstaltningen ikke ville være blevet berørt, hvis det havde været tilladt for de nationale myndigheder også at udstede tilladelser i den periode, hvor forbudet mod nyplantninger gjaldt, og hvis man havde begrænset sig til at udsætte virkningen af de i denne periode meddelte tilladelser svarende til, hvad der er foreskrevet i artikel 4 for de tilladelser, som er udstedt inden forordningens ikrafttræden, og som endnu ikke er blevet anvendt.

En sådan indsigelse forekommer mig ikke at være begrundet. Ifølge forordning nr. 1162/76 er forbudet mod nyplantninger i virkeligheden snævert forbundet med foranstaltningerne vedrørende tilladelserne, der dels består af forbudet mod udstedelse af nye tilladelser, dels af udsættelse af virkningen af de inden forordningens ikrafttræden meddelte tilladelser. For at nå forordningens mål, dvs. for at begrænse vinproduktionen i nævneværdigt omfang, var det faktisk nødvendigt både at gribe ind over for tilladelserne og over for beplantning, og hvad angår tilladelserne var det hensigtsmæssigt samtidigt at blokere deres udstedelse og anvendelse. Hvis man havde tilladt meddelelse af nye tilladelser, og samtidig udsat deres virkning, mener jeg ikke, at dette ville have været formålstjenligt eller fornuftigt. Det ville ikke have været formålstjenligt, fordi det ikke har nogen mening, at de nationale myndigheder tillader en virksomhed, der ikke kan udøves i en vis periode. Og det ville ikke have været fornuftigt, fordi det ikke var i overensstemmelse med tendensen i Fællesskabets vinpolitik. Vi ved, at Kommissionen i samtlige stater foreslår indførelsen af en form for tilladelse til nyplantninger, der er undergivet en række betingelser (jf. det ovennævnte handlingsprogramm 1979-1985 om gradvis oprettelse af ligevægt på vinmarkedet). Man ville have løbet faren for at bringe denne politiske linje i fare, hvis det fortsat var tilladt de nationale myndigheder at meddele tilladelser, der skulle få virkning efter udløbet af forbudet mod nyplantninger.

Det til medlemsstaterne rettede forbud mod at give tilladelse til nyplantning udgør altså på konsekvent måde en del af foranstaltningerne og står i et rimeligt forhold til det forfulgte formål. Det offer, som pålægges private — og som i dette tilfælde kun er forbundet med en forsinkelse af tilladelsesproceduren — modsvares af formålstjenligheden med det samlede forbudssystem, også med

henblik på de fremtidige strukturmæssige foranstaltninger, som er nævnt i artikel 5 i forordning nr. 1162/76.

7. Der skal desuden undersøges et synspunkt af større interesse, der spiller en rolle for bedømmelsen af lovligheden af de omtvistede bestemmelser. Jeg tænker herved på spørgsmålet, om disse bestemmelser er forenelige med det grundlæggende princip om respekten for den private ejendomsret, som er fælles for medlemsstaternes retssystem, og som desuden er kommet til udtryk i artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention.

Før jeg undersøger dette spørgsmål, skal jeg anføre og understrege, at beskyttelsen af grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, hvis overholdelse Domstolen skal sikre (jf. herved dommene af 12. 11. 1969 i sag 26/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, af 17. 12. 1970 i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, samt dommene af 14. 5. 1974 i sag 4/73, Nold, Sml. 1974, s. 491, af 28. 10. 1975 i sag 36/75, Rutili, Sml. 1975, s. 1219 og af 15. 6. 1978 i sag 149/77, Defrenne). Ifølge disse domme har Domstolen kompetence til at sikre beskyttelsen af grundrettighederne når retsakter fra fællesskabsmyndighederne muligvis kan påvirke disse rettigheder. I den nævnte dom i sagen Nold er det fastslået, at Domstolen ved varetagelsen af denne opgave skal lægge »de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne« til grund og tage hensyn til anvisningerne i de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Det må imidlertid — dette fremgår også af dommen i sagen Nold — fastslås, at det synes berettiget at opstille bestemte begrænsninger i disse rettigheder, der er berettiget ved de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, så længe det væsentlige i disse rettigheder ikke berøres.

Ud fra disse forudsætninger må den opfattelse forkastes, hvorefter det er lovligt at appellere til de højeste nationale retter i stedet for til Domstolen, for at opnå en beskyttelse af grundrettigheder over for Fællesskaberne, især i det tilfælde, hvor der skal fastslås krænkelser som følge af Fællesskabernes lovgivningsvirksomhed. Det tilkommer udelukkende Domstolen at sikre denne beskyttelse inden for rammerne af sin kompetence. Den ensartede anvendelse af fællesskabsretten og dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer må ikke bringes i fare ved nationale retters indgriben, når det drejer sig om at fastslå, om fællesskabsbestemmelser er forenelige med principperne vedrørende menneskerettighederne.

Vedrørende det egentlige spørgsmål må det undersøges, hvorledes og i hvilken grad ejendomsretten er beskyttet i Fællesskabets retsorden. Holdepunkterne for løsningen af dette problem er i det væsentlige indeholdt i de i medlemsstaternes retssystem anerkendte principper og bestemmelsen herom i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvad angår fællesskabsstraktaterne, mener jeg, at bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 222, hvorefter ejendomsrettens regulering i medlemsstaterne ikke »berøres« af trak-

taten, ikke tillader den slutning, at den private ejendomsret er fastere beskyttet i fællesskabsretten eller mere restriktivt udformet. Den nævnte artikel bekræfter — når bortses fra de begrænsninger, som udtrykkeligt er indeholdt i visse andre bestemmelser i traktaterne, især i traktaten om oprettelse af Euratom — at traktaterne ikke har skullet pålægge medlemsstaterne nogen ny opfattelse eller regulering af ejendomsretten eller har skullet indføre en sådan i Fællesskabets retsorden.

Herefter kan det på grundlag af en undersøgelse af de i medlemsstaternes retssystem gældende bestemmelser (næsten altid på forfatningsplan) fastslås, at ejendomsretten, bortset fra meget forskellige formuleringer med hensyn til ordlyd og rækkevidde, er reguleret ved tre grundlæggende bestemmelser: i den bestemmelse, der anerkender den private ejendomsret, idet den beskytter den mod enhver vilkårlig afståelse (jf. f.eks. artikel 14, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov, artikel 42, stk. 2, i den italienske grundlov, artikel 2 i den franske menneske- og borgerretserklæring af 1789, artikel 43, nr. 1, i den irske grundlov), i den bestemmelse, der tillader ekspropriation, hvor almenvellet kræver det og mod erstatning (jf. f.eks. artikel 14, stk. 3, i Forbundsrepublikkens grundlov, artikel 42, stk. 3, i den italienske grundlov, artikel 17 i den franske menneske- og borgerretserklæring, artikel 11 i den belgiske grundlov, artikel 16 i den luxembourgske grundlov, artikel 165 i den nederlandske grundlov , artikel 73 i den danske grundlov) og endelig i den bestemmelse, hvorefter begrænsninger for udøvelsen af ejendomsretten skal fastsættes ved lov (jf. f.eks. artikel 14, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov, artikel 42, stk. 2, og artikel 44 i den italienske grundlov, artikel 43, nr. 2, i den irske grundlov). Syntesen af disse tre grundlæggende bestemmelser er indeholdt i artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Fridhedsrettigheder. Den fortjener at blive citeret fuldt ud: »Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser. Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.«

Af denne korte analyse kan udledes den slutning, at de tre regler, der er indeholdt i den citerede artikel 1 i tillægsprotokollen, og som er i overensstemmelse med den fremherskende tendens i medlemsstaternes retssystem, må anses for anerkendt i Fællesskabets retsorden. I virkeligheden er overensstemmelsen imidlertid ikke sikker på et vigtigt punkt, nemlig vedrørende retten til erstatning for den, der rammes af ekspropriation; thi en sådan ret er ikke udtrykkeligt nævnt i artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Formuleringen af denne bestemmelse — der, som vi har set, henviser til de betingelser, der er fore-

skrevet i de nationale retsforskrifter, og til folkerettens almindelige principper (der traditionelt alene anvendes til fordel for udlændinge) — kan give anledning til tvivl om, hvorvidt en ekspropriation for at være retmæssig efter det europæiske system til beskyttelse af menneskerettigheder i hvert tilfælde skal være forbundet med betaling af en erstatning. Den europæiske Menneskerettighedskommissions praksis indeholder herved to afgørelser, der går i modsat retning: den nægter først udtrykkeligt, at der altid skal ydes erstatning til statsborgere (jf. afgørelsen af 16. 12. 1965 i sagen X mod Forbundsrepublikken Tyskland, klage nr. 1870/63) men når senere til den konstatering, at udtrykket »enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom« beskytter statsborgere og udlændige på samme måde med den følge, at også statsborgere har et erstatningskrav (rapport af 30. 9. 1975 vedrørende sagen Handyside — klage nr. 5493/72 — afsnit 158 ff). Jeg mener, at den opfattelse, der er lagt til grund i den seneste sag, er et tegn på en betydningsfuld ændring af denne praksis. På fællesskabsplan må forpligtelsen til at betale en rimelig erstatning til den, som har været genstand for en ekspropriation, under alle omstændigheder anerkendes som værende i overensstemmelse med den tendens, der i vid udstrækning eksisterer i medlemsstaternes retssystem.

8. I det foreliggende tilfælde drejer det sig især om at kvalificere forbudet mod nyplantning af vinstokke (og det dermed forbundne forbud til medlemsstaterne mod at give tilladelse til nyplantninger) som en ekspropriation eller som en simpel begrænsning af ejendomsretten. Jeg mener ikke, at svaret er vanskeligt. Først skal følgende betragtning anføres: adressaterne for dette forbud er bestemt ikke blevet berøvet deres ejendomsret, som de fortsat frit selv bevarer eller kan overføre til andre, og hvis indhold kun er begrænset, for så vidt som forbudet midlertidigt har blokeret en speciel brug af gundstykket, der består i plantning af vinstokke. Ved valget mellem den ene eller den anden kvalificering af forbudene er foranstaltningens midlertidige karakter af betydning; thi også når man går ud fra det begreb, hvorefter der kun sker ekspropriation af en enkelt af et godes anvendelsesmuligheder (jeg mener, at dette begreb er flertydigt og i sidste ende forkert), må der i det mindste foreligge en endelig afståelse af denne anvendelsesmulighed. Jeg ønsker at præcisere, at jeg ikke hermed mener, at enhver endelig berøvelse af en bestemt anvendelsesmulighed for et gode falder ind under kategorien ekspropriationer; jeg skal begrænse mig til at anføre, at en foranstaltning, hvis det skal dreje sig om en ekspropriation, skal være af endelig art.

Vedrørende de her undersøgte foranstaltningers midlertige karakter mener jeg ikke, at det kan være af afgørende betydning, at det indførte forbud mod nyplantninger, der oprindeligt indførtes for to år, senere blev forlænget med endnu et år, og at endnu en forlængelse — som Kommissionens repræsentant har anført — nu er mulig. Det må nemlig anføres, at dette forbud er en konjunkturmæssig foranstaltning, for så vidt som det blev indført som et foreløbigt instrument til at afværge et produktionsoverskud, som begyndte at blive til et strukturbetinget overskud; desuden

forhandler medlemsstaterne nu i Rådet for på varig måde at afhjælpe produktions- og markedsuligevægten i vinsektoren gennem en række endelige foranstaltninger med større rækkevidde. Udstedelsen af alle disse foranstaltninger kræver rimeligvis tid, således at de berørte parters synspunkter kan tilnærmes og forenes med henblik på en mere fuldstændig regulering af den fælles markedsordning for vin, end det nu er tilfældet. Det er klart, at der indtil gennemførelsen af disse videregående interventionsforanstaltninger i mellemtiden må anvendes foreløbige instrumenter for at undgå, at den generelle situation yderligere forværres. Ud fra denne opfattelse mener jeg, at opretholdelsen af forbudet mod nyplantninger i en periode på tre år og udsigten til yderligere en forlængelse af forbudet er fuldt ud begrundet, at de bevarer deres karakter af overgangsforanstaltninger indtil en mere fuldstændig regulering af markedet, og at de ikke udgør en ekspropriation af ejendomsret.

Et andet synspunkt, som kan være af betydning ved afgørelsen af, om en foranstaltning, der begrænser ejendomsretten, har karakter af ekspropriation, er størrelsen af det økonomiske offer, der pålægges foranstaltningens adressat. Det er i almindelighed sjældent, at den landbrugsmæssige udnyttelse af et grundstykke kun er mulig gennem en bestemt dyrkningsform, hvilket medfører, at grundstykket, når denne dyrkning er udelukket, ikke længere har nogen nævneværdig økonomisk værdi. Erfaringen viser, at et landbrugsareal for det meste er egnet til forskellige anvendelsesformål, selv om de ikke alle er lige rentable (hvorved der ses bort fra omstilling til ikke-landbrugsmæssige formål). I det foreliggende tilfælde ville et sådant anbringende være endnu mindre holdbart, eftersom Hauer's grundstykke ikke tidligere var bestemt til vindyrkning, hvorfor det med rimelighed kan antages, at det anvendtes til et andet landbrugsmæssigt formål. Den omstændighed, at fællesskabsforbudene forhindrer en mere fordelagtig anvendelse, er uden betydning, da det allerede er udelukket, at fællesskabsindgrebet har virkning som ekspropriation, når grundstykket trods dette indgreb bevarer en nævneværdi økonomisk værdi.

De formelle og de materielle overvejelser fører altså til det resultat, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om ekspropriation. Der består derfor ingen grund til at undersøge spørgsmålet om den manglende erstatning i dette tilfælde. I virkeligheden var betingelserne for, at Hauer kunne forlange en erstatning, ikke opfyldt.

9. Vedrørende de begrænsninger, som er pålagt udnyttelsen af ejendommen, har vi set, at artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention opstiller to betingelser: begrænsningerne skal være fastlagt ved lov, og ordningen skal være i overensstemmelse med almenhedens interesse. Det skal dog desuden anføres, at bestemmelsen indrømmer staterne en betragtelig skønsfrihed, idet den nævner love, som staten »anser for nødvendige« for at regulere ejendomsretten. Det er klart, at hvis fællesskabsmyndighederne træder i stedet for de statslige myndigheder, bliver betingelsen om anvendelsen af love til en betingelse om anvendelse af

forordninger; dette er sket i det foreliggende tilfælde. Tilbage står spørgsmålet om overensstemmelsen med almenhedens interesse, ved hvis bedømmelse fællesskabsmyndighederne selvfølgelig har samme skønsfrihed som staterne.

I det foreliggende tilfælde er den begrænsning, som ejerne af grundstykker er pålagt ved det generelle forbud mod nyplantning af vinstokke, utvivlsomt begrundet i hensynet til almenvellet, som er forbundet med fællesskabssystemets funktion. Vi har allerede set, at den pågældende restriktive foranstaltning, der var foreskrevet i forordning nr. 816/70 som en mulig form for intervention, blev vedtaget i 1976 for at bremse produktionen og genoprette markedsligevægten. Denne foranstaltning var bestemt nødvendig for inden for vinsektoren at opnå de i traktatens artikel 39 anførte landbrugspolitiske formål, især for at stabilisere markedet (dette aspekt er omhandlet i artikel 39, stk. 1, litra c)). Der bestod nemlig en situation med overproduktion, hvilket entydigt fremgår af den beretning, der er vedlagt Kommissionens handlingsprogram 1979-1985 om gradvis oprettelse af ligevægt på vinmarkedet (Bulletin for De europæiske Fællesskaber, Supplement 7/78, især s. 19 ff). Desuden drejer det sig om en overgangsforanstaltning, der — det bør gentages — var forbundet med en strukturmæssig reorganisering af den fælles markedsordning for vin, og som udelukkende vedrørte nyplantninger; foranstaltningen omfattede således kun de ejere, der endnu ikke havde beplantet nogen arealer.

Jeg mener ikke, at dette synspunkt er i modstrid med den opfattelse, som den tyske Bundesverfassungsgericht har udtrykt i sin dom af 14. februar 1967, som parterne i vidt omfang har henvist til i deres skriftlige indlæg. Jeg kan begrænse mig til at anføre, at afgørelserne fra nationale retter på dette område er uden betydning; hertil kommer i det foreliggende tilfælde den konstatering, at dommen fra Bundesverfassungsgericht er blevet citeret med urette. I denne afgørelse fastslås det nemlig, at forbudet mod nyplantning af vin på grundstykker, der objektivt set er uegnet til vindyrkning, udgør et hensigtsmæssigt middel til at beskytte de tyske vinbønder gennem opretholdelse af vinens kvalitet. Heraf vil man udlede, at et forbud, der ikke er begrænset til jorder, der er uegnet til vindyrkning — som det forbud, der er indeholdt i den pågældende fællesskabsforordning — er ulovligt efter den tyske grundlov. Det er imidlertid klart, at en restriktiv foranstaltnings forenelighed med forfatningsmæssige principper skal bedømmes ud fra de formål, som denne foranstaltning skal forfølge. I det foreliggende tilfælde tjener forbudet mod nyplantninger, som vi ved, til at stabilisere markedet indtil vedtagelsen af endelige strukturmæssige foranstaltninger. En sådan målsætning er forenelig med ejendomsretten, også selv om den ikke tager hensyn til jordernes egnethed eller uegnethed til vindyrkning. Det drejer sig nemlig om en temmelig indgribende men midlertidig form for intervention, der er forbundet med et omstruktureringsprogram for vinsektoren, der — som vi har set — netop skal tage hensyn til jordernes forskellige kvalitet. De nationale retsforskrifter, som Bundesverfassungsgericht har støttet den ovennævnte dom på, har derimod et

andet og i en bestemt betydning mere begrænset formål, som denne ret tydeligt har henvist til, og som netop består i at sikre kvaliteten af den vin, der fremstilles i Forbundsrepublikken. De to formål er således ikke forenelige, idet stabiliseringen af et marked, der er kendetegnet ved betydelige produktionsoverskud, og sikringen af en bestemt kvalitet for et produkt ikke stemmer overens. Netop derfor mener jeg ikke, at der i afgørelsen fra den tyske ret kan søges nogen støtte for, at et generelt forbud mod nyplantninger er uforeneligt med forfatningsprincipperne om ejendomsretten.

10. Lovligheden af de pågældende fællesskabsforanstaltninger er desuden blevet bestridt under henvisning til en anden grundrettighed, nemlig retten til fri erhvervsudøvelse eller (nærmere bestemt) friheden til økonomiske initiativer.

Denne ret tilhører de rettigheder, som er beskyttet i Fællesskabets retsorden som et fælles begreb i medlemsstaternes retssystemer. Den har fundet genklang i Domstolens retspraksis (jf. den ovennævnte dom i sagen Nold), der naturligvis også har anerkendt, at denne ret kan begrænses til fordel for Fællesskabets almindelige interesser. Men jeg mener, at det ikke i det foreliggende tilfælde er muligt at påberåbe sig friheden til økonomiske initiativer. I virkeligheden drejer det sig her om en foranstaltning, der griber ind i de økonomiske betingelser for den efterfølgende udøvelse af et bestemt erhverv fremfor et selv lovligt indgreb i valget af erhverv eller erhvervsvirksomhed. Ganske vist forhindrer forbudet mod nyplantning af vinstokke, at ejeren af et grundstykke udøver virksomhed med vindyrkning ved at udnytte ressourcerne på de arealer, der endnu ikke er beplantet med vinstokke; dog består der fortsat utvivlsomt mulighed for, at denne ejer dyrker vin på andre jorder, som han selv eller tredjemænd ejer, og på hvilke der allerede er plantet vinstokke. Den indførte begrænsning vedrører således udøvelsen af ejendomsretten og ikke retten til at tage økonomiske initiativer, hvis udøvelse ikke er sikret inden for et bestemt område.

11. Jeg mener derfor, at Domstolen bør besvare de to spørgsmål, som Vervaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße har forelagt ved kendelse af 14. december 1978, således:

»De forbud, der er indeholdt i artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, gælder også i de tilfælde, hvor en ansøgning om tilladelse til nyplantning af vinstokke er blevet indgivet til de nationale myndigheder, før forordningen trådte i kraft. Det forbud, som den nævnte bestemmelse pålægger medlemsstaterne, mod udstedelse af tilladelser til nyplantning af vinstokke omfatter alle kategorier af jorder, uanset om de er egnet til vindyrkning eller ej«.

Desuden kan domstolen, hvis den anser det for rigtigt, tilføje følgende i konklusionen i sin dom vedrørende problemet om de pågældende forbuds lovlighed:

»Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1162/76 er ikke i strid med noget princip i fællesskabsretten til beskyttelse af private. Den krænker især ikke grundrettigheden, respekten for den private ejendomsret, der er anerkendt i fællesskabsretten både i henhold til medlemsstaternes nationale retssystemer og i henhold til artikel 1 i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention«.