RETSMØDERAPPORT
i sag C-289/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *De relevante retsforskrifter*

1. Rådets forordning (EØF) nr. 823/87 af 16. marts 1987 om fastlæggelse af særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (EFT L 84, s. 59) kodificerer de for disse vine gældende regler. Det fremhæves i forordningens femtende betragtning, at for at opretholde kvalitetsniveauet for de pågældende vine og hindre uforholdsmæssigt store udbytter, der kan medføre, at markedet forstyrres, bør medlemsstaterne for hver enkelt kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder fastsætte et maksimalt hektarudbytte.

2. Artikel 11, stk. 1, bestemmer derfor, at den enkelte medlemsstat for hver kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder fastsætter et hektarudbytte i drue-, druemost- eller vinmængde. Artikel 11, stk. 2, bestemmer:

»Overskridelse af det i stk. 1 omhandlede udbytte medfører forbud mod at anvende den ønskede betegnelse for høsten som helhed, medmindre generelle eller individuelle undtagelser er fastsat af medlemsstaterne på betingelser, som disse i givet fald fastlægger efter produktionsarealerne; disse betingelser skal navnlig vedrøre anvendelsen af den pågældende vin eller de pågældende produkter.«

3. I Forbundsrepublikken Tyskland har bestemmelserne om hektarudbytte fundet udtryk i Weingesetz' § 2a (vinloven), som har følgende ordlyd:

»1. ... regeringerne i de vinproducerende delstater ... fastsætter det tilladte hektarudbytte for alle vine dyrket på vinmarker, som er anerkendt som egnede til fremstilling af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Det tilladte hektarudbytte er den maksimale mængde vin eller delvis gærede druemost af den enkelte årgang, som må sælges, anvendes eller forædles ...

2. Overstiger høstmængden hos en bedrift den tilladte mængde, som er fastsat for den pågældende bedrift på grundlag af det maksimale hektarudbytte, kan den overskydende mængde vin kun sælges, anvendes eller forædles som basisvin til fremstilling af vin, tilsat alkohol, bestemt for destillation, eller vineddike, som druesaft eller til fremstilling af druesaft eller anvendes som druemost til vinfremstilling på bedriften ...

3. En overskydende mængde ... kan oplagres ud over høståret. Er bedriftens høstmængde i et af de følgende høstår mindre end den

* Processprog: tysk.

tilladte høstmængde, kan som undtagelse fra stk. 2 den oplagrede overskydende mængde, for så vidt angår en mængde, som svarer til forskellen, anvendes eller forædles til vin, delvis gæret druemost eller som basisvin til fremstilling af andre end de i stk. 2 nævnte produkter. Den oplagrede overskydende mængde kan desuden helt eller delvis sælges, anvendes eller forædles i stedet for den tilladte høstmængde fra en anden årgang.«

B — *Hovedsagen*

4. Klaus Kuhn, som er vinavler i Rheinland-Pfalz, ansøgte om at få tildelt et offentligt kontrolnummer for 1 500 liter 1989 Heuchelheimer Herrenpfad Kerner Auslese og dermed retten til at markedsføre dem. Ved afgørelse af 26. juni 1990 tildelte Landwirtschaftskammer ham et kontrolnummer, men kun for 75 liter. De resterende 1 425 liter udgjorde en overskridelse af det tilladte hektarudbytte på hans bedrift. Efter forgæves at have klaget over denne afgørelse anlagde Klaus Kuhn sag med henblik på at få tildelt et kontrolnummer for hele den omhandlede mængde vin. Under sagen har han gjort gældende, at Weingesetz' § 2a er i strid med artikel 11 i forordning nr. 823/87.

5. Verwaltungsgericht Neustadt a.d. Weinstraße deler K. Kuhn's tvivl. Den har for det første anført, at forordningens artikel 11 kræver, at medlemsstaten fastsætter en produktionsordning til begrænsning af mængden af druer fremstillet pr. hektar og derved til forbedring af kvaliteten af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Weingesetz' § 2a er derimod blot en markedsføringsordning, som kun begrænser den mængde vin og druemost, som hvert år kan sælges. Efter Verwaltungsgericht's opfattelse har en sådan ordning ikke umiddelbar indflydelse på vinens kvalitet.

6. I den forbindelse anfører Verwaltungsgericht, at § 2a, stk. 2, hjemler, at overskydende mængder enten på visse betingelser kan sælges i et følgende høstår, eller som druesaft i det samme høstår. Det anses for tvivlsomt, om en sådan ordning vedvarende og effektivt nok ansporer vinavlerne til at tilpasse deres udbytter efter de tilladte mængder og dermed til at forbedre høstens kvalitet.

7. Verwaltungsgericht anfører for det andet, at Weingesetz' § 2a omfatter alle vine, herunder bordvin, som dyrkes på vinmarker, som er anerkendt som egnede til fremstilling af kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Forordning nr. 823/87 omfatter derimod kun kvalitetsvin.

8. Verwaltungsgericht har for det tredje anført, at i henhold til tysk forbundslovgivning kan delsstatsregeringerne vælge dyrkbare vinmarker som referenceareal ved fastsættelsen af hektarudbyttet. Dette skete i dyrkningsområdet i Rheinland-Pfalz. Det præciseres, at såfremt dyrkbare vinmarker ved beregningen af hektarudbyttet medregnes til referencearealet, kan en vinavler opnå høje udbytter på de beplantede vinarealer, hvilket ikke er foreneligt med formålet om kvalitet.

9. Verwaltungsgericht besluttede derfor ved kendelse af 31. oktober 1991 at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan artikel 11 i forordning (EØF) nr. 823/87 fortolkes således, at den ordning, som er fastsat under henvisning hertil i Weingesetz' § 2a, stk. 1, 2 og 3 (den tyske vinlov) — indført ved Sechstes Gesetz zur Änderung des Weingesetzes af 11. juli 1989 (BGBl. I, s. 1424, sjette lov om ændring af vinloven) og ændret ved Gesetz zur Änderung des Weingesetzes und des Weinwirtschaftsgesetzes af 30. august 1990 (BGBl. I, s. 1863, lov om ændring af vinloven og loven om handel med vin) — er lovlig?«

C — *Retsforhandlinger for Domstolen*

10. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. november 1991.

11. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsdirektor Joachim Karl, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og den 19. marts 1992 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste.

12. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

13. *Kommissionens* bemærkninger er centreret omkring de forskellige problemer, som Verwaltungsgericht har rejst.

14. For det første finder Kommissionen, at en markedsføringsordning, som ikke begrænser de mængder, som produceres pr. hektar, men som kun indfører visse begrænsninger i anvendelsen af de overskydende mængder, er i strid med artikel 11 i forordning nr. 823/87.

15. Ifølge Kommissionen viser anvendelsen af begrebet »udbytte« klart, at der er tale om den mængde, som fremstilles på et bestemt areal. Kommissionen anser desuden denne fortolkning for at være i overensstemmelse med det formål, som forfølges med artikel 11, dvs. at opretholde kvalitetsniveauet for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Ifølge Kommissionen kan der ikke herske tvivl om, at en forøgelse af hektarudbyttet medfører en forringelse af vinens kvalitet. Kommissionen erkender, at den femtende betragtning også henviser til behovet for, at markedsforstyrrelser undgås, men gør gældende, at dette formål er subsidiært i forhold til opretholdelsen af kvaliteten. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 823/87 forudsætter en produktionsordning og ikke, som det er tilfældet i Weingesetz' § 2a, en markedsføringsordning.

16. Kommissionen bemærker dernæst, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 823/87 opstiller den klare regel, at overskridelse af det fastsatte udbytte medfører forbud mod at anvende den ønskede betegnelse for høsten som helhed. Medlemsstaternes mulighed for at fastsætte undtagelser må dog ikke føre til, at dette princip helt opgives, og under alle omstændigheder bør undtagelserne have følger, som mindst kan sidestilles med forbuddet mod at anvende den ønskede betegnelse for høsten som helhed. Efter Kommissionens opfattelse lever bestemmelserne i Weingesetz' § 2a ikke op til disse krav. Ikke alene foreskriver de ikke den normale sanktion, nemlig at hele mængden mister kvalitetsbetegnelsen, men de foreskriver end ikke nogen anden sanktion.

17. Efter § 2a's ordlyd bevarer vinavlerne retten til at anvende den ønskede betegnelse for den tilladte høstmængde, uanset den overskydende mængdes størrelse. Den overskydende mængde kan sågar sælges som kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder, såfremt høsten et senere år er mindre end den tilladte mængde.

18. For det andet finder Kommissionen i modsætning til Verwaltungsgericht, at det er foreneligt med artikel 11 i forordning nr. 823/87, at en national bestemmelse som Weingesetz' § 2a omfatter bordvin. Kommissionen har under henvisning til, at den nationale rets spørgsmål kun vedrører kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder, navnlig gjort gældende, at artikel 2, stk. 3, nr. i), i Rådets forordning (EØF) nr. 2392/89 af 24. juli 1989 om fastsættelse af almindelige regler for betegnelse og præsentation af vin og druemost (EFT L 232, s. 13) bestemmer, at visse bordvine med oprindelse i Forbundsrepublikken Tyskland kan benævnes »Landwein«, når de tyske myndigheder har fastlagt bestemmelser for anvendelsen heraf på de betingelser, som er fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 3. Heraf fremgår det, at benævnelsen »Landwein« er forbeholdt bordvine, »der opfylder visse produktionskrav«. Disse krav kan også omfatte et maksimalt hektarudbytte.

19. For det tredje finder Kommissionen, at det følger af formålet om kvalitet i artikel 11, stk. 1, at hektarudbytterne skal fastsættes på grundlag af dyrkede vinmarker, dvs. vinmarker som faktisk er beplantede og som dyrkes. Kommissionen forklarer, at hvis de dyrkbare, men faktisk uopdyrkede, vinmarker medregnes ved beregningen af det maksimale hektarudbytte, kan vinavleren fordele den mængde, som er beregnet sådan, på de arealer, som faktisk dyrkes, og derved sælge produktionen fra disse områder, som overstiger det maksimale udbytte. Efter Kommissionens opfattelse har plantebeskyttelseshensyn, som førte den tyske lovgiver til at tillade anvendelsen af begrebet dyrkbare vinmarker, overhovedet intet at gøre med problemet vedrørende fastsættelsen af hektarudbytterne. Desuden mener Kommissionen, at det udgør vilkårlig forskelsbehandling at anvende dyrkbare vinmarker som referenceareal, og dermed en ulovlig forskelsbehandling i forhold til de vinavlere, som har beplantet alle deres arealer, og som derfor ikke har mulighed for at lade deres faktiske høstmængde pr. hektar fremstå som mindre, end den i virkeligheden er. Kommissionen har tilføjet, at de i Rheinland-Pfalz gældende

bestemmelser endog synes endnu mere vilkårlige, forstået således, at de dyrkede arealer anvendes som referenceareal i fire regioner, mens alle dyrkbare arealer medregnes i to andre regioner.

20. *Den tyske regering* finder, at Verwaltungsgericht's spørgsmål bør besvares bekræftende.

21. For det første anføres det, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 823/87 ikke forbyder, at det fastsatte hektarudbytte overskrides, men blot bestemmer, at retten til at anvende den ønskede betegnelse for høsten som helhed bortfalder. Høsten kan stadig markedsføres, men uden den ønskede betegnelse. Så vidt det er den tyske regering bekendt, har også andre medlemsstater (f.eks. Italien) anlagt denne fortolkning, som tillader at høsten markedsføres som bordvin.

22. Weingesetz' § 2a er derfor strengere end artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 823/87. Selv om den nationale bestemmelse ikke bestemmer, at betegnelsen fortabes i tilfælde af en overskridelse af den tilladte mængde, forbyder den principielt, at den overskydende mængde markedsføres. Weingesetz' § 2a er derfor et udtryk for medlemsstaternes mulighed i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 823/87 for at bestemme, at følgen af en overskridelse er en anden end fortabelse af den ønskede betegnelse.

23. Den tyske regering gør gældende, at Weingesetz' § 2a i modsætning til Verwaltungsgericht's opfattelse er i overensstemmelse med formålet med artikel 11 i forordning nr. 823/87. Den gør gældende, at fortabelsen af den ønskede betegnelse ikke i sig selv garanterer, at målet med artikel 11 nås, dvs. fremstilling af kvalitetsvin på kvalitetsvinmarker. Vinavleren kan beslutte at overskride den maksimale mængde, som er tilladt for kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder, og markedsføre høsten som bordvin. Weingesetz' § 2a giver ikke vinavleren mulighed for at markedsføre høsten under en anden betegnelse og bidrager dermed på mellemlang sigt til, at høsten tilpasses det fastsatte hektarudbytte. Den tyske regering har præciseret, at denne målsætning ikke påvirkes af, at overskydende mængder kan oplagres og anvendes, da muligheden for at oplagre og anvende de overskydende mængder er begrænset af producenternes begrænsede lagerkapacitet. Det tilføjes, at de muligheder for at anvende de overskydende mængder, som Weingesetz' § 2a hjemler, som regel ikke er rentable. Det anføres endvidere, at muligheden for at markedsføre de overskydende mængder i stedet for en dårligere vin fra et efterfølgende år ikke medfører en forøgelse af hektarudbyttet, fordi der er tale om substitution.

24. Den tyske regering finder for det andet, at hektarudbyttet er snævert forbundet med dyrkningsområderne, hvilket bl.a. fremgår af artikel 11, stk.1, tredje afsnit, i forordning nr. 823/87, hvori det bestemmes, at hektarudbyttet kan fastsættes til forskellige størrelser alt efter dyrkningsområderne (det underområde, den kommune), hvorfra de benyttede druer stammer. Det anføres, at af denne grund må man gå videre end bestemmelsens ordlyd og forstå begrebet »kvalitetsvin« som kvalitetsvindyrkningsarealer. Heraf

følger, at hektarudbyttet omfatter alle dyrkningsområder for kvalitetsvin, for hvilke der også fastsættes et hektarudbytte for bordvin. Alle tyske vinmarker er i henhold til artikel 4, stk. 4, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1) anerkendt som egnede til fremstilling af kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder, hvorfor produktionen af bordvin og landvin efter den tyske regerings opfattelse skal begrænses for at undgå, at de mængder, som overstiger hektarudbyttet for kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder, markedsføres som bordvin eller landvin.

25. Den tyske regering har for det tredje præciseret, at Weingesetz' § 2a ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om valget af referenceareal. Oprindeligt skulle det tilladte udbytte have været fastsat i hektoliter pr. hektar dyrket vinmark (dvs. alle beplantede vinmarker uanset deres modenhed), men denne løsning blev opgivet, og der blev åbnet mulighed for, at delstaterne kunne vælge dyrkbare vinmarker som referencearealer. I visse dyrkningsområder i Rheinland-Pfalz var denne anden løsning at foretrække af hensyn til plantebeskyttelsen, bl.a. for at anspore vinavlerne til ikke straks efter vinmarkernes rydning at beplante dem på ny for derved at stoppe udbredelsen af virusoverførende rundorme. I de dyrkningsområder, hvor dyrkbare vinmarker anvendes som grundlag for beregningen af hektarudbyttet, foretages der en udligning: De uopdyrkede vinmarker må ikke overstige 12% af en bedrifts samlede areal af vinmarker, og de hektarudbytter, som fastsættes for begge disse dyrkningsområder, ligger gennemsnitligt 3% under gennemsnittet i de seneste ti år.

26. *Kommissionen* har også fremført, at såfremt den måde, hvorpå hektarudbyttet fastsættes, er i strid med fællesskabsretten, er der ikke blot tale om, at den nationale ret er uanvendelig på grund af uforenelighed med fællesskabsretten, for i denne sag vil den omstændighed, at national ret ikke anvendes, give vinavleren en fordel, som i sig selv er i strid med trinhøjere fællesskabsret.

D.A.O. Edward
Refererende dommer