FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 17. april 1986 *

Høje Domstol.

1. Indledning

Den mundtlige forhandling i nærværende traktatbrudsag fandt sted næsten fire år efter, at stævningen var indgivet, og mere end tretten år efter, at Kommissionen indledte overtrædelsessagen. Kommissionen har ved flere lejligheder anmodet om sagens udsættelse på grund af forhandlinger parterne imellem med henblik på tvistens løsning.

2. Overtrædelserne

I stævningen har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland ved at udstede og anvende visse bestemmelser i vinloven (Weingesetz) af 14. juli 1971 (BGBl. 1971 I, s. 893) og i gennemførelsesforordningen (Weinverordnung) af 15. juli 1971 (BGBl. 1971 I, s. 926) har overtrådt de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende den fælles markedsordning for vin.

Overtrædelserne er følgende:

1) Krænkelse af grundsætningen om frie varebevægelser, der ligger til grund for den fælles markedsordning for vin, ved at forbyde indførsel af vin, der ikke er fremstillet i overensstemmelse med de i producentmedlemsstaten gældende regler [§ 18, stk. 1, nr. 1, litra a) og b), i vinloven].

2) Overtrædelse af artikel 43, stk. 4, i forordning nr. 337/79 ved at påbyde, at udenlandske hedvine kun må sammenstikkes med hedvine fra samme oprindelsesland (§ 23, stk. 2, i vinloven).

3) Overtrædelse af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1689/70 ved fortsat at meddele tilladelser til forarbejdning af k. v. b. d. uden for de bestemte dyrkningsområder eller disses umiddelbare nærhed (§ 64 i vinloven).

4) Overtrædelse af artikel 3, stk. 1, i forordning 338/79 ved at afgrænse dyrkningsområderne for k. v. b. d. på ufuldstændig måde (bilag IV, afsnit I, i gennemførelsesbekendtgørelsen).

Hvad angår overtrædelserne under 1 og 2, har Kommissionen i replikken frafaldet sin påstand med henvisning til, at disse var bragt til ophør med ændringsloven af 27. august 1982 (BGBl. 1982 I, s. 1177), idet den dog har fastholdt påstanden om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale de dermed forbundne sagsomkostninger. Ved skrivelse af 18. december 1985 har Kommissionen endvidere frafaldet sin påstand for så vidt angår overtrædelsen under 4.

Også i denne forbindelse påstår Kommissionen imidlertid Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtet at afholde omkostningerne. Mit forslag til afgørelse vedrører således kun overtrædelsen under 3.

* Oversat fra fransk.

3. De anvendelige fællesskabsbestemmelser

Rådets forordning nr. 817/70 (EFT 1970, s. 228) fastlægger de særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Forordningens anden betragtning vedrører udviklingen af en kvalitetsfremmende politik:

»Udviklingen af en politik til fremme af kvaliteten inden for landbruget og ganske særlig inden for vinavlen kan kun bidrage til en forbedring af markedsforholdene og hermed til en udvidelse af afsætningsmulighederne; indførelsen af fælles regler for produktionen og for kontrollen med kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder som supplement til forordning (EØF) nr. 816/70 falder inden for rammerne af denne politik og kan bidrage til virkeliggørelsen af de ovenfor nævnte mål; ...«.

Princippet i denne politik er, at det skal sikres, at dyrkningen og forarbejdningen af druerne foregår på rigtig måde. Princippet kommer klarest til udtryk i den franske tekst, der taler om »vins de qualité *produits* dans une région déterminée«, til forskel fra den tyske tekst, der taler om »Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete«.[1] Det er kun undtagelsesvis, der kan tages hensyn til traditionelt praksis. Det anførtes i fjerde betragtning til forordningen:

»Selv om der skal tages hensyn til de traditionelle produktionsbetingelser, er det nødvendigt, at der udfoldes fælles bestræbelser for en harmonisering, hvad angår kvalitetskravene; ...«.

Om dyrkning og forarbejdning bestemmes det i forordningens 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 særlig 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.«

1 — Udtrykket »vins produits dans« (vin produceret i) anvendes i samtlige sproglige versioner, undtagen den tyske og den danske.

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 er trådt i stedet for forordning nr. 817/70.

Bestemmelsen i artikel 5, stk. 2, første pkt., indeholder de indtil da sædvanlige regler i fransk og italiensk ret. Gennemførelsesbestemmelserne vedrørende undtagelsen i bestemmelsens andet pkt. blev fastlagt i Kommissionens forordning nr. 1698/70 om visse undtagelser i forbindelse med fremstillingen af k. v. b. d. (EFT 1970, s. 510).

I sidstnævnte forordnings artikel 1, bestemmes det:

»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«.

I artikel 2, stk. 1, bestemmes det:

»De producerende medlemsstaters 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*.«

Steder, der som anført ligger i den umiddelbare nærhed, kan ligge i et andet vindyrkningsområde eller helt uden for et sådant område. Kravet om »umiddelbar nærhed« er i den tredje betragtning til forordningen begrundet i den med vintilberedning forbundne fare for uredelighed.

4. De omstridte tyske bestemmelser og sagens egentlige genstand

Vinloven (Weingesetz) bestemmer i § 5 følgende:

»Verarbeitung zu Qualitätswein außerhalb des bestimmten Anbaugebietes

1. Bei der Herstellung eines Qualitätsweines b. A. kann nach Maßgabe des Artikels 5 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 817/70 und der zu seiner Durchführung erlassenen Verordnungen des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften genehmigt werden, daß die Verarbeitung von Weintrauben zu Traubenmost und des Traubenmostes zu Wein auch außerhalb des bestimmten Anbaugebietes vorgenommen wird, in dem die Weintrauben geerntet worden sind. Die Landesregierungen der weinbautreibenden Länder, in deren Gebiet die Verarbeitung vorgenommen werden soll, bestimmen die für die Erteilung der Genehmigung zuständigen Stellen.«

I oversættelse:

»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 hvilket druerne er høstet. Regeringerne i de vindyrkende delstater, på hvis område forarbejdning skal finde sted, fastsætter de for meddelelse af sådan *tilladelse* kompetente myndigheder.«

Tilsyneladende strider bestemmelsen ikke imod artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1698/70, da den efter ordlyden kun er anvendelig i overensstemmelse med (nach Maßgabe) de af Rådet og Kommissionen udstedte gennemførelsesforordninger.

Under skriftvekslingen har Kommissionen imidlertid gjort gældende, at det forholdt sig anderledes i praksis, og at § 5 i den tyske vinlov skulle forstås i lyset af den faktiske situation, vinlovens § 64 forudsætter (der dem § 64 unterliegende Sachverhalt).

Den nævnte § 64 bestemmer:

»Verarbeitung

Bis zum 31. August 1976 kann eine Genehmigung nach § 5 bei Qualitätswein (§ 11) auch für eine Verarbeitung innerhalb des deutschen Weinanbaugebietes (§ 10 Absatz 8) erteilt werden, sofern dies traditioneller Praxis im Sinne des Artikels 5 Absatz 1 Buchstabe a zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) nr. 817/70 entspricht.«

I oversættelse:

»Forarbejdning

Indtil den 31. august 1976 kan tilladelse 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.«

Om dette punkt skal jeg gøre to bemærkninger:

1) § 64 i den tyske vinlov er åbenbart udtryk for en sammenblanding, idet den knytter »forarbejdning« af vin uden for »bestemte dyrkningsområder« efter vinlovens § 5 sammen med kriteriet »traditionel praksis« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra a), andet afsnit, i forordning nr. 817/70. Den dér omhandlede »traditionelle praksis« vedrører nemlig ikke spørgsmålet om det geografiske sted for forarbejdningen af druer til most og af most til vin, men derimod visse produktionsmåder.

   Under den mundtlige forhandling erklærede Forbundsrepublikken Tyskland i øvrigt, at den ikke agtede at begrænse forarbejdningen af k. v. b. d. til sådanne steder uden for de »bestemte dyrkningsområder«, hvor dette skete traditionelt.

   Forbundsrepublikken Tyskland erklærede også, at den end ikke agtede at begrænse sådan forarbejdning til steder, der lå i det tyske vindyrkningsområde, i strid med det i nævnte § 64 anførte.

2) Kommissionen har under den mundtlige forhandling nærmere anført, at søgsmålet gik ud på, at det blev statueret, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, ved efter ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1698/70 (nemlig den 29. august 1970) fortsat at meddele virksomheder, der ikke ligger »i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde« tilladelse til forarbejdning af k. v. b. d.

   Tilladelser, der er meddelt før denne dato, anfægtes således ikke af Kommissionen.

Af det anførte følger efter min opfattelse, at Domstolen hverken behøver at beskæftige sig med spørgsmålet om »traditionel praksis«, eller § 64 i den tyske vinlov (der imidlertid klart er i strid med fællesskabsretten), eller den måde, hvorpå Kommissionen formulerede klagepunktet i punkt 22 i stævningen af 31. marts 1982 (hvor det anføres, at opretholdelsen efter den 31. august 1976 af undtagelsesbestemmelserne for kvalitetsvine udgør et traktatbrud).

Herefter mangler jeg at undersøge de indsigelser, Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende over for Kommissionens endelige påstand.

Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at de pågældende undtagelser er helt i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 817/70.

Det gøres gældende, at artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1698/70, hvorefter undtagelsen kun gælder for virk-

somheder i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde, er ugyldig, fordi:

— den overtræder Kommissionens bemyndigelse;

— krænker proportionalitetsprincippet;

— krænker visse grundrettigheder.

Jeg skal herefter undersøge de tre nævnte anbringender.

5. **Første og andet anbringende**: overtrædelse af bemyndigelsen og krænkelse af proportionalitetsprincippet.

Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland tillægger artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 817/70 uden begrænsning medlemsstaterne kompetencen til at tillade vinforarbejdning uden for de bestemte dyrkningsområder. Kommissionens opgave efter artikel 5, stk. 3, (fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser) er udelukkende at sikre, at denne kompetence ikke misbruges. Kommissionen har med bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1698/70 i vidt omfang udhulet denne medlemsstaterne tilkommende kompetence, og følgelig overtrådt sin bemyndigelse.

Hertil kommer, at kriteriet »umiddelbar nærhed« ikke efter Forbundsrepublikken Tyskland står i forhold til det forfulgte mål.

Den fare for uredelighed, der er forbundet med transporten, og som Kommissionen begrunder kriteriet med, består i lige høj grad inden for de bestemte dyrkningsområder.

Efter den tyske regerings opfattelse kunne andre mindre indgribende midler, så som øget kontrol med de pågældende virksomheder og transporterne, være valgt for at nå det ønskede mål.

Hvad kan der siges hertil?

Den undtagelse, der hjemles i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 817/70 (eller i artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 338/79, med en forskellig ordlyd, men med samme indhold), må ses i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i forordningen.

Med forordningen har Rådet ønsket at udvikle en kvalitetspolitik inden for vinavlen, og har med dette for øje indført en særlig kategori af vine, der er afgrænset som værende »kvalitetsvine *fra* bestemte dyrkningsområder« (»produits dans«).

Rådet kunne, hvis det havde villet, lige så godt have valgt en anden afgrænsning, så som »kvalitetsvine produceret *af druer høstet inden for* bestemte dyrkningsområder«.

Dette har Rådet imidlertid ikke gjort og medlemsstaterne bør overholde denne afgørelse, som de selv har medvirket til.

Rådet har imidlertid fastsat en mulighed for at fravige hovedreglen om, at forarbejdningen af druerne til most og af mosten til vin skal foregå inden for det samme bestemte dyrkningsområde, i hvilket de høstes.

Hermed har Rådet naturligvis skabt et problem. Er en betydelig del af de vine, der bærer betegnelsen »kvalitetsvin fra et bestemt dyrkningsområde« rent faktisk ikke produceret i det pågældende område, kunne betegnelsen nemlig i vidt omfang miste sin mening, og den betydning, den var tiltænkt over for publikum, ville gå tabt.

På grundlag af den valgte afgrænsning og betegnelse må forbrugeren nemlig normalt være berettiget til at forvente, at k. v. b. d. er vine, der faktisk er produceret i det pågældende område. Med rette eller urette vil forbrugeren endog være tilbøjelig til at forbinde udtrykket med vinforarbejdning efter metoder, der er typiske for det pågældende område, eller måske for et mindre familieforetagende, hvor en vis tradition går videre fra far til søn.

Når Rådet imidlertid har givet mulighed for at fravige hovedreglen om vinens forarbejdning i det område, hvor druerne er høstet, er det utvivlsomt fordi det har ønsket at beskytte virksomheder, der var beliggende uden for disse områder, men som før forordning nr. 817/70 havde opnået tilladelse til forarbejdning af kvalitetsvine.

Efter min opfattelse havde det været ønskeligt, om Kommissionen havde indføjet en udtrykkelig henvisning til sådanne virksomheder i sin forordning nr. 1698/70 med gennemførelsesbestemmelser til undtagelsen. Man kan imidlertid blot tage til efterretning, at disse »ældre tilfælde« har krav på at blive undtaget.

Hvad der imidlertid af de ovenfor nævnte grunde ville være uacceptabelt, det er, hvis medlemsstaterne efter vedtagelsen af Rådets forordning kunne fortsætte med uden nogen geografisk eller mængdemæssig begrænsning at meddele sådanne tilladelser, der fraveg hovedregelen.

Da ordlyden af artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 817/70 imidlertid ikke begrænser muligheden for sådan fravigelse til virksomheder, der så at sige har velerhvervede rettigheder, kan muligheden for nye fravigelser principielt ikke udelukkes.

Men skal det undgås, at betegnelsen »kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder« helt mister sin mening, må denne mulighed nødvendigvis være begrænset.

Efter min opfattelse giver ordlyden af bemyndigelsen i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 817/70 Kommissionen hjemmel hertil, og ikke kun til at »konkretisere« undtagelsens rækkevidde, som Forbundsrepublikken Tyskland hævder. Jeg erindrer om, at bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Disse bestemmelser fastsætter særlig følgende:

— de forskrifter, efter hvilke medlemsstaterne kan tillade undtagelser fra reglen om, at forarbejdning 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.«

Bemyndigelsen er således meget vid, da den omfatter enhver gennemførelsesbestemmelse til artikel 5.

Rådet har ønsket særligt at fremhæve »de forskrifter, efter hvilke medlemsstaterne kan tillade undtagelser fra reglen«, og ikke blot formforskrifter eller kontrolforanstaltninger vedrørende for eksempel transporten, registreringen eller opbevaringen af druer, som Kommissionen i øvrigt har fastsat regler om.

Bemærkes må det også, at det andet afsnit i den nævnte bestemmelse bemyndiger

Kommissionen til at fastsætte regler om rækkevidden af den anden i artikel 5 hjemlede undtagelse, nemlig den i andet afsnit i stk. 1, litra a). Dette er et yderligere argument for, at bemyndigelsen i den nævnte bestemmelses første afsnit også vedrører rækkevidden af den undtagelse, den angår.

I betragtning af bemyndigelsens ordlyd og af, at grundsætningen om fællesskabsretten ensartede anvendelse er til hinder for, at der tilkommer medlemsstaterne nogen skønsmæssig beføjelse til selv at fastsætte rækkevidden af en sådan undtagelse, er jeg af den opfattelse, at Kommissionen var berettiget til at afgrænse dens anvendelse som sket.

Det kriterium, Kommissionen har valgt, indebærer navnlig følgende to fordele:

— en vin, der er forarbejdet i umiddelbar nærhed af det bestemte dyrkningsområde, kan anses som en vin, der »næsten« er forarbejdet i det pågældende område; forbrugeren vil have mindre grund til at klage;

— faren for uredelighed vedrørende druernes oprindelse under transporten (for eksempel blanding med andre druer) er mindre, da den tilbagelagte afstand normalt, bortset fra særlige tilfælde, er mindre, end når druerne skal forsendes langt fra det bestemte dyrkningsområde.

Det er således min opfattelse, at Kommissionen ikke har overskredet sin bemyndigelse, og at den har valgt en rimelig løsning, der står i forhold til det forfulgte mål.

6. **Tredje anbringende**: krænkelse af grundrettigheder

Endelig har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at den pågældende foranstaltning krænker de berørte virksomheders grundrettigheder, navnlig ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse.

Hvad ejendomsretten angår, er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionens klagepunkt kun vedrører tilladelser efter den 29. august 1970, og at henvise til Domstolens dom i sag 44/79 (Hauer, Sml. 1979, s. 3727). Som anført i nævnte dom skal en sådan foranstaltning bedømmes i sammenhæng med den fælles markedsordning. Fastsættelsen af kriteriet »umiddelbar nærhed« er et led i en kvalitetspolitik for vin, der er en bestanddel af den fælles markedsordning. Markedsordningen forfølger de mål, der er fastsat i traktatens artikel 39. Bedømt på denne måde er en sådan foranstaltning berettiget ud fra de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse uden at skade ejendomsrettens kerneområde, således som dette anerkendes og sikres i Fællesskabets retsorden.

Hvad angår retten til fri erhvervsudøvelse, det vil her sige retten til at forarbejde k. v. b. d. uden for det område, hvori druerne er høstet, skal der først henvises til, at en privat ikke kan støtte ret på tilladelser, en medlemsstat har givet i strid med fællesskabsretlige bestemmelser.

Dernæst skal jeg, ud over den nævnte Hauer-dom, henvise til Domstolens dom i sag 4/73 (Nold, Sml. 1974, s. 491), i hvilken Domstolen udtalte, at det er berettiget at opstille bestemte begrænsninger i

retten til den fri udøvelse af handel, arbejde og andre former for erhvervsmæssig virksomhed, der er berettiget ved de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, så længe det væsentlige i disse rettigheder ikke berøres.

I det foreliggende tilfælde kan virksomheder, der forarbejder vin, og som ikke er beliggende i umiddelbar nærhed af de bestemte dyrkningsområder, fortsat fremstille bordvine samt lagre, aftappe og afsætte såvel k. v. b. d. som bordvine.

7. Forslag til afgørelse

I betragtning af det anførte vil jeg forslå:

1) at det statueres, at ved i strid med artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1698/70 af 25. august 1970 fortsat efter den 29. august 1970 at have meddelt tilladelser til forarbejdning af k. v. b. d. uden for bestemte dyrkningsområder eller disses umiddelbare nærhed, har Forbundsrepublikken Tyskland tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten;

2) at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger for så vidt angår de fire traktatbrud, der er gjort gældende af Kommissionen i stævning af 31. marts 1982, idet medlemsstaten først efter sagens anlæg har bragt første, andet og fjerde overtrædelse til ophør.