FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 16. februar 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Et af midlerne til at sikre og forbedre vins kvalitet er at begrænse den mængde vin, der produceres pr. hektar [1].

I Rådets forordning (EØF) nr. 823/87 af 16. marts 1987 om fastlæggelse af særlige regler for kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder [2] (herefter benævnt »kvbd-forordningen«) fremhæves det i den femtende betragtning, at medlemsstaterne bør fastsætte et maksimalt hektarudbytte for hver enkelt kvalitetsvin for at opretholde kvalitetsniveauet for vinene og hindre uforholdsmæssigt store udbytter, der kan medføre markedsforstyrrelser.

Forordningens artikel 11 bestemmer

— i stk. 1, at den enkelte medlemsstat for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (herefter benævnt »kvbd« eller blot »kvalitetsvin«) skal fastsætte et hektarudbytte i drue-, druemost- eller vinmængde, og

— i stk. 2, at overskridelse af det fastsatte hektarudbytte medfører forbud mod at anvende den ønskede kvalitetsbetegnelse for høsten som helhed, medmindre medlemsstaten under visse betingelser har fastsat generelle eller individuelle undtagelser.

2. Disse bestemmelser førte til ændringer af den tyske vinlov i 1989 og 1990. Vinlovens § 2a bestemmer herefter

— i stk. 1, at regeringerne i de vinproducerende delstater skal fastsætte et tilladt hekarudbytte, og at dette hektarudbytte er den maksimale mængde vin af den enkelte årgang, som må sælges

— i stk. 2, at vin produceret ud over det tilladte hektarudbytte (herefter benævnt »overskydende vin«) kun må sælges til nærmere bestemte formål, f.eks. druesaft (men ikke som kvalitetsvin eller bordvin), og

* Originalsprog: dansk.

1 — Begrænsninger i den mængde vin, der produceres pr. hektar, er utvivlsomt af væsentlig betydning for vinens kvalitet. Dette understreges i en udtalelse af den britiske vinskribent Hugh Johnson i et interview offentliggjort i *Time Magazine* nr. 3, 1993, s. 42. Hugh Johnson blev bedt om at uddybe en bemærkning om, at »tysk vinavls integritet er truet«. Han svarede:
Det, der gik galt med tyske vine, var grundlæggende overproduktion. Det nittende århundredes tyske vine var tørre, men det var vine, der blev produceret ved et lavt hektarudbytte. De havde masser af krop og bouquet og en fremragende evne til at kunne modnes næsten for evigt. Men når man så pludselig begynder at producere 200 hektoliter pr. hektar og undrer sig over, at vinen smager af vand — så er det, fordi det *er* vand — og over, at den ikke kan holde sig — så er det, fordi den ikke har nogen struktur ...

2 — EFT L 84, s. 59.

— i stk. 3, at overskydende vin kan oplagres og under nærmere betingelser i efterfølgende høstår sælges som kvalitetsvin inden for grænserne for det i de pågældende år gældende tilladte hektarudbytte.

3. Myndighederne i Rheinland-Pfalz havde i overensstemmelse med vinloven fastsat tilladte hektarudbytter [3]. Vinavleren Klaus Kuhn ansøgte i 1990 om et såkaldt kontrolnummer for en nærmere bestemt mængde vin, der ville give ham ret til at markedsføre vinen som kvalitetsvin [4].

Myndighederne tildelte ham det ønskede kontrolnummer for den vin, der var produceret inden for det tilladte hektarudbytte, men afslog at tildele ham kontrolnummer for så vidt angik den overskydende mængde. Afslaget var begrundet i, at vinlovens regler om tilladt hektarudbytte ikke var respekteret.

4. K. Kuhn har ved Verwaltungsgericht Neustadt a.d. Weinstraße anlagt sag mod myndighederne for at få tildelt kontrolnummer også for den overskydende mængde vin.

K. Kuhn bestrider ikke, at myndighederne har anvendt vinlovens § 2a korrekt. K. Kuhn gør derimod gældende, at vinlovens § 2a — foruden at være i strid med den tyske forfatning — på visse punkter er i strid med fællesskabsretten, nærmere bestemt artikel 11 i kvbd-forordningen.

5. Forvaltningsdomstolen finder, at der er grund til at nære tvivl om, hvorvidt vinlovens § 2a er i overensstemmelse med forordningens artikel 11, og har på denne baggrund forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvori det spørges, om artikel 11 i kvbd-forordningen skal fortolkes således, at den ordning, som er fastsat i vinlovens § 2a, er lovlig.

Forvaltningsdomstolen henviser til, at forordningens artikel 11 tilsigter indført en »produktionsordning«, mens den tyske regel alene indfører en »markedsføringsordning«. Den henviser i denne forbindelse til tre konkrete punkter, på hvilke der synes at være modstrid mellem de to sæt regler:

— for det første, at forordningen alene foreskriver fastsættelse af regler om tilladt hektarudbytte for kvalitetsvin, mens de tyske regler også forudsætter fastsættelse af tilladt hektarudbytte for bordvin

— for det andet, at fællesskabsreglen må forudsætte, at det tilladte hektarudbytte alene fastsættes for arealer, der rent faktisk dyrkes, mens de tyske regler åbner

3 — Det fremgår af akterne i hovedsagen, at de hektarudbytter, der var fastsat af relevans for hovedsagens afgørelse, var følgende:

Kvalitetsvin »mit Prädikat«	80 hl
Kvalitetsvin1	05 hl
Bordvin	140 hl.

4 — K. Kuhn rådede over et til vindyrkning godkendt areal på 82 445 m² og havde allerede opnået kontrolnummer for følgende mængder:

Kvalitetsvin »mit Prädikat«	23 850 l = 29 813 m²
Kvalitetsvin	27 011 l = 25 725 m²
Bordvin	37 538 l = *26 813 m²*
	82 351 m²

Der resterede således 94 m² (82 445 m² — 82 351 m²). Den foreliggende sag vedrører en ansøgning om tildeling af kontrolnummer for yderligere 1 500 liter. K. Kuhn blev alene tildelt kontrolnummer for 75 l kvalitetsvin »mit Prädikat« svarende til det tilladte hektarudbytte for de resterende 94 m².

mulighed for, at det tilladte hektarudbytte for en bedrift også kan omfatte arealer, der ikke er dyrkede, men alene er dyrkbare, og

— for det tredje, at der er forskel på den »sanktion«, der efter fællesskabsreglen skal gælde i tilfælde af produktion af overskydende vin, og den »sanktion«, der gælder efter vinloven.

6. Det kan for en umiddelbar betragtning give anledning til en vis undren, at det kan hævdes, at der på en for hovedsagens afgørelse relevant måde er modstrid mellem forordningens artikel 11 og vinlovens § 2a. Der synes nemlig under alle omstændigheder at være overensstemmelse mellem de to regler på det punkt, som K. Kuhn har angrebet under hovedsagen, idet begge regler fører til, at overskydende vin ikke kan markedsføres som kvalitetsvin.

Forvaltningsdomstolen nævner imidlertid udtrykkeligt i sin forelæggelseskendelse, at en konstatering af modstrid mellem vinlovens § 2a og forordningens artikel 11 efter dens opfattelse må føre til, at afslaget på at udstede kontrolnummer er ulovligt, og at der i så fald må gives K. Kuhn medhold i, at der skal tildeles ham kontrolnummer også for den overskydende vin. Forvaltningsdomstolen henviser til

— at kontrolnummeret blev afslået, fordi der var tale om overskydende vin, som ikke måtte sælges som følge af bestemmelsen i vinlovens § 2a

og

— at afslaget kun er lovligt, hvis de relevante tyske regler er forenelige med fællesskabsretten, *idet nationale regler, som er uforenelige med fællesskabsretten, er uanvendelige.*

7. Kommissionen har i sine indlæg for Domstolen givet udtryk for, at den er af den opfattelse, at der i et vist omfang er modstrid mellem vinloven og fællesskabsforordningen, men har til gengæld også understreget, at denne modstrid ikke i det foreliggende tilfælde kan føre til, at de tyske regler er uanvendelige, således som påstået af K. Kuhn og forudsat af forvaltningsdomstolen. Grundlæggende er Kommissionens opfattelse den, at en konstatering af uanvendeligheden af de tyske regler i den foreliggende sag vil give K. Kuhn en fordel, som i sig selv er i strid med fællesskabsretten.

8. Fællesskabsretten er trods alt kommet en lang vej. Den foreliggende sag giver ikke Domstolen anledning til som så mange gange tidligere at redegøre for princippet om fællesskabsrettens forrang og den fundamentale betydning, det har for fællesskabsrettens ensartede og effektive anvendelse i medlemsstaterne, at de nationale domstole håndhæver dette princip. Det præjudicielle spørgsmål var ikke blevet stillet, hvis det ikke havde været for den forelæggende rets viden om princippet og dets konsekvenser. Den foreliggende sag giver derimod Domstolen anledning til at tage stilling til, om der er tilfælde, hvor en part i en sag for en national domstol ikke kan påberåbe sig en forordningsbestemmelse med henblik på at få fastslået en modstridende national regels uanvendelighed.

Der er i den foreliggende sag det særlige forhold, at den pågældende part gennem anvendelse af forrangsprincippet i givet fald vil kunne opnå, at der opstår en situation, hvor hverken fællesskabsreglen eller den relevante nationale regel kan finde anvendelse, og hvorved der altså skabes et »retstomt« rum, der kan være i strid med den pågældende fællesskabsregels formål.

9. Det forelagte præjudicielle spørgsmål forudsætter derfor efter min mening, at der indledningsvis tages stilling til, om den i sagen relevante fællesskabsregel har en sådan karakter, at den kan påberåbes af K. Kuhn for forvaltningsdomstolen som støtte for, at afslaget på at tildele ham kontrolnummer er ulovligt. Domstolen bør efter min mening kun tage stilling til det forelagte spørgsmål, hvis den finder, at forordningen i den foreliggende sag kan påberåbes af K. Kuhn. En stillingtagen hertil forudsætter imidlertid kendskab til de relevante regler og de retlige synspunkter, der er gjort rede for i indlæggene for Domstolen vedrørende den påståede modstrid mellem forordningen og den tyske regel. Jeg skal derfor først redegøre herfor.

Om det forhold at der i Tyskland også fastsættes tilladt hektarudbytte for bordvin

10. Forvaltningsdomstolen gør med rette opmærksom på, at vinlovens § 2a bestemmer, at også andre vine end kvbd er omfattet af pligten for delstaternes myndigheder til at fastsætte tilladt hektarudbytte, mens artikel 11 i kvbd-forordningen alene bestemmer, at der skal fastsættes tilladt hektarudbytte for kvbd.

Da fællesskabslovgivningen ikke indeholder regler om tilladt hektarudbytte for bordvin, kan det gøres gældende, at medlemsstaterne, når henses til fællesskabslovgivningens udtømmende karakter på dette område, ikke er kompetente til at fastsætte sådanne regler.

Kommissionen og den tyske regering henviser imidlertid til, at der i Tyskland gør sig ganske særlige forhold gældende, der retfærdiggør, at de tyske regler om tilladt hektarudbytte også gælder bordvin. Der henvises til, at alle vinmarker i Tyskland er anerkendt som egnede til fremstilling af kvbd, hvortil kommer, at visse bordvine med oprindelse i Tyskland kan benævnes »Landwein«, og at det i fællesskabslovgivningen udtrykkeligt er bestemt, at der kan fastsættes regler om tilladt hektarudbytte for Landwein.

Om beregningen af det tilladte hektarudbytte (dyrkede kontra uopdyrkede, men dyrkbare arealer)

11. Forordningens artikel 11, stk. 1, bestemmer:

»Den enkelte medlemsstat fastsætter for hver kvbd et hektarudbytte i drue-, druemost- eller vinmængde.

Ved denne fastsættelse tages der navnlig hensyn til udbyttet i de ti foregående år, idet kun det kvalitetsmæssigt tilfredsstillende høstudbytte på de jorder, der er mest repræsentative for det bestemte dyrkningsområde, tages i betragtning.

Hektarudbyttet kan for den samme kvbd fastsættes til forskellige størrelser alt efter:

— det underområde, den kommune eller del af kommune

— den eller de vinstoksorter

hvorfra de benyttede druer stammer.

Hektarudbyttet kan tilpasses af den pågældende medlemsstat.«

Den tyske vinlov tager ikke udtrykkeligt stilling til, om der alene skal fastsættes tilladt hektarudbytte for arealer, der er dyrkede, eller om også arealer, der er dyrkbare, men aktuelt uopdyrkede, kan medregnes. Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder, at den anden mulighed står åben for delstaterne. Denne mulighed er der gjort brug af i visse områder af Rheinland-Pfalz, herunder det område i hvilket K. Kuhns bedrift ligger. Der stilles dog som betingelse herfor, at de uopdyrkede arealer, der medregnes, maksimalt må udgøre 12% af den enkelte bedrifts samlede areal. Hertil kommer, at det tilladte hektarudbytte i de områder, hvor uopdyrkede arealer medregnes, nedsættes med 3% i forhold til hektarudbyttet i områder, hvor alene dyrkede arealer medregnes.

Forvaltningsdomstolen finder, at muligheden for at medregne uopdyrkede arealer næppe er forenelig med kvbd-forordningens kvalitetsorienterede ordning. K. Kuhn og Kommissionen er enige heri. Der henvises til, at selve begrebet tilladt hektarudbytte må forudsætte, at der ved opgørelsen af hektarudbyttet alene medregnes arealer, der rent faktisk dyrkes. Kommissionen henviser i øvrigt også til, at medtagelsen af uopdyrkede arealer skaber forskelsbehandling ikke alene mellem områder, hvor muligheden for at medregne uopdyrkede arealer er gældende, og områder, hvor dette ikke er gældende, men også forskelsbehandling mellem bedrifterne inden for de førstnævnte områder.

Den tyske regering gør gældende, at de tyske regler på dette punkt ikke er i strid med forordningens artikel 11, der ikke indeholder nogen udtrykkelig regel om dette spørgsmål. Regeringen henviser i øvrigt til, at den tyske regel er konkret velbegrundet, idet den er medvirkende til i visse særligt berørte områder at tilskynde vinavlerne til at holde visse arealer, der har været sygdomsramte, uden for dyrkning i en årrække.

Om sanktionen ved overskridelse af det tilladte hektarudbytte

12. Forordningens 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 fastsætter efter produktionsarealerne; disse betingelser skal navnlig vedrøre anvendelsen af den pågældende vin eller de pågældende produkter.«

Vinlovens § 2a bestemmer som ovenfor nævnt, at det fastsatte hektarudbytte er den maksimale mængde vin af den enkelte årgang, som må sælges, at overskydende vin kun må sælges til nærmere bestemte andre formål, men ikke som bord- eller kvalitetsvin, og at overskydende vin kan oplagres og under nærmere betingelser i efterfølgende høstår sælges som kvalitetsvin inden for grænserne af det i det pågældende år fastsatte tilladte hektarudbytte.

13. Forvaltningsdomstolen henviser til, at vinloven ikke bestemmer, at delstaterne skal fastsætte et udbytte pr. hektar, men alene de mængder, der i de enkelte år må sælges som kvalitetsvin, og at ordningen dermed i første række er en markedsføringsordning. Forvaltningsdomstolen tilføjer, at en vinavler efter de tyske regler må dyrke så meget, han ønsker pr. hektar, uden at hans vin af denne grund mister betegnelsen kvbd, og at dette endog gælder for den overskydende mængde, som i medfør af vinlovens § 2a, stk. 3, kan markedsføres som kvbd i efterfølgende høstår. Forvaltningsdomstolen finder, at den ved de tyske regler indførte ordning ligger fjernt fra den ordning, der er fastlagt i forordningens artikel 11, stk. 2, og at den i forordningen fastlagte sanktion er »ulig hårdere« end den i vinloven fastlagte.

K. Kuhn og Kommissionen er grundlæggende enige i forvaltningsdomstolens opfattelse og finder, at den tyske »sanktionsordning« er i strid med den ordning, der er fastlagt i forordningens artikel 11, stk. 2.

14. Den tyske regering er vel ikke uenig i, at de to sæt regler i et vist omfang fastsætter forskellige retsfølger af en overskridelse af det tilladte hektarudbytte. Den gør dog opmærksom på, at de to sæt regler grundlæggende har samme formål, nemlig at begrænse produktionen af kvbd for at sikre og forbedre dens kvalitet og for at hindre markedsforstyrrelser, og at der i virkelighedens verden ikke er væsentlig forskel på de produktionsbegrænsende virkninger af de respektive sanktioner. Den henviser navnlig til, at der efter fællesskabsreglen intet er til hinder for, at den vinavler, der overskrider det tilladte hektarudbytte, kan sælge hele sin produktion som bordvin, mens den tyske vinavler, der overskrider det tilladte hektarudbytte, ikke har mulighed for at sælge den overskydende vin som bordvin. Regeringen gør også gældende, at muligheden for gennem oplagring at udnytte overskydende vin i senere høstår ikke er af større praktisk betydning på grund af begrænsede oplagringsmuligheder. Den gør på denne baggrund gældende, at den tyske ordning må anses for omfattet af den mulighed, der efter artikel 11, stk. 2, er åbnet medlemsstaterne for at fastsætte en generel undtagelsesordning.

Kommissionen gør heroverfor gældende, at medlemsstaternes mulighed for at fastsætte undtagelser ikke må føre til, at det grundlæggende princip i den i forordningen forudsatte sanktion helt opgives, og at den fastsatte undtagelse under alle omstændigheder må have retsvirkninger, som mindst kan sidestilles med forbuddet mod at anvende kvalitetsbetegnelsen for høsten som helhed. De tyske regler opfylder efter Kommissionens opfattelse ikke disse betingelser.

Produktionsordning kontra markedsføringsordning

15. Forvaltningsdomstolen giver udtryk for, at de tyske regler har indført en »markedsføringsordning«, mens fællesskabsforordningen fastlægger en »produktionsordning«. K. Kuhn og Kommissionen har i deres indlæg for Domstolen udtrykt enighed heri.

Der er ikke grund til at tillægge denne terminologi nogen betydning. Det vil altid kunne drøftes, om det er hensigtsmæssigt at bruge de nævnte betegnelser på de to ordninger. Det kan måske hævdes, at de på adækvat måde giver udtryk for de konkrete forskelle, der er mellem ordningerne. Men det må ikke overses, at begge ordninger har til formål at begrænse produktionen, og at ingen af ordningerne indeholder et egentligt forbud mod at producere vin ud over det tilladte hektarudbytte — hvilket selvsagt ikke udelukker, at der kan være væsentlige forskelle i den effektivitet, med hvilke de to ordninger realiserer det fælles formål.

Begrænsninger i muligheden for at »håndhæve« princippet om fællesskabsrettens forrang i sager for nationale domstole

16. Domstolen har i sin dom i Simmenthal-sagen [5] begrundet, hvorfor princippet om fællesskabsrettens forrang er af fundamental betydning. Såfremt »nationale love, der trænger ind på det område, hvorpå Fællesskabets lovgivningsmagt udøves, eller på anden vis er uforenelig med fællesskabsrettens bestemmelser, skulle have nogen retlig gyldighed, ville der være tale om en benægtelse af, at medlemsstaterne ubetinget og uigenkaldeligt har påtaget sig forpligtelser i medfør af traktaten, og således om at bestride selve grundlaget for Fællesskabet« [6]. Domstolen har i samme dom understreget de nationale domstoles pligter og deres afgørende rolle i denne sammenhæng. »Enhver national ret [har] inden for sin kompetence pligt til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter fællesskabsreglen« [7]. »Fællesskabsrettens forrang ... bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, [og] at nye nationale love ikke gyldigt kan udstedes, i det omfang de måtte være uforenelige med fællesskabsreglerne« [8].

5 — Dom af 9.3.1978, sag 106/77, Sml. s. 629.
6 — Se Simmenthal-dommen, præmis 18.
7 — Se Simmenthal-dommen, præmis 21.
8 — Se Simmenthal-dommen, præmis 17.

17. De nationale retters håndhævelse af forrangsprincippet er utvivlsomt — som også fremhævet af K. Kuhn — i væsentligt omfang medvirkende til at sikre, at medlemsstaterne overholder deres forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Domstolen fremhævede i sin dom i Van Gend & Loos-sagen [9] de nationale domstoles betydning i denne henseende. Den udtalte bl.a. herom:

»Hvis garantierne mod medlemsstaternes overtrædelse af (deres fællesskabsretlige forpligtelser) alene begrænses til procedurerne i artiklerne 169 og 170 i EØF-traktaten, vil dette udelukke enhver umiddelbar beskyttelse af deres statsborgeres individuelle rettigheder ... Agtpågivenheden hos de private, der er interesserede i at beskytte deres rettigheder, medfører en effektiv kontrol, der supplerer den kontrol, som det i artiklerne 169 og 170 overlades til Kommissionen og medlemsstaterne at drage omsorg for.«

18. Det ligger imidlertid fast, at den almindelige beføjelse til at få konstateret, om medlemsstaterne overholder deres forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, tilkommer Kommissionen og medlemsstaterne, der kan anlægge sag herom ved Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 og 170.

Borgerne har ikke en tilsvarende almindelig beføjelse. Deres beføjelse til at påberåbe sig fællesskabsregler med henblik på at få konstateret nationale reglers fællesskabsstridighed og dermed uanvendelighed er begrænset på forskellig vis.

Disse begrænsninger følger både af national ret og af fællesskabsretten og har grundlæggende deres baggrund i, at borgerne skal have en beskyttelsesværdig retlig interesse i at påberåbe sig den pågældende fællesskabsregel, og at denne skal opfylde visse betingelser for at kunne anvendes af den nationale domstol.

19. Borgerne kan i princippet kun påberåbe sig fællesskabsregler, der har direkte virkning. Disse er netop karakteriseret ved, at de kan påberåbes for den nationale domstol, og at denne efter fællesskabsretten er pligtig at medinddrage dem i sit beslutningsgrundlag.

De almindeligt anvendte kriterier for fællesskabsreglers direkte virkning vedrører reglernes egnethed til at blive anvendt umiddelbart af den nationale dommer, navnlig spørgsmålet om reglerne er tilstrækkeligt klare og ubetingede.

20. Den fællesskabsregel, K. Kuhn påberåber sig i hovedsagen, er en bestemmelse i en forordning. Domstolen har under henvisning til EØF-traktatens artikel 189 fastslået, at en forordning efter sin natur og sin funktion i traktatens retskildesystem har direkte virkning og som sådan uden videre er egnet til at give borgerne rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte [10]. Dette betyder selvsagt ikke, at enhver bestemmelse i en forordning efter sit indhold er egnet til at kunne

9 — Dom af 5.2.1963, sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 3.

10 — Dom af 14.12.1971, sag 43/71, Politi, Sml. 1971, s. 319, org. ref.: Rec s. 1039, præmis 9.

påberåbes som rettighedsskabende for borgerne [11]. Der kan i forordninger være bestemmelser, der alene retter sig til medlemsstaterne og pålægger dem pligter til at udstede regler af et nærmere bestemt indhold, og der kan som nedenfor omtalt være bestemmelser, der efter deres formål ikke tilsigter at give borgerne ret til at påberåbe sig dem for at få konstateret en modstridende national bestemmelses uanvendelighed.

21. Der kan derfor i den foreliggende sag ikke af det faktum, at den påberåbte regel findes i en forordning, findes noget sikkert svar på spørgsmålet, om K. Kuhn kan påberåbe sig bestemmelsen for at få konstateret den nationale regels uanvendelighed.

Det er i øvrigt efter min mening vanskeligt at finde svaret på spørgsmålet i en situation som den foreliggende i Domstolens praksis vedrørende fællesskabsreglers direkte virkning.

22. Det karakteristiske for en situation som den foreliggende er

— at de påberåbte fællesskabsregler er egnede til at kunne anvendes som grundlag for at fastslå, om de omtvistede nationale regler er i strid hermed, men

— at fællesskabsreglerne ikke eller ikke med sikkerhed er egnede til at kunne anvendes som alternative regler til de eventuelt modstridende nationale regler, idet de ikke eller ikke med sikkerhed efter deres indhold fastsætter rettigheder eller pligter for borgerne, som de nationale domstole er i stand til at håndhæve.

Spørgsmålet er, om en borger i denne situation skal have mulighed for at påberåbe sig fællesskabsreglerne og forrangsprincippet med den virkning, at hverken de modstridende nationale regler, som derved bliver uanvendelige, eller fællesskabsreglerne kan danne grundlag for at fastlægge borgernes retsstilling.

23. Borgeren påberåber sig i en sag som den foreliggende en fællesskabsregel for at få skabt en ret for sig — nemlig retten til ikke at skulle overholde en eksisterende national regel, der pålægger ham pligter. Den fællesskabsregel, han påberåber sig, tilsigter imidlertid ikke at skabe rettigheder for ham, men derimod pligter. Det kunne i en sådan situation overvejes, om borgeren kun skal have ret til at påberåbe sig fællesskabsreglen, hvis den har et sådant indhold, at den af den nationale dommer kan bruges som alternativt retsgrundlag til positivt at fastlægge den pågældendes retsstilling.

11 — Se Domstolens dom af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, hvor det i præmis 30 blev fastslået, at »en forordnings umiddelbare gyldighed forudsætter, at dens ikrafttrædelse og anvendelse til fordel eller til byrde for de retsundergivne sker uden nogen gennemførelsesforanstaltning i national ret«. Se også generaladvokat Warners forslag til afgørelse i sag 74/76, Iannelli, Sml. 1977, s. 557, hvor følgende er anført: »Det forhold, at en bestemmelse i en forordning er direkte anvendelig (i medfør af artikel 189) [betyder] ikke nødvendigvis, at den har direkte virkning: Den kan kun have en sådan, for så vidt som den opfylder de almindelige krav om, at den skal være klar og ubetinget og ikke må forudsætte yderligere lovgivningsvirksomhed med henblik på sin gennemførelse«.

Det vil dog efter min mening være vanskeligt at begrunde, hvorfor der skulle gælde et sådant generelt krav, som formentlig også ville føre til for vidtgående begrænsninger i borgernes muligheder for at påberåbe sig fællesskabsregler med henblik på at få konstateret modstridende nationale reglers uanvendelighed.

24. Den begrænsning i borgernes muligheder for at påberåbe sig fællesskabsregler, som der efter min mening i sager som den foreliggende kan være behov for, finder bedst udtryk i et krav om, at borgerne skal have en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at kunne påberåbe sig reglen.

25. Kommissionens og den tyske regerings indlæg synes at bygge på samme tankegang. De lægger vægt på, at borgeren ikke kan påberåbe sig en fællesskabsregel, der pålægger ham pligter, til at få konstateret uanvendeligheden af en national regel, der ligeledes pålægger ham pligter, og dermed til at skabe et »retstomt« rum i strid med det formål, som begge regler tilsigter at realisere.

26. Domstolens dom i Ratti-sagen [12] indeholder formentlig elementer, der er udtryk for samme tankegang. Ratti var i Italien tiltalt for at have markedsført malervarer i strid med italienske regler om mærkning af disse varer. Ratti gjorde gældende, at markedsføringen var sket i overensstemmelse med regler, der var fastsat i et rådsdirektiv, som skulle have været gennemført af Italien. Domstolen udtalte i denne forbindelse bl.a. følgende:

»... en national ret, for hvilken en retsundergiven, *som har overholdt et direktivs bestemmelser*, nedlægger påstand om tilsidesættelse af en national bestemmelse, der er uforenelig med det pågældende direktiv, som ikke er gennemført i den interne retsorden på grund af statens forsømmelighed, må give vedkommende medhold i den nedlagte påstand, såfremt den pågældende forpligtelse er ubetinget og tilstrækkelig præcis

... en medlemsstat [kan] ikke efter udløbet af direktivets gennemførelsesfrist på en person, *som har overholdt direktivets bestemmelser*, anvende en indenlandsk lov — uanset om loven indeholder straffebestemmelser — som endnu ikke er tilpasset direktivet« (præmis 23 og 24) (min fremhævelse).

Det er ikke i dommen udtrykkeligt udtalt, hvad retsstillingen ville have været, hvis de pågældende malervarer ikke havde været mærket i overensstemmelse med direktivets regler. Det må dog kunne lægges til grund, at Domstolen ved at fremhæve, at direktivets regler var overholdt, har vist, at den i hvert fald har ladet den mulighed stå åben, at Ratti i en sådan situation ikke havde kunnet påberåbe sig direktivets regler, også selv om

12 — Dom af 5.4.1979, sag 148/78, Sml. s. 1629.

disse regler var ubetingede og tilstrækkelig præcise, og også selv om det var utvivlsomt, at der var modstrid mellem fællesskabsreglerne og de italienske regler [13].

27. Inden det undersøges, om K. Kuhn under hovedsagen kan påberåbe sig forordningens artikel 11, kan der være grund til at understrege, at det efter min mening ikke vil betyde nogen i praksis mærkbar begrænsning i de nationale domstoles mulighed for at håndhæve fællesskabsrettens forrang, at det kræves, at borgerne skal have en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at påberåbe sig fællesskabsregler for at få konstateret nationale reglers uanvendelighed. Domstolen må i de forholdsvis få tilfælde, hvor der er anledning til konkret at stille spørgsmål, om kravet er opfyldt, fastlægge det nærmere indhold af kravet i lyset af de erfaringer, den opnår ved behandlingen af disse sager.

13 — Domstolen skal i sagen C-46/90 og C-93/91, Lagauche og Evrard (Sml. I, s. 5267), sag C-69/91, Decoster (Sml. I, s. 5335), og sag C-92/91, Taillandier (Sml. I, s. 5383), tage stilling til spørgsmål, der til en vis grad svarer til de her drøftede. Sagernes baggrund er som bekendt, at der i Belgien og Frankrig i en række tilfælde er rejst straffesag mod personer, der har været i besiddelse af forskelligt telekommunikationsudstyr, uden at dette som krævet efter national ret er blevet godkendt af myndighederne. Domstolen har tidligere fastslået, at nationale regler om godkendelse af sådant udstyr som sådanne ikke er i strid med fællesskabsretten, men at de i de fire sager relevante regler er i strid med fællesskabsretten, i det omfang de forudsætter, at godkendelsen gives af et organ, der selv optræder i en erhvervsmæssig egenskab på markedet. Det er i sagerne et spørgsmål, om den således begrundede og afgrænsede fællesskabsstridighed af de belgiske og franske regler skal kunne påberåbes af de tiltalte med henblik på at få konstateret ulovligheden af de nationale regler, der er tiltalens grundlag. Generaladvokat Lenz har i sine forslag til afgørelser i sagen C-46/90 og C-93/91, Lagauche og Evrard (Sml. I, s. 5304, 5315), fremsat den 2.12.1992, afgivet udtalelser, der formentlig i et vist omfang kan ses som udtryk for, at de tiltalte, der ikke har ansøgt om godkendelse, ikke har en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at kunne påberåbe sig de relevante fællesskabsregler for at få fastslået, at det belgiske godkendelseskrav som sådant var uanvendeligt på dem (se punkt 44 og 45 i forslag til afgørelse i Lagauche-sagen og punkt 17 og 18 i forslag til afgørelse i Evrard-sagen).

28. Det vil fortsat være således, at modstrid mellem fællesskabsregler og nationale regler i alle sædvanlige tilfælde kan sanktioneres af nationale domstole, når de er i stand til på grundlag af den pågældende fællesskabsregel at konstatere modstriden. Der vil kun være anledning til at overveje, om der gælder en undtagelse herfra i situationer, hvor det er i strid med fællesskabsreglens formål, at der kommer til at gælde et »retstomt« rum forstået på den måde, at borgerne i medlemsstaterne ikke er undergivet forpligtelser, som det er fællesskabsreglernes og de nationale reglers samstemmende formål at pålægge dem.

Selv om borgernes mulighed for at påberåbe sig fællesskabsretten i disse undtagelsestilfælde fjernes, betyder det ikke, at den fællesskabsretsstridige nationale retstilstand kan opretholdes. Det betyder alene, at tvister om, hvorvidt retstilstanden er fællesskabsstridig, skal afgøres inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 169 og artikel 170. Hvis det ved dom i en sådan sag fastslås, at den pågældende nationale regel er fællesskabsstridig, følger det af bestemmelsen i traktatens artikel 171, at medlemsstaten skal gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.

Kan K. Kuhn påberåbe sig forordningens artikel 11 med henblik på at få kendt den tyske vinlovs § 2a uanvendelig?

29. En anvendelse af de ovenfor nævnte synspunkter i den foreliggende sag fører efter min mening til følgende resultater:

30. Den påståede modstrid mellem den tyske regel og fællesskabsreglen for så vidt angår det forhold, at den tyske regel også forudsætter fastsættelse af tilladt hektarudbytte for bordvin, og det forhold, at den tyske regel også gør det muligt i det tilladte hektarudbytte at medregne arealer, der er uopdyrkede, er efter min mening ikke af en sådan karakter, at den bør kunne påberåbes af K. Kuhn under hovedsagen med henblik på at få fastslået uanvendeligheden af vinlovens § 2a som hjemmel for den forvaltningsakt, hvorved hans ansøgning om kontrolnummer blev afslået. Der er i hvert fald to grunde hertil.

For det første er det vanskeligt at se, hvorledes en modstrid mellem fællesskabsreglen og den tyske regel på disse punkter skulle være relevant i forhold til den bestemmelse i vinloven, der var hjemmel for afslaget på K. Kuhns ansøgning. Det synes da også at fremgå af forelæggelseskendelsen, at forvaltningsdomstolen for så vidt ikke er af den opfattelse, at en modstrid mellem den tyske regel og fællesskabsreglen på disse punkter har nogen direkte relevans for sagens afgørelse. Det er mit indtryk, at forvaltningsdomstolen nævner sin tvivl om overensstemmelsen mellem forordningen og de tyske regler på disse punkter for så at sige at underbygge dens afgørende tvivl vedrørende overensstemmelsen mellem forordningen og vinlovens sanktionsregel.

Hertil kommer for det andet, at det under alle omstændigheder forekommer mig, at K. Kuhn ikke under hovedsagen har en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at få fastslået, at der måtte være modstrid mellem forordningen og de tyske regler på disse punkter. K. Kuhn har efter min mening ikke godtgjort, at han vil opnå en anden og i den konkrete sags sammenhæng bedre retsstilling, hvis fællesskabsreglen var anvendelig på ham i overensstemmelse med det indhold, han gør gældende, at den har.

31. Den påståede modstrid mellem sanktionsreglen i forordningens artikel 11, stk. 2, og sanktionsreglen i den tyske vinlovs § 2a er utvivlsomt sagens kerne. Det er sanktionsreglen i vinlovens § 2a, der udgør hjemmelen for afslaget på K. Kuhn's ansøgning om kontrolnummer.

32. Der er grund til for så vidt angår sanktionsreglen i forordningens artikel 11, stk. 2, at undersøge et forhold, som ikke har været berørt i de indlæg, der er afgivet for Domstolen. Det må overvejes, om den materielle bestemmelse, der er indeholdt i forordningens artikel 11, stk. 2 — dvs. forbuddet mod at anvende kvalitetsbetegnelsen for hele høsten i tilfælde af overskridelse af det tilladte hektarudbytte — har direkte virkninger. Det må overvejes, om det påhviler de nationale myndigheder og dermed også de nationale domstole at håndhæve dette forbud direkte på grundlag af forordningens regel.

Det forekommer muligt inden for det tyske administrative systems rammer at håndhæve et sådant forbud, idet manglende respekt af reglen om det tilladte hektarudbytte kan sanktioneres gennem nægtelse af at give kontrolnummer med den virkning, at vinen ikke kan markedsføres som kvalitetsvin.

En accept af den direkte virkning af forordningens sanktionsregel ville efter min mening indebære, at K. Kuhn ikke kan påberåbe sig denne regel for at få afslaget på at tildele ham kontrolnummer kendt ugyldigt, idet afslaget i så fald ville have direkte hjemmel i bestemmelsen i forordningen. De tyske myndigheder ville ganske vist have administreret bestemmelsen i artikel 11, stk. 2, delvist mangelfuldt, idet K. Kuhn i strid med forordningen havde fået udstedt kontrolnummer for den del af hans produktion, der lå inden for det tilladte hektarudbytte. Men denne mangel ved den tyske administration kunne efter min mening under ingen omstændigheder føre til, at forordningsbestemmelsen ikke skulle gives den fastsatte retsvirkning for så vidt angår den overskydende vin.

33. Det er imidlertid ikke sikkert, at sanktionsreglen i artikel 11, stk. 2, har direkte virkning. Det er i denne forbindelse af betydning, at Kommissionen ikke har gjort gældende, at bestemmelsen har direkte virkning, og at der kan være flere grunde hertil. Den direkte virkning kan måske være udelukket på grund af medlemsstaternes omfattende mulighed for at gøre undtagelse fra det materielle indhold i artikel 11, stk. 2. At bestemmelsen ikke har direkte virkning, kan muligvis også finde støtte i den kontekst, hvori den indgår. Artikel 11, stk. 1, om medlemsstaternes pligt til at fastsætte tilladte hektarudbytter opfylder ikke de almindelige betingelser for at have direkte virkning på den måde, at den i sig selv kan være grundlag for pligter for borgerne, og de fleste af forordningens øvrige bestemmelser har samme indhold, dvs. at de angiver almindelige pligter for medlemsstaterne til på nærmere angivne områder at indføre en retstilstand, der er defineret på mere eller mindre bestemt måde. Hertil kommer, at Kommissionen under sagen har tilvejebragt oplysninger om retstilstanden i de øvrige medlemsstater, som viser, at medlemsstaterne har »gennemført« bestemmelsen i artikel 11, stk. 2, på måder, der i et vist omfang afviger fra det nøjagtige indhold af sanktionsbestemmelsen i artikel 11, stk. 2. Dette kan måske tages som udtryk for, at bestemmelsen ikke er egnet til at have direkte virkning.

34. Domstolen behøver dog efter min mening ikke at tage stilling til, om bestemmelsen i artikel 11, stk. 2, kan håndhæves som direkte pligtskabende. Det kan nemlig efter min mening fastslås, at det under alle omstændigheder ville stride mod bestemmelsens formål, hvis K. Kuhn skulle kunne påberåbe sig en eventuel modstrid mellem den og den tyske vinlovs § 2a udelukkende med henblik på at få konstateret § 2a's uanvendelighed. K. Kuhn har efter min mening ikke en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at kunne påberåbe sig fællesskabsbestemmelsen med henblik på at opnå dette resultat.

35. Kommissionen lægger i denne forbindelse megen vægt på, at forordningens artikel 11, stk. 2, må anses for at indeholde en i

forhold til vinavlerne »strengere« bestemmelse end bestemmelsen i vinlovens § 2a.

Jeg er enig med Kommissionen i, at dette forhold i det konkrete tilfælde kan bruges som argument for, at K. Kuhn ikke skal kunne påberåbe sig bestemmelsen.

Der kan dog samtidig være grund til at bemærke, at det næppe bør opstilles som en betingelse, der nødvendigvis skal være opfyldt for at nægte en borger ret til at påberåbe sig en fællesskabsregel, at fællesskabsreglen er »strengere« end den nationale regel.

Der vil i praksis kunne være tilfælde, hvor det vil kunne give problemer at fastslå, om den af fællesskabsreglen forudsatte retstilstand eller den af den nationale regel fastslåede retstilstand er den set ud fra den pågældende parts synsvinkel »strengeste retstilstand«. Hertil kommer, at det næppe kan udelukkes, at der kan være tilfælde, hvor den pågældende part ikke vil have en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at påberåbe sig en fællesskabsregel med henblik på at få fastslået en national regels uanvendelighed selv i tilfælde, hvor fællesskabsreglen er »mindre streng« end den nationale regel.

36. Domstolen bør i den foreliggende sag begrænse sig til at fastslå, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har en af fællesskabsretten beskyttet interesse i at kunne påberåbe sig artikel 11 i kvbd-forordningen med henblik på at få fastslået uanvendeligheden af den tyske vinlovs § 2a, der har været hjemmel for afslaget på hans ansøgning om kontrolnummer.

Domstolen bør efter min mening i sin begrundelse for dette resultat navnlig henvise til, at det klart ville stride mod forordningens formål at anvende artikel 11 som grundlag for at opnå en retstilstand i Tyskland, hvorefter der, så længe en konstateret modstrid mellem fællesskabsreglen og den pågældende tyske regel ikke er fjernet gennem ændring i tysk lovgivning, frit skulle kunne ske markedsføring af vin som kvalitetsvin, også selv om det drejer sig om vin produceret ud over det tilladte hektarudbytte.

Det er i denne forbindelse et væsentligt og måske det afgørende forhold, at der ikke består en konkret modstrid mellem forordningen og vinloven på det punkt, der er genstand for tvisten i hovedsagen, nemlig om der skal tildeles K. Kuhn kontrolnummer for hans overskydende vin, således at denne kan sælges som kvalitetsvin. Både fællesskabsforordningen og den tyske vinlov udelukker, at overskydende vin kan sælges som kvalitetsvin.

Hvis Domstolen finder at burde besvare forvaltningsdomstolens præjudicielle spørgsmål

37. Hvis Domstolen er enig i, at sagsøgeren i hovedsagen ikke kan påberåbe sig forordningens artikel 11 med henblik på at få konstateret vinlovens § 2a's uanvendelighed, finder jeg ikke, at Domstolen bør besvare det konkret forelagte præjudicielle spørgsmål. Begrundelsen for, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig fællesskabsreglen, er den, at fællesskabsreglens anvendelse af forvaltningsdomstolen i givet fald ville føre til et resultat,

der ville være i strid med forordningens formål. Det vil under disse omstændigheder være uden betydning for forvaltningsdomstolen at få det præjudicielle spørgsmål besvaret.

For det tilfælde Domstolen måtte finde det rigtigt at besvare forvaltningsdomstolens spørgsmål, skal jeg nævne, at jeg i det hele kan tilslutte mig Kommissionens opfattelse af fortolkningen af artikel 11.

Forslag til afgørelse

Under henvisning til ovenstående skal jeg foreslå Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Neustadt a.d. Weinstraße stillede præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 11 i forordning nr. 823/87 om fastsættelse af særlige regler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder kan ikke påberåbes af sagsøgeren i hovedsagen med henblik på at få fastslået uanvendeligheden af den bestemmelse i den tyske vinlov, der har været hjemmel for den forvaltningsakt, som gav sagsøgeren afslag på kontrolnummer for den vin, som han havde produceret ud over det tilladte hektarudbytte.«