FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS fremsat den 31. januar 1989 *

Høje Domstol.

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i medfør af forordning (EØF) nr. 823/87 (tidligere forordning nr. 338/79), idet den under dyrkningsområdet for vinene med kontrolleret oprindelsesbetegnelse »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« har medtaget visse områder i provinsen Trento, hvor der ikke har været tradition for at bringe vin på markedet under denne betegnelse.

Fællesskabslovgivningen

2. Det anerkendtes i præamblen til forordning nr. 24 af 4. april 1962 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for vin (EFT 1959-1962, s. 116), at »det stemmer overens med en politik til fremme af kvaliteten, at de kendetegn fastlægges, som en kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder skal udvise«. Som følge heraf bestemte artikel 4, stk. 1, at Rådet senest inden den 31. december 1962 skulle fastsætte fællesskabsregler for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Ifølge artikel 4, stk. 2, skulle disse regler tage hensyn til de »traditionelle produktionsbetingelser« og støttes på følgende synspunkter:

»a) dyrkningsområdets afgrænsning,

b) vinstoksorter,

c) dyrkningsmetoder,

d) metoder for vintilberedning,

e) naturligt mindsteindhold af alkohol,

f) hektarudbytte,

g) undersøgelse og vurdering af organoleptiske kendetegn.«

3. I henhold til artikel 4, stk. 3, kunne medlemsstaterne under hensyntagen til »fast og med handelssædvane stemmende skik og brug« fastlægge »yderligere produktionsbetingelser og kendetegn for kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder«.

* Originalsprog: engelsk.

4. Omfattende regler om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder blev faktisk først vedtaget ved Rådets forordning nr. 817/70 af 28. april 1970 (EFT 1970 I, s. 228), som blev afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 338/79 af 5. februar 1979 (EFT L 54, s. 48). Forordning nr. 338/79 blev atter afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 823/87 af 16. marts 1987 (EFT L 84, s. 59).

5. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 823/87 bestemmer, at »ved 'k. v. b. d.' forstås vine, der opfylder bestemmelserne i denne forordning samt gennemførelsesbestemmelserne hertil og de nationale forskrifter«. Artikel 2, stk. 1, opstiller en liste over de faktorer, der »under hensyntagen til de traditionelle produktionsbetingelser« skal tages i betragtning ved fastsættelsen af bestemmelserne om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder. Disse faktorer er de samme som faktorerne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 24/62, med undtagelse af faktor e) — minimumsalkoholindhold — hvor man har tilføjet ordene »udtrykt i volumen«. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 823/87, som også er en gentagelse af forordning nr. 24/62, åbner mulighed for, at medlemsstaterne »under hensyntagen til rimelig sædvane« kan fastlægge yderligere produktionsbetingelser.

6. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 823/87 definerer et »bestemt dyrkningsområde« som:

»et eller flere vindyrkningsarealer, hvor der produceres vine med særlige kvalitetskendetegn, og hvis navn anvendes til betegnelse for de af områdets vine, som omfattes af definitionen i artikel 1«.

7. Ifølge artikel 3, stk. 2, skal »hvert bestemt dyrkningsområde afgrænses nøjagtigt, så vidt muligt efter den enkelte parcel eller efter den enkelte vinmark«. Ved afgrænsningen skal medlemsstaterne tage hensyn til »de faktorer, der bidrager til kvaliteten af de i de pågældende områder producerede vine, og navnlig til jordbund, undergrund og klima samt til parcellernes eller vinmarkernes beliggenhed«.

8. Rådets forordning nr. 823/87 afløste forordning nr. 338/79, efter at Kommissionen havde anlagt sag i medfør af artikel 169. De ovenfor anførte bestemmelser i forordning nr. 823/87 er imidlertid de samme som de tilsvarende bestemmelser i forordning nr. 338/79.

Den italienske lovgivning

9. Den italienske bemyndigelseslov nr. 116 af 3. februar 1963 (GURI nr. 58 af 1.3.1963, s. 1104) indeholdt hjemmel til, at der ved delegeret lovgivning kunne vedtages regler om brugen af oprindelsesbetegnelser. Ved dekret udstedt af republikkens præsident den 12. juli 1963 (GURI Suppl. Ord. nr. 188 af 15.7.1963, s. 3) fastsættes generelle bestemmelser om brug af oprindelsesbetegnelser, herunder betegnelsen »denominazione di origine controllata«. Dekretets artikel 1, stk. 2, bestemte, at:

»Det i foregående stykke omhandlede dyrkningsområde kan ud over de områder, der er angivet ved oprindelsesbetegnelsen, også omfatte nærliggende områder, hvor naturforholdene er de samme, og hvor der ved nærværende dekrets ikrafttræden i mindst ti år er blevet produceret vine, som er blevet bragt på markedet under samme betegnelse, forudsat at de har tilsvarende fysisk-kemiske og organoleptiske kendetegn, og at de er fremstillet af druer, der hidrører fra områdets traditionelle vinstoksorter, og efter de metoder, der sædvanligvis anvendes i dette område.«

10. Artikel 4 i dekretet af 12. juli 1963 bestemmer, at anerkendelsen af oprindelsesbetegnelserne og godkendelsen af reglerne om produktion skal ske ved dekret udstedt af præsidenten. I medfør af artikel 6 skal anmodningen om anerkendelse indgives af rette vedkommende, som ved hjælp af dokumenter skal føre bevis blandt andet for den lokale anvendelse af betegnelsen, druesorter og vinfremstillingsmetoder samt kendetegn for den vin, der fremstilles. Det regionale landbrugsudvalg og det nationale udvalg til beskyttelse af oprindelsesbetegnelser skal afgive udtalelse om anmodningen om anerkendelse.

11. Et dekret udstedt af republikkens præsident den 23. marts 1970 (GURI nr. 115 af 9.5.1970, s. 2872), en måned før vedtagelsen af de komplette fællesskabsbestemmelser, anerkendte betegnelsen »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« som »denominazione di origine controllata« og fastsatte og godkendte regler om fremstilling af vinen. Artikel 3 i disse regler, som findes i et bilag til dekretet, bestemmer, at dyrkningsområdet består af det område, som blev fastlagt i et tidligere dekret af 23. oktober 1931 (GURI nr. 290 af 17.12.1931) samt de nærliggende områder, som opfylder betingelserne i artikel 1, stk. 2, i dekretet af 12. juli 1963 (jfr. afsnit 9 ovenfor). Dyrkningsområdet omfattede følgelig arealer i tolv kommuner i provinsen Bolzano og syv i provinsen Trento, nemlig Rovere della Luna, Faedo, San Michele all'Adige, Lavis, Giovo, Lisignago og Cembra. I medfør af artikel 8 i de nævnte regler er den supplerende betegnelse »classico« forbeholdt vin fremstillet i de ni kommuner i provinsen Bolzano, som udgjorde det »traditionelle« dyrkningsområde, som blev fastlagt ved dekretet af 23. oktober 1931.

12. Et yderligere dekret udstedt af republikkens præsident den 22. september 1981 (GURI nr. 92 af 3.4.1982, s. 2607) udvidede dyrkningsområdet med yderligere arealer i Lavis og Giovo samt arealer i en ottende kommune i Trento, Mezzocorona.

13. Efter vedtagelsen af dekretet af 23. marts 1970 anlagde en række handlende i provinsen Bolzano sag, hvorunder de anfægtede statens kompetence med hensyn til anerkendelsen af vine med kontrolleret oprindelsesbetegnelse og gjorde gældende, at det var ulovligt at medtage arealer i provinsen Trento under dyrkningsområdet, fordi der ikke var tradition for at sælge vin dér under navnene »Caldaro« og »Lago di Caldaro«. Ved dom af 13. februar 1973 (nr. 39) afsagde det italienske Consiglio di Stato frifindelsesdom, for så vidt angår begge punkter.

Parternes påstande

det er, at både arealerne, og den vin, der produceres der, skal være ensartede.

14. Kommissionen har ikke bestridt, at den italienske bemyndigelseslov af 3. februar 1963 og præsidentens dekret af 12. juli 1963 i det væsentlige er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Der består heller ikke nogen uenighed med hensyn til inddragelsen af det »traditionelle« dyrkningsområde op til Caldaro-søen og andre arealer i provinsen Bolzano under dyrkningsområdet i medfør af dekretet af 23. marts 1970. Uenigheden samler sig om medtagelsen af visse arealer i provinsen Trento i medfør af dekreterne af 23. marts 1970 og 22. september 1981. Efter Kommissionens opfattelse overholdt Italien ikke fællesskabsreglerne, da det medtog disse områder, og i øvrigt heller ikke italiensk lovgivning af højere rang, nemlig dekretet af 12. juli 1963. Det sidstnævnte punkt er relevant, idet en vin som anført ovenfor for at falde ind under definitionen af kvalitetsvin fra bestemte dyrkningsområder skal opfylde ikke blot bestemmelserne i forordning nr. 823/87, men også gennemførelsesbestemmelserne hertil i national lovgivning.

15. Ifølge Kommissionen følger det af fællesskabslovgivningen, at det »bestemte område« er den primære faktor, som udmærker og karakteriserer en kvalitetsvin fra et bestemt dyrkningsområde. Derfor må afgrænsningen af området, dvs. dyrkningsområdet, ske selektivt. Ved fastlæggelsen af dyrkningsområdet kan medlemsstaterne gå ud over det område, der angives i den pågældende betegnelse, og medtage nærliggende arealer. Når de gør det, skal de imidlertid overholde to grundlæggende kriterier. Det første er, at brugen af betegnelsen skal være i overensstemmelse med traditionen; det an-

16. Ifølge Kommissionen er der ikke tradition for at producere og sælge vin med betegnelsen »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« i provinsen Trento. Desuden er de faktorer, der er karakteristiske for den del af dyrkningsområdet, som ligger i provinsen Trento — med hensyn til jordbunden og undergrunden, klimaet og vinmarkernes beliggenhed — klart forskellige fra dem, der er karakteristiske for den del, der ligger i provinsen Bolzano, hvilket fører til, at den vin, der produceres i Trento, også er forskellig fra den, der produceres i Bolzano.

17. Den italienske regering har indledningsvis rejst spørgsmålet om rækkevidden af Kommissionens kontrol og Domstolens prøvelsesret. Den har anført, at medlemsstaterne ifølge fællesskabslovgivningen er bemyndiget til at foretage afgrænsningen af dyrkningsområderne, og at det eneste krav der stilles, er at de ved udøvelsen af denne beføjelse skal tage hensyn til de kriterier, der er opstillet i fællesskabslovgivningen. Ifølge den italienske regering følger det heraf, at den eneste prøvelse, der kan foretages af Kommissionen, eller, i forlængelse heraf, af Domstolen, består i at efterprøve, hvorvidt der er taget hensyn til disse kriterier.

18. Subsidiært har den italienske regering for det tilfælde, at Domstolen ikke tager dens indsigelse vedrørende dette spørgsmål til følge, anført, at den afgrænsning af dyrkningsområdet, der fandt sted i det konkrete

tilfælde, var i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne og navnlig de ovenfor anførte kriterier vedrørende traditionel anvendelse og ensartethed. Den italienske regering har hverken anfægtet Kommissionens fortolkning af fællesskabslovgivningen eller dens angivelse af de relevante spørgsmål.

Det indledende spørgsmål

19. Den italienske regerings argumentation går i det væsentlige ud på, at i tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen i et tilfælde som det foreliggende udgør en ramme for medlemsstatens handlinger, idet den fastsætter visse kriterier, der skal gælde for udøvelsen af dens beføjelser, er Kommissionens rolle som kontrolinstans og i forlængelse heraf Domstolens prøvelsesret begrænset til at undersøge, hvorvidt en medlemsstat har taget disse kriterier i betragtning i sin vurdering af de faktiske forhold. Det tilkommer imidlertid ikke Kommissionen eller Domstolen at prøve at undersøge, hvorvidt selve vurderingen, eller resultatet heraf er i overensstemmelse med fællesskabskravene, eftersom dette ville føre til, at der blev foretaget en ny teknisk vurdering, og således til, at fællesskabsinstitutionerne påtog sig en rolle, som retligt tilkommer de nationale myndigheder. Når det først er fastslået, at medlemsstaten har lagt de rigtige kriterier til grund, bør Kommissionen eller Domstolen kun gribe ind, hvis resultatet er klart urimeligt eller ulogisk.

20. Den italienske regering synes at antyde, at Domstolen i sager af denne art efter artikel 169 skulle indtage et lignende standpunkt med hensyn til omfanget af prøvelsesretten, som den har indtaget med hensyn til prøvelsen efter artikel 173 af lovligheden af de retsakter fra fællesskabsinstitutionerne, som er forbundet med vanskelige valg med hensyn til den økonomiske politik. Mens det i den sammenhæng er hensigtsmæssigt, at prøvelsesretten er marginal, ville en sådan »fingrene væk«-holdning ikke være hensigtsmæssig, når der er tale om at sørge for, at medlemsstaterne overholder fælles, bindende fællesskabsretlige regler.

21. Hvis man godtog den italienske regerings argument, ville fællesskabsretlige regler som dem, der er omtvistet i denne sag, hurtigt ophøre med at være enten fælles eller bindende. En medlemsstat ville blot kunne sørge for, at den rent formelt overholdt fællesskabsforpligtelserne, men at den faktisk gjorde det ville ikke kunne efterprøves hverken af Kommissionen eller Domstolen. En medlemsstat behøvede blot at godtgøre — f. eks. ved en passende henvisning i motiverne til den nationale lovgivning — at den på et eller andet stadium har taget fællesskabsbestemmelserne i betragtning, og herefter ville det i praksis stå den frit for at se bort fra eller ignorere de bestemmelser, som viste sig at være upraktiske eller uhensigtsmæssige.

22. I medfør af EØF-Traktatens artikel 155 er det Kommissionens opgave at overvåge og sørge for, at fællesskabsrettens regler overholdes. Det er ligeledes Domstolens opgave i medfør af artikel 164 at sørge for, at reglerne overholdes. I begge tilfælde kan denne opgave kun udføres korrekt, hvis Kommissionen og Domstolen i de tilfælde, hvor det er nødvendigt, kan tage stilling til de tekniske resultater, en medlemsstat er nået til, og den vurdering af de faktiske omstændigheder, den har foretaget, mens den angiveligt anvendte disse regler. Jeg er derfor af den opfattelse, at den italienske rege-

rings argumenter vedrørende det indledende spørgsmål ikke kan godtages.

De to første hovedafsnit svarer til de to grundlæggende kriterier, som efter Kommissionens opfattelse skal lægges til grund ved afgrænsningen af et dyrkningsområde.

Bevisbedømmelsen

1) *Den traditionelle anvendelse af betegnelsen*

23. Efter Domstolens faste praksis, som for nylig er blevet bekræftet i dommen af 22. september 1988 i sag 272/86, Kommissionen/Grækenland, påhviler det under traktatbrudssager i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 Kommissionen at godtgøre, at der foreligger et traktatbrud som påstået. Det er derfor nødvendigt at foretage en bedømmelse af de beviser, Kommissionen har fremført og den italienske regerings svar, for at kunne afgøre om bevisbyrden er blevet løftet.

24. I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt at gå ud fra den ramme, Kommissionen har anvendt, idet denne deler beviserne op i tre hovedafsnit

1) den traditionelle anvendelse af betegnelsen;

2) dyrkningsområdets og vinens ensartethed;

3) de økonomiske konsekvenser af udvidelsen af dyrkningsområdet.

25. Den traditionelle anvendelse af betegnelsen er ikke udtrykkeligt opstillet som kriterium i fællesskabslovgivningen. Ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 823/87 skal bestemmelserne om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder — herunder bestemmelserne om afgrænsningen af dyrkningsområdet — tage hensyn til »de traditionelle produktionsbetingelser«. Forordningens artikel 2, stk. 2, bestemmer, at når medlemsstaterne fastlægger yderligere kendetegn for disse vine, skal de tage hensyn til »rimelig sædvane«. Det italienske dekret af 12. juli 1963 gør dette ikke særligt præcise fællesskabskriterium mere konkret, idet det bestemmer, at et dyrkningsområde ikke blot kan omfatte det område, der er angivet ved den pågældende oprindelsesbetegnelse, men også nærliggende arealer, blandt andet under forudsætning af, at der ved dekretets ikrafttræden i mindst ti år var blevet produceret og solgt vin dér under den samme betegnelse.

26. Ifølge Kommissionen kan det ikke påvises, at der i mindst ti år, dvs. fra 1953, har været tradition for at producere »Caldaro«- eller »Lago di Caldaro«-vin i Trento. Tværtimod har den påpeget, at »Schiava«-druerne, som traditionelt er blevet anvendt til fremstilling af »Caldaro«-vine i det oprindelige dyrkningsområde før 1970, ikke var almindelige i Trento før 1960, og at den vin, der blev fremstillet i dette område, blev solgt under et andet navn, nemlig »Sorni«.

27. Til støtte herfor har Kommissionen anført, at da den italienske og den tyske regering i 1959 indgik en aftale om anvendelsen af betegnelsen »Auslese«, for så vidt angik »Caldaro«-vine, besluttede de, at vinen udelukkende måtte komme fra arealer, der lå op til søen, eller tilstødende arealer. Kommissionen har også henvist til tre publikationer om vine fra Trento fra 1960, 1961 og 1964 (som ikke er fremlagt for Domstolen), hvori det angives, at der på de pågældende tidspunkter ikke blev produceret og solgt vin med betegnelsen »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« i provinsen Trento, men at den typiske betegnelse for vine fremstillet i denne provins tværtimod var »Sorni«.

28. Kommissionen har endvidere påpeget uoverensstemmelserne mellem dyrkningsområdet, således som det blev fastlagt ved dekretet af 23. marts 1970, og de udtalelser, der som led i det lovforberedende arbejde er blevet afgivet af det regionale landbrugsudvalg i regionen Trentino-Alto Adige (som omfatter provinserne Bolzano og Trento) og det nationale udvalg til beskyttelse af oprindelsesbetegnelser. Det regionale landbrugsudvalg udtalte sig i en erklæring af 20. juni 1966 imod, at arealer i nogen af de seks kommuner i Trento, som var blevet foreslået af interessegrupper i Trento, blev medtaget under dyrkningsområdet. Det nationale udvalg anbefalede, at tre ud af de seks blev medtaget. Det endelige dekret medtog imidlertid som allerede nævnt arealer i syv kommuner i Trento, hvoraf én, kommunen Lisignago, ifølge Kommissionen ikke engang var blevet foreslået af producenter og handlende i Trento.

29. Kommissionen har ikke fremlagt disse erklæringer for Domstolen, men den italienske regering har ikke bestridt indholdet af dem. Kommissionen har imidlertid fremlagt et dokument med titlen »Rapport fra det regionale underudvalg til undersøgelse af betegnelsen Caldaro«. Dette underudvalg havde til opgave at undersøge de argumenter og beviser, der blev fremført af producenter og handlende i provinserne Bolzano og Trento, og at meddele det regionale landbrugsudvalg, hvilke resultater det var nået til. Rapporten er meget interessant, fordi den er det eneste bevisdokument, der er fremlagt for Domstolen, som specielt vedrører den afgørende periode, mens dekretet af 23. marts 1970 var under forberedelse, og jeg vil også henvise til det, når jeg skal tage stilling til spørgsmålet om ensartethed.

30. Underudvalget indtog det standpunkt, at den traditionelle anvendelse af betegnelsen i medfør af dekretet af 12. juli 1963 skal være knyttet til selve det område, som skal fastlægges som dyrkningsområde. På grundlag af de bevisdokumenter, der blev fremlagt for underudvalget, fandt dette imidlertid, at for så vidt som der var tale om traditionel anvendelse, syntes den at være knyttet til visse firmaer og vinkooperativer, som var etableret både i Trento og Bolzano, snarere end til bestemte arealer i Trento. Den afgørende passus i rapporten lyder således:

»Underudvalget er derfor af den opfattelse, at det generelt er ubestrideligt, at der i provinsen Trento er tradition for at producere og sælge en vin, der svarer til 'Caldaro'; det må imidlertid påpeges, at denne tradition i mindre grad er knyttet til bestemte dyrk-

ningsområder, end til bestemte firmaer eller vinkooperativer i regionen Trentino-Alto Adige, som i Trento har skaffet sig og stadig skaffer sig en vin, som er næsten identisk med vinen fra Caldaro-området«.

Da der ikke forelå bevis for en tilknytning mellem den traditionelle anvendelse og bestemte områder i Trento, var underudvalget ikke i stand til at nå til enighed om afgrænsningen af dyrkningsområdet i denne provins.

31. Jeg er enig med underudvalget i, at det følger af ordlyden af dekretet af 12. juli 1963, at den traditionelle anvendelse af betegnelsen bør være knyttet til et bestemt område i stedet for blot at være knyttet til bestemte kommercielle interesser. Jeg er også af den opfattelse, at dette krav indirekte er indeholdt i fællesskabslovgivningen, navnlig artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 823/87, som faktisk bestemmer, at der i fællesskabsreglerne og de nationale regler skal tages hensyn til traditionelle produktionsbetingelser ved fastsættelsen af bestemmelser om kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder — blandt andet bestemmelserne om afgrænsningen af dyrkningsområdet.

32. Den italienske regering har fremlagt en række dokumenter vedrørende salg eller eksport af »Caldaro«- eller »Lago di Caldaro«-vine fra Trento, nemlig fem fakturaer ledsaget af tolddokumenter, som bærer datoer, der ligger mellem den 23. maj 1952 og den 11. december 1956, og som er udstedt af kooperativet af vinproducenter i kommunen Mezzocorona i Trento, og to fakturaer fra 1969, som er udstedt af firmaet Dorigati, som også har hjemsted i Mezzocorona. Af disse dokumenter er de sidste to fra 1969 for nye til, at de kan medvirke til at godtgøre, at der foreligger en tradition. Med hensyn til de andre fem er det værd at lægge mærke til, at de alle hidrører fra et enkelt kooperativ, hvilket støtter det regionale underudvalgs konklusion, hvorefter den traditionelle produktion i Trento, der måtte være tale om, var knyttet til bestemte kooperativer eller handlende. Det er også værd at lægge mærke til, at alle syv fakturaer stammer fra Mezzocorona, som først blev medtaget under dyrkningsområdet ved dekretet af 22. september 1981. Disse dokumenter fortæller os derfor ikke noget om omfanget af den traditionelle produktion i de syv kommuner i Trento, som allerede blev medtaget under dyrkningsområdet for »Caldaro« ved dekretet af 23. marts 1970.

33. Den italienske regering har også påberåbt sig et udateret dokument med titlen »Rapport om fremstillingen af Auslese-vin i regionen Trentino-Alto Adige« (som omfatter provinserne Bolzano og Trento), som blandt andet vedrører resultaterne af kvalitetsprøver foretaget af »Caldaro«-vin i 1964. Der er imidlertid intet i rapporten, der bekræfter, at noget af den omhandlede »Caldaro«-vin blev produceret og solgt i Trento.

34. Den italienske regering har desuden anført, at den omstændighed, at »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« ikke blev nævnt i de tre publikationer om vin fra Trento-området, som Kommissionen har henvist til, ikke er afgørende, fordi disse publikationer vedrørte vin på flasker, hvorimod den omhand-

lede vin solgtes på fad. Den har tilføjet, at det var almindelig praksis, at handlende i provinsen Bolzano købte vin på fad af producenter i Trento og solgte eller eksporterede den som »Caldaro«-vin. Efter min opfattelse støtter denne forklaring Kommissionen, idet den bekræfter, at det ikke var skik og brug både at producere og sælge »Caldaro«-vin som sådan i Trento i den pågældende periode, således som det kræves i henhold til dekretet af 12. juli 1963, og idet den desuden støtter underudvalgets ovenfor nævnte standpunkt, hvorefter den tradition, der måtte være tale om, hovedsagelig var knyttet til visse kommercielle interessegrupper i Bolzano og Trento.

35. Sammenfattende finder jeg det med hensyn til dette spørgsmål godtgjort, at de af Kommissionen fremførte beviser tilstrækkeligt klart angiver, at den traditionelle produktion og det traditionelle salg af »Caldaro«-vin i Trento, der måtte have fundet sted i de ti år før vedtagelsen af dekretet af 12. juli 1963, ikke kunne begrunde, at dyrkningsområdet blev udvidet, så det kom til at omfatte så store dele af Trento, som det var tilfældet i henhold til dekreterne af 1970 og 1981. Det påhviler derfor den italienske regering at modbevise dette, hvilket den efter min opfattelse helt klart ikke har gjort. Skønt den gentagne gange, både i de skriftlige indlæg under retsmødet, har henvist til den »omfattende dokumentation«, som angiveligt støtter den på dette punkt, og som den siger stod til rådighed for de italienske myndigheder, da dekretet af 23. marts 1970 blev udarbejdet, og for det italienske Consiglio di Stato, da dette afsagde sin dom af 13. februar 1973, har den ikke fremlagt andre bevisdokumenter end dem, jeg har undersøgt ovenfor (afsnit 32 og 33), selv om den har haft rigelig tid og anledning hertil (herunder et specifikt skriftligt spørgsmål fra Domstolen). Jeg må derfor give Kommissionen medhold, for så vidt angår spørgsmålet om den traditionelle anvendelse, dog med visse forbehold, som jeg vil vende tilbage til senere.

2) *Ensartethed*

36. Kommissionen har anført, at afgrænsningen af et dyrkningsområde for en vin fra et bestemt område ifølge forordning nr. 823/87, navnlig artikel 3, skal foretages under hensyntagen til faktorer såsom jordbunden og undergrunden, klimaet og vinmarkernes beliggenhed, som alle sikrer en vis ensartethed med hensyn til dyrkningsområdet og følgelig også med hensyn til den vin, der produceres dér. Dette krav om ensartethed afspejler sig også i dekretet af 12. juli 1963, hvorefter et dyrkningsområde ikke blot kan omfatte det område, der er angivet ved den pågældende oprindelsesbetegnelse, men også nærliggende områder, forudsat at naturforholdene dér er de samme. Efter Kommissionens opfattelse er der endnu udpræget mangel på ensartethed med hensyn til disse faktorer, når man sammenligner den »traditionelle« del af dyrkningsområdet, som er beliggende i nærheden af Lago di Caldaro i provinsen Bolzano, med den nyere del, der er beliggende i provinsen Trento. Den italienske regering har ikke bestridt, at de faktorer, Kommissionen henviser til, er relevante, men har ikke kunnet anerkende Kommissionens vurdering af disse faktorer.

37. Ved bevisbedømmelsen vil det igen være hensigtsmæssigt mere eller mindre at gå frem i den samme rækkefølge som Kommissionen, nemlig:

a) jordbund og undergrund,

b) klima,

c) vinmarkernes beliggenhed,

d) vinens kendetegn.

Da beviserne imidlertid er meget omfattende og detaljerede, vil jeg kommentere hvert enkelt punkt for sig og gemme den samlede vurdering til sidst.

a) *Jordbund og undergrund*

38. Kommissionen har påpeget, at jordbunden i kommunerne Giovo, Faver og Lavis i Trento er porfyriske, mens der i det »traditionelle« Caldaro-område er tale om kalkholdig morænejord. Den italienske regering har i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål gjort gældende, at de geologiske produktionsbetingelser tværtimod er næsten identiske, og at visse dele af dyrkningsområdet i begge provinser ligger på dolomisk kalksten (fem kommuner i Trento og fire i Bolzano), mens andre dele ligger på kvartsholdig porfyr, der hører til den »porfyriske topflade i Aldo Adige« (tre kommuner i Trento og otte i Bolzano). Den har også påpeget, at arealer i kommunen Faver på intet tidspunkt har været medtaget under dyrkningsområdet.

39. Med hensyn til dette punkt er den italienske regerings udtalelse vedrørende kommunen Faver det eneste, der kan bekræftes; det fremgår nemlig af dekreterne af 23. marts 1970 og 22. september 1981, at dyrkningsområdet aldrig har omfattet arealer i denne kommune, selv om det fremgår af præamblen til sidstnævnte dekret, at producenterne i Faver faktisk anmodede om, at arealerne blev medtaget. Hvad de øvrige punkter angår, støtter begge parter sig snarere på påstande end henvisning til uafhængige kilder, og ingen af parterne forsøger at forklare, hvad de tekniske udtryk, der anvendes, betyder, eller hvilken betydning de påståede forskelle i jordbunden og undergrunden har for vinproduktionen. Under retsmødet forklarede en repræsentant for Kommissionen, at forskellene med hensyn til jordbunden og undergrunden havde indflydelse på vinens indhold af mineraler, navnlig fosfat. Han forklarede imidlertid ikke, hvorfor en forskel i fosfatindhold i sig selv bør anses for betydningsfuld. Jeg er derfor af den opfattelse, at beviserne vedrørende dette spørgsmål ikke hjælper Domstolen på nogen måde.

b) *Klima*

40. Kommissionen har anført, at de to klimatologiske faktorer, der har størst betydning for vindyrkningen, er nedbørsmængden og antallet af solskinstimer. Den har påpeget, at de tal, der er offentliggjort om den gennemsnitlige nedbørsmængde, og som er baseret på målinger foretaget på to meteorologiske stationer i Trento, nemlig Trento og San Michele all'Adige, og i Bolzano, viser, at nedbørsmængden er betydelig højere i Trento. Derimod viser tallene vedrørende

det gennemsnitlige antal solskinstimer, som er baseret på målinger foretaget i San Michele all'Adige og i Bolzano, at antallet af solskinstimer er betydelig højere i Bolzano.

41. Kommissionen har specielt påpeget, at de tabeller over måleresultater, der er fremlagt for Domstolen, viser, at den gennemsnitlige årlige nedbørsmængde i Bolzano i årene 1921-1970 var 704 mm, mens den var 943 mm i San Michele. Desuden havde Bolzano i årene 1957-1970 gennemsnitligt 1 893,30 solskinstimer om året mod 1731,30 i San Michele i 1950-1970. Kommissionen har tilføjet, at målingerne med hensyn til antallet af solskinstimer faktisk giver et urimeligt gunstigt indtryk af situationen i Trento, eftersom de blev foretaget i San Michele, som ligger godt, mens størstedelen af dyrkningsområdet i Trento ligger i Val di Cembra, som mod syd domineres af høje bjerge.

42. I sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har den italienske regering anført, at de klimatiske forskelle, disse tal viser, er ubetydelige og ikke kan påvirke kendetegnene for den vin, der produceres i hver af provinserne. Den har også anført, at de af Kommissionen anførte tal er vildledende i to henseender. For det første er de måleresultater, der er opnået på den meteorologiske station i Bolzano, irrelevante, fordi Bolzano ikke ligger i dyrkningsområdet og i alle tilfælde nyder godt af særlige klimatiske forhold, som ikke kan sammenlignes med forholdene i »Caldaro«-dyrkningsområdet i almindelighed. For det andet tager Kommissionens tal med hensyn til nedbørsmængden, som sammenligner måleresultaterne i San Michele og i Bolzano, ikke hensyn til tallene for selve Caldaro, som i 1921-1970 havde en gennemsnitlig årlig nedbørsmængde på 829 mm; måleresultatet for San Michele på 943 mm er gunstigere sammenlignet med dette tal end med måleresultatet for Bolzano på 744 mm. Hvis måleresultaterne for Caldaro sammenlignes med måleresultaterne for San Michele, forekommer forskellene i gennemsnitlig nedbørsmængde i den afgørende periode for vinproduktionen — april til september — desuden at være ubetydelig. Den har også anført, at Val di Cembra — i modsætning til, hvad Kommissionen hævder — ligger godt for solen.

43. De tal, Kommissionen har fremlagt, viser klart, at der er betydelige forskelle mellem Bolzano og San Michele i Trento, for så vidt angår den gennemsnitlige nedbørsmængde og antallet af solskinstimer. Forskellene er mindre i månederne april til september, men forekommer stadig markante. For så vidt angår nedbørsmængden, har den italienske regering fremlagt måleresultater for selve Caldaro, hvoraf fremgår, at niveauet i august var nogenlunde det samme som i San Michele, at nedbørsmængden var højere i Caldaro i juni og juli, men markant højere i San Michele resten af året. Det bør tilføjes, at det samlede årlige gennemsnit på 943 mm for San Michele stadig er væsentlig højere end de 829 mm, der blev registreret i Caldaro. Den italienske regering har ikke påberåbt sig nogen tal, der sammenligner antallet af solskinstimer i San Michele med antallet i Caldaro.

44. De tal, der er fremlagt for Domstolen, synes ved første øjekast at bevise, at der er betydelige klimatiske forskelle mellem den del af dyrkningsområdet, der ligger i pro-

vinsen Bolzano, og den del, der ligger i Trento. Imidlertid vil jeg nødig lægge for meget i tal, som forekommer sparsomme og selektive, når henses til de geografiske forskelle i området. Jeg beklager navnlig, at der ikke foreligger måleresultater fra en station eller stationer i Val di Cembra, og at målingerne for Bolzano blev foretaget på en station, der lå uden for dyrkningsområdet.

45. Bortset fra denne tvivl med hensyn til tallenes repræsentative karakter forekommer det mig, at Kommissionen har gjort meget lidt for at bringe dem ind i sammenhængen. Domstolen opfordres indirekte til at acceptere, at forskelle i nedbørsmængde eller antal solskinstimer i det påviste omfang nødvendigvis må have indflydelse på produktionen af den pågældende type vin, men Kommissionen har ikke fremført noget bevis herfor. Jeg må derfor nødvendigvis komme til den konklusion, at beviserne med hensyn til de klimatiske forskelle ikke er fyldestgørende.

c) *Vinmarkernes beliggenhed*

46. Kommissionen hævder, at de fleste vinmarker i det »traditionelle« Caldaro-område ligger i en højde af 200 til 400 meter, mens Val di Cembra, hvor de fleste af vinmarkerne i Trento findes, ligger i en højde af mellem 450 og 650 meter. Den italienske regering har ikke givet noget præcist svar med hensyn til disse tal, men har påpeget, at der i henhold til dekretet af 23. marts 1970 om produktionen af »Caldaro«-vin kan plantes vinstokke i op til 600 meters højde. Efter Domstolens anmodning har den italienske regering fremlagt kort over de to dele af dyrkningsområdet, hvoraf blandt andet fremgår, i hvilken højde over havet de ligger.

47. En undersøgelse af disse kort viser på grundlag af højdekurverne, at det »traditionelle« dyrkningsområde i nærheden af Lago di Caldaro ligger imellem 212 og 556 meters højde; dyrkningsområdet i Val di Cembra ligger derimod imellem 339 og 654 meters højde. Disse tal støtter i et vist omfang Kommissionens argumentation. Imidlertid synes det også at fremgå af kortene, at vinmarkernes beliggenhed i Trento-området uden for Val di Cembra stort set kan sammenlignes med beliggenheden i det »traditionelle« Caldaro-område, for så vidt angår højden. Endvidere angiver kortene ikke, hvorledes vinmarkerne er fordelt, selv om de afgrænser dyrkningsområdet. Jeg må derfor også på dette punkt komme til den konklusion, at de beviser, der er forelagt Domstolen, er ufyldestgørende.

d) *Vinens kendetegn*

48. Efter Kommissionens opfattelse kan den manglende ensartethed mellem de to dele af dyrkningsområdet forklare de forskelle, som efter dens opfattelse består mellem de kemiske og organoleptiske kendetegn for den vin, der fremstilles i hver af de to provinser, navnlig med hensyn til syre- og fosfatindhold. Til støtte herfor har Kommissionen fremlagt to tabeller. Den første var medtaget i stævningen og opregner 28 »Caldaro«-vine, hvoraf de fleste, efter navnene at dømme, syntes at hidrøre fra Trento.

Kommissionen har anført, at vinene fra Trento (tilsyneladende de nederste totredjedele på listen) generelt har et højere syreindhold og et lavere fosfatindhold end vinene fra Bolzano. Den anden tabel, som er dateret den 14. januar 1983, blev fremlagt som svar på de skriftlige spørgsmål fra Domstolen og viser blandt andet det samlede syreindhold for 44 »Lago di Caldaro Auslese«-vine i 1982. Af 23 vine fra Trento på den anden liste (som i et vist omfang overlapper den første) har de 15 et samlet syreindhold på 5 mg eller mere pr. liter, hvorimod kun 6 af de 21 vine fra Bolzano på listen når denne grænse.

49. Den italienske regering har antydet, at tallene er vildledende, fordi vinen, mens den endnu er uforarbejdet, kan have et højt syreindhold, som kan justeres, før vinen tappes på flasker. Kommissionen har derimod hævdet, at vinens syreindhold ligger fast, så snart vinen er fremstillet. Ingen af parterne har ført bevis for deres påstande.

50. Den italienske regering har yderligere anført, at eftersom de fleste vine på begge de lister, Kommissionen har fremlagt, kommer fra Trento, er generelle konklusioner, der baseres på en sammenligning med vinene fra Bolzano, muligvis ikke til at stole på. Jeg er enig i, at dette giver anledning til tvivl om tallenes repræsentative karakter. Kommissionens beviser vedrørende dette spørgsmål er efter min opfattelse også mangelfulde, fordi den ikke har forklaret betydningen af eventuelle forskelle i syre- eller fosfatindhold og ikke har anført, hvorfor andre faktorer såsom sukkerindhold (som efter den anden liste synes at være sammenlignelige) skal lades ude af betragtning.

51. Rapporten fra det ovenfor nævnte underudvalg (afsnit 29-30) skader også Kommissionens sag. Som allerede nævnt er dette det eneste dokument, som er fremlagt for Domstolen, som er fra den periode, hvor dekretet af 23. marts 1970 blev udarbejdet, og som angiveligt giver en teknisk vurdering af de da foreliggende beviser. Underudvalget anerkender flere steder i denne rapport, at den i Trento fremstillede vin svarede til eller var næsten identisk med den i Bolzano fremstillede vin. Et sted anføres det endog, at vinen fra Trento har »samme kemiske og organoleptiske kendetegn« som vinen fra Bolzano.

52. Jeg må derfor konkludere, at Kommissionen ikke har godtgjort, at de naturlige kendetegn for den del af dyrkningsområdet, der er beliggende i Trento, er forskellig fra kendetegnene for den del, der ligger i Bolzano, eller at den i Trento fremstillede vin er af en anden type end den, der fremstilles i Bolzano.

3) *De økonomiske konsekvenser*

53. Kommissionen har anført, at udvidelsen af dyrkningsområdet ved dekreterne af 1970 og 1981, således at det kom til at omfatte arealer i Trento, har haft alvorlige konsekvenser for »Caldaro«-vinens overlevelse, hvilet er i modstrid med fællesskabslovgivningens intentioner om at beskytte og fremme produktionen af kvalitetsvin. I 1978 oversteg produktionen af »Caldaro«-vin i

Trento allerede 54 000 hl, og den nåede op på 65 442 hl i 1985. Selv før dyrkningsområdet blev udvidet for anden gang i 1981, solgtes »Caldaro«-vin fra Trento til en pris, der kun udgjorde totredjedele af prisen på »Caldaro«-vin fra det »traditionelle« dyrkningsområde i Alto Adige, hvilket medførte, at prisen på sidstnævnte faldt, mens andre vine fra denne region bevarede deres værdi. I de sidste ti år har forholdet mellem prisen på »Caldaro« på den ene side og »Bardolino« og »Valpolicella« på den anden side (vine, der er sammenlignelige med hensyn til type og anvendelsesmuligheder) ændret sig fra 2: 1 til 1: 1. Desuden faldt eksporten af »Caldaro«-vin fra Alto Adige fra 286 000 hl i 1973 til 170 000 hl i 1985 og 1986.

54. Selv om disse statistikker er interessante, vil jeg dog ikke lægge for meget i dem. Kommissionen har ikke angivet en uafhængig kilde til tallene og — som den italienske regering med rette har anført — de kan ikke siges at være afgørende bevis for, at prisfaldet og faldet i eksporten af »Caldaro«-vin specielt skyldes fremstillingen af »Caldaro«-vin i Trento af en »ringere kvalitet«. Kommissionens tal er ikke detaljerede nok til, at det f. eks. kan udelukkes, at den udvidelse af det »traditionelle« dyrkningsområde med yderligere arealer i provinsen Bolzano, som skete ved dekretet af 23. marts 1970, også kan have påvirket prisen og eksporten, eller at ændringerne i prisforholdet mellem »Caldaro« og tilsvarende vine kan skyldes, at priserne på disse vine er steget.

Bevisbyrden

55. Som helhed betragtet forekommer beviserne med hensyn til ensartetheden ikke overbevisende og beviserne for de økonomiske konsekvenser utilstrækkelige til, at der kan gives Kommissionen medhold. Kommissionen synes at være klar over dette, i hvert fald for så vidt angår spørgsmålet om ensartethed, idet den i stævningen har fremsat en række anbringender vedrørende opfyldelsen af bevisbyrden. Den har gjort gældende, at i en sag af denne karakter, hvor Kommissionen skal efterprøve, om nogle tekniske kriterier er overholdt, er den i meget høj grad afhængig af, at den pågældende medlemsstat vil samarbejde. Dette var ikke tilfældet i den foreliggende sag. Den italienske regering ville navnlig ikke gå med til Kommissionens forslag om at udpege to uafhængige schweiziske sagkyndige, som skulle foretage en teknisk bedømmelse af, om de naturgivne vilkår for produktionen i de to dele af dyrkningsområdet for »Caldaro« var de samme. Kommissionen har anført, at den, når henses til det manglende samarbejde, har fremført solide beviser, og at det nu påhviler den italienske regering at godtgøre, at den har handlet i overensstemmelse med fællesskabsretten. Subsidiært har den anført, at Domstolen selv i medfør af procesreglementets artikel 49 bør bestemme, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring om sagens tekniske aspekter.

56. Efter min opfattelse er der i denne sag hverken grund til at vende bevisbyrden om eller at bestemme, at der skal indhentes en sagkyndig erklæring. Domstolen udtalte i sag 96/81, Kommissionen/Nederlandene, (Sml. 1982, s. 1791):

»Det bemærkes, at det under en traktatbrudssag i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger. Kommissionen skal for Domstolen fremlægge de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning«.

57. I den nyligt afsagte dom af 22. september 1988 i sag 272/86, Kommissionen/Grækenland (Sml. s. 4875), tillod Domstolen, at bevisbyrden delvis blev vendt om. I denne sag fandt Domstolen, at Kommissionen havde fremført forhold, der var tilstrækkelige til at godtgøre, at der forelå et traktatbrud, og at det derfor påhvilede medlemsstaten konkret og detaljeret at gendrive klagepunkterne. Det er dog min opfattelse, at den omstændighed, at Domstolen var villig til at tillade, at bevisbyrden blev vendt om, hang sammen med de særlige omstændigheder, der forelå i sagen, idet den pågældende medlemsstat havde været meget uvillig til at samarbejde med Kommissionen (og i øvrigt også med Domstolen), og idet Kommissionen næsten kun havde dette samarbejde at støtte sig på ved tilrettelæggelsen af sagen.

58. Efter min opfattelse er den foreliggende sag ikke så exceptionel. Dermed være ikke sagt, at Kommissionens klager over manglende samarbejde er ubegrundede, men snarere at Kommissionen i betragtning af det manglende samarbejde ikke har benyttet sig af alle de midler, den havde til rådighed, med henblik på at fremlægge et overbevisende bevismateriale for Domstolen. Kommissionen kunne navnlig have gjort langt mere for at forklare og påvise betydningen og relevansen af de bevisdokumenter, den har forelagt for Domstolen, beviser, som den tilsyneladende for størstedelens vedkommende oprindeligt havde fået af den italienske regering.

59. Med hensyn til anmodningen om, at Domstolen skulle indhente en sagkyndig erklæring, ville jeg — selv bortset fra Kommissionens mangel på initiativ — stadig være utilbøjelig til at anbefale en sådan fremgangsmåde, som forekommer mig i det væsentlige at være uforenelig med Traktatens artikel 169, hvorefter det i traktatbrudssager er Kommissionen, som fastlægger parametrene for sagen, og hvorefter det som ovenfor angivet i det væsentlige påhviler Kommissionen at bevise sine påstande. Jeg vil gerne tilføje, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene også udtalte, at en medlemsstats undladelse af at give oplysninger, der sætter Kommissionen i stand til at afgøre, hvorvidt medlemsstaten reelt har gennemført et direktiv, udgør en tilsidesættelse af den i Traktatens artikel 5 fastsatte forpligtelse til at samarbejde og i sig selv kan begrunde en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 169. Kommissionen står således ikke magtesløs over for en medlemsstats ubøjelighed.

Sammenfatning

60. Efter min opfattelse har Kommissionen ført bevis for sine påstande med hensyn til spørgsmålet om traditionel anvendelse, og der bør derfor gives den medhold. Det er med en vis modvilje, at jeg når til denne konklusion, i betragtning af, at Kommissionen, til dels på grund af sin egen forsømmelighed, ikke har løftet den bevisbyrde, der påhviler den, for så vidt angår de vigtige tekniske aspekter af sagen. Dette bør der tages hensyn til ved fordelingen af sagsomkostningerne. Jeg er også forundret over den sendrægtighed, Kommissionen tilsynela-

dende har udvist i forbindelse med sagsanlægget. Skønt Kommissionen i stævningen nævner, at den modtog klager over afgrænsningen af dyrkningsområdet så tidligt som i 1970, indledte den første den formelle procedure i medfør af artikel 169 i november 1983, og stævningen blev først indgivet til Domstolen i maj 1987, ca. 17 år efter vedtagelsen af dekretet af 23. marts 1970. Selve den omstændighed, at der er gået så lang tid, må betyde, at den skade, som eventuelt er blevet påført »Lago di Caldaro«-vinens omdømme, og eventuelle økonomiske tab som følge heraf, nu stort set ikke kan afhjælpes. Desuden har producenterne i Trento — så vidt de vidste retmæssigt — produceret og solgt »Lago di Caldaro« siden 1970 med det resultat, at den sædvane, som muligvis ikke forelå i 1963, nu er blevet etableret, i hvert fald i de kommuner i Trento, som blev medtaget i dekretet af 23. marts 1970.

61. Ikke desto mindre har Kommissionen formelt krav på, at der i det væsentlige gives dom efter påstandene, og jeg skal derfor foreslå Domstolen at:

1) statuere, at Den Italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til Traktaten, idet den under dyrkningsområdet for »Caldaro« eller »Lago di Caldaro« har medtaget visse områder i provinsen Trento, hvor der ikke var tradition for at sende vin med denne betegnelse på markedet, hvilket er i strid med Rådets forordning nr. 823/87 (tidligere Rådets forordning nr. 338/79);

2) at bestemme, at hver part bærer sine omkostninger.