

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1981 ¹

Høje Domstol.

Tvisten, hvori jeg skal fremsætte forslag til afgørelse i dag, udspringer af en sammenstikning af vine af græsk og algerisk oprindelse, som blev foretaget i Nederlandene, hvor de var blevet bragt i fri omsætning. Det nederlandske selskab Europe Vins solgte herefter vinen til de franske selskaber Albert Clément og Gérard Ces som vin bestemt til fremstilling af eddike. De franske selskaber importerede vinen til Frankrig ledsaget af tolddokumenter, der angav vinen som »varer fra Fællesskabet 'oprindelse: Nederlandene'«.

Efter de franske toldmyndigheders opfattelse var der tale om en import af forbudte varer uden angivelse, ved hjælp af en falsk angivelse af oprindelse, jf. artikel 426, stk. 3, i den franske toldlov. Denne falske angivelse skulle gøre det muligt for de pågældende virksomheder at unddrage sig det forbud mod blanding inden for Fællesskabet af vin fra tredjelande, som er fastsat i artikel 26, stk. 4, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin.

Som det fremgår af forelæggelsesdommen, er den 11. afdeling af Tribunal de grande instance de Paris enig i toldvæsenets standpunkt, for så vidt angår bordvin. Men da det i den foreliggende

sag drejer sig om vin bestemt til fremstilling af eddike, har retten foretrukket at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse om, hvorvidt den ovenfor nævnte artikel 26, stk. 4, også omfatter sådanne vine.

I — Inden jeg besvarer dette spørgsmål, er det hensigtsmæssigt at behandle visse af de indlæg, der er indgivet af den franske regering og af selskaberne Clément og Ces. Jeg skal fatte mig i korthed, idet der er tale om bemærkninger, der egentlig ikke har relation til forelæggelsesdommen, og som således ikke passer til en præjudiciel procedures karakter. På grundlag af en langvarig og fast praksis bygger denne procedure på »en skarp adskillelse af de nationale retters og Domstolens funktioner«, i den forstand, at Domstolen hverken kan »træffe afgørelse vedrørende sagens faktiske omstændigheder«, eller »efterprøve grundene til og formålet med fortolkningsanmodningen« (dom af 15. 7. 1964, Costa mod Enel, sag 6/64, Sml. 1954-1964, s. 531), ligesom »parterne i hovedsagen« og de øvrige intervenienter »alene opfordres til at udtale sig inden for de retlige rammer, der er afstukket af den nationale ret« (dom af 1. 3. 1973, Bollmann mod Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, sag 62/72, præmis 4, Sml., s. 275).

Den franske regering har således gjort gældende, at allerede selve sammenstikningen — ikke alene den deraf følgende

¹ — Oversat fra fransk.

import til Frankrig, som denne procedure alene omfatter — var ulovlig efter fransk ret, hvortil der henvises i Kommissionens forordning nr. 1021/70 af 29. maj 1970, der som en overgangsforanstaltning tillod sammenstikning af importerede vine indbyrdes. Det er imidlertid klart, at Domstolen overhovedet ikke er kompetent til at afgøre et sådant spørgsmål om gyldighed i forhold til national ret.

Selv om man i al almindelighed ligeledes kun kan tilslutte sig den opfattelse, der er fremhævet af de pågældende selskabers advokat, hvorefter hver enkelt medlemsstats toldmyndigheder retligt set erigestillede, forholder det sig ikke på samme måde med hensyn til virksomhedernes påstand om, at det i henhold til artikel 36, stk. 1, i Rådets forordning af 18. marts 1969 om interne fællesskabsforsendelser er afsendelseslandet, som det tilkommer at træffe afgørelse vedrørende oprindelsen. Det fremgår nemlig af forelæggelsesdommen, at selskabet Clément af samme grund allerede ved Tribunal de Paris har fremsat indsigelse om, at retten skal erklære sig inkompetent til fordel for nederlandske retter. Tribunal har imidlertid klart afvist denne indsigelse, og det tilkommer givet ikke Domstolen at tage spørgsmålet op igen: Domstolen er hverken ankeinstans eller kassationsinstans for de nationale retter (9. 12. 1965, Hessische Knappschaft mod Maison Singer, sag 44/65, Sml. 1965-1968, s. 137; 15. 6. 1972, Grassi, sag 5/72, præmis 4, Sml. 1972, s. 107).

Importvirksomhederne har ligeledes gjort gældende, at de omtvistede sammenstikninger ikke er omfattet af den i artikel 26, stk. 4, i forordning nr. 816/70 fastlagte ordning, da sammenstikningerne i al væsentligt fandt sted *for*, forordningen

trådte i kraft. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesdommen, at blandingen blev foretaget i september 1970, altså *efter* at forordningen var trådt i kraft. Ifølge Domstolens praksis kan Domstolen ikke undersøge rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund ved den nationale ret (23. 1. 1975, Hulst mod Produktschap voor Siergewassen, præmis 12, Sml., s. 92; 22. 3. 1978, Oehlschläger mod Hauptzollamt Emmerich, sag 104/77, præmis 4, Sml., s. 797; 15. 11. 1979, Denkavit mod Finanzamt Warendorf, sag 36/79, præmis 12, Sml., s. 3455); det er derfor ikke muligt at gå nærmere ind på en drøftelse af dette argument.

II — Efter disse indledende bemærkninger skal jeg gå over til selve det spørgsmål, der er forelagt Domstolen: omfatter artikel 26, stk. 4, i Rådets forordning nr. 816/70 også vine bestemt til fremstilling af eddike?

Artikel 26, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Sammenstikning af en indført vin med en vin fra Fællesskabet ligesom sammenstikning af indførte vine indbyrdes på Fællesskabets territorium er forbudt, medmindre Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, vedtager en undtagelsesbestemmelse«.

Bortset fra rent formelle ændringer og udover, at der er tilføjet yderligere to stykker, der omhandler det særlige tilfælde af sammenstikning af vine bestemt for tredjelande, adskiller denne

bestemmelse sig kun lidt fra artikel 43, stk. 4, i Rådets kodificeringsforordning nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin. Den afgørelse, som Domstolen træffer i nærværende sag, vil efter sin begrundelse blive et præjudikat for tilsvarende faktiske omstændigheder, der er forekommet under den gældende ordning, således som den franske regering korrekt har anført.

1. Den franske regering har anført, at artikel 26, stk. 4, er fuldstændig klar: det fremgår af den blotte gennemlæsning af artiklen, at enhver sammenstikning af vin med oprindelse i tredjelande i princippet er forbudt, hvad enten disse er bestemt til direkte forbrug eller til industriel anvendelse. Ved at indføre en sådan sontring på trods af bestemmelsens generelle ordlyd lægger det stillede spørgsmål efter den franske regerings opfattelse mere i artikel 26, stk. 4, end der reelt er grundlag for, og tilsigter faktisk en ændring af dens betydning med tilbagevirkende kraft.

Ganske vist nævnes det ikke *udtrykkeligt* i den pægældende bestemmelse, at vine bestemt til industrielt brug er undtaget fra forbudet mod princippet om sammenstikning; men bestemmelsen omtaler heller ikke, at disse vine er omfattet af forbudet. Det følger heraf, at artikel 26, stk. 4, rejser et fortolkningsproblem, der bør løses på grundlag af andre argumenter end dem, der kan uddrages af bestemmelsens ordlyd.

Selv om en gennemgang alene af stk. 4 i artikel 26 altså ikke alene kan afgøre spørgsmålet, kan den almindelige opbygning af bestemmelsen efter min opfattelse

derimod vanskeligt forenes med den franske regerings synspunkt.

I stk. 1 i artikel 26 fastlægges, hvilke vine (bordvine og vine egnede til produktion af bordvine) der efter indbyrdes sammenstikning giver vine, som i sig selv er bordvine. Bestemmelsen omhandler derfor kun vine, der er dyrket inden for Fællesskabet, og som er bestemt til direkte menneskeligt forbrug: dels forbruges disse bordvine pr. definition direkte af mennesker; dels er betegnelsen bordvin en fællesskabsretlig betegnelse, der er forbeholdt vine, der opfylder visse betingelser, og som er produceret i medlemsstaterne, således som det fremgår af bilag II, pkt. 10, i forordning nr. 810/70. Af de samme grunde har stykkerne 2 og 3 i artikel 26, der fastlægger de betingelser, som en sammenstikning skal opfylde for at give en bordvin, samme anvendelsesområde som anvendelsesområdet for stk. 1.

Det kan i den forbindelse hævdes, at såfremt fællesskabslovgiveren havde ønsket, at stk. 4 i artikel 26 — i modsætning til de foregående stykker — skulle omfatte vine bestemt til industriel brug, ville det have været angivet udtrykkeligt.

2. Men for at kunne begrunde den særlige udstrækning af dette stykkes anvendelsesområde, har den franske regering fremført en anden argumentation, denne gang støttet på det formål, dette stykke skal tilgodese. Efter denne regerings opfattelse vil det forhold, at der ikke sondres mellem vinens anvendelsesformål, føre til problemer ved kontrollen med den faktiske anvendelse af den sammenstukne vin. Den eneste kontrol, der uden vanskeligheder kan

foretages, er kontrollen af alkoholindholdet. En sådan kontrol er imidlertid utilstrækkelig til at forhindre svig, der f.eks. gennemføres ved at ombytte en tønde fransk bordvin, som man vil levere til eddikebryggeriet, med den tønde sammenstukket vin med oprindelse i tredjelande, der efter foregivende er bestemt til fremstilling af eddike, der herved uden videre kan leveres til forbrug. Af den grund har flere regeringer ønsket på forhånd at udelukke enhver mulighed for svig ved at udstrække forbudet mod sammenstikning til at gælde alle vine, der er indført fra et tredjeland, uanset deres anvendelse. Den franske regering mener, at det er det, der ligger i den vedtagne ordlyd af nævnte bestemmelse i forordning nr. 816/79, som er fastholdt i den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 337/79.

Disse betragtninger forekommer af flere grunde ikke overbevisende. Først og fremmest har den franske regering ikke givet det mindste bevis for den vilje, den tillægger visse medlemsstater.

Dernæst har risikoen for svig også optaget Domstolen: Domstolen har stillet både Kommissionen og selskabet Clément spørgsmålet om, hvorledes man sikrer, at en sammenstikning som i det foreliggende tilfælde faktisk anvendes i overensstemmelse med sin bestemmelse (eddikefremstilling), forudsat at det drejer sig om en vin, der ligeledes er egnet til direkte forbrug.

I sit svar har Kommissionen beskrevet det system, der blev iværksat på fællesskabsplan i dette øjemed, og som på det pågældende tidspunkt indeholdtes i dens forordning nr. 1022/70 af 29. maj 1970, hvorefter der i en overgangsperiode skulle udfærdiges ledsagecertifikater for visse vine. I henhold til forordningens artikel 1 kunne ingen vin bestemt for direkte forbrug handles mellem medlemsstaterne, medmindre den var ledsaget af et ledsagecertifikat, udstedt på grundlag af kontrol foretaget i oprindelsesmedlemsstaten. Dette certifikat havde forskellig farve, alt efter om vinen havde oprindelse i eller uden for Fællesskabet og angav, om vinen i givet fald var resultat af en sammenstikning. I medfør af forordningens artikel 9, stk. 1, blev de vine, der ikke havde oprindelsesstatus i Fællesskabet, og som ikke måtte anvendes til direkte menneskeligt forbrug, i medlemsstaterne underkastet en toldkontrol eller en tilsvarende administrativ kontrol, som sikrede, at de blev anvendt, som angivet. Importfirmaerne har for deres vedkommende gennemgået de forholdsregler, der er truffet af de franske myndigheder: angivelse af industriel bestemmelse på det franske tolddokument; særlig beskaffenhed af den passérseddel, der ledsager industrielle vine på nationalt territorium; momsbeløbet, idet dette erlægges ved grænseovergangsstedet, og er forskelligt for industrielle vine og vine til direkte forbrug; en afsluttende kontrol foretaget på selve eddikebryggeriet. Selv de mest mistænksomme må for mig at se føle sig trygge ved sådanne foranstaltninger.

Det er derfor ikke nødvendigt at støtte sig på artikel 26, stk. 4, idet den gældende ordning efter min opfattelse er tilstrækkelig til at imødekomme de — uden tvivl begrundede — bekymringer, som den franske regering er fremkommet med.

Alt i alt forekommer de argumenter, som er støttet på selve ordlyden af artikel 26, stk. 4, eller på formålet med selve bestemmelsen, således som det er opfattet af den franske regering, ikke berettigede.

3. Til de fortolkningsbidrag, der følger af den almindelige opbygning af hele artikel 26, skal derimod føjes de bidrag, der kan hentes af begrundelserne for den samlede fællesskabsretlige ordning vedrørende sammenstikning.

Denne fortolkning bør for mig at se foretages ud fra betragtning nr. 15 til forordning nr. 816/70 (betragtning nr. 28 til forordning nr. 337/79), der har følgende ordlyd: »i betragtning af [sammenstikningens] mulige virkninger er det nødvendigt at fastsætte regler for brugen deraf, især for at undgå misbrug«.

a) Som det fremgår af denne formulering, er den fællesskabsretlige ordning vedrørende sammenstikning streng. Men med hensyn til vine produceret i Fællesskabet, der er de eneste, for hvilke der gælder en fuldstændig ordning, kan man i det mindste konstatere, at denne strenghed kun gælder vine bestemt for direkte forbrug. For bordvine og vine, der er egnede til produktion af bordvine, opstiller stykkerne 1-3 i artikel 26, jf. ovenfor, nøjagtige regler vedrørende kvaliteten (stk. 1), farven (stk. 3) på de vine, der må sammenstikkes, samt de zoner, hvor sammenstikningen kan finde sted (stk. 2). Med hensyn til kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder (k.v.b.d.) kan den vin, der er resultatet af en sammenstikning af en sådan vin med en vin, der ikke har betegnelsen k.v.b.d. eller med en vin med betegnelsen k.v.b.d., der ikke har ret til navnet fra det

samme dyrkningsområde, i princippet ikke leveres til direkte menneskeligt forbrug, jf. artikel 4 bis i Kommissionens forordning nr. 1972/78 af 16. august 1978 om gennemførelsesbestemmelser for ønologiske fremgangsmåder.

For sammenstikninger til industrielt brug gælder derimod ingen særlige regler. Dels berøres disse ikke af stykkerne 1-3 i artikel 26. Dels bestemmer artikel 27, stk. 3, litra a), i forordning nr. 816/70 udtrykkeligt, at »vin, som ikke svarer til definitionerne« på vin egnet til produktion af bordvin og på bordvin »og som stammer fra vinstoksorter«, der er godkendt til dyrkning inden for Fællesskabet, »må kun anvendes til vinbondens eget forbrug, produktion af vineddike eller til destillering«.

For at forstå denne forskellige behandling er det efter min opfattelse nødvendigt at forklare formålet med den fællesskabsretlige vinpolitik.

Det gælder for alle vine, herunder de vine, der på grund af deres ringere kvalitet er bestemt til industrielt brug som eddikefremstilling, at ordningen især er begrundet i hensynet til folkesundheden, beskyttelsen af forbrugerne og redeligheden i handelsomsætningen. Men for vine, der forbruges direkte, kommer herudover hensynet til at opnå en produktion af den højest mulige kvalitet. Netop denne betragtning forklarer de særlig strenge regler i ordningen vedrørende sammenstikningen af disse vine.

Med hensyn til sammenstikne vine fra tredjelande opererer artikel 26, stk. 4, der regulerer den væsentligste del af ordningen inden for området, derimod

ikke udtrykkeligt med en sontring efter vinens bestemmelse, jf. ovenfor. Men eftersom ordningen vedrørende sammenstikning af vine fra Fællesskabet kun omhandler vine bestemt til direkte forbrug, må der foreligge ganske særlige grunde for at antage, at det skulle forholde sig anderledes med hensyn til vine fra tredjelande.

Efter min opfattelse foreligger der kun sådanne særlige grunde for vine bestemt til direkte menneskeligt forbrug. De vine, der er produceret inden for Fællesskabet, er faktisk underlagt en ensartet ordning ved, at der gælder en fælles definition af »bordvin«, jf. ovenfor, hvorfor der ikke er nogen ulemper ved, at de vine, der opfylder denne definition, blandes indbyrdes eller med vine, der er egnede til produktion af bordvin, som også omfattes af den fælles definition. Vine fra tredjelande opfylder derimod ikke isoleret set fælles kvalitetskriterier, selv ikke når de har gennemgået en kvalitetskontrol i den stat, hvor de er produceret, og underkastes heller ikke tilsvarende kontrolforanstaltninger. Garantierne for kvaliteten af hver enkelt af disse vine risikerer således at blive uden virkning, såfremt disse vine blandes.

For vine bestemt til eddikefremstilling er der intet behov for en kvalitetskontrol. Der er derfor ingen grund til at forbyde

sammenstikning af disse vine, naturligvis under forudsætning af, at vinene i øvrigt opfylder alle nødvendige betingelser for indførsel til Fællesskabet. Som det hedder i maksimen, »når loven ophører at have mening, ophører loven selv«.

Den begrundelse for en forskellig behandling, som den franske regering har fremført, nemlig nødvendigheden af at udvide afsætningsmulighederne for vine fra Fællesskabet mest muligt — på et marked, der er karakteriseret af overskudsproduktion — er efter min opfattelse ikke relevant. Hvis det er rigtigt, at fællesskabspræference udgør et grundlæggende princip for den fælles landbrugspolitik, kan dette princip for mig at se kun sikres overholdt ved hjælp af foranstaltninger, der indføres i dette øjemed, men ikke ved i overdreven grad at udstrække rækkevidden af en bestemmelse, hvis anvendelse i protektionistisk retning, jeg ikke kan finde en juridisk begrundelse for.

Alt i alt mener jeg, at de argumenter, jeg netop har fremført, og som støttes på grundlaget for den fællesskabsretlige ordning om sammenstikning, samt de bidrag, der kan udledes af den almindelige opbygning af artikel 26, er afgørende for fortolkningen af den omtvistede bestemmelse.

Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen i sin besvarelse af det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de grande instance de Paris (XI. afdeling), kender for ret, at artikel 26, stk. 4, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin ikke omfatter vine bestemt til fremstilling af eddike.