

den omstændighed, at en retsakt fra en fællesskabsinstitution pålægger begrænsninger i nyplantningen af vinstokke, principielt ikke anses for uforenelig med overholdelsen af ejendomsretten. Det er dog nødvendigt, at disse begrænsninger virkeligt er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og at de ikke, når henses til det forfulgte formål, er et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb i ejerens særlige rettigheder, som krænker selve ejendomsrettens kerne.

6. Det ved forordning nr. 1162/76 fastsatte forbud mod nyplantning af vinstokke i en bestemt periode er berettiget ud fra de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, der består i en øjeblikkelig nedskæring af overskudsproduktionen af den europæiske vinavl. Forbudet

skader derfor ikke ejendomsrettens kerneområde.

7. Ligesom ejendomsretten skal retten til fri erhvervsudøvelse ikke behandles som en absolut forrettighed, men tværtimod sættes i sammenhæng med de beskyttede aktiviteter sociale funktion.

Især når det drejer sig om et forbud i en retsakt fra en fællesskabsinstitution mod nyplantning af vinstokke, må det konstateres, at en sådan foranstaltning på ingen måde påvirker adgangen til erhvervet som vinavler eller den frie udøvelse af dette erhverv på arealer, hvor der tidligere dyrkedes vin. Da det drejer sig om nyplantninger, falder en eventuel begrænsning for den frie udøvelse af erhvervet som vinavler sammen med indskrænkningen i udøvelsen af ejendomsretten.

I sag 44/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

LISELOTTE HAUER, Bad Dürkheim,

og

LAND RHEINLAND-PFALZ,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2 i Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 med henblik på § 1 i den tyske lov om foranstaltninger på vindyrkningens område (Weinwirtschaftsgesetz),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Liselotte Hauer ejer et grundstykke, der er beliggende i kommunen Bad Dürkheim.

Hauers grundstykke ligger mellem andre grundarealer, hvis egnethed til vinding som nærmere omhandlet i § 1 i den tyske lov om foranstaltninger på vindingens område (Weinwirtschaftsgesetz) har været genstand for flere forvaltningssager ved Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, hvilke den 22. maj 1975 er endt med et

retsforlig, hvorved Land Rheinland-Pfalz forpligtede sig til at give tilladelse til nyplantning af vinstokke på flere af de pågældende grundstykker.

Den 6. juni 1975 ansøgte Hauer om tilladelse til nyplantning af vinstokke på sit grundstykke.

Ved afgørelse af 2. januar 1976 afslog Land Rheinland-Pfalz ansøgningen med den begrundelse, at Hauers grundstykke var uegnet til vinding, jf. § 1, stk. 2, i Weinwirtschaftsgesetz.

Hauer påklagede denne afgørelse den 22. januar 1976.

Land Rheinland-Pfalz afviste denne klage ved afgørelse af 21. oktober 1976 begrundet i de to forhold, at grund-

stykket var uegnet til vindyrkning i henhold til Weinwirtschaftsgesetz, og at Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov (EFT L 135, s. 32) i mellemtiden havde forbudt enhver nyplantning af vinstoksorter, der i den pågældende administrative enhed var klassificeret i kategorien sorter til vinfremstilling.

Den 25. november 1976 indbragte Hauer denne afgørelse for Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße.

Under retsforhandlingerne erklærede Land Rheinland-Pfalz sig rede til at meddele den ansøgte tilladelse, når forbudet mod nyplantning i forordning nr. 1162/76 for perioden 1. december 1976 til 30. november 1978 var udløbet. Denne periode blev senere forlænget, først til den 30. november 1979 ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 om anden ændring af forordning nr. 1162/76 (EFT L 333, s. 1) og ved Rådets forordning nr. 348/79 af 5. februar 1979 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov (EFT L 54, s. 81), og derefter indtil den 31. december 1979 ved Rådets forordning nr. 2595/79 af 22. november 1979 om ændring af forordning nr. 348/76 (EFT L 297, s. 5). Hauer fastholdt, at forordning nr. 1162/76 ikke fandt anvendelse på en ansøgning om tilladelse, der var indgivet længe før forordningens ikrafttræden, og at Land Rheinland-Pfalz allerede før dens ikrafttræden burde have meddelt tilladelsen. Hauer gjorde ligeledes gældende, at der eventuelt forelå uforenelighed mellem fællesskabsforordningen og visse bestemmelser, især artiklerne 12 og 14 i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov.

Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße — anden afdeling — har ved

kendelse af 14. december 1978 i henhold til EØF-traktatens artikel 177 udsat sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

1. Skal Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978, fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke med henblik på erhvervsmæssig udnyttelse, som allerede blev indgivet, før forordningen trådte i kraft?
2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:
Skal artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er absolut, dvs. især uafhængigt af spørgsmålet om jordens uegnethed, som nærmere omhandlet i § 1, stk. 1, andet pkt., og stk. 2 i den tyske lov om foranstaltninger på vindyrknings område (Weinwirtschaftsgesetz)?

Kendelsen fra Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße er registreret på Domstolens justitskontor den 20. marts 1979.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 23. maj 1979 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af generaldirektøren for dens juridiske tjeneste, Claus-Dieter Ehlermann, som befuldmægtiget, bistået af professor Jochen A. Frowein, universi-

tetet i Bielefeld, den 30. maj 1979 af Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Bernard Schloh, konsulent i den juridiske tjeneste, og Arthur Brautigam, fuldmægtig i denne tjeneste, som befuldmægtigede, og den 11. juni 1979 af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af Martin Seidel, Ministerialrat i økonomiministeriet, som befuldmægtiget, bistået af Hans Hinrich Boie, Oberregierungsrat i samme ministerium.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland mener, at de to spørgsmål, der er forelagt Domstolen, skal besvares bekræftende.

a) Vedrørende det første spørgsmål

Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 indeholder et omfattende forbud mod enhver nyplantning af visse vinstoksorter; den omhandler helt klart — i andet punktum — tilfælde, hvori der endnu ikke er givet, men allerede ansøgt om tilladelse til nyplantning. Dette følger af den klare affattelse af forbudet, som ikke foreskriver nogen undtagelse for verserende ansøgninger om tilladelse.

En begrænsning af det principielle forbud mod nyplantninger til gunst for verserende ansøgninger om tilladelse ville — især da det drejer sig om landbrugsret

— have krævet en udtrykkelig særordning.

Forordningens artikel 4 indeholder en overgangsordning; den angår imidlertid kun de tilfælde, hvor der allerede er erhvervet rettigheder ved udstedelse af tilladelser, og ikke det ansøgningsstadium, der går forud for tilladelsen. Artikel 4 fører desuden til en indskrænkning af disse erhvervede rettigheder, idet den foreskriver, at udøvelsen heraf udsættes, så længe forbudet gælder. Dette anskueliggør fællesskabslovgiverens vilje til at gøre forbudet mod beplantning så omfattende som muligt.

Alene denne fortolkning af artikel 2, stk. 1, synes at være i overensstemmelse med de ved forordning nr. 1162/76 forfulgte mål.

Ifølge forordningens betragtninger skal de herved indførte foranstaltninger ophæve den udprægede uligevægt på markedet for bordvin og bremse udviklingen af produktionen. For at nå disse mål måtte fællesskabslovgiver gøre det vedtagne forbud mod nyplantning så omfattende og effektivt som muligt. Spørgsmålet om, hvornår den periode, i hvilken det er forbudt at meddele tilladelse, begynder at løbe, er derfor knyttet til udstedelsen af og ikke til indgivelsen af ansøgning om tilladelse.

Denne fortolkning af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er i overensstemmelse med fællesskabsret med højere gyldighed, især med principperne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning. Beskyttelsen af en velerhvervet rettighed kan kun påbe-

råbes, såfremt ændringen heraf kan betragtes som et »indgreb i en fast retsstilling«; dette kan ikke være tilfældet, når en borger hos en offentlig myndighed har ansøgt om, men endnu ikke opnået en bestemt ydelse.

Denne fortolkning svarer til bedømmelsen af retsstillingen efter national forfatningsret, som Domstolen også tager i betragtning. Efter national forfatningsret er lovgiver principielt beføjet til at udstede nye retsregler, der skal anvendes fra en bestemt dato. En krænkelse af retsstatslige principper — i det foreliggende tilfælde ejendomsrettens ukrænkelighed, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — kan ikke komme på tale, medmindre der foreligger sagligt indlysende grunde for den valgte dato. Dette er klart ikke tilfældet i den foreliggende sag. Borgeren kan tværtimod ikke nære en absolut tillid til en uforanderlig vedvaren af en given retstilstand; under hensyn til de for almenheden vigtige formål, som en passende ordning for vinmarkedet udgør, kan den blotte indledning af en tilladelsesprocedure ikke styrke borgerens stilling som ejendomsbesidder i en sådan grad, at en fravigelse af det foreløbige forbud mod beplantning skulle være nødvendig ifølge forfatningsretten.

Det første spørgsmål bør derfor besvares således:

Forordning nr. 1162/76, som ændret ved forordning nr. 2776/78, skal fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke med henblik på erhvervsmæssig udnyttelse, som allerede blev indgivet, før forordningen trådte i kraft.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Forbudet mod beplantning i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er af omfattende rækkevidde: det gælder — uafhængigt af jordens kvalitet — også for grundstykker, som er egnede til vindyrkning.

Kun denne fortolkning er i overensstemmelse med den pågældende bestemmelses ordlyd, som ikke indeholder noget forbehold, samt med forordningens formål. Der er intet grundlag for en restriktiv fortolkning på grund af retsregler af højere gyldighed, idet den pågældende bestemmelse, selv ved en vid fortolkning, er i overensstemmelse med de grundrettigheder, der anerkendes i fællesskabsretten.

Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er især forenelig med ejendomsretten, som er en grundret, der garanteres af alle medlemsstaternes forfatninger, og som også på fællesskabsplan har rang som forfatningsregel.

Beplantningsforbudet, der berører ejeren af et grundstykke muligheden for at udnytte dette som vindyrkningsareal, udgør ganske vist et indgreb i ejerens beføjelser; det udgør imidlertid ikke en utilstedelig krænkelse af en grundlæggende ret. Denne rets udstrækning skal måles efter dens sociale funktion; indholdet og udnyttelsen af ejendommen er underkastet begrænsninger, som under hensyn til overordnede offentlige interesser og almenvellet må accepteres af enhver ejer.

Den omtvistede foranstaltning antaster ikke ejendomsretten »i dens væsen«, idet den kun begrænser ejerens ret til at råde over sin ejendom på en af mange tænkelige udnyttelsesmåder og er tidsmæssigt begrænset.

Beplantningsforbudet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er nødvendigt af hensyn til en overordnet offentlig interesse. Foranstaltningen blev truffet for at undgå en akut krisesituation på det fælles landbrugsmarked; den er derfor i henhold til Domstolens praksis berettiget af hensyn til de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger. Der er i løbet af de seneste år opstået betydelige overskud af bordvin; forøgelsen af produktionen skyldes i det væsentlige en udvidelse af de dyrkede områder ved nyplantninger på sletteområder. Det særligt store udbud medførte et prisfald og alvorlige forstyrrelser på markedet; denne udvikling truede ikke alene de landbrugspolitiske formål med den fælles markedsordning for vin (stabilisering af markederne, sikring af producenterne levestandard og indkomster), men også andre formål af almen interesse i EØF-traktaten (frie varebevægelser, politisk og social fred i Fællesskabet). Beskyttelsen af disse formål retfærdiggjorde en begrænsning af ejernes beføjelser.

En så indgribende foranstaltning var nødvendig for gennemførelsen af disse formål; den konstaterede udvikling kunne ikke have været bekæmpet ved midler, der var mindre indgribende for den enkelte. Vinproduktionen skulle nedbringes ved direkte begrænsninger (forbud mod beplantninger, præmier for omstilling fra vin til andre kulturer), markedsregulerende foranstaltninger (forebyggende destillation, udvidelse af privat oplagring af druemost) og foranstaltninger til kvalitetsforbedring; beplantningsforbudet er kun en del af et system af sammenhængende og koordinerede foranstaltninger, der er snævert forbundne i deres virkning.

Den omtvistede begrænsning af beplantningen kan ikke siges at udgøre en overdreven byrde for de berørte producenter, idet anvendelsesperioden var

begrænset, og den var truffet i de erhvervsdrivendes egen interesse.

Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 er desuden forenelig med den grundret til fri udøvelse af økonomisk virksomhed, der inden for fællesskabsretten anerkendes i to henseender: frihed til at påbegynde et erhverv og frihed til uhindret at udøve dette erhverv.

For så vidt som det omtvistede beplantningsforbud påvirker det andet aspekt, udgør det ikke et utilstedeligt indgreb i den grundlæggende ret til fri udøvelse af økonomisk virksomhed; den sidstnævnte ret er ikke en absolut individuel ret, der udelukker enhver begrænsning; den er også led i en social sammenhæng. Den anfægtede regulering går ikke ud over, hvad der er nødvendigt, og udgør ifølge Domstolens praksis et middel, der både er nødvendigt og egnet til gennemførelse af lovlige formål. De grunde, der retfærdiggør begrænsningerne i ejendomsrettens ukrænkelighed, gælder også for hermed forbundne begrænsninger i retten til fri udøvelse af økonomisk virksomhed.

Proportionalitetsprincippet er respekteret. Grundretten er kun blevet begrænset, for så vidt angår retten til fri udøvelse af erhverv, og der er ikke gjort indgreb i det frie erhvervsvalg.

En begrænsning af beplantningerne, som foreskrevet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76, er også tilladt efter den nationale forfatningsret; især er den forenelig med ejendomsretten, der som grundret er sikret ved artikel 14 i

Forbundsrepublikken Tysklands grundlov.

Ejendomsrettens indhold og grænser fastsættes ifølge artikel 14, stk. 1, andet punktum, ved lov; en sådan lovregulering skal være begrundet ud fra offentlige hensyn og skal respektere proportionalitetsprincippet. Begrænsningen af ejerens beføjelser skal være passende og nødvendig for gennemførelsen af det tilsigtede formål og må ikke udgøre en overdreven byrde.

Den i den nationale retssag anfægtede regulering opfylder disse kriterier.

Af dens formål ses tydeligt, at den er begrundet i en overordnet offentlig interesse; den var nødvendig og udgjorde et egnet middel. Den forekommer heller ikke uforholdsmæssig, idet der også må tages hensyn til, at nyplantninger, der foretages i medfør af udviklingsplaner for bedrifter, som oppebærer investeringsstøtte i medfør af forordningens artikel 2, stk. 2, litra b), er undtaget fra forbudet.

Det foreløbige beplantningsforbud er ligeledes foreneligt med grundretten i grundlovens artikel 12 om retten til frit erhvervsvalg.

Ifølge artikel 12, stk. 1, andet punktum, fastsætter lovgiver regler om den frie erhvervsudøvelse. Denne lovgivningskompetence er knyttet til proportionalitetsprincippet. Med henblik på fastsættelse af målene for den økonomiske politik og de egnede foranstaltninger til at nå dem giver grundloven lovgiver et vist vurderings- og handlespillerum; lovgivers indgriben skal være sagligt og fornuftigt begrundet i hensynet til almenvellet. Lovgivers foranstaltninger skal efter en helhedsvurdering holde sig inden

for grænserne af, hvad der kan kræves. Et forbud mod nyplantning nærmer sig ganske vist det højest tænkelige trin af begrænsning efter artikel 12 i grundloven; det udelukker imidlertid ikke enhver mulighed for adgang til erhvervet, og det er heller ikke foreskrevet for en ubestemt periode. En helhedsvurdering må tage hensyn til, at lovgivers handlefrihed med henblik på at overvinde en alvorlig krise indebærer mulighed for foreløbige ad hoc-løsninger for at vinde tid til udarbejdelse af langfristede strukturelle løsninger. En regulering i form af et beplantningsforbud, der er behørigt begrænset i tid, mens et omfattende handlingsprogram er under udarbejdelse, forekommer derfor i hvert fald retmæssig.

Det andet spørgsmål bør besvares således:

Forbudet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1161/76, som ændret ved forordning nr. 2776/78, mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er absolut, dvs. uafhængigt af spørgsmålet om jordens kvalitet.

Rådet har først givet en redegørelse for de nationale, forfatningsretlige problemer i hovedsagen. Efter at have skildret forhistorien til forordning nr. 1162/76, har det derpå i det væsentlige afgivet følgende indlæg:

a) Vedrørende det første spørgsmål

Forordning nr. 1162/76 gælder også for ansøgninger om tilladelse, som blev indgivet, før forordningen trådte i kraft. Dette fremgår klart af forordningens artikel 2, stk. 1, første punktum, som

forbyder enhver nyplantning i tidsrummet fra 1. december 1976 til 30. november 1978; bestemmelsens andet punktum foreskriver endvidere, at medlemsstaterne ikke længere må give tilladelse til nyplantning fra forordningens ikrafttræden, dvs. den 27. maj 1976. Endelig forlænger artikel 4 gyldighedsperioden for rettigheder med hensyn til beplantning eller genplantning, som på datoen for forordningens ikrafttræden er erhvervet på grundlag af national lovgivning, med et tidsrum på to år.

Forbudet i artikel 2, stk. 1, første punktum, som altså også finder anvendelse på individuelle rettigheder med hensyn til beplantning, der allerede bestod før forordningens ikrafttræden, gælder så meget desto mere i de tilfælde, hvor en tilladelse endnu ikke er givet af de kompetente nationale myndigheder, selv om ansøgningen herom er indgivet allerede før forordningens ikrafttræden.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Dette spørgsmål bør også besvares bekræftende.

Formålet med forordning nr. 1162/76 er at begrænse produktionen af bordvin ved at forhindre en udvidelse af vinproduktionskapaciteten; hvis forbudet mod nyplantning var begrænset til kun at gælde for grundstykker, der var fundet uegnede til vindyrkning, ville det i høj grad gøre forbudets effektivitet illusorisk.

Denne fortolkning bekræftes af artikel 2, stk. 1, første punktum, som generelt forbyder enhver nyplantning af vinstoksorter, der er klassificeret i kategorien sorter til vinfremstilling, uafhængigt af grundstykkernes egnethed til vindyrkning; for samme resultat taler den indskrænkende liste i artikel 2, stk. 2, over undtagelser fra princippet om det fuldstændige forbud.

c) Vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1162/76

Da Verwaltungsgericht i sin forelæggelseskendelse klart har angivet, at forordning nr. 1162/76 i den af Rådet hævdede fortolkning ikke kan anvendes af tyske retter, fordi den kolliderer med grundrettigheder i den tyske grundlov, er det også nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om forordningens gyldighed.

Fra et fællesskabsretligt synspunkt er situationen klar: forordningen skal anvendes af de nationale myndigheder, herunder retterne i hver medlemsstat, så længe Domstolen ikke har erklæret den ugyldig efter artikel 177 eller annulleret den efter artikel 174 i EØF-traktaten.

Når henses til praksis ved Bundesverfassungsgericht må det, for så vidt angår beskyttelsen af grundrettighederne, anføres, at det inden for det fællesskabsretlige system efter Domstolens praksis må antages at være retmæssigt, at ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, til arbejde og andre erhvervsaktiviteter kan undergives visse begrænsninger, der er begrundet i de mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, når der i øvrigt ikke gøres indgreb i disse rettigheders væsentlige indhold. Ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse er derfor principielt beskyttet i Fællesskabets retsorden; men udøvelsen af disse rettigheder kan undergives begrænsninger i almenhedens interesse og for at muliggøre gennemførelsen af Fællesskabets formål i det omfang, de pågældende rettigheder ikke herved gøres indholdsløse.

I det foreliggende tilfælde forekommer den ved forordning nr. 1162/76 indførte midlertidige indskrænkning i den frie udøvelse af vindyrkningserhvervet og i

ejendomsretten at være af meget begrænset art, når henses til forordningens mål; der gøres ikke indgreb i disse rettigheders kerneområde.

Også Forbundsrepublikken Tysklands grundlov anerkender i artiklerne 12 og 14 det princip, at disse rettigheder kan underkastes begrænsninger af hensyn til almenvellet. I denne forbindelse skal det ligeledes fastslås, at Fællesskabets retsorden ikke griber ind i grundrettighedernes kerneområde.

Det må også tages i betragtning, at den omtvistede foranstaltning er en beskyttelsesforanstaltning, der er nødvendiggjort af en pludselig og betydelig uligevægt på markedet, og som tilsigter at modvirke, at der opstår strukturbetingede overskud, indtil der træffes endelige strukturelle foranstaltninger.

d) De forelagte spørgsmål bør besvares således:

— Forbudet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 omfatter også ansøgninger om tilladelse, som allerede blev indgivet til nationale myndigheder, før forordningen trådte i kraft, og som disse myndigheder endnu ikke havde taget endelig stilling til på dette tidspunkt.

— Dette forbud gælder for alle grundstykker, uanset om de er egnede til vindyrkning.

— Forordning nr. 1162/76, hvis gyldighed ikke kan anfægtes under henvisning til grundrettigheder, skal anvendes af de nationale myndigheder, herunder retterne i hver medlemsstat, så længe Domstolen ikke har erklæret den for ugyldig.

Kommission har i det væsentlige afgivet følgende indlæg vedrørende de i hovedsagen rejste spørgsmål om fortolkning og gyldighed.

a) Vedrørende det første spørgsmål

Det fremgår klart af indholdet og formålet med forordning nr. 1162/76, at den skal anvendes på verserende administrative sager.

Forordningen trådte i henhold til artikel 6 i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende; den indeholder ingen bestemmelse, hvorefter ansøgninger, der er indgivet på et tidligere tidspunkt, skal behandles anderledes end foreskrevet i artikel 2. Artikel 4 indeholder en udtrykkeligt opsættende bestemmelse for erhvervede rettigheder men nævner ikke løbende administrative sager; heraf følger, at disse sager er omfattet af forbudet i forordningens artikel 2 mod tilladelse til nyplantning.

Formålet med forordningen var, som det fremgår af dens betragtninger, at bringe en akut kriesesituation, der havde ført til uligevægt på vinmarkedet, til ophør; under hensyn til dette formål kunne alene et almindeligt forbud, der ikke tog hensyn til allerede erhvervede rettigheder eller verserende administrative sager, komme på tale.

Denne fortolkning bestyrkes endeligt af den omstændighed, at forbudet mod nyplantning er tidsbegrænset; sådanne midlertidige foranstaltninger er typiske indgreb i markedsforholdene, og er beregnet på en så omfattende virkning som muligt i deres gyldighedsperiode.

Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 — som ændret ved forordning nr. 2776/78, der senere kodificeredes ved forordning nr. 348/79 — gjaldt altså

for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke, som blev indgivet, før forordningen trådte i kraft.

b) Vedrørende det andet spørgsmål

Det følger af ordlyden af forordning nr. 1162/76, som ændret ved forordning nr. 348/79, at den gælder uafhængigt af de betingelser, hvorunder en ret til beplantning erhverves i henhold til nationale forskrifter for vindyrkning; dette følger af artikel 4, som udsætter udøvelsen af rettigheder, der er erhvervet på grundlag af national lovgivning. I øvrigt følger det af fællesskabsrettens uafhængighed, at denne kun henviser til national ret, når dette fremgår udtrykkeligt af dens bestemmelser.

c) Vedrørende gyldigheden af det tidsbegrænsede forbud mod nyplantning

— Der findes intet almindeligt retsprincip, hvorefter ansøgeren i en verserende administrativ sag er beskyttet mod en forringelse af sin retsstilling. Medmindre andet er bestemt, finder ændringslove anvendelse på de fremtidige virkninger af faktiske forhold, der er opstået, mens den tidligere lov var gældende; dette princip gælder også for verserende administrative sager.

— Da forordning nr. 1162/76 trådte i kraft, var sagsøgeren i hovedsagen ikke i henhold til tyske vinretlige forskrifter indehaver af nogen ret til beplantning af vinstokke; sagsøgeren kan følgelig ikke påberåbe sig beskyttelse af en velervet ret til ret.

— Det fremgår af såvel Domstolens som af Bundesverfassungsgericht's praksis, at der ikke eksisterer noget almindeligt princip om beskyttelse af den berettigede forventning, hvorefter enhver er berettiget til at forvente, at en retlig situation, som er gunstig for ham, opretholdes, og som sikrer ham beskyttelse af denne forventning.

— En ordning, der forbyder plantning af vinstokke, begrænser ganske vist udøvelsen af ejendomsretten på det pågældende grundstykke. Men det er dog retmæssigt, at rettigheder, såsom ejendomsretten, af fællesskabsretten undergives visse begrænsninger, der er begrundede i formål af almen interesse, som forfølges af Fællesskabet, så længe der ikke gøres indgreb i disse rettigheds væsentligste indhold. De indskrænkninger i vinproduktionen, der sker af hensyn til almenvellet, er en del af de foranstaltninger, der er velkendte i Fællesskabets medlemsstater til begrænsning af ejendomsretten. Inden for fællesskabsretten har en sådan begrænsning hjemmel i EØF-traktaten: artikel 39, stk. 1, litra c), nævner som formål for den fælles landbrugspolitik stabilisering af markederne; artikel 43, stk. 2, bemyndiger Rådet til med henblik herpå at vedtage forordninger, som ifølge artikel 40, stk. 3, kan omfatte alle nødvendige foranstaltninger. Hertil hører et tidsbegrænset forbud mod nyplantning som det, der er foreskrevet i artikel 17, stk. 5, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970, I, s. 212); hvortil forordning nr. 1162/76 udtrykkeligt henviser. Desuden er et midlertidigt forbud mod nyplantning en nødvendig foranstaltning, der respekterer proportionalitetsprincippet, hvilket udviklingen på vinmarkedet i de

seneste år har vist. Det berører heller ikke ejerne på utilstedelig vis. Det må følgelig betragtes som en retmæssig begrænsning af ejendomsretten.

— Med henblik på tysk forfatningsret må det erindres, at Bundesverfassungsgericht ved sin afgørelse af 14. februar 1967 har statueret, at de ved Weinwirtschaftsgesetz indførte indskrænkninger i retten til nyplantning udgør en lovlig regulering af ejendomsrettens indhold og grænser, der er i overensstemmelse med grundlovens artikel 14, stk. 1. Indskrænkningen af ejerens beføjelser skal ifølge Bundesverfassungsgericht være hensigtsmæssig og nødvendig for at nå det tilsigtede formål og må ikke indebære en overdreven byrde og således være utilstedelig. Den væsentligste forskel mellem indskrænkningerne i nyplantning efter tysk ret og efter forordning nr. 1162/76 er, at en tilladelse til nyplantning efter Weinwirtschaftsgesetz kun kan nægtes, hvis grundstykket er objektivt uegnet til vindyrkning. Det forbud mod en overdreven byrde, som er udviklet i Bundesverfassungsgericht's praksis, og som eventuelt kan gøres gældende mod fællesskabsordningen, skal ses i forhold til det af lovgiver udtrykkeligt formulerede mål. Men fællesskabsordningen har i modsætning til Weinwirtschaftsgesetz til formål i vidt omfang at forhindre nyplantning af vinstoksorter i en bestemt periode. Når henses til dette formål, kan der ikke være tale om en krænkelse af forbudet mod en overdreven byrde, hvis et forbud mod nyplantning efter en helhedsvurdering kan anses for nødvendigt for ligevægten på vinmarkedet. En midlertidig begrænsning af plantningen af vinstokke på grundstykker, som hidtil ikke har været anvendt til vindyrkning, må ifølge de af Bundesverfassungsgericht fastsatte kriterier accepteres som en lovlig indskrænkning i ejendomsretten,

hvis overordnede økonomiske interesser kræver det. Begrænsninger i retten til jordens udnyttelse er ikke efter tysk ret i alle tilfælde ligestillet med ekspropriation; et treårigt forbud mod nyplantning af vinstokke på grundstykker, som hidtil ikke har været anvendt til vindyrkning, udgør ikke et indgreb i ejendomsretten som grundret.

— Også grundrettigheden, den frie erhvervsudøvelse, er underkastet indskrænkninger: fornuftige samfundsmæssige grunde kan føre til en indskrænkende regulering. De samme grunde, der blev drøftet vedrørende beskyttelsen af ejendomsretten, må føre til, at en begrænsning af retten til fri erhvervsudøvelse, der er sket ved lovregulering, skal betragtes som retmæssig. Også Bundesverfassungsgericht måtte i forhold til artikel 12 i grundloven anerkende, at en begrænsning af nyplantningen, der alene begrænser udvidelsen af den hidtidige udøvelse af erhvervet som vindyrker til nye grundstykker, kan være berettiget ud fra fornuftige samfundsmæssige overvejelser.

d) De forelagte spørgsmål bør besvares således:

— Forordning nr. 1162/76, som nu ændret ved forordning nr. 348/79, skal fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger, som blev indgivet, før forordningen trådte i kraft.

— Forbudet mod nyplantning gælder uafhængigt af bestemmelser i national ret.

— Sagen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forbudet mod nyplantning i artikel 2 i forordning nr. 1162/76 og i artikel 2 i forordning nr. 348/79.

III — Mundtlig forhandling

Liselotte Hauer, repræsenteret af advokat Herbert Drews, Zweibrücken, Land Rheinland-Pfalz, repræsenteret af Josef Koy, Ministerialrat i landbrugs-, vinavls- og skovbrugsministeriet, regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af Martin Seidel, Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Bernhard Schloh og Arthur Brautigam, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af professor Jochen A. Frowein, Claus-Dieter Ehlermann og Alfred Reichardt, sagkyndig, ledende fuldmægtig i Generaldirektoratet for Landbrug, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 11. oktober 1979.

Hauer har herved især fremhævet, at Land Rheinland-Pfalz, i den nationale sag, efter at det ulovligt havde afslået ansøgningen om tilladelse til nyplantning, under retsforhandlingerne har erklæret sig rede til at meddele den ønskede tilladelse, men at det ved forordning nr. 1162/76 er blevet forhindret heri. Desuden må der sondres mellem et forbud mod at give tilladelse og et forbud mod nyplantning; alene sidstnævnte har virkninger for markedet. Forordning nr. 1162/76, der forbyder medlemsstaterne at give tilladelse til nyplantninger, krænker proportionalitetsprincippet samt artiklerne 12 og 14 i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov. Da forordningen endelig foreskriver nye muligheder for at forlænge forbudet, indfører den i virkeligheden ikke nogen midlertidig ordning.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. november 1979.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 14. december 1978, indgået til Domstolen den 20. marts 1979, har Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov (EFT L 135, s. 32), som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 (EFT L 333, s. 1).

- 2 Det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren i hovedsagen den 6. juni 1975 ansøgte den kompetente forvaltningsmyndighed i Land Rheinland-Pfalz om tilladelse til at beplante et grundstykke, som hun ejer i området Bad Dürkheim, med vinstokke. Ansøgningen blev først afslået, fordi det pågældende grundstykke ifølge den for forholdet gældende tyske lov, lov om foranstaltninger på vindyrkningens område (Weinwirtschaftsgesetz) af 10. marts 1977, ansås for uegnet til vindyrkning. Sagsøgeren påklagede administrativt denne afgørelse den 22. januar 1976. Mens klagen endnu verserede for forvaltningsmyndigheden, udstedtes forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, hvis artikel 2 for en periode af 3 år forbød enhver nyplantning af vinstokke. Den 21. oktober 1976 afviste forvaltningsmyndigheden klagen med følgende to begrundelser: dels grundstykkets uegnethed til vindyrkning, dels det i den nævnte fællesskabsforordning indeholdte forbud mod nyplantning.
- 3 Efter at sagsøgeren havde indbragt spørgsmålet for Verwaltungsgericht, anerkendte forvaltningsmyndigheden på grundlag af sagkyndige udtalelser vedrørende vindruer, der var høstet i samme område, og under hensyn til et forlig, der var indgået med forskellige andre ejere af grundstykker, der grænsede op til sagsøgerens, at dennes grundstykke kunne anses for egnet til vindyrkning efter mindstekravene i den nationale lovgivning. Forvaltningsmyndigheden erklærede sig derfor rede til at meddele tilladelsen, når den ved fællesskabsforordningen fastsatte periode med forbud mod nyplantning var udløbet. Tvisten mellem parterne vedrører altså nu udelukkende fællesskabsretlige spørgsmål.
- 4 Sagsøgeren i hovedsagen mener, at den ansøgte tilladelse skulle have været meddelt hende, fordi bestemmelserne i forordning nr. 1162/76 ikke kan anvendes på en ansøgning, der er indgivet længe før forordningens ikrafttræden. Men selv om det antages, at forordningen kun anvendes på ansøgninger, der er indgivet før dens ikrafttræden, kan dens bestemmelser alligevel ikke gøres gældende mod sagsøgeren, idet de krænker hendes ejendomsret og retten til fri erhvervsudøvelse, hvilke rettigheder er sikret ved artiklerne 12 og 14 i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov.
- 5 Med henblik på at tage stilling til denne indsigelse har Verwaltungsgericht forelagt to spørgsmål, der er affattet således:

1. Skal Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976, som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978, fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke med henblik på erhvervsmæssig udnyttelse, som allerede blev indgivet, før forordningen trådte i kraft?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Skal artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er absolut, dvs. især uafhængigt af spørgsmålet om jordens uegnethed, som nærmere omhandlet i § 1, stk. 1, andet pkt., og stk. 2 i den tyske lov om foranstaltninger på vindyrkningens område (Weinwirtschaftsgesetz)?

Vedrørende det første spørgsmål (gyldighedsperioden for forordning nr. 1162/76)

6 Sagsøgeren i hovedsagen har herved gjort gældende, at hendes ansøgning, der blev indgivet til den kompetente forvaltningsmyndighed allerede den 6. juni 1975, normalt skulle have været imødekommet inden fællesskabsforordningens ikrafttræden, hvis den administrative behandling var forløbet forskriftsmæssigt, og hvis forvaltningsmyndigheden ufortøvet havde anerkendt, at hendes grundstykke var egnet til vindyrkning efter kravene i den nationale lov. Efter sagsøgerens opfattelse må der tages hensyn til dette forhold ved bedømmelsen af fællesskabsforordningens tidsmæssige gyldighed, så meget mere som beplantningen af det pågældende grundstykke ikke ville have haft nogen mærkbar indflydelse på markedsforholdene i betragtning af det tidsrum, som forløber mellem plantningen af vinstokke og den første druehøst.

7 De af sagsøgeren i hovedsagen herom fremførte argumenter kan ikke tages til følge. Artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1162/76 bestemmer udtrykkeligt, at medlemsstaterne »straks fra denne forordnings ikrafttræden« ikke længere må give tilladelse til nyplantninger. Ved at henvise til selve tilladelsen udelukker denne bestemmelse, at der kan tages hensyn til tidspunktet for ansøgningens indgivelse. Den er et udtryk for, at forordningen straks skal have virkning og dette i en sådan grad, at endog

udøvelsen af rettigheder med hensyn til beplantning eller genbeplantning, som er erhvervet forud for forordningens ikrafttræden, suspenderes i forbudsperioden jf. artikel 4.

- 8 Som anført i præambelens sjette betragtning om artikel 4, er forbudet mod nyplantning begrundet i »det offentliges interesse«, der består i at bremse udviklingen af overskudsproduktionen af vin i Fællesskabet, at genindføre ligevægt på markedet og at modvirke, at der opstår strukturbetingede overskud. Forordning nr. 1162/76 tilsigter således et øjeblikkeligt stop for udvidelsen af de eksisterende vindyrkningsområder. Der kan derfor ikke gøres undtagelser for ansøgninger, der er indgivet inden forordningens ikrafttræden.
- 9 Det første spørgsmål må derfor besvares på den måde, at Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 som ændret ved forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 skal fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke, som er indgivet, før førstnævnte forordning trådte i kraft.

Vedrørende det andet spørgsmål (det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1162/76)

- 10 Ved det andet spørgsmål fra Verwaltungsgericht anmodes Domstolen om at afgøre, om det i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger er absolut, dvs. om det også omfatter grundstykker, der efter kriterierne i national lovgivning anses for egnede til vindyrkning.
- 11 Forordningens tekst er i så henseende entydig, idet artikel 2 forbyder »enhver nyplantning« uden at sondre efter jordens beskaffenhed. Det fremgår både af ordlyden af og formålene med forordning nr. 1162/76, at forbudet skal omfatte nyplantninger uafhængig af jordens art og klassificering efter national lovgivning. Således som det især fremgår af den anden betragtning i forordningens præambel, skal den sætte en stopper for over-

skudsproduktionen af europæisk vin og på såvel kort som lang sigt genindføre ligevægt på markedet. Kun forordningens artikel 2, stk. 2, indeholder enkelte undtagelser fra det i øvrigt generelle forbud i denne artikels stk. 1, men det er ubestridt, at ingen af disse undtagelser kan anvendes i det foreliggende tilfælde.

- 12 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 skal fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er absolut, dvs. især uafhængigt af spørgsmålet, om et grundstykke efter en national lov er egnet til vindyrkning.

Vedrørende spørgsmålet om sikringen af grundrettigheder i Fællesskabets retsorden

- 13 Verwaltungsgericht anfører i forelæggelseskendelsen, at såfremt forordning nr. 1162/76 skal fortolkes således, at den indeholder et generelt forbud, der også omfatter jord, som er egnet til vindyrkning, må bestemmelsen efter omstændighederne anses for uanvendelig i Forbundsrepublikken Tyskland, fordi der er tvivl om, hvorvidt den kan forenes med de i grundlovens artikler 12 og 14 sikrede grundrettigheder, henholdsvis ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse.
- 14 Som Domstolen har anført i dom af 17. december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (Sml. 1970, s. 235), kan spørgsmålet, om en retsakt fra en fællesskabsinstitution eventuelt krænker grundrettighederne, kun bedømmes efter fællesskabsretten. Hvis der til brug for denne bedømmelse blev opstillet særlige, fra en bestemt medlemsstats lovgivning eller forfatningssystem hidrørende kriterier, ville fællesskabsrettens materielle enhed og gennemslagskraft blive skadet, og følgen ville uundgåeligt blive en ødelæggelse af fællesmarkedets enhed og en fare for Fællesskabets sammenhæng.
- 15 Domstolen har i den nævnte dom og senere i dommen af 14. maj 1974 (*Nold*, Sml. 1974, s. 491) desuden understreget, at grundrettighederne hører

til de almindelige retsgrundsætninger, som den skal beskytte; herved skal Domstolen lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund, hvorfor foranstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte og beskyttede grundrettigheder, ikke kan anerkendes i Fællesskabet; de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, kan ligeledes give anvisninger, som skal tages i betragtning inden for rammerne af fællesskabsretten. Denne opfattelse er senere blevet anerkendt i fælleserklæringen af 5. april 1977 fra Forsamlingen, Rådet og Kommissionen, der — efter henvisning til Domstolens retspraksis — henviser dels til de rettigheder, som er sikret ved medlemsstaternes forfatninger, dels til Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder af 4. november 1950 (EFT C 103, 1977, s. 1).

- 16 Under disse omstændigheder må den tvivl, som Verwaltungsgericht har ytret vedrørende spørgsmålet, om forordning nr. 1162/76 er forenelig med bestemmelserne til beskyttelse af grundrettighederne, forstås således, at den vedrører forordnings gyldighed set ud fra fællesskabsretten. Der må herved sondres mellem en eventuel krænkelse af ejendomsretten og en eventuel begrænsning af retten til fri erhvervsudøvelse.

Vedrørende spørgsmålet om ejendomsretten

- 17 Ejendomsretten er sikret i Fællesskabets retsorden i overensstemmelse med de fælles begreber i medlemsstaternes forfatninger, der også har fundet udtryk i tillægsprotokollen til Den europæiske Menneskerettighedskonvention.
- 18 Artikel 1 i denne protokol bestemmer:

»Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.

Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.«

- 19 Efter først at have bekræftet respekten for ejendomsretten, behandler bestemmelsen to mulige former for krænkelse af denne, nemlig krænkelse, der har til formål at berøve ejeren hans ret, og krænkelse, der indskrænker hans udøvelse heraf. Det er i det foreliggende tilfælde ubestrideligt, at forbudet mod nyplantning ikke kan anses for en foranstaltning, der indebærer en berøvelse af ejendommen, da ejeren forsat frit kan råde over den og anvende den til ethvert andet formål, der ikke er forbudt. Derimod består der ingen tvivl om, at forbudet indskrænker brugen af ejendommen. Artikel 1, stk. 2, i protokollen indeholder her en vigtig vejledning, idet den giver staten ret til at »håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse«. Efter protokollen er indskrænkninger i adgangen til at bruge ejendommen således principielt tilladt, idet disse indskrænkninger dog skal begrænses til det, som medlemsstaterne anser for »nødvendigt« for at beskytte »almenhedens interesse«. Denne bestemmelse gør det imidlertid ikke muligt at give et tilstrækkeligt præcist svar på det af Verwaltungsgericht rejste spørgsmål.
- 20 Ved besvarelsen af dette spørgsmål må der derfor også tages hensyn til den vejledning, som følger af de ni medlemsstaters forfatningsmæssige bestemmelser og praksis. I denne forbindelse må det først konstateres, at disse regler og former for praksis tillader lovgiveren at regulere brugen af privat ejendom af hensyn til almenvellet. Herved henviser visse forfatninger til de forpligtelser, som er forbundet med ejendomsretten (den tyske grundlov, artikel 14, stk. 2, første punktum), til dens sociale funktion (den italienske grundlov, artikel 42, stk. 2), til den omstændighed at dens udnyttelse er underkastet almenvellets krav (den tyske grundlov, artikel 14, stk. 2, andet punktum, og den irske grundlov, artikel 43.2.2°), eller den sociale retfærdighed (den irske grundlov, artikel 43.2.1°). I alle medlemsstaterne har talrige lovbestemmelser givet ejendomsrettens sociale funktion et konkret udtryk. Således findes der i alle medlemsstaterne retsforskrifter om land- og

skovbrug, vandløb, miljøbeskyttelse, og om lands- og byplaner, der ofte i betydelig grad begrænser brugen af fast ejendom.

- 21 Særligt eksisterer der i alle Fællesskabets vinproducerende lande bindende retsforskrifter, om end ikke lige strenge, vedrørende plantning af vinstokke, valg af vinstoksorter og dyrkningsmetoder. I intet af de pågældende lande antages det, at disse bestemmelser principielt er uforenelige med ejendomsrettens ukrænkelighed.
- 22 Det kan derfor konstateres, at der ud fra de fælles begreber i medlemsstaternes forfatninger og fast lovgivningspraksis på de mest forskellige områder, principielt intet er til hinder for de begrænsninger i nyplantningen af vinstokke, som pålægges ved forordning nr. 1162/76. Det drejer sig om en art begrænsning, der er kendt og anerkendt som retmæssig i tilsvarende eller lignende former i alle medlemsstaternes forfatningssystemer.
- 23 Denne konstatering løser dog ikke fuldt ud det problem, der er rejst af Verwaltungsgericht. Selv om det ikke principielt kan bestrides, at Fællesskabet kan begrænse udøvelsen af ejendomsretten inden for rammerne af en fælles markedsordning og af strukturpolitiske grunde, må det desuden undersøges, om de begrænsninger, der er indført ved den omtvistede ordning, virkelig er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og om begrænsningerne, når henses til det forfulgte formål, ikke er et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb i ejerens særlige rettigheder, som krænker selve ejendomsrettens kerne. Dette anbringende er nemlig fremført af sagsøgeren i hovedsagen, fordi hun mener, at det kun er i sammenhæng med en kvalitetspolitik, at lovgiver må indskrænke udnyttelsen af vinarealet, hvorfor hun har en ukrænkelig ret, når det er anerkendt, at hendes grundstykke er egnet til vindyrkning. Det må derfor undersøges, hvilket formål der forfølges med den omtvistede forordning, og om der eksisterer et rimeligt forhold mellem de foranstaltninger, der er foreskrevet ved forordningen, og det formål, som Fællesskabet forfølger i det foreliggende tilfælde.

- 24 Forordning nr. 1162/76 skal bedømmes i sammenhæng med den fælles markedsordning for vin, der er snævert forbundet med de strukturpolitiske målsætninger, som Fællesskabet forfølger på dette område. Disse målsætninger fremgår af forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 I, s. 212), der ligger til grund for den anfægtede forordning, samt af forordning nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1), der kodificerer samtlige bestemmelser om den fælles markedsordning. Afsnit III i denne forordning vedrørende »forskrifter om produktion og kontrol med nyplantningers udvikling« udgør for tiden den retlige ramme for området. Et andet udtryk for Fællesskabets politik på dette område findes i Rådets resolution af 21. april 1975 om de nye retningslinjer med henblik på at bringe markedet inden for bordvinsektoren i ligevægt (EFT C 90, s. 1).
- 25 Det fremgår af alle disse retsakter, at den af Fællesskabet indledte og delvis gennemførte politik består i en fælles markedsordning, forbundet med en strukturel forbedring af vinsektoren. Herved søges der inden for rammerne af de i EØF-traktatens artikel 39 angivne mål gennemført to formål, nemlig dels at skabe en varig ligevægt på vinmarkedet med et prisniveau, der er lønsomt for producenterne og rimeligt for forbrugerne, dels at forbedre kvaliteten af den vin, der bringes i handelen. For at nå disse to formål, dvs. kvantitativ ligevægt og kvalitativ forbedring, indeholder Fællesskabets regler om vin en bred vifte af indgreb, der gælder i såvel vinens produktionsled som i afsætningsleddet.
- 26 I denne forbindelse må især nævnes artikel 17 i forordning nr. 816/70, der er gentaget i mere udførlig form i artikel 31 i forordning nr. 337/79, og hvorefter medlemsstaterne inden for rammerne af en bindende fællesskabsplan skal opstille forudberegninger vedrørende beplantning og produktion. Til gennemførelse af denne plan kan der træffes bestemmelser vedrørende beplantning, genbeplantning, rydning af vinarealer eller ophør med vindyrkning.

- 27 Det er inden for disse rammer, at forordning nr. 1162/76 er udstedt. Det fremgår af forordningens præambel og af de økonomiske omstændigheder, under hvilke den blev udstedt, og som fra vinhøsten i 1974 var karakteriseret ved permanente produktionsoverskud, at forordningen opfylder en dobbelt funktion, idet den dels skal muliggøre en øjeblikkelig begrænsning af overskuddenes fortsatte vækst, dels give fællesskabsinstitutionerne den nødvendige tid til at iværksætte en strukturpolitik til fremme af produktion af høj kvalitet, hvorved der ved valg af dyrkningsområder og vinstoksorter samt ved reguleringen af produktionsmetoder skal tages hensyn til særegenheder og særlige behov i de forskellige vindyrkningsområder i Fællesskabet.
- 28 Det er for at imødekomme dette dobbelte krav, at Rådet ved forordning nr. 1162/76 har indført et generelt forbud mod nyplantninger uden — bortset fra ganske bestemte undtagelser — at sondre efter jordernes beskaffenhed. Det må bemærkes, at i denne generelle udformning er den af Rådet truffene foranstaltning dog kun foreløbig. Den er bestemt til straks at bringe en konjunkturbestemt overskudssituation til ophør samtidig med, at den forbedrer endelige strukturelle foranstaltninger.
- 29 Forstået på denne måde indebærer den kritiserede foranstaltning ingen ubeføjet begrænsning af ejendomsrettens udøvelse. Thi i en situation, der er kendetegnet ved en vedvarende overskudsproduktion, ville en inddragelse af nye vindyrkningsområder økonomisk set kun have medført en forøgelse af overskuddenes størrelse; desuden ville en sådan udvidelse på dette tidspunkt have medført fare for, at en strukturpolitik på fællesskabsplan ville blive vanskeligere at gennemføre, såfremt denne måtte hvile på strengere kriterier end de gældende nationale retsforskrifter med hensyn til udvælgelsen af jorder, for hvilke der gives tilladelse til vindyrkning.
- 30 Det kan derfor konkluderes, at den begrænsning i brugen af ejendommen, som det ved forordning nr. 1162/76 fastsatte forbud mod nyplantning af vinstokke i en bestemt periode har medført, er berettiget ud fra de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og at den ikke skader ejendomsrettens kerneområde, således som dette er anerkendt og sikret i Fællesskabets retsorden.

Verdrørende spørgsmålet om fri erhvervsudøvelse

- 31 Sagsøgeren i hovedsagen har endvidere anført, at det ved forordning nr. 1162/76 fastsatte forbud mod nyplantning gør indgreb i hendes grundrettigheder, idet dette forbud medfører en indskrænkning af den fri udøvelse af hendes erhverv som vinavler.
- 32 Domstolen har allerede anført i sin dom af 14. maj 1974 (*Nold*, nævnt ovenfor), at selv om flere medlemsstaters forfatningssystem opstiller garantier for den fri erhvervsudøvelse, så skal den således sikrede rettighed ikke behandles som en absolut forrettighed, men tværtimod sættes i sammenhæng med de beskyttede aktiviteters sociale funktion. I det foreliggende tilfælde må det anføres, at den anfægtede fællesskabsforanstaltning på ingen måde påvirker adgangen til erhvervet som vinavler eller den frie udøvelse af dette erhverv på arealer, hvor der nu dyrkes vin. I det omfang forbudet mod nyplantninger påvirker den frie udøvelse af erhvervet som vinavler, er denne begrænsning kun en følge af indskrænkningen i udøvelsen af ejendomsretten og falder derfor sammen med denne. For så vidt en indskrænkning af den frie udøvelse af erhvervet som vinavler måtte foreligge, er den derfor berettiget af de samme grunde, som berettiger indskrænkningen i brugen af ejendommen.
- 33 Det følger af det anførte, at gennemgangen af forordning nr. 1162/76 i lyset af den af Verwaltungsgericht ytrede tvivl intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af denne forordning på grund af modstrid med de krav, som følger af beskyttelsen af grundrettighederne i Fællesskabet.

Vedrørende sagens omkostninger

De udgifter, der er afholdt af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland, af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße ved kendelse af 14. december 1978, for ret:

1. Rådets forordning nr. 1162/76 af 17. maj 1976 om foranstaltninger med henblik på at tilpasse vinproduktionskapaciteten til markedets behov, som ændret ved Rådets forordning nr. 2776/78 af 23. november 1978 om anden ændring af forordning nr. 1162/76, skal fortolkes således, at dens artikel 2, stk. 1, også gælder for ansøgninger om tilladelse til nyplantning af vinstokke, som er indgivet, før forordningen trådte i kraft.
2. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1162/76 skal fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod udstedelse af tilladelser til nyplantninger — bortset fra de i artikel 2, stk. 2, i forordningen fastsatte undtagelser — er absolut, dvs. især uafhængigt af spørgsmålet, om et grundstykke efter en national lov er egnet til vindyrkning.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans	Due	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident