DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
29. oktober 1998 *

I sag C-375/96,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Treviso, Sezione distaccata di Conegliano (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Galileo Zaninotto

mod

Ispettorato Centrale Repressione Frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 1, stk. 3, fjerde led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 343/94 af 15. februar 1994 om iværksættelse af obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 og om undtagelse fra visse bestemmelser om destillationens gennemførelse for produktionsåret 1993/94 (EFT L 44, s. 9), af artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2 og 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 465/94 af 1. marts 1994 om fastsættelse for produktionsåret 1993/94 af, hvor stor en procentdel af produktionen af bordvin der skal leveres til obligatorisk destillation efter artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 for områderne 3 og 6 (EFT L 58, s. 2), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 610/94 af 18. marts 1994 (EFT L 77, s. 12), af artikel 39, stk. 1 og 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1), af artikel 4, stk. 2, fjerde led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 441/88 af 17. februar 1988

* Processprog: italiensk.

om gennemførelsesbestemmelser for obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i forordning nr. 822/87 (EFT L 45, s. 15) og af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 3151/94 af 21. december 1994 om en senere undtagelsesbestemmelse for produktionsåret 1993/94 om producenters levering af bordvin til obligatorisk destillation (EFT L 332, s. 32),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, P. Jann (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne C. Gulmann, D. A. O. Edward, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Galileo Zaninotto ved advokat Ivone Cacciavillani, Venezia, og advokat Antonio Cimino, Padova

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Danilo Del Gaizo

— den spanske regering ved statens advokat Santiago Ortiz Vaamonde, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved Jan-Peter Hix og Antonio Tanca, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Paolo Ziotti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. marts 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Galileo Zaninotto ved advokat Ivone Cacciavillani og advokat Antonio Cimino, af den italienske regering ved Danilo del Gaizo, af den spanske regering ved Santiago Ortiz Vaamonde, af Rådet ved Antonio Tanca og af Kommissionen ved Francesco Ruggeri Laderchi, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Alberto Dal Ferro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. maj 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 2. november 1996, indgået til Domstolen den 26. november 1996, har Pretura circondariale di Treviso, Sezione distaccata di Conegliano, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1, stk. 3, fjerde led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 343/94 af 15. februar 1994 om iværksættelse af obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 og om undtagelse fra visse bestemmelser om destillationens gennemførelse for produktionsåret 1993/94 (EFT L 44, s. 9), af artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2 og 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 465/94 af 1. marts 1994 om fastsættelse for produkti-

onsåret 1993/94 af, hvor stor en procentdel af produktionen af bordvin der skal leveres til obligatorisk destillation efter artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 for områderne 3 og 6 (EFT L 58, s. 2), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 610/94 af 18. marts 1994 (EFT L 77, s. 12), af artikel 39, stk. 1 og 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1), af artikel 4, stk. 2, fjerde led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 441/88 af 17. februar 1988 om gennemførelsesbestemmelser for obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i forordning nr. 822/87 (EFT L 45, s. 15) og af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 3151/94 af 21. december 1994 om en senere undtagelsesbestemmelse for produktionsåret 1993/94 om producenters levering af bordvin til obligatorisk destillation (EFT L 332, s. 32).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag mellem en vinavler, Galileo Zaninotto, og Ispettorato Centrale repressione Frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (herefter »ministeriet«) vedrørende en bøde, som Galileo Zaninotto i medfør af national lovgivning er blevet pålagt for at have overtrådt fællesskabsbestemmelserne om obligatorisk destillation af bordvin. Galileo Zaninotto har gjort gældende, at fællesskabsbestemmelserne om de italienske producenters forpligtelse til at destillere bestemte mængder bordvin i produktionsåret 1993/94 er retsstridige.

Fællesskabets retsforskrifter

3 Fællesskabets vinproduktion er i medfør af forordning nr. 822/87, der er udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 42 og 43, omfattet af en fælles markedsordning. Forordning nr. 822/87 er blevet ændret ved bl.a. Rådets forordning (EØF) nr. 1972/87 af 2. juli 1987 (EFT L 184, s. 26), (EØF) nr. 1441/88 af 24. maj 1988 (EFT L 132, s. 1), (EØF) nr. 1236/89 af 3. maj 1989 (EFT L 128, s. 31), (EØF) nr. 1325/90 af 14. maj 1990 (EFT L 132, s. 19), (EØF) nr. 1734/91 af 13. juni 1991, (EFT L 163, s. 6), (EØF) nr. 1756/92 af 30. juni 1992 (EFT L 180, s. 27) og (EØF) nr. 1566/93 af 14. juni 1993 (EFT L 154, s. 39).

4 I afsnit III i forordning nr. 822/87 fastsættes en prisordning og forskrifter for intervention og andre markedssanerende foranstaltninger. For at gøre det muligt at fremskaffe de statistiske oplysninger, der er nødvendige for at få kendskab til markedet, er der indført regler om høst- og lageranmeldelser, og det bestemmes, at der skal udarbejdes en årlig prognose. Med henblik herpå foreskriver forordningens artikel 31:

»1. Inden den 10. december hvert år udarbejdes en forhåndsopgørelse til fastlæggelse af de disponible mængder og vurdering af Fællesskabets behov, herunder den forventede ind- og udførsel fra og til tredjelande.

2. Forhåndsopgørelsen skal indeholde oplysninger om Fællesskabets disponible mængder og dets behov med hensyn til vin ...

3. For hvert produktionsår forelægger Kommissionen Rådet en endelig opgørelse over de disponible mængder i Fællesskabet og dettes forbrug i det foregående produktionsår.

4. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 83.«

5 Ifølge artikel 1, stk. 6, i forordning nr. 822/87 begynder produktionsåret den 1. september hvert år og slutter den 31. august det følgende år.

6 Artikel 82 og 83 i forordning nr. 822/87 bestemmer følgende om den fremgangsmåde, der henvises til i artikel 31, stk. 4:

Artikel 82:

»1. Der nedsættes en forvaltningskomité for vin, i det følgende benævnt 'komitéen', som består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har en repræsentant for Kommissionen som formand.

2. I komitéen tildeles der medlemsstaternes stemmer vægt efter traktatens artikel 148, stk. 2. Formanden deltager ikke i afstemningen.«

Artikel 83:

»1. Når der henvises til fremgangsmåden i denne artikel, indbringer formanden sagen for komitéen, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstats repræsentant.

2. Kommissionens repræsentant forelægger et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse om disse foranstaltninger inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget de foreliggende spørgsmål haster. Udtalelsen vedtages med et flertal som fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2.

3. Kommissionen vedtager foranstaltninger, der straks finder anvendelse.

...«

7 For at fjerne overskudsproduktion af bordvin, som fører til alvorlig uligevægt på markedet, er der bl.a. truffet beslutning om obligatorisk destillation af bordvin. De nærmere regler herom findes i artikel 39 i forordning nr. 822/87, der, som ændret ved forordning nr. 1566/93, har følgende ordlyd:

»1. Når markedet for bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin i et produktionsår udviser en alvorlig uligevægt, besluttes det at foretage obligatorisk destillation af bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin.

Den i første afsnit nævnte alvorlige uligevægt på markedet anses for at foreligge, når:

a) de ved begyndelsen af produktionsåret konstaterede disponible mængder overstiger det normale forbrug med mere end fire måneders forbrug, eller

b) produktionen overstiger det normale forbrug med over 9%, eller

c) det vejede gennemsnit af de repræsentative priser for alle typer bordvin ved begyndelsen af et produktionsår og i en nærmere fastlagt periode ligger under 82% af orienteringsprisen.

2. Kommissionen fastsætter den mængde, der skal leveres til obligatorisk destillation for at fjerne produktionsoverskuddet og således genoprette en normal markedssituation, navnlig med hensyn til de forventede disponible mængder ved udgangen af produktionsåret og priserne.

3. Den i overensstemmelse med stk. 2 fastsatte samlede destillationsmængde fordeles mellem de forskellige produktionsområder i Fællesskabet, opgjort pr. medlemsstat.

Den mængde, der skal destilleres, er for hvert produktionsområde proportional med forskellen mellem:

— dels områdets produktion i det pågældende produktionsår af bordvin samt af produkter inden bordvinsstadiet, der skal bestemmes nærmere

— dels en ensartet procentdel af gennemsnittet af områdets produktion af bordvin samt af produkter inden bordvinsstadiet, der skal bestemmes nærmere, i løbet af tre på hinanden følgende referenceproduktionsår.

Indtil udgangen af produktionsåret 1993/94:

— er den ensartede procentdel 85

— er de på hinanden følgende referenceproduktionsår 1981/82, 1982/83 og 1983/84.

...

4. Den i henhold til stk. 3 fastsatte mængde, der skal destilleres, fordeles mellem de forskellige producenter af bordvin i hvert produktionsområde.

For de producenter, der har destillationspligt, er destillationsmængden lig med en procentdel, der skal fastsættes nærmere, af deres produktion af bordvin og af nærmere fastsatte produkter inden bordvinsstadiet, som er opført på deres produktionsanmeldelse.

Denne procentdel:

— fastsættes efter en tabel med gradvis stigende værdier, som udarbejdes på grundlag af udbyttet pr. ha, og som kan variere fra et område til et andet under hensyn til tidligere års udbytter

...

5. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de mængder bordvin, der er produceret i hvert af de i henhold til stk. 9 afgrænsede produktionsområder, fordelt efter udbytteklasse. Disse oplysninger skal udarbejdes på grundlag af de produktionsanmeldelser, der er omhandlet i artikel 3.

På grundlag af disse oplysninger:

a) fastsættes den samlede mængde til destillation i Fællesskabet

b) fordeles denne mængde mellem de i stk. 3 nævnte produktionsområder

c) fastsættes i samarbejde med de berørte medlemsstater den procentdel, der skal anvendes på den enkelte producents produktion, for at man kan komme op på den destillationsmængde, der er fastsat for hvert område.

...

9. Efter fremgangsmåden i artikel 83 fastsættes:

...

— beslutningen om at foretage den i stk. 1 omhandlede destillation

— kriterierne for anvendelse af stk. 2 og den samlede mængde, der skal destilleres, og som er omhandlet i nævnte stykke

— kriterierne for afgrænsning af produktionsområder, opgjort pr. medlemsstat, som omhandlet i stk. 3, samt afgrænsningen af disse områder

— fastsættelsen af den ensartede procentvise andel og de på hinanden følgende referenceproduktionsår samt fordelingen af destillationsmængden mellem områderne, opgjort pr. medlemsstat, som omhandlet i stk. 3

— tabellen med gradvis stigende værdier samt procentsatserne, som omhandlet i stk. 4

...

11. Hvis der i løbet af produktionsårene 1987/88 til 1993/94 opstår vanskeligheder, som vil kunne bringe gennemførelsen eller en afbalanceret anvendelse af den i stk. 1 omhandlede obligatoriske destillation i fare, vedtages efter fremgangsmåden i artikel 83 de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at destillationen rent faktisk gennemføres.

Disse foranstaltninger:

...

b) må kun omfatte en tilpasning af den i stk. 3, tredje afsnit, første led, nævnte procentdel på 85 i det omfang, hvor forholdet mellem udbuddet og den normale anvendelse af bordvin i et bestemt produktionsår ændrer sig væsentligt i forhold til de i stk. 3, tredje afsnit, omhandlede referenceproduktionsår [forordning nr. 1972/87].«

8 Ved forordning nr. 441/88 fastsatte Kommissionen en række gennemførelsesbestemmelser for obligatorisk destillation som omhandlet i forordning nr. 822/87. Bl.a. bestemmes følgende i artikel 4 i forordning nr. 441/88:

»1. De i artikel 39, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede produktionsområder fastlægges under hensyntagen til dels produktions- og klimaforholdene,

og dels de bestående forskelle mellem medlemsstaterne på det administrative og juridiske plan, bl.a. med hensyn til kooperativernes og producentsammenslutningernes interne opbygning.

...«

9 I artikel 4, stk. 2, defineres Fællesskabets produktionsområder således: område 1 svarer til Tyskland, område 2 til Luxembourg, område 3 til Frankrig, område 4 til Italien, område 5 til Grækenland og område 6 til Spanien. Portugal er senere føjet til listen som område 7.

10 Endelig bestemmer artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 441/88 følgende:

»3. Den gennemsnitlige produktion af bordvin og produkter inden bordvinsstadiet i de i stk. 2 omhandlede områder i de tre produktionsår 1981/82, 1982/83 og 1983/84 er følgende:

— område 1:	1 341 700 hl
— område 2:	57 300 hl
— område 3:	40 182 000 hl
— område 4:	64 163 000 hl
— område 5:	4 632 000 hl
— område 6:	27 500 000 hl.«

Senere er gennemsnittet for område 7, i alt 7 250 000 hl, blevet føjet til.

11 Samme forordnings artikel 5 bestemmer:

»1. På grundlag af de i artikel 39, stk. 5, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 822/87 fastsatte meddelelser fra medlemsstaterne fordeles bordvinsproduktionen i hvert område efter udbytteklasser. Disse klasser afgrænses under hensyntagen til den bordvinsmængde, der skal destilleres i det pågældende område, samt til den procentdel, som denne mængde udgør af områdets bordvinsproduktion. Ovennævnte klasser fastsættes på grundlag af de udbytteklasser, der er omhandlet i forordning (EØF) nr. 3929/87.

2. Ved igangsætningen af obligatorisk destillation udarbejdes der for hvert område en progressiv skala ud fra de i stk. 1 omhandlede udbytteklasser. Skalaen fastsættes på et sådant niveau, at den samlede mængde, der fremkommer ved dens anvendelse på de mængder, der er anført i hver udbytteklasse for et område, svarer til den destillationsmængde, der er fastsat for nævnte område, idet der tages hensyn til de forventede fritagelser i henhold til artikel 9.«

12 I samme forordnings artikel 12 fastsættes de nærmere regler for vinavlernes levering af vin til destillation, herunder fristen herfor. Vinen skal således leveres inden udgangen af juli måned i det løbende produktionsår.

13 Konsekvenserne af, at fristen ikke overholdes, er omhandlet i artikel 23, hvori det hedder:

»Udløbet af de ... fastsatte frister ... indebærer ingen begrænsning af forpligtelsen til at destillere de mængder, som hver producent skal destillere.

Efter udløbet af nævnte frister nedsættes opkøbsprisen for de leverede mængder samt prisen for den alkohol, der er fremstillet heraf, og som leveres til interventionsorganet, med et beløb svarende til den støtte, der er fastsat for neutral alkohol for den pågældende destillation. For de destillater, der ikke leveres til interventionsorganet, udbetales der ingen støtte.«

14 Da Kommissionen for produktionsåret 1993/94 konstaterede, at det fremgik af prognosen, at markedet for bordvin var præget af alvorlig uligevægt, besluttede den at iværksætte obligatorisk destillation for denne periode. Denne beslutning blev truffet, og de nærmere bestemmelser om gennemførelsen af den blev fastsat ved forordning nr. 343/94, hvis artikel 1 bestemmer følgende:

»1. Den i artikel 39, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede destillation iværksættes for produktionsåret 1993/94.

2. Der skal i alt destilleres 18 200 000 hl bordvin.

3. I de i artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 441/88 omhandlede områder skal der destilleres følgende mængder:

— område 1:	—
— område 2:	—
— område 3:	2 550 000 hl
— område 4:	12 150 000 hl
— område 5:	500 000 hl
— område 6:	3 000 000 hl
— område 7:	—

...«

15 Ved forordning nr. 465/94 påbegyndte Kommissionen fordelingen af den mængde vin, der skulle destilleres i hvert enkelt område, på udbytteklasser. Da Den Italienske Republik ifølge sjette betragtning til forordningen ikke havde fremsendt oplysninger om produktionen af bordvin og dennes fordeling på udbytteklasser rettidigt, blev tallene for denne medlemsstat fastsat ved den senere udstedte forordning nr. 610/94. Artikel 1 i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, har følgende ordlyd:

»1. Efter artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 441/88 gælder der for produktionen fra 1993/94-høsten følgende udbytteklasser:

...

c) område 4:

produktion med et udbytte udtrykt i hl/ha på:

— 45 eller derunder:	1 887 143 hl
— over 45, men højst 70:	8 394 081 hl
— over 70, men højst 90:	11 843 922 hl
— over 90, men højst 110:	10 209 474 hl
— over 110, men højst 125:	4 853 825 hl
— over 125, men højst 140:	2 002 827 hl
— over 140, men højst 170:	1 261 827 hl
— over 170, men højst 200:	195 041 hl
— over 200:	238 774 hl.

2. ...

Gennemsnitsudbyttet i produktionsområde 4 er på 77 hl/ha.«

16 Endelig blev fristen for levering af vin til obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94 ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3151/94 (som senere berigtiget i EFT 1994 L 341, s. 76) forlænget med 140 dage ud over den 11. september 1994, dvs. til den 29. januar 1995.

Nationale retsforskrifter

17 Ifølge artikel 4, stk. 11, i det italienske lovdekret af 7. september 1987, som er stadfæstet med ændringer ved lov af 4. november 1987 (herefter »loven«), straffes manglende overholdelse af destillationspligten efter artikel 39 i forordning nr. 822/87 og af Fællesskabets gennemførelsesbestemmelser hertil med en administrativt pålagt bøde.

Hovedsagen

18 Galileo Zaninotto er vinproducent i Treviso-området. Den 15. februar 1996 blev han af ministeriet pålagt en bøde for overtrædelse af artikel 39 i forordning nr. 822/87, fordi han ikke havde overholdt sine forpligtelser med hensyn til obligatorisk destillation af bordvin i produktionsåret 1993/94, idet han havde undladt at levere 379,47 hl vin til obligatorisk destillation.

19 Den 30. april 1996 anlagde Galileo Zaninotto sag ved den forelæggende ret med påstand om ophævelse af afgørelsen. Da retten fandt det tvivlsomt, om en række fællesskabsbestemmelser om obligatorisk destillation af bordvin var gyldige, besluttede den at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende syv præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 og artikel 1, stk. 1, litra c), artikel 1, stk. 2, andet afsnit, og artikel 1, stk. 3 (samt bilaget for så vidt angår den del, der vedrører område 4) i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94 for så vidt angår den del, der vedrører område 4, ugyldige på grund af tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, og på grund af tilsidesættelse af artikel 23 i forordning nr. 441/88?

2) Er artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 og artikel 1, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, ugyldige på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning?

3) Er artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 og artikel 1, stk. 1, 2 og 3 i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, ugyldige på grund af tilsidesættelse af artikel 31 i forordning nr. 822/87 og på grund af overskridelse af beføjelser, idet en væsentlig forudsætning ikke er opfyldt?

4) Er artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87 ugyldig på grund af tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som der deri træffes bestemmelse om den mængde, den enkelte destillationspligtige producent skal levere til destillation, idet bestemmelsen er åbenbart uhensigtsmæssig med hensyn til at opfylde formålet?

5) Er artikel 4, stk. 2, fjerde led, i forordning nr. 441/88 ugyldig?

6) Er artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3151/94 ugyldig på grund af tilsidesættelse af retsforskrifterne, nærmere bestemt artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87, og fordi en væsentlig forudsætning ikke er opfyldt?

7) Er artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3151/94 også ugyldig, fordi der i forbindelse med fællesskabsaktionen er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?«

Første spørgsmål

20 Den forelæggende rets første spørgsmål til Domstolen vedrører gyldigheden af de bestemmelser, hvorved den samlede mængde bordvin, der skulle destilleres i produktionsåret 1993/94 i Italien, blev fastsat til 12 150 000 hl. Den forelæggende ret spørger indledningsvis, om Den Italienske Republik ikke er blevet udsat for forskelsbehandling i forhold til de øvrige medlemsstater, dernæst, om de pågældende bestemmelser ikke er blevet fastsat vilkårligt, idet de italienske myndigheder ikke havde afgivet nøjagtige oplysninger, og, endelig, om det var berettiget, at Kommissionen ved beregningen af den samlede destillationsmængde medtog vin, som på grund af lovovertrædelser ikke var blevet destilleret i det foregående produktionsår og derfor stadig befandt sig på markedet.

Den hævdede forskelsbehandling af Den Italienske Republik i forhold til de øvrige medlemsstater

21 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94, samt artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, hvori det blev fastsat, hvilken mængde vin der skulle destilleres i Italien, og hvordan denne mængde

skulle fordeles inden for Italiens grænser, ikke er i strid med dels princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, dels artikel 23 i forordning nr. 441/88, hvorefter udløbet af de fastsatte frister ikke indebærer nogen begrænsning af pligten til at destillere de mængder, som hver producent skal destillere.

22 Sagsøgeren i hovedsagen og den italienske regering har anført, at den måde, hvorpå den samlede destillationsmængde for Italien blev fastsat, gav anledning til en diskriminerende fordeling af destillationspligten mellem de berørte medlemsstater og i betydelig grad var til skade for Italien. Ifølge forordning nr. 343/94 vedrørte to tredjedele af de 18 200 000 hl vin, der skulle destilleres i Fællesskabet i produktionsåret 1993/94, Italien, hvis produktion var langt mindre end to tredjedele af den samlede produktion i Fællesskabet. De italienske vinavlere blev med andre ord pålagt at destillere mere vin end vinavlerne i de øvrige medlemsstater, hvis produktionsvilkår er sammenlignelige med Italiens. Kommissionens beregninger var desuden uigennemskuelige. Da Kommissionen fastsatte de respektive destillationsmængder, anvendte den tilsyneladende forskellige referenceprocentsatser for de enkelte medlemsstater, hvilket der ikke er hjemmel til i de relevante retsforskrifter. I øvrigt har Kommissionen aldrig oplyst, hvilken referenceprocentsats den benyttede. Selv om den oprindeligt fastsatte procentsats på 85 ifølge artikel 39, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 822/87 kan justeres, hvis de i samme artikels stk. 11 omhandlede betingelser er opfyldt, skulle Kommissionen i det mindste redegøre for, hvilke kriterier den lagde til grund, og anvende disse på en ikke-diskriminerende måde.

23 Sagsøgeren i hovedsagen og den italienske regering har i denne forbindelse henvist til dom af 13. december 1984 (sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209), hvoraf det fremgår, at de forskellige led i de fælles markedsordninger kun må differentieres efter regioner og andre produktions- og forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, som sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte, uden at der sondres mellem medlemsstaternes territorier. Det må være åbenbart, at Kommissionen har krænket dette princip.

24 Kommissionen har indledningsvis henvist til, at Fællesskabets produktion af bordvin i produktionsåret 1993/94 i perioden frem til januar 1994 udviste et betydeligt overskud, og at det derfor var nødvendigt at iværksætte obligatorisk destillation for at sikre bordvinenes værdi og kvalitet. Den Italienske Republik, hvis produktion var væsentligt større end alle øvrige områders produktion, måtte bære en destillationsbyrde, der stod i forhold til dens samlede produktion.

25 I denne forbindelse har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen givet nærmere oplysninger om sine beregninger. Det fremgår af Kommissionens svar, at den samlede produktion af bordvin i Fællesskabet ifølge prognosen for produktionsåret 1993/94 (offentliggjort i EFT 1994 C 49, s. 12) udgjorde 98 610 000 hl, hvoraf 91 365 000 hl var bestemt til vinfremstilling. Produktionen af bordvin blev efter fradrag af pligtige vinydelser og tab anslået til 87 385 000 hl, mens det normale forbrug, som i overensstemmelse med artikel 1 i forordning nr. 441/88 defineres som summen af direkte konsum, industriel forarbejdning og udførsel, fratrukket indførsel, kun blev anslået til 79 807 000 hl. Heraf følger, at det samlede overskud i produktionsåret udgjorde 7 578 000 hl (87 385 000 hl — 79 807 000 hl = 7 578 000 hl). Medregnet lagrene ved produktionsårets begyndelse på 46 886 000 hl og lagrene ved dets udgang, som blev anslået til 33 253 000 hl, udgjorde overskudsbeholdningerne 13 633 000 hl. Det samlede overskud, der skulle fjernes, svarede således til forskellen mellem de samlede disponible mængder (87 385 000 hl + 46 886 000 hl = 134 271 000 hl) og de samlede behov i produktionsåret (79 807 000 hl + 33 253 000 hl = 113 060 000 hl), dvs. 21 211 000 hl.

26 Kommissionen har endvidere anført, at den oprindelige referenceprocentsats på 85, som blev fastsat i artikel 39, stk. 3, tredje afsnit, første led, i forordning nr. 822/87, skulle justeres for at tage hensyn til udviklingen i forbruget, som var faldet mærkbart i den forløbne periode. En sådan justering er da også omhandlet i artikel 39, stk. 11, andet afsnit, litra b), i forordning nr. 822/87, som ændret ved forordning nr. 1972/87. Heri åbnes der mulighed for at tilpasse procentsatsen i det omfang, hvor forholdet mellem udbuddet og den normale anvendelse af bordvin i et bestemt produktionsår ændrer sig væsentligt i forhold til referenceproduktionsårene, hvilket ansås for at være tilfældet på det pågældende tidspunkt.

27 For produktionsåret 1993/94 skulle man derfor fastslå forholdet mellem det normale forbrug på 79 807 000 hl og den i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 441/88 omhandlede samlede EF-referencemængde på 145 069 000 hl (idet der ved beregningen skulle ses bort fra område 2, der svarer til Luxembourg, på grund af den ringe størrelse af dette områdes produktion). Dette resulterede i procentsatsen 55,01 (79 807 000 hl multipliceret med 100 og derefter divideret med 145 069 000 hl).

28 Denne procentsats skulle i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 441/88 anvendes ensartet på hvert enkelt områdes referencemængde. På grundlag af forskellen mellem årsproduktionen i hvert enkelt område og den ajourførte referencemængde gav beregningen af, hvor meget de enkelte områder bidrog til den samlede forskel, følgende resultat:

Medlemsstat	Referencemængde	Referencemængde, produktionsåret 1993/94	Produktion 1993	Overskud	Forskel i %
I	64 163	35 296	45 025	9 729	77,31
FR	40 182	22 104	23 500	1 396	11,09
ES	27 500	15 128	15 490	362	2,88
PT	7 250	3 988	3 050	—	—
GR	4 632	2 548	3 645	1 097	8,72
DE	1 342	738	630	—	—
I alt	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

29 Forklaringen på, at Den Italienske Republiks bidrag til forskellen var så relativt stort i forhold til de øvrige medlemsstaters, var således, at der var et ekstraordinært stort overskud i Italien.

30 Endelig har Kommissionen med hensyn til fordelingen af destillationspligten oplyst, at den samlede overskudsmængde på 21 200 000 hl blev fordelt på obligatorisk destillation (18 200 000 hl) og frivillig støttedestillation (3 000 000 hl) som omhandlet i artikel 38 i forordning nr. 822/87. Den Italienske Republik blev derfor pålagt en destillationsforpligtelse på 14 070 420 hl (77,31% af 18 200 000 hl). Efter drøftelser i den efter reglerne i artikel 82 og 83 i forordning nr. 822/87 nedsatte Forvaltningskomité for Vin blev destillationsmængden for Italien endog nedsat en smule, nemlig til 12 150 000 hl i stedet for 14 070 420 hl, til gengæld for en begrænset deltagelse i støttedestillationen.

31 Det bemærkes om dette spørgsmål, at det fremgår af ovennævnte beregninger, at Den Italienske Republik ikke blev udsat for forskelsbehandling i forhold til de øvrige medlemsstater. Tværtimod nedsatte Forvaltningskomitéen for Vin endog destillationsmængden for Italien (fra 14 070 420 hl til 12 150 000 hl). Det ses derfor ikke, at artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 på baggrund af traktatens artikel 40, stk. 3, medførte en forskelsbehandling af Den Italienske Republik i forhold til de øvrige medlemsstater. Det er heller ikke godtgjort, at artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, hvorved der blev fastsat andre udbytteklasser pr. ha for det italienske område, udgjorde en tilsidesættelse af den nævnte traktatbestemmelse.

32 Med hensyn til artikel 23 i forordning nr. 441/88, som der også er forelagt spørgsmål om en eventuel tilsidesættelse af, bemærkes, at udløbet af fristerne for levering af vin til destillation, nemlig den 15. eller den 31. juli hvert år, efter denne bestemmelse ikke »indebærer ... [nogen] begrænsning af forpligtelsen til at destillere de mængder, som hver producent skal destillere«.

33 Det er ikke nærmere oplyst, på hvilken måde bestemmelserne om fastsættelsen af den samlede destillationsmængde for Italien og fordelingen af denne mængde i Italien skulle være i strid med artikel 23 i forordning nr. 441/88. Da det ikke ses, at de

nævnte bestemmelser er uforenelige med artikel 23 i forordning nr. 441/88, kan argumentet om, at denne artikel blev tilsidesat, ikke tiltrædes.

Unøjagtigheden af Den Italienske Republiks oplysninger

34 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at den forpligtelse til at destillere den fastsatte mængde vin, som blev pålagt, indebar en forskelsbehandling til skade for de italienske vinavlere, fordi tallet 12 150 000 hl blev beregnet på grundlag af unøjagtige nationale oplysninger. Ved udgangen af det foregående produktionsår, dvs. produktionsåret 1992/93, var de faktisk konstaterede beholdninger således 80% større end forventet. Heraf hævdes det at fremgå, at Kommissionen lagde en åbenbart fejlagtig prognose til grund.

35 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at Kommissionen den 15. februar 1994, hvor den udstedte forordning nr. 343/94 om iværksættelse af obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94, endnu ikke var i besiddelse af de oplysninger om produktionen af bordvin, som Den Italienske Republik skulle afgive. Sagsøgeren har i den forbindelse henvist til, at det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 465/94, at Italien den 1. marts 1994 endnu ikke havde fremsendt oplysningerne. De var imidlertid af afgørende betydning for en korrekt fastsættelse af de samlede destillationsmængder for Fællesskabet og disses fordeling mellem de forskellige produktionsområder.

36 Det bemærkes, at det i tredje betragtning til prognosen for vinproduktionsåret 1993/94 udtales, at medlemsstaterne har meddelt Kommissionen oplysningerne vedrørende høst- og beholdningsanmeldelserne for vinsektorens produkter i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EØF) nr. 3929/87 af 17. december 1987 om høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser i vinsektoren (EFT L 369, s. 59).

37 Ifølge den nævnte forordnings artikel 8 skal medlemsstaterne inden de i artiklen fastsatte frister meddele Kommissionen en oversigt over producenternes høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser samt de definitive resultater af produktionens fordeling på de for bordvinsproduktionen fastsatte udbytteklasser i deres område.

38 Selv om Den Italienske Republik — som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 465/94 — den 1. marts 1994 endnu ikke havde fremsendt oplysningerne om bordvinsproduktionen og dennes fordeling på udbytteklasser, var Kommissionen på det tidspunkt, hvor den iværksatte den obligatoriske destillation, ikke desto mindre i besiddelse af de oplysninger fra medlemsstaterne, som var nødvendige for at udarbejde prognosen, således også oplysningerne fra Den Italienske Republik.

39 Som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 343/94, var prognosen allerede blevet udarbejdet i hvert fald inden den 15. februar 1994. På dette tidspunkt var Kommissionen således i besiddelse ikke alene af medlemsstaternes oplysninger om høst- og beholdningsanmeldelserne for vinsektorens produkter, men, som det fremgår af præmis 28 i nærværende dom, også af andre oplysninger fra medlemsstaterne om vinproduktionen.

40 Med hensyn til, at de italienske myndigheders oplysninger som hævdet skulle være unøjagtige, bemærkes, at det forhold, at de faktisk konstaterede beholdninger ved udgangen af produktionsåret 1992/93 var 80% større end forventet, ikke kan være relevante for vurderingen af, om prognosen for produktionsåret 1993/94 var pålidelig.

41 Det er følgelig ikke godtgjort, at de italienske myndigheders oplysninger var unøjagtige. Selv hvis man antog, at oplysningerne faktisk var unøjagtige, har sagsøgeren i hovedsagen under alle omstændigheder intet fremført, der kan godtgøre, at den hævdede unøjagtighed af de italienske myndigheders oplysninger var til skade, og ikke til fordel, for de italienske producenter.

Overførsel af udestillerede mængder fra ét produktionsår til et andet

42 Sagsøgeren i hovedsagen har endvidere hævdet, at fastsættelsen af den samlede destillationsmængde for Italien også indebar en forskelsbehandling af de destillationspligtige vinavlere i form af, at de blev pålagt at destillere den mængde vin, som andre producenter i strid med deres forpligtelser havde undladt at destillere i det foregående produktionsår. Den pågældende mængde, som stadig befandt sig på markedet det følgende år, blev dermed betragtet som en del af beholdningerne i det følgende produktionsår, og medregningen af den førte til en forkert beregning af destillationsmængden for dette (den såkaldte »overførselseffekt«). Beregningen hævdes derfor at have været ulovlig.

43 Ifølge sagsøgeren i hovedsagen bør producenter, som har overholdt deres forpligtelser, ikke stilles ringere end producenter, der har overtrådt loven. Den trufne foranstaltning førte til, at lovlydige producenter måtte købe vin hos deres kolleger og lade vinen destillere, fordi de allerede havde solgt deres egen produktion. Dermed blev der skabt et destillationsmarked til gavn for organiserede kriminelle.

44 Den spanske regering har anført, at det, for at ordningen kan fungere år efter år, er nødvendigt at fordele destillationsbyrden og anvende den samme fordelingsmåde på alle områder. En vinavler, der, som sagsøgeren i hovedsagen, ikke har opfyldt sin destillationspligt rettidigt, skal ikke kunne undgå at opfylde den under påberåbelse af, at der, som i dette tilfælde, sker en forhøjelse af destillationsmængden i det følgende produktionsår.

45 Ifølge Kommissionen skal den mængde vin, som i strid med gældende regler ikke er blevet destilleret, men solgt, og som derfor stadig befinder sig på markedet, medtages ved beregningen af beholdningerne af vin på markedet. Kommissionen henviser i den forbindelse til anden betragtning til forordning nr. 343/94, hvorefter det »under hensyntagen til priserne og det ønskede niveau for disponible mængder ved produktionsårets slutning er ... nødvendigt at destillere 18 200 000 hl bordvin i Fællesskabet; ved denne mængde, som er fastlagt på grundlag af forhåndsopgørelsen, tages der hensyn til en situation, der er præget af uligevægt, og som navnlig

er kendetegnet ved, at der fra et produktionsår til det følgende overføres mængder, dvs. mængder, som ligger over det skøn, der tjente som grundlag for de finansielle beregninger for produktionsåret«. Kommissionen har anført, at hvis den vin, som ikke var blevet destilleret i det foregående produktionsår, var forblevet på markedet i ubestemt tid uden at blive medregnet i det følgende års beholdninger, ville det have bragt formålet med den obligatoriske destillation i fare og været til skade for samtlige producenter, navnlig dem, som havde overholdt deres forpligtelser, og som, fordi andre havde misligholdt deres, kunne have destilleret deres vin forgæves, fordi markedet ikke var blevet saneret. I betragtning af dette formål var det berettiget at medregne beholdningerne fra det foregående produktionsår. Det pågældende overskud kom ikke kun til at belaste de italienske producenter, men blev i henhold til solidaritetsprincippet fordelt mellem samtlige producenter, hvilket er i overensstemmelse med ikke-diskriminationsprincippet som fortolket af Domstolen. Helt bortset fra, at de producenter, som misligholder deres forpligtelser, vil ifalde hårde sanktioner, er det tvingende nødvendigt at fjerne den ikke destillerede vin for at nå målet for ordningen.

46 Det bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt dem ved traktaten, har en vidtgående skønsfrihed (jf. bl.a. dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 31). Når Kommissionen handler ud fra målsætningen om en sanering af vinmarkedet, har den således i kraft af bemyndigelsesbestemmelsen i artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 822/87 et vidt skøn ved fastsættelsen af destillationsmængderne.

47 Inden for rammerne af denne målsætning skal alle producenterne i Fællesskabet, uanset i hvilken medlemsstat de er hjemmehørende, solidarisk og ligeligt bære konsekvenserne af de beslutninger, som fællesskabsinstitutionerne skal træffe inden for deres kompetence, for at imødegå risikoen for, at der på markedet opstår en uligevægt mellem produktionen og afsætningsmulighederne (dommen i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 52).

48 Den overførsel af udestillerede mængder fra ét produktionsår til et andet, som Kommissionen foretog, findes således ikke at have givet anledning til forskelsbehandling af de destillationspligtige vinavlere.

Andet spørgsmål

49 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 samt artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, ikke er ugyldige på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Retten ønsker oplyst, om den ulige fordeling af destillationsmængden, de åbenbare unøjagtigheder i beregningen af denne og overførslen af mængder, der ikke blev destilleret i produktionsåret 1992/93, til beholdningerne i produktionsåret 1993/94 ikke indebar en tilsidesættelse af den berettigede forventning hos de italienske vinavlere, som havde opfyldt destillationspligten i produktionsåret 1992/93, om ikke senere at blive pålagt yderligere byrder, som rent faktisk vedrørte produktionsåret 1992/93, og som udelukkende blev pålagt dem, fordi andre vinavlere ikke havde opfyldt deres forpligtelser.

50 Efter Domstolens faste praksis kan erhvervsdrivende på et område med en fælles markedsordning, hvis formål medfører en vedvarende tilpasning til ændringer i den økonomiske situation, ikke have nogen berettiget forventning om, at de ikke ville blive underkastet indskrænkninger, der følger af eventuelle markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser (jf. dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20). Endvidere kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun påberåbes over for fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning (jf. dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 14). De argumenter, som den forelæggende ret har fremført til støtte for, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skulle være tilsidesat, og som sagsøgeren i hovedsagen i øvrigt har tilsluttet sig, kan imidlertid ikke godtgøre, at Fællesskabet har skabt en sådan særlig situation.

Tredje spørgsmål

51 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 samt artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94, ikke er ugyldige, fordi Kommissionen har overskredet sine beføjelser, og på grund af tilsidesættelse af artikel 31 i forordning nr. 822/87.

52 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om Kommissionens fastsættelse af vinmængden til obligatorisk destillation for Italien ikke var fejlagtig, fordi det for dette område var umuligt at foretage en korrekt vurdering af hektarudbyttet, som beregnes ved at dividere den producerede mængde med vindyrkningsarealet, da der ikke fandtes en pålidelig national fortegnelse over vindyrkningsarealerne. Det forholdt sig nemlig således, at Den Italienske Republik — i strid med sin forpligtelse hertil ifølge retsforskrifterne og uden at overholde de fastsatte frister — ikke havde udarbejdet den nødvendige fortegnelse over vindyrkningsarealerne. Dens oplysninger var derfor fejlagtige, og dette førte som helhed til en forkert fordeling af destillationsmængden mellem producenterne, hvilket kunne påføre vinavlerne alvorlig skade.

53 Sagsøgeren i hovedsagen, som har tilsluttet sig denne fremstilling, har tilføjet, at Kommission udmærket var klar over, at de nationale oplysninger var unøjagtige. Da den nationale retsakt, som lå til grund for de af Kommissionen udstedte bestemmelser, var retsstridig, må disse bestemmelser derfor også være ugyldige.

54 Kommissionen har anført, at det er beklageligt, at der uanset forpligtelsen til at oprette en fortegnelse over vindyrkningsarealerne, ikke findes en praktisk anvendelig fortegnelse over disse arealer i Italien, men at en sådan fortegnelse kun har til formål at lette kontrollen og ikke at tilvejebringe høst- og lageroplysninger vedrørende en bestemt produktion. Som også den spanske regering har understreget, er hektarudbyttekriterierne baseret på oplysninger, som regelmæssigt meddeles Kommissionen af medlemsstaterne på grundlag af vinavlernes produktionsanmeldelser, men ikke på størrelsen af vindyrkningsarealerne, som vil kunne dokumenteres ved hjælp af en arealfortegnelse.

55 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87, at der ved fastsættelsen af destillationsmængderne for de enkelte medlemsstater ikke tages hensyn til størrelsen af de arealer, hvorpå vinen er dyrket, men udelukkende på den producerede mængde i den pågældende stat, som navnlig fastslås på grundlag af høstanmeldelserne. Heraf følger, at den manglende fortegnelse over vindyrkningsarealerne ikke har haft nogen indvirkning på fastsættelsen af destillationsmængderne.

56 Selv om oplysningerne i en fortegnelse over vindyrkningsarealerne kan lette fastsættelsen af hektarudbyttet, der som allerede nævnt beregnes ved at dividere den producerede mængde med vindyrkningsarealet, er der intet grundlag for at antage, at den manglende fortegnelse fører til en forkert beregning. De oplysninger, som hektarudbyttekriterierne er baseret på, indsamles af medlemsstaterne hos vinavlerne og fremsendes derpå til Kommissionen. Pålideligheden af disse oplysninger afhænger ikke af, om der findes en praktisk anvendelig fortegnelse over vindyrkningsarealerne.

Fjerde spørgsmål

57 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87, hvorefter destillationsmængderne skal fordeles mellem producenterne i et område i forhold til hektarudbyttet, ikke er ugyldig på grund af tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

58 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at det af Rådet fastsatte hektarudbyttekriterium er uhensigtsmæssigt i relation til målet om en sanering af vinmarkedet, at det er til uforholdsmæssig stor skade for de producenter, som ikke har bidraget til overskuddet, og at det samtidig tilskynder til produktion af vin af dårlig kvalitet.

59 Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at hektarudbyttekriteriet, som det eneste kriterium, der anvendes, hverken er egnet til at identificere vin af dårlig kvalitet eller overskudsvin. Vin, hvoraf udbyttet er højt, er tværtimod ofte let at sælge, og der opstår derfor den absurde situation, at destillationspligtige producenter, som har solgt hele deres produktion, må købe yderligere en mængde vin med henblik på at destillere den.

60 Desuden findes der ifølge sagsøgeren i hovedsagen et kriterium, som er mindre skadeligt end hektarudbyttekriteriet, men lige så effektivt, nemlig de faktiske lagre ved produktionsårets udgang. Størrelsen af disse lagre vil være en klar indikation for, om der foreligger en overskudsproduktion. Kommissionen har da også selv erkendt, at dette kriterium er bedre egnet end hektarudbyttekriteriet, idet den har benyttet det i sine forslag til en reform af den fælles markedsordning for vin.

61 Rådet og Kommissionen har, i lighed med den spanske regering, anført, at der ikke kan rejses tvivl om gyldigheden af artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87. Hvilken interventionsforanstaltning der skal foretrækkes, må, ligesom hektarudbyttekriteriet, efter deres opfattelse bero på et politisk valg, som det hører under Rådets egen kompetence at træffe. Fællesskabslovgiver kan ikke nøjagtigt forudsige alle en foranstaltnings fremtidige virkninger, når foranstaltningen træffes, og viser det sig senere, at visse foranstaltninger er mindre effektive end forudset, følger det heraf ikke uden videre, at de var ulovlige, da de blev truffet.

62 Rådet og Kommissionen har anført, at hektarudbyttekriteriet er hensigtsmæssigt i forhold til målet om en sanering af vinmarkedet, eftersom høje udbytter almindeligvis hører sammen med vin af ringere kvalitet, som er vanskeligere at afsætte. Endvidere er det nødvendigt at anvende hektarudbyttet som kriterium, fordi der i betragtning af formålet ikke findes alternative kriterier. Således forudsætter et kriterium baseret på lagrene ved produktionsårets slutning en kontrol, som er vanskelig at gennemføre, et kriterium baseret på en reduktion af vindyrkningsarealernes størrelse vil kunne føre til en reduktion af producenternes virksomhed uden at nedbringe de høje hektarudbytter, og et kriterium baseret på vinens pris vil

kunne udelukke billige vine fra markedet uden hensyn til segmenteringen af dette. Proportionalitetsprincippet er med andre ord blevet respekteret.

63 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. bl.a. dommen i sagen Crispoltoni m.fl., a.st., præmis 41, og dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union, Sml. I, s. 2211, præmis 60).

64 For så vidt angår den retslige prøvelse af de anførte betingelser, bemærkes, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dommen i sagen Crispoltoni m.fl., a.st., præmis 42, og i sagen National Farmers' Union, præmis 61).

65 Som generaladvokaten har påpeget i punkt 128 i sit forslag til afgørelse, beror den byrdefordeling, der er fastlagt på grundlag af hektarudbyttet, mellem producenterne i et område ikke på et åbenbart fejlagtigt valg, eftersom den tilsigter, at størsteparten af byrden ved den obligatoriske destillation pålægges de producenter, der bærer hovedansvaret for overskudsproduktionen på bordvinsmarkedet, uden at producenter med lavere udbytter dermed stilles ringere. Den trufne foranstaltning kan således ikke anses for at stå i misforhold til det tilsigtede mål om absorption af overskuddet på bordvinsmarkedet, således som dette fremgår af 44. betragtning til forordning nr. 822/87.

66 Med hensyn til det argument, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført om, at Kommissionen i sine seneste forslag vedrørende den fælles markedsordning for vin har erkendt, at et kriterium, der bygger på lagrene ved produktionsårets slutning, er mere hensigtsmæssigt end hektarudbyttekriteriet, bemærkes, at lovligheden af en fællesskabsretsakt ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet (dommen i sagen Crispoltoni m.fl., a.st., præmis 43). Det fremgår af fast praksis, at når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudsiges med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for ordningens vedtagelse (jf. dommen i sagen Crispoltoni m.fl., a.st., præmis 43).

67 Da det er godtgjort, at det på det tidspunkt, hvor hektarudbyttekriteriet blev indført, ikke var åbenbart fejlagtigt at lægge dette kriterium til grund, kan den omstændighed, at det overvejes at bruge andre kriterier for fremtiden, ikke efterfølgende medføre, at det oprindelige kriterium var retsstridigt.

Femte spørgsmål

68 Med sit femte spørgsmål, der vedrører gyldigheden af artikel 4, stk. 2, fjerde led, i forordning nr. 441/88, ønsker den forelæggende ret oplyst, om Kommissionen med rette har kunnet lade Fællesskabets produktionsområder falde sammen med medlemsstaternes områder, herunder navnlig vinavlszone C med Italiens territorium.

69 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at Italien er præget af stor forskelligartethed i såvel geografisk som ønologisk henseende, og at Kommissionen ved ikke at have taget hensyn hertil har overskredet grænserne for sin skønsfrihed.

70 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionens opdeling heller ikke tager hensyn til den forskellige produktionsudvikling i Fællesskabets områder som følge af vejrforholdene og virkningerne af strukturpolitikken. Kommissionen burde have afgrænset produktionsområderne efter homogenitet og ikke ladet Italien udgøre ét produktionsområde, hvilket forekommer at være irrationelt og uretfærdigt.

71 Kommissionen og den spanske regering har anført, at den eneste fordeling, der, set fra et administrativt synspunkt, gør det muligt for de nationale myndigheder at foretage en indsamling af oplysninger om lagrene og produktionen, der er pålidelig, er en fordeling, hvorefter produktionsområderne falder sammen med medlemsstaternes territorier. Det historiske grundlag, hvorefter der træffes afgørelse om, hvorvidt der er behov for at iværksætte obligatorisk destillation i henhold til artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87, er nemlig referenceproduktionsårene, der støttes på oplysninger indsamlet af medlemsstaterne for deres respektive territorier. Det samme gør sig gældende for de oplysninger, der ligger til grund for prognoserne, som også danner grundlag for afgørelser om, hvorvidt der skal iværksættes obligatorisk destillation. For så vidt angår vejrforholdene og de ønologiske aspekter har Kommissionen i øvrigt henvist til, at de italienske vinavlszoners forskelligartethed under alle omstændigheder fører til en naturlig udligning, således at der i sidste instans bliver tale om en afbalanceret fordeling. Den italienske regering har i øvrigt tiltrådt den foretagne afgrænsning.

72 Det må konstateres, at det med henblik på administrative formål i en sammenslutning af medlemsstater som Det Europæiske Fællesskab er rimeligt at tage udgangspunkt i medlemsstaternes territorier. Selv om de geografiske og økonomiske vilkår varierer inden for de enkelte nationale territorier, har Kommissionen således under udøvelsen af sin skønsfrihed med rette kunnet betragte de enkelte medlemsstaters samlede territorium som ét område, for så vidt dette ikke åbenbart var i strid med, hvad de strukturelle forhold i den pågældende medlemsstat tilsagde (jf. i et sammenligneligt tilfælde om en medlemsstats beslutning om ved indførelsen af en tillægsafgift på mælk at betragte hele sit territorium som ét område, dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 35).

73 Da Kommissionens beslutning om at definere vinproduktionsområderne som sammenfaldende med de vinproducerende medlemsstaters territorier som udgangspunkt har været rimelig og i øvrigt er blevet truffet i enighed med den berørte medlemsstat, kan kun tungtvejende argumenter, der vedrører særlige forhold, give anledning til at drage beslutningen i tvivl. I det foreliggende tilfælde kan den generelt formulerede og udokumenterede henvisning til de varierende vejrforhold i Italien og strukturpolitikkens virkninger ikke være tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger sådanne forhold.

Sjette og syvende spørgsmål

74 Med sit sjette og syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3151/94, hvorved fristen for levering af vin til obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94 — som ifølge artikel 12 i forordning nr. 441/88 normalt skulle have været afsluttet i juli 1994 — blev forlænget til den 29. januar 1995, er gyldig. Ifølge den forelæggende ret hviler den obligatoriske destillation som en konjunkturforanstaltning på den forudsætning, at den vil bidrage til at fjerne uligevægten i det løbende produktionsår. Når destillationen fandt sted på et senere tidspunkt, var denne forudsætning ikke opfyldt, og foranstaltningen var derfor retsstridig, idet den blev truffet i strid med såvel artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87 som proportionalitetsprincippet. Den var nemlig hverken hensigtsmæssig eller nødvendig i forhold til saneringsformålet, der vedrørte produktionsåret 1993/94.

75 Sagsøgeren i hovedsagen har tilføjet, at da overskuddet i produktionsåret 1993/94 i praksis var bortskaffet allerede fra august 1994, måtte producenterne anvende vin fra den nye høst for at opfylde deres forpligtelser. Destillationsforpligtelsen blev dermed en rent formel forpligtelse uden noget reelt og konkret formål.

76 Kommissionen har anført, at besvarelsen af disse spørgsmål ikke har nogen betydning for sagens afgørelse, da sagsøgeren i hovedsagen ikke benyttede sig af forlængelsen af fristen.

77 I denne forbindelse fremgår det af forelæggelseskendelsen, at ministeriet pålagde Galileo Zaninotto en bøde, fordi han ikke havde destilleret den mængde vin i produktionsåret 1993/94, som han var forpligtet til. Herved forudsættes det, at han ikke benyttede sig af muligheden for at destillere vinen på et senere tidspunkt og dermed undgå sanktionen.

78 Det er således åbenbart, at det er uden betydning for afgørelsen af hovedsagen, om den anfægtede bestemmelse er gyldig.

79 Efter fast praksis bør det under sådanne omstændigheder antages, at de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt Domstolen, ikke vedrører en fortolkning af fællesskabsretten, der fremstår som objektivt nødvendig for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe (jf. bl.a. kendelse af 25.5.1998, sag C-361/97, Nour, Sml. I, s. 3101, præmis 15, og den nævnte retspraksis).

80 Domstolen er derfor ikke kompetent til at besvare sjette og syvende spørgsmål.

81 Følgelig må de af Pretura circondariale di Treviso forelagte spørgsmål besvares med, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de omhandlede bestemmelser.

Sagens omkostninger

82 De udgifter, der er afholdt af den italienske og den spanske regering samt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Treviso, Sezione distaccata di Conegliano, ved kendelse af 2. november 1996, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af

— **artikel 1, stk. 3, fjerde led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 343/94 af 15. februar 1994 om iværksættelse af obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 og om undtagelse fra visse bestemmelser om destillationens gennemførelse for produktionsåret 1993/94**

— **artikel 1, stk. 1, litra c), og artikel 1, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 465/94 af 1. marts 1994 om fastsættelse for produktionsåret 1993/94 af, hvor stor en procentdel af produktionen af bordvin der skal leveres til obligatorisk destillation efter artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87**

for områderne 3 og 6, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 610/94 af 18. marts 1994

— **artikel 39, stk. 1 og 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin**

— **og artikel 4, stk. 2, fjerde led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 441/88 af 17. februar 1988 om gennemførelsesbestemmelser for obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87.**

Jann Gulmann Edward

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. oktober 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling