FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 28. maj 1998 *

Indhold

I — Indledning ..... I - 6634

II — Relevante retsforskrifter ..... I - 6634

A — EF-retsforskrifter ..... I - 6634

1) Rådets forordning nr. 822/87 ..... I - 6634

2) Kommissionens gennemførelsesforordninger ..... I - 6641

a) Kommissionens forordning nr. 2396/84 og nr. 3929/87 ..... I - 6641

b) Kommissionens forordning nr. 441/88 ..... I - 6642

c) Kommissionens forordning nr. 343/94 ..... I - 6644

d) Kommissionens forordning nr. 465/94 og nr. 610/94 ..... I - 6645

e) Kommissionens forordning nr. 1960/94 og nr. 3151/94 ..... I - 6647

B — Nationale retsforskrifter ..... I - 6648

III — Faktiske omstændigheder ..... I - 6648

IV — De præjudicielle spørgsmål ..... I - 6648

V — Formaliteten ..... I - 6649

A — Generelt ..... I - 6649

B — Sjette og syvende spørgsmål ..... I - 6651

VI — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål ..... I - 6651

A — Første og andet spørgsmål: den samlede mængde vin, der skulle leveres til destillation i Italien i produktionsåret 1993/94 ..... I - 6652

1) Første præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling ..... I - 6652

a) De forelagte spørgsmål ..... I - 6652

b) Domstolens praksis ..... I - 6654

* Originalsprog: græsk.

c) Fastsættelsen af destillationsmængden for Italien ..... I - 6654

i) Fastsættelsen af den samlede destillationsmængde ..... I - 6655

ii) Kriteriet for fastsættelsen af destillationspligten ..... I - 6657

iii) Fordelingen af destillationspligten ..... I - 6658

d) Fordelingen ud fra de af Italien meddelte oplysninger ..... I - 6660

e) Overførslen af ikke-destillerede mængder fra ét produktionsår til et andet ..... I - 6661

2) Andet præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ..... I - 6664

B — Tredje og fjerde spørgsmål: hektarudbyttekriteriet ..... I - 6665

1) Tredje præjudicielle spørgsmål: argumentet om, at det var umuligt at foretage en korrekt vurdering af hektarudbyttet for et område svarende til Italien; Kommissionens overskridelse af sine beføjelser ..... I - 6665

2) Fjerde præjudicielle spørgsmål: hektarudbyttet som kriterium for fordelingen af destillationsmængden; tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, navnlig på grund af, at den trufne foranstaltning var »åbenbart uhensigtsmæssig« ..... I - 6668

a) Domstolens praksis vedrørende proportionalitetsprincippet og omfanget af Kommissionens kontrolbeføjelser ..... I - 6668

b) Det tilsigtede mål ..... I - 6670

c) Foranstaltningens nødvendighed og hensigtsmæssighed ..... I - 6671

d) Fordele over for ulemper ..... I - 6672

C — Femte præjudicielle spørgsmål: definitionen af Italien som ét produktionsområde ..... I - 6673

D — Sjette og syvende spørgsmål: forlængelsen af producenternes frist for levering af vin til obligatorisk destillation ..... I - 6676

1) Sjette præjudicielle spørgsmål: overtrædelse af retsforskrifterne ..... I - 6676

2) Syvende præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ..... I - 6678

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 6679

I — Indledning

1. I denne sag skal Domstolen efter anmodning fra Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, tage stilling til gyldigheden af en række forordningsbestemmelser om den obligatoriske destillation af bordvin, der er blevet indført som led i bestræbelserne for at sanere vinmarkedet.

II — Relevante retsforskrifter

A — *EF-retsforskrifter*

1) Rådets forordning nr. 822/87

2. Den 16. marts 1987 udstedte Rådet i henhold til traktatens artikel 42 og 43 forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin [1], hvorved der blev foretaget en kodificering af de grundlæggende retsforskrifter for den fælles markedsordning for vin.

3. Den fælles markedsordning for vin udgør er et kompliceret regelsæt, der omfatter bestemmelser om vinproduktionen, om kontrol med udviklingen i vinproduktionskapaciteten (afsnit I, artikel 2-14) og om ønologiske fremgangsmåder og behandlingsmetoder (afsnit II, artikel 15-26). Endvidere omfatter markedsordningen en prisordning og bestemmelser om intervention og andre markedssanerende foranstaltninger (afsnit III, artikel 27-51), en ordning for samhandelen med tredjelande (afsnit IV, artikel 52-63), bestemmelser om omsætning og overgang til frit forbrug (afsnit V, artikel 64-73) og endelig en række almindelige bestemmelser (afsnit VI, artikel 74-87).

4. Ifølge artikel 1, stk. 6, i forordning nr. 822/87 [2] begynder produktionsåret den 1. september hvert år og slutter den 31. august det følgende år.

5. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 822/87 skal producenterne af druer til vinfremstilling samt most- og drueproducen-

1 — EFT L 84, s. 1.

2 — Som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1734/91 af 13.6.1991 (EFT L 163, s. 6).

terne hvert år indgive en høstanmeldelse. Endvidere skal most- og vinproducenterne samt de handlende, bortset fra detailhandlerne, anmelde, hvor store mængder most og vin de har på lager.

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

I artikel 83 fastsættes en procedure, hvorefter Forvaltningskomitéen for Vin [3], som består af repræsentanter for medlemsstaterne, afgiver udtalelser, der vedtages med et flertal som fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2 [4].

6. Artikel 31 i forordning nr. 822/87 bestemmer følgende:

»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, hvoraf det fremgår, hvor stor en del henholdsvis bordvin og kvbd udgør.

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

7. For at skabe ligevægt på vinmarkedet og gennemføre en sanering af markedet blev der ved forordning nr. 822/87 indført en række instrumenter, bl.a. foranstaltninger til forebyggende destillation (artikel 38) [5], obligato-

3 — Komitéen sammensættes ifølge artikel 82 af repræsentanter for medlemsstaterne og har som formand en repræsentant for Kommissionen, som ikke deltager i afstemninger.

4 — Artikel 83 bestemmer:
»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. Såfremt disse foranstaltninger imidlertid ikke er i overensstemmelse med komitéens udtalelse, meddeles de omgående Rådet af Kommissionen. Kommissionen kan da i højst en måned fra denne meddelelse udsætte anvendelsen af de foranstaltninger, den har vedtaget.
Rådet kan med kvalificeret flertal inden for en frist på en måned træffe anden afgørelse.«

5 — Nærmere bestemt foreskrives det i artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 822/87 om betingelserne for forebyggende destillation, at der, når det synes nødvendigt under hensyntagen til høstprognosen eller med henblik på en forbedring af kvaliteten af de produkter, der bringes på markedet, i hvert produktionsår kan foretages en forebyggende destillation af bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin fra den 1. september til en dato, som skal fastsættes nærmere. I samme artikels stk. 2 bestemmes det endvidere, at opkøbsprisen for den vin, der leveres til forebyggende destillation, skal udgøre mindst 65% af orienteringsprisen. Forebyggende destillation forudsætter, at producenten deltager frivilligt i denne procedure.

risk destillation (artikel 39) og støttedestillation (artikel 41) [6]. Kommissionen træffer afgørelse om iværksættelse af disse foranstaltninger efter de regler og procedurer, der er fastsat i henholdsvis artikel 38, artikel 39 og artikel 41.

8. Jeg skal nærmere redegøre for de bestemmelser i dette regelsæt, der drejer sig om obligatorisk destillation af bordvin.

9. Indledningsvis skal det fremhæves, at formålet med at trække en vis mængde [7] vin tilbage fra markedet og destillere den er at støtte priserne. Foranstaltningen tager dog også sigte på at forvalte, eller mere konkret på at absorbere, overskudsproduktionen og på at bekæmpe alvorlig markedsuligevægt. Producenterne kan trække den mængde vin, som de måtte have leveret til forebyggende destillation, fra den mængde, som de skal levere til obligatorisk destillation.

10. Sammenfattende kan artikel 39 i forordning nr. 822/87 siges at beskrive fire på hinanden følgende etaper i gennemførelsen af en obligatorisk destillation og at tillægge Kommissionen et vidt skøn. Etaperne er følgende: a) Kommissionen beslutter at iværksætte obligatorisk destillation af bordvin, når markedet udviser alvorlig uligevægt. b) Kommissionen fastsætter, hvor stor en samlet mængde, der skal leveres til obligatorisk destillation, for at absorbere/fjerne produktionsoverskuddet og genskabe en normal markedssituation. c) Den samlede mængde vin, der skal destilleres, fordeles mellem Fællesskabets forskellige produktionsområder, opgjort pr. medlemsstat. d) Endelig fordeles den mængde, der skal destilleres i hvert produktionsområde, mellem de forskellige producenter i området.

11. Mere detaljeret bestemmer artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87 følgende:

»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.

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

6 — Ifølge artikel 41, stk. 1, i forordning nr. 822/87 foretages der i de produktionsår, hvor der træffes afgørelse om obligatorisk destillation, en destillation, så snart den pågældende foranstaltning er trådt i kraft. Hvis markedssituationen for bordvin kræver det, kan der i de samme produktionsår træffes afgørelse om enhver anden egnet foranstaltning. I øvrigt kan støttedestillation ifølge artikel 41, stk. 1 og 2, ikke kun iværksættes samtidig med obligatorisk destillation, men også når der ikke er truffet afgørelse om obligatorisk destillation. Medmindre Rådet har truffet anden afgørelse, må den dog ikke overstige 6,2 mio hektoliter (hl). Den pris, der betales til vinproducenterne, udgør 82% af orienteringsprisen (artikel 41, stk. 6, sammenholdt med artikel 29, stk. 1, i forordning nr. 822/87). Der er således tale om en langt mere fordelagtig pris end den, der betales i forbindelse med obligatorisk destillation.

7 — Det drejer sig normalt, men ikke nødvendigvis, om vin af ringere kvalitet.

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« [8].

12. Artikel 39, stk. 2, 3 [9], 4 [10] og 5, har følgende ordlyd:

»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

8 — Ifølge artikel 27, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 822/87 skal der for hver type bordvin fastsættes en orienteringspris for hvert produktionsår inden den 1. august. Orienteringsprisen fastsættes på grundlag af gennemsnittet af de priser, der er konstateret for den pågældende vintype i de to produktionsår, der går forud for tidspunktet for fastsættelsen, samt på grundlag af prisudviklingen i det løbende produktionsår. Endelig fastsættes orienteringsprisen i produktionsleddet og udtrykkes alt efter vintypen i enten ECU pr. % vol/hl eller i ECU pr. hl.

9 — Som ændret ved artikel 1, nr. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 1566/93 af 14.6.1993 (EFT L 154, s. 39).

10 — Som ændret ved artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1441/88 af 24.5.1988 (EFT L 132, s. 1).

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

Bortset fra regioner, i hvilke udbyttet er mærkbart lavere end gennemsnitsudbyttet i Fællesskabet, er denne procentdel:

...

— lig med nul for udbytter, som ligger mindst 70% under den pågældende regions gennemsnitsudbytte af bordvin

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

— mindst 75% for udbytter, som ligger over 200% af den pågældende regions gennemsnitsudbytte af bordvin.

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.

Den procentdel af gennemsnitsudbyttet, som er anført i fjerde afsnit, første led, kan ændres efter fremgangsmåden i artikel 83, afhængigt af produktionens størrelse og den samlede mængde, der skal destilleres i Fællesskabet og i hvert produktionsområde.

Denne procentdel fastsættes efter en tabel med gradvis stigende værdier, der udarbejdes på grundlag af udbyttet pr. ha, og som kan variere fra en region til en anden under hensyn til tidligere års udbytter.

Den mængde bordvin, som hver producent skal levere til destillation, er lig med den mængde, der fastsættes i henhold til tredje, fjerde og femte afsnit; producenten kan imidlertid fra denne vinmængde helt eller delvis trække den mængde bordvin eller vin egnet til fremstilling af bordvin, som er leveret til den i artikel 38 omhandlede destillation.

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.

...«

13. Artikel 39, stk. 11, første afsnit [11], har følgende ordlyd: »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.«

I stk. 11, andet afsnit [12], fastsættes grænserne for de beføjelser, der principielt tillægges Kommissionen til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for en effektiv gennemførelse af den obligatoriske destillation. Nærmere bestemt fastsættes følgende i afsnittet:

»Disse foranstaltninger:

a) må ikke vedrøre de i denne artikel fastsatte bestemmelser vedrørende:

— fordelingen mellem de forskellige produktionsområder

11 — Som ændret ved artikel 1, nr. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 1566/93.

12 — Som ændret ved artikel 1, nr. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 1972/87 af 2.7.1987 (EFT L 184, s. 26).

— referenceproduktionsårene

— den pris, der skal betales for den destillerede vin

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.«

14. Artikel 39, stk. 9, i forordning nr. 822/87 bestemmer følgende:

»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

...«

15. Endelig skal medlemsstaterne ifølge artikel 79, stk. 1, i forordning nr. 822/87 træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at fællesskabsbestemmelserne i vinsektoren overholdes.

2) Kommissionens gennemførelsesforordninger

17. Stk. 2 [14] og 3 bestemmer:

a) Kommissionens forordning nr. 2396/84 og nr. 3929/87

»2. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, første led, giver medlemsstaterne senest den 30. november i det pågældende produktionsår Kommissionen de oplysninger, der er omhandlet i ... bilaget.

16. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2396/84 af 20. august 1984 om nærmere regler for udarbejdelse af vinprognosen [13] bestemmer følgende i artikel 1, stk. 1:

...

»1. Kommissionen udarbejder en prognose på basis af alle disponible oplysninger, især

3. Hvad angår de oplysninger, der er omhandlet i stk. 1, andet led, gøres der brug af alle disponible informationskilder, især

— meddelelser fra medlemsstaterne

a) offentliggørelser vedrørende produktion af og handel med vin i medlemsstaterne

— andre oplysninger, som den skønner pålidelige.«

b) erhvervsorganisationer, der er repræsentative for produktion og handel i medlemsstaterne, specielt dem, der er repræsenteret i Den Rådgivende Komité for Vin.«

13 — EFT L 224, s. 14. Forordning nr. 2396/84 gengives som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3643/87 af 3.12.1987 (EFT L 342, s. 11) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3373/89 af 9.11.1989 (EFT L 325, s. 19).

14 — Ved artikel 1 i forordning nr. 3373/89 er der indsat yderligere bestemmelser.

Ifølge bilaget til forordning nr. 2396/84 [15] skal Kommissionen have meddelelse om: a) oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af prognosen, b) overslag over destillationer og c) overslag over samhandelen i Fællesskabet.

18. Artikel 2 i forordning nr. 2396/84 bestemmer følgende:

»De i artikel 1, stk. 1, andet led, omhandlede oplysninger anvendes kun, når der mellem de oplysninger, der gives af medlemsstaterne i den i artikel 1, stk. 2, omhandlede meddelelse, og nævnte oplysninger konstateres betydelige afvigelser, der vil kunne bevirke, at vinmarkedet ikke forvaltes efter hensigten.«

19. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3929/87 af 17. december 1987 om høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser i vinsektoren [16] bestemmer følgende i artikel 6, stk. 2:

»2. Medlemsstaterne foretager et skøn over hektarudbyttet for produktionen af bordvin på deres område.

De meddeler inden den 20. januar Kommissionen resultaterne af dette skøn, opstillet efter følgende udbytteklasser ...«

20. Udbytteklasserne defineres i samme bestemmelse i hektoliter pr. hektar (herefter »hl/ha«) [17].

21. I artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 3929/87 bestemmes det, at medlemsstaterne inden den 15. februar skal meddele Kommissionen de definitive resultater af produktionens fordeling på de i artikel 6, stk. 2, omhandlede udbytteklasser.

b) Kommissionens forordning nr. 441/88

22. Kommissionens forordning (EØF) nr. 441/88 af 17. februar 1988 om gennemfø-

15 — Som ændret ved bilaget til forordning nr. 3643/87.

16 — EFT L 369, s. 59.

17 — Der er tale om følgende seks udbytteklasser:
— 45 hl/ha eller derunder
— over 45 hl/ha og indtil 70 hl/ha
— over 70 hl/ha og indtil 90 hl/ha
— over 90 hl/ha og indtil 110 hl/ha
— over 110 hl/ha og indtil 140 hl/ha
— over 140 hl/ha og indtil 200 hl/ha
— over 200 hl/ha.

relsesbestemmelser for obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i forordning nr. 822/87 [18] bestemmer følgende i artikel 3:

»Ved fastsættelsen af den samlede mængde bordvin, der skal underkastes obligatorisk destillation, tages der hensyn til nødvendigheden af at sikre en rimelig lagerbeholdning ved udgangen af produktionsåret, så de disponible mængder for det følgende produktionsår under alle omstændigheder er tilstrækkelige til at dække det normale forbrug.«

23. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 441/88 bestemmer:

»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.

Disse områder skal svare til administrative enheder, der er større end kommuner, og omfatte administrative enheder, for hvilke der foreligger statistiske oplysninger vedrørende de i artikel 39, stk. 3, andet afsnit, andet led, i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede referenceproduktionsår.«

24. I samme artikel i forordning nr. 441/88 [19] defineres i stk. 2 produktionsområderne i Fællesskabet således: område 1 svarer til Tyskland, område 2 til Luxembourg, område 3 til Frankrig, område 4 til Italien, område 5 til Grækenland, område 6 til Spanien og område 7 til Portugal.

25. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 441/88 [20] har følgende ordlyd:

»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
— område 7:	7 250 000 hl.«

18 — EFT L 45, s. 15.

19 — Som ændret ved artikel 1, nr. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3699/92 af 21.12.1992 (EFT L 374, s. 54).

20 — Som ændret ved artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 3699/92.

26. Artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 441/88 bestemmer følgende:

»4. Bordvin leveres senest:

— den 31. juli ved levering til et destilleri

— den 15. juli ved levering til en forarbejdningsvirksomhed, der tilsætter alkohol til vin, bestemt til destillation.

Levering kan fortsat finde sted senest 15 dage efter de nævnte datoer. I så fald nedsættes opkøbsprisen for de pågældende mængder med et beløb svarende til 50% af støtten i det pågældende produktionsår. Støtten og prisen for den alkohol, der fremstilles heraf og leveres til interventionsorganet, nedsættes med samme beløb.«

27. Ifølge artikel 12, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 441/88 kan destillationen ikke finde sted efter den 31. august.

28. I artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 441/88 fremhæves det, at udløbet af de i bl.a. artikel 12, stk. 4 og stk. 5, første afsnit, fastsatte frister ikke indebærer nogen begrænsning af pligten til at destillere de mængder, som hver producent skal destillere [21].

c) Kommissionens forordning nr. 343/94

29. På grundlag af ovenstående retsforskrifter udstedte Kommissionen forordning (EF) nr. 343/94 af 15. februar 1994 om iværksættelse af obligatorisk destillation som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning nr. 822/87 og om undtagelse fra visse bestemmelser om destillationens gennemførelse for produktionsåret 1993/94 [22] [23].

21 — Artikel 23, stk. 2, bestemmer følgende: »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.«

22 — EFT L 44, s. 9.

23 — Kommissionen traf bestemmelse om for produktionsåret 1993/1994 at iværksætte forebyggende destillation af en vis mængde vin som omhandlet i artikel 38 i forordning nr. 822/87 ved forordning (EØF) nr. 2094/93 af 28.7.1993 (EFT L 190, s. 23). Ifølge artikel 38, stk. 2, i forordning nr. 822/87 udgør opkøbsprisen for vin leveret til forebyggende destillation 65% af orienteringsprisen.

30. Forordning nr. 343/94 bestemmer følgende i artikel 1:

»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:	—

...« [24].

d) Kommissionens forordning nr. 465/94 og nr. 610/94

31. 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 [25] bestemmer følgende i artikel 1:

»1. Efter artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 441/88 gælder der for produktionen fra 1993/94-høsten følgende udbytteklasser ... [for område 3 og 6].

2. Gennemsnitsudbyttet i produktionsområde 3 er på 62,7 hl/ha; i område 6 på 26,2 hl/ha.«

24 — Prisen ved obligatorisk destillation afholder producenterne fra at benytte denne foranstaltning. Den udgør 50% af orienteringsprisen og kan endog være endnu lavere alt efter den samlede destillationsmængde. I artikel 4 i forordning nr. 343/94 blev opkøbsprisen for bordvin, der skulle leveres til obligatorisk destillation, fastsat til 0,83 ECU pr. alkoholvolumenprocent pr. hektoliter (% vol/hl).

25 — EFT L 58, s. 2.

32. I samme forordning bestemmes det i artikel 2:

»Den mængde, som de enkelte producenter skal levere til destillation, fastlægges ved på den mængde, der er nævnt i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 441/88, at anvende den procentdel, der er anført i tabellen i bilaget, og som svarer til udbyttet, som bestemmes efter artikel 7 i nævnte forordning ...«

33. Kommissionens forordning (EF) nr. 610/94 af 18. marts 1994 om ændring af forordning nr. 465/94 [26] blev udstedt, efter at Italien havde meddelt oplysninger om bordvinsproduktionen og dennes fordeling på de enkelte udbytteklasser. Herefter skulle det fastsættes, hvor stor en procentdel af produktionen de enkelte leveringspligtige skulle levere til destillation i område 4.

34. Artikel 1 i nævnte forordning nr. 610/94 bestemmer følgende:

»I forordning (EF) nr. 465/94 foretages følgende ændringer:

1) I titlen udgår ordene 'for områderne 3 og 6'.

2) I artikel 1, stk. 1, indsættes som litra c):

'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.'

26 — EFT L 77, s. 12.

3) I artikel 1, stk. 2, indsættes som andet afsnit:

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

4) Bilaget affattes som angivet i bilaget til nærværende forordning.«

35. I det ved forordning nr. 610/94 ændrede bilag, som der henvises til i artikel 2 i forordning nr. 465/94, angives det nærmere, hvordan »den mængde, som de enkelte producenter skal levere til destillation«, skal fastsættes. Mængden fastsættes ved at multiplicere produktionsmængden pr. bordvinsproducent [27] med den til hektarudbyttet [28] (hektoliter pr. hektar, hl/ha) svarende procentsats, der er anført i tabellen i bilaget [29].

e) Kommissionens forordning nr. 1960/94 og nr. 3151/94

36. Ved forordning (EF) nr. 1960/94 af 27. juli 1994 om undtagelsesbestemmelser for produktionsåret 1993/94 om producenters levering af bordvin til obligatorisk destillation og støttedestillation [30] forlængede [31] Kommissionen fristen for levering af bordvin til destillerierne til den 27. august 1994 og fristen for selve destillationen til den 20. september 1994.

37. Fristen for levering af vin til obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94 blev forlænget [32] yderligere med 140 dage ud over den 11. september 1994, dvs. til den 29. januar 1995, ved 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 [33] (som senere berigtiget [34]).

27 — Denne mængde defineres i artikel 6 i forordning nr. 441/88.

28 — Dette udbytte defineres i artikel 7 i forordning nr. 441/88.

29 — F.eks. fremgår det af bilaget, at procentdelen for område 4, Italien, er på 5,8 for udbytter på 50 hl/ha, på 40,1 for udbytter på 100 hl/ha, på 87 for udbytter på 200 hl/ha og på 89 for udbytter på 300 hl/ha.

30 — EFT L 198, s. 96.

31 — Som en undtagelse fra artikel 12, stk. 4, første led, og artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 441/88.

32 — Som en undtagelse fra forordning nr. 343/94 og artikel 12, stk. 4, andet afsnit, og artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 441/88.

33 — EFT L 332, s. 32.

34 — EFT 1994 L 341, s. 76.

B — *Nationale retsforskrifter*

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

III — Faktiske omstændigheder

39. Galileo Zaninotto er vinproducent i Treviso-området. Den kompetente italienske myndighed, Ispettorato Centrale repressione Frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Det Centrale Inspektorat for Bekæmpelse af Overtrædelser — Conegliano-Afdelingen — Ministeriet for Landbrug, Ernæring og Skovbrug), pålagde ham ved afgørelse nr. 70 af 15. februar 1996 en bøde [35] i medfør af artikel 4, stk. 1, i lovdekretet af 7. september 1987 [36] for overtrædelse af artikel 39 i forordning nr. 822/87. Baggrunden herfor var, at han ikke havde overholdt sine forpligtelser med hensyn til obligatorisk destillation af bordvin i produktionsåret 1993/94.

Nærmere bestemt havde Galileo Zaninotto undladt at levere 379,47 hl vin til obligatorisk destillation, skønt han ifølge fællesskabsbestemmelserne var forpligtet hertil.

40. Den 30. april 1996 anlagde Galileo Zaninotto rettidigt og forskriftsmæssigt sag ved Pretura di Conegliano med påstand om ophævelse af den administrative afgørelse, hvorved han var blevet pålagt bøden. Den sagsøgte myndighed har påstået frifindelse.

IV — De præjudicielle spørgsmål

41. Pretura circondariale di Treviso, Sezione distaccata di Conegliano, har under behandlingen af sagen forelagt syv præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af en række fællesskabsbestemmelser om obligatorisk destillation [37]. Nærmere bestemt drejer de forelagte spørgsmål sig om gyldigheden af nedennævnte bestemmelser, og de er formuleret således:

1) Er artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 og artikel 1, stk. 1, litra c),

35 — Ifølge sagsøgeren i hovedsagen udgjorde bøden 18 900 000 ITL.

36 — Som stadfæstet ved loven af 4.11.1987.

37 — Bestemmelserne om, hvor meget bordvin der skulle leveres til obligatorisk destillation i område 4, dvs. Italien, har været genstand for to annullationssøgsmål (jf. kendelse afsagt den 29.6.1995 af præsidenten for Retten i Første Instans, sag T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1941, og kendelse af 15.3.1995, sag T-6/95 R, Cantine dei colli Berici coop. arl mod Kommissionen, Sml. II, s. 647). I ingen af de to sager fik sagsøgerne medhold. Sag T-183/94 blev afvist med den begrundelse, at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af de anfægtede retsakter.

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?

V — Formaliteten

A — *Generelt*

42. I lighed med Kommissionen skal jeg indledningsvis nævne, at relevansen af de præjudicielle spørgsmål om de nævnte bestemmelsers gyldighed ikke fremtræder særlig klart af sagsfremstillingen i forelæggelseskendelsen.

43. Det fremgår således hverken udtrykkeligt, om Galileo Zaninotto opfyldte sin destillationspligt i produktionsåret 1992/93, om han, som han selv hævder, solgte hele sin produktion i produktionsårene 1992/93 og 1993/94, eller om hans individuelle produktion var mindre eller større end gennemsnitsudbyttet i referenceområdet. Det ville have lettet forståelsen af de præjudicielle spørgsmål og udarbejdelsen af svarene til den nationale ret, hvis disse faktiske omstændigheder var blevet oplyst.

44. Jeg skal imidlertid understrege, at Domstolen har fastslået, at det i forbindelse med det samarbejde, der er foreskrevet i traktatens artikel 177, mellem Domstolen og de nationale domstole er »den nationale ret — idet den alene har direkte kendskab til sagens omstændigheder — [der] bedst [er] i stand til med fuldt kendskab til sagen at vurdere nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse som forudsætning for at kunne afsige dom« [38].

45. Desuden har Domstolen adskillige gange fremhævet [39], at den samarbejdsånd, der må beherske udøvelsen af den præjudicielle forelæggelses funktion, indebærer, at de nationale domstole på deres side tager hensyn til den opgave, som Domstolen skal varetage, og som består i at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne, og ikke i at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [40].

46. På trods af de forbehold, som den nationale rets lakoniske fremstilling af sagens omstændigheder giver anledning til, bør Domstolen behandle den. For det første indeholder forelæggelseskendelsen en tilstrækkelig klar beskrivelse af sagens retlige ramme. For det andet er der ikke rejst tvivl om de faktiske omstændigheder, som den nationale ret har fremstillet dem. Endelig har Domstolen fastslået, at præjudicielle anmodninger kun kan afslås i undtagelsestilfælde, når det er åbenbart, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som der anmodes om, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen [41]. Dette synes ikke at være tilfældet i den foreliggende sag, og jeg mener heller ikke, at der i denne sammenhæng er fare for at komme til at svare på et rent hypotetisk spørgsmål.

38 — Jf. f.eks. dom af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 25, og af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 15.

39 — Jf. dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21, af 8.11.1990, sag C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Sml. I, s. 4003, præmis 18, af 28.3.1995, sag C-346/93, Kleinwort Benson, Sml. I, s. 615, præmis 24, og af 5.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 60.

40 — Jf. Foglia-dommen, a.st., præmis 18 og 20, dom af 12.3.1998, sag C-314/96, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 19, og af 3.2.1983, sag 149/82, Robards, Sml. s. 171, præmis 19. Jf. også dom af 15.6.1995, forenede sager C-422/93, C-423/93 og C-424/93, Zabala m.fl., Sml. I, s. 1567, præmis 29.

41 — Jf. f.eks. dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 6, af 11.7.1991, sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695, præmis 11, af 28.11.1991, sag C-186/90, Durighello, Sml. I, s. 5773, præmis 9, af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92 og C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 17, af 6.7.1995, sag C-62/93, BP Supergaz, Sml. I, s. 1883, præmis 10, af 26.10.1995, sag C-143/94, Fourlanis, Sml. I, s. 3633, præmis 12, af 7.12.1995, sag C-472/93, Spano m.fl., Sml. I, s. 4321, præmis 15, og, endelig, den i fodnote 39 nævnte Bosman-dom, præmis 61.

B — *Sjette og syvende spørgsmål*

47. Hvad nærmere angår antagelsen af sjette og syvende spørgsmål til realitetsbehandling har Kommissionen rejst tvivl om, hvordan forordning nr. 3151/94, som forlængede fristen for levering af vin til obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94 til den 29. januar 1995, kan have påført Galileo Zaninotto skade. Han blev som nævnt pålagt en bøde for manglende overholdelse af destillationspligten for produktionsåret 1993/94, men forlængelsen af fristen gav de berørte producenter, herunder ham selv, en yderligere mulighed for at levere vin til destillation og dermed undgå bøden.

48. Heller ikke på dette punkt bidrager sagsfremstillingen i forelæggelseskendelsen tilstrækkeligt til forståelsen af, hvordan en eventuel annullation af forordning nr. 3151/94 kan gøre det lettere for den nationale ret at træffe afgørelse i den tvist, der er indbragt for den. Men trods mine væsentlige forbehold med hensyn til, hvordan en besvarelse af de sidste to spørgsmål kan være af betydning for afgørelsen af hovedsagen, skal jeg behandle dem for det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at de skal antages til behandling. Som allerede nævnt er det »den nationale ret — idet den alene har direkte kendskab til sagens omstændigheder — [der] bedst [er] i stand til med fuldt kendskab til sagen at vurdere nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse som forudsætning for at kunne afsige dom« [42]. Desuden synes de svar, som den nationale ret anmoder om, ikke at være helt uden betydning for afgørelsen af hovedsagen, selv om det isoleret betragtet faktisk ville stille Galileo Zaninotto ringere, hvis den anfægtede bestemmelse i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3151/94 blev ophævet, idet han stadig ville være bundet af pligten til at levere vin til destillation.

VI — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

49. For bedre at kunne behandle spørgsmålene om de anfægtede fællesskabsbestemmelsers gyldighed har jeg fundet det nødvendigt at samle dem i grupper. Jeg begynder derfor med første og andet spørgsmål, som drejer sig om de bestemmelser, der dannede grundlag for fastsættelsen af den samlede mængde vin, som Italien skulle destillere i produktionsåret 1993/94 (A). Derefter går jeg over til behandlingen af tredje og fjerde spørgsmål, der drejer sig om »hektarudbyttekriteriet« (B). Jeg fortsætter med femte spørgsmål om definitionen af Italien som ét område (C), og til sidst kommer jeg til sjette og syvende spørgsmål om forlængelsen af producenternes frist for levering af vin til obligatorisk destillation (D).

42 — Jf. f.eks. først og fremmest de i fodnote 38 nævnte domme i sagerne Pigs Marketing Board, præmis 25, og Lourenço Dias, præmis 15.

A — *Første og andet spørgsmål: den samlede mængde vin, der skulle leveres til destillation i Italien i produktionsåret 1993/94*

50. Den nationale rets to første spørgsmål drejer sig om gyldigheden af artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 samt af 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 (Italien).

51. Som nævnt vedrører disse bestemmelser fastsættelsen af den samlede mængde vin, der skulle destilleres i Italien i produktionsåret 1993/94, nemlig 12 150 000 hl, fastsættelsen af gennemsnitsudbyttet i området (77 hl/ha), og opgørelsen af den mængde, som den enkelte producent skulle levere til destillation.

52. Jeg skal indledningsvis nævne, at der ikke findes en artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 465/94, som ændret ved forordning nr. 610/94. Den nationale ret tænker muligvis på artikel 1, nr. 3, i forordning nr. 610/94, som indeholder andet afsnit i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 465/94. Dette skal dog ikke forhindre mig i at tage stilling til gyldigheden af de øvrige bestemmelser, som den nationale ret med føje har forelagt Domstolen spørgsmål om.

1) Første præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

a) De forelagte spørgsmål

53. Den nationale ret finder, at de nævnte bestemmelser strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling, således som det fremgår af traktatens artikel 40, stk. 3, og mod artikel 23 i forordning nr. 441/88, af følgende tre grunde:

a) De omtvistede bestemmelser førte for produktionsåret 1993/94 til en ulige fordeling af destillationspligten mellem medlemsstaterne, hvilket i mærkbart omfang gik ud over Italien. Af de 18 200 000 hl vin, der skulle destilleres i Fællesskabet, som omfatter syv produktionsområder, skulle de to tredjedele (12 150 000 hl) destilleres i Italien, hvis produktion udgjorde 40 800 000 hl. I område 3 (Frankrig), hvis produktion udgjorde 20 800 000 hl, omfattede destillations-

pligten 2 550 000 hl [43]. De italienske producenter blev med andre ord pålagt at destillere mere vin end vinavlerne i andre europæiske lande, hvis produktionsvilkår er sammenlignelige med Italiens.

b) De anfægtede bestemmelser førte for produktionsåret 1993/94 til en forskelsbehandling af de italienske vinavlere, fordi Kommissionen havde beregnet den samlede mængde for Italien til 12 150 000 hl på grundlag af meget unøjagtige oplysninger fra den italienske regering. Således var forskellen mellem de forventede beholdninger af bordvin ved udgangen af produktionsåret 1992/93, dvs. den 31. august 1993, og de faktiske beholdninger 80% større end forventet, og denne forskel var langt større end den, der blev konstateret for de øvrige områder.

c) Bestemmelserne førte for produktionsåret 1993/1994 til en forskelsbehandling af de destillationspligtige vinavlere i Italien, idet de pålagde disse at destillere bestemte mængder bordvin, som skulle have været destilleret af andre italienske producenter i det foregående produktionsår 1992/93, men som ikke blev det. Dette hævdes i øvrigt at være forklaringen på, at der i forordning nr. 610/94 blev fastsat procentsatser for, hvor megen bordvin der skulle destilleres i produktionsåret 1993/94, som var højere, end de ville have været, hvis en række producenter ikke havde overtrådt deres forpligtelser i det foregående produktionsår.

54. Indledningsvis er der behov for en præcisering. Det er nemlig vanskeligt at forstå, hvordan der kan være et modsætningsforhold mellem de omtvistede bestemmelser og artikel 23 i forordning nr. 441/88, hvorefter udløbet af fristerne for levering af vin til destillation, den 15. og den 31. juli hvert år, ikke »indebærer ... [nogen] begrænsning af pligten til at destillere de mængder, som hver producent skal destillere«. Dette betyder efter min opfattelse, at de destillationspligtige mængder rent faktisk skal leveres til destillation, selv om de fastsatte frister er udløbet.

55. Ved behandlingen af tredje del af den nationale rets første spørgsmål kan der derfor med rette henvises til artikel 23 i forordning nr. 441/88, for så vidt som bestemmelsen støtter, at der er pligt til destillation. Som Kommissionen understreger (punkt 8 i dens skriftlige indlæg), modsiger bestemmelsen på ingen måde, at der består en destillationspligt. Tværtimod bekræfter den, at producenterne havde pligt til i produktionsåret 1993/94 at destillere den mængde vin, der skulle have været destilleret i det foregående produktionsår 1992/93.

43 — Det tal på 2 250 000 hl, som den nationale ret anfører, beror utvivlsomt på en fejl.

b) Domstolens praksis

56. Det er Domstolens faste praksis [44], at de fælles markedsordninger på landbrugsområdet, jf. traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, skal udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter og forbrugere, og at »dette forbud mod forskelsbehandling kun er et konkret udtryk for den almindelige lighedsgrundsætning i fællesskabsretten, hvorefter ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet«. Ifølge denne retspraksis »foreligger [der således] forskelsbehandling, ikke blot når ensartede situationer behandles forskelligt, men også når forskellige situationer behandles ens, og denne forskelsbehandling ikke er objektivt begrundet« [45].

57. Ud fra denne praksis skal jeg tage stilling til, om de italienske vinproducenter blev udsat for forskelsbehandling i de forskellige etaper af den procedure for fastsættelse af den destillationspligtige mængde vin, som Kommissionen fulgte.

c) Fastsættelsen af destillationsmængden for Italien

58. Den italienske regering har anført (punkt 9 i dens skriftlige indlæg), at Kommissionen gjorde sig skyldig i et alvorligt misbrug af sine beføjelser i henhold til forordning nr. 822/87, idet den ikke anvendte samme procentsats for de enkelte medlemsstater og lagde kriterier til grund, som ikke var foreskrevet i artikel 39 i forordning nr. 822/87, da den fastsatte, hvor meget vin der skulle destilleres.

59. Endvidere hævder den italienske regering med hensyn til fordelingen af den mængde vin, der skulle leveres til obligatorisk destillation, at der intet fremgik af betragtningerne til forordning nr. 343/94 om de kriterier, Kommissionen lagde til grund ved fordelingen af destillationsmængden på de forskellige områder.

60. Endelig har den italienske regering gjort gældende (punkt 11 i dens skriftlige indlæg), at Kommissionen fastsatte en anden tabel med gradvis stigende værdier for Italien end for de øvrige medlemsstater, fordi den traf bestemmelse om så stor en destillationsmængde for de italienske vinavlszoner. Dette førte ifølge den italienske regering til, at producenterne i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og traktatens artikel 6 (tidligere artikel 7) blev pålagt forskellige forpligtelser for samme hektarudbytte alt efter deres oprindelsesområde, hvilket også fremgår af tabellen i bilaget til forordning nr. 610/94.

44 — Jf. f.eks. dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 18, af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 10, af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 29, af 21.2.1990, forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13, og af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 26.

45 — Jf. 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 51, og af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28.

61. Galileo Zaninotto har anført, at det forhold, at der ikke blev iværksat obligatorisk destillation i de tre produktionsår, der fulgte efter produktionsåret 1993/94, bekræfter, dels at der var et åbenbart misforhold mellem destillationspligten på 12 000 000 hl (hvoraf der rent faktisk kun blev destilleret 9 000 000 hl) og den reelle situation på det italienske vinmarked, som ikke kunne bære skylden for denne overskudsproduktion, dels at destillationspligten var urimeligt ugunstig for de italienske producenter.

i) Fastsættelsen af den samlede destillationsmængde

62. Med hensyn til gyldigheden af artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94, hvori destillationsmængden for område 4, dvs. Italien, fastsættes til 12 150 000 hl for produktionsåret 1993/94, skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen ved udstedelsen af denne gennemførelsesforordning til Rådets forordning nr. 822/87 lagde en række objektive kriterier til grund. Herom hedder det i første betragtning til forordning nr. 343/94: »Ifølge de oplysninger, Kommissionen for øjeblikket råder over, navnlig oplysningerne fra prognosen for produktionsåret 1993/94, er situationen i det nuværende produktionsår præget af uligevægt på markedet for bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin; betingelserne i artikel 39, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 822/87 for iværksættelse af obligatorisk destillation er derfor opfyldt.«

63. I anden betragtning til samme forordning hedder det: »Under hensyntagen til priserne og det ønskede niveau for disponible mængder ved produktionsårets slutning er det 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, det vil sige mængder, som ligger over det skøn, der tjente som grundlag for de finansielle beregninger for produktionsåret.«

64. For så vidt angår forordning nr. 465/94 og 610/94, hvoraf den førstnævnte forordning blev ændret ved den sidstnævnte, anføres desuden følgende i fjerde betragtning til forordning nr. 465/94 [46]: »Efter artikel 39 ... i forordning (EØF) nr. 822/87 er destillationsmængden for de producenter, der har destillationspligt, lig med en procentdel, der skal fastsættes nærmere, af deres produktion af bordvin, idet procentdelen fastsættes efter en tabel med gradvis stigende værdier i forhold til hektarudbyttet; det bør derfor for de enkelte destillationspligtige producenter fastsættes, hvor stor en procentdel af deres produktion der skal leveres til destillation; disse procentdele skal på grundlag af objektive kriterier tilpasses situationen i de enkelte områder ... tabellerne skal gøre det muligt fra et givet område at fjerne en mængde bordvin svarende til den i artikel 1, stk. 3, i forordning (EF) nr. 343/94 omhandlede forpligtelse ... udbytteklasserne bør derfor kun omfatte mængder svarende til de mængder, der er medtaget i de producentanmeldelser, som danner grundlag for opstillingen af tabellen.«

46 — Jf. også de tilsvarende udtalelser i tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 610/94.

65. Endelig hedder det i fjerde betragtning til forordning nr. 610/94: »På grundlag af de af Italien meddelte oplysninger om bordvinsproduktionen og dennes fordeling på de enkelte udbytteklasser bør det for område 4 fastsættes, hvilke procentdele af produktionen de enkelte leveringspligtige skal levere til destillation; den pågældende tabel bør gradueres, så de højeste udbytter rammes hårdest ...«

66. Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 465/94, sammenholdt med forordning nr. 610/94, og af betragtningerne til de to forordninger, at Kommissionen ved fastsættelsen dels af den producerede mængde på grundlag af udbyttet i hektoliter pr. hektar (hl/ha) for område 4, dvs. Italien, dels af det gennemsnitlige hektarudbytte for område 4, lagde samlede, objektive oplysninger om bordvinsproduktionen og dennes fordeling på de forskellige udbytteklasser til grund, som de italienske myndigheder havde meddelt den. Tallene blev beregnet dels på grundlag af de samlede oplysninger for hele Fællesskabet, dels på grundlag af de samlede oplysninger vedrørende hele Italien.

67. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen nærmere forklaret, hvordan den nåede frem til, hvor meget bordvin der skulle leveres til obligatorisk destillation i Italien. Kommissionen oplyser, at beregningen for produktionsåret 1993/94 af, hvad den betragtede som overskudsmængden, og dennes fordeling på de to former for destillation (obligatorisk destillation og støttedestillation) blev foretaget i henhold til artikel 39 og 41 i Rådets forordning nr. 822/87 og Kommissionens forordning nr. 441/88.

68. Kommissionens forklaring viser efter min opfattelse, at den fulgte en lovlig fremgangsmåde og ikke udsatte Italien og de italienske vinproducenter — eller for den sags skyld andre medlemsstater og deres producenter — for forskelsbehandling.

69. Med hensyn til fastsættelsen af overskudsmængden af bordvin fremgår det af EF-prognosen for produktionsåret 1993/94 [47], at den samlede produktion udgjorde 98 610 000 hl [48], hvoraf 91 365 000 var bestemt til vinfremstilling. Desuden oplyste Kommissionen følgende: a) Produktionen af bordvin blev efter fradrag af pligtige vinydelser og tab anslået til 87 385 000 hl. b) Det normale forbrug (konsum, forarbejdning og forskellen mellem indførsel og udførsel) blev i overensstemmelse med artikel 1 i forordning nr. 441/88 anslået til 79 807 000 hl. Heraf følger, at det samlede overskud i produktionsåret udgjorde 7 578 000 hl [49]. c) Lagrene ved produktionsårets begyndelse, som meddelt af medlemsstaterne, udgjorde 46 886 000 hl. d) Hvad der ansås for passende lagre ved produktionsårets slutning, blev anslået til 33 253 000 hl [50],

47 — Prognosen for 1993/1994 blev offentliggjort i EFT 1994 C 49, s. 12.

48 — Den bestod dels af en vis mængde druesaft (i alt 7 245 000 hl), dels af produkter bestemt til vinfremstilling (i alt 91 365 000 hl).

49 — Dvs. forskellen mellem 87 385 000 hl og 79 807 000 hl.

50 — Ifølge prognosen 54 464 000 hl før destillation, men efter pligtige vinydelser.

hvilket svarede til det forventede normale forbrug i fem måneder [51]. Overskudsmængden udgjorde herefter 13 633 000 hl. e) Sammenfattende svarede det samlede overskud, der skulle fjernes, 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), nemlig 21 211 000 hl.

ii) Kriteriet for fastsættelsen af destillationspligten

70. Kommissionen har forklaret, at Rådet fastsatte den i artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87 omhandlede ensartede procentdel på 85 under hensyn til forbruget af bordvin på det pågældende tidspunkt. Områder, hvis årsproduktion var mindre end 85% af deres referenceproduktion, blev fritaget for destillationspligten, fordi man vurderede, at de, da deres produktion var faldet til under referenceproduktionen, havde bidraget til saneringen af markedet og ikke kunne gøres ansvarlige for eventuelle overskud. Sådanne overskud skulle følgelig henføres til de områder, dvs. medlemsstater, hvis produktion fortsat var på over 85% af referenceproduktionen.

71. Samtidig havde det konstante fald i forbruget af bordvin i den forløbne periode medført et mærkbart fald i den mængde, der svarede til det forventede normale forbrug [52].

72. Kommissionen har anført, at det, som man anså for at være den logiske løsning med henblik på at genskabe den oprindelige markedsligevægt, var at fastsætte en ny procentsats [53] under hensyn til det forventede normale forbrug i det pågældende produktionsår. En sådan EF-procentsats ville være et resultat af forholdet mellem det normale forbrug i produktionsåret og den samlede referencemængde.

73. Nærmere bestemt skulle man for produktionsåret 1993/94 beregne forholdet mellem et normalt forbrug svarende til 79 807 000 hl [54] og den i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 441/88 omhandlede samlede EF-referencemængde på 145 069 000 hl [55]. Dette resulterede i procentsatsen 55,01 [56].

51 — Mængden, der svarer til fem måneders normalt forbrug, er beregnet således: (79 807 000 x 5) : 12 = 33 253 000 hl.

52 — Kommissionen oplyser, at der i Fællesskabet i 1996 anvendtes 70 000 000 hl bordvin til konsum mod 90 000 000 hl i 1982.

53 — Jeg erindrer om, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 822/87, som ændret ved forordning nr. 1972/87, giver Kommissionen beføjelse hertil.

54 — Under den mundtlige forhandling har den italienske regering gjort gældende, at man burde have lagt et andet tal til grund (134 271 000 hl), der svarede til produktionen af bordvin i produktionsåret 1993/94 (87 385 000 hl) plus lagrene ved dette produktionsårs begyndelse (46 886 000 hl). Summen af disse to tal giver de samlede disponible mængder ved begyndelsen af produktionsåret 1993/94. Der er dog intet grundlag herfor. I artikel 4 i forordning nr. 441/88 henvises der til »den gennemsnitlige *produktion* af bordvin og produkter inden bordvinsstadiet« (min fremhævelse), ikke til lagrene ved produktionsårets begyndelse. Uden hensyn til dette kan der ikke påvises nogen forskelsbehandling til skade for de italienske vinproducenter, idet Kommissionen under alle omstændigheder lagde objektive data til grund.

55 — Dette tal er summen af den gennemsnitlige produktion i hver enkelt af de af bestemmelsen omfattede medlemsstater.

56 — (79 807 000 hl x 100) : 145 069 000 hl = 55,01%.

74. For at den obligatoriske destillation kunne finde sted, og markedsligevægten kunne genoprettes, var det ifølge Kommissionen nødvendigt at anvende den nævnte ajourførte procentsats på 55,01. Denne sats skulle, som det er bestemt i artikel 4, stk. 3, i forordning 441/88, anvendes på referencemængden for hvert område. Den konstaterede forskel mellem årsproduktionen i hvert område og den ajourførte referencemængde gjorde det muligt at beregne, hvor meget hvert område bidrog til den samlede forskel (på fællesskabsplan) [57].

75. For Italiens vedkommende udgjorde bidraget til den samlede forskel 77,31%, hvorimod det for eksempelvis Frankrigs vedkommende udgjorde 11,09% og for Spaniens 2,8%.

57 — Ifølge en tabel, som Kommissionen har fremlagt som bilag til sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål, fordeler overskuddet i 1 000 hektoliter (hl) sig på følgende måde mellem medlemsstaterne ifølge disses produktionsoverslag og på grundlag af referenceprocentsatsen på 55,01%:

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

iii) Fordelingen af destillationspligten

76. Ifølge Kommissionen blev den overskudsmængde, der skulle fjernes (21 200 000 hl), fordelt på obligatorisk destillation (18 200 000 hl) og støttedestillation (3 000 000 hl), som den selv traf afgørelse om [58]. For både den obligatoriske destillations og støttedestillationens vedkommende blev den teoretiske mængde for hvert enkelt område fastsat i forhold til områdets bidrag til den samlede forskel. Italien blev således pålagt en teoretisk forpligtelse på 14 070 420 hl mod eksempelvis 524 160 hl for Spaniens vedkommende.

77. De faktisk pålagte mængder, der fremgår af forordning nr. 343/94, var, i det mindste efter hvad Kommissionen har hævdet, et resultat af drøftelserne i den Forvaltningskomité for Vin, der er blevet nedsat i henhold til artikel 83 i forordning nr. 822/87 [59]. Kommissionen gennemførte justeringen i henhold til den beføjelse, der er tillagt den i artikel 39, stk. 11, i forordning nr. 822/87, som ændret. Proceduren heri gav faktisk mulighed for, at Italien skulle foretage obligatorisk destillation af en mindre mængde (12 150 000 hl i stedet for 14 070 420 hl) til gengæld for en mere begrænset deltagelse i støttedestillationen (1 800 000 hl i stedet for

58 — Fordeling af destillationsmængden i produktionsåret 1993/94 i hektoliter (hl):

Destillation	Obligatorisk	Forebyggende	Støtte	I alt
Overskud	18 200 000	10 112 000	3 000 000	21 200 000

59 — Den italienske regering har under retsmødet rejst tvivl om Kommissionens udsagn, men da den ikke har fremlagt beviser, forekommer den mig ikke overbevisende på det punkt.

de 2 319 000 hl, der fulgte af den teoretiske beregning) [60].

78. Kommissionen har endelig anført, at den i artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87 omhandlede procentdel på 85 blev nedsat til 55 og anvendt ensartet på samtlige produktionsområder, ikke kun på Italien. Justeringerne blev foretaget efter proceduren for behandling i Forvaltningskomitéen for Vin og på grundlag af objektive kriterier, herunder den producerede mængde vin i hvert enkelt område, forbrugsudviklingen og de eksisterende lagre. Disse kriterier var faktisk til fordel for Italien, idet de gjorde det muligt at nedsætte den destillationsmængde på 14 070 420 hl, som teoretisk påhvilede landet, til 12 150 000 hl. Det fremgår heraf, at de trufne foranstaltninger ikke indebar nogen forskelsbehandling af de italienske producenter, og at den italienske regerings argumenter om det modsatte bør forkastes som grundløse.

79. Skønt Kommissionens forklaringer har overbevist mig om, at begrundelsen for forordning nr. 343/94 ikke er behæftet med en mangel, skal jeg alligevel understrege, at det på ingen måde var påkrævet, at den nævnte procentsats (55), som var blevet fastsat på fuldstændig lovlig vis, blev anført i betragtningerne til forordning nr. 343/94 — den italienske regering har i punkt 10 i sit skriftlige indlæg peget på, at procentsatsen ikke er angivet — for at gøre det klarere for læseren, hvor meget vin, der skulle destilleres. Heller ikke når der henses til de betragtninger til forordning nr. 343/94, der er citeret i det foregående, mener jeg, at der kan påvises nogen mangel ved begrundelsen for den omtvistede forordning. Dens detaljerede beskrivelse af Kommissionens ræsonnement er nemlig udtryk for et teknisk valg, som denne kunne have afstået fra, uden at begrundelsen for den anfægtede retsakt derved var blevet mangelfuld.

80. Domstolen har i sin faste praksis [61] anerkendt, at »selv om det af den begrundelse, der kræves efter EF-traktatens artikel 190, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol ... kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Heraf følger, at hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet«.

60 — Kommissionen har oplyst, at f.eks. Spanien accepterede at skulle levere 3 000 000 hl til obligatorisk destillation (i stedet for de 524 160 hl, der var fremkommet ved den teoretiske beregning), men forhøjede den mængde vin, der skulle leveres til støttedestillation, fra 86 000 hl til 400 000 hl.

61 — Jf. herom dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, og af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. II, Sml. I, s. 3799, præmis 16.

d) Fordelingen ud fra de af Italien meddelte oplysninger

81. Den nationale ret og Galileo Zaninotto har anført, at Kommissionen for produktionsåret 1993/94 fastsatte den mængde, der skulle leveres til obligatorisk destillation, på grundlag af en prognose, som var udarbejdet ud fra åbenbart forkerte oplysninger fra de italienske myndigheder. Dette hævdes at være sket på trods af, at der ifølge EF's retsforskrifter (forordning nr. 2396/84) i sådanne tilfælde skal benyttes oplysninger fra andre kilder, navnlig oplysninger, som erhvervsorganisationerne kan fremlægge.

82. Indledningsvis er det overraskende — som også den spanske regering med rette har anført — at den nationale ret og Galileo Zaninotto i realiteten begrunder Galileo Zaninotto's manglende overholdelse af hans forpligtelse med den italienske regerings manglende overholdelse af sin forpligtelse til at fremlægge præcise oplysninger. Hele den ordning, der skal gøre det muligt at udarbejde en EF-prognose for hvert produktionsår, bygger nemlig på de anmeldelser, som vinsektorens parter (medlemsstaternes producenter og administrative myndigheder) skal afgive.

83. Nærmere bestemt fremgår det af Kommissionens forordning nr. 2396/84 (artikel 1, stk. 1), at Kommissionen skal udarbejde en prognose på basis af alle disponible oplysninger, bl.a meddelelser fra medlemsstaterne (første led) og andre oplysninger, som den skønner pålidelige (andet led). Endvidere fastsættes det (stk. 3), at man, hvad angår de oplysninger, der er omhandlet i stk. 1, andet led, skal gøre brug af alle disponible informationskilder, »især« a) offentliggørelser vedrørende produktion af og handel med vin i medlemsstaterne og b) erhvervsorganisationer, der er repræsentative for produktion og handel i medlemsstaterne, specielt dem, der er repræsenteret i Den Rådgivende Komité for Vin.

84. Det fremgår følgelig af alle de relevante bestemmelser i forordning nr. 2396/84, set under ét, at Kommissionen kan nøjes med de oplysninger, som medlemsstaterne meddeler den, eller benytte andre oplysninger, som skønnes pålidelige. Endvidere skal de oplysninger, der nævnes i artikel 1, stk. 1, andet led, i forordning nr. 2396/84, ifølge forordningens artikel 2 kun anvendes, når der mellem de oplysninger, der gives af medlemsstaterne i den i artikel 1, stk. 2, omhandlede meddelelse, og de nævnte oplysninger konstateres betydelige afvigelser, der vil kunne bevirke, at vinmarkedet ikke forvaltes efter hensigten. Noget sådant er imidlertid ikke blevet påvist i det foreliggende tilfælde.

85. I øvrigt henvises der i afsnit I i Kommissionens forordning nr. 3929/87 (artikel 1-5) til »høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser, som visse erhvervsdrivende i vinsektoren skal udarbejde«, mens samme forordnings afsnit II (artikel 6-9) omhandler »meddelelser, som medlemsstaterne skal indsende« til Kommissionen. Disse meddelelser skal udarbejdes på grundlag af de høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser, som producenterne skal afgive efter den i forordning nr. 3929/87 fastsatte fremgangsmåde.

86. Kommissionen har anført, dels at der, som allerede nævnt, ved den endelige fastsættelse af destillationsmængden for hver enkelt medlemsstat tages en lang række faktorer i betragtning, dels at der kan opstå forskelle mellem prognosen og de faktiske forhold. Bestræbelserne for at sanere markedet og genoprette dets ligevægt kan imidlertid give anledning til at forhøje destillationsmængden, uden at dette for så vidt fører til uberettiget forskelsbehandling af producenter, som allerede har opfyldt deres forpligtelser, og, som det vil fremgå, uden at det er et indgreb i deres berettigede forventning.

87. Kommissionen har henvist til, at producenterne efter en korrektion af prognosen ud fra de endelige data kan blive pålagt at levere den mængde til destillation, som de skulle have destilleret i det foregående produktionsår, hvis prognosen havde været nøjagtig [62].

88. Kommissionen og den spanske regering drager ud fra det foregående og ud fra den omstændighed, at de produktionsanmeldelser, som medlemsstaterne afgiver til Kommissionen, og som bygger på producenternes, de handlendes og erhvervsorganisationernes anmeldelser, spiller en så stor rolle ved udarbejdelsen af prognosen, den, efter min mening rigtige, konklusion, at det i medfør af kompetencefordelingen mellem fællesskabsmyndighederne og de nationale myndigheder påhviler medlemsstaterne, og ikke Kommissionen, at kontrollere, om de afgivne oplysninger er korrekte [63].

e) Overførslen af ikke-destillerede mængder fra ét produktionsår til et andet

89. Galileo Zaninotto har anført, at overførslen af 1 250 000 hl, som en række producenter ulovligt havde undladt at destillere i det foregående produktionsår, var en overtrædelse af artikel 23 i forordning nr. 441/88. Han finder det utilfredsstillende, at de producenter, der havde overholdt deres forpligtelser, skulle straffes i stedet for dem, der havde overtrådt loven. Han hævder, at en sådan foranstaltning har den meningsløse konsekvens, at lovlydige producenter tvinges til enten at levere en del af deres vin til

62 — Der kan være flere årsager til manglende destillation. Ifølge Kommissionen kan der f.eks. være tale om, at individuelle producenter bevidst undlader at overholde deres forpligtelser, hvorefter de ifalder de i den nationale lovgivning fastsatte sanktioner. Forklaringen kan også være, at der er lagt tabeller (over hektarudbytter) med stigende værdier til grund, som ikke svarer til virkeligheden.

63 — Med hensyn til spørgsmålet om Kommissionens kontrol af nationale retsakter, der danner grundlag for dens egne afgørelser, skal det fremhæves, at Domstolen i dom af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313 — i en sag anlagt i henhold til traktatens artikel 173 — udtalte følgende (præmis 9-13): »Domstolen skal her bemærke, at inden for rammerne af et sagsanlæg i medfør af traktatens artikel 173 har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse om lovmæssigheden af en retsakt udstedt af en national myndighed.« Domstolen tilføjede: »Denne kendsgerning ændres ikke af den omstændighed, at den pågældende retsakt indgår i en fællesskabsretlig beslutningsproces, når det klart fremgår af kompetencefordelingen inden for det pågældende område mellem de nationale myndigheder og fællesskabsinstitutionerne, at den af de nationale myndigheder udstedte retsakt binder den beslutningstagende fællesskabsinstans og således er afgørende for ordlyden af dennes beslutning.« Domstolen fortsatte: »Dette er tilfældet, når den kompetente nationale myndighed afgiver en negativ udtalelse om en ansøgning om støtte fra EUGFL ... således [kan] et projekt kun ... modtage støtte fra EUGFL, hvis det anbefales af den medlemsstat, på hvis område det skal gennemføres, og følgelig kan Kommissionen, i tilfælde af negativ udtalelse, hverken fortsætte proceduren vedrørende behandlingen af projektet i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen, eller så meget desto mere kontrollere udtalelsens gyldighed.« Endvidere understregede Domstolen: »Under disse omstændigheder kan de mangler, hvormed udtalelsen eventuelt måtte være behæftet, under ingen omstændigheder påvirke gyldigheden af Kommissionens beslutning om at afvise ansøgningen om støtte.« Den sluttede: »Det er således de nationale retters opgave, efter omstændighederne efter en præjudiciel forelæggelse for Domstolen, at udtale sig om lovmæssigheden af den pågældende nationale retsakt under de samme kontrolbetingelser, som er gældende for enhver endelig retsakt, udstedt af den samme nationale myndighed, som vil kunne tænkes at skade tredjemand, og følgelig at vurdere, om sagen kan realitetsbehandles, også selv om de nationale processuelle regler ikke foreskriver dette i et sådant tilfælde.«

destillation i det følgende produktionsår eller at købe vin af andre producenter og levere den til destillation, når de allerede selv har solgt deres egen produktion.

90. Herom skal jeg indledningsvis bemærke følgende. For det første kan en producent, der ikke har overholdt destillationspligten, i overensstemmelse artikel 79 i forordning nr. 822/87 pålægges sanktioner i henhold til national ret. Det var i øvrigt i medfør af sådanne sanktionsbestemmelser, at Galileo Zaninotto blev pålagt den bøde, der har givet anledning til hovedsagen [64]. Endvidere udelukkes de pågældende producenter ifølge artikel 22 i forordning nr. 441/88 fra interventionsforanstaltningerne [65]. Tilsvarende sanktioner er fastsat for producenter, som afgiver forkerte anmeldelser.

91. Desuden skal det bemærkes, at producenternes misligholdelse af deres forpligtelser ikke er den eneste mulige årsag til, at det eventuelt ikke lykkes at nå op på den destillationsmængde, der er nødvendig for at sanere markedet, idet dette også kan skyldes unøjagtigheder i de oplysninger, som medlemsstaterne har meddelt Kommissionen.

92. I den forbindelse har Kommissionen med rette henvist til, at de pålagte sanktioner ikke i sig selv gør det muligt automatisk at fjerne den bordvin fra markedet, som skulle have været destilleret, men som ikke er blevet det inden for de fastsatte frister. Hvis det f.eks. var lykkedes en producent, som var forpligtet til at destillere en bestemt mængde vin, at sælge hele sin produktion i produktionsåret 1993/94, og han derfor ikke havde mere vin, der kunne leveres til obligatorisk destillation, ville den tilsvarende mængde stadig være på markedet og dermed skade saneringen af dette.

93. Da det er tvingende nødvendigt at fjerne en sådan mængde fra markedet, er det følgelig berettiget at destillere den vin, som ikke er blevet destilleret i ét produktionsår, i det følgende. Hvis den pågældende mængde fik lov til at forblive på markedet, ville det, som Kommissionen har fremhævet, skade selve formålet med den obligatoriske destillation og i sidste instans samtlige producenter, herunder navnlig dem, som havde overholdt deres pligt, og som på grund af andres misligholdelse af deres ville have gjort dette forgæves. Selv om de forskriftsmæssigt havde båret deres del af destillationsbyrden, ville foranstaltningens fordele i form af en sanering af markedet ikke komme dem til gode. Solidaritetsprincippet og princippet om sammenhængen på markedet berettiger derfor overførslen, således at målene for ordningen med obligatorisk destillation kan nås.

94. Kommissionen understreger under henvisning til solidaritetsprincippet inden for Fællesskabet, at pligten til at destillere overskuddet påhviler samtlige fællesskabsprodu-

64 — Den pågældende sanktion består, som fastsat i italiensk ret i overensstemmelse med artikel 79 i forordning nr. 822/87, i en bøde på 50 000 ITL pr. hektokilogram eller del af et hektokilogram, som ikke er blevet leveret til destillation.

65 — Bestemmelsen er udstedt i henhold til artikel 47, stk. 1, i afsnit III i forordning nr. 822/87.

center. Den mængde, som der er tale om, bortskaffes forholdsmæssigt af samtlige områders producenter. Kommissionen anfører afslutningsvis, at det er urigtigt at hævde, at byrden ved det italienske overskud på 1 285 000 hl bordvin i produktionsåret 1992/93, som ikke blev destilleret, i det følgende produktionsår 1993/94 alene blev pålagt de italienske producenter. Dette overskud, der, som Kommissionen erkender (punkt 14 i dens skriftlige indlæg), blev medregnet i de disponible mængder i produktionsåret 1993/94, blev rent faktisk fordelt på samtlige fællesskabsproducenter i overensstemmelse med solidaritetsprincippet inden for Fællesskabet.

95. På baggrund af det foregående og i betragtning af systematikken i forordning nr. 343/94 mener jeg ikke, at Kommissionen begik nogen fejl under udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt den. Den lagde med andre ord objektive kriterier til grund, både da den fastsatte den samlede mængde bordvin, der skulle destilleres i Fællesskabet, og de mængder, der skulle destilleres i de forskellige områder som omhandlet i artikel 4, stk. 2 i forordning nr. 441/88. Den tog således den samlede produktion, lagrene og de disponible mængder ved produktionsårets udgang i betragtning, ikke alene for samtlige producenter i Det Europæiske Fællesskab, men også for så vidt angår område 4 (Italien), samtlige producenter i denne medlemsstat — ikke kun, som Galileo Zaninotto hævder, kun producenterne i Veneto-området.

96. Dette synspunkt finder støtte i Domstolens praksis, idet Domstolen gentagne gange har udtalt [66], at »forbuddet mod forskelsbehandling ikke er til hinder for fællesskabsbestemmelser, ved hvilke der er indført en ordning med garantitærskler for hele det fælles marked, der fører til nedsættelse af produktionsstøtten for de pågældende erhvervsdrivende i samtlige medlemsstater, selv om overskridelsen af disse tærskler ikke skyldtes en forøgelse af produktionen i samtlige disse stater«. Domstolen tilføjede, at »inden for rammerne af en fælles markedsordning, som ikke er baseret på nationale kvoter, 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 rammerne af deres kompetence, for at imødegå risikoen for, at der på markedet opstår en uligevægt mellem produktionen og afsætningsmulighederne«.

97. Hertil kommer, at den omstændighed, at indførelsen af en foranstaltning inden for rammerne af en fælles markedsordning [67] kan have forskellige virkninger for visse producenter, der varierer med den enkelte produktions beskaffenhed og de lokale forhold, ifølge Domstolens praksis ikke kan anses for at være en forbudt forskelsbehandling, hvis foranstaltningen bygger på objektive

66 — Jf. præmis 52 i den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl. (vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om forskelsbehandling, når samtlige producenter bringes til at bære de negative følger af en overproduktion, uanset om og i hvilket omfang de har bidraget til denne overproduktion), dom af 24.1.1991, sag C-27/90, SITPA, Sml. I, s. 133, præmis 20, og af 26.3.1998, sag C-324/96, Petridi, Sml. I, s. 1333, præmis 35.

67 — I Bozzetti-sagen (dom af 9.7.1985, sag 179/84, Sml. s. 2301) var der tale om indførelse af en medansvarsafgift inden for rammerne af markedsordningen for mælk og mejeriprodukter.

kriterier, der er valgt med henblik på, at den fælles markedsordning fungerer tilfredsstillende for alle de produkter, som den omfatter [68].

98. Når man tager den vide skønsbeføjelse i betragtning, som bemyndigelsesbestemmelsen i artikel 39 i Rådets forordning nr. 822/87 tillægger Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af målsætningen om sanering af vinmarkedet, mener jeg ikke, at Kommissionen ved sin handlemåde overtrådte hverken det principielle forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, eller artikel 23 i forordning nr. 441/88.

100. Ifølge den nationale ret udgjorde den ulige fordeling af destillationsmængden, de åbenbare unøjagtigheder ved beregningen heraf og den fuldstændig vilkårlige overførsel af 1 285 000 hl bordvin umiddelbart en tilsidesættelse af fællesskabsborgernes berettigede forventning, dvs. de vinavleres berettigede forventning, som havde opfyldt destillationspligten i produktionsåret 1992/93, om ikke senere at blive pålagt yderligere byrder, der rent faktisk vedrørte produktionsåret 1992/93, idet byrderne udelukkende blev pålagt dem, fordi andre ikke havde opfyldt deres forpligtelser.

2) Andet præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

99. Det andet spørgsmål drejer sig — denne gang i relation til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — om gyldigheden af de samme bestemmelser som det første spørgsmål, nemlig 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 (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 (Italien).

101. Som Domstolen gentagne gange har fastslået [69], er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, »som udgør en del af Fællesskabets retsorden ... en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet, der kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og det skal sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten«. Samtidig har Domstolen dog præciseret [70], at »i henhold til fast retspraksis 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 underkastes indskrænkninger, der følger af eventuelle markedspolitiske eller struktur-

68 — Bozzetti-dommen, præmis 34.

69 — Jf. den i fodnote 44 nævnte dom i sagen Duff m.fl., præmis 20, og punkt 23 ff. i mit forslag til afgørelse i samme sag. Jf. også dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 30, og af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. s. 35, præmis 13.

70 — Dommen i sagen Duff m.fl., præmis 20.

politiske bestemmelser« [71]. Domstolen har endvidere understreget, at »princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun [kan] påberåbes over for fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning« [72].

102. På baggrund af denne faste praksis fra Domstolens side, på baggrund af gennemgangen i det foregående med henblik på besvarelsen af første præjudicielle spørgsmål og i betragtning af, hvor vidt et skøn Kommissionen er tillagt med hensyn til at træffe de nødvendige foranstaltninger til sanering af bordvinsmarkedet, mener jeg ikke, at de argumenter, som den nationale ret har fremført, kan tiltrædes.

103. Dette er der, nærmere bestemt, tre grunde til. For det første blev den bordvin, der skulle destilleres i produktionsåret 1993/94, som allerede nævnt fordelt på grundlag af objektive kriterier fastsat i gældende EF-retsforskrifter og talmæssige skøn meddelt af medlemsstaterne. For det andet kan der, som det er fremgået af det foregående, være forskelle mellem EF-prognosen for et produktionsår — i det foreliggende tilfælde produktionsåret 1993/94 — og den endelige opgørelse for samme produktionsår. Endelig har jeg gennemgået, hvorfor saneringen af vinmarkedet gjorde det nødvendigt at overføre den mængde bordvin, som ikke var blevet destilleret i det foregående referenceproduktionsår, til det følgende produktionsår.

104. Følgelig kan der hverken være tale om, at de producenter, der var forpligtet til at levere vin til destillation, havde en berettiget forventning, eller om, at de omtvistede fællesskabsbestemmelser tilsidesætter dette fællesskabsprincip af højere rang.

B — *Tredje og fjerde spørgsmål: hektarudbyttekriteriet*

1) Tredje præjudicielle spørgsmål: argumentet om, at det var umuligt at foretage en korrekt vurdering af hektarudbyttet for et område svarende til Italien; Kommissionens overskridelse af sine beføjelser

105. Den nationale rets tredje spørgsmål drejer sig om gyldigheden af samme bestemmelser som de to første, nemlig artikel 1, stk. 3, fjerde led, i forordning nr. 343/94 samt artikel 1, stk. 1 og 2, i forordning

71 — Domstolen fremhævede i dom af 28.10.1982, sag 52/81, Faust mod Kommissionen, Sml. s. 3745, præmis 27 — et erstatningssøgsmål anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, som drejede sig om beskyttelsesforanstaltninger mod indførsel af svampekonserves — at »Fællesskabets institutioner har et vidt skøn med hensyn til valget af de midler, der er nødvendige for at virkeliggøre deres politik, hvorfor de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning med hensyn til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger taget af disse institutioner inden for rammerne af deres frie skøn«.

72 — Jf. f.eks. den i fodnote 69 nævnte Kühn-dom, præmis 14.

nr. 465/94 [73], som ændret ved forordning nr. 610/94, men denne gang med hensyn til, om der skete en tilsidesættelse af artikel 31 i forordning nr. 822/87, og om Kommissionen overskred sine beføjelser, fordi de retlige forudsætninger for anvendelsen af denne artikel ikke var til stede.

106. Efter den nationale rets opfattelse blev afgørelsen om obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/94 truffet, uden at den retlige forudsætning om en korrekt vurdering af »hektarudbyttet« — som beregnes ved at dividere den producerede mængde med vindyrkningsarealet — var opfyldt. Da Italien endnu ikke rådede over en fortegnelse over vindyrkningsarealerne, var afgørelsen om at iværksætte obligatorisk destillation i produktionsåret 1993/94 for Italiens vedkommende fejlagtig, fordi der ikke forelå en korrekt vurdering af hektarudbyttet, hvilket er en forudsætning for, at en sådan afgørelse kan træffes. Den nationale ret har tilføjet, at anvendelsen af hektarudbyttet (hl/ha) som kriterium var til skade for de italienske producenter, fordi det blev fastsat på grundlag af ukorrekte oplysninger.

107. Galileo Zaninotto hævder, at Kommissionen traf afgørelsen på grundlag af, hvad den vidste var ukorrekte oplysninger, og uden at benytte sig af de kontrolbeføjelser på vinområdet, som fællesskabsbestemmelserne tillægger den [74]. Da den nationale retsakt, som de af Kommissionen udstedte bestemmelser støttes på, er ulovlig, må de sidstnævnte være ugyldige [75].

108. Da fjerde præjudicielle spørgsmål drejer sig om gyldigheden af bestemmelserne om hektarudbyttekriteriet, vil jeg mene, at den nationale ret med sit tredje spørgsmål har villet give udtryk for tvivl om, hvorvidt hektarudbyttet blev beregnet korrekt, når man tager i betragtning, at der ikke var noget nøjagtigt grundlag herfor, nemlig en fortegnelse over vindyrkningsarealerne.

109. Herom skal jeg fremsætte følgende bemærkninger. Ifølge gældende

73 — Den nationale ret anmoder ligeledes Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 465/84, som ikke findes. Jeg henviser til mine bemærkninger herom i punkt 52.

74 — Han har navnlig henvist til artikel 1 i Rådets forordning nr. 2048/89 af 19.6.1989 om generelle regler for kontrollen inden for vinsektoren (EFT L 202, s. 32). Ifølge de to første betragtninger til forordningen indeholder den regler, der skal sikre ensartet anvendelse af fællesskabsbestemmelserne med henblik på dels at forbedre de allerede gældende kontrolprocedurer på nationalt plan og på fællesskabsplan, dels at styrke det direkte samarbejde mellem de instanser, der varetager kontrollen inden for vinsektoren. Endvidere indeholder den generelle regler for oprettelsen og funktionen af en fællesskabsstruktur, bestående af et korps af inspektører, der er specialiserede i vinkontrol, og som har til opgave på Kommissionens vegne at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsbestemmelserne. Endelig omfatter den ifølge tredje betragtning regler for, hvorledes de nationale instanser og Kommissionen skal yde hinanden gensidig bistand med henblik på at sikre en hensigtsmæssig anvendelse af forskrifterne for vinsektoren, bl.a. gennem præventive foranstaltninger og efterforskning vedrørende overtrædelser eller handlinger, der formodes at indebære tilsidesættelser af bestemmelserne.

75 — Galileo Zaninotto har bl.a. anført, at de arealer i Italien, hvor der dyrkes vin, ikke udgør 900 000 ha, men kun 700 000 ha.

EF-retsforskrifter [76] gør fortegnelsen over vindyrkningsarealerne det i teorien lettere at kontrollere oplysningerne om de dyrkede (tilplantede) arealer og produktionens størrelse, men fortegnelsen giver i hvert fald ikke uden videre oplysninger om høst og lagre for en given produktion. Disse oplysninger meddeles Kommissionen af medlemsstaterne på grundlag af de høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser, som producenterne selv, dvs. de personer, der udøver virksomhed på vinområdet, skal afgive i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 3929/87.

110. Ved fastsættelsen af, hvor meget bordvin der skal destilleres i hver enkelt medlemsstat, tages der derfor ikke hensyn til, hvilke arealer vinen kommer fra, men — som den spanske regering med rette har understreget — udelukkende til den i medlemsstaten producerede mængde. I øvrigt fremgår det af artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87, at hektarudbyttet ikke kommer i betragtning ved fordelingen af den samlede destillationsmængde mellem medlemsstaterne. Til gengæld tages der hensyn til hektarudbyttet, når den mængde, som den enkelte medlemsstat er pålagt, skal fordeles mellem de destillationspligtige producenter [77].

111. Jeg mener ikke, at der er forhold i denne sag, som på overbevisende måde godtgør, eller som ud fra en fortolkning af gældende retsforskrifter gør det muligt at fastslå, at det er berettiget at antage, at de regler, som hektarudbyttet bestemmes efter, og hvorefter det på grundlag af hektarudbyttet fastsættes, hvor meget vin producenterne skal destillere, ikke kan fungere, så længe der ikke findes en fortegnelse over vindyrkningsarealerne. Som Kommissionen korrekt har anført, er det medlemsstaterne, der meddeler de oplysninger, som danner grundlag for hektarudbyttekriteriet (hl/ha). Endelig afhænger den mængde vin, som den enkelte producent skal destillere, principielt af det dyrkede areal og de høstanmeldelser, som han selv afgiver.

112. Desuden har Galileo Zaninotto for så vidt angår argumentet om, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser, og endog har gjort sig skyldig i magtfordrejning, ikke forelagt tilstrækkelige beviser til, at det — med hensyn til magtfordrejning — kan fastslås, at

76 — Indførelsen af en fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer er foreskrevet i artikel 80 i forordning nr. 822/87. Spørgsmålet herom er i øvrigt reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2392/86 af 24.7.1986 om udarbejdelse af en fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer (EFT L 208, s. 1), som er blevet ændret flere gange, først og fremmest ved Rådets forordning (EF) nr. 1549/95 af 29.6.1995 (EFT L 148, s. 37).

77 — Desuden har Kommissionen oplyst, at indførelsen af en fortegnelse over vindyrkningsarealerne har givet anledning til tekniske vanskeligheder i medlemsstaterne, og at der ved udgangen af februar 1997 kun var to lande (Tyskland og Luxembourg), der rådede over en praktisk anvendelig fortegnelse. De øvrige medlemsstater, herunder Italien, havde endnu ikke været i stand til at udarbejde en fortegnelse eller til at gøre den eksisterende praktisk anvendelig. For at løse dette spørgsmål har Rådet udstedt forordning (EF) nr. 1596/96 af 30.7.1996 om ændring af forordning nr. 2392/86 (EFT L 206, s. 38), hvorved fristen for udarbejdelsen af en grafisk referencebase, der dækker hele det område, inden for hvilket der dyrkes vin, blev forlænget til den 31. december 1998. Den grafiske referencebase er et bærende element i fortegnelsen over vindyrkningsarealerne og skal efter udarbejdelsen anvendes som referencegrundlag for forvaltningen af Fællesskabets markedsforanstaltninger på vinområdet.

det »af objektive, relevante og indbyrdes sammenhængende omstændigheder« fremgår, at den omtvistede retsakt blev udstedt udelukkende, eller dog i det mindste overvejende, for at forfølge andre mål end de angivne [78].

2) Fjerde præjudicielle spørgsmål: hektarudbyttet som kriterium for fordelingen af destillationsmængden; tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, navnlig på grund af, at den trufne foranstaltning var »åbenbart uhensigtsmæssig«

113. Såvel den nationale ret som Galileo Zaninotto har anført, at artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87, hvorefter den mængde vin, som den enkelte producent skal destillere, skal fastsættes på grundlag af udbyttet pr. hektar, er ugyldig, fordi den er i strid med proportionalitetsprincippet. Den foranstaltning, der blev truffet, var efter deres opfattelse absolut uegnet i forhold til målene for den obligatoriske destillation, nemlig at sanere markedet og at tilskynde producenterne til at producere kvalitetsvin og nedbringe produktionen af vin af dårlig kvalitet. De hævder, at hektarudbyttekriteriet er utilstrækkeligt [79] og uegnet i relation til Fællesskabets mål, da det hverken kan identificere vin af dårlig kvalitet eller overskudsvin. Det »straffer« uforholdsmæssigt de producenter, der fremstiller vin af god kvalitet, som er let at afsætte, og som ikke skaber overskud, og det begunstiger reelt producenter af dårlig vin, som sikres et væsentligt tilskud. Derfor bliver der reelt tale om en strukturforanstaltning, ikke om en konjunkturforanstaltning. Desuden findes der bedre egnede kriterier, f.eks. de faktiske lagre ved produktionsårets udgang.

114. Rådet, Kommissionen og den spanske regering har på deres side anført, at hektarudbyttekriteriet er et nødvendigt og hensigtsmæssigt middel til at nå det fastsatte mål, og at dets ulemper på ingen måde overstiger dets fordele.

a) Domstolens praksis vedrørende proportionalitetsprincippet og omfanget af Kommissionens kontrolbeføjelser

115. Efter fast retspraksis kræver proportionalitetsprincippet, som er en ranghøjere regel, og som hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, at »fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke gå[r] videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det 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

78 — Jf. f.eks. dom af 11.7.1990, sag C-323/88, Sermes, Sml. I, s. 3027, præmis 33, af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 134, og den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 27.

79 — De henviser i den forbindelse til en meddelelse af 22.7.1993 fra Kommissionen, s. 8.

uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål« [80].

116. Med hensyn til domstolskontrollen med fællesskabslovgivers anvendelse af proportionalitetsprincippet inden for den fælles landbrugspolitik skal jeg endvidere pege på, at fællesskabslovgiver efter fast retspraksis [81] »på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved traktatens artikel 40 og 43. Det følger heraf, 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« [82].

117. Valget af en bestemt løsning på et problem inden for rammerne af den fælles markedsordning for et produkt, f.eks. på vinmarkedet, er med andre ord udtryk for det vide skøn, som traktaten tillægger Rådet på dette område. Rådet har således beføjelse til, efter at have taget en lang række faktorer i betragtning, at vælge den løsning, som det mener er den bedste.

118. I det foreliggende tilfælde har Rådet udnyttet denne beføjelse til at vælge, at der, når visse betingelser er opfyldt, kan iværksættes obligatorisk destillation for at sanere vinmarkedet.

119. I øvrigt har Rådet besluttet, at det for at finde frem til, hvor megen vin der skal destilleres i hvert enkelt område, er mest hensigtsmæssigt at benytte hektarudbyttet som kriterium ved fastsættelsen af den procentdel af den enkelte vinavlers produktion, der skal destilleres.

120. Da Rådet traf dette valg, kunne det naturligvis ikke nøjagtigt vide, hvilke resultater de regler, som det havde udarbejdet, ville få på alle punkter. Om denne problematik har Domstolen gentagne gange fastslået [83], at »lovligheden af en fællesskabsretsakt ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet«. Domstolen har nærmere udtalt [84]: »Når

80 — Jf. f.eks. den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 41, dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. I, s. 2237, præmis 21, af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 12, af 4.7.1996, sag C-295/94, Hüpeden, Sml. I, s. 3375, præmis 14, og af samme dato, sag C-296/94, Pietsch, Sml. I, s. 3409, præmis 15.

81 — Jf. f.eks. de nævnte domme i sagerne Schräder, præmis 22, og Fedesa, præmis 14, samt dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 89 og 90.

82 — Jf. f.eks. den i fodnote 80 nævnte dom i sagen Fedesa m.fl., præmis 14, og den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42.

83 — Jf. f.eks. dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder, Sml. s. 125, præmis 14, og den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 43.

84 — Jf. f.eks. den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 43, og den i fodnote 44 nævnte dom i sagen Wuidart m.fl., præmis 14.

fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må 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.«

121. Følgelig kan der kun være tale om, at de i artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87 omhandlede foranstaltninger er ugyldige som stridende mod proportionalitetsprincippet, hvis de er åbenbart uhensigtsmæssige eller unødvendige i forhold til de tilsigtede mål.

122. Derfor skal det for det første undersøges, hvilket mål de anfægtede retsforskrifter tilsigter, og for det andet skal det fastslås, om den foranstaltning, som Rådet traf, var åbenbart uhensigtsmæssig eller unødvendig i forhold til dette mål, og om foranstaltningens ulemper oversteg dens fordele.

b) Det tilsigtede mål

123. Ifølge 44. betragtning til forordning nr. 822/87 er »obligatorisk destillation ... den mest effektive foranstaltning til at absorbere overskuddet på bordvinsmarkedet; det er derfor nødvendigt at fastsætte, at denne foranstaltning skal udløses, når der kan konstateres alvorlig uligevægt på markedet, og der må fastsættes præcise kriterier til vurdering af denne uligevægt«.

124. Med hensyn til fordelingen af den samlede mængde, der skal destilleres, hedder det i 45. betragtning, at »vejrforholdene og virkningerne af strukturpolitikken kan give anledning til en forskellig produktionsudvikling i Fællesskabets forskellige områder ...«

125. Endelig forklares det i 47. betragtning, hvorfor den procentdel af produktionen, der skal leveres til obligatorisk destillation, fastsættes på grundlag af hektarudbyttet: »... det er rimeligt at fordele forpligtelserne mellem producenterne på grundlag af deres hektarudbytte og åbne mulighed for ikke at ramme producenter, som har lavt udbytte; forskellene mellem produktionsområderne gør det berettiget at åbne mulighed for at fastsætte forskellige satser for producenterne i de enkelte områder«.

126. Efter min opfattelse stemmer disse mål, dvs. nedbringelse af overskuddet af bordvin på vinmarkedet, bekæmpelse af alvorlig markedsuligevægt ved fastsættelse af præcise kriterier til vurdering af denne uligevægt, rimelig fordeling af forpligtelserne mellem producenterne på grundlag af hektarudbyttet (hl/ha) og hensyntagen til forskellene mellem produktionsområderne, overens med den fælles landbrugspolitiks mål, således som de beskrives i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) og c). Destillationsforanstaltningerne er således udtryk for Rådets forsøg på at bringe de forskellige mål i traktatens artikel 39 i samklang med hinanden, samtidig med at de skal skabe stabilitet på vinmarkedet [85], men uden at se bort fra, at det er nødvendigt at opretholde producenternes individuelle indkomst [86].

c) Foranstaltningens nødvendighed og hensigtsmæssighed

127. Obligatorisk destillation på grundlag af hektarudbyttet [87] er den vigtigste ligevægtsskabende faktor med henblik på saneringen af vinmarkedet [88], idet den meget lave opkøbspris for bordvin til obligatorisk destillation virker præventivt for overskudsproducenterne [89].

128. Byrdefordelingen mellem producenterne på grundlag af hektarudbyttet er følgelig resultatet af et nødvendigt valg, der bygger på et objektivt og let anvendeligt kriterium. Efter min opfattelse er valget ikke »åbenbart fejlagtigt«, idet det tilsigter, at størsteparten af byrden ved den obligatoriske destillation pålægges de producenter, der bærer hovedansvaret for overskudsproduktionen på bordvinsmarkedet.

129. På samme måde kan den trufne foranstaltning ikke anses for at være uhensigtsmæssig, og slet ikke åbenbart uhensigtsmæssig, i forhold til målet for den obligatoriske destillation, da producenternes

85 — Jf. f.eks. dom af 18.9.1986, sag 116/82, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2519, præmis 28.

86 — Jf. f.eks. den i fodnote 61 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 24, den i fodnote 45 nævnte dom i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 32, og den i fodnote 81 nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 47.

87 — Jeg erindrer om, at hektarudbyttet (hl/ha) i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 822/87 og artikel 5 i forordning nr. 3929/87 bygger på producenternes egne anmeldelser.

88 — Kommissionen har i sin meddelelse af 22.7.1993, KOM(380), til Rådet om vinpolitikkens udvikling og fremtid (punkt 3, s. 10) fremhævet, at den obligatoriske destillation fortsat skal være ordningens »bærende element«, da kun den kan fjerne markedsoverskuddet for en acceptabel udgift. Vinmarkedet har i årevis været præget af konstant strukturel uligevægt.

89 — F.eks. fastsættes i henhold til artikel 39, stk. 6, i forordning nr. 822/87, som ændret ved artikel 1, nr. 2, i forordning nr. 1441/88, opkøbsprisen for bordvin, der skal leveres til obligatorisk destillation, til 50% eller 40% af orienteringsprisen, alt efter hvor stor en mængde, der skal destilleres. Nærmere bestemt er prisen 50% for de første 12 500 000 hl destilleret vin og 40% for resten.

betaling for den vin, der leveres til obligatorisk destillation, er lavere end markedspriserne [90].

130. At hektarudbyttekriteriet ikke er fuldstændig uhensigtsmæssigt i forhold til målet for den obligatoriske destillation, nemlig en sanering af vinmarkedet, kan også udledes af, at der blandt de kriterier, der kunne træde i stedet for det, ikke findes noget kriterium, om hvilket det overbevisende kan siges, at det er godtgjort, at det klart er mere hensigtsmæssigt eller ønskværdigt i henseende til proportionalitet, rimelig fordeling og sikkerhed.

131. Som påpeget af Kommissionen og Rådet ville et kriterium baseret på en reduktion af den enkelte producents vindyrkningsareal føre til en begrænsning af den udøvede virksomhed uden nødvendigvis at formindske hektarudbyttet. På samme måde ville et kriterium baseret på vinens pris kunne udelukke producenter af billige vine fra markedet, også selv om den pågældende vin ikke nødvendigvis var af dårlig kvalitet og kunne afsættes. Endelig kan man, som påpeget af Rådet, vanskeligt benytte et kriterium baseret på lagrene ved produktionsårets udgang, idet disse lagre er vanskelige at kontrollere [91].

d) Fordele over for ulemper

132. Jeg er netop nået frem til, at hektarudbyttekriteriet er et nødvendigt og hensigtsmæssigt middel til at nå målet for den obligatoriske destillation, nemlig at fjerne overskuddet. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt hektarudbyttekriteriet frembyder flere ulemper end fordele for de pågældende producenter, skal jeg fremsætte følgende bemærkninger.

90 — Jeg skal nævne, at Revisionsretten i Særberetning nr. 4/87 om »Fællesskabets destillationsordninger for vin med Kommissionens svar« (EFT 1987 C 97, s. 36) har udtalt følgende om ordningen for obligatorisk destillation af bordvin, som er baseret på producenternes hektarudbytter:
»7.9.Ordningen betragtes i almindelighed som et effektivt middel til at løse problemet med overskudsproduktionen af vin inden for Fællesskabet, idet den gradvise gennemførelse af reglerne skal afholde producenterne fra at tilstræbe høje udbytter.
7.10.Selv om Retten erkender, at ordningen er et skridt i den rigtige retning, er den dog af den opfattelse, at reglerne sandsynligvis ikke i væsentlig grad kan begrænse produktionen, især af følgende grunde:
a) De priser, der tilbydes, svarende til 50% af orienteringsprisen, er stadig fordelagtige for producenterne i visse områder.
b) De gennemførelsesbestemmelser, Kommissionen har udstedt, åbner mulighed for overførsel af producenternes forpligtelser. Ordningen får derfor ringe værdi som modtræk mod høje udbytter, så meget mere som producenten kan overføre sin forpligtelse til en producent i et andet vindyrkningsområde inden for Fællesskabet, hvor der måske endog leveres en anden type vin. Det er Rettens opfattelse, at en sådan overførselsordning strider mod ånden i Det Europæiske Råds aftale, der udtrykkeligt tog sigte på at begrænse høje udbytter.«
(Det er tale om Det Europæiske Råd i Dublin den 11.12.1984).

91 — Jeg kan nævne, at Kommissionen i den i fodnote 88 omtalte meddelelse af 22.7.1993 til Rådet fandt det tænkeligt, at man kunne anvende en ordning, hvorefter den enkelte medlemsstat som fordelingskriterium benyttede ikke alene hektarudbyttet, men også lagrene ved produktionsårets udgang eller ethvert andet objektivt kriterium.

133. Indledningsvis gør hektarudbyttekriteriet det muligt at tilstræbe markedsligevægt uden at pålægge producenterne en uforholdsmæssigt stor byrde, eftersom disse kan vælge, hvor stor del af deres produktion, de vil levere til destillation, og fordi de, som den spanske regering med rette har anført, modtager betaling [92] for vin, som de ellers ville have svært ved at afsætte.

135. Som det fremgår af denne gennemgang, udgør anvendelsen af hektarudbyttekriteriet ved fastsættelsen af, hvor megen vin der skal leveres til obligatorisk destillation i tilfælde af alvorlig uligevægt på vinmarkedet, således ikke en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

C — *Femte præjudicielle spørgsmål: definitionen af Italien som ét produktionsområde*

134. Som Kommissionen har anført (punkt 27 i dens skriftlige indlæg) er kriteriet desuden ingenlunde absolut, idet det modificeres af opdelingen af Fællesskabets område i produktionsområder, hvilket gør det muligt at tage hensyn til de enkelte områders særlige kendetegn. Hvis Fællesskabets område som helhed udgjorde ét stort område, ville hele områder med et lavt hektarudbytte ikke være forpligtet til at destillere en del af deres produktion. Dette er grunden til, at producenterne i hvert enkelt område i Fællesskabet skal levere en bestemt mængde bordvin til obligatorisk destillation, bortset fra i tilfælde, hvor hektarudbyttet er usædvanlig lavt, og hvor producenterne i overensstemmelse med artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 822/87 kan fritages for deres forpligtelse til at destillere en del af deres produktion. Den destillationspligtige mængde er forholdsmæssigt større for de producenters vedkommende inden for et givet område, som har et større hektarudbytte.

136. Den nationale ret har i sit femte spørgsmål rejst tvivl om gyldigheden af artikel 4, stk. 2, fjerde led, i forordning nr. 441/88, hvorefter Italien skal betragtes som ét produktionsområde (område 4).

137. Den nationale ret og Galileo Zaninotto har anført, at denne irrationelle mangel på en opdeling af det italienske område og den ensartede forvaltning af det, som den medfører, er uforenelig med områdets faktiske forskelligartethed i geografisk henseende (dvs. med hensyn til vejrforhold, landskabets struktur osv.) og, især, ud fra et ønologisk synspunkt (dvs. med hensyn til de producerede vines kvalitet og kvantitet). Galileo Zaninotto har under retsmødet særlig henvist til, at Kommissionen har opdelt Spanien i to dele

92 — Denne betaling udgør som tidligere nævnt 50% af orienteringsprisen for de første 12 500 000 hl og 40% for resten.

(region A og B), hvoraf kun den ene (region B) er omfattet af ordningen for obligatorisk destillation [93].

138. Den nationale ret har anført, at Kommissionen ved den måde, hvorpå den fordelte destillationsmængden mellem staterne, overskred de grænser, som Domstolen har pålagt den med hensyn til udøvelsen af dens skøn i forbindelse med gennemførelsen af den fælles markedsordning for det aktuelle produkt [94], idet fordelingen ikke stemte overens med den berørte medlemsstats faktiske strukturer.

139. Indledningsvis skal det bemærkes, at Kommissionen — for at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling — i henhold til traktatens artikel 155, fjerde led, udøver de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter. Artikel 39 i Rådets forordning nr. 822/87 pålægger Kommissionen at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til artiklen for så vidt angår de nærmere regler for obligatorisk destillation.

140. Ifølge Domstolens faste praksis [95] »følger [det] af traktatens opbygning, som artikel 155 må ses som en del af, samt af praktiske hensyn, at begrebet gennemførelse skal fortolkes vidt. Da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadig og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den fornødne hurtighed, kan Rådet se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide beføjelser. Derfor må grænserne for denne kompetence hovedsagelig bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål bag markedsordningen«.

141. Ifølge artikel 39, stk. 3, første afsnit, i Rådets forordning nr. 822/87 skal den samlede destillationsmængde fordeles mellem de forskellige produktionsområder i Fællesskabet, opgjort pr. medlemsstat. Dette valg skyldes en række hensyn, som ifølge artikel 4 i forordning nr. 441/88 dels vedrører produktions- og klimaforholdene, dels de bestående forskelle mellem medlemsstaterne på det administrative og juridiske plan, bl.a. med hensyn til kooperativernes og producentsammenslutningernes interne opbygning [96].

93 — Denne opdeling er foretaget ved artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 343/94. Jeg kan nævne, at den obligatoriske destillation i Spanien i produktionsåret 1993/94 omfattede 3 000 000 hl.

94 — Retten henviser bl.a. til den i fodnote 44 nævnte dom i sagen Wuidart m.fl., hvor der var rejst spørgsmål om, hvorvidt en medlemsstat kunne betragte hele sit område som én enkelt region i relation til en bestemmelse i en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt (i den konkrete sag den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter).

95 — Jf. f.eks. dom af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil m.fl., Sml. s. 2049, præmis 16, af 8.6.1989, sag 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Sml. s. 1653, præmis 15, og af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 14.

96 — I øvrigt har Kommissionen ikke for Italiens vedkommende, som for Spaniens, benyttet sig af den i artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 441/88 omhandlede mulighed for at bestemme, at produktionsområderne som omhandlet i artikel 39, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 822/87 skal svare til administrative enheder, der er større end kommuner, og omfatte administrative enheder, for hvilke der foreligger statistiske oplysninger vedrørende de i artikel 39, stk. 3, andet afsnit, andet led, i forordning (EØF) nr. 822/87 omhandlede referenceproduktionsår.

142. Som Kommissionen og den spanske regering med rette har understreget, er det indlysende, at overensstemmelse mellem et produktionsområde og en medlemsstat set fra et administrativt synspunkt gør det overordentlig meget lettere for de nationale myndigheder at indsamle oplysninger. Disse oplysninger er uomgængeligt nødvendige for udarbejdelsen af den prognose for et givet produktionsår, som gør det muligt at fastslå, om der er behov for iværksætte destillation for at sanere markedet.

143. Det har i øvrigt været forbundet med objektive vanskeligheder for de italienske myndigheder at indsamle de nødvendige oplysninger inden for den i fællesskabsbestemmelserne fastsatte frist. Dette var grunden til, at Kommissionen for produktionsåret 1993/94 udstedte forordning nr. 610/94, som udelukkende omhandlede Italien (område 4), der, som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 465/94, ikke rettidigt havde fremsendt de foreskrevne oplysninger om produktionen af bordvin og om dennes fordeling på udbytteklasser. Det havde derfor ikke været muligt at fastsætte den procentsats, der skulle anvendes på den enkelte destillationspligtiges produktion for at bestemme, hvor megen vin han skulle levere til destillerierne.

144. I øvrigt fastsættes de referenceperioder, som i henhold til artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87, blev anvendt ved bestemmelsen af, i hvilken udstrækning der var behov for at iværksætte obligatorisk destillation i perioden 1993/94, på grundlag af oplysninger, som er indsamlet af medlemsstaterne, og som er repræsentative for hele det nationale område.

145. For så vidt angår de klimaforhold og ønologiske vilkår, som skal tages i betragtning ved afgrænsningen af produktionsområderne, mener jeg, at Kommissionen i medfør af artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87 har et vidt skøn.

146. Mere konkret kan jeg henvise til, at Kommissionen på landbrugsområdet »er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen eller de af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser« [97].

147. I det foreliggende tilfælde udøvede Kommissionen de vide beføjelser, som artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87 tillægger den. Ganske vist omfatter område 4, dvs. Italien, i lighed med alle andre områder i medlemsstaterne, vinavlsregioner med varierende kendetegn [98]. Men inden for område 4 sker der en udligning inden for de forskellige vinavlsregioner. Kommissionen hævder at have anlagt den vurdering, som den berørte medlemsstat var enig i, at der objektivt set ikke var tilstrækkelig grund til at foretage en vanskelig opdeling af dette område i forskellige »produktionsunderområder«. Kommissionen

97 — Jf. dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 13.

98 — Kommissionen nævner som eksempel, at hektarudbyttet i Puglia, Emilia-Romagna og Veneto svarer til landsgennemsnittet, eller endog er højere, og dermed adskiller sig fra udbyttet på eksempelvis Sicilien, som er mindre end landsgennemsnittet.

kan ikke siges at have anvendt sin skønsbeføjelse forkert, når, som den understreger, en sådan underopdeling ville have medført store administrative vanskeligheder, idet der ikke findes objektive historiske forudsætninger, der kan begrunde en anden opdeling af medlemsstaterne i produktionsområder. I øvrigt er det, som Kommissionen også understreger, ikke bevist, at noget sådant ville have ført til en mere retfærdig fordeling af destillationsforpligtelsen.

148. På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at Kommissionen ikke lagde forkerte oplysninger til grund eller foretog en åbenbar fejlvurdering af omstændighederne, da den udstedte den omtvistede artikel 4, stk. 2, fjerde led, i forordning nr. 441/88, og jeg finder, at den handlede inden for rammerne af det skøn, som artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 822/87 tillægger den.

D — *Sjette og syvende spørgsmål: forlængelsen af producenternes frist for levering af vin til obligatorisk destillation*

149. Sjette og syvende spørgsmål drejer sig om gyldigheden af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 3151/94, hvorved Kommissionen forlængede fristen for levering af bordvin for produktionsåret 1993/94 til obligatorisk destillation indtil den 29. januar 1995.

1) Sjette præjudicielle spørgsmål: overtrædelse af retsforskrifterne

150. Den nationale ret har i sit sjette spørgsmål rejst tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 3151/94, idet den gør gældende, at bestemmelsen er i strid med retsforskrifterne, nærmere bestemt artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87, fordi forudsætningerne for anvendelsen af denne bestemmelse ikke var opfyldt.

151. Den nationale ret og Galileo Zaninotto har anført. at det er meningsløst at ville sanere en markedsuligevægt i 1995, der vedrører det foregående produktionsår 1993/94. Med forlængelsen af fristen for obligatorisk destillation mistede den obligatoriske destillation den konjunkturbetingede karakter, som den burde have ifølge artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 822/87, og den nævnte bestemmelse i forordning nr. 3151/94 må derfor være ugyldig, da der ikke er noget retsgrundlag for den.

152. Galileo Zaninotto har anført, at der, da der ikke fandtes bordvin til destillation fra produktionsåret 1993/94, indtraf en usædvanlig prisstigning på vin bestemt til destillation. Den i forordning nr. 3151/94 omhand-

lede forlængelse af fristen for levering af den mængde bordvin fra 1993/94-høsten, som de enkelte producenter skulle levere til obligatorisk destillation, var en indirekte indrømmelse af, at de berørte producenter for at opfylde denne forpligtelse var nødt til at anvende vin fra det følgende produktionsår 1994/95.

153. Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Jeg mener, at det fremgår af det mål, som fællesskabslovgiver havde sat sig ved udstedelsen af forordning nr. 3151/94, at den anfægtede bestemmelses gyldighed ikke kan drages i tvivl.

154. Nærmere bestemt fremhæver Kommissionen i femte betragtning til forordning nr. 3151/94, at »for at tage hensyn til Fællesskabets bestemmelser om ophævelse af langfristede oplagringskontrakter ... blev fristerne herfor forlænget ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1960/94; på grund af særlige forhold i nogle vinproduktionsregioner har disse leveringsforpligtelser imidlertid ikke kunnet opfyldes inden den fastsatte dato; *for at undgå en alt for hård straf* af disse vinproducenter, bør de fortsat have mulighed for at opfylde de forpligtelser vedrørende obligatorisk destillation, de har indgået for produktionsåret 1993/94, under hensyntagen til passende straffeforanstaltninger ...« (min fremhævelse).

155. Det fremgår med andre ord af denne betragtning, at beslutningen om at forlænge fristen for levering af bordvin til obligatorisk destillation blev truffet af objektive og konkrete årsager, således som Kommissionen har anført. Forlængelsen med 140 dage, fra den 11. september 1994 til den 29. januar 1995, var en undtagelsesforanstaltning, som ikke blot blev truffet for at tage hensyn til nødvendigheden af at gøre det lettere for producenterne at overholde deres forpligtelser, men også for at fremme destillationen af vin, som var oplagret på langfristede kontrakter. Kommissionen havde ved forordning nr. 1960/94 givet de berørte producenter mulighed for at opsige sådanne kontrakter, således at den pågældende vin kunne leveres til obligatorisk destillation indtil den 27. august 1994.

156. Da producenterne i visse områder ikke havde kunnet levere den del af deres produktion, der skulle underkastes obligatorisk destillation, inden fristens udløb, blev denne ved forordning nr. 3151/94 forlænget til den 29. januar 1995, således at de kunne levere den mængde bordvin, som de var forpligtet til, på et lidt senere tidspunkt, dog mod at få en mindre pris for den. Denne imødekommelse skulle gøre det muligt for dem at undgå de bøder, som de risikerede at blive pålagt i henhold til den nationale lovgivning.

157. Som Kommissionen korrekt har fremhævet, var der tale om en undtagelsesforanstaltning, som den, med forvaltningskomitéens tilslutning, traf i henhold til de beføjelser, som er tillagt den ved artikel 39, stk. 11, i forordning nr. 822/87, og som klart var til fordel for de producenter, der endnu ikke havde opfyldt deres forpligtelser, her-

under Galileo Zaninotto. Kommissionen handlede med andre ord inden for rammerne af de forvaltningsmæssige beføjelser, som forordning nr. 822/87 tillægger den.

158. Foranstaltningen havde desuden et markedssanerende formål, idet den tog sigte på at forhindre, at bordvin, som ikke var blevet destilleret i ét produktionsår, i vidt omfang blev overført til senere produktionsår, hvilket dels ville have medført yderligere destillationsomkostninger i førstnævnte produktionsår, dels have bragt ordningen for obligatorisk destillation som sådan i fare.

2) Syvende præjudicielle spørgsmål: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

159. Den nationale ret har i sit sjette spørgsmål rejst tvivl om gyldigheden af bestemmelsen i artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 3151/94 med den begrundelse, at den er i strid med det proportionalitetsprincip, som fællesskabsinstitutionernes foranstaltninger skal respektere.

160. Den nationale ret finder ikke, at den anfægtede bestemmelse på nogen måde kunne bidrage til opfyldelsen af det mål, som er fastsat i den fælles markedsordning for vin, og at den derfor var i strid med proportionalitetsprincippet. Kommissionen havde nemlig besluttet at iværksætte destillation af en bestemt mængde bordvin på trods af, at det produktionsår, for hvilket saneringen skulle finde sted (1993/94), var udløbet, og at det nye produktionsår (1994/95) allerede var begyndt. Efter den nationale rets opfattelse var bestemmelsen med andre ord ikke det hensigtsmæssige og nødvendige middel, der gjorde det muligt at nå det tilstræbte mål, nemlig en sanering af vinmarkedet i produktionsåret 1993/94.

161. Med hensyn til Domstolens praksis vedrørende proportionalitetsprincippet skal jeg henvise til min gennemgang i det foregående. På samme måde henviser jeg til min behandling af sjette præjudicielle spørgsmål for så vidt angår formålet med de omtvistede bestemmelser, således som dette fremgår af femte betragtning til forordning nr. 3151/94.

162. Jeg vil mene, at forlængelsen af fristen for levering af bordvin til destillation var en nødvendig og hensigtsmæssig foranstaltning til sanering af vinmarkedet for et bestemt produktionsår, og at Kommissionens vurdering heraf ikke var åbenbart fejlagtig. Vin, som ikke er blevet destilleret i et produktionsår, skal nemlig destilleres, selv om det efterfølgende produktionsår allerede er begyndt, således at man, som Kommissionen med rette har understreget, undgår, at hele ordningen for obligatorisk destillation, der har til formål at genskabe ligevægten på markedet, når der er et overskud af bordvin, fuldstændig mister sit indhold.

VII — Forslag til afgørelse

163. Af ovenstående grunde foreslår jeg, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, besvares på følgende måde:

»Gennemgangen i det foregående 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, andet afsnit (sammenholdt med bilaget for så vidt angår den del, der vedrører område 4), 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. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin

— 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

— 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.«