CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS van 28 mei 1998 *

Inhoudsoverzicht

I — Inleiding ..... I - 6634

II — Het juridisch kader ..... I - 6634

A — Het gemeenschapsrecht ..... I - 6634

1) Verordening nr. 822/87 van de Raad ..... I - 6634

2) De toepassingsverordeningen van de Commissie ..... I - 6641

a) De verordeningen nrs. 2396/84 en 3929/87 van de Commissie ..... I - 6641

b) Verordening nr. 441/88 van de Commissie ..... I - 6642

c) Verordening nr. 343/94 van de Commissie ..... I - 6644

d) De verordeningen nrs. 465/94 en 610/94 van de Commissie ..... I - 6645

e) De verordeningen nrs. 1960/94 en 3151/94 van de Commissie ..... I - 6647

B — Het nationale recht ..... I - 6648

III — De feiten ..... I - 6648

IV — De prejudiciële vragen ..... I - 6648

V — De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen ..... I - 6649

A — Algemeen ..... I - 6649

B — De ontvankelijkheid van de zesde en de zevende vraag ..... I - 6651

VI — Antwoorden op de prejudiciële vragen ..... I - 6651

A — De eerste en de tweede vraag: de totale hoeveelheid wijn die in Italië in het wijnoogstjaar 1993/1994 moest worden gedistilleerd ..... I - 6652

1) Eerste prejudiciële vraag: schending van het discriminatieverbod ..... I - 6652

a) De gestelde vragen ..... I - 6652

b) De rechtspraak van het Hof ..... I - 6654

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

c) De hoeveelheid die in Italië moest worden gedistilleerd ..... I - 6654

i) De vaststelling van de totale te distilleren hoeveelheid ..... I - 6655

ii) Het voor de vaststelling van de distillatieverplichting gehanteerde criterium ..... I - 6657

iii) De verdeling van de distillatieverplichting ..... I - 6658

d) De verdeling op basis van de door Italië meegedeelde gegevens ..... I - 6660

e) Overdracht („overheveling") van niet gedistilleerde hoeveelheden van het ene wijnoogstjaar naar het andere ..... I - 6661

2) De tweede prejudiciële vraag: schending van het vertrouwensbeginsel ... I - 6664

B — De derde en de vierde vraag: het criterium inzake de opbrengst per hectare ..... I - 6665

1) Derde prejudiciële vraag: onmogelijkheid om de opbrengst per hectare voor het gebied „Italië" juist te beoordelen; bevoegdheidsoverschrijding door de Commissie ..... I - 6665

2) Vierde prejudiciële vraag: de verdeling van de te distilleren hoeveelheden op basis van het criterium inzake de opbrengst per hectare; schending van het evenredigheidsbeginsel, met name kennelijke ongeschiktheid van de genomen maatregel ..... I - 6668

a) De rechtspraak van het Hof inzake het evenredigheidsbeginsel en de omvang van 's Hofs toetsingsbevoegdheid ..... I - 6668

b) Het nagestreefde doel ..... I - 6670

c) Het noodzakelijke en geschikte karakter van de maatregel ..... I - 6671

d) De afweging van de voor- en nadelen ..... I - 6672

C — De vijfde prejudiciële vraag: het feit dat Italië als één enkel productiegebied is aangemerkt ..... I - 6673

D — De zesde en de zevende vraag: de verlenging van de aan de producenten toegekende termijn voor de levering van de aangegeven hoeveelheden aan de distilleerderijen ..... I - 6676

1) Zesde prejudiciële vraag: schending van de wet ..... I - 6676

2) Zevende prejudiciële vraag: schending van het evenredigheidsbeginsel ... I - 6678

VII — Conclusie ..... I - 6679

I — Inleiding

1. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht uitspraak te doen op het verzoek van de Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van een reeks bepalingen van verordeningen betreffende de regeling inzake de verplichte distillatie van tafelwijn, die is ingevoerd in het kader van de poging om de wijnmarkt te saneren.

II — Het juridisch kader

A — *Het gemeenschapsrecht*

1) Verordening nr. 822/87 van de Raad

2. Overeenkomstig de artikelen 42 en 43 van het Verdrag stelde de Raad op 16 mei 1987 verordening (EEG) nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt vast [1], waarbij de basisregeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt opnieuw werd gecodificeerd.

3. De gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt is een complex geheel en omvat voorschriften betreffende de productie en de controle op de ontwikkeling van het wijnbouwpotentieel (titel I, artikelen 2-14), voorschriften betreffende oenologische procédés en behandelingen (titel II, artikelen 15-26), een prijsregeling en voorschriften betreffende de interventies en andere maatregelen tot sanering van de markt (titel III, artikelen 27-51), een regeling van het handelsverkeer met derde landen (titel IV, artikelen 52-63), voorschriften betreffende het verkeer en het in de handel brengen (titel V, artikelen 64-73), en, tot slot, enkele algemene bepalingen (titel VI, artikelen 74-87).

4. Volgens artikel 1, lid 6, van verordening nr. 822/87 [2] vangt het wijnoogstjaar jaarlijks aan op 1 september en eindigt het op 31 augustus van het daaropvolgende jaar.

5. Ingevolge artikel 3, lid 1, van verordening nr. 822/87 dienen de producenten van voor de wijnbereiding bestemde druiven en de produ-

1 — PB L 84, blz. 1.

2 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1734/91 van de Raad van 13 juni 1991 (PB L 163, blz. 6).

centen van most en wijn ieder jaar opgave te doen van de oogst, en moeten de producenten van druivenmost en van wijn alsmede de handelaren, met uitzondering van de kleinhandelaren, jaarlijks opgave doen van de hoeveelheden druivenmost en wijn die zij in hun bezit hebben.

6. Artikel 31 van verordening nr. 822/87 bepaalt:

„1. Jaarlijks wordt vóór 10 december een productie- en behoefteraming opgesteld teneinde de in de Gemeenschap beschikbare hoeveelheden te bepalen en de behoeften van de Gemeenschap te schatten, zulks met inbegrip van de te verwachten invoer uit en uitvoer naar derde landen.

2. De productie- en behoefteraming vermeldt de beschikbare hoeveelheden en de behoeften van de Gemeenschap inzake wijn, en wel op zodanige wijze dat daaruit het onderscheiden aandeel van tafelwijn en van v. q. p. r. d. blijkt.

3. De Commissie zendt aan de Raad voor elk wijnoogstjaar een definitieve balans over het voorafgaande wijnoogstjaar inzake de beschikbare hoeveelheden en het verbruik in de Gemeenschap.

4. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 83."

Ik herinner eraan, dat artikel 83 voorziet in een procedure volgens welke het Comité van beheer voor wijn [3], dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, zich uitspreekt met de in artikel 148, lid 2, van het Verdrag bedoelde meerderheid. [4]

7. Ter verzekering van het evenwicht op de wijnmarkt en met het oog op de sanering van die markt voorziet verordening nr. 822/87 in, onder meer, maatregelen op het gebied van preventieve distillatie (artikel 38) [5], verplichte

3 — Luidens artikel 82 is dit comité samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en staat het onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Commissie, die niet aan de stemming deelneemt.

4 — Artikel 83 bepaalt:
„1. In de gevallen waarvoor in deze verordening uitdrukkelijk is voorgeschreven dat de in dit artikel vastgestelde procedure moet worden toegepast, leidt de voorzitter deze procedure bij het comité in, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een lidstaat.
2. De vertegenwoordiger van de Commissie dient een ontwerp in van de te nemen maatregelen. Het comité brengt over deze maatregelen advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de aan een onderzoek onderworpen vraagstukken. Het comité spreekt zich uit met de meerderheid bedoeld in artikel 148, lid 2, van het Verdrag.
3. De Commissie stelt maatregelen vast, die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien echter deze maatregelen niet in overeenstemming zijn met het door het comité uitgebrachte advies, worden zij door de Commissie onverwijld ter kennis van de Raad gebracht; in dat geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, tot ten hoogste een maand na deze kennisgeving uitstellen.
De Raad kan binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen."

5 — Meer concreet bepaalt artikel 38, lid 1, van verordening nr. 822/87, betreffende de voorwaarden waaronder preventieve distillatie kan plaatsvinden, dat wanneer zulks op grond van de oogstverwachtingen of om de kwaliteit van de op de markt gebrachte producten te verbeteren nodig is, elk wijnoogstjaar met ingang van 1 september en tot een nader te bepalen datum de mogelijkheid kan worden geopend tot preventieve distillatie van tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt. Bovendien is volgens lid 2 van hetzelfde artikel de aankoopprijs voor wijn die voor preventieve distillatie wordt geleverd, gelijk aan ten minste 65 % van de oriëntatieprijs. De regeling inzake preventieve distillatie is gebaseerd op vrijwilligheid van de producent.

distillatie (artikel 39) en marktondersteuningsdistillatie (artikel 41) [6], die door de Commissie worden vastgesteld op de wijze als voorzien in, respectievelijk, de artikelen 38, 39 en 41.

8. Van deze bepalingen verdienen die betreffende de verplichte distillatie van tafelwijn bijzondere toelichting.

9. In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat het uit de markt nemen van bepaalde hoeveelheden wijn [7] met het oog op distillatie een maatregel ter ondersteuning van de prijzen is. Tegelijkertijd is die maatregel echter gericht op het beheer of, liever gezegd, het wegwerken van de overschotten, en beoogt hij een einde te maken aan een situatie waarin de markt een ernstig gebrek aan evenwicht vertoont. De producenten kunnen de hoeveelheid wijn die zij voor de preventieve distillatie leveren, aftrekken van de voor de verplichte distillatie te leveren hoeveelheid.

10. Uit artikel 39 van verordening nr. 822/87 blijkt mijns inziens, dat bij de verplichte distillatie vier opeenvolgende stadia kunnen worden onderscheiden en dat de Commissie dienaangaande over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Concreet: a) de Commissie besluit tot verplichte distillatie wanneer de markt een ernstig gebrek aan evenwicht vertoont; b) de Commissie stelt de totale te distilleren hoeveelheid vast teneinde te verzekeren, dat de overschotten worden weggewerkt en een normale marktsituatie wordt hersteld; c) de totale te distilleren hoeveelheid wordt over de verschillende naar lidstaten gegroepeerde productiegebieden van de Gemeenschap verdeeld, en, ten slotte, d) de in elk productiegebied te distilleren hoeveelheid wordt over de producenten van dat gebied verdeeld.

11. Meer gedetailleerd bepaalt artikel 39, lid 1, van verordening nr. 822/87:

„1. Wanneer voor een wijnoogstjaar de markt voor tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt, een ernstig gebrek aan evenwicht vertoont, wordt tot verplichte distillatie van tafelwijn besloten.

Van een ernstig gebrek aan evenwicht op de markt als bedoeld in de eerste alinea, wordt geacht sprake te zijn:

a) wanneer de bij de aanvang van het wijnoogstjaar geconstateerde beschikbare hoeveelheden het normale gebruik met meer dan vier maanden overtreffen of

6 — Artikel 41, lid 1, van verordening nr. 822/87 bepaalt, dat in de wijnoogstjaren waarin tot verplichte distillatie wordt besloten, de mogelijkheid van distillatie wordt geopend vanaf de inwerkingtreding van de desbetreffende maatregel. Tijdens deze zelfde wijnoogstjaren kunnen ook andere passende maatregelen worden getroffen, indien de situatie van de tafelwijnmarkt zulks vereist. Bovendien is volgens de leden 1 en 2 van artikel 41 marktondersteuningsdistillatie niet alleen mogelijk naast verplichte distillatie, maar ook wanneer niet tot verplichte distillatie is besloten. De hoeveelheid wijn waarvoor de in artikel 41 bedoelde maatregelen worden getroffen, mag echter niet groter zijn dan 6 200 000 hectoliter (hl), tenzij de Raad anders beslist. De aan de wijnproducenten betaalde prijs is gelijk aan 82 % van de oriëntatieprijs (artikel 41, lid 6, juncto artikel 29, eerste alinea, van verordening nr. 822/87); dit is dus een veel gunstiger prijs dan de prijs die wordt betaald in geval van verplichte distillatie.

7 — Het gaat hierbij in het algemeen, maar niet noodzakelijkerwijze, om wijn van inferieure kwaliteit.

b) wanneer de productie meer dan 9 % hoger ligt dan het normale gebruik of

c) wanneer het gewogen gemiddelde van de representatieve prijzen van alle soorten tafelwijn bij de aanvang van een wijnoogstjaar en gedurende een nader te bepalen periode lager blijven dan 82 % van de oriëntatieprijs." [8]

12. De leden 2, 3 [9], 4 [10] en 5 van artikel 39 luiden als volgt:

„2. De Commissie bepaalt welke hoeveelheden voor verplichte distillatie moeten worden geleverd om de productieoverschotten te kunnen wegwerken en daardoor een met name wat de aan het einde van het wijnoogstjaar te verwachten beschikbare hoeveelheden en de prijzen betreft normale marktsituatie te kunnen herstellen.

3. De overeenkomstig lid 2 bepaalde totale te distilleren hoeveelheid wordt over de verschillende naar lidstaten gegroepeerde productiegebieden van de Gemeenschap verdeeld.

De in elk productiegebied te distilleren hoeveelheid is evenredig aan het geconstateerde verschil tussen:

— enerzijds, de productie van tafelwijn en van nader te bepalen producten in een voorstadium van tafelwijn in het betrokken gebied voor het betrokken wijnoogstjaar, en

— anderzijds, een uniform percentage van de gemiddelde productie van tafelwijn en van nader te bepalen producten in een voorstadium van tafelwijn in het betrokken gebied over drie opeenvolgende referentiewijnoogstjaren.

Tot en met het wijnoogstjaar 1993/1994

— bedraagt het uniforme percentage 85 %;

8 — Volgens artikel 27, leden 2, 3 en 4, van verordening nr. 822/87 wordt voor elke soort tafelwijn elk wijnoogstjaar vóór 1 augustus een oriëntatieprijs voor het daaropvolgende wijnoogstjaar vastgesteld. Deze prijs wordt vastgesteld op grond van het gemiddelde van de prijzen die gedurende de twee wijnoogstjaren die aan het tijdstip van vaststelling voorafgaan, voor de betrokken wijnsoort worden geconstateerd, alsmede op grond van het prijsverloop tijdens het lopende wijnoogstjaar. Ten slotte wordt de oriëntatieprijs vastgesteld in het productiestadium en, naar gelang van de wijnsoort, uitgedrukt in eeu per % vol per hectoliter of in eeu per hectoliter.

9 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1566/93 van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 154, blz. 39; zie artikel 1, punt 5).

10 — De tekst van lid 4 is die welke ingevolge artikel 1, punt 1, van verordening (EEG) nr. 1441/88 van de Raad van 24 mei 1988 (PB L 132, blz. 1) in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke tekst.

— zijn de opeenvolgende referentiewijnoogstjaren 1981/1982, 1982/1983 en 1983/1984.

(...)

4. De overeenkomstig lid 3 bepaalde te distilleren hoeveelheid wordt over de verschillende tafelwijnproducenten van elk productiegebied verdeeld.

De door de producenten met distillatieverplichting te distilleren hoeveelheid is gelijk aan een nader te bepalen percentage van hun in hun productieopgave vermelde productie van tafelwijn en van nader te bepalen producten in een voorstadium van tafelwijn.

Dit percentage resulteert uit een opklimmende schaal die wordt vastgesteld aan de hand van de opbrengst per hectare, en kan naar gebied verschillen op grond van de opbrengsten die in het verleden zijn behaald.

Behalve voor gebieden waar de opbrengst aanzienlijk lager ligt dan de gemiddelde opbrengst in de Gemeenschap, is dit percentage:

— gelijk aan nul voor de opbrengsten die minstens lager dan 70 % van de gemiddelde opbrengst in het betrokken gebied voor tafelwijn liggen en

— mag het niet lager zijn dan 75 % voor opbrengsten die hoger liggen dan 200 % van de gemiddelde opbrengst in het betrokken gebied voor tafelwijn.

Het percentage van de in de vierde alinea, eerste streepje, bedoelde gemiddelde opbrengst kan volgens de procedure van artikel 83 worden gewijzigd aan de hand van de omvang van de productie en de totale hoeveelheid die gedistilleerd moet worden in de Gemeenschap en in elk productiegebied.

De hoeveelheid tafelwijn die elke producent voor distillatie moet leveren, is gelijk aan de hoeveelheid die overeenkomstig de derde, de vierde en de vijfde alinea wordt bepaald; de producent mag evenwel de hoeveelheid tafelwijn of wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt welke voor de in artikel 38 genoemde distillatie is geleverd, geheel of gedeeltelijk van eerstgenoemde hoeveelheid aftrekken.

5. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de in elk van de overeenkomstig lid 9 afgebakende productiegebieden geproduceerde hoeveelheden tafelwijn, uitgesplitst naar opbrengstklassen. Bij de uitwerking van deze gegevens wordt uitgegaan van de in artikel 3 bedoelde productieopgaven.

Op de grondslag van deze kennisgevingen wordt overgegaan tot:

a) vaststelling van de totale, in de Gemeenschap te distilleren hoeveelheid;

b) verdeling van deze hoeveelheid over de in lid 3 bedoelde productiegebieden;

c) bepaling, in samenwerking met de betrokken lidstaten, van het op de productie van elk der betrokken producenten toe te passen percentage om de voor elk gebied bepaalde te distilleren hoeveelheid te bereiken.

(...)"

13. Artikel 39, lid 11, eerste alinea, [11] bepaalt: „Indien zich tijdens de wijnoogstjaren 1987/1988 tot en met 1993/1994 moeilijkheden voordoen waardoor de uitvoering of een evenwichtige toepassing van de in lid 1 bedoelde verplichte distillatie in het gedrang kan komen, worden de nodige maatregelen voor een daadwerkelijke toepassing van de distillatie vastgesteld volgens de procedure van artikel 83."

In de tweede alinea van lid 11 [12] zijn de grenzen bepaald van de in beginsel aan de Commissie toegekende bevoegdheid om de nodige maatregelen voor een daadwerkelijke toepassing van de verplichte distillatie vast te stellen. Deze alinea luidt als volgt:

„Deze maatregelen:

a) mogen geen betrekking hebben op de bepalingen van dit artikel betreffende:

— de verdeling over de verschillende productiegebieden,

11 — In de versie die ingevolge verordening nr. 1566/93 (artikel 1, punt 5) in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke tekst.

12 — Zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1972/87 van de Raad van 2 juli 1987 (PB L 184, blz. 26).

— de referentiewijnoogstjaren,

— de voor de gedistilleerde wijn te betalen prijzen;

b) kunnen een aanpassing inhouden van het in lid 3, derde alinea, eerste streepje, bedoelde percentage van 85, maar alleen in het geval waarin voor een bepaald wijnoogstjaar de verhouding tussen de beschikbare hoeveelheden tafelwijn en het normale gebruik daarvan aanmerkelijk is gewijzigd ten opzichte van die verhouding in de in lid 3, derde alinea, bedoelde referentiewijnoogstjaren."

14. Artikel 39, lid 9, van verordening nr. 822/87 bepaalt:

„Volgens de procedure van artikel 83 worden vastgesteld:

(...)

— het besluit over te gaan tot de in lid 1 bedoelde distillatie;

— de bepalingen ter uitvoering van lid 2 en de in dat lid bedoelde totale te distilleren hoeveelheid;

— de criteria voor de afbakening van de in lid 3 bedoelde, naar lidstaat gegroepeerde productiegebieden en de afbakening van die gebieden;

— het uniforme percentage, de opeenvolgende referentiewijnoogstjaren en de verdeling van de te distilleren hoeveelheden over de in lid 3 bedoelde, naar lidstaat gegroepeerde gebieden;

— de opklimmende schaal en de percentages bedoeld in lid 4,

(...)"

15. Volgens artikel 79, lid 1, van verordening nr. 822/87 ten slotte nemen de lidstaten de nodige maatregelen om de communautaire bepalingen in de wijnbouwsector te doen naleven.

2) De toepassingsverordeningen van de Commissie

a) De verordeningen nrs. 2396/84 en 3929/87 van de Commissie

16. Verordening (EEG) nr. 2396/84 van de Commissie van 20 augustus 1984 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor het opstellen van de productie- en behoefteraming in de wijnsector [13], bepaalt in artikel 1, lid 1:

„1. De productie- en behoefteraming wordt door de Commissie opgesteld aan de hand van alle beschikbare gegevens, met name:

— van de lidstaten ontvangen mededelingen;

— alle andere informatie die zij betrouwbaar acht."

13 — PB L 224, blz. 14. Het gaat hierbij om verordening nr. 2396/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3643/87 van de Commissie van 3 december 1987 (PB L 342, blz. 11), en bij verordening (EEG) nr. 3373/89 van de Commissie van 9 november 1989 (PB L 325, blz. 19).

17. De leden 2 [14] en 3 bepalen:

„2. Voor de toepassing van lid 1, eerste streepje, delen de lidstaten uiterlijk op 30 november van het lopende wijnoogstjaar aan de Commissie ten minste de gegevens mede die zijn opgenomen in de bijlage (...)

(...)

3. Voor de in lid 1, tweede streepje, bedoelde informatie wordt gebruik gemaakt van alle beschikbare informatiebronnen, en met name:

a) publicaties betreffende productie en handel in de lidstaten;

b) de beroepsorganisaties die representatief zijn voor productie en handel in de lidstaten, inzonderheid die welke zijn vertegenwoordigd in het Raadgevend Comité voor wijn."

14 — Zoals aangevuld bij artikel 1 van verordening nr. 3373/89.

Volgens de bijlage bij verordening nr. 2396/84 [15] moeten aan de Commissie worden meegedeeld: a) benodigde gegevens voor de opstelling van de productie- en behoefteraming, b) distillatieramingen en c) ramingen betreffende het intracommunautaire handelsverkeer.

18. Artikel 2 van verordening nr. 2396/84 bepaalt:

„Van de in artikel 1, lid 1, tweede streepje, bedoelde informatie wordt slechts gebruik gemaakt wanneer wordt geconstateerd dat tussen die informatie en de door de lidstaten overeenkomstig artikel 1, lid 2, medegedeelde gegevens een aanzienlijk verschil bestaat waardoor het goede beheer van de wijnmarkt in gevaar kan komen."

19. Verordening (EEG) nr. 3929/87 van de Commissie van 17 december 1987 betreffende de opgaven van oogsten, productie en voorraden van wijnbouwproducten [16], bepaalt in artikel 6, lid 2:

„2. De lidstaten stellen een raming op van de opbrengst per hectare bij de productie van tafelwijn op hun grondgebied.

Zij doen de Commissie vóór 20 januari mededeling van de resultaten van deze raming, met een onderverdeling in de volgende opbrengstklassen (...)"

20. Artikel 6, lid 2, zelf definieert de opbrengstklassen in hectoliters per hectare (hierna: „hl/ha"). [17]

21. Volgens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 3929/87 stellen de lidstaten de Commissie vóór 15 februari in kennis van de definitieve resultaten van de indeling van de productie overeenkomstig de in artikel 6, lid 2, bedoelde opbrengstklassen.

b) Verordening nr. 441/88 van de Commissie

22. Verordening (EEG) nr. 441/88 van de Commissie van 17 februari 1988 houdende uitvoeringsbepalingen voor de in artikel 39 van verordening nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie [18], bepaalt in artikel 3:

„Bij de vaststelling van de totale hoeveelheid verplicht te distilleren tafelwijn wordt reke-

15 — Zoals vervangen bij die van verordening nr. 3643/87.

16 — PB L 369, blz. 59.

17 — Het betreft de volgende zes opbrengstklassen:
— 45 hl/ha of minder,
— meer dan 45 hl/ha, doch niet meer dan 70 hl/ha,
— meer dan 70 hl/ha, doch niet meer dan 90 hl/ha,
— meer dan 90 hl/ha, doch niet meer dan 110 hl/ha,
— meer dan 110 hl/ha, doch niet meer dan 140 hl/ha,
— meer dan 140 hl/ha, doch niet meer dan 200 hl/ha,
— meer dan 200 hl/ha.

18 — PB L 45, blz. 15.

ning gehouden met de noodzaak ervoor te zorgen dat de voorraden aan het einde van het wijnoogstjaar een zodanige omvang hebben dat de beschikbare hoeveelheden voor het volgende wijnoogstjaar in ieder geval voor het normale gebruik voldoende zijn."

23. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 441/88 bepaalt:

„1. De in artikel 39, lid 3, van verordening (EEG) nr. 822/87 bedoelde productiegebieden worden bepaald met inachtneming van productieomstandigheden en klimaat, en van de tussen de lidstaten bestaande administratieve en juridische verschillen, met name ten aanzien van de interne organisatie van de wijnbereidingscoöperaties en de producentengroeperingen.

Deze gebieden moeten samenvallen met administratieve eenheden die groter zijn dan een gemeente en een aantal administratieve eenheden omvatten, waarvoor de statistische gegevens inzake de in artikel 39, lid 3, tweede alinea, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 822/87 bedoelde referentiewijnoogstjaren beschikbaar zijn."

24. Hetzelfde artikel 4 van verordening nr. 441/88 [19] bakent in lid 2 de productiegebieden van de Gemeenschap af: gebied 1 komt overeen met Duitsland, gebied 2 met Luxemburg, gebied 3 met Frankrijk, gebied 4 met Italië, gebied 5 met Griekenland, gebied 6 met Spanje, en gebied 7 met Portugal.

25. Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 441/88 [20] bepaalt:

„3. De productiegemiddelden voor tafelwijn en producten in een voorstadium van tafelwijn in de in lid 2 bedoelde gebieden zijn, voor de drie opeenvolgende wijnoogstjaren 1981/1982, 1982/1983 en 1983/1984, de volgende:

— gebied 1:	1 341 700 hl,
— gebied 2:	57 300 hl,
— gebied 3:	40 182 000 hl,
— gebied 4:	64 163 000 hl,
— gebied 5:	4 632 000 hl,
— gebied 6:	27 500 000 hl,
— gebied 7:	7 250 000 hl."

19 — Zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 1, van verordening (EEG) nr. 3699/92 van de Commissie van 21 december 1992 (PB L 374, blz. 54).

20 — Zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 2, van verordening nr. 3699/92.

26. Artikel 12, lid 4, van verordening nr. 441/88 luidt:

„4. De tafelwijn wordt uiterlijk geleverd op:

— 31 juli bij levering aan een distilleerderij,

— 15 juli bij levering aan een bereider van distillatiewijn.

De wijn kan nog tot 15 maanden na bovengenoemde data worden geleverd. In dat geval wordt de aankoopprijs voor de betrokken hoeveelheden verlaagd met een bedrag dat overeenkomt met 50 % van de voor het betrokken wijnoogstjaar vastgestelde steun. De steun, alsmede de prijs voor de alcohol die uit de betrokken wijn wordt bereid en aan het interventiebureau wordt geleverd, worden met hetzelfde bedrag verlaagd."

27. Volgens artikel 12, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 441/88 mogen de distillatiewerkzaamheden niet na 31 augustus worden verricht.

28. Artikel 23, eerste alinea, van verordening nr. 441/88 beklemtoont, dat de verplichting tot distillatie van de door elke producent te leveren hoeveelheden onverminderd blijft bestaan bij het verstrijken van de met name in artikel 12, leden 4 en 5, eerste alinea, genoemde uiterste data. [21]

c) Verordening nr. 343/94 van de Commissie

29. In deze context is verordening (EG) nr. 343/94 van de Commissie van 15 februari 1994 vastgesteld, tot instelling van de in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie en houdende afwijking van uitvoeringsbepalingen ter zake voor het wijnoogstjaar 1993/1994. [22] [23]

21 — Artikel 23, tweede alinea, bepaalt: „Na die datum wordt de aankoopprijs voor de geleverde hoeveelheden en de prijs van de daaruit verkregen alcohol welke aan het interventiebureau wordt geleverd, verminderd met een bedrag dat gelijk is aan de voor de betrokken distillatie vastgestelde steun voor neutrale alcohol. Voor de distillatieproducten die niet aan het interventiebureau worden geleverd, wordt geen steun uitgekeerd."

22 — PB L 44, blz. 9.

23 — Ik herinner eraan, dat tot preventieve distillatie van bepaalde hoeveelheden wijn voor het wijnoogstjaar 1993/1994 werd besloten bij verordening (EEG) nr. 2094/93 van de Commissie van 28 juli 1993 tot opening van de in artikel 38 van verordening nr. 822/87 bedoelde preventieve distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 (PB L 190, blz. 23). Artikel 38, lid 2, van verordening nr. 822/87 bepaalt, dat de aankoopprijs voor wijn die wordt geleverd voor preventieve distillatie, gelijk is aan 65 % van de oriëntatieprijs.

30. Artikel 1 van verordening nr. 343/94 bepaalt:

„1. Voor het wijnoogstjaar 1993/1994 wordt besloten tot de in artikel 39, lid 1, van verordening (EEG) nr. 822/87 bedoelde distillatie.

2. De totale hoeveelheid te distilleren tafelwijn bedraagt 18 200 000 hl.

3. De hoeveelheden die in de in artikel 4, lid 2, van verordening (EEG) nr. 441/88 van de Commissie bedoelde gebieden moeten worden gedistilleerd zijn:

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

(...)" [24]

d) De verordeningen nrs. 465/94 en 610/94 van de Commissie

31. Verordening (EG) nr. 465/94 van de Commissie van 1 maart 1994 tot vaststelling, voor het wijnoogstjaar 1993/1994, van de percentages van de tafelwijnproductie die moeten worden geleverd voor de in artikel 39 van verordening nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie, voor de gebieden 3 en 6 [25], bepaalt in artikel 1:

„1. Ter uitvoering van artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 441/88 wordt de productie van de oogst 1993/1994 opgesplitst in de volgende opbrengstklassen (...) [voor de gebieden 3 en 6].

2. De gemiddelde opbrengst van gebied 3 bedraagt 62,7 hectoliter per hectare en die van gebied 6 bedraagt 26,2 hectoliter per hectare."

24 — Ik herinner eraan, dat de in geval van verplichte distillatie betaalde prijs deze maatregel voor de producenten onaantrekkelijk maakt. Die prijs is gelijk aan de oriëntatieprijs en kan zelfs lager zijn, al naar gelang de totale te distilleren hoeveelheid; artikel 4 van verordening nr. 343/94 heeft de aankoopprijs voor tafelwijn die wordt geleverd voor verplichte distillatie, vastgesteld op 0,83 ECU per % vol alcohol en per hectoliter (% vol/hl).

25 — PB L 58, blz. 2.

32. Artikel 2 van dezelfde verordening bepaalt:

„De door elke producent voor distillatie te leveren hoeveelheid wordt vastgesteld door toepassing op de in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 441/88 bedoelde hoeveelheid van het in de tabel van de bijlage vermelde percentage dat overeenkomt met de opbrengst die wordt bepaald overeenkomstig artikel 7 van die verordening (...)"

33. Verordening (EG) nr. 610/94 van de Commissie van 18 maart 1994 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 465/94 [26], werd vastgesteld nadat Italië de gegevens betreffende de tafelwijnproductie en de verdeling daarvan naar opbrengstklasse had meegedeeld, zodat de percentages van de productie van elke distillatieplichtige voor het gebied 4 moesten worden vastgesteld.

34. Artikel 1 van verordening nr. 610/94 bepaalt:

„Verordening (EG) nr. 465/94 wordt als volgt gewijzigd:

1) In de titel worden de woorden ‚voor de gebieden 3 en 6' geschrapt.

2) In artikel 1, lid 1, wordt het volgende punt c) ingevoegd:

‚c) Gebied 4

Productie verkregen met een opbrengst uitgedrukt in hectoliter per hectare van:

— 45 of minder: 1 887 143 hectoliter,

— meer dan 45 doch niet meer dan 70: 8 394 081 hectoliter,

— meer dan 70 doch niet meer dan 90: 11 843 922 hectoliter,

— meer dan 90 doch niet meer dan 110: 10 209 474 hectoliter,

— meer dan 110 doch niet meer dan 125: 4 853 825 hectoliter,

— meer dan 125 doch niet meer dan 140: 2 002 827 hectoliter,

— meer dan 140 doch niet meer dan 170: 1 261 827 hectoliter,

— meer dan 170 doch niet meer dan 200: 195 041 hectoliter,

— meer dan 200: 238 774 hectoliter.'

26 — PB L 77, blz. 12.

3) Aan artikel 1, lid 2, wordt de volgende alinea toegevoegd:

‚De gemiddelde opbrengst van gebied 4 bedraagt 77 hectoliter per hectare.'

4) De bijlage wordt vervangen door de bijlage bij deze verordening."

35. De in artikel 2 van verordening nr. 465/94 bedoelde bijlage, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94, beschrijft in detail, hoe de „door elke producent voor distillatie te leveren hoeveelheid" moet worden vastgesteld. Deze hoeveelheid wordt vastgesteld door toepassing op het productievolume van elke tafelwijnproducent [27] van het in de tabel van de bijlage vermelde percentage, dat overeenkomt met de opbrengst per hectare [28] (hectoliters per hectare, hl/ha). [29]

e) De verordeningen nrs. 1960/94 en 3151/94 van de Commissie

36. Bij verordening (EG) nr. 1960/94 van 27 juli 1994 tot vaststelling van een afwijking voor het wijnoogstjaar 1993/1994 inzake de levering door de producenten van de in het kader van de verplichte distillatie en de marktondersteuningsdistillatie te leveren hoeveelheden tafelwijn [30], heeft de Commissie [31] de termijn voor de levering van de tafelwijn aan een distilleerderij verlengd tot 27 augustus 1994 en de termijn voor de distillatieverrichtingen vastgesteld op 20 september 1994.

37. Bovendien is bij artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 3151/94 van de Commissie van 21 december 1994 tot vaststelling van een verdere afwijking voor het wijnoogstjaar 1993/1994 inzake de levering door de producenten van de in het kader van de verplichte distillatie te leveren hoeveelheden tafelwijn [32] — zoals later gerectificeerd [33] —, de termijn voor de levering van wijn voor de verplichte distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 verlengd [34] tot 140 dagen na 11 september 1994, dat wil zeggen tot 29 januari 1995.

27 — Dit volume is gedefinieerd in artikel 6 van verordening nr. 441/88.

28 — Deze opbrengst is gedefinieerd in artikel 7 van verordening nr. 441/88.

29 — Zo blijkt bijvoorbeeld uit deze bijlage, dat in gebied 4 (Italië) bij een opbrengst van 50 hl/ha het percentage 5,8 % bedraagt, terwijl het bij een opbrengst van, respectievelijk, 100, 200 en 300 hl/ha oploopt tot 40,1 %, 87 % en 89 %.

30 — PB L 198, blz. 96.

31 — In afwijking van artikel 12, lid 4, eerste streepje, en lid 5, van verordening nr. 441/88.

32 — PB L 332, blz. 32.

33 — PB 1994, L 341, blz. 76.

34 — In afwijking van verordening nr. 343/94 en artikel 12, lid 4, tweede alinea, en lid 5, van verordening nr. 441/88.

B — *Het nationale recht*

38. Artikel 4, lid 11, van het Italiaanse wetsbesluit van 7 september 1987, dat na amendering is omgezet in de wet van 4 november 1987, stelt een administratieve geldboete op de niet-nakoming van de distillatieverplichting van artikel 39 van verordening nr. 822/87 en de gemeenschapsbepalingen ter uitvoering van die verordening.

III — De feiten

39. G. Zaninotto is een wijnbouwer uit de regio Treviso. Bij beschikking nr. 70 van 15 februari 1996 legde de bevoegde Italiaanse administratie, het Ispettorato Centrale Repressione Frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Algemene inspectie fraudebestrijding — Afdeling Conegliano — Ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw), hem de in artikel 4, lid 11, van het wetsbesluit van 7 september 1987 [35] bedoelde geldboete [36] op wegens overtreding van artikel 39 van verordening nr. 822/87, op grond dat hij in het wijnoogstjaar 1993/1994 zijn verplichting tot distillatie van tafelwijn niet was nagekomen.

Meer concreet had Zaninotto 379,47 hl wijn niet voor verplichte distillatie geleverd, terwijl hij dat ingevolge de gemeenschapsregeling had moeten doen.

40. Op 30 april 1996 kwam Zaninotto tegen de desbetreffende beschikking op bij de Pretore di Conegliano. De verwerende administratie concludeerde tot verwerping van het beroep.

IV — De prejudiciële vragen

41. In het kader van dat geschil heeft de Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, zeven prejudiciële vragen gesteld betreffende de geldigheid van verschillende gemeenschapsbepalingen op het gebied van de verplichte distillatie [37], te weten:

1) Artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 en artikel 1, lid 1, sub c,

35 — Omgezet in de wet van 4 november 1987.

36 — Volgens verzoeker in het hoofdgeding bedroeg die boete 18 900 000 LIT.

37 — Ik herinner eraan, dat de bepalingen betreffende de hoeveelheid tafelwijn die in gebied 4, dat wil zeggen Italië, voor de verplichte distillatie moet worden geleverd, het voorwerp zijn geweest van twee beroepen tot nietigverklaring (zie beschikking Gerecht van 29 juni 1995, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto c. a./Commissie, T-183/94, Jurispr. blz. II-1941, en beschikking van de president van het Gerecht van 15 maart 1995, Cantine dei colli Berici coop. arl./Commissie, T-6/95 R, Jurispr. blz. II-647), die geen van beide zijn geslaagd. In zaak T-183/94 werd het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de verzoekers niet individueel door de bestreden handelingen waren geraakt.

lid 2, tweede alinea, en lid 3 (en de bijlage, voor zover zij gebied 4 betreft), van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94 met betrekking tot gebied 4, wegens schending van het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag, alsmede schending van artikel 23 van verordening nr. 441/88.

2) Artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 en artikel 1, leden 1, 2 en 3, van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94, wegens schending van het vertrouwensbeginsel.

3) Artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 en artikel 1, leden 1, 2 en 3, van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94, wegens schending van artikel 31 van verordening nr. 822/87, en overschrijding van bevoegdheid, doordat niet aan een wezenlijke voorwaarde van die bepaling was voldaan.

4) Artikel 39, lid 4, van verordening nr. 822/87 wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, voor zover daarin de hoeveelheid wordt vastgesteld die elke producent voor wie de verplichting geldt, moet laten distilleren; deze bepaling is volkomen ongeschikt ter verwezenlijking van het nagestreefde doel.

5) Artikel 4, lid 2, vierde streepje, van verordening nr. 441/88.

6) Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94 wegens schending van de wet, schending van artikel 39, lid 1, van verordening nr. 822/87, en omdat niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing ervan.

7) Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94 wegens schending van het beginsel van de evenredigheid van gemeenschapsacties.

V — De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

A — *Algemeen*

42. In de eerste plaats merk ik met de Commissie op, dat de verwijzingsbeschikking nogal vaag is waar het gaat om de uiteenzetting van de feiten waaruit de relevantie van de prejudiciële vragen betreffende de geldigheid van genoemde bepalingen zou kunnen blijken.

43. Zo blijkt uit de beschikking niet duidelijk, of Zaninotto tijdens het wijnoogstjaar 1992/1993 aan zijn distillatieverplichtingen heeft voldaan, noch of hij, zoals hij zelf beweert, zijn volledige productie van de wijnoogstjaren 1992/1993 en 1993/1994 heeft verkocht, noch ook of zijn individuele productie beneden of boven de gemiddelde opbrengst van het referentiegebied lag. Kennis van deze feiten zou bijdragen tot een beter begrip van de prejudiciële vragen en de beantwoording ervan vergemakkelijken.

44. Het Hof heeft echter erkend, dat in het kader van de in artikel 177 van het Verdrag geregelde samenwerking tussen hemzelf en de nationale rechterlijke instanties, „de nationale rechter, die als enige rechtstreeks kennis heeft van de feiten van het geding, in het licht van de bijzondere omstandigheden van de zaak, het beste in staat is om de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen". [38]

45. Ook heeft het Hof herhaaldelijk beklemtoond [39], dat de geest van samenwerking die in het verloop van de verwijzingsprocedure moet heersen, inhoudt, dat de nationale rechter zijnerzijds oog dient te hebben voor de aan het Hof opgedragen taak om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten en niet om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven. [40]

46. Ondanks alle bedenkingen waartoe de beknoptheid van de door de nationale rechter gegeven uiteenzetting van de feiten aanleiding geeft, ben ik van mening dat het Hof het onderzoek van de vragen dient voort te zetten. In de eerste plaats immers is het juridisch kader van de zaak in de verwijzingsbeschikking voldoende duidelijk neergezet. Bovendien zijn de door de nationale rechter weergegeven feiten niet in twijfel getrokken. En ten slotte kan volgens de rechtspraak van het Hof beantwoording van een verzoek om een prejudiciële beslissing slechts in uitzonderlijke gevallen worden geweigerd, namelijk wanneer de verlangde uitlegging of het verlangde onderzoek van de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding. [41] Dit lijkt in casu niet het geval te zijn en ik geloof ook niet dat hier het gevaar bestaat, dat antwoord wordt gegeven op een zuiver hypothetische vraag.

38 — Zie, bijvoorbeeld, arresten van 29 november 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Jurispr. blz. 2347, punt 25), en 16 juli 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Jurispr. blz. I-4673, punt 15).

39 — Zie arresten van 16 december 1981, Foglia (244/80, Jurispr. blz. 3045, punt 21); 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Jurispr. blz. I-4003, punt 18); 28 maart 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Jurispr. blz. I-615, punt 24), en 5 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 60).

40 — Zie arrest Foglia, reeds aangehaald (punten 18 en 20), alsmede arresten van 12 maart 1998, Djabali (C-314/96, Jurispr. blz. I-1149), en 3 februari 1983, Robards (149/82, Jurispr. blz. 171, punt 19). Zie ook arrest van 15 juni 1995, Zabala (C-422/93, C-423/93 en C-424/93, Jurispr. blz. I-1567, punt 29).

41 — Zie, bijvoorbeeld, arresten van 16 juni 1981, Salonia (126/80, Jurispr. blz. 1563, punt 6); 11 juli 1991, Crispoltoni (C-368/89, Jurispr. blz. I-3695, punt 11); 28 november 1991, Durighello (C-186/90, Jurispr. blz. I-5773, punt 9); 3 maart 1994, Eurico Italia e. a. (C-332/92, C-333/92 en C-335/92, Jurispr. blz. I-711, punt 17); 6 juli 1995, BP Soupergaz (C-62/93, Jurispr. blz. I-1883, punt 10); 26 oktober 1995, Fourlanis (C-143/94, Jurispr. blz. I-3633, punt 12); 7 december 1995, Spano e. a. (C-472/93, Jurispr. blz. I-4321, punt 15), en, ten slotte, Bosman, aangehaald in voetnoot 39 (punt 61).

B — *De ontvankelijkheid van de zesde en de zevende vraag*

47. Wat meer in het bijzonder de ontvankelijkheid van de zesde en de zevende vraag betreft, vraagt de Commissie zich af, in welk opzicht verordening nr. 3151/94, waarbij de termijn voor de levering van wijn voor verplichte distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 tot 29 januari 1995 is verlengd, Zaninotto schade zou hebben kunnen berokkend. Deze laatste kreeg immers een geldboete opgelegd omdat hij in het wijnoogstjaar 1993/1994 niet aan zijn distillatieverplichting had voldaan; de verlenging van de termijn nu bood de belanghebbende producenten, waaronder hemzelf, een extra mogelijkheid om tot distillatie over te gaan en aldus aan de sanctie te ontsnappen.

48. Ook op dit punt bevat de verwijzingsbeschikking onvoldoende gegevens om te kunnen begrijpen, in hoeverre een eventuele nietigverklaring van verordening nr. 3151/94 de nationale rechter zou kunnen helpen bij de beslechting van het aan hem voorgelegde geschil. Ondanks dat ik ernstig twijfel aan het nut van de beantwoording van de laatste twee prejudiciële vragen voor de oplossing van het hoofdgeding, zal ik deze vragen toch onderzoeken voor het geval het Hof ze ondanks alles ontvankelijk zou achten. Bovendien is, zoals gezegd, „de nationale rechter, die als enige rechtstreeks kennis heeft van de feiten van het geding, in het licht van de bijzondere omstandigheden van de zaak, het beste in staat om de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen". [42] Overigens lijken de door de nationale rechter verlangde antwoorden niet zonder enig nut voor de oplossing van het hoofdgeding te zijn, ook al zou de eventuele nietigverklaring van het litigieuze artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94 uiteindelijk alleen maar leiden tot een verslechtering van de positie van Zaninotto, voor wie de distillatieverplichting zou blijven gelden.

VI — Antwoorden op de prejudiciële vragen

49. Voor een betere analyse acht ik een hergroepering van de vragen betreffende de geldigheid van de litigieuze bepalingen van gemeenschapsrecht noodzakelijk. Eerst zal ik de eerste en de tweede vraag onderzoeken, die betrekking hebben op de bepalingen op basis waarvan de totale hoeveelheid wijn is vastgesteld, die in Italië in het wijnoogstjaar 1993/1994 moest worden gedistilleerd (A). Vervolgens zal ik ingaan op de derde en de vierde vraag, die betrekking hebben op het criterium inzake de opbrengst per hectare (B). Dan zal ik verdergaan met de vijfde vraag, betreffende de omstandigheid dat Italië als één enkel gebied is aangemerkt (C); en ten slotte zal ik uitkomen bij de zesde en de zevende vraag, betreffende de verlenging van de termijn waarbinnen de producenten aan hun distillatieverplichting moesten voldoen (D).

42 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Pigs Marketing Board (punt 25) en Lourenço Dias (punt 15), beide aangehaald in voetnoot 38.

A — *De eerste en de tweede vraag: de totale hoeveelheid wijn die in Italië in het wijnoogstjaar 1993/1994 moest worden gedistilleerd*

50. De eerste twee vragen van de nationale rechter hebben betrekking op de geldigheid van artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94, en van artikel 1, lid 1, sub c, lid 2, tweede alinea, en lid 3 (en de bijlage, voor zover zij gebied 4 betreft), van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94 met betrekking tot gebied 4 (Italië).

51. Deze bepalingen hebben, zoals gezegd, betrekking op de vaststelling van de totale hoeveelheid wijn die in Italië in het wijnoogstjaar 1993/1994 moest worden gedistilleerd, namelijk 12 150 000 hl, op de gemiddelde opbrengst van dit gebied (77 hl/ha) en op de vaststelling van de hoeveelheid die elke producent moest laten distilleren.

52. Ik wijs erop, dat artikel 1 van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94, geen derde lid heeft. De nationale rechter doelt wellicht op punt 3 van artikel 1 van verordening nr. 610/94, dat namelijk de tweede alinea, van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 465/94 bevat. Een en ander staat echter niet in de weg aan een onderzoek naar de geldigheid van de overige bepalingen, die door de nationale rechter op juiste wijze zijn weergegeven.

1) Eerste prejudiciële vraag: schending van het discriminatieverbod

a) De gestelde vragen

53. Volgens de nationale rechter zijn genoemde bepalingen in strijd met het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag en met artikel 23 van verordening nr. 441/88, en wel om drie redenen:

a) Wat het wijnoogstjaar 1993/1994 betreft, zouden de litigieuze bepalingen tot een oneerlijke verdeling van de distillatieverplichting over de betrokken lidstaten eneen wezenlijke benadeling van Italië hebben geleid. Van de 18 200 000 hl wijn die in de — in zeven productiegebieden onderverdeelde — Gemeenschap moest worden gedistilleerd, kwam twee derde (12 150 000 hl) uit Italië, dat 40 800 000 hl produceerde. In gebied 3 (Frankrijk), dat 20 800 000 hl produceerde, zou de hoe-

veelheid te distilleren wijn 2 550 000 hl [43] hebben bedragen. De Italiaanse producenten zouden met andere woorden zijn gedwongen meer wijn te distilleren dan wijnbouwers in andere Europese landen, die onder vergelijkbare omstandigheden produceren.

overigens verklaren, waarom de bij verordening nr. 610/94 voor het wijnoogstjaar 1993/1994 vastgestelde percentages te distilleren tafelwijn hoger waren dan het geval zou zijn geweest indien bepaalde producenten in het voorgaande wijnoogstjaar niet in gebreke waren gebleven.

b) Wat het wijnoogstjaar 1993/1994 betreft, zouden de betrokken voorschriften tot een discriminatie van de Italiaanse wijnbouwers hebben geleid, daar de op Italië betrekking hebbende totale hoeveelheid van 12 150 000 hl door de Commissie zou zijn vastgesteld op basis van de volstrekt onnauwkeurige gegevens die de Italiaanse regering had meegedeeld. De aan het einde van het wijnoogstjaar 1992/1993, dat wil zeggen op 31 augustus 1993, vastgestelde voorraden tafelwijn waren namelijk 80 % groter dan geraamd, een verschil dat veel groter was dan bij de andere productiegebieden het geval was.

54. Een precisering lijkt in dit verband al meteen noodzakelijk. Het valt immers moeilijk in te zien, in hoeverre de litigieuze wettelijke regeling in strijd kan zijn met artikel 23 van verordening nr. 441/88, waarin is bepaald dat bij het verstrijken van de termijn voor de levering van de te distilleren wijn op 15 of 31 juli van elk jaar, „de verplichting tot distillatie van de door elke producent te leveren hoeveelheden (onverminderd blijft) bestaan". Dit betekent mijns inziens, dat de te distilleren hoeveelheden werkelijk voor distillatie moeten worden geleverd, ook al is de daartoe gestelde termijn verstreken.

c) Wat het wijnoogstjaar 1993/1994 betreft, zouden de betrokken bepalingen tot een discriminatie van de Italiaanse wijnbouwers met een distillatieverplichting hebben geleid, daar dezen gedwongen werden bepaalde hoeveelheden tafelwijn voor hun rekening te nemen die in het voorgaande wijnoogstjaar (1992/1993) door andere (in gebreke gebleven) Italiaanse producenten hadden moeten zijn gedistilleerd. Dit zou

55. Bijgevolg kan op artikel 23 van verordening nr. 441/88 een beroep worden gedaan in verband met de oplossing van het derde onderdeel van de eerste vraag van de nationale rechter, in die zin dat deze bepaling steun biedt aan de distillatieverplichting. Anders gezegd: zoals de Commissie (in punt 8 van haar schriftelijke opmerkingen) terecht beklemtoont, is artikel 23 van verordening nr. 441/88 niet in tegenspraak met, doch bevestigt het de voor het wijnoogstjaar 1993/1994 opgelegde verplichting tot distillatie van de hoeveelheden die in het voorgaande wijnoogstjaar (1992/1993) hadden moeten zijn gedistilleerd.

43 — De nationale rechter heeft het over 2 250 000 hl, maar dat is ongetwijfeld een vergissing.

b) De rechtspraak van het Hof

56. Het is vaste rechtspraak [44], dat ingevolge artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten, en dat „dit discriminatieverbod slechts de specifieke uitdrukking [is] van het algemene gelijkheidsbeginsel van het gemeenschapsrecht, dat inhoudt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is". Volgens die rechtspraak is dus „van discriminatie niet alleen sprake wanneer vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, doch ook wanneer verschillende situaties gelijk worden behandeld, behoudens wanneer een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is". [45]

57. Met deze rechtspraak als uitgangspunt moet thans worden onderzocht, in hoeverre er in de verschillende fasen van de procedure die de Commissie bij de vaststelling van de te distilleren hoeveelheden wijn heeft gevolgd, sprake kan zijn geweest van discriminatie van de Italiaanse wijnproducenten.

c) De hoeveelheid die in Italië moest worden gedistilleerd

58. De Italiaanse regering meent (punt 9 van haar schriftelijke opmerkingen), dat de Commissie de haar krachtens verordening nr. 822/87 toekomende bevoegdheden ernstig heeft misbruikt, door bij de bepaling van de te distilleren hoeveelheid voor de verschillende lidstaten verschillende percentages toe te passen, en door zich te baseren op criteria die in artikel 39 van die verordening niet zijn voorzien.

59. Wat de verdeling van de voor verplichte distillatie te leveren hoeveelheden betreft, stelt zij, dat in de considerans van verordening nr. 343/84 niets is terug te vinden over de criteria aan de hand waarvan de Commissie de hoeveelheden over de verschillende gebieden heeft verdeeld.

60. De Italiaanse regering meent (punt 11 van haar schriftelijke opmerkingen), dat, gelet op de grote hoeveelheid wijn die in Italië moest worden gedistilleerd, de Commissie voor Italië een andere opklimmende schaal heeft vastgesteld dan voor de overige lidstaten. Dit is haars inziens de reden waarom — zoals blijkt uit de in bijlage bij verordening nr. 610/94 opgenomen schaal — voor eenzelfde opbrengst per hectare aan de producenten verplichtingen worden opgelegd die verschillen naar gelang van het productiegebied, hetgeen zij in strijd acht met de artikelen 40, lid 3, tweede alinea, en 6 (voorheen 7) van het Verdrag.

44 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 18), en arresten van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 10); 17 mei 1988, Erpelding (84/87, Jurispr. blz. 2647, punt 29); 21 februari 1990, Wuidart e. a. (C-267/88— C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 13), en 15 februari 1996, Duff e. a. (C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 26).

45 — Zie arresten van 5 oktober 1994, Crispoltoni e. a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 51), en 13 december 1984, Sermide (106/83, Jurispr. blz. 4209, punt 28).

61. Volgens Zaninotto blijkt uit het feit dat in de drie wijnoogstjaren die volgden op het wijnoogstjaar 1993/1994, niet tot verplichte distillatie werd besloten, dat de verplichting om 12 000 000 hl te distilleren (aan welke verplichting uiteindelijk slechts voor 9 000 000 hl werd voldaan), duidelijk in geen verhouding stond tot de werkelijke situatie op de Italiaanse wijnmarkt, die niet voor die overproductie verantwoordelijk kon worden gehouden, en bovendien een buitensporig nadeel opleverde voor de Italiaanse producenten.

i) De vaststelling van de totale te distilleren hoeveelheid

62. Wat in de eerste plaats de geldigheid van artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 betreft, voor zover hierin voor het wijnoogstjaar 1993/1994 de totale in gebied 4, dat wil zeggen Italië, te distilleren hoeveelheid wordt vastgesteld op 12 150 000 hl, merk ik op, dat de Commissie zich bij de vaststelling van deze verordening tot uitvoering van verordening nr. 822/87 van de Raad op een reeks objectieve gegevens heeft gebaseerd. In dit verband wordt in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 343/94 opgemerkt, „dat uit de gegevens waarover de Commissie thans beschikt en met name die van de productie- en behoefteraming voor het wijnoogstjaar 1993/1994 blijkt dat de situatie in het lopende wijnoogstjaar wordt gekenmerkt door een gebrek aan evenwicht op de markt voor tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt; dat derhalve is voldaan aan de in artikel 39, lid 1, van verordening (EEG) nr. 822/87 bedoelde voorwaarden om tot verplichte distillatie over te gaan".

63. Bovendien staat in de tweede overweging van de considerans van diezelfde verordening te lezen, „dat het, rekening houdend met de prijzen en het wenselijke niveau van de beschikbare hoeveelheden aan het einde van het wijnoogstjaar, noodzakelijk blijkt voor de Gemeenschap 18 200 000 hl tafelwijn te distilleren; dat deze hoeveelheid is bepaald op grond van de productie- en behoefteraming, om rekening te houden met het gebrek aan evenwicht dat met name is veroorzaakt doordat voorraden naar het volgende wijnoogstjaar zijn overgedragen die groter waren dan de hoeveelheid waarop bij de opstelling van de financiële gegevens voor het wijnoogstjaar was gerekend".

64. Vervolgens merk ik met betrekking tot verordening nr. 465/94, die later is gewijzigd bij verordening nr. 610/94, op, dat in de vierde overweging van de considerans van deze verordening [46] wordt gepreciseerd, „dat in artikel 39 (...) van verordening (EEG) nr. 822/87 is bepaald dat voor de producenten met distillatieverplichting de te distilleren hoeveelheid gelijk is aan een nader te bepalen percentage van hun tafelwijnproductie en dat dit percentage resulteert uit een opklimmende schaal die wordt vastgesteld aan de hand van de opbrengst per hectare; dat het derhalve noodzakelijk is de percentages van de productie van elke distillatieplichtige vast te stellen die voor distillatie moeten worden geleverd; dat deze percentages niet alleen op objectieve criteria moeten zijn gebaseerd, maar ook moeten zijn aangepast aan de situatie in elk gebied (...); dat de schalen zodanig moeten zijn dat een hoeveelheid tafelwijn die overeenkomt met de in artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 343/94 bedoelde verplichting, uit een bepaald gebied wordt verwijderd (...); dat in de opbrengstklassen derhalve alleen de volumes moeten worden opgenomen die overeenkomen met die waarvoor een productieopgave, die het uitgangspunt is voor de vaststelling van de schaal, moet worden ingediend".

46 — Zie ook de derde en de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 610/94, waarin min of meer hetzelfde wordt gezegd.

65. In de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 610/94 wordt nog gezegd, dat „de percentages van de productie die elke distillatieplichtige voor distillatie moet leveren voor gebied 4 moeten worden vastgesteld op basis van de door Italië meegedeelde gegevens betreffende de tafelwijnproductie en de verdeling daarvan naar opbrengstklasse; dat de betrokken percentages op zodanige wijze moeten worden vastgesteld dat de hogere opbrengsten relatief zwaarder worden getroffen (...)".

66. Uit de bepalingen van de verordeningen nrs. 465/94 en 610/94 en uit de consideransen van die twee verordeningen blijkt, dat de Commissie zich voor de bepaling van het productievolume op basis van de opbrengst in hectoliters per hectare (hl/ha) voor gebied 4 (Italië), alsmede voor de vaststelling van de gemiddelde opbrengst per hectare van dat gebied heeft gebaseerd op haar door de autoriteiten van die lidstaat meegedeelde globale en objectieve gegevens betreffende de tafelwijnproductie en de verdeling daarvan naar opbrengstklasse. De berekeningen waren gebaseerd op enerzijds alle gegevens betreffende de Gemeenschap als geheel, en anderzijds alle gegevens betreffende heel Italië.

67. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof heeft de Commissie de procedure die zij bij de vaststelling van de in Italië te distilleren hoeveelheid tafelwijn heeft gevolgd, verduidelijkt. Zij heeft opgemerkt, dat zij voor het wijnoogstjaar 1993/1994 overeenkomstig de artikelen 39 en 41 van verordening nr. 822/87 van de Raad en verordening nr. 441/88 van de Commissie het productieoverschot heeft berekend en een verdeling heeft gemaakt tussen de twee vormen van distillatie (verplichte distillatie en marktondersteuningsdistillatie).

68. Uit de analyse van de Commissie blijkt mijns inziens, dat de door haar gevolgde procedure regelmatig was en dat Italië en de Italiaanse producenten niet zijn gediscrimineerd, wat overigens ook geldt voor de andere lidstaten en hun producenten.

69. Wat de vaststelling van het productieoverschot betreft, blijkt uit de communautaire productie- en behoefteraming voor het wijnoogstjaar 1993/1994 [47], dat de totale productie van tafelwijn in de Gemeenschap uitkwam op 98 610 000 hl [48], waarvan 91 365 000 hl voor wijnbereiding was bestemd. De Commissie heeft bovendien verklaard: a) de productie van tafelwijn, minus verwerking en verliezen, werd op 87 385 000 hl geraamd; b) het normale gebruik (menselijke consumptie, industrieel gebruik en saldo invoer-uitvoer) werd overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 441/88 geraamd op 79 807 000 hl, zodat het totale overschot van het wijnoogstjaar 7 578 000 hl bedroeg [49]; c) de beginvoorraad van het wijnoogstjaar, zoals meegedeeld door de lidstaten, bedroeg 46 886 000 hl; d) de passend geachte eindvoorraad werd geraamd op 33 253 000 hl [50], wat overeenkwam met vijf

47 — Zoals bekendgemaakt in PB 1994, C 49, blz. 12.

48 — Die productie bestond uit een bepaalde hoeveelheid druivensap (in totaal 7 245 000 hl) en uit voor wijnbereiding bestemde producten (in totaal 91 365 000 hl).

49 — Namelijk het verschil tussen 87 385 000 hl en 79 807 000 hl.

50 — In de productie- en behoefteraming wordt melding gemaakt van 54 464 000 hl vóór distillatie, maar na verwerking.

maanden normaal gebruik [51], zodat er een overschot van 13 633 000 hl was; e) het totale weg te werken overschot was dus het verschil tussen de totale beschikbare hoeveelheid (87 385 000 hl + 46 886 000 hl = 134 271 000 hl) en de totale behoefte van het wijnoogstjaar (79 807 000 hl + 33 253 000 hl = 113 060 000 hl), ofwel 21 211 000 hl.

ii) Het voor de vaststelling van de distillatieverplichting gehanteerde criterium

70. De Commissie wijst erop, dat het in artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 genoemde uniforme percentage van 85 % door de Raad was vastgesteld met inachtneming van het toenmalige tafelwijnverbruik. De gebieden die jaarlijks minder dan 85 % van hun referentiehoeveelheid produceerden, werden van de distillatieverplichting vrijgesteld omdat men meende, dat zij, waar hun productie onder dat niveau (van de referentiehoeveelheid) lag, tot de sanering van de markt hadden bijgedragen en niet verantwoordelijk konden worden gehouden voor eventuele overschotten. Die overschotten moesten derhalve worden toegerekend aan de gebieden, dat wil zeggen de lidstaten, die meer dan 85 % van de referentiehoeveelheid produceerden.

71. Tegelijkertijd leidde de gestage daling van het tafelwijnverbruik in de loop van de tijd tot een aanzienlijke vermindering van de met het geraamde normale gebruik overeenkomende hoeveelheid. [52]

72. De Commissie zet uiteen, dat om het aanvankelijke evenwicht op de markt te herstellen, de vaststelling van een nieuw percentage [53], rekening houdend met het voor het betrokken wijnoogstjaar geraamde normale gebruik, als de logische oplossing werd beschouwd. Dat communautaire percentage resulteerde dus uit de verhouding tussen het normale gebruik in het wijnoogstjaar en de totale referentiehoeveelheid.

73. Concreet betekende dit, dat voor het wijnoogstjaar 1993/1994 de verhouding moest worden vastgesteld tussen het normale gebruik van 79 807 000 hl [54] en de totale communautaire referentiehoeveelheid van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 441/88, namelijk 145 069 000 hl. [55] Dat gaf een percentage van 55,01 %. [56]

51 — Die hoeveelheid werd als volgt berekend: (79 807 000 x 5): 12 = 33 253 000 hl.

52 — Volgens de Commissie kwam in 1996 de menselijke consumptie van tafelwijn in de Gemeenschap uit op 70 000 000 hl, tegen 90 000 000 hl in 1982.

53 — Ik herinner eraan, dat de Commissie over deze mogelijkheid beschikt ingevolge artikel 11, tweede alinea, van verordening nr. 822/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1972/87.

54 — Ter terechtzitting heeft de Italiaanse regering betoogd, dat moest worden uitgegaan van een ander cijfer (134 271 000 hl), namelijk de tafelwijnproductie van het wijnoogstjaar 1993/1994 (87 385 000 hl), vermeerderd met de beginvoorraad van dat wijnoogstjaar (46 886 000 hl), ofwel de totale beschikbare hoeveelheid aan het begin van het wijnoogstjaar 1993/1994. Deze bewering is ongegrond. Artikel 4 van verordening nr. 441/88 spreekt van de „*productie*gemiddelden" (cursivering van mij) voor tafelwijn en producten in een voorstadium van tafelwijn, maar niet van de beginvoorraad van het wijnoogstjaar. Afgezien daarvan is niet aangetoond, dat de Italiaanse producenten op enigerlei wijze zijn gediscrimineerd, daar de Commissie zich bij haar berekening hoe dan ook op objectieve gegevens heeft gebaseerd.

55 — Het resultaat van de optelsom van de in die bepaling bedoelde productiegemiddelden.

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

74. Opdat de voor het herstel van het evenwicht op de markt onontbeerlijke verplichte distillatie kon plaatsvinden, moest dat geactualiseerde percentage, aldus de Commissie, worden toegepast op de referentiehoeveelheid van elk gebied, zoals bepaald in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 441/88. Het verschil tussen de jaarlijkse productie van elk gebied en de geactualiseerde referentiehoeveelheid maakte het mogelijk, het aandeel van elk gebied in het totale verschil (op communautair niveau) te berekenen. [57]

75. Zo bedroeg het aandeel0van Italië in het totale verschil 77,31 %, terwijl dit aandeel voor bijvoorbeeld Frankrijk en Spanje 11,09 % respectievelijk 2,8 % bedroeg.

57 — Volgens een tabel die de Commissie heeft gevoegd bij haar schriftelijke antwoord op een vraag van het Hof, was het overschot, uitgedrukt in duizenden hectoliters, volgens de geraamde productie van de lidstaten en uitgaande van een referentiepercentage van 55,01 %, als volgt over die staten verdeeld:

Lidstaat	Referentie-hoeveelheid	Referentie-hoeveelheid wijnoogstjaar 1993/1994	Productie 1993	Overschot	Verschil %
DE	1 342	738	630	—	—
FR	40 182	22 104	23 500	1 396	11,09
I	64 163	35 296	45 025	9 729	77,31
GR	4 632	2 548	3 645	1 097	8,72
ES	27 500	15 128	15 490	362	2,88
PT	7 250	3 988	3 050	—	—
Totaal	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

iii) De verdeling van de distillatieverplichting

76. Volgens de Commissie werd het (aan de markt te onttrekken) overschot (21 200 000 hl) verdeeld tussen de verplichte distillatie (18 200 000 hl) en de marktondersteuningsdistillatie (3 000 000 hl), waartoe zijzelf had besloten. [58] De aan elk gebied toegewezen theoretische hoeveelheden, zowel wat de verplichte distillatie als wat de marktondersteuningsdistillatie betreft, werden vastgesteld naar evenredigheid van het aandeel van het betrokken gebied in het totale verschil. Zo kwam de voor Italië vastgestelde theoretische hoeveelheid uit op 14 070 420 hl, terwijl die hoeveelheid voor bijvoorbeeld Spanje 524 160 hl bedroeg.

77. De daadwerkelijk toegewezen hoeveelheden, zoals deze vermeld staan in verordening nr. 343/94, waren, althans volgens de Commissie, het resultaat van besprekingen binnen het bij artikel 83 van verordening nr. 822/87 ingestelde Comité van beheer voor wijn. [59] De Commissie realiseerde die aanpassing door gebruik te maken van de haar krachtens artikel 39, lid 11, van verordening nr. 822/87, zoals gewijzigd, toekomende bevoegdheid. Dankzij die procedure werd de uiteindelijk door Italië verplicht te distilleren hoeveelheid verlaagd (van 14 070 420 hl tot 12 150 000 hl), in ruil voor een geringer aan-

58 — Verdeling van de in het wijnoogstjaar 1993/1994 te distilleren hoeveelheden, uitgedrukt in hectoliters (hl).

Distillatie	Verplicht	Preventief	Marktonder-steuning	Totaal
Overschot	18 200 000	10 112 000	3 000 000	21 200 000

59 — De Italiaanse regering heeft dit ter terechtzitting in twijfel getrokken, maar aangezien zij niet met bewijzen is gekomen, heeft zij mij op dit punt niet kunnen overtuigen.

deel in de marktondersteuningsdistillatie (1 800 000 hl in plaats van de theoretisch berekende 2 319 300 hl). [60]

78. De Commissie concludeert, dat het in artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 genoemde percentage van 85 % is verlaagd tot 55 % en gelijkelijk is toegepast op alle productiegebieden, en niet enkel op Italië. Tot de successieve aanpassingen werd besloten volgens de procedure van het Comité van beheer voor wijn en op basis van objectieve criteria, zoals de in elk gebied geproduceerde hoeveelheid, de ontwikkeling van het verbruik en de bestaande voorraden, criteria die uiteindelijk in het voordeel hebben gewerkt van Italië, daar de door dit land in theorie te distilleren hoeveelheid van 14 070 420 hl uiteindelijk werd teruggebracht tot 12 150 000 hl. Uit al het voorgaande volgt, dat de Italiaanse producenten door de hele operatie op geen enkele wijze zijn gediscrimineerd en dat alle door de Italiaanse regering aangevoerde argumenten in tegengestelde zin als ongegrond van de hand moeten worden gewezen.

79. Ofschoon de toelichting van de Commissie mij ervan heeft overtuigd, dat verordening nr. 343/94 geen enkel motiveringsgebrek vertoont, wijs ik er nog eens op, dat het betrokken percentage (55 %), dat op volkomen wettige wijze was vastgesteld, geenszins behoefde te worden vermeld in de considerans van verordening nr. 343/94 — de Italiaanse regering heeft in punt 10 van haar schriftelijke opmerkingen melding gemaakt van het ontbreken van die vermelding — opdat de te distilleren hoeveelheid door de lezer gemakkelijker kon worden vastgesteld. Mede gelet op de hierboven aangehaalde overwegingen van de considerans van verordening nr. 343/94 ben ik dan ook van mening, dat de motivering van de litigieuze verordening in geen enkel opzicht kan worden geacht tekort te schieten, aangezien de gedetailleerde beschrijving van de redenering van de Commissie een technische keuze is, waarvan kon worden afgezien zonder dat daardoor de motivering van de bestreden handeling werd aangetast.

80. Overigens moet volgens vaste rechtspraak [61] „de door artikel 190 EG-Verdrag vereiste motivering (...) de redenering van de gemeenschapsinstelling die de handeling heeft verricht, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (...), doch het is niet noodzakelijk, dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd. Bij de vraag, of de motivering van een besluit aan deze vereisten voldoet, moet immers niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin het is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, zou het derhalve nutteloos zijn, voor elke technische keuze van deze instelling een specifieke motivering te verlangen."

60 — Bij wijze van voorbeeld vermeldt de Commissie, dat Spanje ermee instemde om 3 000 000 hl (in plaats van de theoretisch berekende 524 160 hl) voor verplichte distillatie te leveren, terwijl het echter in het kader van de marktondersteuningsdistillatie 400 000 hl in plaats van 86 000 hl leverde.

61 — Zie arresten van 29 februari 1996, Commissie/Raad (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29), en 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e. a. II (C-466/93, Jurispr. blz. I-3799, punt 16).

d) De verdeling op basis van de door Italië meegedeelde gegevens

81. Volgens de nationale rechter en Zaninotto is de Commissie bij de vaststelling van de in het wijnoogstjaar 1993/1994 verplicht te distilleren hoeveelheid uitgegaan van een productie- en behoefteraming die was opgesteld op basis van door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens die kennelijk onjuist waren, zulks ondanks het feit dat volgens de gemeenschapswetgeving (verordening nr. 2396/84) in een dergelijk geval gebruik moet worden gemaakt van andere informatiebronnen, zoals met name de beroepsorganisaties.

82. In de eerste plaats is het mijns inziens, zoals de Spaanse regering terecht opmerkt, opmerkelijk, dat de nationale rechter en Zaninotto de niet-nakoming van de op laatstgenoemde rustende verplichting in wezen willen toeschrijven aan het feit dat de Italiaanse regering niet heeft voldaan aan haar verplichting om nauwkeurige cijfers te verstrekken. Het hele systeem dat de opstelling van de communautaire productie- en behoefteraming voor elk wijnoogstjaar mogelijk maakt, is immers gebaseerd op de opgaven die worden gedaan door bij de wijnsector betrokken partijen (producenten en administratieve autoriteiten van de lidstaten).

83. Meer concreet bepaalt verordening nr. 2396/84 van de Commissie in de eerste plaats (artikel 1, lid 1), dat de productie- en behoefteraming door de Commissie wordt opgesteld aan de hand van alle beschikbare gegevens, met name de van de lidstaten ontvangen mededelingen (eerste streepje) en alle andere informatie die betrouwbaar wordt geacht (tweede streepje), en in de tweede plaats (lid 3), dat voor de in lid 1, tweede streepje, bedoelde informatie gebruik wordt gemaakt van alle beschikbare informatiebronnen, en „met name" a) publicaties betreffende productie en handel in de lidstaten, en b) de beroepsorganisaties die representatief zijn voor productie en handel in de lidstaten, inzonderheid die welke zijn vertegenwoordigd in het Raadgevend Comité voor wijn.

84. Wanneer men alle relevante bepalingen van verordening nr. 2396/84, in hun onderling verband beschouwd, beziet, blijkt derhalve, dat de Commissie genoegen kan nemen met de haar door de lidstaten verstrekte informatie of haar toevlucht kan nemen tot andere geloofwaardige bronnen. Bovendien wordt volgens artikel 2 van verordening nr. 2396/84 van de in artikel 1, lid 1, tweede streepje, bedoelde informatie slechts gebruik gemaakt wanneer wordt geconstateerd, dat tussen die informatie en de door de lidstaten overeenkomstig artikel 1, lid 2, meegedeelde gegevens een aanzienlijk verschil bestaat waardoor het goede beheer van de wijnmarkt in gevaar kan komen. Het is echter niet aangetoond, dat zulks in casu het geval was.

85. Overigens heeft titel I van verordening nr. 3929/87 van de Commissie (artikelen 1-5) betrekking op de „door het bedrijfsleven in te dienen opgaven van oogsten, productie en voorraden", terwijl titel II van dezelfde verordening (artikelen 6-9) de „door de lidstaten [aan de Commissie]" mede te delen gegevens betreft. Die mededelingen worden gedaan op basis van de door de producenten overeenkomstig de procedure van verordening nr. 3929/87 gedane opgaven van oogsten, productie en voorraden.

86. De Commissie merkt op, dat, zoals door mij reeds is uiteengezet, voor de definitieve vaststelling van de door elke lidstaat te distilleren hoeveelheden een groot aantal factoren in aanmerking wordt genomen, en dat zich verschillen kunnen voordoen tussen de ramingen en de werkelijkheid. De pogingen om de markt te saneren en weer in evenwicht te brengen, kunnen er evenwel toe leiden dat de te distilleren hoeveelheid wordt vergroot, hetgeen, zoals wij zullen zien, nog niet betekent, dat de producenten daardoor op ongerechtvaardigde wijze worden gediscrimineerd of dat hun gewettigd vertrouwen wordt beschaamd.

87. De Commissie merkt op, dat wanneer de ramingen op basis van de definitieve gegevens zijn bijgesteld, de producenten eventueel in het volgende wijnoogstjaar de hoeveelheid moeten laten distilleren die zij, indien de ramingen juist waren geweest, in het voorgaande wijnoogstjaar hadden moeten laten distilleren. [62]

88. Op grond van het bovenstaande, en aangezien de door de lidstaten aan de Commissie meegedeelde productieopgaven, die gebaseerd zijn op de opgaven van de producenten, handelaren en beroepsorganisaties, van groot belang zijn voor de opstelling van de productie- en behoefteraming, concluderen de Commissie en de Spaanse regering — mijns inziens terecht — dat het overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling tussen communautaire en nationale autoriteiten aan de lidstaten en niet aan de Commissie is om na te gaan, of de verstrekte gegevens juist zijn. [63]

e) Overdracht („overheveling") van niet gedistilleerde hoeveelheden van het ene wijnoogstjaar naar het andere

89. Zaninotto betoogt, dat de overdracht („overheveling") van 1 250 000 hl die in het voorgaande wijnoogstjaar door bepaalde producenten in strijd met de wet niet zijn gedistilleerd, strijdig is met artikel 23 van verordening nr. 441/88. Zijns inziens mogen producenten die hun verplichtingen zijn nagekomen, niet worden bestraft in plaats van degenen die de wet hebben overtreden. Een dergelijke maatregel zou tot de absurde consequentie leiden, dat producenten die te goeder

62 — Er kunnen verschillende redenen zijn waarom niet tot distillatie wordt overgegaan: zoals de Commissie opmerkt, kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een individuele beslissing van de producent om niet aan zijn verplichting te voldoen, in welk geval hem de in de nationale wettelijke regeling voorziene sanctie kan worden opgelegd; het niet distilleren kan ook te wijten zijn aan de inaanmerkingneming van progressieve tabellen (van de opbrengst per hectare) die niet met de werkelijkheid overeenstemmen.

63 — In verband met de vraag, in hoeverre de Commissie de geldigheid dient te onderzoeken van handelingen van nationale autoriteiten, die aan een handeling van haarzelf zijn voorafgegaan, wijs ik erop dat het Hof in zijn arrest van 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie (C-97/91, Jurispr. blz. I-6313), betreffende een beroep ex artikel 173 van het Verdrag, overwoog (punten 9-13): „In het kader van een beroep krachtens artikel 173 EEG-Verdrag is het Hof niet bevoegd zich uit te spreken over de wettigheid van een handeling van een nationale autoriteit." Het voegde hieraan toe: „Hieraan doet niet af, dat de handeling verricht is in het kader van een communautair besluitvormingsproces, wanneer uit de bevoegdheidsverdeling op het betrokken gebied tussen de nationale autoriteiten en de gemeenschapsinstellingen duidelijk blijkt, dat de handeling van de nationale autoriteit het beslissende gemeenschapsorgaan bindt en derhalve bepalend is voor de inhoud van de op gemeenschapsniveau te nemen beslissingen." Het vervolgde: „Dit is het geval met een negatief advies van de bevoegde nationale autoriteit over een aanvraag om bijstand van het EOGFL. (...) een project [kan immers] slechts voor bijstand van het EOGFL in aanmerking (...) komen, indien het een gunstig advies heeft ontvangen van de lidstaat op het grondgebied waarvan het moet worden uitgevoerd, en (...) in geval van een negatief advies [kan] de Commissie, volgens de in dezelfde verordening neergelegde regels, de procedure voor het onderzoek van het project derhalve niet (...) voortzetten noch, a fortiori, de regelmatigheid van dat advies (...) onderzoeken." Ook preciseerde het: „Onder deze omstandigheden kunnen eventuele onregelmatigheden van dit advies in geen geval invloed hebben op de geldigheid van de beschikking van de Commissie waarbij de gevraagde bijstand is geweigerd." En het concludeerde: „Het staat derhalve aan de nationale rechterlijke instanties om zich, in voorkomend geval na een prejudiciële verwijzing naar het Hof, uit te spreken over de wettigheid van de betrokken nationale handeling, en wel onder dezelfde voorwaarden als gelden bij elk definitief besluit van dezelfde nationale autoriteit dat voor derden bezwarend kan zijn, en zij dienen het daartoe ingestelde beroep derhalve als ontvankelijk te beschouwen, ook indien het nationale procesrecht niet in een dergelijk geval voorziet."

trouw zijn, worden verplicht om ofwel een deel van de wijn van het volgende wijnoogstjaar te laten distilleren, ofwel bij andere producenten wijn te kopen om deze te laten distilleren, wanneer zij hun eigen productie reeds hebben verkocht.

90. Een opmerking vooraf in dit verband. In de eerste plaats staan overeenkomstig artikel 79 van verordening nr. 822/87 op de niet-nakoming door de wijnproducenten van hun distillatieverplichting de in het nationale recht voorziene sancties. Het is overigens ook uit hoofde van een dergelijke sanctieregeling dat aan Zaninotto de geldboete is opgelegd die de aanleiding heeft gevormd voor het hoofdgeding. [64] Bovendien komen de betrokken producenten overeenkomstig artikel 22 van verordening nr. 441/88 niet voor de interventiemaatregelen in aanmerking. [65] Vergelijkbare sancties gelden voor producenten die onjuiste opgaven doen.

91. Ook mag niet uit het oog worden verloren, dat wanneer de hoeveelheid wijn die met het oog op de sanering van de markt moet worden gedistilleerd, uiteindelijk niet wordt gehaald, dit niet altijd een gevolg behoeft te zijn van het feit dat bepaalde producenten hun verplichtingen niet zijn nagekomen, maar ook kan zijn toe te schrijven aan onnauwkeurigheden in de door de lidstaten aan de Commissie meegedeelde gegevens.

92. De Commissie heeft zeer terecht opgemerkt, dat de opgelegde sancties niet automatisch meebrengen, dat tafelwijn die in strijd met de geldende regeling niet binnen de gestelde termijn is gedistilleerd, uit de markt wordt genomen. Wanneer bijvoorbeeld een producent die verplicht was een bepaalde hoeveelheid wijn te laten distilleren, al die wijn in het wijnoogstjaar 1993/1994 heeft kunnen verkopen en dus geen wijn meer over had voor de verplichte distillatie, is de betrokken hoeveelheid wel degelijk op de markt gebleven, waarvan de sanering dus in gevaar wordt gebracht.

93. De overdracht van niet gedistilleerde hoeveelheden wijn van het ene wijnoogstjaar naar het andere vindt dus haar rechtvaardiging in de dwingende noodzaak, de betrokken hoeveelheid uit de markt te nemen. Indien die wijn op de markt bleef, zou dit, gelijk de Commissie beklemtoont, de doelstelling van de verplichte distillatie in gevaar brengen en uiteindelijk alle producenten benadelen, in het bijzonder degenen die regelmatig hun verplichtingen zijn nagekomen en die wegens overtredingen van anderen het gevaar zouden lopen, tevergeefs tot distillatie te zijn overgegaan. Immers, terwijl die producenten regelmatig de last van de distillatie hebben gedragen, zouden zij niet profiteren van de voordelen ervan, namelijk de sanering van de markt. Het beginsel van solidariteit en samenhang op de betrokken markt zou dus die overdracht rechtvaardigen, teneinde de doelstellingen van de verplichte distillatie te bereiken.

94. Met een beroep op het solidariteitsbeginsel beklemtoont de Commissie, dat de verplichting om de overtollige hoeveelheden te

64 — Ik herinner eraan, dat die sanctie, die overeenkomstig artikel 79 van verordening nr. 822/87 in het Italiaanse recht is voorzien, bestaat in een geldboete van 50 000 LIT per 100 kg (kwintaal) of kleinere hoeveelheid wijn die niet voor distillatie is geleverd.

65 — Bepaling die is vastgesteld overeenkomstig artikel 47, lid 1, van titel III van verordening nr. 822/87.

distilleren, over alle producenten van de Gemeenschap is verdeeld; de betrokken hoeveelheden zijn naar evenredigheid ten laste van de producenten van elk gebied gekomen. Het is haars inziens dan ook onjuist te stellen, dat de 1 285 000 hl tafelwijn die in het wijnoogstjaar 1992/1993 in Italië ten onrechte niet was gedistilleerd, in het daaropvolgende wijnoogstjaar (1993/1994) uitsluitend ten laste van de Italiaanse producenten kwam. Dat overschot, dat, zoals de Commissie erkent (punt 14 van haar schriftelijke opmerkingen), inderdaad in de voorraad van het wijnoogstjaar 1993/1994 werd opgenomen, is namelijk overeenkomstig het communautaire solidariteitsbeginsel over alle producenten van de Gemeenschap verdeeld.

95. Gelet op het voorgaande en gezien de opzet van verordening nr. 343/94 geloof ik niet, dat de Commissie de haar toegekende bevoegdheden op onjuiste wijze heeft uitgeoefend. Anders gezegd: bij de vaststelling van enerzijds de totale hoeveelheid wijn die in de Gemeenschap moest worden gedistilleerd, en anderzijds de hoeveelheden die in de verschillende gebieden in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 441/88 moesten worden gedistilleerd, is de Commissie uitgegaan van objectieve criteria, voor zover zij de totale productie, de totale voorraden en de totale aan het einde van het wijnoogstjaar beschikbare hoeveelheden in aanmerking heeft genomen voor alle producenten van de Gemeenschap, en, wat gebied 4 (Italië) betreft, voor alle producenten uit die lidstaat, en niet alleen die uit Venetië, zoals Zaninotto.

96. Dit standpunt vindt steun in de rechtspraak van het Hof, dat herhaaldelijk heeft verklaard [66], dat „het discriminatieverbod zich niet verzet tegen een gemeenschapsregeling die een systeem van garantiedrempels heeft ingevoerd voor de gehele gemeenschapsmarkt, welke regeling een verlaging heeft teweeggebracht van de productiesteun die de betrokken ondernemers in alle lidstaten ontvangen, ook al was de overschrijding van deze drempels niet terug te voeren op een stijging van de productie in al deze landen". Het heeft daaraan toegevoegd, dat „in het kader van een gemeenschappelijke ordening der markten die geen stelsel van nationale quota kent, alle producenten van de Gemeenschap, ongeacht de lidstaat waarin zij zijn gevestigd, op gelijke en solidaire wijze de consequenties moeten aanvaarden van de besluiten die de gemeenschapsinstellingen binnen het kader van hun bevoegdheden moeten nemen als reactie op het risico van een mogelijke verstoring van het evenwicht op de markt tussen de productie en de afzetmogelijkheden".

97. Bovendien kan volgens 's Hofs rechtspraak het feit dat de vaststelling van een maatregel in het kader van een gemeenschappelijke marktordening [67] verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, al naar gelang hun individuele productie of de plaatselijke omstandigheden, niet als een verboden discriminatie worden

66 — Zie punt 52 van het arrest Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (waarin het ging om de vraag, in hoeverre er sprake is van discriminatie ingeval alle producenten de nadelige consequenties ondervinden van het feit dat een productienorm is overschreden, ongeacht of en in welke mate zij aan die overschrijding hebben bijgedragen), alsmede arresten van 24 januari 1991, SITPA (C-27/90, Jurispr. blz. I-133, punt 20), en 26 maart 1998, Petridi (C-324/96, Jurispr. blz. I-1333, punt 35).

67 — Zoals bijvoorbeeld in de zaak Bozzetti (arrest van 9 juli 1985, 179/84, Jurispr. blz. 2301), waarin het ging om de invoering van een medeverantwoordelijkheidsheffing in het kader van de markt voor melk en zuivelproducten.

beschouwd wanneer de maatregel is gebaseerd op objectieve criteria, die zijn aangepast aan de behoeften van de algemene werking van de gemeenschappelijke marktordening. [68]

98. Gelet op de ruime beoordelingsmarge waarover de Commissie op grond van de machtiging in artikel 39 van verordening nr. 822/87 van de Raad bij het nastreven van de sanering van de wijnmarkt beschikt, ben ik van mening, dat zij met de gewraakte handelwijze noch het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, van het Verdrag, noch artikel 23 van verordening nr. 441/88 heeft geschonden.

2) De tweede prejudiciële vraag: schending van het vertrouwensbeginsel

99. Bij de tweede vraag gaat het om de geldigheid, nu uit het oogpunt van schending van het vertrouwensbeginsel, van dezelfde bepalingen als bij de eerste vraag, namelijk artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 en artikel 1, lid 1, sub c, en lid 2, tweede alinea (en de bijlage, voor zover zij gebied 4 betreft), van verordening nr. 465/94, zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/94 met betrekking tot gebied 4 (Italië).

100. Volgens de nationale rechter leveren de ongelijke verdeling van de te distilleren hoeveelheid, de kennelijke onnauwkeurigheden in de berekening van die hoeveelheid en de volledig arbitraire overdracht van 1 285 000 hl tafelwijn op het eerste gezicht een schending op van het gewettigd vertrouwen van burgers van de Gemeenschap, dat wil zeggen van de gewettigde verwachtingen van de wijnbouwers die in het wijnoogstjaar 1992 hun distillatieverplichting zijn nagekomen en er derhalve op mochten rekenen, dat zij naderhand geen andere lasten meer zouden behoeven te dragen die in werkelijkheid betrekking hadden op het wijnoogstjaar 1992/1993 en hun slechts zijn opgelegd omdat andere wijnbouwers hun verplichtingen niet waren nagekomen.

101. Gelijk het Hof meermalen heeft verklaard [69], is het vertrouwensbeginsel, „dat deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde, (...) het rechtstreekse uitvloeisel van het beginsel van rechtszekerheid, dat vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat ertoe strekt te waarborgen, dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn". Het Hof heeft echter ook gewezen [70] op „de vaste rechtspraak, dat op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan de doelstelling meebrengt dat zij voortdurend worden aangepast aan wijzigingen in de economische situatie, ondernemers er niet op mogen vertrouwen, dat beperkingen die voortvloeien uit eventuele markt- of structuurpo-

68 — Arrest Bozzetti (punt 34).

69 — Zie arrest Duff e. a., aangehaald in voetnoot 44 (punt 20), alsmede de punten 23 e. v. van mijn conclusie in die zaak. Zie ook arresten van 21 september 1983, Deutsche Milchkontor e. a. (205/82— 215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 30), en 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 13).

70 — Arrest Duff e. a. (punt 20).

litieke regels voor hen niet zullen gelden". [71] En het heeft beklemtoond, dat „een beroep op het vertrouwensbeginsel tegenover een gemeenschapsregeling slechts mogelijk is, voor zover de Gemeenschap zelf eerst een situatie heeft geschapen die een gewettigd vertrouwen kan wekken". [72]

102. Gelet op enerzijds deze vaste rechtspraak van het Hof alsmede hetgeen hierboven in het kader van de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag is gezegd, en anderzijds de omstandigheid dat de Commissie bij de vaststelling van de voor de sanering van de markt van tafelwijn noodzakelijke maatregelen over een ruime beoordelingsmarge beschikt, geloof ik niet, dat het betoog van de nationale rechter kan worden aanvaard.

103. Meer bepaald zijn er drie redenen die zich daartegen verzetten. In de eerste plaats is, zoals gezegd, de in het wijnoogstjaar 1993/1994 te distilleren hoeveelheid tafelwijn verdeeld op basis van in de geldende gemeenschapsregeling voorziene objectieve criteria en van door de lidstaten verstrekte cijfers. Bovendien kunnen er, zoals wij zagen, verschillen bestaan tussen de communautaire productie- en behoefteraming die voor een bepaald wijnoogstjaar, in casu het wijnoogstjaar 1993/1994, is opgesteld, en de definitieve tabel voor dat wijnoogstjaar. Tot slot hebben wij onderzocht, waarom met het oog op de sanering van de wijnmarkt de overdracht van niet gedistilleerde hoeveelheden tafelwijn van het ene wijnoogstjaar naar het andere noodzakelijk was.

104. Bijgevolg konden de producenten die tot distillatie verplicht waren, geen gewettigd vertrouwen doen gelden, zodat er ook geen sprake kan zijn van schending van dit fundamentele beginsel door de litigieuze gemeenschapswetgeving.

B — *De derde en de vierde vraag: het criterium inzake de opbrengst per hectare*

1) Derde prejudiciële vraag: onmogelijkheid om de opbrengst per hectare voor het gebied „Italië" juist te beoordelen; bevoegdheidsoverschrijding door de Commissie

105. Bij de derde vraag van de nationale rechter gaat het om de geldigheid van dezelfde bepalingen als bij de eerste twee vragen, namelijk artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening nr. 343/94 en artikel 1, leden 1 en 2, van verordening nr. 465/94 [73], zoals gewijzigd

71 — In zijn arrest van 28 oktober 1982, Faust/Commissie (52/81, Jurispr. blz. 3745, punt 27), betreffende een beroep tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag in verband met vrijwaringsmaatregelen tegen de invoer van champignonconserven, beklemtoonde het Hof: „Daar de gemeenschapsinstellingen over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de middelen die voor de verwezenlijking van hun beleid noodzakelijk zijn, kunnen de handelaars geen gewettigd vertrouwen hebben in het voortbestaan van een situatie die door besluiten van de instellingen in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kan worden gewijzigd."

72 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Kühn, aangehaald in voetnoot 69 (punt 14).

73 — De nationale rechter heeft het in dit verband ook over artikel 1, lid 3, van verordening nr. 465/84, dat niet bestaat. Zie mijn opmerkingen hierover in punt 52.

bij verordening nr. 610/94, maar dit keer uit het oogpunt van schending van artikel 31 van verordening nr. 822/87 en van bevoegdheidsoverschrijding door de Commissie wegens het niet vervuld zijn van een wezenlijke voorwaarde voor de toepassing van dit artikel.

106. Volgens de nationale rechter voldoet het besluit inzake de verplichte distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994, voor zover het gebied 4 (Italië) betreft, niet aan het wettelijk vereiste van een juiste beoordeling van de „opbrengst per hectare", die wordt berekend door het productievolume te delen door de aangebouwde oppervlakte. Want aangezien Italië nog altijd niet over een wijnbouwkadaster beschikt, zou het besluit betreffende de verplichte distillatie in het wijnoogstjaar 1993/1994, wat Italië betreft, onjuist zijn nu er geen sprake was van een juiste beoordeling van de opbrengst per hectare, zonder welke een dergelijk besluit niet tot stand kan komen. De nationale rechter stelt bovendien, dat de toepassing van het criterium inzake de opbrengst per hectare (hl/ha), die op basis van onjuiste gegevens zou zijn vastgesteld, de Italiaanse producenten schade heeft berokkend.

107. Zaninotto stelt, dat de Commissie haar besluit heeft genomen op basis van gegevens waarvan zij wist dat zij onjuist waren, zonder dat zij gebruik heeft gemaakt van de controlebevoegdheden waarover zij krachtens de gemeenschapsregeling in de wijnsector beschikt. [74] De onwettigheid van de nationale handeling zou derhalve leiden tot nietigheid van de daarop gebaseerde handelingen van de Commissie. [75]

108. Aangezien de geldigheid van de bepalingen betreffende het criterium inzake de opbrengst per hectare het voorwerp vormt van de vierde prejudiciële vraag, geloof ik dat de nationale rechter zich met de onderhavige vraag afvraagt, of de opbrengst per hectare wel op juiste wijze is vastgesteld, nu een nauwkeurig middel daartoe, namelijk het wijnbouwkadaster, ontbrak.

109. In dit verband moet het volgende worden opgemerkt. Volgens de geldende wettelijke

74 — Hij noemt in dit verband met name artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2048/89 van de Raad van 19 juni 1989 houdende algemene regels met betrekking tot de controles in de wijnbouwsector (PB L 202, blz. 32). Luidens de eerste twee overwegingen van haar considerans heeft deze verordening met het oog op een eenvormige toepassing van de voorschriften in de wijnbouwsector regels vastgesteld om, enerzijds, de reeds op nationaal en op communautair niveau bestaande controleprocedures te verbeteren en, anderzijds, de rechtstreekse samenwerking tussen de instanties die met controle in de wijnbouwsector zijn belast, te versterken. Zij heeft ook algemene regels vastgesteld voor de instelling en de werking van de communautaire structuur bestaande uit een team van op het gebied van wijnbouwcontroles gespecialiseerde ambtenaren, welke structuur op het niveau van de Commissie ervoor moet zorgen dat de communautaire voorschriften op een eenvormige wijze worden toegepast. Luidens de derde overweging van haar considerans heeft zij daarnaast nog regels vastgesteld volgens welke de nationale instanties en de Commissie elkaar bijstand dienen te verlenen teneinde ervoor te zorgen dat de wijnbouwvoorschriften juist worden toegepast, en met name door middel van preventieve acties en opsporing van inbreuken of van praktijken waarvan wordt vermoed dat deze een inbreuk op de voorschriften vormen.

75 — Zaninotto stelt in het bijzonder, dat de aangebouwde oppervlakte in Italië 700 000 ha in plaats van 900 000 ha bedraagt.

regeling [76] is het wijnbouwkadaster een instrument dat in theorie de controle van de gegevens betreffende de aangebouwde (met wijnstokken beplante) oppervlakten en de productie vergemakkelijkt; het levert echter zeker niet automatisch de gegevens betreffende de oogst en de voorraden van een bepaalde productie. Die gegevens worden immers door de lidstaten aan de Commissie verstrekt op grond van de opgaven van oogsten, productie en voorraden, die overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 3929/87 moeten worden gedaan door de producenten zelf, dat wil zeggen de personen die een activiteit uitoefenen in de wijnbouwsector.

110. Zoals de Spaanse regering terecht beklemtoont, wordt dus bij de vaststelling van de hoeveelheid tafelwijn die in elke lidstaat moet worden gedistilleerd, geen rekening gehouden met de oppervlakten waarvan de wijn afkomstig is, maar enkel met de in die staat geproduceerde hoeveelheid. Overigens blijkt uit 39, lid 3, van verordening nr. 822/87, dat de opbrengst per hectare geen rol speelt op het moment dat de te distilleren hoeveelheden over de lidstaten worden verdeeld. Die opbrengst wordt daarentegen in aanmerking genomen wanneer de reeds aan een lidstaat toegewezen hoeveelheid wordt verdeeld over de producenten met een distillatieverplichting. [77]

111. Ook meen ik, dat in casu niets op overtuigende wijze aantoont of, op basis van de uitlegging van de bepalingen van de vigerende wettelijke regeling, de conclusie rechtvaardigt, dat bij gebreke van een wijnbouwkadaster het systeem van de vaststelling van de opbrengst per hectare en, op basis daarvan, van de door de producenten te distilleren hoeveelheden, niet zou kunnen functioneren. Zoals de Commissie terecht vaststelt, worden de gegevens waarop de criteria inzake de opbrengst per hectare (hl/ha) worden gebaseerd, meegedeeld door de lidstaten. Ten slotte wordt de door elke producent te distilleren hoeveelheid tafelwijn in beginsel bepaald door de aangebouwde oppervlakte en de door hemzelf gedane oogstopgaven.

112. Overigens heeft Zaninotto, wat de overschrijding en, a fortiori, het misbruik van bevoegdheid door de Commissie betreft, onvoldoende bewijzen aangedragen om — wat het misbruik betreft — op basis van „objectieve, ter zake dienende en onderling over-

76 — De instelling van een communautair wijnbouwkadaster is voorgeschreven in artikel 80 van verordening nr. 822/87. Hierop heeft betrekking verordening (EEG) nr. 2392/86 van de Raad van 24 juli 1986 tot instelling van het communautaire wijnbouwkadaster (PB L 208, blz. 1), die herhaaldelijk is gewijzigd, in het bijzonder bij verordening (EG) nr. 1549/95 van de Raad van 29 juni 1995 (PB L 148, blz. 37).

77 — De Commissie heeft bovendien opgemerkt, dat de lidstaten objectieve moeilijkheden hebben ondervonden bij de instelling van een wijnbouwkadaster en dat aan het einde van februari 1997 pas twee landen (Duitsland en Luxemburg) over een operationeel kadaster beschikten. In verband met die moeilijkheden heeft de Raad verordening (EG) nr. 1596/96 van 30 juli 1996 tot wijziging van verordening nr. 2392/86 vastgesteld (PB L 206, blz. 38), waarbij de termijn voor de opstelling van de grafische referentiegrondslag die het gehele wijngaardareaal bestrijkt, is verlengd tot 31 december 1998. Deze grafische grondslag vormt een van de hoofdelementen van het wijnbouwkadaster en zou vervolgens als referentiegrondslag voor het beheer van de communautaire maatregelen in de wijnsector moeten dienen.

eenstemmende aanwijzingen" te kunnen vaststellen, dat de handeling uitsluitend, althans hoofdzakelijk is vastgesteld ter bereiking van andere doeleinden dan gesteld. [78]

2) Vierde prejudiciële vraag: de verdeling van de te distilleren hoeveelheden op basis van het criterium inzake de opbrengst per hectare; schending van het evenredigheidsbeginsel, met name kennelijke ongeschiktheid van de genomen maatregel

113. Volgens de nationale rechter en Zanotto is artikel 39, lid 4, van verordening nr. 822/87, waarin is bepaald dat de door elke producent te distilleren hoeveelheid wordt vastgesteld aan de hand van de opbrengst per hectare, ongeldig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel. Zij zijn van mening, dat de genomen maatregel kennelijk ongeschikt is ter verwezenlijking van de doeleinden van de verplichte distillatie, te weten sanering van de markt, kwaliteitsverbetering en vermindering van de productie van wijn van middelmatige kwaliteit. Huns inziens is het criterium inzake de opbrengst per hectare ontoereikend [79] en ongeschikt om de communautaire doeleinden te bereiken, daar het niet bewijst dat de wijnen van middelmatige kwaliteit zijn, noch dat er sprake is van overproductie. Het is veel te bezwarend voor de producenten van wijn van goede kwaliteit, die gemakkelijk kan worden afgezet en niet bijdraagt tot de overproductie, en werkt uiteindelijk in het voordeel van de producenten van wijn van slechte kwaliteit, die daardoor in aanzienlijke mate wordt gesubsidieerd. De maatregel zou daarmee een structureel in plaats van een conjunctureel karakter krijgen. Bovendien zouden er andere, meer geschikte criteria zijn, zoals dat van de effectieve voorraden aan het einde van het wijnoogstjaar.

114. De Raad, de Commissie en de Spaanse regering zijn evenwel van mening, dat het criterium inzake de opbrengst per hectare een noodzakelijk en geschikt middel ter verwezenlijking van het vastgestelde doel is, waarvan de nadelen geenszins groter zijn dan de voordelen.

a) De rechtspraak van het Hof inzake het evenredigheidsbeginsel en de omvang van 's Hofs toetsingsbevoegdheid

115. Volgens vaste rechtspraak verlangt het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, dat „handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich meebrengt, en dat de veroorzaakte nadelen

78 — Zie, bijvoorbeeld, arresten van 11 juli 1990, Sermes (C-323/88, Jurispr. blz. I-3027, punt 33), en 7 mei 1991, Nakajima/Raad (C-69/89, Jurispr. blz. I-2069, punt 134), alsmede arrest Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (punt 27).

79 — In dit verband is verwezen naar een mededeling van de Commissie van 22 juli 1993, blz. 8.

niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel." [80]

116. Wat voorts de vraag betreft, in hoeverre de toepassing, door de gemeenschapswetgever, van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan rechterlijke toetsing is onderworpen, herinner ik eraan, dat volgens vaste rechtspraak [81] „de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve kan aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts afbreuk worden gedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel". [82]

117. Met andere woorden, de keuze voor een bepaalde oplossing voor een probleem in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markt van een product, zoals de wijnmarkt, vormt de uitdrukking van de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de Raad ingevolge het Verdrag op dit gebied beschikt. De Raad is bijgevolg bevoegd om, na een groot aantal factoren in ogenschouw te hebben genomen, die oplossing te kiezen die hij de beste acht.

118. In casu heeft hij van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door te kiezen voor het middel van verplichte distillatie — volgens bepaalde modaliteiten — teneinde het evenwicht op de wijnmarkt te herstellen en deze markt te saneren.

119. Bovendien heeft hij zich op het standpunt gesteld, dat de opbrengst per hectare het meest geschikte criterium is om het op de productie van elke wijnbouwer toepasselijke percentage en, uiteindelijk, de in elk gebied te distilleren hoeveelheid te bepalen.

120. Het is juist, dat de Raad daarbij niet met zekerheid kon vaststellen, wat alle gevolgen van de door hem uitgewerkte regeling zouden zijn. In dit verband wijs ik echter op 's Hofs vaste rechtspraak [83], dat „de wettigheid van een gemeenschapshandeling niet kan afhangen van overwegingen die men achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van zodanige handeling kan doen gelden", in welk verband het Hof heeft gepreciseerd [84]: „Wanneer

80 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (punt 41), alsmede arresten van 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21); 13 november 1990, Fedesa e. a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 12), en 4 juli 1996, Hüpeden (C-295/94, Jurispr. blz. I-3375, punt 14), en Pietsch (C-296/94, Jurispr. blz. I-3409, punt 15).

81 — Zie, bijvoorbeeld, de reeds aangehaalde arresten Schräder (punt 22) en Fedesa e. a. (punt 14), alsmede arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punten 89 en 90).

82 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Fedesa e. a., aangehaald in voetnoot 80 (punt 14), en Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (punt 42).

83 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 7 februari 1973, Schroeder (40/72, Jurispr. blz. 125, punt 14), en arrest Crispoltoni e. a., reeds aangehaald (punt 43).

84 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (punt 43), en Wuidart e. a., aangehaald in voetnoot 44 (punt 14).

de gemeenschapswetgever met het oog op de vaststelling van een regeling de toekomstige gevolgen ervan dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover de wetgever ten tijde van de vaststelling van de regeling beschikte, kennelijk onjuist is."

121. De in artikel 39, lid 4, van verordening nr. 822/87 voorziene maatregelen zouden dus alleen dan ongeldig zijn wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, indien die maatregelen, gelet op de nagestreefde doeleinden, kennelijk ongeschikt of overbodig waren.

122. Allereerst moet dus het doel van de in geding zijnde regeling worden vastgesteld, om vervolgens te bepalen, of de maatregel van de Raad kennelijk ongeschikt is ter bereiking van dat doel dan wel daartoe overbodig is, en of de nadelen ervan de voordelen niet overtreffen.

b) Het nagestreefde doel

123. In de vierenveertigste overweging van de considerans van verordening nr. 822/87 wordt verklaard, dat „verplichte distillatie de doeltreffendste maatregel is om overschotten tafelwijn op de markt weg te werken; dat derhalve dient te worden bepaald dat deze maatregel wordt toegepast wanneer zich op de markt een situatie van ernstig gebrek aan evenwicht voordoet en dat nauwkeurige criteria dienen te worden vastgesteld aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of van een dergelijk gebrek aan evenwicht sprake is".

124. Met betrekking tot de verdeling van de totale te distilleren hoeveelheid wordt in de vijfenveertigste overweging van de considerans opgemerkt, dat „weersinvloeden en het structuurbeleid tot gevolg kunnen hebben dat de productie zich niet overal in de Gemeenschap op dezelfde wijze ontwikkelt".

125. In de zevenenveertigste overweging van de considerans ten slotte wordt uiteengezet, waarom het percentage van de productie dat voor verplichte distillatie moet worden geleverd, wordt vastgesteld op basis van de opbrengst per hectare. Gezegd wordt, dat „het billijk is bij het opleggen van de distillatieverplichtingen aan de producenten rekening te houden met het door dezen behaalde rendement per hectare en in de mogelijkheid te voorzien producenten met een slechts gering rendement niet extra te treffen"; en dat het „in verband met de verschillen tussen de productiegebieden verantwoord is in de mogelijkheid te voorzien om de grondslagen voor de op die producenten in die onderscheiden productiegebieden rustende verplichtingen te differentiëren".

126. Die doelstellingen, te weten vermindering van de overschotten tafelwijn op de wijnmarkt, bestrijding van situaties van ernstig gebrek aan evenwicht op die markt door vaststelling van concrete criteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld, of van een dergelijk gebrek aan evenwicht sprake is, billijke verdeling van de verplichtingen over de producenten aan de hand van de opbrengst per hectare (hl/ha), en inaanmerkingneming van de verschillen tussen de productiegebieden, lijken mij te kunnen worden gerekend tot de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals geformuleerd in artikel 39, lid 1, sub b en c, van het Verdrag. Met de distillatiemaatregelen tracht de Raad immers de verschillende doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag met elkaar te verzoenen, door enerzijds te streven naar een stabiele wijnmarkt [85], maar anderzijds de noodzaak om het individuele inkomen van de producenten veilig te stellen, niet uit het oog te verliezen. [86]

c) Het noodzakelijke en geschikte karakter van de maatregel

127. De verplichte distillatie op basis van de opbrengst per hectare [87] vormt de belangrijkste factor met het oog op het herstel van het evenwicht op de wijnmarkt en de sanering van die markt [88], daar het zeer lage niveau van de aankoopprijs van de voor verplichte distillatie bestemde tafelwijnen overproductie onaantrekkelijk maken. [89]

128. De verdeling van de lasten over de producenten volgens hun opbrengst per hectare is dus het resultaat van een noodzakelijke keuze, die gebaseerd is op een objectief en eenvoudig toepasbaar criterium. Die keuze is naar mijn mening niet kennelijk onjuist, daar zij de last van de verplichte distillatie voornamelijk wil laten dragen door de producenten die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor de overproductie op de markt van tafelwijn.

129. Aangezien de prijzen die de producenten voor de voor verplichte distillatie geleverde wijn ontvangen, onder de marktprijzen liggen, kan de maatregel ook niet als ongeschikt — noch, a fortiori, als kennelijk ongeschikt —

85 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 18 september 1986, Commissie/Duitsland (116/82, Jurispr. blz. 2519, punt 28).

86 — Zie, bijvoorbeeld, arresten Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 61 (punt 24), Crispoltoni e. a., aangehaald in voetnoot 45 (punt 32), en Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 81 (punt 47).

87 — Ik herinner eraan, dat de opbrengst per hectare (hl/ha) gebaseerd is op door de producenten zelf gedane opgaven, overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 822/87 en artikel 5 van verordening nr. 3929/87.

88 — In haar mededeling COM (380) aan de Raad van 22 juli 1993, betreffende de ontwikkeling en de toekomst van het wijnbouwbeleid, beklemtoont de Commissie (in punt 3, blz. 10), dat de verplichte distillatie de „hoeksteen" van de regeling moet blijven, omdat dit de enige manier is om het in laatste instantie resterende productieoverschot tegen aanvaardbare kosten weg te werken. Deze markt is jarenlang gekenmerkt geweest door een permanent, structureel gebrek aan evenwicht.

89 — Zo wordt volgens artikel 39, lid 6, van verordening nr. 822/87, in zijn nieuwe versie van artikel 1, punt 2, van verordening nr. 1441/88, de aankoopprijs van de voor verplichte distillatie te leveren tafelwijn aan de hand van de te distilleren hoeveelheden vastgesteld op 50 % of 40 % van de oriëntatieprijs. Concreet is die prijs gelijk aan 50 % wanneer de te distilleren hoeveelheid 12 500 000 hl of minder bedraagt, en 40 % voor de hoeveelheden daarboven.

ter bereiking van het doel van de verplichte distillatie worden beschouwd. [90]

130. Dat bedoeld criterium niet volledig ongeschikt ter bereiking van het met de verplichte distillatie nagestreefde doel van de sanering van de wijnmarkt is, volgt ook uit het feit dat met betrekking tot geen van de eventuele andere criteria op overtuigende wijze is aangetoond, dat het uit een oogpunt van evenredigheid, billijkheid en zekerheid kennelijk geschikter of verkieslijker is.

d) De afweging van de voor- en nadelen

131. Gelijk de Commissie en de Raad beklemtonen, zou een criterium op grond van de daling van de wijnbouwoppervlakten van elke producent tot verminderde activiteiten leiden, zonder dat de opbrengst per hectare daardoor noodzakelijkerwijze zou verminderen. En een criterium op grond van de prijs van de wijn zou ertoe kunnen leiden, dat de producenten van goedkope wijn van de markt worden verdrongen, zelfs wanneer die wijn niet per se van slechte kwaliteit is en er afzetmogelijkheden voor bestaan. Tot slot zou, zoals de Raad beklemtoont, een criterium dat gebaseerd is op de voorraden aan het einde van het wijnoogstjaar, moeilijk kunnen worden toegepast, daar die voorraden moeilijk te controleren zijn. [91]

132. Ik heb zojuist geconcludeerd, dat het criterium van de opbrengst per hectare een geschikt en noodzakelijk middel is ter verwezenlijking van het met de verplichte distillatie nagestreefde doel, de overschotten weg te werken. Ten aanzien van de meer specifieke vraag, in hoeverre dit criterium voor de betrokken producenten meer nadelen dan voordelen oplevert, wil ik het volgende opmerken.

90 — Ik herinner eraan, dat de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 4/87 over „de communautaire maatregelen betreffende de distillatie van wijn vergezeld van de antwoorden van de Commissie" (PB 1987, C 297, blz. 36), in verband met de maatregelen voor de verplichte distillatie van tafelwijn, gebaseerd op de opbrengst per hectare van de producenten, het volgende heeft vastgesteld:
„7.9 Deze maatregelen worden in het algemeen beschouwd als een doeltreffend middel om het probleem van de overproductie van wijn in de Gemeenschap te bestrijden doordat zij, via een progressieve toepassing, hoge opbrengsten onaantrekkelijk maken.
7.10 Ofschoon de Kamer erkent dat de maatregelen een stap in de goede richting vormen, is zij niettemin van mening dat ze de productie waarschijnlijk niet noemenswaardig zullen afremmen en wel voornamelijk omdat:
a) de prijzen die de producenten worden geboden — 50 % van de oriëntatieprijs — voor producenten in bepaalde regio's nog aantrekkelijk zijn;
b) de door de Commissie vastgestelde uitvoeringsvoorschriften, die een systeem van overdracht van producentenverplichtingen mogelijk maken, de maatregelen tot een onwerkzame sanctie op hoge opbrengsten maken, te meer omdat de producent zijn verplichting kan overdragen aan een producent in om het even welke andere streek van de Gemeenschap die zelfs een verschillende wijnsoort mag leveren. De Kamer is van mening dat een dergelijke overdrachtregeling strijdig is met de geest van de overeenkomst van de Europese Raad die uitdrukkelijk was bedoeld om overdadige opbrengsten tegen te gaan."
(Het betreft de op 11 december 1984 te Dublin gehouden Europese Raad).

91 — Ik herinner eraan, dat de Commissie zich in haar mededeling aan de Raad van 22 juli 1993 (aangehaald in voetnoot 88) op het standpunt heeft gesteld, dat de lidstaten de distillatieverplichting niet alleen over de producenten kunnen verdelen op basis van het criterium van de opbrengst per hectare, maar dat zij daarvoor ook gebruik kunnen maken van een verdeelsleutel op basis van de productievoorraden of van elk ander objectief criterium.

133. In de eerste plaats kan met behulp van dit criterium het herstel van het evenwicht op de markt worden nagestreefd, zonder dat de producenten daardoor onevenredig zwaar worden belast: de producenten kunnen immers kiezen, welk deel van hun productie zij laten distilleren, en zij ontvangen een prijs [92] voor wijn die zij anders moeilijk zouden kunnen afzetten, zoals de Spaanse regering terecht opmerkt.

134. Bovendien is dit criterium, zoals de Commissie opmerkt (punt 27 van haar schriftelijke opmerkingen), geenszins absoluut, daar het wordt gematigd door de opdeling van het grondgebied van de Gemeenschap in productiegebieden, waardoor rekening kan worden gehouden met de bijzonderheden van elk gebied. Immers, indien dat gehele grondgebied één enkel gebied vormde, zou dit betekenen dat hele streken die worden gekenmerkt door een lage opbrengst per hectare, zouden zijn vrijgesteld van de verplichting om een deel van hun productie te distilleren. Dit is de reden waarom, behalve in gevallen van een uitzonderlijk lage opbrengst per hectare, waarin een producent overeenkomstig artikel 39, lid 4, van verordening nr. 822/87 van zijn distillatieverplichting zou kunnen worden vrijgesteld, de producenten van elk gebied van de Gemeenschap bepaalde hoeveelheden tafelwijn voor verplichte distillatie moeten leveren. Die hoeveelheden zullen naar evenredigheid groter zijn voor de producenten die, binnen een bepaald gebied, een hogere opbrengst per hectare hebben.

92 — Zoals gezegd, is die prijs gelijk aan 50 % van de oriëntatieprijs wanneer het gaat om een hoeveelheid van 12 500 000 hl of minder, en aan 40 % van de oriëntatieprijs voor de hoeveelheden daarboven.

135. Uit een en ander blijkt derhalve, dat het evenredigheidsbeginsel niet is geschonden door de toepassing van het criterium van de opbrengst per hectare ter bepaling van de hoeveelheid die, wanneer de wijnmarkt een ernstig gebrek aan evenwicht vertoont, voor verplichte distillatie moet worden geleverd.

C — *De vijfde prejudiciële vraag: het feit dat Italië als één enkel productiegebied is aangemerkt*

136. Met zijn vijfde vraag oppert de nationale rechter twijfels omtrent de geldigheid van artikel 4, lid 2, vierde streepje, van verordening nr. 441/88, volgens hetwelk Italië als één enkel productiegebied (gebied 4) moet worden beschouwd.

137. Volgens de nationale rechter en Zaninotto zijn deze irrationele „niet-opdeling" van het Italiaanse grondgebied en het daaruit voortvloeiende uniforme beheer ervan onverenigbaar met het heterogene karakter van dit grondgebied, zowel vanuit geografisch oogpunt (klimatologisch, bodemkundig, etc.), als, en vooral, vanuit oenologisch oogpunt (kwaliteit en kwantiteit van de wijnproductie). Ter terechtzitting heeft Zaninotto erop gewezen, dat de Commissie Spanje reeds heeft opge-

deeld in twee gebieden (gebied A en gebied B), waarvan er slechts één (gebied B) aan de distillatieverplichting is onderworpen. [93]

138. Volgens de nationale rechter heeft de Commissie bij de verdeling van de verschillende hoeveelheden over de lidstaten in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markt van het landbouwproduct de door het Hof [94] aan de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid gestelde grenzen overschreden, voor zover die verdeling niet afgestemd is op de werkelijke structuur van de betrokken lidstaat.

139. Allereerst zij erop gewezen, dat de Commissie volgens artikel 155, vierde streepje, van het Verdrag, teneinde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren, de bevoegdheden uitoefent welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt. Artikel 39 van verordening nr. 822/87 van de Raad verplicht de Commissie tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van dit artikel voor zover het de modaliteiten van de verplichte distillatie betreft.

140. Het is vaste rechtspraak van het Hof [95], dat „uit het stelsel van het Verdrag, in het kader waarvan artikel 155 moet worden gezien, en uit de eisen van de praktijk volgt dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd. Aangezien de Commissie als enige in staat is, de ontwikkeling van de landbouwmarkten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te treffen die de situatie vereist, kan de Raad genoopt zijn, de Commissie op dit gebied een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten. De grenzen van die bevoegdheid moeten dan met name worden bepaald aan de hand van de algemene hoofddoelen van de marktordening."

141. Volgens artikel 39, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 822/87 van de Raad wordt de totale te distilleren hoeveelheid over de verschillende naar lidstaten gegroepeerde productiegebieden van de Gemeenschap verdeeld. Aan die keuze liggen een aantal redenen ten grondslag, die volgens artikel 4 van verordening nr. 441/88 verband houden met de productie- en klimatologische omstandigheden en met de tussen de lidstaten bestaande administratieve en juridische verschillen, met name ten aanzien van de interne organisatie van de wijnbereidingscoöperaties en de producentengroeperingen. [96]

93 — Deze opdeling is gerealiseerd bij artikel 1, lid 4, van verordening nr. 343/94. Ik herinner eraan, dat de in het wijnoogstjaar 1993/1994 in Spanje te distilleren hoeveelheid 3 000 000 hl bedroeg.

94 — Hij verwijst bijvoorbeeld naar het arrest Wuidart e. a., aangehaald in voetnoot 44, waarin het onder meer ging om de bevoegdheid van een lidstaat om zijn grondgebied aan te merken als één enkel gebied in de zin van een bepaling van een verordening betreffende een gemeenschappelijke ordening van de markt van een landbouwproduct (in die zaak betrof het de marktordening die van toepassing was in de sector melk en zuivelproducten).

95 — Zie, bijvoorbeeld, arresten van 29 juni 1989, Vreugdenhil en Van der Kolk (22/88, Jurispr. blz. 2049, punt 16); 8 juni 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Jurispr. blz. 1653, punt 15), en 11 maart 1987, Rau e. a./Commissie (279/84, 280/84, 285/84 en 286/84, Jurispr. blz. 1069, punt 14).

96 — Anders dan in het geval van Spanje, heeft de Commissie in het geval van Italië overigens geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die haar wordt geboden door artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 441/88, volgens hetwelk de in artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 bedoelde productiegebieden moeten samenvallen met administratieve eenheden die groter zijn dan een gemeente en een aantal administratieve eenheden omvatten, waarvoor de statistische gegevens inzake de in artikel 39, lid 3, tweede alinea, tweede streepje, van verordening nr. 822/87 bedoelde referentiewijnoogstjaren beschikbaar zijn.

142. Zoals de Commissie en de Spaanse regering terecht beklemtonen, is het evident, dat het feit dat een productiegebied samenvalt met het grondgebied van een lidstaat, vanuit administratief oogpunt de verzameling van gegevens door de nationale autoriteiten enorm vergemakkelijkt. Die gegevens zijn onontbeerlijk voor de vaststelling van de communautaire productie- en behoefteraming voor een bepaald wijnoogstjaar, aan de hand waarvan kan worden bepaald, of al dan niet tot distillatie moet worden overgegaan met het oog op de sanering van de markt.

143. De Italiaanse autoriteiten hebben overigens objectieve moeilijkheden ondervonden bij het verzamelen van de noodzakelijke gegevens binnen de daartoe door de gemeenschapswetgeving gestelde termijnen. Daarom heeft de Commissie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 voor alleen Italië (gebied 4) verordening nr. 610/94 vastgesteld, aangezien dit land, zoals blijkt uit de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 465/94, niet tijdig de gevraagde gegevens betreffende de tafelwijnproductie en de verdeling daarvan naar opbrengstklasse had meegedeeld. Het was derhalve niet mogelijk, het percentage vast te stellen dat op de productie van elke distillatieplichtige moest worden toegepast ter bepaling van de door deze voor distillatie te leveren hoeveelheid.

144. Bovendien zijn de referentiewijnoogstjaren aan de hand waarvan is bepaald, in hoeverre in het wijnoogstjaar 1993/1994 overeenkomstig artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 tot verplichte distillatie moest worden overgegaan, vastgesteld op basis van door de lidstaten verzamelde gegevens die representatief zijn voor het gehele nationale grondgebied.

145. Wat de bij de bepaling van de productiegebieden in aanmerking te nemen klimatologische en oenologische omstandigheden betreft, ben ik van mening dat de Commissie ingevolge artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

146. Meer bepaald herinner ik eraan, dat de Commissie op het gebied van de landbouw „bevoegd is om alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van de basisverordening, voor zover zij niet in strijd zijn met de basisverordening of de toepassingsvoorschriften van de Raad". [97]

147. In casu heeft de Commissie gebruik gemaakt van de ruime bevoegdheden waarover zij ingevolge artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 beschikt. Zeker, evenals elk ander door een lidstaat gevormd gebied, omvat gebied 4, dat wil zeggen het Italiaanse grondgebied, productiezones met uiteenlopende kenmerken. [98] Maar binnen dat gebied 4 is er een mechanisme waardoor er tussen de verschillende productiezones over en weer compensatie plaatsvindt. De Commissie betoogt, dat zij zich, overigens met instemming van de betrokken lidstaat, op het standpunt heeft gesteld, dat er objectief gezien onvoldoende reden was om Italië op te splitsen in verschillende „sub-productiegebieden", wat overigens een lastig karwei zou zijn geweest.

97 — Zie arrest van 15 mei 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Jurispr. blz. 2039, punt 13).

98 — Zo wijst de Commissie erop, dat Apulië, Emilia Romagna en Venetië een opbrengst per hectare hebben die vergelijkbaar is met het nationale gemiddelde, ja zelfs daarboven ligt, en dus verschilt van de opbrengst van, bijvoorbeeld, Sicilië, die onder dat gemiddelde ligt.

Niemand kan menen, dat de Commissie haar discretionaire bevoegdheid slecht heeft uitgeoefend, nu zij beklemtoont dat zij bij een dergelijke opsplitsing op grote administratieve moeilijkheden zou zijn gestuit, bij gebreke van objectieve historische gegevens waarop een andere verdeling van de productiezones binnen een lidstaat gebaseerd kon worden. Overigens is, gelijk de Commissie heeft opgemerkt, niet aangetoond, dat een en ander zou hebben geleid tot een eerlijker verdeling van de distillatieverplichting.

148. Gelet op het voorgaande geloof ik niet, dat de Commissie bij de vaststelling van het litigieuze artikel 4, lid 2, vierde streepje, van verordening nr. 441/88 van verkeerde gegevens is uitgegaan of de feiten kennelijk onjuist heeft beoordeeld, en ik ben dan ook van mening, dat zij de grenzen van de haar krachtens de basisbepaling van artikel 39, lid 3, van verordening nr. 822/87 toekomende discretionaire bevoegdheid niet heeft overschreden.

D — *De zesde en de zevende vraag: de verlenging van de aan de producenten toegekende termijn voor de levering van de aangegeven hoeveelheden aan de distilleerderijen*

149. De zesde en de zevende vraag hebben betrekking op de geldigheid van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94 van de Commissie, waarbij de termijn voor de levering van tafelwijn voor de verplichte distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 is verlengd tot 29 januari 1995.

1) Zesde prejudiciële vraag: schending van de wet

150. Met zijn zesde vraag oppert de nationale rechter twijfels omtrent de geldigheid van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94 van de Commissie, aangezien deze bepaling zijns inziens in strijd is met de wet, in het bijzonder met artikel 39, lid 1, van verordening nr. 822/87, voor zover de voorwaarden voor de toepassing van deze bepaling niet zijn vervuld.

151. Volgens de nationale rechter en Zaninotto lijkt het absurd, een op het wijnoogstjaar 1993/1994 betrekking hebbend gebrek aan evenwicht op de markt in 1995 te willen verhelpen. Door de verlenging van de termijn voor de verplichte distillatie zou deze laatste maatregel het conjuncturele karakter dat hij ingevolge artikel 39, lid 1, van verordening nr. 822/87 zou moeten hebben, verliezen, zodat voormelde bepaling van verordening nr. 3151/94 nietig is wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag.

152. Zaninotto stelt bovendien, dat waar de producenten geen tafelwijn van het wijnoogstjaar 1993/1994 hadden om aan hun distillatieverplichting te voldoen, de prijs van de voor distillatie bestemde wijn abnormaal is gestegen.

Zoals zij in verordening nr. 3151/94 was geformuleerd, kwam de verlenging van de termijn voor de levering van tafelwijn van de oogst 1993/1994 voor de verplichte distillatie, impliciet neer op de erkenning van de noodzaak voor de betrokken producenten, hun productie van het volgende wijnoogstjaar (1994/1995) aan te spreken om aan hun distillatieverplichting te voldoen.

153. Dit betoog kan niet worden aanvaard. Mijns inziens blijkt uit het doel dat de gemeenschapswetgever zich met de vaststelling van verordening nr. 3151/94 heeft gesteld, dat de geldigheid van de betrokken bepaling niet in twijfel kan worden getrokken.

154. In de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 3151/94 beklemtoont de Commissie namelijk, dat „om rekening te houden met de (...) communautaire bepalingen betreffende de uitvoering van de langlopende opslagcontracten, de voornoemde termijnen bij verordening (EG) nr. 1960/94 (...) zijn verlengd; dat het evenwel, wegens redenen die eigen zijn aan bepaalde productiegebieden, niet mogelijk is gebleken om binnen de vastgestelde termijn aan de leveringsverplichtingen te voldoen; dat het, *om te voorkomen dat de betrokken wijnbouwers te zwaar worden bestraft,* dienstig is hen toe te staan hun verplichtingen in het kader van de voor het wijnoogstjaar 1993/1994 vastgestelde verplichte distillatie vooralsnog na te komen en passende strafmaatregelen vast te stellen (...)" (cursivering van mij).

155. Uit deze overweging volgt met andere woorden, dat, zoals de Commissie beklemtoont, om objectieve en concrete redenen werd besloten tot verlenging van de termijnen voor de levering van tafelwijn aan de distilleerderijen. De verlenging met 140 dagen, van 11 september 1994 tot 29 januari 1995, was een uitzonderlijke maatregel, waartoe werd besloten om rekening te houden met de noodzaak, het de producenten gemakkelijker te maken aan hun verplichtingen te voldoen, maar ook om de distillatie van wijn ten aanzien waarvan langlopende opslagcontracten waren gesloten, te bevorderen. Bij verordening nr. 1960/94 heeft de Commissie de betrokken producenten namelijk toestemming gegeven om die contracten op te zeggen, opdat die wijn ook tot 27 augustus 1994 voor de verplichte distillatie kon worden geleverd.

156. Waar de producenten van bepaalde gebieden hun productie niet tijdig voor de verplichte distillatie konden leveren, werd die termijn bij verordening nr. 3151/94 tot 29 januari 1995 verlengd om hen in staat te stellen, de hoeveelheid tafelwijn die zij moesten laten distilleren, iets later te leveren, zij het tegen een verlaging van de aan hen te betalen prijs. Daardoor zouden zij de geldboeten die zij op grond van de nationale wetgeving riskeerden, ontlopen.

157. Gelijk de Commissie terecht beklemtoont, betrof het hier een uitzonderlijke maatregel, waartoe zij met instemming van het Comité van beheer voor wijn op basis van de haar krachtens artikel 39, lid 11, van verordening nr. 822/87 toekomende bevoegdheden had besloten, en die duidelijk in het voordeel was van de producenten, waaronder Zani-

notto, die nog niet aan hun verplichtingen hadden voldaan. Anders gezegd: de Commissie heeft gehandeld in het kader van de beheersbevoegdheden waarover zij ingevolge verordening nr. 822/87 beschikt.

158. Bovendien was die maatregel gericht op de sanering van de markt, daar hij beoogde te vermijden dat hoeveelheden tafelwijn die in een bepaald wijnoogstjaar niet waren gedistilleerd, op grote schaal naar latere wijnoogstjaren zouden worden overgedragen, met de extra distillatiekosten die dit voor dat wijnoogstjaar zou meebrengen en het gevaar dat dit zou opleveren voor het hele systeem van de verplichte distillatie.

2) Zevende prejudiciële vraag: schending van het evenredigheidsbeginsel

159. Met zijn zevende vraag oppert de nationale rechter twijfels omtrent de geldigheid van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 3151/94, aangezien deze bepaling zijns inziens in strijd is met het beginsel van de evenredigheid van gemeenschapsacties.

160. Aangezien de Commissie de distillatie van een bepaalde hoeveelheid tafelwijn heeft gelast op een tijdstip dat het wijnoogstjaar waarop de sanering betrekking moest hebben (1993/1994), was afgesloten, en het nieuwe wijnoogstjaar (1994/1995) reeds was begonnen, is de nationale rechter van mening, dat de litigieuze maatregel in geen enkel opzicht bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel van de regeling inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, zodat de desbetreffende bepaling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De maatregel zou, anders gezegd, niet geschikt of noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel, de sanering van de wijnmarkt tijdens het wijnoogstjaar 1993/1994.

161. Voor de rechtspraak van het Hof inzake het evenredigheidsbeginsel verwijs ik naar hetgeen hierover eerder in deze conclusie is gezegd. Wat het doel van de litigieuze regeling betreft, zoals dit uit de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 3151/94 kan worden afgeleid, verwijs ik naar mijn analyse in verband met de zesde prejudiciële vraag.

162. Mijns inziens is de verlenging van de termijn voor de levering van tafelwijn aan de distilleerderijen een maatregel die noodzakelijk en geschikt is voor de sanering van de wijnmarkt tijdens een bepaald wijnoogstjaar, en ik acht de desbetreffende beoordeling door de Commissie niet kennelijk onjuist. Immers, de wijn die in een bepaald wijnoogstjaar niet is gedistilleerd, moet worden gedistilleerd, ook al is het volgende wijnoogstjaar reeds begonnen, en wel om te vermijden dat de hele regeling van de verplichte distillatie, waarmee het herstel van het evenwicht op de door een overschot aan tafelwijn gekenmerkte markt wordt beoogd, volledig wordt uitgehold, zoals de Commissie terecht beklemtoont.

VII — Conclusie

163. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van de Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, te beantwoorden als volgt:

„Uit bovenstaande analyse is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van:

— artikel 1, lid 3, vierde streepje, van verordening (EG) nr. 343/94 van de Commissie van 15 februari 1994 tot instelling van de in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie en houdende afwijking van uitvoeringsbepalingen ter zake voor het wijnoogstjaar 1993/1994;

— artikel 1, leden 1, sub c, en 2, tweede alinea (en de bijlage, voor zover zij gebied 4 betreft), van verordening (EG) nr. 465/94 van de Commissie van 1 maart 1994 tot vaststelling, voor het wijnoogstjaar 1993/1994, van de percentages van de tafelwijnproductie die moeten worden geleverd voor de in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie, voor de gebieden 3 en 6, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 610/94 van de Commissie van 18 maart 1994;

— artikel 39, lid 4, van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt;

— artikel 4, lid 2, vierde streepje, van verordening (EEG) nr. 441/88 van de Commissie van 17 februari 1988 houdende uitvoeringsbepalingen voor de in artikel 39 van verordening nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie;

— artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 3151/94 van de Commissie van 21 december 1994 tot vaststelling van een verdere afwijking voor het wijnoogstjaar 1993/1994 inzake de levering door de producenten van de in het kader van de verplichte distillatie te leveren hoeveelheden tafelwijn."