CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS apresentadas em 28 de Maio de 1998 *

Índice

I — Introdução ..... I - 6634

II — Quadro jurídico ..... I - 6634

A — Quadro jurídico comunitário ..... I - 6634

1) Regulamento n.º 822/87 do Conselho ..... I - 6634

2) Regulamentos de execução da Comissão ..... I - 6641

a) Regulamentos n.os 2396/84 e 3929/87 da Comissão ..... I - 6641

b) Regulamento n.º 441/88 da Comissão ..... I - 6642

c) Regulamento n.º 343/94 da Comissão ..... I - 6644

d) Regulamentos n.os 465/94 e 610/94 da Comissão ..... I - 6645

e) Regulamentos n.os 1960/94 e 3151/94 da Comissão ..... I - 6647

B — Quadro jurídico nacional ..... I - 6648

III — Matéria de facto ..... I - 6648

IV — Questões prejudiciais ..... I - 6648

V — Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais ..... I - 6649

A — Em geral ..... I - 6649

B — No que diz mais especialmente respeito à admissibilidade das sexta e sétima questões ..... I - 6651

VI — Respostas às questões prejudiciais ..... I - 6651

A — Quanto às primeira e segunda questões: a quantidade global de vinho a entregar à destilação em Itália durante a campanha de 1993/1994 ..... I - 6652

1) Primeira questão prejudicial: violação do princípio da proibição de discriminação ..... I - 6652

a) As questões colocadas ..... I - 6652

b) A jurisprudência do Tribunal de Justiça ..... I - 6654

* Língua original: grego.

c) Quanto à quantidade a destilar imposta à Itália ..... I - 6654

i) A fixação do volume global a destilar ..... I - 6655

ii) O critério utilizado para a determinação da obrigação de destilar . I - 6657

iii) Repartição da obrigação de destilar ..... I - 6658

d) A repartição feita com base nos dados comunicados pela Itália ..... I - 6660

e) Transferência («transvasamento») das quantidades não destiladas de uma campanha para outra ..... I - 6661

2) Segunda questão prejudicial: violação do princípio da confiança legítima ..... I - 6664

B — Quanto às terceira e quarta questões: o critério do rendimento por hectare ..... I - 6665

1) Terceira questão prejudicial: a impossibilidade de avaliar correctamente o rendimento por hectare na região Itália; excesso de poder da Comissão . I - 6665

2) Quarta questão prejudicial: a repartição das quantidades a destilar com base no critério do rendimento por hectare; violação do princípio da proporcionalidade, em especial carácter manifestamente não adequado da medida tomada ..... I - 6668

a) A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio da proporcionalidade e à extensão do poder de fiscalização do Tribunal de Justiça ..... I - 6668

b) O objectivo prosseguido ..... I - 6670

c) O carácter necessário e adequado da medida ..... I - 6671

d) A ponderação das vantagens e dos inconvenientes ..... I - 6672

C — Quanto à quinta questão prejudicial: a Itália considerada como uma região de produção única ..... I - 6673

D — Quanto às sexta e sétima questões: a prorrogação do prazo concedido aos produtores para entregarem as quantidades indicadas para destilação ..... I - 6676

1) Sexta questão prejudicial: violação da lei ..... I - 6676

2) Sétima questão prejudicial: violação do princípio da proporcionalidade . I - 6678

VII — Conclusão ..... I - 6679

I — Introdução

1. No presente processo, o Tribunal é convidado a pronunciar-se, a pedido da Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, sobre a validade de uma série de disposições regulamentares relativas ao regime de destilação obrigatória de vinhos de mesa que foi instituído na tentativa de saneamento do mercado vitivinícola.

II — Quadro jurídico

A — *Quadro jurídico comunitário*

1) Regulamento n.° 822/87 do Conselho

2. Em conformidade com o disposto nos artigos 42.° e 43.° do Tratado, o Conselho adoptou, em 16 de Março de 1987, o Regulamento (CEE) n.° 822/87 que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola [1], que procedeu a uma nova codificação da regulamentação de base relativa à organização comum do mercado vitivinícola.

3. A organização comum do mercado vitivinícola constitui um sistema complexo, que estabelece regras respeitantes à produção e ao controlo do desenvolvimento do potencial vitícola (título I, artigos 2.° a 14.°), bem como regras relativas às práticas e tratamentos enológicos (título II, artigos 15.° a 26.°). Define igualmente um regime de preços e regras relativas às intervenções e outras medidas de saneamento do mercado (título III, artigos 27.° a 51.°), um regime de trocas comerciais com países terceiros (título IV, artigos 52.° a 63.°), regras relativas à circulação e à introdução no consumo (título V, artigos 64.° a 73.°) e, por fim, certas disposições gerais (título VI, artigos 74.° a 87.°).

4. Nos termos do artigo 1.°, n.° 6, do Regulamento n.° 822/87 [2], a campanha vitícola começa em 1 de Setembro de cada ano e termina em 31 de Agosto do ano seguinte.

5. Segundo o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, anualmente, os produtores de uvas destinadas à vinificação e os produ-

1 — JO L 84, p. 1.

2 — Na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 1734/91 do Conselho, de 13 de Junho de 1991 (JO L 163, p. 6).

tores de mosto e de vinho devem apresentar declarações de colheita; por seu lado, os produtores de mosto e de vinho e os comerciantes não retalhistas declaram as quantidades de mosto e de vinho que detêm em armazém.

4. As regras de execução do presente artigo serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 83.°»

6. O artigo 31.° do Regulamento n.° 822/87 dispõe:

Recorde-se que o artigo 83.° prevê um procedimento de acordo com o qual o Comité de Gestão do Vinho [3], composto por representantes dos Estados-Membros, se pronuncia pela maioria prevista no artigo 148.°, n.° 2, do Tratado [4].

«1. Antes de 10 de Dezembro de cada ano, será elaborado um balanço previsional para determinar os recursos e estimar as necessidades da Comunidade, incluindo as importações e as exportações previsíveis provenientes e destinadas a países terceiros.

7. O Regulamento n.° 822/87 previu como instrumentos de equilíbrio e de saneamento do mercado vitivinícola, nomeadamente, as medidas de destilação preventiva (artigo 38.°) [5], de destilação obrigatória (artigo 39.°)

2. O balanço previsional refere os recursos e as necessidades em vinhos da Comunidade, especificando a parte respectiva dos vinhos de mesa e dos vqprd.

3. A Comissão enviará ao Conselho, para cada campanha vitícola, um balanço definitivo dos recursos e das utilizações comunitárias para a campanha vitícola anterior.

3 — Nos termos do artigo 82.°, este comité é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão, que não vota.

4 — O artigo 83.° dispõe:
«1.No caso de ser feita referência ao procedimento definido no presente artigo, o presidente submeterá o assunto ao comité, quer por sua própria iniciativa quer a pedido do representante de um Estado-Membro.
2.O representante da Comissão apresentará um projecto de medidas a tomar. O comité emitirá o seu parecer sobre estas medidas num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência das questões submetidas à sua apreciação. O comité delibera pela maioria prevista no n.° 2 do artigo 148.° do Tratado.
3.A Comissão adoptará medidas que serão imediatamente aplicáveis. Todavia, se estas medidas não forem conformes ao parecer emitido pelo comité, serão imediatamente comunicadas pela Comissão ao Conselho. Neste caso, a Comissão pode adiar por um mês ou mais a contar desta comunicação a aplicação das medidas por ela decididas.
O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente no prazo de um mês.»

5 — Mais concretamente, no artigo 38.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, relativo às condições de destilação preventiva, prevê-se que, quando se revelar necessário, tendo em conta as previsões de colheita ou com vista a melhorar a qualidade dos produtos colocados no mercado, pode ser aberta em cada campanha vinícola, a partir de 1 de Setembro e até uma data a determinar, uma destilação preventiva dos vinhos de mesa e de vinhos aptos a dar vinho de mesa. Além disso, no n.° 2 do mesmo artigo, prevê-se que o preço de compra do vinho entregue para a destilação será igual a pelo menos 65% do preço de orientação. A destilação preventiva pressupõe uma adesão voluntária do produtor a este mecanismo.

e de destilação de apoio (artigo 41.°) [6], que são decididas pela Comissão segundo as modalidades e o procedimento previstos respectivamente nos artigos 38.°, 39.° e 41.°

8. Neste quadro regulamentar, devem-se precisar mais especificamente as disposições que regem a destilação obrigatória dos vinhos de mesa.

9. Antes de mais, deve assinalar-se que a retirada do mercado de certas quantidades [7] de vinho com vista à sua destilação se destina ao apoio dos preços. Ao mesmo tempo, tal medida tem, no entanto, por objecto a gestão ou, mais precisamente, a absorção dos excedentes bem como a luta contra um grave desequilíbrio do mercado. Os produtores podem deduzir as quantidades de vinho entregues para destilação preventiva da quantidade que deve ser dada para destilação obrigatória.

10. Em síntese, direi que a análise do artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 nos permite distinguir quatro estádios sucessivos na realização da destilação obrigatória e revela um amplo poder discricionário da Comissão. Concretamente: a) a Comissão decide proceder a uma destilação obrigatória quando se apresenta uma situação de grave desequilíbrio do mercado, b) a Comissão fixa a quantidade total a destilar para assegurar a absorção/eliminação dos excedentes e o restabelecimento de uma situação normal no mercado, c) a quantidade total a destilar é repartida entre as diferentes regiões de produção da Comunidade reagrupadas por Estado-Membro e, por fim, d) a quantidade a destilar atribuída a cada região de produção é repartida entre os produtores desta região.

11. De modo mais detalhado, o artigo 39.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87 dispõe:

«1. Quando, para uma campanha vitícola, o mercado dos vinhos de mesa e dos vinhos aptos a dar vinhos de mesa apresentar uma situação de grave desequilíbrio, será decidida uma destilação obrigatória de vinho de mesa.

Considera-se existir um grave desequilíbrio do mercado, na acepção do primeiro parágrafo:

a) Quando as disponibilidades verificadas no início da campanha excedem em mais de quatro meses as utilizações normais;

6 — Nos termos do artigo 41.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, durante as campanhas vitícolas no decurso das quais é decidida uma destilação obrigatória, esta destilação será aberta a partir da entrada em vigor da medida correspondente. Se, no decurso destas mesmas campanhas, a situação do mercado do vinho de mesa o exigir, pode ser decidida qualquer outra medida adequada. Por outro lado, segundos os n.^{os} 1 e 2 do artigo 41.°, a destilação de apoio pode não só realizar-se em simultâneo com a destilação obrigatória, mas igualmente quando não tenha sido decidida qualquer destilação obrigatória. Não deve no entanto ultrapassar os 6 200 000 hectolitros (hl), salvo decisão em contrário do Conselho. O preço pago aos produtores de vinho é de 82% do preço de orientação (artigo 41.°, n.° 6, conjugado com o artigo 29.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 822/87); trata-se portanto de um preço bem mais favorável que o pago em caso de destilação obrigatória.

7 — Trata-se, em geral, mas não necessariamente, de vinhos de qualidade inferior.

b) Ou quando a produção excede em mais de 9% as utilizações normais;

c) Ou quando a média ponderada dos preços representativos de todos os tipos de vinho de mesa se mantém, no início de uma campanha e durante um período a determinar, inferior a 82% do preço de orientação» [8].

12. Os n.os 2, 3 [9], 4 [10] e 5 do artigo 39.° têm a seguinte redacção:

«2. A Comissão fixará as quantidades que devem ser entregues para destilação obrigatória a fim de se eliminarem os excedentes de produção e se restabelecer assim uma situação normal do mercado, nomeadamente no que respeita aos níveis das disponibilidades previsíveis em fim de campanha e aos preços.

3. A quantidade total a destilar, determinada em conformidade com o n.° 2, será repartida entre as diferentes regiões de produção da Comunidade reagrupadas por Estado-Membro.

Para cada região de produção, a quantidade a destilar será proporcional ao desvio verificado entre:

— por um lado, a produção de vinho de mesa e de produtos a montante do vinho de mesa a determinar obtida na região considerada na campanha em causa e,

— por outro lado, uma percentagem uniforme da média de produção de vinho de mesa e de produtos a montante do vinho de mesa a determinar obtida na região considerada no decurso de três campanhas vitícolas consecutivas de referência.

Até ao fim da campanha de 1993/1994:

— a percentagem uniforme é de 85%,

8 — Nos termos do artigo 27.°, n.os 2, 3 e 4 do Regulamento n.° 822/87, para cada tipo de vinho de mesa, é fixado um preço de orientação para cada campanha antes do dia 1 de Agosto. O preço de orientação é fixado com base na média das cotações médias registadas para o tipo de vinho em causa durante as duas campanhas que precedem a data de fixação bem como na evolução dos preços durante a campanha em curso. Por fim, o preço de orientação é fixado no estádio da produção e é expresso, segundo o tipo de vinho, quer em ecus por % vol por hectolitro, quer em ecus por hectolitro.

9 — O texto do n.° 3 é o que resulta da alteração introduzida pelo Regulamento (CEE) n.° 1566/93 do Conselho, de 14 de Junho de 1993 (JO L 154, p. 39; v. artigo 1.°, ponto 5).

10 — O texto do n.° 4 foi o que substituiu o texto inicial e foi introduzido pelo artigo 1.°, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.° 1441/88 do Conselho, de 24 de Maio de 1988 (JO L 132, p. 1).

— as campanhas consecutivas de referência são as campanhas de 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984,

...

4. A quantidade a destilar, determinada nos termos do n.° 3, será repartida entre os diferentes produtores de vinho de mesa de cada região de produção.

Para os produtores sujeitos à obrigação de destilar, a quantidade a destilar será igual a uma percentagem a fixar da sua produção de vinho de mesa e de produtos a montante do vinho de mesa a determinar de acordo com os dados da sua declaração de produção.

Esta percentagem resulta de uma tabela progressiva estabelecida em função do rendimento por hectare e pode variar de uma região para outra tendo em consideração os rendimentos obtidos anteriormente.

Com excepção das regiões cujo rendimento é sensivelmente inferior ao rendimento médio da Comunidade, esta percentagem:

— é igual a zero para os rendimentos inferiores a pelo menos 70% do rendimento médio da região em causa para o vinho de mesa,

— não pode ser inferior a 75% para os rendimentos superiores a 200% do rendimento médio da região em causa para o vinho de mesa.

A percentagem do rendimento médio referida no primeiro travessão do quarto parágrafo pode ser alterada de acordo com o procedimento previsto no artigo 83.°, em função do volume da produção e da quantidade total a destilar na Comunidade e em cada uma das regiões de produção.

A quantidade de vinho de mesa a entregar para destilação por cada produtor será igual à determinada nos termos do terceiro, quarto e quinto parágrafos; contudo, o produtor pode deduzir desta quantidade, no todo ou em parte, a quantidade de vinho de mesa apto a dar vinho de mesa entregue para a destilação referida no artigo 38.°

5. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as quantidades de vinho de mesa produzidas em cada região de produção delimitada em conformidade com o n.° 9, discriminada por classe de rendimento. Estes dados serão elaborados a partir das declarações de produção referidas no artigo 3.°

Com base nestas comunicações, proceder-se-á:

a) À fixação da quantidade total a destilar na Comunidade;

b) À repartição desta quantidade pelas regiões de produção referidas no n.° 3;

c) À determinação, em colaboração com os Estados-Membros em questão, da percentagem a aplicar à produção de cada produtor sujeito à destilação obrigatória com vista a atingir o volume de destilação previsto para cada região.

...»

13. O n.° 11, primeiro parágrafo do artigo 39.° [11] dispõe: «Se, durante as campanhas de 1987/1988 a 1993/1994, se manifestarem dificuldades susceptíveis de comprometer a realização ou uma aplicação equilibrada da destilação obrigatória referida no n.° 1, serão adoptadas de acordo com o processo previsto no artigo 83.° as medidas necessárias com o objectivo de assegurar a aplicação efectiva da destilação.»

O segundo parágrafo do n.° 11 [12] fixa os limites dos poderes atribuídos em princípio à Comissão para a adopção das medidas necessárias com vista à aplicação efectiva da destilação obrigatória. Concretamente o mesmo dispõe:

«Essas medidas:

a) Não podem dizer respeito à disposições do presente artigo relativas:

— à repartição entre as diferentes regiões de produção,

11 — Na versão que substituiu o texto inicial introduzida pelo Regulamento n.° 1566/93 (artigo 1.°, ponto 5).

12 — Na redacção dada pelo artigo 1.°, ponto 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.° 1972/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987 (JO L 184, p. 26).

— às campanhas de referência,

— aos preços a pagar pelo vinho destilado;

b) Podem incluir uma adaptação da percentagem de 85%, referida no n.° 3, primeiro travessão, do terceiro parágrafo, apenas na medida em que, para uma determinada campanha, a relação entre as disponibilidades e as utilizações normais para o vinho de mesa se altere sensivelmente em relação à das campanhas de referência referidas no terceiro parágrafo do n.° 3».

14. O artigo 39.°, n.° 9, do Regulamento n.° 822/87 dispõe:

«De acordo com o procedimento previsto no artigo 83 serão adoptados:

...

— a decisão de proceder à destilação referida no n.° 1,

— as regras de execução do n.° 2 e a quantidade total a destilar referida nesse número,

— os critérios para a delimitação de regiões de produção reagrupadas por Estado-Membro referidas no n.° 3, assim como a delimitação destas regiões,

— a fixação da percentagem uniforme e das campanhas consecutivas de referência, assim como a repartição das quantidades a destilar entre as regiões reagrupadas por Estado-Membro referidas no n.° 3,

— a tabela progressiva e as percentagens referidas no n.° 4,

...»

15. Por fim, segundo o artigo 79.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar o respeito das disposições comunitárias no sector vitivinícola.

2) Regulamentos de execução da Comissão

a) Regulamentos n.os 2396/84 e 3929/87 da Comissão

16. O Regulamento (CEE) n.º 2396/84 da Comissão, de 20 de Agosto de 1984, que estabelece as regras de aplicação do estabelecimento do balanço previsional no sector vitivinícola [13], prevê no seu artigo 1.º, n.º 1, o seguinte:

«1. O balanço previsional é estabelecido pela Comissão com base em todos os dados disponíveis e, nomeadamente, a partir de:

— comunicações transmitidas pelos Estados-Membros,

— qualquer outra informação que ela julgue fiável.»

13 — JO L 224, p. 14; EE 03 F32 p. 52. O Regulamento n.º 2396/84 é apresentado na sua versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 3643/87 da Comissão, de 3 de Dezembro de 1987 (JO L 342, p. 11), bem como pelo Regulamento (CEE) n.º 3373/89 da Comissão, de 9 de Novembro de 1987 (JO L 325, p. 19).

17. Os n.os 2 [14] e 3 dispõem:

«2. Tendo em vista a aplicação do n.º 1, primeiro travessão, os Estados-Membros comunicam à Comissão, o mais tardar até 30 de Novembro da campanha em curso, pelo menos os elementos referidos no anexo...

...

3. Para as informações referidas no n.º 1, segundo travessão, recorre-se a todas as fontes de informação disponível, e nomeadamente:

a) Às publicações relativas à produção e ao comércio nos Estados-Membros;

b) Às organizações profissionais, representativas de produção e do comércio nos Estados-Membros, em especial às representadas no seio do Comité Consultivo Vitivinícola.»

14 — Na versão completada pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 3373/89.

O anexo do Regulamento n.° 2396/84 [15] prevê a comunicação à Comissão: a) dos elementos necessários ao estabelecimento do balanço previsional, b) das previsões de destilação e c) das previsões das trocas comerciais intracomunitárias.

18. O artigo 2.° do Regulamento n.° 2396/84 dispõe:

«As informações referidas no n.° 1, segundo travessão, do artigo 1.°, só são utilizadas se for verificado um afastamento significativo e susceptível de comprometer a boa gestão do mercado vitivinícola entre os dados transmitidos pelos Estados-Membros nos termos da comunicação referida no n.° 2 do artigo 1.° e essas informações.»

19. O Regulamento (CEE) n.° 3929/87 da Comissão, de 17 de Dezembro de 1987, relativo às declarações de colheita de produção e de existências de produtos do sector vitivinícola [16], dispõe no seu artigo 6.°, n.° 2, que:

«2. Os Estados-Membros procedem a uma avaliação do rendimento por hectare da produção de vinhos de mesa obtida no seu território.

Comunicam à Comissão, antes de 20 de Janeiro, os resultados dessa avaliação, de acordo com as seguintes classes de rendimento...»

20. É o próprio artigo 6.°, n.° 2, que define as classes de rendimento em hectolitros por hectare (a seguir «hl/ha») [17].

21. O artigo 8.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3929/87 prevê que, antes de 15 de Fevereiro, os Estados-Membros comunicarão à Comissão os resultados definitivos da avaliação da produção, segundo as classes de rendimento referidas no n.° 2 do artigo 6.°

b) Regulamento n.° 441/88 da Comissão

22. O Regulamento (CEE) n.° 441/88 da Comissão, de 17 de Fevereiro de 1988, que estabelece as regras de execução da destilação obrigatória prevista no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 [18], dispõe no seu artigo 3.° que:

«Aquando da fixação da quantidade total de vinho de mesa que deve ser obrigatoriamente

15 — Substituído pelo do Regulamento n.° 3643/87.

16 — JO L 369, p. 59.

17 — Trata-se das seguintes seis classes de rendimento:
— inferior ou igual a 45 hl/ha,
— superior a 45 hl/ha e não superior a 70 hl/ha,
— superior a 70 hl/ha e não superior a 90 hl/ha,
— superior a 90 hl/ha e não superior a 110 hl/ha,
— superior a 110 hl/ha e não superior a 140 hl/ha,
— superior a 140 hl/ha e não superior a 200 hl/ha,
— superior a 200 hl/ha.

18 — JO L 45, p. 15.

destilada, será tomada em consideração a necessidade de assegurar um nível de existências previsível para o fim da campanha, garantindo-se, no entanto, que as disponibilidades para a campanha seguinte sejam suficientes para cobrir as utilizações normais.»

23. O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 441/88 dispõe:

«1. As regiões de produção referidas no n.° 3 do artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 serão determinadas tendo em conta, por um lado, as condições de produção e de clima e, por outro, as disparidades existentes entre os Estados-Membros no plano administrativo e jurídico, no que diz respeito, nomeadamente, à organização interna das adegas cooperativas e agrupamentos de produtores.

Estas regiões devem coincidir com as unidades administrativas maiores que os municípios e reagrupar as unidades administrativas para as quais estão disponíveis os dados estatísticos relativos às campanhas de referência referidas no n.° 3, segundo travessão do segundo parágrafo, do artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87.»

24. O mesmo artigo 4.° do Regulamento n.° 441/88 [19] define no seu n.° 2 as regiões de produção da Comunidade: a região 1 corresponde à Alemanha, a região 2 ao Luxemburgo, a região 3 à França, a região 4 à Itália, a região 5 à Grécia, a região 6 a Espanha e a região 7 a Portugal.

25. O artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 441/88 [20] dispõe:

«3. As médias de produção de vinho de mesa e de produtos a montante do vinho de mesa nas regiões referidas no n.° 2, durante as três campanhas de 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984, são as seguintes:

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

19 — Na sua versão alterada pelo artigo 1.°, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.° 3699/92 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1992 (JO L 374, p. 54).

20 — Na sua versão alterada pelo artigo 1.°, ponto 2, do Regulamento n.° 3699/92.

26. O artigo 12.°, n.° 4, do Regulamento n.° 441/88 dispõe:

«4. A entrega do vinho de mesa será feita o mais tardar:

— em 31 de Julho, se o vinho for entregue a uma destilaria,

— em 15 de Julho, se o for a um fabricante do vinho aguardentado.

A entrega pode ainda ser efectuada no prazo de quinze dias após aquelas datas. Neste caso, o preço de compra das quantidades referidas será diminuído de um montante correspondente a 50% da ajuda fixada para a campanha em causa. A ajuda bem como o preço do álcool resultante e entregue ao organismo de intervenção serão diminuídos do mesmo montante.»

27. Nos termos do artigo 12.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 441/88, as operações de destilação não podem ser realizadas após 31 de Agosto.

28. O artigo 23.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 441/88 sublinha que o termo dos prazos previstos, nomeadamente no seu artigo 12.°, n.os 4 e 5, primeiro parágrafo, não prejudicará de modo algum o cumprimento da obrigação de destilação de cada produtor [21].

c) Regulamento n.° 343/94 da Comissão

29. Foi no quadro anterior que foi adoptado o Regulamento (CE) n.° 343/94 da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1994, que abre a destilação obrigatória referida no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 do Conselho e derroga determinadas regras de execução a ela relativas para a campanha de 1993/1994 [22] [23].

21 — O artigo 23.°, segundo parágrafo, indica que: «Após o termo dos referidos prazos, o preço de compra das quantidades entregues bem como o preço do álcool resultante e entregue ao organismo de intervenção serão diminuídos de um montante igual à ajuda fixada para a destilação em causa, para o álcool neutro. Não será paga nenhuma ajuda para os produtos da destilação que não forem entregues ao organismo de intervenção.»

22 — JO L 44, p. 9.

23 — Recorde-se que a destilação preventiva de certas quantidades de vinho para a campanha de 1993/1994 foi decidida pelo Regulamento (CEE) n.° 2094/93 da Comissão, de 28 de Julho de 1993, que abre a destilação preventiva referida no artigo 38.° do Regulamento n.° 822/87 para a campanha de 1993/1994 (JO L 190, p. 23). O artigo 38.°, n.° 2, do Regulamento n.° 822/87 prevê que o preço de compra do vinho entregue para destilação preventiva será igual a 65% do preço de orientação.

30. O Regulamento n.° 343/94 dispõe no seu artigo 1.°:

«1. É decidida a destilação referida no n.° 1 do artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 para a campanha de 1993/1994.

2. A quantidade total de vinho de mesa a destilar é de 18 200 000 hectolitros.

3. As quantidades a destilar nas regiões referidas no n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento (CEE) n.° 441/88 da Comissão são as seguintes:

— região 1: —

— região 2: —

— região 3: 2 550 000 hectolitros,

— região 4: 12 150 000 hectolitros,

— região 5: 500 000 hectolitros,

— região 6: 3 000 000 hectolitros,

— região 7: —.

...» [24].

d) Regulamentos n.os 465/94 e 610/94 da Comissão

31. O Regulamento (CE) n.° 465/94 da Comissão, de 1 de Março de 1994, que fixa, para a campanha de 1993/1994, as percentagens de produção de vinho de mesa a entregar para a destilação obrigatória referida no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 do Conselho para as regiões 3 e 6 [25], dispõe no seu artigo 1.°:

«1. Em aplicação do n.° 1 do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 441/88, a produção da colheita de 1993/1994 é discriminada de acordo com as classes de rendimento seguintes... [regiões 3 e 6].

2. O rendimento médio da região de produção 3 é de 62,7 hectolitros por hectare; o da região 6 é de 26,2 hectolitros por hectare.»

24 — Recorde-se que o preço da destilação obrigatória torna esta medida dissuasiva para os produtores. É igual a 50% do preço de orientação e pode mesmo ser inferior segundo a quantidade global a destilar; o artigo 4.° do Regulamento n.° 343/94 fixou o preço de compra dos vinhos a entregar à destilação obrigatória em 0,83 ecus por % vol de álcool e por hectolitro (% vol/hl).

25 — JO L 58, p. 2.

32. O mesmo Regulamento n.º 465/94 dispõe no seu artigo 2.º:

«A quantidade que cada produtor é obrigado a entregar para destilação é determinada mediante a aplicação ao volume referido no artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 441/88 da percentagem que consta no quadro do anexo, correspondente ao rendimento determinado nos termos do disposto no artigo 7.º do referido regulamento...»

33. O Regulamento (CE) n.º 610/94 da Comissão, de 18 de Março de 1994, que altera o Regulamento (CE) n.º 65/94 [26], foi adoptado depois de a Itália ter comunicado os dados relativos à produção de vinho de mesa e à discriminação desta produção em função das classes de rendimento, o que implicou fixar para a região 4 as percentagens da produção que cada produtor sujeito à obrigação de destilação devia entregar.

34. O artigo 1.º do Regulamento n.º 610/94 dispõe:

«O Regulamento (CE) n.º 465/94 é alterado do seguinte modo:

1) No título, são suprimidos os termos "para as regiões 3 e 6".

2) Ao n.º 1 do artigo 1.º é aditada uma nova alínea, com a seguinte redacção:

"c) Região 4:

Produção obtida com um rendimento expresso em hectolitros por hectare:

— inferior ou igual a 45:
1 887 143 hectolitros,

— superior a 45 e não superior a 70:
8 394 081 hectolitros,

— superior a 70 e não superior a 90:
11 843 922 hectolitros,

— superior a 90 e não superior a 110:
10 209 474 hectolitros,

— superior a 111 e não superior a 125:
4 853 825 hectolitros,

— superior a 125 e não superior a 140:
2 002 827 hectolitros,

— superior a 140 e não superior a 170:
1 261 827 hectolitros,

— superior a 170 e não superior a 200:
195 041 hectolitros,

— superior a 200: 238 774 hectolitros".

26 — JO L 77, p. 12.

3) Ao n.º 2 do artigo 1.º é aditado o seguinte parágrafo:

"O rendimento médio da região 4 é de 77 hectolitros por hectare".

4) O anexo é substituído pelo anexo do presente regulamento.»

35. Na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 610/94, o anexo a que se refere o artigo 2.º do Regulamento n.º 465/94 define em pormenor o modo de determinação da «quantidade que cada produtor é obrigado a entregar para destilação». Esta quantidade é determinada aplicando ao volume da produção de cada produtor de vinho de mesa [27] a percentagem que consta do quadro do anexo, correspondente ao rendimento por hectare [28] (hectolitros por hectare, hl/ha) [29].

e) Regulamentos n.ºs 1960/94 e 3151/94 da Comissão

36. Através do Regulamento (CE) n.º 1960/94, de 27 de Julho de 1994, que estabelece uma medida derrogatória para a campanha de 1993/1994 em matéria de entrega pelos produtores de vinhos de mesa, a título da destilação obrigatória e de apoio [30], a Comissão prorrogou [31] até 27 de Agosto de 1994 o prazo para a entrega do vinho de mesa a uma destilaria e até 20 de Setembro de 1994 o prazo que tinha fixado para as operações de destilação.

37. Além disso, o artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 3151/94 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, que estabelece nova medida derrogatória para a campanha de 1993/1994 em matéria de entrega pelos produtores de vinhos de mesa a título da destilação obrigatória [32] — cujo texto foi objecto de uma rectificação posterior [33] —, alargou [34] até 140 dias após 11 de Setembro de 1994, ou seja, até 29 de Janeiro de 1995, o prazo para a entrega do vinho para destilação obrigatória em relação à campanha de 1993/1994.

27 — Este volume vem definido no artigo 6.º do Regulamento n.º 441/88.

28 — Este rendimento vem definido no artigo 7.º do Regulamento n.º 441/88.

29 — A título de exemplo, resulta deste anexo que, na região 4, a Itália, quando o rendimento é de 50 hl/ha, a percentagem é de 5,8%, ao passo que é de 40,1% quando o rendimento é de 100 hl/ha e de 87% quando é de 200 hl/ha, para atingir 89% com um rendimento de 300 hl/ha.

30 — JO L 198, p. 96.

31 — Em derrogação do artigo 12.º, n.º 4, primeiro travessão, e n.º 5, do Regulamento n.º 441/88.

32 — JO L 332, p. 32.

33 — JO 1994, L 341, p. 76.

34 — Em derrogação do Regulamento n.º 343/94 e do artigo 12.º, n.º 4, segundo parágrafo, e n.º 5, do Regulamento n.º 441/88.

B — *Quadro jurídico nacional*

38. O artigo 4.°, n.° 11, do decreto-lei italiano de 7 de Setembro de 1987, que foi ratificado, após alterações, pela lei de 4 de Novembro de 1987, prevê a imposição de uma coima em caso de inexecução da obrigação de destilar prevista no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 bem como nas disposições comunitárias de execução deste diploma.

III — Matéria de facto

39. Galileo Zaninotto é um produtor de vinho da região de Treviso. A entidade administrativa italiana competente, Ispettorato centrale repressione frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, aplicou-lhe por Decisão n.° 70 de 15 de Fevereiro de 1996 a coima [35] prevista no artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei de 7 de Setembro de 1987 [36] para as infracções ao artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87, porque não tinha cumprido as suas obrigações em matéria de destilação obrigatória dos vinhos de mesa durante a campanha de 1993/1994.

Mais concretamente, G. Zaninotto não tinha entregue 379,47 hl de vinho para destilação obrigatória, quando estava obrigado a tal por força da regulamentação comunitária.

40. Em 30 de Abril de 1996, G. Zaninotto contestou perante o Pretore di Conegliano, nas formas e prazo previstos, o referido acto administrativo que lhe aplicava esta coima. A entidade administrativa competente pediu que tal pedido não fosse acolhido.

IV — Questões prejudiciais

41. No quadro deste litígio, a Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, colocou sete questões prejudiciais relativas à validade de diversas disposições comunitárias que regem a destilação obrigatória [37]. Concretamente as questões colocadas referem-se à validade das seguintes disposições:

1) Os artigos 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento n.° 343/94, e 1.°, n.os 1, alí-

35 — Segundo o demandante no processo principal, esta coima era de 18 900 000 liras italianas (LIT).

36 — Ratificado pela lei de 4 de Novembro de 1987.

37 — Recorde-se que as disposições relativas à quantidade de vinho de mesa a entregar para destilação obrigatória na região 4, ou seja, a Itália, foram objecto de dois recursos de anulação (v. despachos do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Junho de 1995, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e o./Comissão, T-183/94, Colect., p. II-1941, e de 15 de Março de 1995, Cantine dei colli Berici coop. arl/Comissão, T-6/95 R, Colect., p. II-647), que não foram acolhidos pelo Tribunal de Primeira Instância. No processo T-183/94, o recurso foi julgado inadmissível porque os actos impugnados não diziam individualmente respeito aos recorrentes.

nea c), 2, segundo parágrafo, e 3 (e anexo, na medida em que diz respeito à região 4), do Regulamento n.º 465/94, modificado pelo Regulamento n.º 610/94, na parte relativa à região 4, por violação do princípio da não discriminação, como estabelecido pelo artigo 40.º, n.º 3, do Tratado CEE, e por violação do artigo 23.º do Regulamento n.º 441/88.

2) Os artigos 1.º, n.º 3, quarto travessão, do Regulamento n.º 343/94 e 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Regulamento n.º 465/94, modificado pelo Regulamento n.º 610/94, por violação do princípio da confiança legítima.

3) Os artigos 1.º, n.º 3, quarto travessão, do Regulamento n.º 343/94, e 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, do Regulamento n.º 465/94, modificado pelo Regulamento n.º 610/94, por violação das disposições do artigo 31.º do Regulamento n.º 822/87 e por excesso de poder por desrespeito do pressuposto legal.

4) O artigo 39.º, n.º 4, do Regulamento n.º 822/87, por violação do princípio da proporcionalidade, na parte em que estatui sobre a quantidade a destilar por cada produtor na medida em que está viciado por absoluta falta de idoneidade na realização desse objectivo.

5) O artigo 4.º, n.º 2, quarto travessão, do Regulamento n.º 441/88.

6) O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3151/94, por violação da lei, violação do artigo 39.º, n.º 1, do Regulamento n.º 822/87 e inexistência dos requisitos para a sua aplicação.

7) O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3151/94, por violação do princípio da proporcionalidade da acção comunitária.

V — Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais

A — *Em geral*

42. Antes de mais, observe-se, como o faz a Comissão, que o despacho de reenvio não é de modo algum explícito na sua exposição dos factos que poderiam justificar a utilidade das questões prejudiciais relativas à validade das referidas disposições.

43. Assim, não indica expressamente se G. Zaninotto cumpriu as suas obrigações de destilação durante a campanha de 1992/1993 nem se vendeu a totalidade da sua produção das campanhas de 1992/1993 e de 1993/1994, como ele próprio afirma, nem ainda se a sua produção individual era inferior ou superior ao rendimento médio da região de referência. Estes elementos de facto permitiriam compreender melhor as questões prejudiciais e ajudariam a elaborar as respostas a dar ao juiz nacional.

44. Sublinhe-se no entanto que o Tribunal de Justiça reconheceu que, no âmbito da cooperação entre ele próprio e os órgãos jurisdicionais nacionais, consagrada pelo artigo 177.° do Tratado, «o juiz nacional, único a ter um conhecimento directo dos factos do processo, é quem está melhor colocado para julgar, à luz das especificidades deste, da necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua própria decisão» [38].

45. De igual modo, o Tribunal de Justiça sublinhou reiteradamente [39] que o espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que, por seu lado, o juiz nacional tenha em atenção a função confiada ao Tribunal de Justiça, que é contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros e não emitir opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas [40].

46. Apesar de todas as reservas que o carácter lacónico da exposição dos factos pelo juiz nacional suscita, o Tribunal de Justiça deve prosseguir o seu exame. Com efeito, e antes de mais, o despacho de reenvio descreve com suficiente clareza o quadro jurídico do litígio; além disso, as circunstâncias de facto apresentadas pelo juiz nacional não foram contestadas. Por fim, o Tribunal de Justiça só admitiu a possibilidade de não responder a tal pedido em casos excepcionais, quando é manifesto que a disposição de direito comunitário cuja interpretação é solicitada ou cuja validade deve ser fiscalizada não tem qualquer relação com o objecto do litígio no processo principal [41]. No entanto, não parece que haja na ocorrência um risco de responder a uma questão puramente hipotética.

38 — V., a título de exemplo, acórdão de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Colect., p. 82, n.° 25), e acórdão de 16 de Julho de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Colect., p. I-4673, n.° 15).

39 — V. acórdãos de 16 de Dezembro de 1981, Foglia (244/80, Recueil, p. 3045, n.° 21); de 8 de Novembro de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Colect., p. I-4003, n.° 18); de 28 de Março de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Colect., p. I-615, n.° 24), bem como acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 60).

40 — V. acórdão Foglia, já referido (n.os 18 e 20), bem como acórdãos de 12 de Março de 1998, Djabali, (C-314/96, Colect., p. I-1149, n.° 19), e de 3 de Fevereiro de 1983, Robards (149/82, Recueil, p. 171, n.° 19). V. igualmente acórdão de 15 de Junho de 1995, Zabala (C-422/93, C-423/93 e C-424/93, Colect., p. I-1567, n.° 29).

41 — V., a título de exemplo, acórdãos de 16 de Junho de 1981, Salonia (126/80, Recueil, p. 1563, n.° 6); de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Colect., p. I-3695, n.° 11); de 28 de Novembro de 1991, Durighello (C-186/90, Colect., p. I-5773, n.° 9); de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o. (C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Colect., p. I-711, n.° 17); de 6 de Julho de 1995, BP Soupergaz (C-62/93, Colect., p. I-1883, n.° 10), bem como acórdãos de 26 de Outubro de 1995, Fourlanis (C-143/94, Colect., p. I-3633, n.° 12); de 7 de Dezembro de 1995, Spano e o. (C-472/93, Colect., p. I-4321, n.° 15), e, por fim, Bosman, já referido na nota 39 (n.° 61).

B — *No que diz mais especialmente respeito à admissibilidade das sexta e sétima questões*

47. No que diz mais especialmente respeito à admissibilidade das sexta e sétima questões, a Comissão suscita o problema de saber porque é que o Regulamento n.° 3151/94, que prorrogou até 29 de Janeiro de 1995 o prazo de entrega do vinho à destilação obrigatória para a campanha de 1993/1994, implicou um prejuízo para G. Zaninotto. Com efeito, a este último foi aplicada uma coima pelo não respeito da obrigação de destilação para a campanha de 1993/1994; ora, a prorrogação do prazo dava aos produtores interessados, incluindo a ele próprio, uma possibilidade suplementar de proceder à destilação e escapar assim à sanção.

48. Também quanto a este aspecto, o despacho de reenvio não fornece elementos suficientes para compreender em que medida uma eventual anulação do Regulamento n.° 3151/94 ajudaria o juiz nacional a resolver o litígio que lhe é submetido. Apesar de ter sérias reservas quanto à utilidade das respostas às duas últimas questões prejudiciais para a resolução do litígio no processo principal, examiná-las-ei atendendo a que o Tribunal pode apesar de tudo julgá-las admissíveis. No entanto, como assinalei acima, «o juiz nacional, único a ter um conhecimento directo dos factos do processo, é quem está melhor colocado para julgar, à luz das especificidades deste, da necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua própria decisão» [42]. De resto, as respostas solicitadas pelo juiz nacional não parecem totalmente inúteis para a resolução do litígio no processo principal, mesmo se a eventual anulação da disposição controvertida do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3151/94 tornaria pior a situação de G. Zaninotto, que continuaria a estar sujeito à obrigação de entregar vinho à destilação.

VI — Respostas às questões prejudiciais

49. Para uma melhor análise, penso que é indispensável examinar as questões relativas à validade das disposições comunitárias controvertidas reagrupando-as. Antes de mais, a primeira e a segunda questão, que dizem respeito às disposições com base nas quais foi determinada a quantidade global de vinho a destilar pela Itália durante a campanha de 1993/1994 (A). Em seguida, passarei à análise das terceira e quarta questões, que dizem respeito ao critério do rendimento por hectare (B). Prosseguirei com a quinta questão relativa à definição da Itália enquanto região única (C) e, por fim, chegarei às sexta e sétima questões, relativas à prorrogação do prazo em que os produtores deviam entregar o vinho sujeito à destilação obrigatória (D).

42 — V., a título de exemplo, principalmente os acórdãos Pigs Marketing Board (n.° 25) e Lourenço Dias (n.° 15), já referidos na nota 38.

A — *Quanto às primeira e segunda questões: a quantidade global de vinho a entregar à destilação em Itália durante a campanha de 1993/1994*

50. As duas primeiras questões do juiz nacional dizem respeito à validade do artigo 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento n.° 343/94 e do artigo 1.°, n.° 1, alínea c), bem como do n.° 2, segundo parágrafo, e n.° 3 (com o anexo, na medida que se refere à região 4), do Regulamento n.° 465/94, na redacção dada pelo Regulamento n.° 610/94 quanto à região 4 (Itália).

51. Estas disposições, recorde-se, respeitam à determinação da quantidade global de vinho que devia ser destilada em Itália durante a campanha de 1993/1994, a saber, 12 150 000 hl, bem como ao rendimento médio desta região (77 hl/ha) e à determinação da quantidade que cada produtor devia entregar para destilação.

52. Salientarei desde já que o artigo 1.° do Regulamento n.° 465/94, na redacção dada pelo Regulamento n.° 610/94, não tem n.° 3. O juiz nacional refere-se talvez ao ponto 3 do artigo 1.° do Regulamento n.° 610/94, de que consta, com efeito, o segundo parágrafo do artigo 1.°, n.° 2, do Regulamento n.° 465/94. Nada disto nos impede no entanto de examinar a validade das outras disposições, a propósito da qual o juiz nacional colocou validamente questões ao Tribunal.

1) Primeira questão prejudicial: violação do princípio da proibição de discriminação

a) As questões colocadas

53. O juiz nacional considera que as referidas disposições são contrárias ao princípio da proibição de discriminação, consagrado pelo artigo 40.°, n.° 3, do Tratado, e pelo artigo 23.° do Regulamento n.° 441/88, e isto por três razões:

a) Em relação à campanha de 1993/1994, as disposições controvertidas teriam dado origem a uma repartição desequilibrada da obrigação de destilação entre os Estados-Membros em causa, tendo a Itália sido excessivamente penalizada. Dos 18 200 000 hl de vinho destilado na Comunidade, que tem sete regiões de produção, dois terços (12 150 000 hl) diziam respeito a Itália, cuja produção atingia 40 800 000 hl. Na região 3 (Fran-

ça), cuja produção era de 20 800 000 hl, a obrigação de destilação teria sido de 2 550 000 hl [43]. Por outras palavras, os produtores italianos teriam sido obrigados a destilar mais vinho que os viticultores de outros países europeus, com condições de produção análogas.

mento n.° 610/94 fixou, para a campanha de 1993/1994, percentagens de vinho de mesa a destilar superiores ao que teriam sido se determinados produtores não tivessem violado as suas obrigações durante a campanha anterior.

b) Em relação à campanha de 1993/1994, as regras em questão provocaram uma discriminação dos viticultores italianos, porque a quantidade global de 12 150 000 hl, respeitante a Itália, teria sido calculada pela Comissão com base em dados totalmente errados fornecidos pelo Governo italiano. Com efeito, a diferença entre as reservas de vinho de mesa previstas para o final da campanha de 1992/1993, ou seja, em 31 de Agosto de 1993, e as reservas efectivamente registadas no termo deste período era superior em 80% às previsões. Este desvio era muito maior do que o verificado nas outras regiões de produção.

54. Parece-me desde já indispensável fazer uma precisão. Com efeito, é difícil compreender em que medida pode haver uma contradição entre a legislação controvertida e o artigo 23.° do Regulamento n.° 441/88, que prevê que o termo dos prazos para entregar o vinho para destilação, em 15 ou 31 de Julho de cada ano, «não prejudicará de modo algum o cumprimento da obrigação de destilação de cada produtor». Tal significa, em minha opinião, que as quantidades a destilar devem realmente ser entregues para destilação, mesmo se os prazos fixados já terminaram.

c) Em relação à campanha de 1993/1994, as disposições em questão provocaram uma discriminação em relação aos viticultores italianos sujeitos à obrigação de destilar, impondo-lhes o encargo de certas quantidades de vinho de mesa que deviam ter sido destiladas, e que não o foram, por outros produtores italianos durante a campanha anterior de 1992/1993. Aliás, teria sido por essa razão que o Regula-

55. Por conseguinte, o artigo 23.° do Regulamento n.° 441/88 pode ser utilmente invocado para decidir a terceira parte da primeira questão do juiz nacional, no sentido de que tal norma justifica a obrigação de destilação; noutros termos, como a Comissão sublinha acertadamente (ponto 8 das suas observações escritas), é compatível e não inconciliável com a obrigação imposta para a campanha de 1993/1994 de destilar as quantidades que o deviam ter sido durante a anterior campanha de 1992/1993.

43 — É sem dúvida por erro que o juiz nacional menciona 2 250 000 hl.

b) A jurisprudência do Tribunal de Justiça

56. É jurisprudência assente [44] que, nos termos do artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Tratado, a organização comum dos mercados agrícolas deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores na Comunidade e que «esta proibição de discriminação é uma expressão específica do princípio geral da igualdade em direito comunitário, que impõe que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado». Por outras palavras, segundo esta jurisprudência, «existe discriminação não apenas quando situações comparáveis são tratadas de forma diferente, mas também quando situações diferentes são tratadas da mesma forma, excepto se tal tratamento se justificar objectivamente» [45].

57. Partindo desta jurisprudência devemos examinar se houve, durante as diferentes fases do processo de fixação das quantidades de vinho a destilar seguida pela Comissão, uma discriminação em detrimento dos produtores de vinho italianos.

c) Quanto à quantidade a destilar imposta à Itália

58. O Governo italiano considera (ponto 9 das suas observações escritas) que a Comissão cometeu um grave abuso dos poderes que lhe foram atribuídos pelo Regulamento n.° 822/87 ao fixar a quantidade a destilar sem aplicar a mesma percentagem aos diferentes Estados-Membros, e baseando-se em critérios que não se encontram previstos no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87.

59. Além disso, no que diz respeito à repartição das quantidades a entregar para destilação obrigatória, o Governo italiano sustenta que o preâmbulo do Regulamento n.° 343/84 não contém qualquer vestígio dos critérios utilizados pela Comissão para repartir as quantidades entre as diferentes regiões.

60. O Governo italiano pensa (ponto 11 das suas observações escritas) que, tendo em conta a importância do volume a destilar que a Comissão impôs às zonas vitícolas italianas, a tabela progressiva é diferente da que (a Comissão) adoptou para os outros Estados-Membros. Segundo o Governo italiano, é por este motivo que — como resulta da tabela anexa ao Regulamento n.° 610/94 —, para um mesmo rendimento por hectare, os produtores se encontram sujeitos a obrigações diferentes consoante a sua região de origem, o que seria contrário ao artigo 40.°, n.° 3, segundo parágrafo, e ao artigo 6.° (antigo artigo 7.°) do Tratado.

44 — V., por exemplo, acórdão de 19 de Março de 1992, Hierl (C-311/90, Colect., p. I-2061, n.° 18), e acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.° 10); de 17 de Maio de 1988, Erpelding (84/87, Colect., p. 2647, n.° 29); de 21 de Fevereiro de 1990, Wuidart e o. (C-267/88 a C-285/88, Colect., p. 435, n.° 13), e de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o. (C-63/93, Colect., p. I-569, n.° 26).

45 — V. acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.° 51), bem como de 13 de Dezembro de 1984, Sermide (106/83, Recueil, p. 4209, n.° 28).

61. G. Zaninotto sustenta que a ausência de recurso à destilação obrigatória durante as três campanhas seguintes à de 1993/1994 teria confirmado que a obrigação de destilação de 12 000 000 hl (dos quais só 9 000 000 hl foram na realidade destilados) era manifestamente desproporcionado em relação à situação real do mercado vitivinícola italiano, ao qual não era possível imputar a responsabilidade desta produção excedentária, e era além disso excessivamente gravoso para os produtores italianos.

i) A fixação do volume global a destilar

62. Antes de mais, no que diz respeito à validade do artigo 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento n.° 343/94, na medida em que o mesmo fixa em 12 150 000 hl a quantidade a destilar na região 4, ou seja, em Itália, para a campanha de 1993/1994, observe-se que a Comissão adoptou este regulamento de execução do Regulamento n.° 822/87 do Conselho fundando-se numa série de dados objectivos. A este respeito, o primeiro considerando do Regulamento n.° 343/94 assinala que: «os dados de que a Comissão dispõe actualmente, e nomeadamente os dados do balanço previsional para a campanha vitícola de 1993/1994, revelam que a situação da campanha em curso é caracterizada por um desequilíbrio do mercado dos vinhos de mesa e dos vinhos aptos a dar vinhos de mesa; que se encontram, pois, reunidas as condições referidas no n.° 1 do artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 para decidir uma destilação obrigatória».

63. Além disso, no segundo considerando do mesmo regulamento, declara-se que: «atendendo aos preços e ao nível desejável das disponibilidades de final de campanha, revela-se necessário destilar na Comunidade 18 200 000 hectolitros de vinho de mesa; que este volume é determinado com base no balanço previsional, para atender a uma situação de desequilíbrio caracterizada em especial por existências de transferência, de uma campanha para a outra, superiores às estimativas que serviram de base para o estabelecimento dos dados financeiros da campanha».

64. Em seguida, no que diz respeito ao Regulamento n.° 465/94 e ao Regulamento n.° 610/94, que alterou o Regulamento n.° 465/94, o quarto considerando deste último [46] precisa «que o artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 prevê que, para os produtores sujeitos à obrigação da destilação, a quantidade a destilar seja igual a uma percentagem, a fixar, da sua produção de vinho de mesa, sendo essa percentagem o resultado de uma tabela progressiva em função do rendimento por hectare; que é, portanto, necessário fixar as percentagens da produção de cada produtor sujeito à obrigação que deve ser entregue para destilação; que essas percentagens, além de se basearem em critérios objectivos, devem também ser adaptadas à situação de cada região... que as tabelas devem permitir retirar de uma determinada região uma quantidade de vinho de mesa que corresponda à obrigação referida no n.° 3 do artigo 1.° do Regulamento (CE) n.° 343/94... que é, por conseguinte, necessário que apenas os volumes que são objecto de declarações de produção, base do estabelecimento da tabela, constem nas classes de rendimento».

46 — V. igualmente os terceiro e quarto considerandos do Regulamento n.° 610/94, cujo teor é análogo.

65. No quarto considerando do Regulamento n.º 610/94, ainda se afirma: «... que, com base na comunicação feita por Itália dos dados relativos à produção de vinho de mesa e na discriminação desta última em função das classes de rendimento, há que fixar para a região 4 as percentagens de produção que devem ser entregues por cada produtor sujeito à obrigação da destilação; que a tabela em causa deve permitir uma progressividade que afecte os rendimentos mais elevados...».

66. Resulta das disposições conjugadas do Regulamento n.º 465/94 e do Regulamento n.º 610/94, bem como dos preâmbulos destes dois regulamentos que, por um lado, para determinar o volume da produção com base no rendimento em hectolitros por hectare (hl/ha) para a região 4, ou seja, a Itália, e, por outro, para fixar o rendimento médio por hectare da região 4, a Comissão se fundou em dados globais e objectivos comunicados pelas autoridades deste Estado-Membro e relativos à produção de vinho de mesa e à sua repartição proporcional com base nas diferentes classes de rendimento. Os dados quantitativos foram calculados com base, por um lado, na globalidade dos dados comunitários e, por outro, na globalidade dos dados de toda a produção italiana.

67. Mais precisamente, na sua resposta a uma questão escrita que lhe foi feita pelo Tribunal de Justiça, a Comissão explicou o processo de fixação da quantidade de vinho de mesa que a Itália deve entregar para destilação obrigatória. Salientou que, para a campanha de 1993/1994, procedeu ao cálculo da quantidade considerada excedentária bem como à sua repartição entre as duas formas de destilação (obrigatória e de apoio), em conformidade com o disposto nos artigos 39.º e 41.º do Regulamento n.º 822/87 do Conselho, bem como no Regulamento n.º 441/88 da Comissão.

68. A análise feita pela Comissão demonstra, em minha opinião, a regularidade do processo seguido e a ausência de discriminação em detrimento da Itália e dos produtores italianos em relação aos outros Estados-Membros e aos seus produtores.

69. No que diz respeito à determinação dos excedentes de vinho de mesa, resulta do balanço previsional comunitário para a campanha de 1993/1994 [47] que a produção global era de 98 610 000 hl [48], dos quais 91 365 000 hl destinados à vinificação. Além disso, segundo a Comissão: a) a produção de vinho de mesa, sem as prestações vínicas e as perdas, foi avaliada em 87 385 000 hl. b) As utilizações normais (consumo humano, utilizações industriais e saldo import-export) foram avaliadas, em conformidade com o artigo 1.º do Regulamento n.º 441/88, em 79 807 000 hl. Daqui resulta que o excedente total da campanha se elevava a 7 578 000 hl [49]. c) As existências de início de campanha, comunicadas pelos Estados-Membros, elevavam-se a 46 886 000 hl. d) As existências de fim de campanha consideradas adequadas foram avaliadas em 33 253 000 hl [50], o que corresponde a cinco meses de utilizações normais

47 — Este balanço previsional para o período de 1993/1994 foi publicado no JO 1994, C 49, p. 12.

48 — Compunha-se de uma certa quantidade de sumo de uva (no total 7 245 000 hl) bem como de produtos destinados à vinificação (no total 91 365 000 hl).

49 — Ou seja, a diferença entre 87 385 000 hl e 79 807 000 hl.

50 — O balanço previsional menciona 54 464 000 hl antes da destilação, mas após prestação vínica.

previsíveis [51]. As existências excedentárias elevavam-se assim a 13 633 000 hl. c) Em síntese, o excedente total a eliminar correspondia à diferença entre o total das disponibilidades (87 385 000 hl + 46 886 000 hl = 134 271 000 hl) e o total das necessidades da campanha (79 807 000 hl + 33 253 000 hl = 113 060 000 hl), ou seja, 21 211 000 hl.

ii) O critério utilizado para a determinação da obrigação de destilar

70. A Comissão explica que a percentagem uniforme de 85% prevista no artigo 39.°, n.° 3, do Regulamento n.° 882/87 foi fixada pelo Conselho, tendo em conta o consumo da época em vinho de mesa. As regiões cuja produção do ano era inferior a 85% da sua quantidade de referência foram dispensadas da obrigação de destilação porque se considerou que, tendo ficado abaixo desse nível (o da quantidade de referência), tinham contribuído para o saneamento do mercado e não podiam ser consideradas responsáveis por eventuais excedentes. Em consequência, estes últimos deviam ser imputados às regiões, ou seja, aos Estados-Membros, cuja produção continuava acima dos 85% da quantidade de referência.

71. Simultaneamente, a diminuição regular do consumo de vinho de mesa provocou, com o decurso do tempo, uma baixa sensível da quantidade correspondente às utilizações normais previsíveis [52].

72. A Comissão explica que, para reencontrar as condições iniciais de equilíbrio do mercado, a solução considerada lógica tinha sido a de determinar uma nova percentagem [53], tendo em conta o nível das utilizações normais previstas para a campanha em questão. Esta percentagem comunitária resultava portanto da relação entre as utilizações normais da campanha e a quantidade total de referência.

73. Concretamente, no caso da campanha de 1993/1994, a relação devia ser estabelecida entre a utilização normal e a quantidade de referência, correspondendo a primeira a 79 807 000 hl [54] e elevando-se a quantidade de referência comunitária total constante do artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 441/88 a 145 069 000 hl [55]. Daí resultou uma percentagem de 55,01% [56].

51 — O volume correspondente a estes cinco meses de utilizações normais foi calculado do seguinte modo: (79 807 000 x 5): 12 = 33 253 000 hl.

52 — A Comissão indica que em 1996 o consumo humano de vinho de mesa na Comunidade foi de 70 000 000 hl para 90 000 000 hl em 1982.

53 — Recorde-se que esta faculdade é reconhecida à Comissão pelo artigo 11.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 822/87, na redacção dada pelo Regulamento n.° 1972/87.

54 — Na audiência, o Governo italiano sustentou que se devia ter tomado por base outro número (134 271 000 hl), correspondente à quantidade resultante da produção de vinho de mesa da campanha de 1993/1994 (87 385 000 hl) acrescida das existências do início dessa campanha (46 886 000 hl); a adição destes dois números dá-nos as disponibilidades totais no início da campanha de comercialização de 1993/1994. Esta alegação carece de fundamento. O artigo 4.° do Regulamento n.° 441/88 refere-se às «médias de *produção*» (o sublinhado é nosso) de vinho de mesa e de produtos a montante do vinho de mesa, mas não às existências do início de campanha. Independentemente disso, não foi demonstrada a existência de qualquer discriminação em detrimento dos produtores italianos, dado que, de qualquer modo, a avaliação feita pela Comissão fundou-se em dados objectivos.

55 — Tal quantidade resulta da adição das médias de produção dos Estados-Membros referidos nessa disposição.

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

74. Segundo a Comissão, para instituir a destilação obrigatória, indispensável para reequilibrar o mercado, foi necessário recorrer à percentagem actualizada, acima mencionada, de 55,01%. Esta percentagem devia ser aplicada à quantidade de referência de cada região, como previsto no artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 441/88. O desvio registado entre a produção do ano de cada região e a quantidade de referência actualizada permitiu calcular a participação de cada região no desvio total (ao nível comunitário) [57].

75. Mais especialmente, no que diz respeito à Itália, a sua participação no desvio total atingia 77,31% ao passo que, por exemplo, em relação à França, esta participação era de 11,09% e em relação a Espanha de 2,8%.

57 — Segundo um quadro que a Comissão juntou à sua resposta escrita à questão colocada pelo Tribunal, a discriminação do excedente, em milhares de hectolitros (hl), entre os Estados-Membros, segundo as previsões de produção destes Estados e com base numa percentagem de referência de 55,01%, é a seguinte:

Estado-Membro	Quantidade de referência	Quantidade de referência da campanha de 1993/1994	Produção de 1993	Excedente	Desvio %
I	64 163	35 296	45 025	9 729	77,31
FR	40 182	22 104	23 500	1 396	11,09
ES	27 500	15 128	15 490	362	2,88
PT	7 250	3 988	3 050	—	—
GR	4 632	2 548	3 645	1 097	8,72
DE	1 342	738	630	—	—
Total	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

iii) Repartição da obrigação de destilar

76. Segundo a Comissão, o volume excedentário a subtrair (21 200 000 hl) foi repartido entre a destilação obrigatória (18 200 000 hl) e a destilação de apoio (3 000 000 hl), que ela própria decidiu [58]. As quantidades teóricas atribuídas a cada região, tanto no que diz respeito à destilação obrigatória como à destilação de apoio, foram determinadas proporcionalmente à participação desta região no desvio total. Foi assim que à Itália foi imposta uma obrigação teórica de 14 070 420 hl contra, por exemplo, 524 160 hl relativamente a Espanha.

77. As quantidades efectivamente atribuídas, previstas no Regulamento n.° 343/94, resultaram, pelo menos segundo as alegações da Comissão, de discussões no seio do Comité de Gestão do Vinho criado pelo artigo 83.° do Regulamento n.° 822/87 [59]. A Comissão procedeu a este ajustamento utilizando a faculdade que lhe é atribuída pelo artigo 39.°, n.° 11, do Regulamento n.° 822/87, na sua versão alterada. Este processo permitiu a Itália efectuar finalmente uma destilação obrigatória inferior (de 12 150 000 hl em vez de 14 070 420 hl) em troca de uma participação

58 — Repartição das quantidades a destilar, em hectolitros (hl), durante a campanha de 1993/1994.

Destilação	Obrigatória	Preventiva	De apoio	Total
Excedente	18 200 000	10 112 000	3 000 000	21 200 000

59 — O Governo italiano contestou estas alegações na audiência, mas não tendo produzido qualquer prova, não pareceu convincente quanto a este ponto.

moderada na destilação de apoio (1 800 000 hl em vez dos 2 319 300 hl previstos pelo cálculo teórico) [60].

78. A Comissão conclui afirmando que a percentagem de 85%, prevista no artigo 39.°, n.° 3, do Regulamento n.° 822/87, foi reduzida para 55% e aplicada uniformemente a todas as regiões de produção, e não apenas à Itália. Os ajustamentos sucessivos foram decididos segundo o procedimento do Comité de Gestão do Vinho, com base em critérios objectivos, como o volume de produção de cada região, a evolução do consumo e as reservas existentes, critérios que, finalmente, beneficiaram a Itália dado que permitiram reduzir o volume a destilar para 12 150 000 hl em vez dos 14 070 420 hl, que em teoria lhe cabiam. Do que precede resulta que a operação não implicou qualquer discriminação dos produtores italianos e que os argumentos em sentido contrário invocados pelo Governo italiano devem ser rejeitados por falta de fundamentação.

79. Se bem que as explicações dadas pela Comissão me tenham convencido de que não existe qualquer vício na fundamentação do Regulamento n.° 343/94, sublinharei ainda que não era de forma alguma necessário que esta percentagem (55%), fixada de forma perfeitamente legal, fosse mencionada nos considerandos do Regulamento n.° 343/94 — o Governo italiano assinalou a ausência desta indicação no ponto 10 das suas observações escritas — para que a quantidade a destilar seja mais fácil de determinar pelo leitor do texto. Considero portanto, mesmo tendo em conta os considerandos do Regulamento n.° 343/94 acima citados, que nenhuma incongruência pode ser detectada na fundamentação do regulamento controvertido, porque a descrição detalhada do *iter* lógico da Comissão constitui uma escolha de natureza técnica, à qual era possível renunciar sem afectar a fundamentação do acto impugnado.

80. O Tribunal de Justiça reconheceu aliás numa jurisprudência constante [61] que, «se é verdade que a fundamentação exigida pelo artigo 190.° do Tratado CE deve revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto impugnado, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização... não se exige, porém, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes. Com efeito, a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz estas exigências deve ser analisada à luz não apenas do seu texto, mas também do seu contexto, bem como do conjunto das regras jurídicas que regem a matéria em causa. Em consequência, se sobressair do acto contestado o essencial do objectivo prosseguido pela instituição, será inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efectuadas».

60 — A título exemplificativo, segundo a Comissão, a Espanha aceitou submeter à destilação obrigatória 3 000 000 hl (em vez dos 524 160 hl resultantes do cálculo teórico), mas aumentou de 86 000 hl para 400 000 hl o volume de vinho destinado à destilação de apoio.

61 — V., a este respeito, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (C-122/94, Colect., p. I-881, n.° 29), e de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. II (C-466/93, Colect., p. I-3799, n.° 16).

d) A repartição feita com base nos dados comunicados pela Itália

81. Segundo o juiz nacional e segundo G. Zaninotto, para a campanha de 1993/1994, a Comissão fixou a quantidade a destilar obrigatoriamente fundando-se num balanço previsional estabelecido a partir de dados manifestamente falsos fornecidos pelas autoridades italianas, e isto apesar de a legislação comunitária (o Regulamento n.° 2396/84) impor neste caso o recurso a outras fontes de informação, em especial às que podem ser fornecidos pelas organizações profissionais.

82. Antes de mais, em minha opinião, e como o Governo espanhol assinala acertadamente, é surpreendente que o juiz nacional e G. Zaninotto pretendam essencialmente apoiar a inexecução da obrigação que incumbe a este último no não respeito pelo Governo italiano da sua obrigação de fornecer dados precisos. Com efeito, todo o sistema que permite estabelecer o balanço previsional comunitário de cada campanha é baseado nas declarações feitas pelas partes envolvidas no sector vitivinícola (produtores e autoridades administrativas dos Estados-Membros).

83. Mais concretamente, o Regulamento n.° 2396/84 da Comissão previu, por um lado (artigo 1.°, n.° 1), que o balanço previsional é estabelecido pela Comissão com base em todos os dados disponíveis, e, nomeadamente, as comunicações transmitidas pelos Estados-Membros (primeiro travessão) e qualquer outra informação que julgue fiável (segundo travessão). Estabeleceu, por outro lado, (n.° 3) que, para as informações referidas no n.° 1, segundo travessão, se recorre a todas as fontes de informação disponível, e «nomeadamente» a) às publicações relativas à produção e ao comércio nos Estados-Membros e b) às organizações profissionais, representativas da produção e do comércio nos Estados-Membros, em especial às representadas no seio do Comité Consultivo Vitivinícola.

84. Em consequência, a interpretação conjugada de todas as disposições pertinentes do Regulamento n.° 2396/84 demonstra que a Comissão se pode contentar com as informações que os Estados-Membros lhe fornecem ou dirigir-se a outras fontes credíveis. Além disso, segundo o artigo 2.° do Regulamento n.° 2396/84, as informações previstas no artigo 1.°, n.° 1, segundo travessão, só são utilizadas se existir um desvio significativo e susceptível de comprometer a boa gestão do mercado vitivinícola entre os dados transmitidos pelos Estados-Membros nos termos da comunicação prevista no artigo 1.°, n.° 2, e estas informações. Mas isso não foi aqui demonstrado.

85. De resto, o título I do Regulamento n.° 3929/87 da Comissão (artigos 1.° a 5.°) refere-se às «declarações de colheita, de produção e de existências a fazer por determinados operadores do sector vitivinícola», ao passo que o título II do mesmo regulamento (artigos 6.° a 9.°) diz respeito às «comunicações a fazer pelos Estados-Membros» à Comissão. Estas comunicações são efectuadas com base nas declarações de colheita, de produção e de existências apresentadas pelos produtores em conformidade com o processo previsto no Regulamento n.° 3929/87.

86. A Comissão observa que, por um lado, como já foi explicado, para a fixação definitiva das quantidades a destilar por cada Estado-Membro é tomado em consideração um grande número de factores, e que, por outro, podem verificar-se desvios entre as previsões e a realidade. No entanto, o esforço de saneamento e de reequilíbrio do mercado pode conduzir ao aumento da quantidade a destilar, sem que tal implique discriminações injustificadas entre os produtores que já cumpriram as suas obrigações e sem que tal afecte a sua confiança legítima, como veremos em seguida.

87. A Comissão salienta que, após correcção das previsões em função dos dados finais, os produtores devem entregar eventualmente para destilação, durante a campanha seguinte, a quantidade que deviam ter destilado durante a campanha anterior se as previsões tivessem sido exactas [62].

88. Partindo do que precede, e dado que as declarações de produção comunicadas à Comissão pelos Estados-Membros, e que se fundam nas dos produtores, dos comerciantes e das organizações profissionais, assumem grande importância para a elaboração do balanço previsional, a Comissão e o Governo espanhol concluem, acertadamente em minha opinião, que, em conformidade com a repartição das competências entre autoridades comunitárias e autoridades nacionais, é aos Estados-Membros, e não à Comissão, que incumbe controlar a exactidão dos dados fornecidos [63].

e) Transferência («transvasamento») das quantidades não destiladas de uma campanha para outra

89. G. Zaninotto defende que a transferência («transvasamento») de 1 250 000 hl ilegalmente não destilados por determinados produtores durante a campanha anterior viola o artigo 23.° do Regulamento n.° 441/88. Em sua opinião, não se deviam punir os produtores que cumpriram as suas obrigações em vez daqueles que violaram a lei. Sublinha que tal medida teria a consequência absurda de obrigar os produtores de boa fé ou a entregar

62 — A não destilação pode dever-se a diferentes razões: como a Comissão menciona, a título de exemplo, pode tratar-se de decisões individuais dos produtores de não cumprirem as suas obrigações, caso em que são passíveis de incorrer nas sanções previstas pela legislação nacional; pode igualmente ser devida à tomada em consideração de tabelas progressivas (do rendimento por hectare) que não corresponde à realidade.

63 — A propósito da questão do controlo pela Comissão da validade dos actos das autoridades nacionais anteriores à sua própria decisão, sublinhe-se que, no acórdão de 3 de Dezembro de 1992, Oleificio Borelli/Comissão (C-97/91, Colect., I-6313), relativo a um recurso interposto ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, o do Tratado decidiu (n.^{os} 9 a 13) que:
«Convém recordar que, no âmbito de um recurso interposto nos termos do artigo 173.° do Tratado, o Tribunal de Justiça não é competente para decidir quanto à legalidade de um acto praticado por uma autoridade nacional.» Acrescentou que: «Esta conclusão não pode ser contrariada pelo facto de o acto em causa se integrar num processo de decisão comunitário, visto que resulta claramente da repartição de competências estabelecido no domínio considerado, entre as autoridades nacionais e as instituições comunitárias, que um acto praticado pela autoridade nacional vincula a instância comunitária que tem o poder de decisão e determina, por consequência, os termos da decisão comunitária a tomar.» Prosseguiu: «É este o caso quando a autoridade nacional competente emite um parecer negativo relativo a um pedido de participação FEOGA... com efeito... um projecto só pode beneficiar da participação do FEOGA se recolher o parecer favorável do Estado em cujo território deve ser executado e, por conseguinte, no caso de parecer negativo, a Comissão não pode prosseguir o procedimento de análise do projecto segundo as regras estabelecidas por este mesmo regulamento, nem, por maioria de razão, controlar a regularidade do parecer assim emitido.» Precisou igualmente que: «Nestas condições, as irregularidades de que este parecer esteja eventualmente viciado não podem, em caso algum, afectar a validade da decisão através da qual a Comissão recusa a participação pedida.» E concluiu: «Compete, por isso, aos órgãos jurisdicionais nacionais decidir, se necessário após reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça, quanto à legalidade do acto nacional em questão, nas mesmas condições de controlo que as utilizadas para qualquer acto definitivo que, pela mesma autoridade nacional, seja susceptível de causar prejuízo a terceiros e, por conseguinte, considerar como admissível o recurso interposto para este fim, mesmo que as regras de processo internas não o prevejam nesse caso.»

para destilação uma parte do vinho da campanha seguinte ou a comprar vinho a outros produtores a fim de o entregar para destilação quando já venderam a sua própria produção.

90. A este respeito, é necessário que se faça uma precisão. Por um lado, o não respeito pelos produtores de vinho da obrigação de destilar é passível das sanções previstas pelo direito nacional, em conformidade com o disposto no artigo 79.° do Regulamento n.° 822/87. Foi aliás com base nestas sanções que foi aplicada a G. Zaninotto a coima que deu origem ao litígio no processo principal [64]. Por outro lado, nos termos do artigo 22.° do Regulamento n.° 441/88, os produtores em questão são excluídos do benefício das medidas de intervenção [65]. Contra os produtores que apresentem declarações inexactas são previstas sanções análogas.

91. Além disso, não se pode deixar de observar que a quantidade de vinho a destilar indispensável ao saneamento do mercado pode finalmente não ser atingida devido não só à violação pelos produtores das suas obrigações, mas igualmente devido a inexactidões nos dados que os Estados-Membros comunicam à Comissão.

92. A Comissão observou bastante acertadamente no caso de figura que as sanções impostas não permitem eliminar automaticamente do mercado os vinhos de mesa que deviam ter sido destilados e que finalmente não o foram nos prazos fixados. A título de exemplo, quando um produtor obrigado a destilar uma certa quantidade de vinho conseguiu vender a totalidade do mesmo durante a campanha de 1993/1994, e portanto já não dispunha de vinho para entregar à destilação obrigatória, ficou assim no mercado a quantidade correspondente, encontrando-se deste modo comprometido o seu saneamento.

93. Por conseguinte, durante a campanha seguinte, a destilação do vinho não destilado durante a campanha precedente justifica-se pela necessidade imperiosa de eliminar definitivamente esta quantidade do mercado. Como a Comissão sublinha, se este vinho continuasse no mercado, tal comprometeria a própria finalidade da destilação obrigatória e lesaria, no fim de contas, todos os produtores, em especial os que satisfizeram regularmente a sua obrigação e que correriam o risco, devido à infracção cometida pelos outros, de o terem feito em vão. Com efeito, tendo suportado regularmente o ónus da destilação, estes últimos não beneficiariam das vantagens resultantes desta operação em termos de saneamento do mercado. O princípio da solidariedade e da coesão do mercado justificaria portanto esta transferência, a fim de alcançar os objectivos do regime da destilação obrigatória.

94. Invocando o princípio da solidariedade comunitária, a Comissão sublinha que a obrigação de destilar as quantidades exceden-

64 — Recorde-se que esta sanção, prevista pelo direito italiano nos termos do artigo 79.° do Regulamento n.° 822/87, é uma coima de 50 000 LIT por quintal ou fracção de quintal que não foi entregue para destilação.

65 — *Disposição adoptada em conformidade com o artigo 47.°, n.° 1, título III, do Regulamento n.° 822/87.*

tárias é suportada por todos os produtores comunitários; as quantidades em questão são proporcionalmente absorvidas pelos produtores de cada região. Conclui que é inexacto afirmar que o excedente italiano de 1 285 000 hl de vinho de mesa da campanha de 1992/1993, que não foi destilado, teria constituído um encargo só para os produtores italianos na campanha seguinte de 1993/1994. Este excedente que, como a Comissão reconhece (ponto 14 das suas observações escritas), foi efectivamente contabilizado nas disponibilidades de vinho da campanha de 1993/1994 foi com efeito redistribuído entre todos os produtores comunitários, em conformidade com o princípio da solidariedade comunitária.

95. Face ao que precede e atendendo à sistemática do Regulamento n.º 343/94, penso que a Comissão não cometeu qualquer erro no exercício dos poderes que lhe foram atribuídos. Por outras palavras, para determinar por um lado a quantidade total de vinho de mesa a destilar na Comunidade e por outro as quantidades a destilar nas diferentes regiões na acepção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 441/88, a Comissão fundou-se em critérios objectivos, na medida em que tomou em consideração a totalidade da produção, das existências e das disponibilidades no final da campanha para o conjunto dos produtores da Comunidade Europeia e, no que diz respeito à região 4 (Itália), para o conjunto dos produtores deste Estado-Membro, e não apenas dos produtores da região Veneto, como G. Zaninotto.

96. Este ponto de vista pode ser corroborado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que reiteradamente julgou [66] que «... o princípio da não discriminação não se opõe a uma regulamentação comunitária que instaure um sistema de limiares de garantia para o conjunto do mercado comunitário, de que derive uma redução do auxílio à produção dos operadores económicas em causa da totalidade dos Estados-Membros, ainda que o facto desses limiares serem ultrapassados não se deva ao aumento da produção em todos esses Estados». E acrescentou: «... no quadro de uma organização comum dos mercados que não conhece um sistema de quotas nacionais, todos os produtores comunitários terão, qualquer que seja o Estado-Membro em que se encontrem estabelecidos, que assumir, de forma igual e solidária, as consequências das decisões que as instituições comunitárias forem chamadas a tomar, no quadro das respectivas competências, para reagir ao risco de um desequilíbrio entre a produção e as possibilidades de escoamento que possa surgir no mercado».

97. Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o facto de a adopção de uma medida no quadro da organização comum de mercado [67] poder ter repercussões diferentes para certos produtores, consoante a orientação individual da sua produção ou as condições locais, não pode considerar-se uma discriminação proibida,

66 — V. n.º 52 do acórdão Crispoltoni e o., já referido na nota 45 (relativo à questão de saber em que medida há tratamento discriminatório em caso de extensão das consequências desfavoráveis da ultrapassagem da produção a todos os produtores, independentemente da questão de saber se, e em que medida, contribuíram para a mesma), bem como acórdãos de 24 de Janeiro de 1991, SITPA (C-27/90, Colect., p. I-133, n.º 20), e de 26 de Março de 1998, Petridi (C-324/96, Colect., p. I-1333, n.º 35).

67 — A título de exemplo, no processo Bozzetti (acórdão de 9 de Julho de 1985, 179/84, Recueil, p. 2301), tratava-se da instituição de uma imposição de co-responsabilidade no âmbito do mercado do leite e dos produtos lácteos.

desde que a medida seja baseada em critérios objectivos, adaptados às necessidades do funcionamento global da organização comum de mercado [68].

98. Em minha opinião, tendo em conta o amplo poder de apreciação de que dispõe na prossecução do objectivo de saneamento do mercado vitivinícola, em conformidade com as atribuições que lhe são conferidos pelo artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 do Conselho, a Comissão não violou, ao agir deste modo, o princípio da proibição de discriminação consagrado no artigo 40.°, n.° 3, do Tratado nem o artigo 23.° do Regulamento de execução n.° 441/88.

2) Segunda questão prejudicial: violação do princípio da confiança legítima

99. A segunda questão diz respeito, desta vez quanto à violação do princípio da confiança legítima, à validade das mesmas disposições que a primeira questão, a saber, o artigo 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento n.° 343/94, o artigo 1.°, n.° 1, alínea c), e n.° 2, segundo parágrafo (com o anexo, na medida em que se refere à região 4), do Regulamento n.° 465/94, na redacção dada pelo Regulamento n.° 610/94 no que respeita à região 4 (Itália).

68 — Acórdão Bozzetti (n.° 34).

100. Segundo o juiz nacional, a repartição desigual da quantidade a destilar, as imprecisões evidentes no cálculo desta quantidade e a transferência perfeitamente arbitrária de 1 285 000 hl de vinho de mesa são *prima facie* constitutivas de violação da confiança legítima dos cidadãos comunitários, ou seja, das legítimas expectativas dos viticultores que, tendo respeitado a obrigação de destilação durante a campanha de 1992/1993, não deviam ser gravados com outros ónus, na realidade relativos à campanha de 1992/1993 e que só lhes foram impostos porque alguns outros não tinham respeitado as suas obrigações.

101. Como o Tribunal reiteradamente tem declarado [69], o princípio da confiança legítima, «que faz parte da ordem jurídica comunitária... é o corolário do princípio da segurança jurídica que exige que as normas jurídicas sejam claras e precisas, e tem por finalidade garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito comunitário». No entanto, o Tribunal esclareceu [70] «que, segundo jurisprudência assente, no domínio das organizações comuns de mercado, cujo objecto comporta uma constante adaptação em função das variações da situação económica, os operadores económicas não têm fundamento para criar uma confiança legítima de que não serão sujeitos a restrições decorrentes de eventuais normas relativas à política de mercado ou à

69 — V. acórdão Duff e o., já referido na nota 44 (n.° 20), bem como os n.os 23 e segs. das minhas conclusões nesse processo. V. igualmente acórdãos de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.° 30), e de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.° 13).

70 — Acórdão Duff e o. (n.° 20).

política de estruturas» [71]. E sublinhou que «o princípio da confiança legítima só pode ser invocado relativamente a uma regulamentação comunitária se a própria Comunidade tiver previamente criado uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima» [72].

102. Tendo em conta, por um lado, esta jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e a análise feita no âmbito da resposta à primeira questão prejudicial, e dado que, por outro, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação para a adopção das medidas necessárias ao saneamento do mercado de vinho de mesa, não penso que os argumentos desenvolvidos pelo juiz nacional possam ser acolhidos.

103. Mais precisamente, os mesmos não podem ser acolhidos por três motivos. Antes de mais, como já foi explicado, o volume de vinho de mesa a destilar relativamente à campanha de 1993/1994 foi repartido com base em dados objectivos, previstos pela legislação comunitária em vigor, bem como em números fornecidos pelos Estados-Membros. Em seguida, como se viu, pode haver desvios entre o balanço previsional comunitário para uma campanha vitícola, neste caso a campanha de 1993/1994, e o quadro definitivo para a mesma campanha. Por fim, analisei por que razões o saneamento do mercado vitivinícola exigia que fossem destilados na campanha seguinte os vinhos de mesa não destilados durante a campanha de referência anterior.

104. Em consequência, não se coloca a questão de uma confiança legítima dos produtores obrigados a proceder à destilação nem, assim, a de uma violação pela legislação comunitária controvertida deste princípio de categoria superior.

B — *Quanto às terceira e quarta questões: o critério do rendimento por hectare*

1) Terceira questão prejudicial: a impossibilidade de avaliar correctamente o rendimento por hectare na região Itália; excesso de poder da Comissão

105. A terceira questão colocada pelo juiz nacional diz respeito à validade das mesmas disposições a que se referem as duas primeiras questões, ou seja, o artigo 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento n.° 343/94 e o artigo 1.°, n.os 1 e 2, do Regulamento

71 — No seu acórdão de 28 de Outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, Recueil, p. 3745, n.° 27), relativo a uma acção de indemnização intentada nos termos do artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, quanto a medidas de protecção contra a importação de conservas de cogumelos, o Tribunal de Justiça sublinhou: «Dado que as instituições comunitárias dispõem de uma margem de apreciação quando da escolha dos meios necessários para a realização da sua política, os operadores económicas não podem legitimamente confiar na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada por decisões tomadas por estas instituições no âmbito do seu poder discricionário.»

72 — V., a título de exemplo, acórdão Kühn, já referido na nota 69 (n.° 14).

n.º 465/94 [73], na sua versão alterada pelo Regulamento n.º 610/94, mas desta vez do ponto de vista da violação do artigo 31.º do Regulamento n.º 822/87 bem como do excesso de poder cometido pela Comissão, devido à inexistência dos pressupostos a que este artigo subordina a sua aplicação.

106. Segundo o juiz nacional, a decisão que prevê a destilação obrigatória para a campanha de 1993/1994 não parece respeitar, no que respeita à região 4, ou seja, a Itália, o pressuposto legal da avaliação correcta do «rendimento por hectare», que é calculado dividindo o volume de produção pela superfície vitivinícola. Com efeito, a Itália continua a não dispor de cadastro vitícola e, deste modo, a decisão de proceder a uma destilação obrigatória durante a campanha de 1993/1994, no que respeita a Itália, era errada por falta de um cálculo exacto do rendimento por hectare, que constitui o pressuposto para a adopção de uma decisão neste sentido. O juiz nacional acrescenta que os produtores italianos foram lesados devido à aplicação do critério do rendimento por hectare (hl/ha), que foi fixado com base em dados inexactos.

107. G. Zaninotto sustenta que a Comissão tomou a sua decisão fundando-se em dados inexactos, tendo conhecimento disso, sem utilizar os poderes de controlo no sector vitivinícola que lhe são atribuídos pela regulamentação comunitária [74]. Assim, a ilegalidade do acto nacional em que se fundam os actos da Comissão implicaria a nulidade destes últimos [75].

108. Dado que a validade das disposições relativas ao critério do rendimento por hectare é objecto da quarta questão prejudicial, penso que, com a presente questão, o juiz nacional exprime as suas dúvidas quanto a saber se o rendimento por hectare foi correctamente determinado, dada a ausência de um instrumento preciso para o efeito, a saber, o cadastro vitícola.

109. Sobre esta questão deve observar-se o seguinte. Segundo a legislação em

73 — O juiz nacional suscita igualmente a questão da validade do artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento n.º 465/84, que não existe. V. as minhas observações a este propósito no n.º 52.

74 — Invocou nomeadamente o artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 2048/89 do Conselho, de 19 de Junho de 1989, que estabelece regras gerais relativas aos controlos no sector vitivinícola (JO L 202, p. 32). Segundo os seus dois primeiros considerandos, este regulamento instituiu, para a aplicação uniforme das normas no sector vitivinícola, regras destinadas, por um lado, a melhorar processos de controlo já em vigor no plano nacional e comunitário e, por outro, a reforçar a colaboração directa entre as instâncias encarregues dos controlos no sector vitivinícola. Estabeleceu também regras gerais para a instalação e o funcionamento da estrutura comunitária, composta por um corpo de agentes especializados nos controlos vitivinícolas, encarregada ao nível da Comissão de assegurar a aplicação uniforme das normas comunitárias. Por outro lado, segundo o seu terceiro considerando, este regulamento estabeleceu ainda regras segundo as quais as instâncias nacionais e a Comissão devem prestar-se assistência mútua com o objectivo de assegurar a boa aplicação da regulamentação vitivinícola, nomeadamente por meio de acções preventivas e pela perseguição das infracções ou das actuações suspeitas de infringir a regulamentação.

75 — Menciona nomeadamente que em Itália só existem 700 000 ha de superfície cultivada com vinha e não 900 000 ha.

vigor [76], o cadastro vitícola facilita teoricamente o controlo dos dados relativos às superfícies cultivadas (plantadas com vinha) e ao nível da produção, sendo certo que não fornece automaticamente os dados relativos à colheita e às existências de uma produção determinada. Com efeito, estes dados são comunicados à Comissão pelos Estados-Membros com base nas declarações de colheita, de produção e das existências que os próprios produtores devem apresentar, ou seja, as pessoas que exercem uma actividade no sector vitivinícola, em aplicação das disposições do Regulamento n.º 3929/87.

110. Em consequência, para determinar o volume de vinho de mesa a destilar em cada Estado-Membro, não se têm em conta as superfícies das quais provém o vinho, mas unicamente o volume da produção deste Estado, como o Governo espanhol acertadamente sublinha. Aliás, a leitura do artigo 39.º, n.º 3, do Regulamento n.º 822/87 demonstra que o rendimento por hectare não entra em linha de conta no momento em que as quantidades a destilar são repartidas entre os Estados-Membros. Em contrapartida, é tomado em consideração quando a quantidade já atribuída a um Estado-Membro é repartida entre os produtores sujeitos à destilação [77].

111. De resto, penso que, no presente processo, nada demonstra de modo convincente e nada permite concluir, a partir da interpretação das disposições da legislação em vigor, na existência de um elemento que justifique dizer que o sistema de fixação do rendimento por hectare e de consequente determinação das quantidades a destilar não pode funcionar na ausência de um cadastro vitícola. Com efeito, os dados em que se apoiam os critérios do rendimento por hectare (hl/ha) são comunicados pelos Estados-Membros, como a Comissão observa acertadamente. Por fim, a quantidade de vinho que cada produtor deve destilar depende, em princípio, da superfície cultivada e das declarações de colheita que ele próprio fornece.

112. Além disso, G. Zaninotto não produziu, no que respeita ao excesso de poder e, *a fortiori*, ao desvio de poder da parte da Comissão, provas suficientes para estabelecer — quanto ao desvio — «com base em indí-

76 — O estabelecimento de um cadastro vitícola comunitário foi previsto pelo artigo 80.º do Regulamento n.º 822/87. Por outro lado, esta questão foi objecto do Regulamento (CEE) n.º 2392/86 do Conselho de 24 de Julho de 1986, que estabelece o cadastro vitícola comunitário (JO L 208, p. 1), que foi alterado várias vezes, e principalmente pelo Regulamento (CE) n.º 1549/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995 (JO L 148, p. 37).

77 — A Comissão observou além disso que a criação de um cadastro vitícola colocou dificuldades objectivas aos Estados-Membros e que, até ao final do mês de Fevereiro de 1997, apenas dois países (a Alemanha e o Luxemburgo) dispunham de um cadastro operacional. Os outros Estados-Membros, entre os quais a Itália, não tinham ainda podido criá-lo ou torná-lo operacional. Para fazer face a esta dificuldade, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 1596/96, de 30 de Julho de 1996, que altera o Regulamento n.º 2392/86 (JO L 206, p. 38), que prorrogou até 31 de Dezembro de 1998 o prazo previsto para a constituição da base gráfica de referência cobrindo todo o perímetro das superfícies plantadas com vinha. Esta base gráfica constitui um dos elementos-chave do cadastro vitícola e devia servir posteriormente de base de referência para gerir as medidas comunitárias no sector vitivinícola.

cios objectivos, relevantes e concordantes» que o acto foi adoptado com a finalidade exclusiva ou, pelo menos, determinante de atingir fins diversos dos invocados [78].

2) Quarta questão prejudicial: a repartição das quantidades a destilar com base no critério do rendimento por hectare; violação do princípio da proporcionalidade, em especial carácter manifestamente não adequado da medida tomada

113. O juiz nacional, bem como G. Zaninotto, consideram que o artigo 39.°, n.° 4, do Regulamento n.° 822/87, que prevê que a quantidade a destilar por cada produtor é determinada com base no rendimento por hectare, é inválido por violação do princípio da proporcionalidade. São de opinião que a medida tomada é manifestamente inadequada para alcançar os objectivos prosseguidos pela destilação obrigatória, a saber, o saneamento do mercado, a orientação dos produtores para uma produção de qualidade e a diminuição da produção de vinho de qualidade medíocre. Sustentam que o critério do rendimento por hectare é insuficiente [79] e inadequado à prossecução dos objectivos comunitários, porque não prova nem a qualidade medíocre dos vinhos nem o seu carácter excedentário. Penaliza excessivamente os produtores que fabricam vinho de boa qualidade, fácil de escoar e que não cria excedentes, beneficiando finalmente os produtores de vinho de má qualidade, os quais são assim financiados substancialmente. Por outras palavras, em vez de ser conjuntural, a medida torna-se assim estrutural. Além disso, podiam ser utilizados outros critérios mais adequados, como as reservas efectivas no final de campanha.

114. Por seu turno, o Conselho, a Comissão e o Governo espanhol consideram que o critério do rendimento por hectare é um meio necessário e adequado à prossecução do objectivo fixado, cujos inconvenientes não ultrapassam as vantagens.

a) A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio da proporcionalidade e à extensão do poder de fiscalização do Tribunal de Justiça

115. Segundo jurisprudência assente, o princípio da proporcionalidade, que é uma norma de categoria superior e que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que «os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deva recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados, não

78 — V., por exemplo, acórdãos de 11 de Julho de 1990, Sermes (C-323/88, Colect., p. I-3027, n.° 33), e de 7 de Maio de 1991, Nakajima/Conselho (C-69/89, Colect., p. I-2069, n.° 134), bem como acórdão Crispoltoni e o, já referido na nota 45 (n.° 27).

79 — A este propósito foi invocada uma comunicação da Comissão de 22 de Julho de 1993, p. 8.

devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos» [80].

116. Além disso, no que diz respeito à fiscalização judicial da aplicação do princípio da proporcionalidade pelo legislador comunitário no domínio da política agrícola comum, há que recordar que, segundo jurisprudência assente [81], «o legislador comunitário dispõe, em matéria de política agrícola comum, de um poder discricionário que corresponde às responsabilidades políticas que os artigos 40.° e 43.° do Tratado lhe atribuem. Por conseguinte, só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adoptada nesse domínio, em relação ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afectar a legalidade de tal medida» [82].

117. Por outras palavras, a escolha de uma solução determinada para resolver um problema no âmbito da organização comum de mercado de um produto, como o mercado vitivinícola, constitui a expressão de um amplo poder discricionário de que o Conselho dispõe na matéria por força do Tratado. Por conseguinte, o Conselho é competente para, depois de ter considerado um grande número de factores, escolher a solução que considera ser a melhor.

118. Na ocorrência, utilizou tal competência escolhendo recorrer, segundo certas modalidades, a uma destilação obrigatória a fim de reequilibrar e de sanear o mercado vitivinícola.

119. Deste modo, considerou o rendimento por hectare o critério mais adequado para fixar a percentagem aplicável à produção de cada viticultor a fim de obter em última análise a quantidade a destilar em cada região.

120. Ao fazer esta escolha, é incontestável que o Conselho não podia determinar com exactidão todos os resultados da regulamentação adoptada. Quanto a este problema, o Tribunal de Justiça tem julgado reiteradamente que [83] «a validade de um acto comunitário não pode estar dependente de considerações retrospectivas relativas ao seu grau de eficácia». Precisou o seguinte [84]: «Quando o

80 — V., por exemplo, acórdãos Crispoltoni e o., já referido na nota 45 (n.° 41); de 11 de Julho de 1989, Schräder (265/87, Colect., p. 2237, n.° 21); de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 12); de 4 de Julho de 1996, Hüpeden (C-295/94, Colect., p. I-3375, n.° 14), e do mesmo dia, Pietsch (C-296/94, Colect., p. I-3409, n.° 15).

81 — V., por exemplo, acórdãos Schräder (n.° 22) e Fedesa e o. (n.° 14), já referidos, bem como acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.os 89 e 90).

82 — V., por exemplo, acórdão igualmente já referido na nota 80, Fedesa e o. (n.° 14), bem como acórdão citado na nota 45, Crispoltoni e o. (n.° 42).

83 — V., por exemplo, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1973, Schroeder (40/72, Colect., p. 59, n.° 14), e Crispoltoni e o., já referido (n.° 43).

84 — V., por exemplo, acórdão Crispoltoni e o., já referido na nota 45 (n.° 43), bem como acórdão Wuidart e o., já referido na nota 44 (n.° 14).

legislador comunitário é levado a apreciar os efeitos futuros de uma regulamentação quando esses efeitos não podem ser previstos com exactidão, a sua apreciação só pode ser censurada se se afigurar manifestamente errada à luz dos elementos de que dispunha no momento da adopção da regulamentação em causa.»

121. Em consequência, a questão da validade das medidas previstas pelo artigo 39.°, n.° 4, do Regulamento n.° 822/87 por violação do princípio da proporcionalidade só se colocaria se estas medidas fossem manifestamente inadequadas ou supérfluas em relação aos objectivos prosseguidos.

122. Portanto, há que examinar antes de mais o objectivo da regulamentação em causa para em seguida determinar se a medida tomada pelo Conselho é manifestamente inadequada ou inútil para a prossecução deste objectivo e se os seus inconvenientes não são superiores às suas vantagens.

b) O objectivo prosseguido

123. Nos termos do quadragésimo quarto considerando do Regulamento n.° 822/87, «... é manifesto ser a destilação obrigatória a medida mais eficaz para reabsorver os excedentes de vinhos de mesa no mercado; que é, por conseguinte, necessário prever o desencadeamento desta medida logo que o mercado esteja em situação de desequilíbrio grave e estabelecer a fixação de critérios precisos para a apreciação deste desequilíbrio».

124. No que se refere à repartição da quantidade total a destilar, o quadragésimo quinto considerando salienta que «as incidências climáticas assim como os efeitos da política estrutural podem provocar uma evolução diferente da produção nas diferentes regiões da Comunidade...».

125. Por fim, o quadragésimo sétimo considerando explica por que razão a percentagem da produção que deve ser entregue para destilação obrigatória é determinada com base no rendimento por hectare: «... é justo repartir as obrigações entre os produtores em função do seu rendimento por hectare e prever a possibilidade de não penalizar os produtores que obtenham rendimentos baixos... as diferenças entre as regiões de produção justificam a possibilidade de recorrer a taxas diferentes aplicáveis aos produtores de cada uma delas».

126. Estes objectivos de redução dos excedentes de vinho de mesa no mercado vitivinícola, de luta contra os graves desequilíbrios neste mercado fixando critérios concretos para a apreciação desta instabilidade, de repartição equitativa das obrigações entre os produtores em função do rendimento por hectare (hl/ha), de tomada em consideração das diferenças entre as regiões de produção, parecem-me englobados nos da política agrícola comum, tal como enunciados no artigo 39.°, n.° 1, alíneas b) e c), do Tratado. Na realidade, com as medidas de destilação, o Conselho esforça-se por conciliar os diferentes objectivos do artigo 39.° do Tratado procurando a estabilidade do mercado vitivinícola [85], mas sem no entanto ignorar a necessidade de preservar o rendimento individual dos produtores [86].

c) O carácter necessário e adequado da medida

127. A destilação obrigatória com base no rendimento por hectare [87] constitui o principal factor de equilíbrio com vista ao saneamento do mercado vitivinícola [88], porque o nível muito baixo do preço de compra dos vinhos de mesa destinados à destilação obrigatória tem um carácter dissuasivo para os produtores de excedentes [89].

128. Em consequência, a repartição dos ónus entre produtores, com base no rendimento por hectare, resulta de uma escolha necessária, fundada num critério objectivo e fácil de aplicar. Esta escolha não é, em minha opinião, manifestamente errada porque se destina a pôr o essencial do peso da destilação obrigatória a cargo dos produtores que são os principais responsáveis da produção de excedentes no mercado dos vinhos de mesa.

129. De igual modo, dado que os preços pagos aos produtores pelo vinho entregue para destilação obrigatória são inferiores aos preços do mercado, a medida adoptada não pode ser considerada inadequada, nem

85 — V., por exemplo, acórdão de 18 de Setembro de 1986, Comissão/Alemanha (116/82, Colect., p. 2519, n.° 28).

86 — V., por exemplo, acórdãos Comissão/Conselho, já referido na nota 61 (n.° 24), Crispoltoni e o., já referido na nota 45 (n.° 32), e Alemanha/Conselho, já referido na nota 81 (n.° 47).

87 — Recorde-se que o rendimento por hectare (hl/ha) se funda em declarações feitas pelos próprios produtores, em conformidade com o artigo 3.° do Regulamento n.° 822/87 e com o artigo 5.° do Regulamento n.° 3929/87.

88 — Na sua comunicação COM(380) dirigida ao Conselho em 22 de Julho de 1993 e relativa à evolução e ao futuro da política vitivinícola, a Comissão sublinha (no ponto 3, p. 10) que a destilação obrigatória deve continuar a ser a «pedra angular» do sistema, porque só ela permite eliminar, com um custo suportável, as quantidades excedentárias do mercado. Este mercado foi caracterizado durante anos por um desequilíbrio estrutural permanente.

89 — A título de exemplo, nos termos do artigo 39.°, n.° 6, do Regulamento n.° 822/87, na sua nova versão resultante do artigo 1.°, ponto 2, do Regulamento n.° 1441/88, o preço de compra dos vinhos de mesa destinados à destilação obrigatória é fixado com base nas quantidades a destilar em 50% ou 40% do preço de orientação. Concretamente, é igual a 50% até 12 500 000 hl de quantidade destilada e a 40% para tudo o que exceda este limiar.

a fortiori manifestamente inadequada, para alcançar o objectivo da destilação obrigatória [90].

130. O facto de este critério não ser totalmente inadequado para alcançar o objectivo, prosseguido com a destilação obrigatória, de saneamento do mercado vitivinícola resulta igualmente de que, entre os critérios de substituição eventuais, não existe nenhum susceptível de nos convencer, com provas apresentadas, que é manifestamente mais adaptado ou preferível face à proporcionalidade, à equidade e à segurança.

d) A ponderação das vantagens e dos inconvenientes

131. Como é sublinhado pela Comissão e pelo Conselho, um critério que se apoiasse na diminuição das superfícies vitícolas de cada produtor conduziria a uma diminuição das actividades exercidas sem diminuir necessariamente o rendimento por hectare. De igual modo, um critério fundado no preço do vinho podia afastar do mercado os produtores de vinho barato, mesmo quando este vinho não é necessariamente de má qualidade e encontra colocação no mercado. Por fim, como o Conselho sublinha, um critério fundado nas reservas em final de campanha é dificilmente praticável, porque estas reservas de final de campanha são difíceis de controlar [91].

132. Acabo de concluir que o critério do rendimento por hectare constitui um meio necessário e adequado à realização do objectivo de eliminação dos excedentes, prosseguido com a destilação obrigatória. No que respeita ao exame da questão mais específica de saber em que medida o critério do rendimento por hectare tem mais inconvenientes do que vantagens para os produtores em causa, formularei as seguintes observações.

90 — Recorde-se que, no seu relatório especial n.º 4/87 sobre «medidas comunitárias de destilação de vinho acompanhado das respostas da Comissão» (JO 1987, C 297, p. 36), o Tribunal de Contas teceu as seguintes considerações a propósito das medidas de destilação obrigatória de vinho de mesa com base no rendimento por hectare obtido pelos produtores:
«7.9.Essas medidas são geralmente consideradas como um instrumento eficaz para solucionar o problema de excesso de produção de vinho na Comunidade, ao desencorajarem, através da sua progressiva aplicação, as produções elevadas.
7.10.O Tribunal, embora reconheça que tais medidas constituem um passo na direcção certa, considera, todavia, que provavelmente não reduzirão a produção de forma significativa, principalmente porque:
(a)os preços oferecidos aos produtores, correspondentes a 50% do preço de orientação, ainda se apresentam atractivos para os produtores de determinadas regiões;
(b)as normas de aplicação adaptadas pela Comissão, ao permitirem um sistema de transferência das obrigações dos produtores, tornam essas medidas ineficazes em relação aos elevados rendimentos, tanto mais que o produtor pode transferir a sua obrigação para um produtor em qualquer outra região comunitária de cultivo de videira, o qual pode até fornecer um tipo de vinho diferente. O Tribunal considera que o disposto em relação a tal sistema de transferência é contrário ao espírito do acordo do Conselho Europeu, que se destinava expressamente a desencorajar rendimentos excessivos.»
(Trata-se do Conselho Europeu realizado em Dublim a 11 de Dezembro de 1984).

91 — Recorde-se que, na comunicação da Comissão ao Conselho de 22 de Julho de 1993, já referida na nota 88, a Comissão considerou que era possível adoptar um sistema segundo o qual o Estado-Membro podia utilizar como critério de repartição não apenas o rendimento por hectare, mas igualmente as reservas de produção bem como qualquer outro critério objectivo.

133. Antes de mais, este critério permite prosseguir o restabelecimento do equilíbrio do mercado sem impor um encargo desproporcionado aos produtores, dado que estes têm a possibilidade de escolher a fracção da sua produção que entregarão para destilar e dado que receberão um preço [92] por vinho que dificilmente escoariam, como o Governo espanhol observa acertadamente.

135. Em consequência, a análise anterior mostra que o princípio da proporcionalidade não foi violado pela adopção do critério do rendimento por hectare para determinar a quantidade a submeter à destilação obrigatória em caso de grave desequilíbrio no mercado vitivinícola.

C — *Quanto à quinta questão prejudicial: a Itália considerada como uma região de produção única*

134. Além disso, como a Comissão salienta (ponto 27 das observações escritas), este critério não tem nada de absoluto sendo mitigado pela divisão do território da Comunidade em regiões de produção, o que permite ter em conta as especificidades de cada zona. Com efeito, se este território no seu conjunto constituísse uma única região, zonas inteiras caracterizadas por um baixo rendimento por hectare não seriam obrigadas a proceder à destilação de uma parte da sua produção. É por esta razão, salvo nos casos de rendimento por hectare excepcionalmente baixo, em que um produtor pode ser dispensado da sua obrigação de destilar uma parte da sua produção, nos termos do artigo 39.°, n.° 4, do Regulamento n.° 822/87, que os produtores de cada região da Comunidade devem entregar certas quantidades de vinho de mesa para destilação obrigatória. Estas quantidades serão proporcionalmente superiores para aqueles que, no interior de uma determinada região, tiverem um rendimento por hectare mais elevado.

136. Na sua quinta questão, o juiz nacional põe em causa a validade do artigo 4.°, n.° 2, quarto travessão, do Regulamento n.° 141/88, por força do qual a Itália deve ser considerada uma região de produção única (região 4).

137. Segundo o juiz nacional e G. Zaninotto, esta ausência irracional de divisão do território italiano e a gestão uniforme que a mesma implica são incompatíveis com a heterogeneidade efectiva deste território do ponto de vista geográfico (ou seja, quanto ao clima, à morfologia do solo, etc.) bem como, e sobretudo, do ponto de vista enológico (ou seja, atendendo à qualidade e à quantidade de vinhos produzidos). Na audiência, G. Zaninotto sublinhou que a Comissão já dividiu

92 — Como atrás indicado, este preço é igual a 50% do preço de orientação, até 12 500 000 hectolitros, e a 40% para além desta quantidade.

Espanha em duas partes (regiões A e B), das quais uma só (a região B) foi sujeita à destilação obrigatória [93].

138. Segundo o juiz nacional, a Comissão excedeu os limites que lhe são impostos pelo Tribunal de Justiça [94] no exercício do seu poder discricionário, quando da repartição das diversas quantidades entre os Estados, com vista à realização da organização comum de mercado do produto agrícola, na medida em que esta repartição não corresponde às estruturas reais do Estado-Membro em causa.

139. Antes de mais, deve assinalar-se que, nos termos do artigo 155.°, quarto travessão, do Tratado, a fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, a Comissão exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas. O artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 do Conselho impõe à Comissão que adopte as regras de execução deste artigo no que se refere às modalidades da destilação obrigatória.

140. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [95], «resulta da economia do Tratado, na qual se deve inserir o artigo 155.°, bem como das exigências da prática, que a noção de execução deve ser interpretada de modo lato. Sendo a Comissão a única a seguir de modo constante e atento a evolução dos mercados agrícolas e a agir com a urgência exigida pela situação, o Conselho pode ser levado, neste domínio, a conferir-lhe amplos poderes. Consequentemente, os limites destes poderes devem ser apreciados nomeadamente em função dos objectivos gerais essenciais da organização de mercado».

141. Nos termos do artigo 39.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 822/87 do Conselho, a quantidade total a destilar é repartida entre as diferentes regiões de produção da Comunidade, reagrupadas por Estado-Membro. Esta escolha baseia-se numa série de razões que, segundo o artigo 4.° do Regulamento n.° 441/88, por um lado respeitam às condições de produção e de clima e por outro às disparidades existentes entre os Estados-Membros nos planos administrativo e jurídico, nomeadamente no que se refere à organização interna das adegas cooperativas e agrupamentos de produtores [96].

93 — Esta divisão foi realizada pelo artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 343/94. Recorde-se que, durante a campanha de 1993/1994, a quantidade a destilar obrigatoriamente em Espanha se elevava a 3 000 000 hl.

94 — Refere-se por exemplo ao acórdão Wuidart e o., já referido na nota 44, onde se tinha suscitado nomeadamente a questão do poder de um Estado-Membro considerar o seu território uma região única na acepção de uma disposição de um regulamento respeitante a uma organização comum de mercado de um produto agrícola (nesse processo, tratava-se da existente no sector do leite e dos produtos lácteos).

95 — V., por exemplo, acórdãos de 29 de Junho de 1989, Vreugdenhil e Van der Kolk (22/88, Colect., p. 2049, n.° 16); de 8 de Junho de 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Colect., p. 1653, n.° 15), e de 11 de Março de 1987, Rau e o./Comissão (279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Colect., p. 1069, n.° 14).

96 — Aliás no caso da Itália a Comissão não utilizou a possibilidade, como no caso de Espanha, prevista no artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 441/88, segundo o qual as regiões de produção devem coincidir com unidades administrativas maiores que os municípios e reagrupar as unidades administrativas para as quais estão disponíveis os dados estatísticos relativos às campanhas de referência referidas no n.° 3, segundo parágrafo, segundo travessão, do artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87.

142. Como a Comissão e o Governo espanhol sublinham acertadamente, é evidente que, do ponto de vista administrativo, a justaposição de uma região de produção com um Estado-Membro facilita bastante a recolha dos dados pelas autoridades nacionais. Estes dados são indispensáveis para o estabelecimento do balanço previsional comunitário em relação a uma campanha vitícola determinada, que permitirá saber se é ou não necessário proceder a uma destilação para sanear o mercado.

143. De resto, as autoridades italianas tiveram dificuldades objectivas em recolher os dados indispensáveis nos prazos previstos na legislação comunitária. Foi por esta razão que a Comissão foi levada, para a campanha de 1993/1994, a adoptar o Regulamento n.° 610/94 apenas para a Itália (região 4) que, como resulta do sexto considerando do Regulamento n.° 465/94, não tinha transmitido tempestivamente os dados pedidos relativos à produção de vinhos de mesa e à discriminação desta produção em classes de rendimento. Assim, não foi possível definir a percentagem a aplicar à produção de cada sujeito passivo para fixar a quantidade a entregar à destilaria por este último.

144. Deste modo, os períodos de referência que serviram para determinar em que medida era necessário realizar uma destilação obrigatória durante o período de 1993/1994, nos termos do artigo 39.°, n ° 3, do Regulamento n.° 822/87, são fixados a partir de dados recolhidos pelos Estados-Membros e representativos de todo o território nacional.

145. No que diz respeito às condições climáticas e enológicas a ter em conta quando da determinação das regiões de produção, creio que a Comissão dispõe, por força do artigo 39.°, n.° 3, do Regulamento n.° 822/87, de um amplo poder de apreciação.

146. Mais precisamente, recordo que, em matéria agrícola, a Comissão «está autorizada a adoptar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a execução da regulamentação de base, desde que não sejam contrárias a esta ou à regulamentação de execução do Conselho» [97].

147. Na ocorrência, a Comissão exerceu os amplos poderes que lhe são reconhecidos pelo artigo 39.°, n.° 3, do Regulamento n.° 822/87. É um facto que à semelhança de qualquer outra região de um Estado-Membro, a região 4, quer dizer, o território italiano, inclui zonas de produção com características diversas [98]. No entanto, no interior da região 4, existe um mecanismo de compensação recíproca entre as diferentes zonas de produção. A Comissão sustenta ter considerado, com o acordo do Estado-Membro em causa, que não existia objectivamente qualquer razão suficiente para proceder a uma delicada fragmentação em diversas «sub-regiões» de produção. Ninguém pode

97 — V. acórdão de 15 de Maio de 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Recueil, p. 2039, n.° 13).

98 — A título indicativo, a Comissão menciona que a Puglia, a Emilia Romagna e o Veneto têm um rendimento por hectare correspondente, ou até superior, ao rendimento nacional médio e por conseguinte diferente do rendimento da Sicília por exemplo, que é inferior à média nacional.

considerar que exerceu erradamente o seu poder discricionário quando sublinha que este processo de fragmentação teria implicado grandes dificuldades administrativas, por não existirem dados históricos objectivos permitindo uma repartição diferente das zonas de produção no interior de um Estado-Membro. Além disso, como a Comissão sublinhou, não está provado que tal tivesse dado origem a uma repartição mais justa da obrigação de destilação.

148. Tendo em conta o que precede, não creio que a Comissão se tenha apoiado em dados errados nem que tenha cometido um erro manifesto de apreciação dos factos quando adoptou a disposição controvertida do artigo 4.°, n.° 2, quarto travessão, do Regulamento n.° 441/88, e penso que agiu no âmbito do poder de apreciação que lhe é reconhecido pela disposição de base do artigo 39.°, n.° 3, do Regulamento n.° 822/87.

D — *Quanto às sexta e sétima questões: a prorrogação do prazo concedido aos produtores para entregarem as quantidades indicadas para destilação*

149. As sexta e sétima questões dizem respeito à validade do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3151/94 da Comissão, que prorrogou até 29 de Janeiro de 1995 o prazo de entrega do vinho de mesa da campanha de 1993/1994 destinado à destilação obrigatória.

1) Sexta questão prejudicial: violação da lei

150. Com a sexta questão, o juiz nacional põe em causa a validade do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3151/94 da Comissão, invocando a violação da lei, e nomeadamente do artigo 39.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, na medida em que não existem as premissas da aplicação desta disposição.

151. Segundo o juiz nacional e G. Zaninotto, parece absurdo querer sanear em 1995 um desequilíbrio do mercado relativo à campanha anterior de 1993/1994. A prorrogação do prazo para a destilação obrigatória retiraria a esta última o carácter conjuntural que deve ser o seu por força do artigo 39.°, n.° 1, do Regulamento n.° 822/87, de modo que a referida disposição do Regulamento n.° 3151/94 seria nula por falta de base legal.

152. Segundo G. Zaninotto, como não havia vinho de mesa da campanha de 1993/1994 a enviar para a destilação obrigatória, o preço do vinho destinado à destilação aumentou de modo inabitual. Tal como prevista pelo Regulamento n.° 3151/94, a prorrogação do

prazo para a entrega para destilação obrigatória das quantidades de vinho de mesa imposta a cada produtor sobre a colheita de 1993/1994 redundava implicitamente em reconhecer a necessidade de os produtores interessados recorrerem à produção da campanha seguinte de 1994/1995 para satisfazerem esta sua obrigação.

153. Esta argumentação não pode ser acolhida. Resulta, em minha opinião, do objectivo que o legislador comunitário se fixou ao adoptar o Regulamento n.° 3151/94 que a validade da disposição em causa não pode ser posta em dúvida.

154. Concretamente, no quinto considerando do Regulamento n.° 3151/94, a Comissão sublinha que, «para ter em conta as disposições comunitárias relativas à realização dos contratos de armazenagem a longo prazo... estes prazos foram prorrogados pelo Regulamento (CE) n.° 1960/94; que, todavia, por motivos específicos de determinadas regiões de produção vitícolas, as obrigações de entrega não puderam ser satisfeitas na data-limite prevista; que é conveniente, *a fim de evitar penalizações demasiado onerosas* para estes viticultores, autorizá-los a respeitarem ainda as suas obrigações em matéria de destilações obrigatórias decididas para a campanha de 1993/1994, com medidas de penalizarão adequadas...» (o sublinhado é nosso).

155. Por outras palavras, resulta deste considerando que a prorrogação dos prazos de entrega do vinho de mesa para destilação foi decidida por razões objectivas e concretas, como a Comissão sublinha. A prorrogação de 140 dias, de 11 de Setembro de 1994 até 29 de Janeiro de 1995, foi uma medida excepcional adoptada para ter em conta a necessidade de facilitar aos produtores a execução das suas obrigações, mas igualmente para favorecer a destilação de vinhos objecto de contratos de armazenagem a longo prazo. Com efeito, pelo Regulamento n.° 1960/94, a Comissão permitiu aos produtores interessados denunciar estes contratos a fim de que estes vinhos possam ser entregues para destilação obrigatória até 27 de Agosto de 1994.

156. Além disso, como os produtores de certas regiões não puderam entregar atempadamente a sua produção para destilação obrigatória, este prazo foi prorrogado pelo Regulamento n.° 3151/94 até 29 de Janeiro de 1995, para lhes permitir entregar um pouco mais tarde a quantidade de vinhos de mesa a que estavam obrigados, mediante uma diminuição do preço que lhes seria pago. Este favor devia evitar-lhes as coimas a que estavam sujeitos por força da legislação nacional.

157. Como a Comissão sublinha acertadamente, tratava-se de uma medida excepcional que adoptou por força dos poderes atribuídos pelo artigo 39.°, n.° 11, do Regulamento n.° 822/87, com o acordo do Comité de Gestão do Vinho, e que é claramente favorável aos produtores em atraso no cumprimento das suas obrigações, entre os quais

G. Zaninotto. Por outras palavras, a Comissão actuou no quadro dos poderes de gestão que lhe são reconhecidos pelo Regulamento n.° 822/87.

158. Além disso, esta medida destina-se a sanear o mercado, porque procura evitar a transferência em massa para campanhas ulteriores de vinhos de mesa não destilados durante uma campanha determinada, com o aumento de despesas de destilação que tal implica para esta campanha, por um lado, e o perigo que tal representa para o próprio sistema da destilação obrigatória, por outro.

2) Sétima questão prejudicial: violação do princípio da proporcionalidade

159. Através da sétima questão, o juiz nacional contesta a validade da referida disposição do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3151/94, porque a mesma violaria o princípio da proporcionalidade que deve nortear a acção das instituições comunitárias.

160. Dado que a Comissão impôs a destilação de um certo volume de vinho de mesa quando tinha terminado a campanha a que o saneamento respeitava (1993/1994) e quando a nova campanha estava já em curso (1994/1995), o juiz nacional considera que a medida controvertida em nada contribui para alcançar o objectivo previsto pela regulamentação em matéria de organização comum do mercado vitivinícola e que, assim, a disposição correspondente é contrária ao princípio da proporcionalidade. Por outras palavras, em sua opinião, não constitui o meio adequado e necessário para alcançar o objectivo prosseguido, que é o saneamento do mercado vitivinícola durante a campanha de 1993/1994.

161. Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio da proporcionalidade, remete-se para o que acima foi dito. De igual modo, no que respeita ao objectivo da regulamentação controvertida, como resulta do quinto considerando do Regulamento n.° 3151/94, remete-se para a análise feita a propósito da sexta questão prejudicial.

162. Creio que a prorrogação do prazo de entrega do vinho de mesa para destilação é uma medida necessária e adequada para sanear o mercado vitivinícola no âmbito de uma campanha determinada e que a apreciação da Comissão não é manifestamente errada. Com efeito, o vinho que não foi destilado durante uma campanha deve ser destilado, mesmo se a campanha seguinte já está em curso, a fim de evitar que o regime da destilação obrigatória destinado a reequilibrar o mercado excedentário do vinho de mesa não seja esvaziado de todo o conteúdo, como a Comissão acertadamente sublinha.

VII — Conclusão

163. Por estes motivos, proponho que se responda às questões prejudiciais da Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, nos seguintes termos:

«A análise que acabo de fazer não revela a existência de elementos susceptíveis de pôr em causa a validade

— do artigo 1.°, n.° 3, quarto travessão, do Regulamento (CE) n.° 343/94 da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1994, que abre a destilação obrigatória referida no artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho e derroga determinadas regras de execução a ela relativas para a campanha de 1993/1994;

— do artigo 1.°, n.° 1, alínea c), e n.° 2, segundo parágrafo (conjugado com o anexo, no que respeita à região 4), do Regulamento (CE) n.° 465/94 da Comissão, de 1 de Março de 1994, que fixa, para a campanha de 1993/1994, as percentagens de produção de vinho de mesa a entregar para a destilação obrigatória referida no artigo 39.° do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho para as regiões 3 e 6, na versão resultante do Regulamento (CE) n.° 610/94 da Comissão, de 18 de Março de 1994;

— do artigo 39.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola;

— do artigo 4.°, n.° 2, quarto travessão, do Regulamento (CEE) n.° 441/88 da Comissão, de 17 de Fevereiro de 1988, que estabelece as regras de execução da destilação obrigatória prevista no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87;

— do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 3151/94 da Comissão, de 21 de Dezembro de 1994, que estabelece nova medida derrogatória para a campanha de 1993/1994 em matéria de entrega pelos produtores de vinhos de mesa a título da destilação obrigatória.»