FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 28 maj 1998 *

I — Inledning ..... I - 6634

II — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 6634

A — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna ..... I - 6634

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

2) Kommissionens tillämpningsförordningar ..... I - 6641

a) Kommissionens förordningar nr 2396/84 och nr 3929/87 ..... I - 6641

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

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

d) Kommissionens förordningar nr 465/94 och nr 610/94 ..... I - 6645

e) Kommissionens förordningar nr 1960/94 och nr 3151/94 ..... I - 6647

B — Tillämpliga nationella bestämmelser ..... I - 6648

III — Bakgrund ..... I - 6648

IV — De hänskjutna frågorna ..... I - 6648

V — Upptagande till sakprövning av frågorna ..... I - 6649

A — Allmänt ..... I - 6649

B — Upptagande till sakprövning av särskilt den sjätte och den sjunde frågan ..... I - 6651

VI — Svar på de hänskjutna frågorna ..... I - 6651

A — Den första och den andra frågan: Den totala mängd vin som skall levereras till destillation i Italien under produktionsåret 1993/94 ..... I - 6652

1) Den första frågan: Åsidosättande av principen om icke-diskriminering ... I - 6652

a) Frågorna ..... I - 6652

b) Domstolens praxis ..... I - 6654

c) Den mängd som Italien skall leverera till obligatorisk destillation ..... I - 6654

i) Fastställandet av den totala produktmängd som skall destilleras ... I - 6655

ii) Kriteriet för att fastställa skyldigheten att destillera ..... I - 6657

iii) Fördelning av skyldigheten att destillera ..... I - 6658

d) Fördelning på grundval av de uppgifter som har lämnats av Italien .... I - 6660

e) Överföring ("omtappning") från ett produktionsår till ett annat av mängder som inte har destillerats ..... I - 6661

2) Den andra frågan: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar ..... I - 6664

B — Den tredje och den fjärde frågan: Kriteriet hektaravkastning ..... I - 6665

1) Den tredje frågan: Den omständigheten att det är omöjligt att göra en korrekt uppskattning av avkastningen per hektar för området Italien; kommissionens maktmissbruk ..... I - 6665

2) Den fjärde frågan: Fördelning av de mängder som skall destilleras på grundval av kriteriet hektaravkastning, åsidosättande av proportionalitetsprincipen, särskilt det uppenbart olämpliga i den åtgärd som har vidtagits . I - 6668

a) Domstolens praxis angående proportionalitetsprincipen ochomfattningen av domstolens prövningsrätt ..... I - 6668

b) Syftet ..... I - 6670

c) Huruvida åtgärden är nödvändig och lämplig ..... I - 6671

d) Jämförelse av fördelar och nackdelar ..... I - 6 672

C — Den femte frågan: Italien anses utgöra ett enda produktionsområde ..... I - 6673

D — Den sjätte och den sjunde frågan: Förlängning av den tidsfrist som beviljas producenter för att leverera angivna mängder till destillation ..... I - 6676

1) Den sjätte frågan: Överträdelse av lagen ..... I - 6676

2) Den sjunde frågan: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen ..... I - 6678

VII — Förslag till avgörande ..... I - 6679

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 28 maj 1998 *

I — Inledning

1. I detta mål anmodas domstolen av Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, att uttala sig om giltigheten av en rad bestämmelser om den obligatoriska destillation av bordsvin som har införts inom ramen för ansträngningarna att sanera marknaden för vin.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1) Rådets förordning nr 822/87

2. I enlighet med bestämmelserna i artiklarna 42 och 43 i fördraget antog rådet den 16 mars 1987 förordning (EEG) nr 822/87 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin [1], genom vilken en ny kodifiering av de grundläggande bestämmelserna i fråga om den gemensamma organisationen av marknaden för vin genomfördes.

3. Den gemensamma organisationen av marknaden för vin är ett sammansatt system som omfattar regler om produktion och om kontroll av utvecklingen av produktionskapaciteten inom vinodlingen (avdelning I, artikel 2—14) samt föreskrifter om enologiska metoder och processer (avdelning II, artikel 15—26). Dessutom fastställs ett prissystem och regler om intervention och andra marknadssanerande åtgärder (avdelning III, artikel 27—51), ett system för handel med tredje land (avdelning IV, artikel 52—63), regler om fri omsättning och övergång till konsumtion (avdelning V, artikel 64—73) och slutligen vissa allmänna bestämmelser (avdelning VI, artikel 74—87).

4. Enligt artikel 1.6 i förordning nr 822/87 [2] skall vinproduktionsåret börja den 1 september varje år och sluta den 31 augusti följande år.

5. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 822/87 skall producenter av druvor avsedda för vinframställning och producenter av druvmust

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 84, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 7.

2 — I dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1734/91 av den 13 juni 1991 (EGT L 163, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 28).

och vin varje år deklarera de mängder som producerats från den senaste skörden och skall producenter av druvmust och vin och andra handelsidkare än detaljister varje år deklarera sina inneliggande lager av must och vin.

4. Tillämpningsföreskrifter för denna artikel skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 83."

Jag vill erinra om att det i artikel 83 föreskrivs ett förfarande enligt vilket den förvaltningskommitté för vin [3], som består av företrädare för medlemsstaterna, skall fatta beslut med den majoritet som föreskrivs i artikel 148.2 i fördraget. [4]

6. I artikel 31 i förordning nr 822/87 föreskrivs följande:

7. Som medel för att balansera och sanera marknaden för vin föreskrivs i förordning nr 822/87 bland annat åtgärder för förebyggande destillation (artikel 38) [5], för obligatorisk destillation (artikel 39) och för stöd till

"1. Före den 10 december varje år skall en prognos utarbetas i syfte att beräkna gemenskapens resurser och behov, inbegripet den förväntade importen från och exporten till tredje land.

2. Prognosen skall innehålla uppgifter om gemenskapens resurser och behov vad gäller vin, av vilka det skall framgå hur stor del som utgörs av bordsvin respektive kvalitetsvin fso.

3. För varje produktionsår skall kommissionen till rådet överlämna en slutgiltig kalkyl över gemenskapens resurser och förbrukning under föregående produktionsår.

3 — Kommittén skall enligt artikel 82 bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande. Ordföranden får inte rösta.

4 — I artikel 83 föreskrivs följande:
"1. När det förfarande som fastställs i denna artikel skall tillämpas, skall ordföranden hänskjuta ärendet till kommittén, antingen på eget initiativ eller på begäran av en företrädare för en medlemsstat.
2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med majoritet som föreskrivs i artikel 148.2 i fördraget.
3. Kommissionen skall besluta med omedelbar verkan. Om beslutet inte är förenligt med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast underrätta rådet. I sådana fall får kommissionen uppskjuta verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som inte överstiger en månad från dagen då rådet underrättades.
Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom en månad."

5 — I artikel 38.1 i förordning nr 822/87 om villkoren för förebyggande destillation föreskrivs nämligen att när så är nödvändigt med hänsyn till skördeprognosen eller för att förbättra kvaliteten hos de produkter som släpps ut på marknaden, kan det varje produktionsår beslutas om förebyggande destillation av bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin från och med den 1 september fram till en tidpunkt som fastställs senare. Dessutom föreskrivs i punkt 2 i samma artikel att uppköpspriset för vin som levereras till destillation skall vara 65 % av orienteringspriset. Förebyggande destillation förutsätter att producenten frivilligt ansluter sig till detta förfarande.

destillation (artikel 41) [6] som kommissionen fattar beslut om på sätt och enligt förfarande som föreskrivs i artiklarna 38, 39 respektive 41.

8. Bland tillämpliga bestämmelser måste särskilt de bestämmelser anges som reglerar den obligatoriska destillationen av bordsvin.

9. Det måste i första hand påpekas att indragning från marknaden av vissa mängder [7] vin för destillation syftar till att stödja priserna. Denna åtgärd syftar emellertid parallellt till att reglera eller närmare bestämt absorbera överskottet liksom att bemöta en allvarlig obalans på marknaden. Från den mängd vin som skall levereras till obligatorisk destillation får producenterna avräkna den mängd vin som levereras till förebyggande destillation.

10. Sammanfattningsvis skulle jag vilja säga att en analys av artikel 39 i förordning nr 822/87 visar att fyra successiva stadier kan urskiljas för genomförandet av den obligatoriska destillationen och att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. I själva verket gäller att: a) kommissionen beslutar att vidta åtgärder för en obligatorisk destillation när marknaden visar sig vara i allvarlig obalans, b) kommissionen fastställer den totala mängd som skall destilleras för att garantera att överskottet absorberas/elimineras och att en normal marknadssituation återupprättas, c) den sammanlagda mängd som skall destilleras fördelas mellan de olika vinodlingsområdena inom gemenskapen, inordnade efter medlemsstater och att slutligen d) den mängd som skall destilleras och som tilldelas varje vinodlingsområde fördelas mellan producenterna i detta område.

11. Mer specifikt föreskrivs följande i artikel 39.1 i förordning nr 822/87:

"1. Om marknaden för bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin under ett visst produktionsår visar sig vara i allvarlig obalans, skall beslut fattas om obligatorisk destillation av bordsvin.

Allvarlig obalans enligt första stycket skall anses föreligga, om

a) de disponibla mängder som noteras i början av produktionsåret överstiger den normala förbrukningen med mer än 4 månaders förbrukning, eller

6 — Enligt artikel 41.1 i förordning nr 822/87 skall under de produktionsår när det fattas beslut om destillation en sådan genomföras så snart den motsvarande åtgärden träder i kraft. Om marknaden för bordsvin kräver det kan det under samma produktionsår fattas beslut om andra lämpliga åtgärder. Enligt första och andra punkten i artikel 41 kan för övrigt stöd för destillation beslutas inte enbart parallellt med obligatorisk destillation, utan även när det inte fattats beslut om obligatorisk destillation. Stöddestillation får dock, utom när rådet beslutar annat, inte överstiga 6 200 000 hektoliter. Det pris som betalas till vinproducenterna uppgår till 82 % av orienteringspriset (artikel 41.6 i förening med artikel 29, första stycket i förordning nr 822/87), det vill säga ett högre pris än det som betalas vid obligatorisk destillation.

7 — Det handlar i allmänhet men inte nödvändigtvis om vin av lägre kvalitet.

b) produktionen överstiger den normala förbrukningen med mer än 9 %, eller

c) det vägda genomsnittet av de representativa priserna för alla bordsvinstyper vid produktionsårets början och under en ännu inte fastställd period ligger under 82 % av orienteringspriset." [8]

12. Artikel 39.2, 39.3 [9], 39.4 [10] och 39.5 har följande lydelse:

"2. Kommissionen skall fastställa den mängd som skall levereras till obligatorisk destillation för att eliminera produktionsöverskottet och återupprätta en normal marknadssituation, särskilt vad gäller de förväntade disponibla mängderna vid produktionsårets slut och priserna.

3. Den sammanlagda mängd som skall destilleras enligt punkt 2 skall fördelas mellan de olika vinodlingsområdena inom gemenskapen, inordnade efter medlemsstater.

Den mängd som skall destilleras skall för varje vinodlingsområde stå i proportion till skillnaden mellan

— dels områdets produktion under produktionsåret av bordsvin samt av produkter i tidigare produktionsled som skall fastställas senare,

— dels en enhetlig procentandel av genomsnittet av områdets produktion av bordsvin samt produkter i tidigare produktionsled än bordsvin som skall fastställas senare under tre på varandra följande referensproduktionsår.

Fram till utgången av produktionsåret 1993/94:

— skall den enhetliga procentandelen vara 85 %,

8 — Enligt artikel 27.2, 27.3 och 27.4 i förordning nr 822/87 skall för varje bordsvinstyp ett orienteringspris fastställas före den 1 augusti för varje produktionsår. Orienteringspriset skall fastställas på grundval av genomsnittet av de priser som har noterats för vintypen i fråga under de två senaste produktionsåren före tidpunkten för fastställandet och på grundval av prisutvecklingen under det innevarande produktionsåret. Slutligen skall orienteringspriset fastställas i produktionsledet och skall uttryckas, allt efter vintypen, antingen i ecu per % vol./hl eller i ecu/hl.

9 — Punkt 3 i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1566/93 av den 14 juni 1993 (EGT L 154, s. 39; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 85), se artikel 1.5.

10 — Punkt 4 i dess lydelse enligt artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 1441/88 av den 24 maj 1988 (EGT L 132, s. 1).

— skall de på varandra följande referensproduktionsåren vara 1981/82, 1982/83 och 1983/84.

...

4. Den mängd som skall destilleras enligt punkt 3 skall fördelas mellan de olika bordsvinsproducenterna inom varje vinodlingsområde.

För de producenter som omfattas av kravet på obligatorisk destillation skall destillationsmängden motsvara en procentandel som skall fastställas senare av deras produktion av bordsvin enligt deras produktionsdeklarationer, samt av ännu inte fastställda produkter i tidigare produktionsled än bordsvin.

Denna procentandel framgår av en progressiv tabell som upprättats på grundval av hektaravkastningen och som kan variera från ett område till ett annat beroende på tidigare års avkastning.

Utom i områden där avkastningen är avsevärt lägre än den genomsnittliga avkastningen i gemenskapen

— skall procentandelen för bordsvin vara lika med noll för avkastning som är lägre än minst 70 % av den genomsnittliga avkastningen i området i fråga,

— får procentandelen för bordsvin inte vara lägre än 75 % för avkastning som är högre än 200 % av den genomsnittliga avkastningen i området i fråga.

Den procentandel av genomsnittlig avkastning som avses i fjärde stycket, första strecksatsen kan ändras med hänsyn till produktionsmängd och total mängd vin som skall destilleras i gemenskapen och i varje produktionsområde, enligt ett förfarande som föreskrivs i artikel 83.

Den mängd bordsvin som varje producent skall leverera till destillation skall motsvara den mängd som fastställs enligt tredje, fjärde och femte stycket. Producenten får dock från denna mängd helt eller delvis dra av den mängd bordsvin eller vin som lämpar sig för framställning av bordsvin som levereras till destillation enligt artikel 38.

5. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de mängder bordsvin som produceras inom vart och ett av vinodlingsområdena, avgränsade i enlighet med punkt 9 och fördelade enligt skördeklasser. Dessa uppgifter skall sammanställas på grundval av de produktionsdeklarationer som avses i artikel 3.

På grundval av dessa uppgifter

a) skall den sammanlagda mängd som skall destilleras inom gemenskapen fastställas,

b) skall denna mängd fördelas mellan de vinodlingsområden som avses i punkt 3,

c) skall, i samarbete med de berörda medlemsstaterna, den procentandel fastställas som skall tillämpas på den enskilde destillationsskyldige producentens produktion för att uppnå den mängd som för varje område är fastställd för destillation f.

..."

13. I artikel 39.11 första stycket [11] föreskrivs följande: "Om det under produktionsåren 1987/88—1993/94 uppstår svårigheter som kan äventyra genomförandet eller en balanserad tillämpning av den obligatoriska destillation som avses i punkt 1, skall beslut fattas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 83 om nödvändiga åtgärder för att säkerställa en effektiv tillämpning av destillationsplanen."

I artikel 39.11 andra stycket [12] fastställs gränserna för kommissionens principiella befogenhet att vidta nödvändiga åtgärder för en effektiv tillämpning av den obligatoriska destillationen. Den har följande lydelse:

"Dessa åtgärder

a) får endast avse de bestämmelserna i denna artikel, med undantag av bestämmelserna om

— fördelningen mellan de olika produktionsområdena,

11 — I den lydelse som ersatt den ursprungliga texten genom förordning nr 1566/93 (artikel 1.5).

12 — I dess lydelse enligt artikel 1.2 b i rådets förordning (EEG) nr 1972/87 av den 2 juli 1987 (EGT L 184, s. 26; svensk specialutgåva, område 3, volym 23, s. 239).

— referensproduktionsåren

— det pris som skall betalas för det destillerade vinet,

b) får endast omfatta en anpassning till procentandelen 85, enligt punkt 3 tredje stycket första strecksatsen, såvida förhållandet mellan utbudet och den normala konsumtionen av bordsvin under ett visst produktionsår skiljer sig avsevärt i förhållande till de referensår som anges i punkt 3 tredje stycket."

14. I artikel 39.9 i förordning nr 822/87 föreskrivs:

"Följande skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 83:

...

— beslutet om att genomföra destillation enligt punkt 1,

— kriterierna för tillämpning av punkt 2 och den sammanlagda mängd som skall destilleras enligt samma punkt,

— kriterierna för avgränsning av vinodlingsområden, inordnade efter medlemsstater enligt punkt 3, samt avgränsningen av dessa områden,

— fastställandet av den enhetliga procentandelen och de på varandra följande referensproduktionsåren samt fördelningen mellan områdena av de mängder som skall destilleras, inordnade efter medlemsstater, enligt punkt 3,

— den progressiva skala och de procentandelar som avses i punkt 4,

..."

15. Slutligen skall medlemsstaterna enligt artikel 79.1 i förordning nr 822/87 vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att gemenskapsbestämmelserna inom vinsektorn följs.

2) *Kommissionens tillämpningsförordningar*

a) Kommissionens förordningar nr 2396/84 och nr 3929/87

16. I kommissionens förordning (EEG) nr 2396/84 av den 20 augusti 1984 om närmare bestämmelser om utarbetande av vinprognosen [13] föreskrivs i artikel 1.1 följande:

"1. Kommissionen skall utarbeta prognosen på grundval av all tillgänglig information, dvs.

— uppgifter från medlemsstaterna,

— all annan information som den anser tillförlitlig."

17. I artikel 1.2 [14] och 1.3 föreskrivs följande:

"2. Med avseende på tillämpningen av punkt 1 första strecksatsen skall medlemsstaterna senast den 30 november under produktionsåret i fråga meddela kommissionen åtminstone de uppgifter som framgår av bilagan...

...

3. Vad gäller den information som avses i punkt 1 andra strecksatsen skall alla tillgängliga informationskällor utnyttjas, särskilt

a) publikationer om produktion och distribution i medlemsstaterna,

b) branschorganisationer för produktion och handel i medlemsstaterna, särskilt de som är representerade i Rådgivande kommittén för vin."

13 — EGT L 224, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 24. Förordning nr 2396/84 återges i sin lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3643/87 av den 3 december 1987 (EGT L 342, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 202) samt enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3373/89 av den 9 november 1989 (EGT L 325, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 30, s. 189).

14 — I dess lydelse efter komplettering genom artikel 1 i förordning nr 3373/89.

Enligt bilagan till förordning nr 2396/84 [15] skall kommissionen meddelas a) uppgifter som behövs för att utarbeta vinprognosen, b) destillationsprognos och c) prognos över handeln mellan medlemsstater.

18. I artikel 2 i förordning nr 2396/84 föreskrivs:

"Sådan information som avses i artikel 1.1 andra strecksatsen skall användas endast när det föreligger betydande avvikelser mellan den statistik som lämnas av medlemsstaterna enligt artikel 1.2 och denna information och detta kan äventyra en effektiv förvaltning av vinmarknaden."

19. I kommissionens förordning (EEG) nr 3929/87 av den 17 december 1987 om skörde-, produktions- och lagerdeklarationer avseende produkter inom vinsektorn [16] föreskrivs i artikel 6.2 att:

"2. Medlemsstaterna skall uppskatta hektaravkastningen för produktionen av bordsvin inom deras territorium.

De skall meddela kommissionen resultatet av denna uppskattning före den 20 januari, med en uppdelning av hektaravkastningen i följande klasser..."

20. I artikel 6.2 fastställs klasserna för avkastningen i hektoliter per hektar (nedan kallad hl/ha). [17]

21. I artikel 8.3 i förordning nr 3929/87 föreskrivs att medlemsstaterna före den 15 februari skall meddela kommissionen de slutgiltiga produktionsresultaten, fördelade på klasser enligt artikel 6.2.

b) Kommissionens förordning nr 441/88

22. I artikel 3 i kommissionens förordning (EEG) nr 441/88 av den 17 februari 1988 om tillämpningsföreskrifter för obligatorisk destillation enligt artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 [18] föreskrivs att:

"Den totala mängd bordsvin som skall omfattas av obligatorisk destillation skall

15 — Ersatt av bilagan i förordning nr 3643/87.

16 — EGT L 369, s. 59; svensk specialutgåva, område 3, volym 25, s. 81.

17 — Klasserna för avkastningen är de följande:
— högst 45 hl/h,
— mer än 45 hl/ha, men högst 70 hl/ha,
— mer än 70 hl/ha, men högst 90 hl/ha,
— mer än 90 hl/ha, men högst 110 hl/ha,
— mer än 110 hl/ha, men högst 140 hl/ha,
— mer än 140 hl/ha men högst 200 hl/ha, — mer än 200 hl/ha.

18 — EGT L 45, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 44.

fastställas med hänsyn till behovet av att säkerställa en förutsebar lagernivå vid slutet av produktionsåret så att de disponibla mängderna för följande produktionsår under alla omständigheter räcker till för normal förbrukning."

23. I artikel 4.1 i förordning nr 441/88 föreskrivs att:

"1. De produktionsområden som avses i artikel 39.3 i förordning (EEG) nr 822/87 skall fastställas med hänsyn dels till produktions- och klimatförhållanden, dels till skillnader mellan medlemsstaterna på det administrativa och juridiska planet, särskilt vad gäller den inre uppbyggnaden av vinkooperativ och producentgrupper.

Dessa områden skall sammanfalla med administrativa enheter som är större än kommuner och omfatta administrativa enheter för vilka det finns statistik för de referensproduktionsår som avses i artikel 39.3 andra stycket andra strecksatsen i förordning (EEG) nr 822/87."

24. I artikel 4.2 i förordning nr 441/88 [19] fastställs gemenskapens produktionsområden: område 1 motsvarar Tyskland, område 2 Luxemburg, område 3 Frankrike, område 4 Italien, område 5 Grekland, område 6 Spanien och område 7 Portugal.

25. Artikel 4.3 i förordning nr 441/88 [20] lyder som följer:

"3. Under de tre produktionsåren 1981/82, 1982/83 och 1983/84 uppgick den genomsnittliga produktionen av bordsvin och produkter i tidigare produktionsled än bordsvin inom de områden som avses i punkt 2 till följande volymer:

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

19 — I dess lydelse enligt artikel 1.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3699/92 av den 21 december 1992 (EGT L 374, s. 54).

20 — I dess lydelse enligt artikel 1.2 i förordning nr 3699/92.

26. I artikel 12.4 i förordning nr 441/88 föreskrivs följande:

"4. Bordsvin skall levereras senast den

— 31 juli, vid leverans till ett bränneri,

— 15 juli, vid leverans till ett förädlingsföretag som tillsätter alkohol till vin för destillation.

Leverans får ske senast 15 dagar efter ovannämnda tidpunkt. I så fall skall inköpspriset för mängderna i fråga minskas med ett belopp som motsvarar 50 % av det stöd som fastställs för det aktuella produktionsåret. Både stödet och priset på den alkohol som framställs och levereras till interventionsorganet skall minskas med samma belopp."

27. Enligt artikel 12.5 första stycket i förordning nr 441/88 får destillation inte utföras efter den 31 augusti.

28. I artikel 23 första stycket i förordning nr 441/88 understryks att utgången av de tidsfrister som avses i särskilt artikel 12.4 och 12.5 första stycket inte skall medföra någon begränsning av producenternas skyldighet att destillera de angivna mängderna. [21]

c) Kommissionens förordning nr 343/94

29. Inom det ovan anförda systemet antogs kommissionens förordning (EG) nr 343/94 av den 15 februari 1994 angående obligatorisk destillation enligt artikel 39 i rådets förordning nr 822/87 och med undantag för vissa tillämpningsföreskrifter för denna för produktionsåret 1993/1994. [22] [23]

21 — I artikel 23, andra stycket anges följande: "Efter utgången av tidsfristerna skall inköpspriset för de levererade mängderna samt priset för den alkohol som har framställts av dessa mängder och levererats till interventionsorganet minskas med ett belopp som motsvarar det stödbelopp som fastställs för neutral alkohol för destillationen i fråga. Stöd skall inte betalas ut för destillat som inte levereras till interventionsorganet."

22 — EGT L 44, s. 9.

23 — Jag vill erinra om att förebyggande destillation av vissa mängder vin för produktionsåret 1993/94 har fastställts genom kommissionens förordning (EEG) nr 2094/93 av den 28 juli 1993 om förebyggande destillation enligt artikel 38 i förordning nr 822/87 för produktionsåret 1993/94 (EGT L 190, s. 23). I artikel 38.2 i förordning nr 822/87 föreskrivs att uppköpspriset för vin som levereras till förebyggande destillation skall vara 65 % av orienteringspriset.

30. I förordning nr 343/94 föreskrivs i artikel 1:

"1. Det beslutas för produktionsåret 1993/94 om sådan destillation som avses i artikel 39.1 i förordning (EEG) nr 822/87.

2. Den sammanlagda kvantitet bordsvin som skall destilleras är 18 200 000 hl.

3. De kvantiteter som skall destilleras inom de områden som avses i artikel 4.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 441/88 är som följer:

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

...". [24]

d) Kommissionens förordningar nr 465/94 och nr 610/94

31. I artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 465/94 av den 1 mars 1994 om fastställelse för produktionsåret 1993/94 av den andel av bordsvinsproduktionen som skall levereras till sådan obligatorisk destillation enligt artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 för regionerna 3 och 6 [25] föreskrivs följande:

"1. Med stöd av artikel 5.1 i förordning (EEG) nr 441/88 skall produktionen av 1993/94 års skörd fördelas enligt följande avkastningsklasser ... (områdena 3 och 6).

2. Den genomsnittliga avkastningen för område 3 skall uppgå till 62,7 hektoliter per hektar. Motsvarande avkastning för område 6 skall uppgå till 26,2 hektoliter per hektar."

24 — Jag vill erinra om att priset för den obligatoriska destillationen inverkar avrådande på producenterna. Det motsvarar 50 % av orienteringspriset och kan även vara lägre, alltefter den totala mängd som skall destilleras. I artikel 4 i förordning nr 343/94 fastställs uppköpspriset för bordsvin till obligatorisk destillation till 0,83 ecu alltefter alkoholhalt i volym per hl (% vol/hl).

25 — EGT L 58, s. 2.

32. I samma förordning nr 465/94 föreskrivs i artikel 2:

"Den kvantitet som varje producent är skyldig att leverera till destillation skall fastställas genom att på produktmängden enligt artikel 6 i förordning (EEG) nr 41/88 tillämpa den procentandel som anges i tabellen i bilagan och som motsvarar den avkastning som skall fastställas enligt bestämmelserna i artikel 7 i nämnda förordning..."

33. Kommissionens förordning (EG) nr 610/94 av den 18 mars 1994 om ändring av förordning nr 465/94 [26] antogs sedan Italien hade lämnat uppgifter om produktionen av bordsvin och om fördelningen av produktionen efter avkastningsklass och det därefter var nödvändigt att för område 4 fastställa den del av produktionen som varje producent måste leverera till destillation.

34. I artikel 1 i nämnda förordning nr 610/94 föreskrivs:

"Förordning (EG) nr 465/94 ändras enligt följande.

1) Orden 'för områdena 3 och 6' tas bort i rubriken.

2) I artikel 1.1 införs följande punkt c:

'c) Område 4:

Vinproduktion med en avkastning uttryckt i hektoliter per hektar:

— högst 45 eller lika med: 1 887 143 hl,

— mer än 45, men högst 70: 8 394 081 hl,

— mer än 70, men högst 90: 11 843 922 hl,

— mer än 90, men högst 110: 10 209 474 hl,

— mer än 111, men högst 125: 4 853 825 hl,

— mer än 125, men högst 140: 2 002 827 hl,

— mer än 140, men högst 170: 1 261 827 hl,

— mer än 170, men högst 200: 195 041 hl,

— mer än 200: 238 774 hl.'

26 — EGT L 77, s. 12.

3) Följande stycke skall läggas till artikel 1.2:

'Genomsnittlig avkastning i område 4 skall uppgå till 77 hektoliter per hektar.'

4) Bilagan skall ersättas av bilagan till denna förordning."

35. I den bilaga vartill hänvisas i artikel 2 i förordning nr 465/94 och som ändrats genom förordning nr 610/94 fastställs i detalj sättet för att bestämma "den mängd vin som varje producent är skyldig att leverera till destillation". Denna mängd bestäms genom att på varje produktmängd från producenter av bordsvin [27] tillämpa den procentandel som återfinns i bilagan i tabellen och som motsvarar avkastningen per hektar [28] (hektoliter per hektar, hl/ha). [29]

e) Kommissionens förordningar nr 1960/94 och nr 3151/94

36. Genom förordning (EG) nr 1960/94 av den 27 juli 1994 om undantag från de närmare bestämmelserna om producenters leveranser av bordsvin till obligatorisk destillation och till stöddestillation [30] för produktionsåret 1993/94 förlängde [31] kommissionen tidsfristen för leverans av bordsvin till ett destilleri till den 27 augusti 1994 och den fastställda tidsfristen för destillationen till den 20 september 1994.

37. Genom artikel 1.1 i kommissionens förordning (EG) nr 3151/94 av den 21 december 1994 om ytterligare ett undantag från de närmare bestämmelserna om producenters leveranser av bordsvin till obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 [32], i dess lydelse enligt senare ändring [33], har dessutom tidsfristen för leverans av bordsvin till obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 utsträckts [34] till 140 dagar efter den 11 september 1994, det vill säga till den 29 januari 1995.

27 — *Denna produktmängd fastställs i artikel 6 i förordning nr 441/88.*

28 — Denna hektaravkastning fastställs i artikel 7 i förordning nr 441/88.

29 — Av bilagan framgår exempelvis att när avkastningen i område 4, Italien, är 50 hl/ha, andelen uppgår till 5,8 %, medan den stiger till 40,1 % när avkastningen är 100 hl/ha och till 87 % då avkastningen är 200 hl/ha och uppnår 89 % med en avkastning om 300 hl/ha.

30 — EGT L 198, s. 96.

31 — Genom undantag från artikel 12.4 första strecksatsen och 12.5 i förordning nr 441/88.

32 — EGT L 332, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 64, s. 121.

33 — EGT L 341, 1994, s. 76.

34 — *Genom undantag i förordning nr 343/94 och i artikel 12.4 andra stycket och 12.5 i förordning nr 441/88.*

B — *Tillämpliga nationella bestämmelser*

38. I artikel 4.11 i den italienska förordningen av den 7 september 1987, som efter ändringar har godkänts genom lag av den 4 november 1987, föreskrivs att ett vitesföreläggande skall utfärdas i händelse av åsidosättande av den skyldighet att destillera som avses i artikel 39 i förordning nr 822/87 och i gemenskapsföreskrifterna för tillämpning av denna förordning.

III — Bakgrund

39. Galileo Zaninotto är vinproducent i området Treviso. Den behöriga italienska myndigheten, Ispettorato Centrale repressione Frodi — Ufficio di Conegliano — Minstero delle risorse agricole, alimentari e forestali (central tillsynsmyndighet för beivrande av bedrägerier — Coneglianokontoret — ministeriet för jordbruks-, livsmedels- och skogstillgångar), riktade genom beslut nr 70 av den 15 februari 1996 ett bötesföreläggande till Galileo Zaninotto [35] enligt artikel 4.1 i förordningen av den 7 september 1987 [36] för brott mot artikel 39 i förordning nr 822/87 på grund av att han inte hade uppfyllt sin skyldighet till obligatorisk destillation av bordsvin för produktionsåret 1993/94.

35 — Enligt käranden vid den nationella domstolen uppgick böterna till 18 900 000 italienska lire (LIT).

36 — Godkänd genom lag av den 4 november 1987.

Galileo Zaninotto hade inte levererat 379,47 hl vin till obligatorisk destillation, vilket han enligt gemenskapsrättens regler var skyldig att göra.

40. Galileo Zaninotto invände, i vederbörlig ordning och i god tid, den 30 april 1996 inför Pretore di Conegliano mot det ovannämnda beslutet om bötesföreläggande. Den svarande myndigheten yrkade att invändningen skulle ogillas.

IV — De hänskjutna frågorna

41. I detta mål har Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, ställt sju frågor om giltigheten av de olika gemenskapsrättsliga bestämmelser som reglerar den obligatoriska destillationen. [37] Frågorna avser särskilt giltigheten av följande bestämmelser:

1) Artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning (EEG) nr 343/94 och artikel 1.1 c,

37 — Jag vill erinra om att bestämmelserna om den mängd vin som skall levereras till obligatorisk destillation i område 4, dvs. Italien, i två fall har varit föremål för talan om ogiltighetsförklaring (se beslut från ordföranden i förstainstansrätten av den 29 juni 1995, i mål T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicolo di Torre de Mosto m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-1941 och av den 15 mars 1995, i mål T-6/95 R, Cantine dei colli Berici coop. arl mot kommissionen, REG 1995, s. II-647) som avvisades av förstainstansrätten. I mål T-183/94 bedömdes överklagan inte kunna upptas till sakprövning på grund av att sökandena inte var personligen berörda av de överklagade besluten.

1.2 andra stycket och 1.3 (och bilagan till den del den avser område 4) i förordning (EEG) nr 465/94, i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 610/94 till den del den avser område 4, på grund av åsidosättande av den icke-diskrimineringsprincip som föreskrivs i artikel 40.3 i EG-fördraget och på grund av överträdelse av artikel 23 i förordning (EEG) nr 441/88.

2) Artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning (EEG) nr 343/94 och artikel 1.1, 1.2 och 1.3 i förordning (EEG) nr 465/94, i deras lydelse enligt förordning (EEG) nr 610/94, på grund av åsidosättande av principen om berättigade förväntningar.

3) Artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning (EEG) nr 343/94 och artikel 1.1, 1.2 och 1.3 i förordning (EEG) nr 465/94, i deras lydelse enligt förordning (EEG) nr 610/94, på grund av överträdelse av artikel 31 i förordning (EEG) nr 822/87, och på grund av maktmissbruk samt på grund av att ett grundläggande villkor inte var uppfyllt.

4) Artikel 39.4 i förordning (EEG) nr 822/87 till den del den innehåller bestämmelser om den kvantitet som varje producent skall leverera till destillation, på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen och på grund av att bestämmelsen uppenbart inte är lämpad som medel att uppnå målet.

5) Artikel 4.2 fjärde strecksatsen i förordning nr 441/88.

6) Artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 3151/94 på grund av överträdelse av artikel 39.1 i förordning (EEG) nr 822/87 och eftersom den saknar de lagliga förutsättningarna för att kunna tillämpas.

7) Artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 3151/94 på grund av åsidosättande av principen om gemenskapsåtgärders proportionalitet.

V — Upptagande till sakprövning av frågorna

A — *Allmänt*

42. I första hand noterar jag i likhet med kommissionen, att beslutet om hänskjutande inte är riktigt klart och tydligt formulerat när det gäller den redogörelse för bakgrunden som skulle kunna motivera varför de hänskjutna frågorna om giltigheten av ovannämnda bestämmelser är relevanta.

43. Beslutet anger således inte uttryckligen om Galileo Zaninotto uppfyllde sin skyldighet att destillera under produktionsåret 1992/93, ej heller om han sålde hela sin produktion under produktionsåren 1992/93 och 1993/94, vilket han själv hävdar, eller om hans enskilda produktion var lägre eller högre än den genomsnittliga avkastningen i referensområdet. Dessa uppgifter skulle vara till nytta för att bättre förstå frågorna och för de svar som den nationella domstolen skall ges.

44. Jag vill dock understryka att domstolen inom ramen för det samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som inrättats genom artikel 177 i fördraget har uttalat att "den nationella domstolen, som ensam har en direkt kännedom om de faktiska omständigheterna i målet, är bäst lämpad att, med full kännedom om saken bedöma nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna meddela sin dom". [38]

45. På samma sätt har domstolen upprepade gånger understrukit [39] att den samarbetsanda som måste styra fullgörandet av uppgiften med förhandsavgöranden innebär att den nationella domstolen å sin sida måste beakta den uppgift som anförtrotts EG-domstolen, vilken är att bidra till rättsskipningen i medlemsstaterna och inte att avge rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor. [40]

46. Trots alla de reservationer som den nationella domstolens knapphändiga redogörelse om fakta i målet framkallar bör domstolen pröva dem. I första hand därför att de bestämmelser som är tillämpliga i målet beskrivs tillräckligt klart i det hänskjutande beslutet. I andra hand därför att de faktiska omständigheter som den nationella domstolen har framlagt inte har ifrågasatts. Slutligen därför att domstolen endast i undantagsfall har medgett en möjlighet att avvisa en sådan begäran, när det är uppenbart att det inte föreligger något samband mellan begäran om tolkning av gemenskapsrätten eller prövning av giltigheten av en gemenskapsrättslig regel och föremålet för tvisten vid den nationella domstolen. [41] Jag anser emellertid att det inte finns någon risk i detta mål för att en rent hypotetisk fråga skall besvaras.

38 — Se till exempel dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Pigs Marketing Board (REG 1978, s. 2347, punkt 25; svensk specialutgåva volym 4), och dom av den 16 juli 1992 i mål C-343/90, Lourenço Dias (REG 1992, s. I-4673, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 13).

39 — Se dom av den 16 december 1981 i mål 244/80, Foglia (REG 1981, s. 3045; svensk specialutgåva, volym 6), punkt 21, av den 8 november 1990 i mål C-231/89, Gmurzynska-Bscher (REG 1990, s. I-4003), punkt 18, av den 28 mars 1995 i mål C-346/93, Kleinwort Benson (REG 1995, s. I-615), punkt 24 samt dom av den 5 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), punkt 60.

40 — Se ovannämnd dom i målet Foglia, punkterna 18 och 20 samt dom av den 12 mars 1998 i mål C-314/96, Djabali (REG 1998, s. I-1149), punkt 19 och av den 3 februari 1983 i mål 149/82, Robards (REG 1983, s. 171), punkt 19. Se även dom av den 15 juni 1995 i de förenade målen C-422/93, C-423/93 och C-424/93, Zabala (REG 1995, s. I-1567), punkt 29.

41 — Se som exempel dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia (REG 1981, s. 1563; svensk specialutgåva, volym 6), punkt 6, av den 11 juli 1991 i mål C-368/89, Crispoltoni (REG 1991, s. I-3695), punkt 11, av den 28 november 1991 i mål C-186/90, Durighello (REG 1991, s. I-5773), punkt 9, av den 3 mars 1994 i de förenade målen C-332/92, C-333/92 och C-335/92, Eurico Italia m. fl. (REG 1994, S. I-711), punkt 17, av den 6 juli 1995 i mål C-62/93, BP Soupergaz (REG 1995, s. I-1883), punkt 10 samt dom av den 26 oktober 1995 i mål C-143/94, Fourlanis (REG 1995, s. I-3633), punkt 12, av den 7 december 1995 i mål C-472/93, Spano m. fl. (REG 1995, s. I-4321), punkt 15 och slutligen domen i målet Bosman, (ovan fotnot 39), punkt 61.

B — *Upptagande till sakprövning av särskilt den sjätte och den sjunde frågan*

47. Angående förutsättningarna att sakpröva särskilt den sjätte och den sjunde frågan väcker kommissionen frågan i vad mån förordning nr 3151/94, genom vilken tidsfristen för leverans av vin till obligatorisk destillation förlängdes till den 29 januari 1995, kan ha missgynnat Galileo Zaninotto. Denne ålades nämligen böter på grund av åsidosättande av destillationsskyldigheten för produktionsåret 1993/94. Förlängningen av tidsfristen gav emellertid berörda producenter, inbegripet honom själv, en extra möjlighet att ombesörja destillation och på det sättet undgå påföljd.

48. Inte ens ur denna synvinkel ger beslutet om hänskjutande tillräckliga uppgifter för att förstå i vilken mån en eventuell ogiltigförklaring av förordning nr 3151/94 skulle hjälpa den nationella domstolen att avgöra den tvist som anhängiggjorts hos den. Trots mina allvarliga reservationer beträffande nyttan av att svara på de båda sista frågorna för att lösa tvisten vid den nationella domstolen, skall jag dock pröva dem för den händelse domstolen bedömer att dessa frågor trots allt kan upptas till prövning. Dessutom och som jag har anfört ovan "är den nationella domstolen, som ensam har en direkt kännedom om de faktiska omständigheterna i målet, bäst lämpad att med full kännedom om saken bedöma nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna meddela sin dom." [42] För övrigt tycks svaren som den nationella domstolen begär inte sakna betydelse för att lösa tvisten vid den nationella domstolen, även om enbart den eventuella ogiltigförklaringen av den omtvistade bestämmelsen i artikel 1.1 i förordning nr 3151/94 ytterst skulle försämra Galileo Zaninottos ställning, som ändå fortfarande var bunden av skyldigheten att destillera.

VI — Svar på de hänskjutna frågorna

49. För en bättre bedömning tror jag att det är nödvändigt att pröva frågorna om de gemenskapsrättsliga bestämmelsernas giltighet gruppvis. Inledningsvis skall jag pröva den första och den andra frågan angående bestämmelserna varigenom den totala mängd vin fastställts som skall destilleras i Italien för produktionsåret 1993/94 (A) och därefter den tredje och den fjärde frågan angående kriteriet för avkastningen per hektar (B). I det följande kommer jag att pröva den femte frågan angående klassificeringen av Italien som ett enhetligt område (C) och slutligen den sjätte och den sjunde frågan om förlängning av tidsfristen för leverans av vin till obligatorisk destillation (D).

42 — Se till exempel i första hand domen i målen Pigs Marketing Board och Lourenço Dias (ovan fotnot 38), punkt 25 resp. punkt 15.

A — *Den första och den andra frågan: Den totala mängd vin som skall levereras till destillation i Italien under produktionsåret 1993/94*

50. Den nationella domstolens två första frågor avser giltigheten av följande artiklar: artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning nr 343/94 och artikel 1.1 c, 1.2 andra stycket och 1.3 (med bilaga i den mån den avser område 4) i förordning nr 465/94 i dess lydelse enligt förordning nr 610/94 beträffande område 4 (Italien).

51. Jag vill erinra om att dessa bestämmelser gäller fastställande av den totala mängd vin som skall destilleras i Italien under produktionsåret 1993/94, nämligen 12 150 000 hl samt den genomsnittliga avkastningen i detta område (77 hl/ha) och fastställande av den mängd som varje producent skall leverera till destillation.

52. Det bör allra först noteras att artikel 1 i förordning nr 465/94 i dess lydelse enligt förordning nr 610/94 inte innehåller någon punkt 3. Den nationella domstolen avser förmodligen artikel 1.3 i förordning nr 610/94 som faktiskt innehåller artikel 1.2 andra stycket i förordning nr 465/94. Detta hindrar mig dock inte från att pröva de andra bestämmelsernas giltighet, som den nationella domstolen på ett korrekt sätt har ställt frågor om.

1) Den första frågan: Åsidosättande av principen om icke-diskriminering

a) Frågorna

53. Den nationella domstolen anser att de ovannämnda bestämmelserna strider mot principen om icke-diskriminering, såsom den framgår av artikel 40.3 i fördraget och av artikel 23 i förordning nr 441/88 och detta av tre skäl:

a) Under produktionsåret 1993/94 ledde de omtvistade bestämmelserna till en orättvis fördelning mellan berörda medlemsstater av skyldigheten att destillera, och Italien missgynnades märkbart. Av de 18 200 000 hl vin som destilleras inom gemenskapen, som är uppdelad på sju produktionsområden, avsåg två tredjedelar (12 150 000 hl) Italien, vars produktion uppgick till 40 800 000 hl. I område 3 (Frankrike) med en produktion av 20 800 000 hl,

uppgick kvantiteten för obligatorisk destillation till 2 550 000 hl. [43] Med andra ord var de italienska producenterna skyldiga att destillera mer vin än vinodlarna i andra medlemsstater med jämförbara produktionsvillkor.

b) För produktionsåret 1993/94 medförde bestämmelserna i fråga diskriminering av de italienska vinodlarna, då totalsiffran 12 150 000 hl avseende Italien av kommissionen hade beräknats på grundval av fullständigt felaktiga uppgifter från den italienska regeringen. Skillnaden mellan de lager av bordsvin som hade beräknats för slutet av produktionsåret 1992/93, dvs. den 31 augusti 1993, och de lager som faktiskt konstaterades vid slutet av denna period var 80 % större än beräknat. Denna skillnad var mycket större än den som hade fastställts för de övriga produktionsområdena.

c) Bestämmelserna i fråga hade för produktionsåret 1993/94 medfört att de italienska vinodlare som omfattas av kravet att destillera diskriminerades på grund av att de belastades med vissa kvantiteter vin som under det omedelbart föregående produktionsåret 1992/93 borde ha destillerats av andra italienska producenter, som dock inte hade uppfyllt sina skyldigheter. Detta förklarar för övrigt varför det i förordning nr 610/94 för produktionsåret 1993/94 har fastställts procentandelar för bordsvin som skall destilleras som är högre än vad de skulle ha varit om vissa producenter inte hade åsidosatt sina skyldigheter under det omedelbart föregående produktionsåret.

54. Detta kräver en omedelbar precisering. Det är svårt att se i vad mån det kan föreligga någon motsägelse mellan den omtvistade lagstiftningen och artikel 23 i förordning nr 441/88, vari föreskrivs att utgången av tidsfristerna för att leverera vin till destillation den 15 eller den 31 juli varje år *"inte skall medföra någon begränsning* av producenternas skyldighet att destillera de angivna mängderna". Detta innebär enligt min mening att de mängder som skall destilleras verkligen måste levereras till destillation, även om de föreskrivna tidsfristerna har löpt ut.

55. Artikel 23 i förordning nr 441/88 kan följaktligen med fördel åberopas för att besvara den tredje delen av den nationella domstolens första fråga, i den meningen att den rättfärdigar skyldigheten att destillera. Som kommissionen med rätta framhåller (punkt 8 i det skriftliga yttrandet) bekräftas i artikeln och motsägs inte skyldigheten att för produktionsåret 1993/94 destillera de mängder som borde ha destillerats under det omedelbart föregående produktionsåret 1992/93.

43 — Det är förmodligen av misstag som den nationella domstolen anger siffran 2 250 000 hl.

b) Domstolens praxis

56. Enligt domstolens fasta praxis [44] skall den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen och "detta förbud mot diskriminering är endast ett särskilt uttryck för den allmänna principen om likabehandling i gemenskapsrätten, som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika med mindre en sådan behandling är objektivt befogad". Med andra ord föreligger enligt denna rättspraxis "diskriminering inte enbart när lika situationer behandlas olika, utan även när olika situationer behandlas lika, med mindre en sådan behandling är objektivt befogad". [45]

57. Med utgångspunkt i denna rättspraxis måste jag pröva i vilken mån diskriminering till nackdel för de italienska vinproducenterna har kunnat uppstå under olika stadier i det förfarande för att fastställa mängden vin som skall destilleras som kontrolleras av kommissionen.

44 — Se till exempel dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 18 och dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 10, av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding (REG 1988, s. 2647), punkt 29, av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88— C-285/88, Wuidart m. fl.(REG 1990, s. 435), punkt 13 och av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m. fl. (REG 1996, s. I-569), punkt 26.

45 — Se dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m. fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 51, samt av den 13 december 1984 i mål 106/83, Sermide (REG 1984, s. 4209), punkt 28.

c) Den mängd som Italien skall leverera till obligatorisk destillation

58. Den italienska regeringen anser (punkt 9 i dess skriftliga yttrande) att kommissionen allvarligt har missbrukat sin befogenhet enligt förordning nr 822/87 genom att fastställa den mängd som skall destilleras utan att tillämpa samma procentandel på de olika medlemsstaterna och genom att stödja sig på kriterier som inte anges i artikel 39 i förordning nr 822/87.

59. Beträffande fördelningen av de mängder som skall levereras till obligatorisk destillation hävdar den italienska regeringen dessutom att det i ingressen till förordning nr 343/84 inte finns någon hänvisning till de kriterier som kommissionen har använt för att fördela mängderna bland de olika områdena.

60. Den italienska regeringen anser (punkt 11 i dess skriftliga yttrande) att den progressiva tabellen, med hänsyn till den betydande mängd som skall destilleras och som kommissionen har ålagt de italienska vinodlingszonerna, är annorlunda än den som kommissionen har antagit för de övriga medlemsstaterna. Detta innebär enligt den italienska regeringen att den till förordning nr 610/94 bilagda tabellen får till följd att producenterna, för samma hektaravkastning, har olika skyldigheter alltefter produktionsområde, vilket strider mot artikel 40.3 andra stycket och artikel 6 (tidigare artikel 7) i fördraget.

61. Galileo Zaninotto hävdar att den uteblivna obligatoriska destillationen under de tre produktionsår som följde på produktionsåret 1993/94 bekräftade att skyldigheten att destillera 12 000 000 hl (varav endast 9 000 000 hl slutligen destillerades) uppenbarligen var oproportionerlig i förhållande till den verkliga situationen på den italienska vinmarknaden, som inte kunde göras ansvarig för detta överskott, och att skyldigheten dessutom var ytterst betungande för de italienska producenterna.

63. I andra övervägandet i samma förordning noteras för övrigt att: "Med beaktande av priserna och den önskvärda nivån på tillgången vid utgången av produktionsåret förefaller det nödvändigt att destillera 18 200 000 hl bordsvin inom gemenskapen. Denna mängd bestäms på grundval av prognosen och därvid beaktas en situation av obalans som bland annat kännetecknas av lager som överförts från ett produktionsår till ett annat och som överstiger de beräkningar som legat till grund för upprättandet av räkenskaper för produktionsåret".

i) Fastställandet av den totala produktmängd som skall destilleras

62. Beträffande i första hand giltigheten av artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning nr 343/94, i den mån som den fastställer mängden som skall destilleras i område 4, dvs. Italien, till 12 150 000 hl för produktionsåret 1993/94, noterar jag att kommissionen när den antog denna tillämpningsförordning till rådets förordning nr 822/87 stödde sig på en rad objektiva uppgifter. På denna punkt hänvisas till första övervägandet i förordning nr 343/94: "Kommissionens aktuella uppgifter särskilt om prognosen för vinproduktionsåret 1993/94 visar att situationen för innevarande produktionsår kännetecknas av obalans på marknaden för bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin; att villkoren enligt artikel 39.1 i förordning (EEG) nr 822/87 för att fatta beslut om obligatorisk destillation således är uppfyllda".

64. När det därefter gäller förordning nr 465/94 och förordning nr 610/94, genom vilken förordning nr 465/94 har ändrats, preciseras i fjärde övervägandet i den förstnämnda förordningen (nr 465/94) [46] följande: "I artikel 39 ... i förordning (EEG) nr 822/87 föreskrivs att, för de producenter som är underkastade skyldighet att destillera, den mängd som skall destilleras skall motsvara en procentandel av deras produktion av bordsvin som skall fastställas senare, en procentandel som följer av den progressiva tabellen med hänsyn till avkastningen per hektar. Således skall de procentandelar av varje producents produktion fastställas som skall levereras till destillation. Samtidigt som dessa procentandelar baseras på objektiva kriterier skall de anpassas till situationen i varje område ... tabellerna skall göra det möjligt att från ett visst område dra av den mängd bordsvin som motsvarar skyldigheten enligt artikel 1.3 i förordning (EG) nr 343/94 ... Därför skall det i avkastningsklasserna anges endast den produktmängd som ingår i produktionsdeklarationen och som tabellen baserar sig på".

46 — Se även tredje och fjärde övervägandet i förordning nr 610/94 med motsvarande lydelse.

65. I fjärde övervägandet i förordning nr 610/94 anges vidare följande. "På grundval av uppgifter från Italien om produktionen av bordsvin och fördelningen av denna i förhållande till avkastningsklasser, skall procentandelar för område 4 fastställas för varje producents produktion som skall destilleras. Tabellen i fråga skall medge en progressivitet som drabbar de högsta avkastningarna ...".

66. Av bestämmelserna i förordning nr 465/94 och nr 610/94 och av ingressen till dessa båda förordningar framgår att kommissionen, för att fatta beslut om den produktmängd som skall ligga till grund för avkastningen i hektoliter per hektar (hl/ha) för område 4, och för att fastställa den genomsnittliga avkastningen per hektar för område 4, baserade sig på generella och objektiva uppgifter som lämnats av myndigheterna i denna medlemsstat om produktionen av bordsvin och om fördelningen av denna produktion mellan olika avkastningsklasser. Sifferuppgifterna beräknades på grundval dels av samtliga uppgifter inom gemenskapen, dels av samtliga uppgifter om hela den italienska produktionen.

67. Som svar på en skriftlig fråga från domstolen förklarade kommissionen särskilt förfarandet för att fastställa den mängd bordsvin som Italien skall leverera till obligatorisk destillation. Kommissionen uppgav att mängden vin för produktionsåret 1993/94 beräknades efter överskottet samt efter fördelning mellan de båda formerna för destillation (den obligatoriska och den som erhåller stöd) i enlighet med artiklarna 39 och 41 i rådets förordning nr 822/87 och kommissionens förordning nr 441/88.

68. Kommissionens bedömning visar enligt min uppfattning att det är ett regelmässigt förfarande som används och att det inte föreligger någon diskriminering som missgynnar Italien och de italienska producenterna och för övrigt ej heller de övriga medlemsstaterna och deras producenter.

69. När det gäller att fastställa hur stor mängd bordsvin som utgör ett överskott visar gemenskapens prognos för produktionsåret 1993/94 [47] att den totala produktionen uppgick till 98 610 000 hl [48], varav 91 365 000 hl för vinframställning. Kommissionen uppskattade vidare a) att nettoproduktionen av bordsvin efter avgifter och förluster uppgick till 87 385 000 hl, b) att normal förbrukning (direkt konsumtion, industriell användning och saldot av import och export) i enlighet med artikel 1 i förordning nr 441/88 uppgick till 79 807 000 hl., varav följer att det totala överskottet för produktionsåret uppgick till 7 578 000 hl [49], c) att lagren i början av produktionsåret enligt uppgifter från medlemsstaterna uppgick till 46 886 000 hl, d) att de lager som vid produktionsårets slut ansågs lämpliga uppgick till 33 253 000 hl, [50] vilket motsvarade fem

47 — Denna prognos för perioden 1993/94 har publicerats i EGT C 49, 1994, s. 12.

48 — Den bestod av en viss mängd druvsaft (totalt 7 245 000 hl) samt produkter som är avsedda för vinframställning (totalt 91 365 000 hl).

49 — Det vill säga skillnaden mellan 87 385 000 hl och 79 807 000 hl.

50 — Prognosen anger 54 464 000 hl före destillation, men efter vinframställning.

månaders förutsebar normal förbrukning [51], varför det således fanns 13 633 000 hl i överskottslager, c) sammanfattningsvis att det totala överskottet som skulle elimineras motsvarade skillnaden mellan totala disponibla mängder (87 385 000 hl + 46 886 000 hl = 134 271 000 hl) och de totala behoven för produktionsåret (79 807 000 hl + 33 253 000 hl = 113 060 000 hl), dvs. 21 211 000 hl.

ii) Kriteriet för att fastställa skyldigheten att destillera

70. Kommissionen förklarar att den enhetliga procentandel om 85 % som anges i artikel 39.3 i förordning nr 822/87 fastställdes av rådet med hänsyn till konsumtionen av bordsvin vid den tidpunkten. De områden vars årsproduktion var lägre än 85 % av referenskvantiteten befriades från obligatorisk destillation, eftersom det ansågs att dessa områden genom att ligga under denna nivå (*referenskvantitetens nivå*) hade bidragit till sanering av marknaden och inte kunde hållas ansvariga för eventuella överskott. Dessa överskott borde följaktligen fördelas på områden, dvs. medlemsstater, vars produktion låg över 85 % av referenskvantiteten.

71. Samtidigt medförde den minskade regelbundna konsumtionen av bordsvin med tiden en märkbar minskning i den kvantitet som motsvarar förutsebar normal förbrukning. [52]

72. Kommissionen konstaterar att en rationell metod för att återställa det ursprungliga balansförhållandet skulle ha varit att fastställa en ny procentandel [53] med hänsyn till nivån på en förutsebar normal förbrukning för produktionsåret i fråga. Gemenskapens procentandel var således ett resultat av förhållandet mellan normal förbrukning under produktionsåret och den totala referenskvantiteten.

73. För produktionsåret 1993/94 skulle i själva verket förhållandet fastställas mellan normal förbrukning och referenskvantiteten, den första som motsvarade 79 807 000 hl [54] och gemenskapens totala referenskvantitet enligt artikel 4.3 i förordning nr 441/88 som uppgick till 145 069 000 hl. [55] Resultatet blev en andel om 55,01 %. [56]

51 — Motsvarande produktmängd för dessa fem månaders normala förbrukning beräknades enligt följande (79 807 000 x 5): 12 = 33 253 000 hl.

52 — Kommissionen anger att den direkta konsumtionen av bordsvin i gemenskapen år 1996 uppgick till 70 000 000 hl medan den år 1982 uppgick till 90 00000 hl.

53 — Jag vill erinra om att denna möjlighet medges kommissionen genom artikel 11 andra stycket i förordning nr 822/87 i dess lydelse enligt förordning nr 1972/87.

54 — Under det muntliga förfarandet hävdade den italienska regeringen att man borde ha stött sig på en annan siffra (134 271 000 hl) *som motsvarade produktionen av bordsvin* för produktionsåret 1993/94 (87 385 000 hl) ökad med lagren från början av detta produktionsår (46 886 000 hl). Denna summa ger de totala disponibla mängderna vid början av det kommersiella verksamhetsåret 1993/94. Detta påstående saknar grund. I artikel 4 i förordning nr 441/88 hänvisas till den genomsnittliga *produktionen* (min kursivering) av bordsvin och produkter i tidigare produktionsled än bordsvin, men inte till lager i början av produktionsåret. Oberoende härav har någon diskriminering inte påvisats som missgynnar de italienska producenterna, eftersom kommissionens utvärdering i alla händelser baserades på objektiva uppgifter.

55 — *Siffran följer av en sammanräkning av den genomsnittliga* produktion per medlemsstat som avses i denna bestämmelse.

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

74. För att införa obligatorisk destillation, vilket var nödvändigt för att återställa balansen på marknaden, var det enligt kommissionen lämpligt att tillämpa ovannämnda uppräknade andel om 55,01 %. Denna andel hade tillämpats på referenskvantiteten i varje område enligt artikel 4.3 i förordning nr 441/88. Den skillnad som konstaterades mellan årsproduktionen i varje område och uppräknad referenskvantitet gjorde det möjligt att beräkna varje områdes andel vid upprättandet av den totala skillnaden (på gemenskapsnivå). [57]

75. Särskilt vad gäller Italien uppgick dess andel av den totala skillnaden till 77,31 % medan denna andel exempelvis för Frankrike var 11,09 % och för Spanien 2,8 %.

57 — Enligt en tabell som kommissionen bifogade sitt skriftliga svar på domstolens fråga är fördelningen mellan medlemsstaterna av överskottet i tusentals hektoliter (hl), enligt dessa staters produktionsprognos och på grundval av en referensprocentandel om 55,01 % den följande:

Medlemsstat	Referenskvantitet	Referens mängd för produktionsåret 1993/1994	Produktion 1993	Överskott	Skillnad %
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	—	—
Totalt	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

iii) Fördelning av skyldigheten att destillera

76. Enligt kommissionen fördelades det produktionsöverskott som skulle elimineras (21 200 000 hl) mellan obligatorisk destillation (18 200 000 hl) och stöddestillation (3 000 000 hl) som kommissionen själv fattade beslut om. [58] De mängder som i teorin tilldelades varje område, både avseende den obligatoriska destillationen och stöddestillationen, bestämdes i proportion till områdets andel av den totala skillnaden. Följden härav blev en teoretisk skyldighet för Italien att destillera 14 070 420 hl mot till exempel 524 160 hl för Spanien.

77. De mängder som i verkligheten fördelades och som anges i förordning nr 343/94 var åtminstone enligt kommissionens yttrande resultatet av diskussioner inom den förvaltningskommitté för vin som upprättats genom artikel 83 i förordning nr 822/87. [59] Kommissionen genomförde denna anpassning genom att använda sig av möjligheten i artikel 39.11 i förordning nr 822/87, i dess ändrade lydelse. Förfarandet gjorde det möjligt för Italien att slutligen genomföra en reducerad obligatorisk destillation (12 150 000 hl i stället för 14 070 420 hl) i utbyte mot en låg andel av stöddestillationen

58 — Fördelning av mängder i hektoliter (hl) som skall destilleras under produktionsåret 1993/94.

Destillation	Obligatorisk	Förebyggande	Stöd	Totalt
Överskott	18 200 000	10 112 000	3 000 000	21 200 000

59 — Den italienska regeringen bestred dessa argument vid förhandlingen, men i brist på bevis finner jag den knappast vara övertygande på den punkten.

(1 800 000 hl i stället för 2 319 300 hl som hade förutsetts genom den teoretiska beräkningen). [60]

78. Kommissionen bekräftar slutligen att andelen om 85 % enligt artikel 39.3 i förordning nr 822/87 har reducerats till 55 % och har tillämpats enhetligt på samtliga produktionsområden och inte endast på Italien. De på varandra följande anpassningarna har beslutats enligt förfarandet i förvaltningskommittén för vin på grundval av sådana objektiva kriterier som produktmängd i varje område, konsumtionens utveckling och existerande lager, och har ytterst gynnat Italien, eftersom dessa kriterier har gjort det möjligt att reducera destillationsmängden till 12 150 000 hl i stället för 14 070 420 hl som Italien i teorin varit förpliktat att destillera. Av vad ovan anförts följer att hela förfarandet inte har medfört någon diskriminering av de italienska producenterna, och att de argument i motsatt riktning som åberopats av den italienska regeringen måste avvisas eftersom de saknar grund.

79. Även om de förklaringar som kommissionen har lämnat har övertygat mig om att ingressen till förordning nr 343/94 inte är bristfällig, vill jag även understryka att det ingalunda var nödvändigt att denna andel (55 %), som fastställts på ett fullständigt lagligt sätt, skulle nämnas i övervägandena till förordning nr 343/94, för att fastställandet av andelen för destillation lättare skulle framgå för läsaren, något som den italienska regeringen i punkt 10 i sitt skriftliga yttrande påpekade vara en brist. Jag anser således, även med stöd av de ovannämnda övervägandena i förordning nr 343/94, att den omtvistade förordningen inte är behäftad med något fel, eftersom den detaljerade beskrivningen av kommissionens resonemang utgör ett val av teknisk beskaffenhet som det var möjligt att tillbakavisa utan att invända mot den omtvistade rättsaktens motivering.

80. Domstolen har i sin fasta praxis [61] för övrigt fastslagit att "även om det av den motivering som krävs enligt artikel 190 i EG-fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den gemenskapsmyndighet som är upphovsman till den omtvistade rättsakten har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva kontroll ... krävs det emellertid inte att alla faktiska eller rättsliga omständigheter anges. Frågan huruvida en motivering av ett beslut uppfyller dessa krav skall bedömas inte bara mot bakgrund av motiveringens lydelse utan även mot bakgrund av dess sammanhang samt samtliga de rättsregler som reglerar det berörda området. Om följaktligen det väsentliga i det mål som institutionen eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, skulle det vara onödigt att fordra en särskild motivering för vart och ett av de val av teknisk art som institutionen har gjort."

60 — Exempelvis accepterade Spanien, enligt kommissionen, att till obligatorisk destillation leverera 3 000 000 hl (i stället för 524 160 hl som var dess andel enligt den teoretiska beräkningen) men ökade produktmängden vin till stöddestillation från 86 000 hl till 400 000 hl.

61 — Se i denna fråga dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 29 och av den 9 november 1995 i mål C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m. fl. II (REG 1995, s. I-3799), punkt 16.

d) Fördelning på grundval av de uppgifter som har lämnats av Italien

81. Enligt den nationella domstolen och Galileo Zaninotto fastställde kommissionen mängden för obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 genom att stödja sig på en prognos som upprättats på grundval av uppenbart felaktiga uppgifter från de italienska myndigheterna, fastän gemenskapslagstiftningen (förordning nr 2396/94) i ett sådant fall föreskriver att andra informationskällor skall tillgripas, särskilt sådana som branschorganisationer kan tillhandahålla.

82. I första hand är det enligt min mening, och som den spanska regeringen med rätta påpekar, förvånande att den nationella domstolen och Galileo Zaninotto faktiskt söker stödja det faktum att vinodlaren har åsidosatt sin skyldighet på det faktum att den italienska regeringen har åsidosatt sin skyldighet att lämna tillförlitliga uppgifter. Hela det system som gör det möjligt att utarbeta en prognos inom gemenskapen för varje produktionsår grundas på de deklarationer som görs av berörda parter inom vinsektorn (producenter och administrativa myndigheter i medlemsstaterna).

83. I kommissionens förordning nr 2396/84 föreskrivs särskilt (artikel 1.1) att kommissionen skall utarbeta prognosen på grundval av all tillgänglig information, dvs. uppgifter från medlemsstaterna (första strecksatsen) och all annan information som den anser tillförlitlig (andra strecksatsen). Vidare föreskrivs (punkt 3) att vad gäller den information som avses i punkt 1 andra strecksatsen skall alla tillgängliga informationskällor utnyttjas, "särskilt" a) publikationer om produktion och distribution i medlemsstaterna och b) branschorganisationer för produktion och handel i medlemsstaterna, särskilt de som är representerade i den rådgivande kommittén för vin.

84. En samlad bedömning av samtliga relevanta bestämmelser i förordning nr 2396/84 visar följaktligen att kommissionen kan nöja sig med information från medlemsstaterna eller vända sig till andra tillförlitliga källor. Enligt artikel 2 i förordning nr 2396/84 skall för övrigt sådan information som avses i artikel 1.1 andra strecksatsen användas endast när det föreligger betydande avvikelser mellan den statistik som lämnas av medlemsstaterna enligt artikel 1.2 och denna information, och detta kan äventyra en effektiv förvaltning av vinmarknaden. Denna väg tycks dock inte ha följts i målet.

85. Avdelning I i kommissionens förordning nr 3929/87 (artikel 1—5) hänför sig för övrigt till "skörde-, produktions- och lagerdeklarationer som skall lämnas av vissa företag inom vinsektorn" medan avdelning II i samma förordning (artikel 6—9) avser "uppgifter som skall meddelas av medlemsstaterna" till kommissionen. Sådana uppgifter meddelas på grundval av de skörde-, produktions- och lagerdeklarationer som lämnas av producenterna enligt förfarandet i förordning nr 3929/87.

86. Kommissionen konstaterar dels att ett stort antal omständigheter beaktas vid det slutliga fastställandet av de mängder som varje medlemsstat skall destillera, vilket jag redan har förklarat, dels att skillnader kan förekomma mellan prognos och verklighet. Ansträngningen att sanera marknaden och återställa dess balans kan medföra att mängden att destillera ökar, utan att detta därför innebär någon oberättigad diskriminering av de producenter som redan har uppfyllt sina skyldigheter och utan att detta kränker deras berättigade förväntningar, vilket vi kommer att se i fortsättningen.

87. Kommissionen påpekar att producenterna, sedan de har ändrat beräkningarna på grund av de slutliga uppgifterna, under det därpå följande produktionsåret eventuellt måste destillera den mängd som de skulle ha destillerat under det omedelbart föregående produktionsåret om beräkningarna hade varit riktiga. [62]

88. Med beaktande av vad ovan anförts och eftersom de produktionsdeklarationer som medlemsstaterna lämnar till kommissionen, och som baserar sig på deklarationerna från producenter, handelsidkare och branschorganisationer, får stor betydelse för utarbetandet av prognosen, fastslår kommissionen och den spanska regeringen, enligt min mening med rätta, att det i enlighet med kompetensfördelningen mellan gemenskapens myndigheter och nationella myndigheter åligger medlemsstaterna och inte kommissionen att kontrollera riktigheten av de lämnade uppgifterna. [63]

62 — En försummad destillation kan ha olika orsaker: enligt kommissionens exempel kan det handla om producenters enskilda beslut att inte efterkomma sina skyldigheter, i vilket fall de kan bli straffade enligt nationell lagstiftning, eller om att hänsyn tagits till progressiva tabeller (om hektaravkastning) som inte motsvarar verkligheten.

e) Överföring ("omtappning") från ett produktionsår till ett annat av mängder som inte har destillerats

89. Galileo Zaninotto hävdar att överföringen ("omtappningen") av 1 250 000 hl som vissa producenter under det omedelbart föregående produktionsåret lagstridigt underlåtit att destillera är olaglig och strider mot artikel 23 i förordning nr 441/88. Enligt Galileo Zaninotto är det inte tillfredsställande att de producenter straffas som har uppfyllt sina skyldigheter, i stället för de som har åsidosatt bestämmelserna. Han understryker att en sådan åtgärd får den orimliga följden att producenter som söker handla på

63 — När det gäller frågan om kommissionens kontroll av giltigheten av nationella myndigheters rättsakter före dess eget beslut skall understrykas att domstolen i dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Oleificio Borelli mot kommissionen (REG 1992, s. I-6313 punkt 9— 13; svensk specialutgåva volym 13), fastslog följande: "Det skall påpekas att domstolen i en talan som väcks enligt artikel 173 i fördraget inte är behörig att avgöra om en åtgärd som vidtagits av en nationell myndighet är lagenlig". Domstolen tillade följande: "Detta gäller även om åtgärden utgör en del av gemenskapens beslutsprocess, eftersom det klart framgår av kompetensfördelningen på området mellan de nationella myndigheterna och gemenskapens institutioner att den nationella myndighetens åtgärd är bindande för gemenskapens beslutsfattande organ och därmed avgörande för innehållet i det gemenskapsbeslut som skall fattas." Domstolen förklarade vidare följande: "Så är fallet om den behöriga nationella myndigheten i sitt yttrande avstyrker en ansökan om stöd från EUGFJ ... nämligen att ett projekt endast kan komma i fråga för stöd från EUGFJ om det tillstyrks av den medlemsstat inom vars territorium det skall genomföras. Därför kan kommissionen, om yttrandet är negativt, varken fortsätta bedömningen av projektet i enlighet med bestämmelserna i den förordningen eller ens granska lagenligheten av det yttrande som avgetts." Domstolen preciserade även följande: "Sålunda kan eventuella felaktigheter vad gäller yttrandet under inga omständigheter ha någon inverkan på giltigheten av det beslut genom vilket kommissionen avslagit stödansökan." Avslutningsvis fastställde domstolen följande: "Det ankommer därför på de nationella domstolarna att, i förekommande efter ett förhandsavgörande från domstolen, avgöra om den nationella åtgärden i fråga är lagenlig. De skall härvid tillämpa samma kriterier som vid prövning av alla andra slutgiltiga beslut som tagits av samma nationella myndighet och som kan antas skada tredje mans rättigheter, och sålunda ta upp en sådan talan till sakprövning, även om de nationella processuella reglerna inte föreskriver detta i ett sådant fall."

ett lagenligt sätt tvingas att välja mellan att destillera ett parti vin från det följande produktionsåret eller att köpa vin från andra producenter för att kunna destillera, när de själva redan har sålt sin egen produktion.

90. På denna punkt krävs en inledande anmärkning. Vinproducenternas åsidosättande av skyldigheten att destillera kan bestraffas enligt nationell lag, i enlighet med artikel 79 i förordning nr 822/87. Det är för övrigt med stöd av bestämmelserna om dessa sanktioner som Galileo Zaninotto har ålagts böter, vilket gav upphov till målet vid den nationella domstolen. [64] Vidare är producenterna i fråga enligt artikel 22 i förordning nr 441/88 utestängda från förmånen av interventionsåtgärder. [65] Motsvarande sanktioner föreskrivs för producenter som lämnar felaktiga deklarationer.

91. Det kan heller inte bortses från att det till slut inte går att uppnå den produktmängd som måste destilleras för att sanera marknaden, inte enbart till följd av producenternas åsidosättande av sina skyldigheter, utan även på grund av felaktigheter i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar till kommissionen.

92. Kommissionen konstaterar med all rätt att de föreskrivna sanktionerna inte medger att det bordsvin automatiskt avförs från marknaden som skulle ha destillerats men som till slut inte destillerades inom föreskrivna tidsfrister. När exempelvis en producent som var skyldig att destillera en viss mängd vin lyckades sälja hela mängden under produktionsåret 1993/94 och således inte hade mer vin att leverera till obligatorisk destillation, fanns motsvarande mängd kvar på marknaden och äventyrade på så sätt saneringen av denna.

93. Det är således berättigat att under det följande produktionsåret destillera det vin som inte destillerats under det föregående produktionsåret på grund av det ovillkorliga kravet att denna mängd skall avföras från marknaden. Om detta vin blev kvar på marknaden skulle det, som kommissionen framhåller, äventyra själva syftet med den obligatoriska destillationen och i sista hand missgynna alla producenter, särskilt dem som regelbundet uppfyllde sin skyldighet och som på grund av andras överträdelse riskerade att göra detta förgäves. Även om dessa producenter regelbundet påtog sig uppgiften att destillera skulle de nämligen inte gynnas av fördelarna med denna verksamhet, nämligen sanering av marknaden. Överföringen var således berättigad på grund av solidaritetsprincipen och principen om enhetlighet på den ifrågavarande marknaden för att uppnå målsättningen för systemet med obligatorisk destillation.

94. Samtidigt som kommissionen åberopar den gemenskapsrättsliga solidaritetsprincipen understryker den att skyldigheten att destillera överskottsmängder stöds av samtliga

64 — Jag vill erinra om att denna sanktion som i enlighet med artikel 79 i förordning nr 822/87 föreskrivs i italiensk rätt utgörs av böter om 50 000 LIT per hundra kilo eller bråkdel av hundra kilo som inte har levererats till destillation.

65 — En bestämmelse som har anpassats enligt artikel 47.1 i avdelning III i förordning nr 822/87.

producenter inom gemenskapen. De mängder det handlar om absorberas av producenterna i varje område i proportion därtill. Kommissionen fastslår att det är felaktigt att hävda att det italienska överskott om 1 285 000 hl bordsvin från produktionsåret 1992/93 som inte hade destillerats under det följande produktionsåret 1993/94 hade belastat enbart de italienska producenterna. Detta överskott, som kommissionen (punkt 14 i dess skriftliga yttrande) uppger hade bokförts bland disponibla mängder vin från produktionsåret 1993/94, omfördelades i själva verket bland samtliga producenter inom gemenskapen, i enlighet med den gemenskapsrättsliga solidaritetsprincipen.

95. Av vad som ovan anförts samt av strukturen i förordning nr 343/94 framgår det enligt min mening att kommissionen inte har begått något misstag när den utövade sina befogenheter. Med andra ord har kommissionen för att fastställa den totala mängd bordsvin som skall destilleras inom gemenskapen och de mängder som skall destilleras i de olika områdena i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 441/88, stött sig på objektiva kriterier, i den mån som den har tagit hänsyn till hela produktionen, samtliga lager och disponibla mängder i slutet av produktionsåret för samtliga producenter i Europeiska gemenskapen och, vad beträffar område 4 (Italien), för samtliga producenter i denna medlemsstat och inte enbart producenter i Venetien, som Galileo Zaninotto.

96. Denna synpunkt kan stödjas på domstolens praxis, i vilken domstolen upprepade gånger har fastställt [66] att "... det inte är oförenligt med icke-diskrimineringsprincipen att det genom gemenskapsrättsliga bestämmelser införs ett system med garantitrösklar för hela marknaden inom gemenskapen vilket leder till en minskning av produktionsstödet för samtliga ifrågavarande ekonomiska aktörer, även om den omständigheten att dessa trösklar överskrids inte beror på en produktionsökning." Domstolen tillade att: "i en gemensam marknadsorganisation utan system för nationell kvotering samtliga producenter inom gemenskapen på ett solidariskt och jämlikt sätt skall bära ansvaret för de beslut som har fattats av gemenskapens institutioner till följd av den risk som föreligger för att en obalans mellan produktionen och avsättningsmöjligheterna skall kunna uppstå på marknaden."

97. Det faktum att en åtgärd inom den gemensamma marknadsorganisationen [67] kan få olika följdverkan för producenterna alltefter individuell inriktning på produktionen eller lokala villkor kan enligt domstolens praxis inte heller anses som en förbjuden

66 — Se punkt 52 i domen i målet Crispoltoni m. fl., ovan fotnot 45, (beträffande i vilken mån det är diskriminerande att låta *samtliga producenter påverkas av de ogynnsamma följderna* av att produktionen har överskridits, oberoende av frågan i vilken mån de har bidragit till detta överskridande), samt dom av den 24 januari 1991 i mål C-27/90, SITPA (REG 1991, s. I-133), punkt 20, och dom av den 26 mars 1998 i mål C-324/96, Petridi (REG 1998, s. I-1333), punkt 35.

67 — Se till exempel dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti (REG 1985, s. 2301). Detta mål gällde införandet av en avgift för gemensamt ansvar på marknaden för mjölk och mjölkprodukter.

diskriminering, om åtgärden baseras på objektiva kriterier som har anpassats efter kraven på den totala verksamheten i den gemensamma marknadsorganisationen. [68]

98. Med hänsyn till kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 39 i rådets förordning nr 822/87 för att sanera vinmarknaden, har den genom detta handlingssätt enligt min mening inte åsidosatt principen om icke-diskriminering enligt artikel 40.3 i fördraget eller artikel 23 i tillämpningsförordning nr 441/88.

2) Den andra frågan: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

99. Den andra frågan gäller giltigheten av samma bestämmelser som den första frågan avser men nu med avseende på åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, nämligen artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning nr 343/94 och artikel 1.1 c och 1.2 andra stycket (med bilaga i den mån den gäller område 4) i förordning nr 465/94, i dess lydelse enligt förordning nr 610/94 i vad gäller område 4 (Italien).

100. Enligt den nationella domstolen utgör den ojämlika fördelningen av den mängd som skall destilleras, den påtagligt vaga beräkningen av denna mängd och den fullständigt godtyckliga överföringen av 1 285 000 hl bordsvin *prima facie* ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar för gemenskapens medborgare, dvs. berättigade förväntningar hos de vinodlare som sedan de hade uppfyllt skyldigheten att destillera under produktionsåret 1992/93 inte skulle ha belastats med andra uppgifter som i själva verket avsåg produktionsåret 1992/93 och som de hade ålagts därför att vissa andra producenter inte hade uppfyllt sina skyldigheter.

101. Som domstolen upprepade gånger har fastställt [69] är principen om skydd för berättigade förväntningar "som utgör en del av gemenskapens rättsordning ... en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen som kräver att rättsregler skall vara klara och precisa och som syftar till att säkerställa förutsebarheten rörande situationer och rättsliga relationer som omfattas av gemenskapsrätten". Domstolen har dock preciserat [70] att, "inom en gemensam marknadsorganisation, vars syfte är att ständigt anpassa sig efter förändrade ekonomiska förhållanden, näringsidkarna enligt domstolens fasta praxis inte har rätt att ha berättigade förväntningar på att inte bli föremål för sådana restriktioner som följer av eventuella marknadspolitiska regler eller av

68 — Domen i målet Bozzetti, punkt 34.

69 — Se domen i målet Duff m. fl. (ovan fotnot 44), punkt 20, samt punkt 23 och följande i mitt förslag till avgörande i målet. Se även dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82— 215/82, Deutsche Milchkontor m. fl. (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7), punkt 30 och av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (REG 1992, s. I-35), punkt 13.

70 — Domen i målet Duff m. fl., punkt 20.

strukturpolitik". [71] Domstolen har vidare understrukit att "principen om skydd för berättigade förväntningar kan åberopas gentemot gemenskapsrättsliga bestämmelser endast om gemenskapen själv tidigare har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar". [72]

102. Med hänsyn till denna domstolens fasta praxis och den bedömning som gjorts ovan för att kunna besvara den första frågan, och då kommissionen har en omfattande befogenhet att bedöma vilka åtgärder som måste vidtas för att sanera marknaden för bordsvin, anser jag inte att den nationella domstolens argument kan godtas.

103. Det finns närmare bestämt tre skäl som talar mot detta. För det första, och som jag redan har förklarat, fördelades produktmängden bordsvin som skulle destilleras för produktionsåret 1993/94 på grundval av objektiva uppgifter enligt gällande gemenskapslagstiftning och beräkningar som lämnats av medlemsstaterna. Som vi redan har sett kan det finnas skillnader mellan gemenskapens prognos för ett vinproduktionsår, produktionsåret 1993/94 i detta mål, och den slutgiltiga tabellen för samma produktionsår. Slutligen bedömde jag skälen till varför en sanering av vinmarknaden krävde att bordsvin som inte hade destillerats under det föregående referensproduktionsåret skulle överföras till efterföljande produktionsår.

104. Det går följaktligen inte att tala om berättigade förväntningar i fråga om producenter som är skyldiga att destillera och därför inte heller om att de omtvistade gemenskapslagsbestämmelserna skulle ha åsidosatt denna princip av högre valör.

B — *Den tredje och den fjärde frågan: Kriteriet hektaravkastning*

1) Den tredje frågan: Den omständigheten att det är omöjligt att göra en korrekt uppskattning av avkastningen per hektar för området Italien; kommissionens maktmissbruk

105. Den nationella domstolens tredje fråga gäller giltigheten av samma bestämmelser som de båda första frågorna avser, nämligen artikel 1.3 fjärde strecksatsen i förordning nr 343/94 och artikel 1.1 och 1.2 i förordning

71 — I sin dom av den 28 oktober 1982 i mål 52/81, Faust mot kommissionen (REG 1982, s. 3745), punkt 27 om skadeståndstalan enligt artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget och som gäller skyddsåtgärder mot import av svampkonserver fastställde domstolen följande: "Eftersom gemenskapsinstitutionerna har utrymme för skönsmässig bedömning vid val av metoder som är nödvändiga för att genomföra deras politik har näringsidkarna inte rätt att ha berättigade förväntningar på att en befintlig situation skall upprätthållas som kan ändras genom de beslut som dessa institutioner fattar inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning".

72 — Se till exempel domen i målet Kühn (ovan fotnot 69), punkt 14.

nr 465/94 [73] i dess lydelse enligt förordning nr 610/94, men nu på grund av överträdelse av artikel 31 i förordning nr 822/87 och på grund av maktmissbruk från kommissionens sida på grund av att ett grundläggande rättsligt villkor som föreskrivs i denna artikel inte var uppfyllt.

106. Enligt den nationella domstolen tycks beslutet om obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 i vad avser område 4, dvs. Italien, inte överensstämma med det rättsliga villkoret för en korrekt uppskattning av den "hektaravkastning" som beräknas genom att produktionsmängden divideras med vinodlingsytan. Då Italien fortfarande inte har något vinodlingregister är ett beslut om obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 i själva verket felaktigt i avsaknad av en korrekt uppskattning av avkastningen per hektar, som utgör förutsättningen för att fatta ett sådant beslut. Den nationella domstolen tillägger att de italienska producenterna har skadats av att kriteriet hektaravkastning (hl/ha) har tillämpats, vilket hade fastställts på grundval av felaktiga uppgifter.

107. Galileo Zaninotto hävdar att kommissionen fattade sitt beslut genom att stödja sig på felaktiga uppgifter med kännedom om att de var felaktiga, utan att använda den möjlighet att kontrollera vinsektorn som gemenskapsbestämmelserna [74] ger kommissionen. Att en nationell rättsakt som kommissionens rättsakter grundar sig på är olaglig skulle således medföra att de senare är ogiltiga. [75]

108. Eftersom giltigheten av bestämmelserna om kriteriet hektaravkastning är föremål för den fjärde frågan, anser jag att den nationella domstolen med denna fråga uttrycker sina tvivel om avkastningen per hektar har beräknats på ett korrekt sätt, med tanke på att det saknas ett exakt instrument för detta, nämligen gemenskapsregistret över vinodlingar.

109. I denna fråga kan följande noteras. Enligt gällande lagstiftning [76] underlättar

73 — Den nationella domstolen har även hänskjutit en fråga om giltigheten av artikel 1.3 i förordning nr 465/84, en artikel som inte existerar. Se mina kommentarer härom i punkt 52.

74 — Galileo Zaninotto har i synnerhet åberopat artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2048/89 av den 19 juni 1989 om allmänna bestämmelser för kontroller inom vinsektorn (EGT L 202, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 233). Enligt första och andra övervägandet har med denna förordning, "för att uppnå en enhetlig tillämpning av bestämmelserna inom vinsektorn," utarbetats "regler ... i syfte att dels förbättra de kontrollåtgärder som redan gäller på gemenskapsnivå och på nationell nivå, dels stärka samarbetet mellan de myndigheter som svarar för kontroller inom vinsektorn". Genom förordningen har även "allmänna bestämmelser ..." fastställts "för att införa och tillämpa ett gemenskapssystem som omfattar en inspektörskår specialiserad för kontroller inom vinsektorn, och som har till uppgift att på gemenskapsnivå ansvara för den enhetliga tillämpningen av gemenskapens bestämmelser". Enligt tredje övervägandet har genom denna förordning "bestämmelser" fastställts "om hur de nationella myndigheterna och kommissionen skall bistå varandra i syfte att säkerställa en korrekt tillämpning av reglerna inom vinsektorn, särskilt genom förebyggande verksamhet och uppdagande av oegentligheter eller handlingar som misstänks bryta mot reglerna".

75 — Galileo Zaninotto anför att vinodlingsarealen i Italien är 700 000 ha och inte 900 000 ha.

76 — I artikel 80 i förordning nr 822/87 föreskrivs bestämmelser om upprättande av ett vinodlingsregister. Denna fråga är för övrigt föremål för rådets förordning (EEG) nr 2392/86 av den 24 juli 1986 om upprättandet av ett gemenskapsregister över vinodlingar (EGT L 208, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 173), vilken har ändrats flera gånger, särskilt genom rådets förordning (EG) nr 1549/95 av den 29 juni 1995 (EGT L 148, s. 37).

vinregistret teoretiskt kontrollen av uppgifter om de arealer som odlats med druvor (vinodling) och om produktionsnivån, men det ger naturligtvis inte automatiskt uppgifter om skörden och om lagren från en viss produktion. Medlemsstaterna skall nämligen med tillämpning av bestämmelserna i förordning nr 3929/87 lämna dessa uppgifter till kommissionen på grundval av sådana deklarationer om skörd, produktion och lager som producenterna själva, dvs. de personer som utövar verksamhet inom vinsektorn, skall lämna.

110. För att fastställa den produktmängd bordsvin som skall destilleras i varje medlemsstat tas följaktligen inte hänsyn till arealerna varifrån vinet kommer, utan enbart till produktmängden i denna stat, något som den spanska regeringen med rätta understryker. En tolkning av artikel 39.3 i förordning nr 822/87 visar för övrigt att avkastningen per hektar inte tas med i beräkningen då de mängder som skall destilleras fördelas mellan medlemsstaterna. Avkastningen per hektar beaktas däremot när den mängd som redan har tilldelats en medlemsstat fördelas mellan de producenter som har skyldighet att destillera. [77]

111. Dessutom anser jag att det i förevarande mål varken på ett övertygande sätt har visats eller av tolkningen av bestämmelserna i gällande lagstiftning kan fastställas någon omständighet som ger vid handen att systemet att bestämma hektaravkastning och följande skyldighet för vinproducenterna att destillera inte kan fungera utan ett vinodlingsregister. Uppgifterna på vilka kriterierna hektaravkastning (hl/ha) baseras lämnas ju av medlemsstaterna, som kommissionen med rätta konstaterar. Den mängd vin som varje producent skall destillera beror slutligen i princip på den areal som odlas och på de skördedeklarationer som han själv tillhandahåller.

112. För övrigt har Galileo Zaninotto, när det gäller frågan om att kommissionen överskridit sina befogenheter och, *a fortiori*, kommissionens maktmissbruk, inte lämnat tillräckliga bevis för att det skall vara möjligt att "på grundval av objektiva, relevanta och

77 — Kommissionen har för övrigt konstaterat att upprättandet av ett vinodlingsregister har skapat verkliga svårigheter för medlemsstaterna och att fram till slutet av februari månad 1997 endast två länder (Tyskland och Luxemburg) förfogade över ett fungerande register. De övriga medlemsstaterna, däribland Italien, hade ännu inte varit i stånd att skapa ett sådant register eller att göra det klart att tas i bruk. För att möta denna svårighet antog rådet förordning (EG) nr 1596/96 av den 30 juli 1996 med ändring av förordning nr 2392/86 (EGT L 206, s. 38), genom vilken tidsfristen för upprättande av en geografisk referensplan som täcker samtliga vinodlingsarealer förlängdes till den 31 december 1996. Den geografiska planen är en väsentlig komponent i vinodlingsregistret som sedan skall tjäna som referensbas för att styra gemenskapens åtgärder på vinmarknaden.

övertygande bevis" fastställa att kommissionens åtgärd har vidtagits i det enda syftet eller åtminstone avgörande syftet att uppnå andra mål än de avsedda. [78]

2) Den fjärde frågan: Fördelning av de mängder som skall destilleras på grundval av kriteriet hektaravkastning, åsidosättande av proportionalitetsprincipen, särskilt det uppenbart olämpliga i den åtgärd som har vidtagits

113. Den nationella domstolen samt Galileo Zaninotto anser att artikel 39.4 i förordning nr 822/87, enligt vilken den mängd som skall destilleras av varje producent skall fastställas på grundval av hektaravkastningen, är ogiltig på grund av åsidosättande av proportionalitetspincipen. De anser vidare att den vidtagna åtgärden är uppenbart olämplig för det syfte som avses uppnås genom obligatorisk destillation, nämligen att sanera marknaden, orientera producenterna mot en kvalitetsproduktion och minska produktionen av vin av medelmåttig kvalitet. Den nationella domstolen och Galileo Zaninotto hävdar att kriteriet är otillräckligt [79] och olämpligt för att uppnå gemenskapens syften, eftersom det inte bevisar vare sig att vinerna är av medelmåttig kvalitet eller att det föreligger ett produktionsöverskott. Kriteriet straffar mer än nödvändigt de producenter som tillverkar vin av god kvalitet, som kan avsättas utan svårighet och som inte skapar överskott, och det gynnar ytterst producenter av vin av dålig kvalitet som därigenom får sin väsentliga finansiering. I stället för att vara en konjunkturåtgärd blir åtgärden således en strukturåtgärd. Andra lämpligare kriterier kunde ha använts, som exempelvis innestående lager vid produktionsårets slut.

114. Rådet, kommissionen och den spanska regeringen anser däremot att kriteriet hektaravkastning är ett nödvändigt och lämpligt medel för att uppnå det fastställda syftet och att nackdelarna inte överstiger fördelarna.

a) Domstolens praxis angående proportionalitetsprincipen och omfattningen av domstolens prövningsrätt

115. Enligt fast rättspraxis kräver proportionalitetsprincipen, som är en princip av högre rang och som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, att "åtgärder från gemenskapens institutioner inte får överskrida gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima syften som eftersträvas genom ifrågavarande bestämmelser. Om valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den minst betungande väljas och de

78 — Se till exempel dom av den 11 juli 1990 i mål C-323/88, Sermes (REG 1990, s. I-3027), punkt 33 och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet (REG 1991, s. I-2069; svensk specialutgåva, volym 11) punkt 134 samt domen i målet Crispoltoni m. fl. (ovan fotnot 45), punkt 27.

79 — Kommissionens meddelande av den 22 juli 1993, s. 8, åberopades i detta sammanhang.

olägenheter som förorsakats stå i rimlig proportion till de eftersträvade målen". [80]

116. När det gäller den rättsliga prövningen av tillämpningen av proportionalitetsprincipen på området för den gemensamma jordbrukspolitiken skall erinras om att "gemenskapslagstiftaren" enligt fast rättspraxis [81] "i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken har ett utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelas genom artiklarna 40 och 43 i fördraget. Lagenligheten av en åtgärd som vidtas på detta område kan därför bara påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig med avseende på det mål som den behöriga institutionen söker uppnå". [82]

117. Detta innebär att valet av en viss lösning för att reglera ett problem inom den gemensamma marknadsorganisationen för en viss produkt, som vinmarknaden, är uttryck för rådets stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt fördraget. Rådet är följaktligen behörigt att beakta ett stort antal omständigheter för att därefter välja den lösning som rådet finner vara bäst.

118. Rådet har i detta mål använt denna behörighet genom att på vissa villkor förordna om obligatorisk destillation för att återställa balansen på vinmarknaden och sanera den.

119. Rådet har dessutom ansett att avkastningen per hektar är det lämpligaste kriteriet för att fastställa den procentandel som skall tillämpas på varje vinodlares produktion i syfte att till slut få fram den mängd som skall destilleras inom varje område.

120. Genom detta val kunde rådet förvisso inte med säkerhet förutse alla framtida följder av dessa regler. Domstolen har i denna fråga vid upprepade tillfällen fastslagit att [83] "giltigheten av en gemenskapsrättslig åtgärd inte kan vara beroende av retrospektiva överväganden angående dess följder". Domstolen har givit följande förtydligande [84]: "När

80 — Se till exempel domen i målet Crispoltoni m. fl. (ovan fotnot 45), punkt 41, dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 21, av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 12, av den 4 juli 1996 i mål C-295/94, Hüpeden (REG 1996, s. I-3375), punkt 14 och av den 4 juli 1996 i mål C-296/94, Pietsch (REG 1996, s. I-3409), punkt 15.

81 — Se till exempel ovannämnda dom i målet Schräder, punkt 22 och i målet Fedesa m. fl, punkt 14 samt dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973), punkterna 89 och 90.

82 — Se som exempel även domen i målet Fedesa m. fl.(ovan fotnot 80), punkt 14 samt domen i målet Crispoltoni m. fl. (ovan fotnot 45), punkt 42.

83 — Se till exempel dom av den 7 februari 1973 i mål 40/72, Schroeder (REG 1973, s. 125), punkt 14 och ovannämnda dom i målet Crispoltoni m. fl., punkt 43.

84 — Se till exempel domen i målet Crispoltoni (ovan fotnot 45), punkt 43 samt domen i målet Wuidart m. fl. (ovan fotnot 44), punkt 14.

gemenskapslagstiftaren skall uppskatta framtida följder av bestämmelser som skall utfärdas men dessa inte med säkerhet kan förutses, kan bedömningen klandras endast om den visar sig vara uppenbart felaktig mot bakgrund av de uppgifter som fanns tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av bestämmelserna i fråga".

121. Frågan om giltigheten av åtgärderna enligt artikel 39.4 i förordning nr 822/87 med anledning av åsidosättande av proportionalitetsprincipen uppkommer följaktligen endast om dessa åtgärder uppenbarligen var olämpliga eller onödiga med hänsyn till de eftersträvade syftena.

122. Först skall således syftet med bestämmelserna i fråga prövas för att det därefter skall kunna avgöras om rådets åtgärd är uppenbart olämplig eller onödig för att uppnå detta syfte och om dess nackdelar överstiger fördelarna.

b) Syftet

123. Enligt fyrtiofjärde övervägandet i förordning nr 822/87 "... har obligatorisk destillation visat sig vara den mest effektiva åtgärden för att absorbera överskott på marknaden för bordsvin. Det är därför nödvändigt att fastställa att denna åtgärd skall vidtas så snart en allvarlig obalans på marknaden noteras, och noggranna kriterier måste fastställas för bedömning av sådana obalanser".

124. När det gäller fördelningen av den totala mängd som skall destilleras konstateras i fyrtiofemte övervägandet att "på grund av väderförhållandena och effekterna av strukturella åtgärder produktionsutvecklingen kan variera mellan gemenskapens olika områden ...".

125. I fyrtiosjunde övervägandet förklaras avslutningsvis anledningen till att den andel av produktionen som skall levereras till obligatorisk destillation skall fastställas på grundval av hektaravkastning: "Det är rimligt att fördela skyldigheterna mellan producenterna på grundval av deras hektaravkastning, så att producenter med låg avkastning inte missgynnas ... Skillnaderna mellan produktionsområden gör det motiverat att tillämpa olika satser för producenter inom de olika områdena".

126. Dessa syften, nämligen att minska överskottet av bordsvin på vinmarknaden, att bekämpa allvarlig obalans på denna marknad genom att fastställa speciella kriterier för bedömning av denna ostadighet, att på ett skäligt sätt fördela skyldigheterna mellan producenterna på grundval av deras hektaravkastning (hl/ha), och att ta hänsyn till skillnader mellan produktionsområden, förefaller mig ingå i den gemensamma jordbrukspolitikens syften så som dessa framställs i artikel 39.1 b och c i fördraget. Rådet söker med destillationsåtgärderna nämligen förena de olika syftena i artikel 39 i fördraget genom att stabilisera vinmarknaden [85] men utan att ändå underskatta nödvändigheten av att trygga de enskilda producenternas inkomster. [86]

c) Huruvida åtgärden är nödvändig och lämplig

127. Den obligatoriska destillationen på grundval av hektaravkastningen [87] utgör den huvudsakliga stabilisatorn för att sanera vinmarknaden [88], eftersom det mycket låga inköpspriset för bordsvin avsett för obligatorisk destillation avskräcker producenter med överskott. [89]

128. Att fördela skyldigheterna mellan producenterna på grundval av avkastningen per hektar är följaktligen ett nödvändigt val som grundar sig på ett objektivt kriterium som är lätt att tillämpa. Detta är enligt min mening inte ett uppenbart felaktigt val, eftersom syftet därmed är att koncentrera skyldigheten att destillera till de producenter som bär det huvudsakliga ansvaret för överskottsproduktionen på marknaden för bordsvin.

129. Eftersom det pris som utbetalas till producenterna för vin som levereras till obligatorisk destillation är lägre än marknadspriset, kan den vidtagna åtgärden inte anses vara olämplig, *a fortiori* inte heller uppenbart

85 — Se till exempel dom av den 18 september 1986 i mål 116/82, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 2519), punkt 28.

86 — Se till exempel domen i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 61, punkt 24), domen i det ovannämnda målet Cispoltoni m. fl. (fotnot 45, punkt 32), och domen i det ovannämnda målet Tyskland mot rådet (fotnot 81, punkt 47).

87 — Jag vill erinra om att avkastningen per hektar baseras på de deklarationer som producenterna själva upprättar i enlighet med artikel 3 i förordning nr 822/87 och artikel 5 i förordning nr 3929/87.

88 — Kommissionen understryker i sitt meddelande COM (380) till rådet av den 22 juli 1993 om vinpolitikens utveckling och framtid (punkt 3, s. 10) att den obligatoriska destillationen bör förbli "hörnstenen" i systemet, eftersom endast den gör det möjligt att till godtagbar kostnad eliminera överskottet på marknaden. Denna marknad kännetecknades i åratal av en bestående strukturell obalans.

89 — Enligt artikel 39.6 i förordning nr 822/87 i dess lydelse efter ändring genom artikel 1.2 i förordning nr 1441/88 skall till exempel uppköpspriset för bordsvin som skall levereras till obligatorisk destillation fastställas på grundval av de mängder som skall destilleras till 50 % eller 40 % av orienteringspriset. I praktiken motsvarar det 50 % upp till 12 500 000 hl destillerad mängd och 40 % för mängder därutöver.

olämplig, för att uppnå syftet med obligatorisk destillation. [90]

130. Av det faktum att detta kriterium inte är fullständigt olämpligt för att uppnå målet med den obligatoriska destillationen, nämligen att sanera vinmarknaden, följer även att bland eventuella ersättningskriterier inte något enda kriterium visar sig vara, eller har visat sig kunna vara, uppenbart mer lämpat eller fördelaktigare med avseende på proportionalitet, likvärdighet och säkerhet.

nödvändigtvis minska hektaravkastningen. På samma sätt skulle ett kriterium som baserar sig på vinpriset kunna utestänga vinproducenter med lågt pris från marknaden, även då detta vin inte nödvändigtvis är av dålig kvalitet och finner avsättning på marknaden. Som rådet slutligen framhåller skulle ett kriterium som baserar sig på lagren vid produktionsårets slut vara svårt att tillämpa, eftersom dessa lager är svåra att kontrollera. [91]

d) Jämförelse av fördelar och nackdelar

131. Som kommissionen och rådet understryker skulle ett kriterium som stöder sig på minskade vinodlingsarealer för varje producent leda till reducerad verksamhet utan att

132. Jag har ovan fastslagit att kriteriet hektaravkastning är den nödvändiga och lämpliga metoden för att förverkliga syftet med den obligatoriska destillationen, nämligen att eliminera överskotten. När det gäller att fastställa i vilken mån kriteriet hektaravkastning innebär fler nackdelar än fördelar för berörda producenter kan följande noteras.

90 — Jag vill erinra om att revisionsrätten i sin särskilda rapport nr 4/87 om "gemenskapens åtgärder för destillation av vin åtföljd av svar från kommissionen" (EGT C 297, 1987, s. 36) gjorde följande iakttagelser angående åtgärder för obligatorisk destillation av bordsvin på grundval av den hektaravkastning som producenterna uppnår:
"7.9 Dessa åtgärder anses allmänt som ett effektivt medel för att lösa problemet med överproduktion av vin inom gemenskapen eftersom de genom att tillämpas progressivt avskräcker producenterna från hög avkastning.
7.10 Samtidigt som domstolen anför att dessa åtgärder är ett steg i rätt riktning anser den dock det att det är föga troligt att de skulle märkbart kunna hejda produktionen, i huvudsak därför att
(a)det pris som erbjuds producenterna, och som motsvarar 50 % av orienteringspriset, fortfarande är av intresse för producenter i vissa områden,
(b)de tillämpningsbestämmelser som kommissionen antagit och som föreskriver ett system för överföring av producenternas skyldigheter gör åtgärderna ineffektiva med avseende på höga avkastningar, så mycket mer som producenten kan överföra sin skyldighet till en producent i vilket annat vinodlingsområde som helst inom gemenskapen, vilken till och med kan leverera en annan sorts vin. Domstolen anser att ett sådant överföringssystem strider mot andan i Europeiska rådets överenskommelse som uttryckligen syftar till att avråda från för hög avkastning".
(Vad som avses är det möte som Europeiska rådet höll i Dublin den 11 december 1984).

91 — Jag vill erinra om att kommissionen i det ovannämnda meddelandet till rådet av den 22 juli 1993 (fotnot 88) ansåg att det var möjligt att tillämpa ett system enligt vilket medlemsstaten som fördelningsmetod kunde tillämpa inte endast hektaravkastning utan även produktionslager samt varje annat objektivt kriterium.

133. Först och främst gör detta kriterium det möjligt att uppnå syftet att återupprätta balansen på marknaden utan att producenterna belastas med orimligt stora kostnader, eftersom dessa har möjlighet att välja den del av sin produktion som de skall leverera till destillation, och eftersom de tar ut ett pris [92] för ett vin som de annars skulle ha svårt att avyttra, vilket den spanska regeringen med rätta noterar.

135. Analysen ovan visar följaktligen att proportionalitetsprincipen inte har åsidosatts genom upprättandet av kriteriet hektaravkastning för att fastställa den mängd som skall levereras till obligatorisk destillation i händelse av allvarlig obalans på vinmarknaden.

C — Den femte frågan: Italien anses utgöra ett enda produktionsområde

134. Som kommissionen påpekar (punkt 27 i det skriftliga yttrandet) är detta kriterium dessutom inte ovillkorligt, eftersom det utjämnats genom den uppdelning i produktionsområden inom gemenskapen som medger att varje områdes särprägel beaktas. Om gemenskapen i sin helhet utgjorde ett enda område skulle nämligen hela regioner som kännetecknas av en låg hektaravkastning inte ha skyldighet att destillera någon del av sin produktion. Det är av den anledningen som producenterna i varje område inom gemenskapen skall leverera vissa mängder bordsvin till obligatorisk destillation utom i de fall då avkastningen per hektar är exceptionellt låg, och då producenten kan befrias från sin skyldighet att destillera en del av sin produktion i enlighet med artikel 39.4 i förordning nr 822/87. Dessa mängder skall proportionellt vara större för dem som inom ett visst område har en högre hektaravkastning.

136. Med sin femte fråga ifrågasätter den nationella domstolen giltigheten av artikel 4.2 fjärde strecksatsen i förordning nr 441/88 enligt vilken Italien skall anses utgöra ett enda produktionsområde (område 4).

137. Det irrationella i att Italien inte delas upp och i den enhetliga behandling som detta medför är, enligt den nationella domstolen och Galileo Zaninotto, oförenligt med de heterogena förhållandena i området både från geografisk synpunkt (med avseende på klimat, markens morfologi osv.) och i synnerhet från vinframställningssynpunkt (med avseende på de producerade vinernas kvalitet och kvantitet). Under sammanträdet underströk Galileo Zaninotto att kommissionen redan hade delat Spanien i två delar (område

92 — Som tidigare angivits motsvarar detta pris 50 % av orienteringspriset upp till 12 500 000 hektoliter och 40 % på mängder därutöver.

A och B) av vilket endast ett (område B) hade underkastats den obligatoriska destillationen. [93]

138. Kommissionen har enligt den nationella domstolen överskridit de gränser för skönsmässig bedömning som den ålagts av EG-domstolen [94] vid fördelningen av olika mängder mellan staterna för genomförandet av den gemensamma organisationen av marknaden för jordbruksprodukter, i den mån som denna fördelning inte motsvarar de verkliga strukturerna i den berörda medlemsstaten.

139. I första hand måste framhållas att kommissionen i enlighet med artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget utövar de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling. I artikel 39 i rådets förordning nr 822/87 åläggs kommissionen att anta bestämmelser om tillämpningen av denna artikel i fråga om sättet att genomföra den obligatoriska destillationen.

140. Enligt domstolens fasta praxis [95] "följer placeringen av artikel 155 i fördragets systematik samt av praktiska krav att begreppet genomförande skall ges en vid tolkning. Då det endast är kommissionen som kontinuerligt och uppmärksamt kan följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den snabbhet som situationen kräver, kan rådet se sig föranlåtet att ge kommissionen stora handlingsbefogenheter på detta område. I så fall måste gränserna för dessa befogenheter bedömas särskilt med hänsyn till den gemensamma marknadsorganisationens övergripande mål".

141. Enligt artikel 39.3 första stycket i rådets förordning nr 822/87 skall den sammanlagda mängd som skall levereras till obligatorisk destillation fördelas mellan de olika vinodlingsområdena inom gemenskapen, inordnade efter medlemsstater. Detta val grundar sig på en rad skäl som enligt artikel 4 i förordning nr 441/88 hänför sig till dels produktions- och klimatförhållanden, dels skillnader mellan medlemsstaterna på det administrativa och juridiska planet, särskilt vad gäller den interna uppbyggnaden av vinkooperativ och producentgrupper. [96]

93 — Denna fördelning har genomförts genom artikel 1.4 i förordning nr 343/94. Jag vill erinra om att den mängd som under produktionsåret 1993/94 skulle levereras till obligatorisk destillation i Spanien uppgick till 3 000 000 hl.

94 — Den nationella domstolen hänvisar till exempel till ovannämnda dom i målet Wuidart m. fl. (fotnot 44) i vilket bland annat frågan hade väckts om en medlemsstats möjlighet att betrakta hela sitt territorium som ett enda område i den mening som avses i en bestämmelse i en förordning angående den gemensamma organisationen av marknaden för en jordbruksprodukt (i målet gällde det mjölk- och mjölkproduktsektorn).

95 — Se till exempel dom av den 29 juni 1989 i mål 22/88, Vreugdenhil och Van der Kolk (REG 1989, s. 2049), punkt 16, av den 18 juni 1989 i mål 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (REG 1989, s. 1653; svensk specialutgåva, volym 10), punkt 15 och av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84, 285/84 och 286/84, Rau m. fl. mot kommissionen (REG 1987, s. 1069), punkt 14.

96 — I fallet Italien har kommissionen för övrigt inte som i fallet Spanien utnyttjat sin möjlighet enligt artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 441/88, enligt vilken produktionsområdena i den mening som avses i artikel 39.3 i förordning nr 822/87 skall sammanfalla med större administrativa enheter än kommuner och omfatta administrativa enheter för vilka det inte finns statistik för de referensproduktionsår som avses i artikel 39.3 andra stycket andra strecksatsen i förordning nr 822/87.

142. Som kommissionen och den spanska regeringen med rätta hävdar är det tydligt att när ett produktionsområde och en medlemsstat sammanfaller i administrativt hänseende underlättar detta i hög grad de nationella myndigheternas insamling av uppgifter. Dessa uppgifter är nödvändiga för att upprätta en gemenskapsprognos för ett visst vinproduktionsår, vilken gör det möjligt att fastställa om det är nödvändigt att genomföra en destillation för att sanera marknaden.

143. De italienska myndigheterna har för övrigt erfarit verkliga svårigheter med att insamla nödvändiga uppgifter inom de tidsfrister som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen. Av den anledningen fann sig kommissionen föranlåten att för produktionsåret 1993/94 anta förordning nr 610/94 särskilt för Italien (område 4) som, vilket framgår av sjätte övervägandet i förordning nr 465/94, inte i tid hade lämnat de begärda uppgifterna om produktionen av bordsvin och fördelningen av denna produktion efter avkastningsklasser. Det hade därför inte varit möjligt att fastställa den procentandel som skulle tillämpas på varje producents produktion för att fastställa den mängd som denne skulle leverera till bränneriet.

144. De referensperioder som har använts för att enligt artikel 39.3 i förordning nr 822/87 bestämma i vilken mån det var nödvändigt att genomföra en obligatorisk destillation under perioden 1993/94 fastställs på grundval av de uppgifter som insamlas av medlemsstaterna och som är representativa för hela det nationella territoriet.

145. När det gäller vilka klimat- och vinframställningsförhållanden som skall beaktas när produktionsområdena fastställs, anser jag att kommissionen med stöd av artikel 39.3 i förordning nr 822/87 har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

146. Jag vill särskilt erinra om att kommissionen på jordbruksområdet "har möjlighet att vidta alla sådana tillämpningsåtgärder som är nödvändiga eller ändamålsenliga för att genomföra grundförordningen, såvida de inte strider mot denna eller mot rådets tillämpningsföreskrifter". [97]

147. Kommissionen har i målet utnyttjat sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 39.3 i förordning nr 822/87. Som varje annat område i en medlemsstat omfattar område 4, dvs. Italien, helt säkert produktionsområden av olika karaktär. [98] Inom område 4 finns dock ett ömsesidigt ersättningssystem mellan olika mindre produktionsområden. Kommissionen hävdar att den i samförstånd med den berörda medlemsstaten ansåg att det objektivt sett inte fanns tillräcklig anledning att göra en mer detaljerad uppdelning av produktionsområdet i olika underavdelningar. Det kan inte anses att kommissionen, i brist på sådana

97 — Se dom av den 15 maj 1984 i mål 121/83, Zuckerfabrik Franken (REG 1984, s. 2039), punkt 13.

98 — Som exempel nämner kommissionen att Apulien, Emilien-Romagna och Venetien har motsvarande hektaravkastning, om inte högre än den genomsnittliga nationella avkastningen, till skillnad från avkastningen på Sicilien som ligger under det nationella genomsnittet.

objektiva bakgrundsuppgifter som hade motiverat en annorlunda fördelning av produktionsområdena inom en medlemsstat, har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett oriktigt sätt, när den understryker att ytterligare uppdelning skulle ha medfört stora administrativa svårigheter. Som kommissionen har påpekat har det för övrigt inte visats att detta skulle ha medfört en rättvisare fördelning av skyldigheten att destillera.

148. Med hänsyn till vad ovan anförts anser jag inte att kommissionen stödde sig på felaktiga uppgifter eller gjorde någon uppenbar missbedömning av fakta, när den antog den omtvistade bestämmelsen i artikel 4.2 fjärde strecksatsen i förordning nr 441/88 utan att den i stället handlade inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som tilldelas den genom grundbestämmelsen i artikel 39.3 i förordning nr 822/87.

D — *Den sjätte och den sjunde frågan: Förlängning av den tidsfrist som beviljas producenter för att leverera angivna mängder till destillation*

149. Den sjätte och den sjunde frågan gäller giltigheten av artikel 1.1 i kommissionens förordning nr 3151/94, enligt vilken tidsfristen för leverans av bordsvin till obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 har förlängts till den 29 januari 1995.

1) Den sjätte frågan: Överträdelse av lagen

150. Med sin sjätte fråga ifrågasätter den nationella domstolen giltigheten av artikel 1.1 i kommissionens förordning nr 3151/94 på grund av överträdelse av lagen, särskilt artikel 39.1 i förordning nr 822/87, eftersom det saknas förutsättningar att tillämpa denna bestämmelse.

151. Enligt den nationella domstolen och Galileo Zaninotto förefaller det orimligt att under 1995 vilja sanera den obalans på marknaden som hänför sig till det föregående produktionsåret 1993/94. Med förlängning av tidsfristen för leverans till obligatorisk destillation är denna destillation i själva verket inte längre någon konjunkturåtgärd enligt artikel 39.1 i förordning nr 822/87 och nämnda bestämmelse i förordning nr 3151/94 således ogiltig då den saknar rättslig grund.

152. Eftersom det från produktionsåret 1993/94 inte fanns något bordsvin att leverera till obligatorisk destillation, ökade enligt Galileo Zaninotto priset på vin för destillation i osedvanlig utsträckning. Genom för-

längningen enligt förordning nr 3151/94 av tidsfristen för varje producent att leverera vissa mängder bordsvin till obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94 har underförstått erkänts att det var nödvändigt för berörda producenter att tillgripa produktionen från det följande produktionsåret 1994/95 för att kunna uppfylla denna sin skyldighet.

153. Dessa argument kan inte godtas. Av det syfte som gemenskapslagstiftaren avsåg uppnå genom att anta förordning nr 3151/94 framgår enligt min mening att giltigheten av bestämmelsen i fråga inte kan betvivlas.

154. I femte övervägandet i förordning nr 3151/94 framhåller kommissionen i själva verket följande: "För att ta hänsyn till de gemenskapsbestämmelser om slutandet av långfristiga lagringskontrakt ... förlängdes tidsfristerna ... genom förordning (EG) nr 1960/94. På grund av särskilda förhållanden inom vissa vinproduktionsregioner har dessa leveransskyldigheter dock inte kunnat uppfyllas före den fastställda tidsfristens utgång. *För att undvika* att dessa vinproducenter *bestraffas alltför hårt* bör de fortsatt ha möjlighet att uppfylla de skyldigheter vad gäller obligatorisk destillation som de har ingått för produktionsåret 1993/94 samtidigt som hänsyn tas till lämpliga påföljder..." (mina kursiveringar).

155. Av ovannämnda övervägande följer, vilket kommissionen påpekar, att förlängningen av tidsfristen för leverans av bordsvin till destillation fastställdes av sakliga och praktiska skäl. Förlängningen med 140 dagar, från den 11 september 1994 till den 29 januari 1995, var en ovanlig åtgärd som hade vidtagits för att det var nödvändigt att göra det lättare för producenterna att fullgöra sina skyldigheter, men även för att gynna destillation av sådant vin som var föremål för långfristiga lagringskontrakt. Genom förordning nr 1960/94 gjorde kommissionen det möjligt för berörda producenter att säga upp dessa kontrakt så att dessa viner fram till den 27 augusti 1994 skulle kunna levereras till obligatorisk destillation.

156. Eftersom producenter i vissa områden inte i god tid kunde leverera sin produktion för obligatorisk destillation, förlängdes dessutom genom förordning nr 3151/94 denna tidsfrist fram till den 29 januari 1995 för att göra det möjligt för dessa producenter att leverera den mängd bordsvin som de hade skyldighet att leverera senare, dock mot ett lägre pris. Denna förmån avsåg att bespara dem sådana böter som de annars riskerade enligt den nationella lagstiftningen.

157. Som kommissionen med rätta påpekar är det fråga om en ovanlig åtgärd som kommissionen efter överenskommelse med förvaltningskommittén för vin antog med stöd av den möjlighet den beviljas genom artikel 39.11 i förordning nr 822/87 och som klart gynnar producenter som inte uppfyller sina

skyldigheter i tid, varibland även Galileo Zaninotto. Kommissionen har med andra ord handlat inom ramen för sin behörighet att vidta förvaltningsåtgärder enligt förordning nr 22/87.

158. Denna åtgärd syftar dessutom till att sanera marknaden, eftersom den söker undvika överföring till senare produktionsår av stora mängder bordsvin som inte har destillerats under ett visst produktionsår, och undvika att dels pålägga ytterligare kostnader för destillation för detta produktionsår och dels äventyra systemet med obligatorisk destillation.

2) Den sjunde frågan: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

159. Med sin sjunde fråga ifrågasätter den nationella domstolen giltigheten av den ovannämnda bestämmelsen i artikel 1.1 i förordning nr 3151/94 på grund av att den proportionalitetsprincip som skall styra gemenskapsinstitutionernas handlande skulle ha åsidosatts.

160. Eftersom kommissionen föreskrev en viss produktmängd bordsvin när det produktionsår som saneringen avsåg hade löpt ut (1993/94) och det nya produktionsåret redan pågick (1994/1995), anser den nationella domstolen att den omtvistade åtgärden inte alls bidrar till att uppnå målet enligt bestämmelserna om en gemensam organisation av marknaden för vin och att motsvarande bestämmelse därför strider mot proportionalitetsprincipen. Enligt den nationella domstolen är åtgärden med andra ord inte den lämpliga och nödvändiga metoden för att uppnå det eftersträvade målet, nämligen en sanering av vinmarknaden under produktionsåret 1993/94.

161. När det gäller domstolens praxis i fråga om proportionalitetsprincipen hänvisar jag till vad ovan anförts. Beträffande syftet med de omtvistade bestämmelserna i den mening som framgår av femte övervägandet i förordning nr 3151/94 hänvisar jag till bedömningen den sjätte frågan.

162. Jag anser att förlängningen av tidsfristen för leverans av bordsvin till destillation är en nödvändig och lämplig åtgärd för att sanera vinmarknaden under ett visst produktionsår och att kommissionens motsvarande bedömning inte är uppenbart felaktig. Det vin som inte har destillerats under ett produktionsår skall nämligen destilleras, även om det följande produktionsåret redan har inletts, för att undvika att hela det system med obligatorisk destillation som syftar till att återställa överskottsmarknaden av bordsvin inte skall förlora hela sin mening, vilket kommissionen med rätta påpekar.

VII —Förslag till avgörande

163. Med beaktande av vad anförts föreslår jag att frågorna från Pretura circondariale di Treviso, sezione distaccata di Conegliano, besvaras på följande sätt:

Vid den analys som har genomförts ovan har det inte framkommit någon omständighet ägnad att påverka giltigheten av

— artikel 1.3 fjärde strecksatsen i kommissionens förordning (EG) nr 343/94 av den 15 februari 1994 om införande av obligatorisk destillation enligt artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 och om undantag från vissa därtill hänförliga tillämpningsföreskrifter för produktionsåret 1993/94,

— artikel 1.1 c och 1.2 andra stycket (tillsammans med bilagan, vad beträffar område nummer 4) i kommissionens förordning (EG) nr 465/94 av den 1 mars 1994 om fastställelse för produktionsåret 1993/94 av den andel av bordsvinsproduktionen som skall levereras till sådan obligatorisk destillation som avses i artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 för regionerna 3 och 6, i dess ändrade lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 610/94 av den 18 mars 1994,

— artikel 39.4 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin,

— artikel 4.2 fjärde strecksatsen i kommissionens förordning (EEG) nr 441/88 av den 17 februari 1988 om tillämpningsföreskrifter för obligatorisk destillation enligt artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87,

— artikel 1.1 i kommissions förordning (EG) nr 3151/94 av den 21 december 1994 om ytterligare ett undantag från de närmare bestämmelserna om producenters leveranser av bordsvin till obligatorisk destillation för produktionsåret 1993/94.