FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 22. november 1995 *

Indhold

Indledende bemærkninger ..... I - 885

I — De relevante retsforskrifter og retsafgørelser ..... I - 885

A — EF-traktatens bestemmelser ..... I - 885

B — Etablering af en fælles markedsordning for vin ..... I - 890

II — De faktiske omstændigheder ..... I - 895

III — Kommissionens anbringender til støtte for påstanden om annullation ..... I - 897

A — Det første anbringende ..... I - 898

1) Fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, i forbindelse med den fælles markedsordning for vin ..... I - 898

2) Procedurefordrejning ..... I - 903

B — Det andet anbringende ..... I - 904

1) Rækkevidden af Rådets beføjelser i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit ..... I - 905

2) Betydningen af begrebet »ganske særlige omstændigheder« ..... I - 908

3) Fejlagtig retlig kvalifikation: Manglende forekomst af »ganske særlige omstændigheder« ..... I - 909

a) Frankrigs tilfælde ..... I - 912

b) Italiens tilfælde ..... I - 913

4) Åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder ..... I - 915

C — Det tredje anbringende ..... I - 915

Mangelfuld begrundelse ..... I - 915

Forslag til afgørelse ..... I - 917

* Originalsprog: græsk.

Indledende bemærkninger

1. I denne sag har Kommissionen i medfør af EF-traktatens artikel 173 påstået annullation af to beslutninger truffet af Rådet i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, den 21. februar 1994, hvorved en ekstraordinær støtte, ydet af Frankrig og Italien til vinproducenter med henblik på destillation af visse vine, blev betragtet som forenelig med fællesmarkedet.

2. Sagen giver mig lejlighed til at klarlægge betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, der i overensstemmelse med artikel 76 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 [1] også finder anvendelse på den fælles markedsordning for vin.

I — *De relevante retsforskrifter og retsafgørelser*

A — *EF-traktatens bestemmelser*

3. Blandt de i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber nævnte former for fællesskabspolitik anføres (afsnit II) også landbruget (artikel 38-47) udtrykkeligt som omfattet af det fælles marked, der er etableret (artikel 38).

4. I artikel 39, stk. 1, opregnes den fælles landbrugspolitiks formål, der bl.a. er følgende:

»...

b) ... at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer

c) at stabilisere markederne

...«

5. I artikel 40, stk. 2, hedder det:

»2. Med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer.

1 — Forordning af 16.3.1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1).

Alt efter varernes art skal denne markedsordning antage en af nedennævnte former:

...

c) en europæisk markedsordning.«

6. I traktatens artikel 42 hedder det:

»Bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler finder kun anvendelse på produktionen af og handelen med landbrugsvarer i det omfang, Rådet beslutter dette inden for rammerne af de bestemmelser og i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 43, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning.

Rådet kan især tillade ydelse af støtte:

a) med henblik på at beskytte bedrifter, der er ugunstigt stillet som følge af strukturelle eller naturbetingede forhold

b) inden for rammerne af økonomiske udviklingsprogrammer.«

7. I sin dom af 5. oktober 1994, Tyskland mod Rådet [2], henviste Domstolen til, at gennemførelse af en ordning, således at konkurrencen ikke fordrejes, ikke er det eneste formål, der nævnes i traktatens artikel 3, som bl.a. også bestemmer, at der indføres en fælles landbrugspolitik samt at det kunne vise sig vanskeligt at forfølge disse to formål samtidigt [3]. Den påpegede [4] med henvisning til traktatens artikel 42, første afsnit, følgende: »Man har således både anerkendt landbrugspolitikkens forrang i forhold til traktatens formål på konkurrenceområdet og Rådets kompetence til at beslutte, i hvilket omfang konkurrencereglerne skal anvendes på landbrugsområdet« [5]. Domstolen har desuden i sin tidligere dom af 29. oktober 1980, Maizena mod Rådet, bestemt, at under udøvelsen af denne beføjelse, ligesom hele gennemførelsen af landbrugspolitikken, har Rådet en vid skønsbeføjelse [6].

8. På et meget tidligt tidspunkt skønnede fællesskabslovgiver, at der med hensyn til

2 — Sag C-280/93, Sml. I, s. 5039. Denne sag omhandlede lovligheden af et toldkontingent og indførelse af særlige regler for fordeling af dette toldkontingent inden for rammerne af den fælles markedsordning for bananer.

3 — Præmis 59 og 60.

4 — Præmis 61.

5 — I denne dom gentages den afgørelse, som Domstolen traf ved dom af 29.10.1980, sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 23. Jf. også punkt 101 i generaladvokat Gulmann's forslag til afgørelse i sag C-280/93, Tyskland mod Rådet (nævnt i note 2 ovenfor).

6 — Maizena-dommen (allerede nævnt i note 5), præmis 23, in fine.

udformning og gennemførelse af en fælles landbrugspolitik straks burde indføres visse konkurrenceregler for produktion af og handel med landbrugsprodukter, og udstedte i 1962 forordning nr. 26 [7], hvorved det blev bestemt, at traktatens artikel 85-90, artikel 91, stk. 1, og artikel 93, stk. 1 og 3, første punktum, først og fremmest finder anvendelse på produktion af og handel med landbrugsvarer. Det vil sige, at det blev overladt til Rådets frie skøn, alt efter det enkelte tilfælde og inden for rammerne af reglerne for den fælles markedsordning for et landbrugsprodukt, at træffe bestemmelse om rækkevidden af de øvrige konkurrenceregler i traktaten, nemlig reglerne i artikel 92, artikel 93, stk. 2 og 3, andet og tredje punktum, samt artikel 94.

9. I denne forbindelse fandt Domstolen, at ved forordning nr. 26 »har Rådet fastsat visse almindelige bestemmelser ... med henblik på at muliggøre en begrænset anvendelse af konkurrencereglerne i landbrugssektoren; senere er der blevet fastsat nærmere bestemmelser i de forskellige landbrugsforordninger med henblik på en videre anvendelse af konkurrencereglerne i de forskellige markedssektorer« [8].

10. I henhold til traktatens artikel 92, som er en af de artikler, der kan finde anvendelse på det landbrugspolitiske område, er der dels opstillet forbud mod at yde statsstøtte, der fordrejer eller truer med at fordreje den frie konkurrence (stk. 1), dels indført en række undtagelser fra dette forbud, når det drejer sig om tilskud, der er forenelige (stk. 2) eller kan betragtes som forenelige (stk. 3) med fællesmarkedet. Der er nærmere bestemt fastsat følgende:

»1. Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

2. Forenelige med fællesmarkedet er:

a) ...

b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder

c) ...

7 — Rådets forordning af 4.4.1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer (EFT 1952-1962, s. 120).

8 — Jf. dom af 26.6.1979, sag 177/78, Pigs and Bacon Commission, Sml. s. 2161, præmis 11.

3. Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:

...

e) andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer beslutning med kvalificeret flertal.«

11. Ifølge traktatens artikel 93 er det først og fremmest Kommissionen [9] — og undtagelsesvis Rådet [10] — der fastlægger kontrollen af, om statsstøtteordninger, der enten allerede er indført eller påtænkes indført eller ændret, er forenelige med fællesmarkedet. I artiklen hedder det:

»1. Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver.

2. Finder Kommissionen — efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger — at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 92 ikke er forenelig med fællesmarkedet, eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter sig efter denne beslutning inden udløbet af den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interesseret stat, uanset bestemmelserne i artikel 169 og 170, indbringe sagen direkte for Domstolen.

På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 92 eller de i artikel 94 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet, at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter, at begæringen er fremsat.

9 — Jf. f.eks. dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 9, in fine, og af 17.3.1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun, Sml. I, s. 877, præmis 11.

10 — Jf. dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 41.

3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet i henhold til artikel 92, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.«

12. I traktatens artikel 94 hedder det:

»På forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet kan Rådet med kvalificeret flertal udstede fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 92 og 93, og især fastlægge betingelserne for anvendelsen af artikel 93, stk. 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.«

13. Ved dommen i sagen Matra mod Kommissionen [11] henviste Domstolen til sit faste synspunkt [12], nemlig at »selv om den i artikel 92 og 93 fastsatte procedure overlader et betydeligt skøn til Kommissionen og under visse betingelser til Rådet med henblik på vurdering af, om en statsstøtteordning kan forenes med fællesmarkedets krav, så følger det dog af traktatens almindelige opbygning, at denne procedure aldrig må føre til resultater, der er i strid med traktatens særlige bestemmelser« [13].

14. Som Domstolen bestemte i dommen Steinike & Weinlig [14], er forbuddet i artikel 92, stk. 1, »hverken absolut eller ubetinget, da denne artikels stk. 3 og artikel 93, stk. 2, dels tillægger Kommissionen en omfattende skønsfrihed, dels tillægger Rådet en udstrakt beføjelse til at tillade støtte ved undtagelse fra de almindelige forbud i artikel 92, stk. 1« [15].

15. Traktatens artikel 43, stk. 2 og 3, omhandler udarbejdelsen og iværksættelsen af en fælles landbrugspolitik, herunder også afløsning af nationale markedsordninger med en fælles markedsordning. Nærmere bestemt hedder det:

»2. Kommissionen fremlægger ... forslag vedrørende udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik, herunder også

11 — Nævnt i note 10 ovenfor, præmis 41.

12 — Jf. dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 11.

13 — I samme præmis 41 i dommen i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt i note 10 ovenfor, stadfæstede Domstolen sit faste synspunkt, ifølge hvilket »gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlige traktatbestemmelser end artikel 92 og 93, kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret«, jf. dom af 22.3.1977, sag 74/76, Iannelli og Volpi, Sml. s. 557, præmis 14.

14 — Nævnt i note 9 ovenfor, præmis 8.

15 — Jf. den lignende afgørelse truffet ved dommen i sagen Iannelli og Volpi, nævnt i note 13 ovenfor (præmis 11).

om afløsning af nationale markedsordninger med en af de i artikel 40, stk. 2, nævnte former for fælles ordning ...

...

På forslag af Kommissionen og efter høring af Forsamlingen udsteder Rådet, med enstemmighed i de to første etaper og derefter med kvalificeret flertal, forordninger eller direktiver eller vedtager beslutninger uden herved at begrænse rækkevidden af sine eventuelle henstillinger.

3. Rådet kan under de i foregående stykke anførte betingelser med kvalificeret flertal vedtage at lade den i artikel 40, stk. 2, omhandlede fælles ordning afløse af nationale markedsordninger, såfremt:

...«

B — *Etablering af en fælles markedsordning for vin*

16. I medfør af traktatens artikel 42 og 43 udstedte Rådet forordning nr. 822/87 [16], hvorved der skete en ny kodificering af de grundlæggende bestemmelser om den fælles markedsordning for vinsektoren. Denne fælles markedsordning for vin består i et sammensat system, som fastlægger regler for vinproduktionen og kontrollen med udviklingen i produktionskapaciteten (afsnit I, artikel 2-14) og regler for ønologiske fremgangsmåder og behandlingsmetoder (afsnit II, artikel 15-26). Forordningen definerer en prisordning og regler for intervention og andre markedssanerende foranstaltninger (afsnit III, artikel 27-51), regulerer spørgsmål om samhandelen med tredjelande (afsnit IV, artikel 52-63), indfører regler for omsætning og overgang til frit forbrug (afsnit V, artikel 64-73) og, sluttelig, indeholder almindelige bestemmelser (afsnit VI, artikel 74-87).

17. Angående følgerne af oprettelsen af en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt, i det foreliggende tilfælde for vin, gentog Domstolen i sin dom af 6. november 1990, Italien mod Kommissionen [17], sit helt

16 — Forordning nr. 822/87 (nævnt i note 1 ovenfor) afløste Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5.2.1979 om en fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1).

17 — Sag C-86/89 (Sml. I, s. 3891). Sagen omhandlede lovligheden af støtteforanstaltninger i Italien til vinproducenter med henblik på anvendelse af koncentreret druesaft og rektificeret koncentreret druesaft gennem indførelse af en national tilskudsordning.

faste synspunkt [18], nemlig, at »når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, tilkommer det Fællesskabet at søge en løsning på problemer, f.eks. problemer med vinoverskud, inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Medlemsstaterne er herefter forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, uanset om den måtte fremme Fællesskabets politik«. Og den præciserede, at »det tilkommer altså Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på dette problem inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik« [19].

18. Inden for rammerne af den fælles markedsordning for vin blev der ved forordning nr. 822/87 truffet bestemmelse om økonomiske stabiliseringsfaktorer og saneringsforanstaltninger for det pågældende marked bestående i bl.a. forebyggende (artikel 38) og obligatorisk (artikel 39) destillation, hvorom Kommissionen træffer beslutning under de betingelser og efter den fremgangsmåde, der er bestemt i artikel 38 og 39 [20].

19. Formålet med at trække visse mængder vin af lavere kvalitet ud af markedet med henblik på destillation er at fastholde priserne. Samtidig har denne foranstaltning imidlertid til formål at forvalte — eller snarere: at absorbere — overskudsmængder samt at imødegå alvorlig uligevægt på markedet. Producenterne kan fraregne den vinmængde, som leveres til forebyggende destillation, fra den mængde, der skal leveres til obligatorisk destillation.

20. I artikel 38, stk. 1 og 4, i forordning nr. 822/87 om betingelserne for forebyggende destillation hedder det:

»1. Når det synes nødvendigt under hensyntagen til høstprognosen eller med henblik på en forbedring af kvaliteten af de produkter, der bringes på markedet, kan der i hvert produktionsår foretages en forebyggende destillation af bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin fra den 1. september og til en dato, som skal fastsættes nærmere.

...

4. Rådet fastsætter på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal de almindelige regler for den i stk. 1 nævnte destillation, navnlig:

— de betingelser på hvilke destillationen foretages

18 — Jf. note 17 ovenfor, præmis 19. Jf. desuden dom af 23.1.1975, sag 51/74, Hulst, Sml. s. 79, præmis 25, af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 18, og af 14.7.1988, sag 90/86, Zoni, Sml. s. 4285, præmis 26.

19 — Jf. note 18 ovenfor, dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig (præmis 18) og Zoni-dommen (præmis 26).

20 — Jf. betragtning 44 og 45 til forordning nr. 822/87.

— kriterierne for fastsættelse af støtten, således at de fremstillede produkter kan afsættes.«

21. I artikel 38, stk. 3, bestemmes, at opkøbsprisen på den vin, der leveres til forebyggende destillation udgør 65% af orienteringsprisen [21]. Forebyggende destillation forudsætter producentens frivillige medvirken til denne fremgangsmåde.

22. Forebyggende destillation af visse vinmængder for produktionsåret 1993/1994 blev bestemt ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2094/93 af 28. juli 1993 [22].

23. Formålet med Kommissionens forordning var at imødekomme behovet for sanering og god forvaltning af markedet for bordvin. Nærmere bestemt blev det i artikel 1, stk. 1, andet afsnit, fastsat, at den mængde, som producenterne kan lade destillere, højst måtte udgøre 12 hektoliter per hektar (herefter »hl/ha«). I Frankrig svarede dette til en maksimal mængde på 3 000 000 hl.

24. I artikel 39, stk. 1 og 2, i forordning nr. 822/87 [23] om betingelserne for obligatorisk destillation hedder det:

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

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

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

21 — I artikel 27, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 822/87 hedder det:
»2. For hver af de i stk. 1 omhandlede typer bordvin fastsættes en orienteringspris, for hvert produktionsår inden den 1. august.
3. Orienteringsprisen fastsættes på grundlag af gennemsnittet af de priser, der er konstateret for den pågældende vintype i de to produktionsår, der går forud for tidspunktet for fastsættelsen, samt på grundlag af prisudviklingen i det løbende produktionsår.
...
4. Orienteringsprisen fastsættes i produktionsleddet og udtrykkes alt efter vintypen enten i ECU pr. procentvolumen pr. hl eller i ECU pr. hl.«

22 — Forordning om åbning af forebyggende destillation, som omhandlet i artikel 38 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 for produktionsåret 1993/1994 (EFT L 190, s. 23).

23 — Artikel 39, stk. 1, første afsnit, er citeret som ændret ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1236/89 af 3.5.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 822/87 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 128, s. 31).

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

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

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

25. Prisen for obligatorisk destillation gør denne til et præventivt middel i forhold til producenterne. Den ligger på omkring 25% af orienteringsprisen, idet det i henhold til artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 343/94 [24], hvorved det blev besluttet at indføre obligatorisk destillation for produktionsåret 1993/1994, blev bestemt at fastsætte opkøbsprisen på bordvine, der blev leveret til obligatorisk destillation, til 0,83 ECU/%vol./hl.

26. Den alvorlige uligevægt, som bordvinsmarkedet udviste i produktionsåret 1993/1994, medførte, at Kommissionen ved forordning nr. 343/94 besluttede at gennemføre obligatorisk destillation for en mængde på 18 200 000 hl i hele Fællesskabet. For Italiens vedkommende drejede det sig om en mængde på 12 000 000 hl, dvs. to tredjedele af den mængde, der skulle leveres til obligatorisk destillation.

27. Ved fastsættelsen af reglerne for vinmarkedet bestemte fællesskabslovgiver endvidere følgende: »gennemførelsen af et enhedsmarked, der hviler på et system med fælles priser, kan gennem visse støtteforanstaltninger blive bragt i fare; derfor bør de bestemmelser i traktaten, som åbner mulighed for at vurdere den af medlemsstaterne ydede støtte og at forbyde sådan støtte, som er uforenelig med det fælles marked, anvendes i vinsektoren« [25]. Af samme grund blev visse af traktatens bestemmelser om konkurrence gjort

24 — Forordning af 15.2.1994 om indførelse af obligatorisk destillation, som omhandlet i artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87, og om undtagelse fra visse bestemmelser om destillationens gennemførelse for produktionsåret 1993/1994 (EFT L 44, s. 9).

25 — Jf. betragtning 89 til forordning nr. 822/87.

anvendelige på vinmarkedet gennem artikel 76 i forordning nr. 822/87, hvori det hedder:

»Medmindre andet er bestemt i denne forordning, finder traktatens artikel 92, 93 og 94 anvendelse på produktion af og handel med de i artikel 1 nævnte produkter.«

28. I henhold til forordning nr. 822/87 finder traktatens artikel 93 herefter også anvendelse på vinmarkedet, og den foreskriver, at det tilkommer Kommissionen at føre kontrol med eksisterende statsstøtteordninger eller støtteforanstaltninger, som påtænkes ændret eller indført. Den pågældende artikel åbner mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan beslutte, at en støtteforanstaltning, der er indført eller påtænkes indført af en medlemsstat, er forenelig med fællesmarkedet.

29. Domstolen har i en række afgørelser beskæftiget sig med betydningen af henvisninger til traktatens artikel 92, 93 og 94 i forordninger om en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt. I Steinike & Weinligdommen [26] fandt den f.eks. vedrørende artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 865/68 af 28. juni 1968 [27], hvis indhold er identisk med indholdet i artikel 76 i forordning nr. 822/87, at »artikel 12 har til formål i medfør af traktatens artikel 42 at gøre bestemmelserne i artikel 92, 93 og 94 anvendelige på landbrugsprodukter, som er omfattet af forordning nr. 865/68, uden for så vidt at ændre arten og rækkevidden af disse bestemmelser«.

30. I sagen Pigs and Bacon Commission [28] hævdede generaladvokat Warner i sit forslag til afgørelse med udgangspunkt i den omstændighed, at artikel 21 i Rådets forordning (EØF) nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 [29] foreskrev anvendelse af traktatens artikel 92, 93 og 94 på den fælles markedsordning for svinekød med det forbehold, »andet bestemmes i denne forordning«, at »dette forbehold er vigtigt i forbindelse med spørgsmålet om 'forrang' i forholdet mellem på den ene side bestemmelserne i artikel 92, 93 og 94 og på den anden side bestemmelserne om den fælles markedsordning«.

31. Ved sin afgørelse i sagen Pigs and Bacon Commission [30] fandt Domstolen under henvisning til artikel 21 i forordning nr. 2759/75, at »det følger af denne bestemmelse, at skønt artikel 92, 93 og 94 finder fuld anvendelse på sektoren for svinekød, er anvendelsen imidlertid underordnet de bestemmelser, der gælder for den ved forordningen indførte fælles

26 — Nævnt i note 9 ovenfor, præmis 13.

27 — Forordning om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT 1968 I, s. 217).

28 — Dom nævnt i note 8 ovenfor; denne sag omhandlede spørgsmålet, om visse aktiviteter udført af en irlandsk organisationen under offentlig ret var forenelige med traktaten og den fælles markedsordning for svinekød.

29 — Forordning om den fælles markedsordning for svinekød, EFT L 282, s. 1.

30 — Dom nævnt i note 8 ovenfor, præmis 11.

markedsordning. Med andre ord kan en medlemsstats påberåbelse af artikel 92, 93 og 94 om statsstøtte ikke have forrang i forhold til bestemmelserne i forordningen om markedsordningen for den pågældende sektor«.

32. Ved dom af 24. april 1980, Kommissionen mod Italien [31], bestemte Domstolen endvidere vedrørende artikel 41 i forordning (EØF) nr. 3330/74, hvis indhold er identisk med indholdet af artikel 76 i forordning nr. 822/87, følgende: »Selv om forordningens artikel 41 foreskriver, at traktatens artikel 92 og 93 er anvendelig på fremstillingen af og handelen med de af den fælles markedsordning for sukker omfattede produkter, gør den det dog kun under et udtrykkeligt forbehold for modstående bestemmelser i selve forordningen« [32].

II — *De faktiske omstændigheder*

33. I oktober 1993 underrettede Frankrig i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, Kommissionen om en påtænkt støtte, som denne stat have besluttet at yde for at sanere vinmarkedet gennem en forhøjelse af mindsteprisen på bordvine bestemt til forebyggende destillation og gennem en tilnærmelse af denne pris til markedsprisen i det pågældende produktionsår.

34. Som begrundelse for sin beslutning anførte Frankrig, at prisen for forebyggende destillation er den samme i hele Fællesskabet, og at dette, grundet devalueringen af de nationale valutaer i Italien og Spanien, indebar en fordel for disse landes producenter, der ville modtage større beløb end de franske vinproducenter.

35. Under drøftelserne i Specialkomitéen for Landbrug den 4. februar 1994 bekendtgjorde Italien sin hensigt om at yde støtte svarende til prisforskellen mellem den forebyggende og den obligatoriske destillation uden dog — som krævet i artikel 93, stk. 3 — at underrette Kommissionen herom. Støtten skulle udbetales for en mængde på 3 000 000 hl, som var omfattet af den obligatoriske destillationsordning, mens der i samme produktionsperiode skulle destilleres i alt 12 000 000 hl i Italien.

36. Italien begrundede sin beslutning under påberåbelse af den vanskelige situation, som de italienske vinproducenter, navnlig de, der befandt sig i Syditalien, som Den Italienske Republiks repræsentant påpegede under den mundtlige forhandling, ville blive stillet i som følge af foranstaltningen med obligatorisk destillation, der vedrørte to tredjedele af

31 — Sag 72/79, Sml. s. 1411; denne sag omhandlede refusion til producenterne af lageromkostninger for sukker i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19.12.1974 om den fælles markedsordning for sukker (ET L 359, s. 1).

32 — Præmis 13.

den samlede produktion, og som følge af den lave pris på de vinmængder, der var bestemt til destillation.

37. Den 10. november 1993 besluttede Kommissionen at indlede den i traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit, nævnte procedure over for den franske støtteforanstaltning.

38. Under Rådets møde den 21. og 22. februar 1994 anmodede den franske og den italienske regering formelt om tilladelse til at yde den omtvistede støtte. Den 21. februar 1994 besluttede Rådet enstemmigt i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, ved to beslutninger rettet til henholdsvis Frankrig og Italien, at de pågældende støtteforanstaltninger var forenelige med fællesmarkedet for så vidt angik produktionsåret 1993/1994.

39. Rådet beslutninger blev ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, men bekendtgjort over for Kommissionen ved skrivelse af 11. marts 1994 fra generalsekretæren for Rådet for Den Europæiske Union.

40. Nærmere bestemt godkendte Rådet, at der blev ydet en supplerende støtte til de franske vinproducenter for produktionsåret 1993/1994 på højst forskellen mellem 24 FF/%vol./hl, som var markedsprisen i det pågældende produktionsår, og EF-minimumsprisen på 2,06 ECU/%vol./hl (forskellen var på cirka 8 FF) for forebyggende destillation. På denne måde blev prisen for forebyggende destillation lig med markedsprisen på vin i det pågældende produktionsår.

41. Ved Rådets beslutning (artikel 1) skulle den pågældende hjælp tilgå de franske producenter, hvis udbytte ikke oversteg 90 hl/ha, og som leverede mindst følgende mængder til forebyggende destillation:

— 10 hl/ha for et udbytte på mellem 78 og 82 hl/ha, eller

— 11 hl/ha for et udbytte på mellem 82 og 86 hl/ha, eller

— 12 hl/ha for et udbytte på mellem 86 og 90 hl/ha.

Støtten skulle kun kunne ydes for op til 9 hl/ha pr. producent.

42. Rådet godkendte endvidere, at de italienske vinproducenter fik ydet en supplerende støtte, der i henhold til beslutningens artikel 1:

— skulle ydes for obligatorisk destillation af højst 3 000 000 hl bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin, som var fremstillet i Italien i produktionsåret 1993/1994

— højst måtte udgøre forskellen mellem minimumsopkøbsprisen til forebyggende destillation (2,06 ECU/%vol./hl) og minimumsopkøbsprisen til obligatorisk destillation (0,83 ECU/%vol./hl).

Prisen for obligatorisk destillation blev altså lig med prisen for forebyggende destillation.

43. Kommissionen har anført, at Rådets to beslutninger forvrider konkurrencen og indfører et prisstøtteniveau, der ligger højere end niveauet i den fælles markedsordning for vin. Endvidere påpeger Kommissionen, at beslutningerne svækker destillationsordningens præventive virkning, der er nødvendig for at kunne styre markedet, at de gør det umuligt for Kommissionen at udføre sine forvaltningsopgaver, og at de gør det vanskeligt at gennemføre fremtidige revideringstiltag af den gældende ordning, som kunne bibringe til en løsning af adskillige problemer på det pågældende marked. Ved stævning af 25. april 1994 har Kommissionen derfor påstået annullation af Rådets beslutninger. Den Franske Republik og Den Italienske Republik er trådt ind i sagen med skriftlige indlæg til støtte for Rådets påstande.

III — *Kommissionens anbringender til støtte for påstanden om annullation*

44. Kommissionen har påpeget, at der inden for de sidste tiår er sket en stigning i antallet af tilfælde, hvori Rådet har gjort brug af den beføjelse, det har i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, særligt på landbrugsområdet, og har betragtet forskellige statsstøtteordninger som forenelige med fællesmarkedet [33] på trods af Kommissionens indvendinger med hensyn til lovligheden af den fulgte fremgangsmåde. Derfor har den anlagt sag med påstand om annullation af Rådets to beslutninger af 21. februar 1994.

33 — Kommissionen har henvist (s. 3 i sin replik) til sådanne beslutninger på landbrugsområdet, hvoraf de 17 vedrører vinsektoren. Den tilføjer, at selv om der i tidsrummet fra 1960 til 1967 slet ingen afgørelser var af denne art, så var der i tidsrummet fra 1967 til 1983 kun 14, mens de øvrige 23 er blevet udstedt i tidsrummet fra 1984 til 1994. Hvad særligt angår vinsektoren anfører den, at der i tidsrummet fra 1960 til 1984 blev udstedt 2 sådanne beslutninger (i 1975 og i 1976), mens de øvrige 15 blev udstedt inden for det sidste tiår, hvoraf de 8 blev udstedt i tidsrummet fra 1989 til 1994.

45. Ved sine anbringender har Kommissionen anfægtet såvel den eksterne som den interne lovlighed, og de indeholder hovedsageligt to problemstillinger. For det første er det nødvendigt at fastlægge, i hvilket omfang traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, i henhold til traktatens artikel 42 og i henhold til artikel 76 i forordning nr. 822/87, finder anvendelse på produktion af og handel med produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for vin, samt at definere Rådets beføjelser i denne henseende. Dernæst bør det fastlægges, i hvilket omfang der er tale om opfyldelse af de i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, nævnte forudsætninger, ifølge hvilke det kræves, at »ganske særlige omstændigheder« taler for, at der træffes beslutninger om godkendelse af statsstøtte, og det bør herefter vurderes, om beslutningsgrundlaget er ufuldstændigt eller fejlagtigt. Det vil kort sagt sige, at Kommissionen betvivler, om de formelle og de faktiske forudsætninger for anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, er opfyldt.

1) Fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, i forbindelse med den fælles markedsordning for vin

A — *Det første anbringende*

46. Først og fremmest har Kommissionen anført (s. 3 i stævningen), at der er sket en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, der så ganske afgjort ikke kun finder anvendelse i forbindelse med det kapitel, der omhandler konkurrence, men som ikke kan bevirke, at støtteforanstaltninger, der er i modstrid med andre bestemmelser i traktaten bortset fra dem, der er nævnt i artikel 92, 93 og 94, kan betragtes som lovlige. Kommissionen hævder, at Rådet er inkompetent og har gjort sig skyldig i procedurefordrejning, for så vidt den anfægtede bestemmelse i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, er blevet anvendt som begrundelse for at fravige reglerne i den fælles markedsordning for vin. Under henvisning til manglende overholdelse af den i artikel 43 omhandlede fremgangsmåde ved ændring af reglerne for en fælles markedsordning, som f.eks. obligatorisk forslag fra Kommissionen og høringen af Europa-Parlamentet, gøres det indirekte gældende, at visse væsentlige formforskrifter også er blevet tilsidesat.

47. Først skal jeg bemærke, at fællesskabslovgiver ikke ved forordning nr. 822/87 har indført en nyskabelse, idet sidste del i alle forordninger om oprettelse af en fælles markedsordning for et bestemt landbrugsprodukt indeholder en række almindelige bestemmelser, der omfatter en særlig artikel, svarende til artikel 76, i henhold til hvilken traktatens artikel 92, 93 og 94 finder anvendelse på produktion af og handel med de i

forordningens første artikel nævnte produkter, medmindre andet er bestemt i forordningen [34].

48. Under henvisning til ordlyden i traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, har Kommissionen imidlertid hævdet, at Rådet, under udøvelse af de særlige beføjelser, som denne bestemmelse tillægger det, kun kan fravige bestemmelserne i traktatens artikel 92 eller de i traktatens artikel 94 nævnte forordninger, men ikke fravige de regler, der gælder for de fælles markedsordninger.

49. Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at de anfægtede beslutninger udgør en åbenbar overtrædelse af de for den fælles markedsordning for vin gældende bestemmelser, dvs. bestemmelserne i forordning nr. 822/87, der giver mulighed for i henhold til forvaltningskomitéproceduren at fravige reglerne for det pågældende marked med henblik på at imødegå konjunkturbestemte vanskeligheder.

50. Domstolen har i en række sager beskæftiget sig med spørgsmålet om medlemsstaternes overtrædelse af reglerne for de fælles markedsordninger for et landbrugsprodukt. Til støtte for sine anbringender har Kommissionen påberåbt sig denne praksis.

51. I dommen af 7. februar 1979, Frankrig mod Kommissionen [35], udtalte Domstolen nemlig, at »ved gennemførelsen af fællesskabsreglerne kan medlemsstaterne ikke ensidigt træffe supplerende foranstaltninger, der kan bringe ligebehandlingen af erhvervsdrivende i hele Fællesskabet i fare, og således fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne« [36].

52. I en anden forbindelse end den i førnævnte dom omhandlede, nemlig i forbindelse med den fælles markedsordning for svinekød, fandt Domstolen ved dom af

34 — Dette var f.eks. tilfældet med artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 28.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179); med artikel 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169); med artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 2358/71 af 26.10.1971 om den fælles markedsordning for frø (EFT 1971 III, s. 787); med artikel 31 i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18.5.1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423); med artikel 21 i forordning (EØF) nr. 2759/75 om den fælles markedsordning for svinekød (nævnt i note 29 ovenfor); med artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 2777/75 af 29.10.1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (EFT L 282, s. 77); med artikel 44 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 1); med artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 426/86 af 24.2.1986 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grøntsager (EFT L 49, s. 1); med artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 af 30.6.1992 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 181, s. 21), og med artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 404/93 af 13.2.1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1).

35 — Forenede sager 15/76 og 16/76, Sml. s. 321; dette tilfælde omhandlede fremgangsmåden ved medlemsstaternes afregning for udgifter finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

36 — Præmis 31.

29. november 1978, Pigs Marketing Board [37], at »medlemsstaterne, når Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 40 har oprettet en fælles markedsordning inden for en bestemt sektor, er forpligtede til ikke at gøre undtagelser fra denne ordning eller i øvrigt tilsidesætte den« [38].

53. Jeg finder ikke, at ovennævnte praksis bidrager til en løsning af de i denne sag rejste problemer, eftersom den helt klart vedrører medlemsstaternes forpligtelser ved indførelse af en fælles markedsordning for en bestemt sektor, men ikke refererer til Rådets beføjelser på området, idet disse er fastlagt i andre bestemmelser.

54. I artikel 42 tillægger selve traktaten Rådet beføjelse til at anvende bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler (artikel 85-95) på produktion af og handel med landbrugsprodukter. Som tidligere nævnt, er det i artikel 76 i forordning nr. 822/87 udtrykkeligt bestemt, at traktatens artikel 92, 93 og 94 finder anvendelse på den fælles markedsordning for vin. Jeg mener derfor, at henvisningen til artikel 92, 93 og 94 skal forstås således, at disse bestemmelser er blevet integreret i den fælles markedsordning for vin. Ved at gøre brug af sine beføjelser kan Rådet træffe foranstaltninger, der afviger fra de for dette marked gældende bestemmelser. Følgelig udgør artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, tilstrækkeligt grundlag til at træffe lignende foranstaltninger, der indebærer, at statsstøtte, som gives til vinproducenter i nogle af medlemsstaterne, betragtes som forenelig med fællesmarkedet. Jeg mener altså ikke, at der er hold i argumentet om, at Rådet skulle have fulgt de i traktatens artikel 42 og 43 nævnte fremgangsmåder, da det ved de anfægtede beslutninger traf den pågældende foranstaltning. Ud fra en retlig betragtning mener jeg heller ikke, at den omstændighed, at forordning nr. 822/87 er baseret på artikel 42 og 43, hvori Kommissionens forslag og høringen af Parlamentet er væsentlige formforskrifter, har medført, at Rådet i dette tilfælde er blevet frataget sine beføjelser, som omhandlet i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, eller er blevet pålagt at følge en fremgangsmåde, der indbefatter et sådant forslag og en sådan høring [39].

55. I dommen Steinike & Weinlig [40] påpegede Domstolen med en tilsvarende

37 — Sag 83/78, Sml. s. 2347, præmis 56. Jf. desuden lignende løsninger som i Domstolens afgørelse i dommen Pigs and Bacon Commission, præmis 14 (nævnt i note 8 ovenfor), der omhandlede svinekødssektoren, og i dommen af 18.5.1977, sag 111/76, Van den Hazel, Sml. s. 901, præmis 13, der omhandlede den fælles markedsordning for fjerkræ til slagtning.

38 — Netop denne faste praksis afspejles også i dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 19 (nævnt i note 17 ovenfor).

39 — Netop dette har generaladvokat Sir Gordon Slynn argumenteret for i sit forslag til afgørelse i sag 253/84, GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, hvori der blev afsagt dom den 15.1.1987 (Sml. s. 123), og hvori han rejste spørgsmål om lovligheden af en beslutning truffet af Rådet, hvormed det blev antaget, at det var foreneligt med fællesmarkedet, at Forbundsrepublikken Tyskland ydede støtte i form af en nedsættelse af momsen med 5% af prisen (uden moms), som køberen af et landbrugsprodukt betalte (jf. særligt s. 146). Domstolen undlod at tage stilling i sagen og afviste erstatningskravet fra sagsøgeren GAEC.

40 — Nævnt i note 9 ovenfor, præmis 13.

henvisning til traktatens artikel 92, 93 og 94, at den »har til formål i medfør af traktatens artikel 42 at gøre bestemmelserne i artikel 92, 93 og 94 anvendelige på landbrugsprodukter, som er omfattet af forordning nr. ... uden for så vidt at ændre arten og rækkevidden af disse bestemmelser«. Ser man herefter på retspraksis, kommer man i første omgang til den konstatering, at den pågældende henvisning betyder, at alle disse bestemmelser kan finde anvendelse, og dermed også bestemmelsen i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, i det omfang Rådet måtte finde det formålstjenligt og naturligvis opfylder de heri opstillede betingelser. Jeg tror, at dette er meningen med henvisningen i artikel 76 i forordning nr. 822/87 til traktatens artikel 92, 93 og 94.

56. Kommissionen har anført, at en støtteforanstaltning, der har til formål at sikre producenternes indkomst, således som i sagen GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen [41], er karakteriseret derved, at den ydes uden for rammerne af den fælles markedsordning for et bestemt produkt. En sådan foranstaltning kunne derfor have sit lovlige grundlag i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, hvorved der ikke sker indgreb i en ordning indført ved den pågældende fælles markedsordning, mens det modsatte er tilfældet med de anfægtede rådsbeslutninger, der strider direkte mod den retlige ramme for den fælles markedsordning for vin.

57. Jeg finder, at den omstændighed, at der i forordning nr. 822/87 også henvises til artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, skal fortolkes således, at det gøres muligt for Rådet at fravige de i artikel 92 nævnte bestemmelser om statsstøtte og de i artikel 94 omhandlede forordninger, men at dette til enhver tid kun gælder i forbindelse med de statsstøtteordninger, der er blevet indført eller påtænkes indført, og som vedrører den fælles markedsordning for vin.

58. Den omtvistede bestemmelse i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, har til formål i et bestemt tilfælde at give mulighed for indførelse af en særlig støtteordning eller -foranstaltning for et bestemt tidsrum (f.eks. produktionsåret 1993/1994), nemlig når der foreligger visse begrundelser, hvis lovlighed vil blive gennemgået i det følgende. I øvrigt er den beslutning, som Rådet træffer konkret, af individuel og ikke af generel regelfastsættende karakter, idet den vedrører en bestemt produktion, omhandler en bestemt støtteforanstaltning, som en medlemsstat yder til vinproducenter, og ikke udgør en ændring af den eksisterende retlige ramme for den fælles markedsordning for vin. Dette er også grunden til, at forordning nr. 822/87 fortsat er gældende for så vidt angår samtlige dens bestemmelser. Det vil sige, at i modsætning til de beføjelser, som Rådet tillægges i kraft af artikel 92, stk. 3, litra e), og artikel 94, og som sigter på iværksættelse af almindelige foranstaltninger, så er der her tale om tildeling af beføjelsen til in concreto at tillade en særlig støtteforanstaltning under en bestemt omstændighed.

59. Jeg mener, at de af Frankrig og Italien indførte støtteforanstaltninger er omfattet af henvisningen til traktatens artikel 92, 93 og

41 — Nævnt i note 39 ovenfor.

94. I øvrigt ville et yderligere retligt grundlag kun være påkrævet, for at et forhold ikke strider mod traktatens artikel 92, såfremt der er tale om, at der ved en af Rådet godkendt støtteforanstaltning sker en fravigelse af de særlige bestemmelser, der er uden relation til den regulerede landbrugssektor, f.eks. fiskale bestemmelser [42].

60. Hvis man godtog Kommissionens synspunkt og fortolkede den pågældende bestemmelse snævert i den forstand, at den kun vedrører konkurrenceområdet og ikke tillige landbrugsområdet, dvs. uden at tiltræde den principielle anvendelse af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, for Rådets vedtagelse, under ganske særlige omstændigheder, af foranstaltninger for vinsektoren, og ved på den måde at tilsidesætte ånden i traktatens artikel 92, 93 og 94 herom, ville det føre til vilkårlig forskelsbehandling, hvilket er i modstrid med den udtrykkelige bestemmelse i traktatens artikel 42.

61. Det kan ikke betvivles, at artikel 92, 93 og 94 finder anvendelse på produkter omfattet af forordning nr. 822/87, hvorved det af Domstolens praksis fremgår [43], at der ikke »for så vidt [er sket en ændring af] arten og rækkevidden af disse bestemmelser«. Rådet har blot udført den opgave, traktaten har pålagt det, og som efter Domstolens opfattelse [44], således som jeg vil redegøre for i det følgende, består i, inden for rammerne af en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt, at vurdere, »om særlige økonomiske omstændigheder, der er gældende i en af medlemsstaterne, retfærdiggør tilpasninger af fællesskabsordningen«.

62. Sammenfattende kan det altså siges, at i spørgsmålet om statsstøtte har traktaten indført visse sikkerhedsventiler, og den giver udtrykkeligt, under visse forudsætninger, Rådet det sidste ord.

63. Det fremgår af en gennemgang af traktatens bestemmelser om statsstøtte, for det første, at Rådet tillægges beføjelse til at udvide rammen for støtteforanstaltninger, der kan antages at være forenelige med fællesmarkedet. Nærmere bestemt kan Rådet ved kvalificeret flertal og på forslag af Kommissionen [artikel 92, stk. 3, litra e)] bestemme, hvilke øvrige kategorier af støtte der »kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet« [45], dvs. ved en forordning fastsætte de pågældende støtteforanstaltninger [46].

42 — Dette kan udledes af punkt 17 og 18 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sag C-438/92, Rustica Semences, hvori der blev afsagt dom den 14.7.1994, Sml. I, s. 3519.

43 — Dommen i sagen Steinike & Weinlig (præmis 13) anført i note 9 ovenfor.

44 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i note 31 ovenfor (præmis 18).

45 — Jf. Domstolens dom af 18.5.1993, forenede sager C-356/90 og C-180/91, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2323, præmis 26.

46 — I dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i note 45 ovenfor (præmis 30), der omhandlede Rådets sjette direktiv 87/167/ØØF af 26.1.1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 69, s. 55), traf Domstolen afgørelse om, »at Rådet i overensstemmelse med *formålet* med artikel 92, stk. 3, og med udgangspunkt i antagelsen af, at støtten til skibsbygningsindustrien er traktatstridig, har taget hensyn til en række økonomiske og sociale krav, og herudfra gjort brug af den i traktaten anerkendte mulighed for alligevel at anse støtten for forenelig med fællesmarkedet, såfremt den overholder de i direktivet indeholdte undtagelseskriterier«.

64. For det andet giver artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, Rådet det sidste ord med hensyn til ved enstemmighed at træffe beslutning om iværksættelse af en foranstaltning, såfremt det vurderer, at en bestemt statsstøtteforanstaltning er i overensstemmelse med fællesmarkedet. Det vil sige, at Rådet er den institution, som, når der foreligger »ganske særlige omstændigheder«, i sidste ende kan træffe beslutning om, at visse støtteforanstaltninger er forenelige med fællesmarkedet.

65. For det tredje kan Rådet, i medfør af traktatens artikel 94 på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, med kvalificeret flertal, udstede fornødne forordninger med henblik på anvendelse af traktatens artikel 92 og 93, hvilket foreløbig ikke er sket.

66. Heraf følger, at Rådet, da det anvendte den i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, angivne fremgangsmåde, ikke har anvendt den pågældende bestemmelse fejlagtigt på den fælles markedsordning for vin, og det har heller ikke ændret den retlige ramme for dette marked uden at følge den i traktatens artikel 43, stk. 2 og 3, angivne fremgangsmåde, således som Kommissionen ellers hævder. Rådet var altså den institution (rationae materiae), der havde kompetencen til at vedtage de to beslutninger, forudsat at betingelserne i den omtvistede bestemmelse blev overholdt.

67. Kommissionen har videre anført, at Rådet har tilsidesat visse væsentlige formforskrifter, hvortil utvivlsomt også hører det i traktatens artikel 43, stk. 2, tredje afsnit, omhandlede forslag fra Kommissionen og høringen af Europa-Parlamentet, hvis overholdelse er obligatorisk, når der etableres en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt. På baggrund af ovenstående gennemgang mener jeg, at de to anfægtede beslutninger ikke ændrer bestemmelserne i forordning nr. 822/87 om den fælles markedsordning for vin, og at det følgelig ikke var nødvendigt at følge den i traktatens artikel 43 nævnte fremgangsmåde.

2) Procedurefordrejning

68. »Procedurefordrejning« som begrundelse for en påstand om annullation af en fællesskabsinstitutions akt er en særlig variant af den bredere ugyldighedsgrund »magtfordrejning« [47]. Det betyder, at den kompetente institution ved at fordreje bestemmelser, der fastlægger proceduren for en bestemt beslutningstagning, har fulgt en anden fremgangsmåde, der egentlig er beregnet for et andet formål, og har derefter udstedt akten.

69. Kommissionen har anført, at Rådet, i stedet for at foretage en ændring af forordning nr. 822/87 efter den i traktatens

47 — Jf. f.eks. dom af 12.6.1958, sag 2/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 101), og af 21.6.1988, forenede sager 32/87, 52/87 og 57/87, ISA mod Kommissionen, Sml. s. 3305, præmis 19. I dommen i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt i note 10 ovenfor (præmis 25), anfører Domstolen udtrykkeligt, at den også fører kontrol med procedurefordrejning.

artikel 43 nævnte fremgangsmåde ved at udstede en ny forordning, har valgt at nå det samme mål, nemlig at ændre den fælles markedsordning for vin, ved at følge fremgangsmåden i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, og ved, med henblik herpå, at udstede de to anfægtede beslutninger. Kommissionen anfører, at dette ofte er sket, navnlig siden 1980'erne, og for så vidt angår vindestillation siden 1989. Således har Rådet i virkeligheden ændret de regler, der gælder for den fælles markedsordning for vin og undladt at overholde den i artikel 43 nævnte fremgangsmåde. Samtidig har det tilsidesat bestemmelserne i forordning nr. 822/87, som indeholder særlige regler for imødegåelse af konjunkturbestemte vanskeligheder, med den forskel, at de heri omhandlede undtagelser tillader, at der træffes strukturelle foranstaltninger, som imidlertid ikke berører de grundlæggende mekanismer i forvaltningen af den fælles markedsordning for vin. Derfor skal der ske en annullation af beslutninger, der træffes på denne måde, eftersom den pågældende praksis for så vidt angår den fælles markedsordning for vin, og særlig for Frankrigs og Italiens vedkommende, godtgør, at der foreligger procedurefordrejning.

70. Med henvisning til ovenstående gennemgang af rækkevidden af anvendelsen af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, mener jeg, at udstedelsen af de to anfægtede beslutninger ikke indebærer procedurefordrejning, og at der ikke er sket en krænkelse af Kommissionens principielle kompetence til at spille den afgørende rolle i den i traktatens artikel 43 nævnte fremgangsmåde for vedtagelse af regler om en fælles markedsordning. Dertil kommer, at der med Rådets udøvelse af dets særlige beføjelse heller ikke er tale om tilsidesættelse af nødvendigheden af, at der foreligger en sammenhæng med traktatens øvrige bestemmelser, således som Domstolen har bestemt [48].

71. I sidste ende mener jeg ikke, at der kan gives medhold i Kommissionens påstand om annullation af de anfægtede beslutninger fra Rådet, idet jeg ikke finder, at der er sket en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit. Heraf følger, at Rådet var den institution, der havde kompetencen til at træffe de pågældende beslutninger, og at det ikke har tilsidesat de i traktatens artikel 43 nævnte væsentlige formforskrifter, ligesom det ikke har gjort sig skyldig i procedurefordrejning.

B — *Det andet anbringende*

72. Med sit andet anbringende, som fremføres subsidiært, hævder Kommissionen for det første, at der ikke forelå »ganske særlige omstændigheder«, således som der sammen med andre betingelser kræves efter traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, for, at en ydet eller påtænkt støtte fra en medlemsstat kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet

48 — Jf. dommen i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt i note 10 ovenfor (præmis 41 og 42).

(s. 6 i stævningen og s. 12 i replikken). Kommissionen anfører altså, at de omstændigheder, som Rådet påberåber sig, ikke danner grundlag for »ganske særlige omstændigheder«, at der er sket en fejlagtig retlig kvalifikation og derved også en fejlagtig indplacering under den gældende retsregel. Det er derfor, Kommissionen påstår annullation af de to beslutninger, hvis begrundelse angiveligt ikke er lovlig (s. 7 og 8 i stævningen). For det andet påstår Kommissionen annullation med den begrundelse, at Rådet uretmæssigt gjorde brug af sit i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, omhandlede skøn, da det foretog en åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder og vedtog de to beslutninger (s. 6 i stævningen). Disse anbringender blev gentaget af Kommissionens repræsentant under den mundtlige forhandling.

73. For at Domstolen skal kunne tage Kommissionens andet anbringende (eller rettere: sæt af anbringender) til følge, skal det godtgøres, at de konklusioner, som Rådets kvalifikation førte til, er fejlagtige objektivt set, og uden at der er den mindste tvivl herom.

74. Jeg skal derfor gå over til at gennemgå rækkevidden af Rådets beføjelser i henhold til artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, betydningen af begrebet »ganske særlige omstændigheder« og spørgsmålet, om der er tale om fejlagtig retlig kvalifikation eller en åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder for Frankrigs og Italiens vedkommende.

1) Rækkevidden af Rådets beføjelser i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit

75. Ser man herefter på artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, kan det umiddelbart udledes, at Rådet har en vidtgående skønsfrihed for så vidt angår det hensigtsmæssige ved visse foranstaltninger (»kan med enstemmighed beslutte«), og desuden at det er Rådet, der fastslår, hvornår de ganske særlige omstændigheder foreligger, som udgør conditio sine qua non for at træffe beslutning om, at en ydet eller påtænkt statsstøtte skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

76. I fast praksis har Domstolen udtalt [49], at især i forbindelse med den fælles landbrugspolitik »[har] fællesskabsinstitutionerne [...] under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten, en vidtgående skønsfrihed«. Det vil sige »på et område, der forudsætter en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, som det er tilfældet inden for den fælles landbrugspolitik, efter

49 — Denne praksis afspejles i dommen af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 31.

Domstolens faste praksis har et vidt skøn med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes« [50].

77. Derudover har Domstolen i adskillige tilfælde truffet afgørelser i spørgsmål om rækkevidden af fællesskabsinstitutionernes kompetence inden for rammerne af de i traktatens fastsatte beføjelser, men hensyn til konkurrence og landbrugspolitik og i spørgsmål om den kontrol, den kan føre, når de pågældende institutioner har vidtrækkende skønsfrihed [51]. Domstolen tiltræder således, at Rådet for så vidt angår den fælles markedsordning for et produkt har vidtrækkende skønsfrihed, og med dette som udgangspunkt fastsætter Domstolen omfanget af sin kontrol [52]. I dommen af 29. oktober 1980, Roquette Frères mod Rådet [53], bestemte Domstolen, at »når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendigvis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indhold og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund. Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence, må den efterprøvende ret begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller

50 — Jf. dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 27. Desuden dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 30, af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 23 og 24, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14.

51 — Domstolens praksis giver adskillige eksempler på afgørelser omhandlende Kommissionens beføjelser i henhold til traktatens artikel 92 og artikel 93, stk. 2 og 3. F.eks. i dommen i sagen Matra mod Kommissionen, nævnt i note 10 ovenfor (præmis 24), hvori Domstolen i henhold til fast praksis bestemte, at »Kommissionen ved anvendelsen af traktatens artikel 93, stk. 3, har et vidt skøn, bl.a. hvad angår de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan«. Og den tilføjede (præmis 25), at inden for rammerne af denne legalitetskontrol skal Domstolen begrænse sit skøn til at efterprøve, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sit skøn som følge af en urigtig opfattelse af de faktiske forhold eller en åbenbart urigtig bedømmelse af disse eller som følge af magtfordrejning eller procedurefordrejning. Jf. desuden tilsvarende afgørelser (vedrørende rækkevidden af Kommissionens beføjelser i medfør af artikel 92, stk. 3), truffet i tidligere sager, nemlig dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 18, af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 49, af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 56, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 34. Jf. tillige dom af 11.7.1985, sag 42/84, Remia mod Kommissionen, Sml. s. 2545, præmis 34, som omhandlede kontrollen med fastsættelse af den tilladte varighed af en konkurrenceklausul omfattet af en aftale om virksomhedsoverdragelse i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, af 7.5.1987, sag 255/84, Nachi Fujikoshi mod Rådet, Sml. s. 1861, præmis 21, der omhandlede Rådets pålæg om endelig antidumpingafgift på indførsel af visse kuglelejer med oprindelse i Japan og Singapore, og dom af 22.1.1976, sag 55/75, Balkan-Import-Export, Sml. s. 3, præmis 8 og 9, vedrørende gyldigheden af opkrævede monetære udligningsbeløb ved samhandel mellem medlemsstater og tredjelande; opkrævningen af disse beløb sker i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 af 12.5.1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT L 106, s. 1).

52 — I sagen GAEC de la Ségaude mod Rådet og Kommissionen, nævnt i note 39 ovenfor, havde Rådet vedtaget den omtvistede beslutning i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, for at kompensere for tyske landmænds indkomsttab, der skyldtes den gradvise afskaffelse af ordningen med de monetære udligningsbeløb. GAEC anlagde sag med påstand om erstatning for sit tab. Domstolen bestemte (præmis 20 og 21), at sagsøgeren ikke havde ført tilstrækkelige beviser til støtte for sit anbringende, og den undlod at tage stilling, mens generaladvokat Sir Gordon Slynn i sit forslag til afgørelse betvivlede, i hvilket omfang der var tale om de i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, nævnte ganske særlige omstændigheder. Han anerkendte naturligvis, at den gradvise afvikling af de positive monetære udligningsbeløb, som gør det muligt for et land at bevare en stærk valuta samtidig med relativt billig import, medførte nedgang i de tyske landmænds indkomster. Og han nåede frem til, at Rådets beslutning ikke »i sig selv er ulovlig, fordi den er udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, men at den er det, fordi Rådet har overskredet sine beføjelser, idet det ikke er blevet godtgjort, at beslutningen som krævet i bestemmelsen er tilstrækkeligt begrundet i ganske særlige omstændigheder« (Sml. 1987, s. 147).

53 — Sag 138/79, Sml. s. 3333, præmis 25, angående fastsættelse af de grundlæggende kvoter ved produktion af isoglucose. Denne afgørelse fulgte Domstolens dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, præmis 14, der omhandlede restitution for produktion af kartoffelstivelse.

magtfordrejning, eller om den klart har overskredet grænserne for sit frie skøn« [54].

78. Domstolen, der således ikke i sådanne tilfælde har beføjelse til at udskifte den besluttende institutions skøn med sit eget skøn, bør under hensyn til de beviser, parterne har fremlagt, og de heroverfor fremlagte svar fra modparten, sikre sig, at der hverken foreligger en vildfarelse vedrørende de faktiske omstændigheder, som kunne have betydning for gyldigheden af Rådets to beslutninger [55], idet de ikke er henført under begrebet »ganske særlige omstændigheder«, men naturligvis heller ikke er anlagt en åbenlyst fejlagtigt vurdering af de pågældende omstændigheder.

79. I den foreliggende sag bemærkes endvidere, at de utilfredsstillende forhold på vinmarkedet, som nødvendiggør, at der træffes visse drastiske foranstaltninger, nærmere bestemt indførelse af destillationsforanstaltningen, gør det tydeligt, at der er tale, hvis ikke om en konflikt, så i det mindste om et forsøg på at opnå acceptabel forenelighed mellem to ligeværdige formål i den i traktatens artikel 39 nævnte fælles landbrugspolitik, som i henhold til stk. 1 er »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard« [litra b)] og »at stabilisere markederne« [litra c)]. For at løse denne konfliktsituation er Rådets og Kommissionens fremgangsmåder forskellige, således som det fremgår af de indgivne sagsakter: Rådet forfølger det første formål, mens Kommissionen forfølger det andet.

80. I Crispoltoni-dommen definerede Domstolen [56] den måde, hvormed eventuelle modstridende elementer mellem målsætningerne i den fælles landbrugspolitik skal imødegås. Den udtalte følgende: »Ved forfølgelsen af de i traktatens artikel 39 nævnte mål for den fælles landbrugspolitik skal Fællesskabets institutioner sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte formål betragtes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet på grund af de omstændigheder eller økonomiske forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger« [57]. Den fortsatte: »[det må] undgås udelukkende at lægge vægten på et enkelt af disse mål i et sådant omfang, at det bliver umuligt at gennemføre andre mål« [58] og at »en ensidig bestræbelse for at nå det mål at

54 — I dommen i sagen Ianelli og Volpi, nævnt i note 13 ovenfor (præmis 11), bestemte Domstolen, at »artikel 92 og 93 tillægger Kommissionen en omfattende skønsfrihed og Rådet en udstrakt beføjelse til at tillade statsstøtte ved undtagelse fra det almindelige forbud i artikel 92, stk. 1«.

55 — Jf. punkt A, in fine, i generaladvokat Gand's forslag til afgørelse i sag 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi mod Den Høje Myndighed, hvori der blev afsagt dom den 8.2.1966, Sml. 1965-1968, s. 167.

56 — Nævnt i note 49 ovenfor (præmis 32). Den omhandlede den fælles markedsordning for uforarbejdet tobak, som tillige var karakteriseret af overproduktion og ordningen med maksimale garantimængder for hele fællesmarkedet i den pågældende sektor.

57 — Jf. f.eks. dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan-Import-Export, Sml. s. 1091, præmis 24.

58 — Jf. særligt dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 41, der omhandlede den fælles markedsordning for korn og tærskelprisen for hård hvede.

sikre producenterne og de med forarbejdningen beskæftigede en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af deres individuelle indkomster, ville indebære en alvorlig risiko for på et marked, præget af overproduktion, at umuliggøre gennemførelsen af nævnte mål, dvs. stabilisering af det pågældende marked« [59].

81. Jeg mener, at Rådet med de to anfægtede beslutninger først og fremmest søger at bringe overensstemmelse mellem modstridende formål i traktatens artikel 39 for så vidt angår vinmarkedet, og eftersom det har vidtrækkende skønsfrihed, var Rådet den institution, der havde kompetence til at skønne, i hvilket omfang de eksisterende forstyrrelser på det pågældende marked i en medlemsstat kunne berettige til, at der ad hoc blev truffet en justerende foranstaltning.

82. Da vi nu beskæftiger os med betydningen af begrebet »ganske særlige omstændigheder«, er det nødvendigt at undersøge, om Rådet in casu foretog et fejlagtigt skøn, da det vurderede, at de faktiske omstændigheder dannede grundlag for, at der forelå »ganske særlige omstændigheder« eller om det ved beslutningerne af 21. februar 1994 klart overskred grænserne for sit frie skøn.

59 — Præmis 34 i Crispoltoni-dommen, nævnt i note 49 ovenfor.

2) Betydningen af begrebet »ganske særlige omstændigheder«

83. Jeg mener, at udtrykket »ganske særlige omstændigheder« i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, indebærer noget ekstraordinært og uforudsigeligt eller i hvert fald noget ikkepermanent, ikke-varigt og under alle omstændigheder noget, der afviger fra det normale. Det vil sige, at en kronisk utilfredsstillende situation inden for det givne økonomiske aktivitetsområde og navnlig en landbrugssektor umuligt ipso facto kan være omfattet af begrebet »ganske særlige omstændigheder«, medmindre der er indtruffet andre ekstraordinære og ikkepermanente omstændigheder, som berettiger hertil. Jeg mener, at det i sidste ende skal afgøres for hver enkelt sektor og under hensyn til flere elementer, hvilke begivenheder eller situationer der er ensbetydende med »ganske særlige omstændigheder« [60].

84. Meningen med det ekstraordinære og det ganske særlige, der er kvintessensen af udtrykket »ganske særlige omstændigheder«, fremgår tillige af Domstolens tidligere og

60 — Et sådant eksempel fra seneste praksis er givet i dommen af 13.2.1992, sag C-105/90, Goldstar mod Rådet (Sml. I, s. 677, præmis 17 og 18), vedrørende forsvar mod dumpingpraksis, hvor det blev bestemt, at en afvigelse af 5%-kriteriet for en vurdering af repræsentationen af salg på det indenlandske marked fra fællesskabsinstitutionerne »bør kun fraviges i ganske særlige tilfælde« og »et sådant tilfælde vil kunne foreligge, såfremt hjemmemarkedet ikke har et samlet omfang, der er tilstrækkeligt stort til, at salgspriserne er et resultat af forholdet mellem udbud og efterspørgsel«.

nuværende praksis på konkurrenceområdet [61].

85. Herefter mener jeg, at »ganske særlige omstændigheder« i den forstand, der sigtes til i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, er begivenheder eller forhold, der kan berøre en sektor i særdeleshed og økonomien i almindelighed, men som hver for sig og ud fra en korrekt vurdering for en bestemt medlemsstats og en bestemt landbrugssektors vedkommende godtgør, at der er indtruffet en forandring af et sådant omfang i forhold til den situation, der hidtil var at betragte som normal, eller i hvert fald som ikke-ekstraordinær, at det er åbenlyst, at der foreligger såvel en ændring af de hidtidige forhold, at der er opstået nye forhold, og at det var nødvendigt at iværksætte justerende foranstaltninger, hvis vedtagelse ikke er omfattet af den eksisterende retlige ramme for den pågældende sektor.

86. For så vidt angår den fælles markedsordning for vin bør det altså være umuligt at imødegå denne ændring i forholdene inden for den gældende retlige ramme, og det bør kræves, at Rådet griber ind, således at der ved iværksættelse af passende foranstaltninger kan ske en imødegåelse af den pågældende konjunkturbestemte forstyrrelse, dvs. uligevægten i den fælles markedsordnings mekanisme, der særligt rammer en medlemsstat.

3) Fejlagtig retlig kvalifikation: Manglende forekomst af »ganske særlige omstændigheder«

87. Situationen i vinsektoren — men også i andre sektorer, såsom for mælk og tilsvarende produkter, sukker, uforarbejdet tobak osv. [62] — har inden for i hvert fald de sidste to årtier ikke været god. Mens der sker en vedvarende stigning i den gennemsnitlige vinproduktion, således som det fremgår af

61 — F.eks. dom af 8.2.1968, sag 28/66, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 451, hvor Domstolen i en sag om lovligheden af iværksættelse af foranstaltninger i forbindelse med indenlandske særtariffer som følge af ændringer i transportstrukturen definerede betydningen af udtrykket ganske særlige omstændigheder, der berettigede til iværksættelse af passende foranstaltninger. Nærmere bestemt refererede Domstolen til »ekstraordinære vanskeligheder, som er en følge af uforudseelige omstændigheder«, og derefter påpegede den, at »den uforudsigelige karakter af de omstændigheder, der gør godkendelsen af særtariffer berettiget, må bedømmes under hensyn til faktorer, som er særegne for det enkelte tilfælde og under udøvelse af et rimeligt skøn«. Endelig har Domstolen bestemt, at uforudsigelige omstændigheder udgøres af ændringer i transportstrukturen, der medfører en anderledes orientering i den økonomiske situation. I Domstolens dom af 24.10.1973, sag 10/73, Rewe Zentral, Sml. s. 1175, præmis 20, vedrørende gyldigheden af bestemmelser, der fastsætter udligningsbeløbene i samhandelen mellem medlemsstaterne på grund af svingninger i valutakurserne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, blev de pågældende beløb karakteriseret som fællesskabsforanstaltninger, der, uanset at de medfører en dræning af markederne, justerer svingninger i ustabile valutakurser og derved bidrager til at sikre opretholdelse af den normale samhandel med varer under ekstraordinære og skiftende omstændigheder skabt af den monetære situation.

62 — Med henblik på at styre væksten i mælkeproduktionen blev der f.eks. ved artikel 5c i Rådet forordning (EØF) nr. 804/68 (nævnt i note 34 ovenfor), som suppleret ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31.3.1984 (EFT L 90, s. 10), indført en tillægsafgift på mængder af mælk og andre mejeriprodukter, når de overstiger en bestemt referencemængde. For den samme sektors vedkommende havde Rådet ved forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 (EFT L 131, s. 6) indført den pågældende medansvarsafgift for at mindske de strukturelle overskud på markedet for mælk og mejeriprodukter. Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 (nævnt i note 34 ovenfor), hvorved der blev indført regler for den fælles markedsordning for sukker, omfatter et kvotesystem med henblik på at styre sukkerproduktionen. Derudover indeholder Rådets forordning (EØF) nr. 2075/92 af 30.6.1992 om oprettelse af en ny fælles markedsordning for sektoren for uforarbejdet tobak (EFT L 215, s. 70) bestemmelse om indførelse af maksimale garantikvoter med henblik på at styre stigningen i produktionen af uforarbejdet tobak inden for Fællesskabet.

De Europæiske Fællesskabers statistik [63], kan der på den anden siden konstateres en varig vigende tendens i forbruget af bordvin og en tilsvarende forøgelse af lagrene. Heraf kan det udledes, at der er behov for sanering af vinmarkedet, men en forfølgelse af et sådant formål vil få negativ virkning for den i landbrugssektoren beskæftigede befolkning.

88. Alle sagens parter er enige om, at den dårlige situation (Kommissionen anfører den som »unormal«, og Rådet og de to intervenienter som »ganske særlig« eller »ganske overordentlig særlig«), der hersker i vinsektoren, skaber et akut behov for en helhedsændring af fællesskabspolitikken på landbrugsområdet. Derudover legitimerede den dårlige situation og den ugunstige prognose for vinmarkedet for produktionsåret 1993/1994 (overproduktion af vin og fald i forbruget) utvivlsomt behovet for iværksættelse af destillationsforanstaltningen efter fremgangsmåden i forordning nr. 822/87. Det væsentlige er imidlertid at undersøge, om det tydeligt fremgår, at der, ud over de særlige omstændigheder, som berettigede til iværksættelse af destillationsforanstaltningen, findes specielle og ganske særlige grunde, der berører en medlemsstat, og som ikke kan imødegås ved hjælp af de i forordning nr. 822/87 omhandlede mekanismer til imødegåelse af sådanne forhold, og som udgør ganske særlige omstændigheder og berettiger til at anvende fremgangsmåden i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, således som det hævdes af Rådet, den franske og den italienske regering. Denne bestemmelse fungerer nemlig som en måde til at undvige ordningen, og den aktiveres, når den førte politik ikke har de tilsigtede resultater.

89. Det er med andre ord min opfattelse, at det eneste, der har afgørende betydning, er de oplysninger, der in concreto godtgør ganske særlige omstændigheder, således at en væsentlig betingelse for, at Rådet kan anvende den i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, nævnte fremgangsmåde, er opfyldt. Og det er vigtigt at gøre dette klart, for Kommissionens repræsentant påpegede under den mundtlige forhandling, at når Rådet træffer denne foranstaltning, mener det sig frigjort fra forpligtelser, der kunne hindre det i at handle, som det finder formålstjenligt (at handle ad libitum, kunne man vel sige) — et argument, som Rådets repræsentant imidlertid afviste under påberåbelse af den hyppige anvendelse af den omtvistede bestemmelse og den manglende overholdelse af de opstillede betingelser, hver gang dette er sket.

90. Inden for de muligheder, som forordning nr. 822/87 i et væld af bestemmelser giver den, forsøger Kommissionen at imødegå alvorlige strukturelle og langvarige problemer på vinmarkedet, der navnlig hjemsøger Italien og Frankrig, dels på grund af destillation (fortrinsvis forebyggende og obligatorisk) af store mængder vin af lav kvalitet, som for så vidt angår de to intervenienter,

63 — 134 400 000 hl for perioden 1966-1970.
147 200 000 hl for perioden 1971-1975.
Over 150 000 000 hl for perioden 1980-1986.
Den gennemsnitlige produktion i perioden 1989-1993 var ca. 189 500 000 hl.
Udbyttet i produktionsåret 1992/93 var ca. 192 700 000 hl.

Frankrig og Italien, svarer til en væsentlig del af de i perioden producerede mængder, og dels ved præmier for nedlæggelse af vinmarker, regulering af genbeplantningsordningen, regulering af ønologisk praksis (f.eks. anvendelse af saccharose osv.). Disse situationer godtgør helt klart de blindgyder og kroniske problemer, der er forbundet med den politik, der føres for vinsektoren samt behovet for en radikal ændring af den fælles markedsordning for vin.

91. Ikke desto mindre skal det naturligvis undersøges, om der foreligger ganske særlige omstændigheder for så vidt angår vinsektoren. Det betyder ikke, at Rådet, når det vurderer en kompliceret økonomisk situation, der vedrører den pågældende sektor, ikke kan hense til væsentlige begivenheder eller forhold, der relaterer til landbrugsområdet samt til den mere overordnede økonomi, og som ikke udelukkende vedrører vinmarkedet, men utvivlsomt påvirker den pågældende sektor direkte og ikke kan imødegås inden for rammer af de beskyttelsesmekanismer, der er omfattet af forordning nr. 822/87.

92. Jeg mener, at når man fra disse indledende konstateringer når frem til at konkludere, at der i det foreliggende tilfælde er tale om »ganske særlige forhold«, som ipso facto kunne berettige, at Rådet traf de omtvistede beslutninger vedrørende en periode, der blot lå i direkte forlængelse af de foregående — ikke ligefrem gunstige for vinsektoren, det skal jeg indrømme — perioder, således som det fremgår af Rådets begrundelser for beslutninger, så er der tale om et argument af tvivlsom karakter, som jeg ikke kan tilslutte mig.

93. På samme måde betragter jeg ikke a fortiori begrundelsen for vedtagelsen af de to beslutninger (syvende betragtning til den beslutning, der vedrører Italien og syvende betragtning til den beslutning, der vedrører Frankrig), der har grundlag i den omstændighed, at beslutningerne vedrører et område, hvis retlige ramme påtænkes ændret, for lovlig, fordi noget sådant ikke ville kunne betragtes som en »ganske særlig omstændighed«, i den betydning, der omhandles i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit.

94. Efter min opfattelse kan sådanne begivenheder ikke danne grundlag for »ganske særlige omstændigheder«, for gøres dette begreb bredere i overdreven grad, vil vi få en udhuling af begrebet som følge af en overdreven udvidelse. Det er altså ikke muligt at lade omstændigheder som dem, de berørte parter påberåber sig, være omfattet af begrebet »ganske særlige omstændigheder«, for på den måde ville begrebets indhold blive forvansket, hvorved dette ubestemmelige retlige begreb kun ville få nominel værdi uden egentligt bindende indhold og i sidste ende blive ubrugeligt i praksis.

95. Efter således at have defineret udtrykket »ganske særlige omstændigheder« og efter at have understreget, at det rummer noget ekstraordinært og uforudsigeligt eller i hvert fald noget ikke-permanent og ikke-varigt, mener jeg, at den langvarige, utilfredsstillende situation under den fælles markedsordning for vin sammen med den kommende ændring heraf ikke i sig selv kan udgøre »ganske særlige omstændigheder«, der kunne legitimere vedtagelsen af de anfægtede beslutninger.

96. Rådet har anført, at begrebet »ganske særlige omstændigheder« dækker ikke blot de særlige omstændigheder, der på et givent tidspunkt kan forekomme i vinsektoren i forhold til de omstændigheder, der tidligere har været at betragte som normale, men derimod hovedsageligt de omstændigheder, der kan forandre vinsektoren i forhold til landbrugsområdet generelt og den øvrige økonomi. Jeg kan ikke påstå, at dette argument virker overbevisende, således som det er formuleret.

97. Jeg mener, at hvis en produktionssektor i en medlemsstat befinder sig i en krise, der ikke kan imødegås ved hjælp af den eksisterende mekanisme i den retlige ramme, som regulerer denne sektor, så er dette et grundlæggende element i undersøgelsen af, om der er tale om de i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, anførte ganske særlige omstændigheder. Men henblik på en vurdering af, om der er eller ikke er krise i den pågældende sektor, er det naturligvis vigtigt at foretage en vurdering af den situation, sektoren befinder sig i inden for rammerne af en kompliceret økonomisk virkelighed, hvori også skal indgå en vurdering af situationen i landbruget og de mere overordnede økonomiske forhold, hvis ændringer og problemer afspejler sig i vinsektoren.

a) Frankrigs tilfælde

98. For Frankrigs vedkommende og under hensyn til, at den fælles markedsordning for vin indebærer ens priser inden for Fællesskabet, er der tale om, at forskellen i markedsprisen for bordvine medlemsstaterne imellem, der skyldes devalueringer af de nationale valutaer, den lave pris for forebyggende destillation inden for de sidste produktionsår og indvirkningen på de franske vinproducenters situation (tredje og fjerde betragtning til beslutningen) er forhold, som Rådet skal vurdere inden for rammerne af en kompliceret økonomisk situation, således at der tages hensyn til de franske vinproducenters interesser og til behovet for stabilisering af vinmarkedet.

99. Det er klart, at en forskel på priserne på bordvin og priserne for destillation landene imellem er en situation, der ikke i sig selv rummer noget særligt og derfor ikke kan være omfattet af begrebet ganske særlige omstændigheder, således som Kommissionen påpeger (s. 8 i stævningen). Imidlertid hævder Rådet og Frankrig, at det ikke drejer sig om en simpel monetær balanceopretning, men om alvorlige forandringer, som er indtrådt i det europæiske monetære system fra september 1992 til september 1993, som blev

fulgt af en alvorlig devaluering af den italienske og den spanske valuta, og som er kommet til at bebyrde de franske landmænd. Disse forandringer udgør ganske særlige omstændigheder, der nødvendiggjorde, at der blev truffet justerende foranstaltninger, og som ikke kunne imødegås effektivt ved hjælp af de interventionsmekanismer, der er indeholdt i den retlige ramme for den fælles markedsordning for vin.

100. Som det er blevet hævdet af Rådet og af Frankrig, har denne devaluering ført til en stigning af fællesskabspriserne udtrykt i national valuta, nemlig 23% i Italien og 26% i Spanien, og med udgangspunkt i den ensartede orienteringspris i Fællesskabet, er denne udvikling sammen med faldet i prisen for forebyggende destillation fra 16,50 FF/%/hl for perioden 1992/1993 til 16,40 FF/%/hl for produktionsåret 1993/1994 grundet ændring af justeringskoefficienterne, blevet til en byrde for de franske landmænd, eftersom prisstigningen i Frankrig kun var på 1,1%. Og mens prisen i Frankrig for forebyggende destillation i oktober 1993 var 69% af markedsprisen, var den i Italien 108% og i Spanien 105% af markedsprisen (jf. oversigt 3 i bilag I i den franske regerings indlæg) [64].

b) Italiens tilfælde

101. For Italiens vedkommende var Rådets begrundelse for beslutningen om godkendelse af statsstøtte faldet i den samlede vinproduktion i landet i produktionsåret 1993/1994 og de risikomomenter, der var forbundet med den fortsatte bestået af adskillige vinmarker tilhørende italienske landmænd og også af kooperative vinlagre, grundet beslutningen om gennemførelse af obligatorisk destillation sammenholdt med den lave pris for destillation, der blev betragtet som utilstrækkelig til at dække produktionsomkostningerne. Rådet har anført, at der ville være en risiko for, at denne situation kunne få alvorlig økonomisk og social indvirkning, eftersom foranstaltningen med obligatorisk destillation først og fremmest ville ramme de italienske vinproducenter (tredje og fjerde betragtning til beslutningen).

102. Kommissionen har betvivlet, i hvor stort omfang disse argumenter kan danne grundlag for Rådets beslutning, idet den henviser til, at der intet særligt var, som gjorde udbyttet i produktionsåret 1992/1993 anderledes end de hidtidige produktionsår, for så vidt angår hvilken procentdel af orienteringspriserne og priserne for obligatorisk destillation udgør af markedsprisen i Italien.

103. Rådet og den italienske regering hævder derimod, at de italienske vinproducenter er dårligere stillet end vinproducenterne i andre lande, dels fordi de mængder, som skal leveres til destillation i det pågældende produktionsår, er meget større end mængderne i

64 — Hverken Kommissionen, Rådet eller Frankrig er enige med hensyn til størrelsen af stigningerne i repræsentationspriserne for de forskellige kategorier af vin fra produktionsåret 1992/1993 til produktionsåret 1993/1994, og de opgiver forskellige stigningsprocenter uden væsentlige afvigelser. Kommissionen derimod erkender (jf. oversigterne på s. 6 i dens bemærkninger til intervenienternes indlæg), at der har været en forskel mellem priserne på bordvine i Frankrig og priserne på bordvin i Italien og Spanien, der påviseligt skyldes devalueringen af henholdsvis den italienske og den spanske nationale valuta.

det forudgående produktionsår, og dels fordi der sker et vedvarende fald i de gennemsnitspriser, producenterne modtager for (forebyggende og obligatorisk) destillation [65].

104. For såvel Frankrigs som Italiens vedkommende mener jeg, at de argumenter, der er fremført til støtte for, at der skulle foreligge »ganske særlige omstændigheder«, omhandler omstændigheder, hvis imødegåelse den eksisterende retlige ramme for den fælles markedsordning for vin ikke indeholder særlige aktionsformer eller -foranstaltninger for. Jeg mener desuden, at Rådet bør vurdere lignende omstændigheder inden for rammerne en kompliceret økonomisk situation, således at der tages hensyn til de franske og italienske vinproducenters interesser og til behovet for stabilisering af vinmarkedet. Jeg finder herefter, at den retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder, som Rådet har foretaget, ikke er fejlagtig, hvorfor begrundelsen for de anfægtede beslutninger er lovlig, idet den godtgør ganske særlige omstændigheder, som i sidste ende berettiger deres vedtagelse.

105. Domstolens praksis leder endvidere frem til den antagelse, at de to beslutninger er gyldige. I dom af 2. juli 1974, Holtz mod Rådet og Kommissionen [66], bestemte Domstolen, at når en fælles markedsordning tager sin begyndelse, kan det forekomme, at den »frembyder mangler, der kan bringe markedets stabilitet i en del af Fællesskabet i fare; selv om det påhviler de ansvarlige institutioner med den fornødne omhu at finde frem til årsagerne til sådanne vanskeligheder og snarest muligt tilpasse forordningerne om den fælles markedsordning for at afhjælpe de mangler, der har vist sig, er det dem indtil da tilladt at træffe foreløbige foranstaltninger, der begrænser sig til markederne i de af medlemsstaterne, der i særlig grad er berørt« [67]. Selv om den konkrete afgørelse omhandlede støtte fra Fællesskabet og ikke fra en stat, mener jeg alligevel, at den påviser nødvendigheden af at forvente af Fællesskabets institutioner, at de finder ad hoc-løsninger på problemer, der i særlig grad rammer en af Fællesskabets medlemsstater.

106. I dommen i sagen Kommissionen mod Italien [68] blev det på endnu tydeligere vis fastslået, at det er Rådets opgave at vurdere, »om særlige økonomiske omstændigheder, der er gældende i en af medlemsstaterne, retfærdiggør tilpasninger af fællesskabsordningen«. Det er min opfattelse, at dette netop er, hvad Rådet har gjort i det foreliggende tilfælde, og denne konstatering tjener til støtte for de to beslutningers gyldighed.

65 — Nærmere bestemt anfører den italienske regering (bilag 1 i det indgivne indlæg), at fra 2,24 ECU/%vol./hl, der var gennemsnitsprisen i 1990, faldt den til 2,09 ECU/%vol./hl i 1991, til 1,82 ECU/%vol./hl i 1992, til 1,73 ECU/%vol./hl i 1993 og til 1,41 ECU/%vol./hl i 1994.

66 — Sag 153/73, Sml. s. 675, vedrørende udbetaling af godtgørelse for en fællesskabsstøtte ydet til produktion af vegetabilske olier i Italien ved brug af frø, der blev produceret over hele Fællesskabet.

67 — Præmis 14.

68 — Nævnt i note 31 ovenfor (præmis 18); sagen vedrørte den fælles markedsordning for sukker, nærmere bestemt lageromkostninger.

4) Åbenbart fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder

107. Henset til ovenstående gennemgang, og idet Rådet havde en vidtrækkende skønsfrihed, da det vurderede komplicerede økonomiske omstændigheder, har det ikke overskrevet grænserne for det skøn, som Domstolen tillægger det.

108. Som konklusion mener jeg, at såvel for Frankrigs som for Italiens vedkommende udgør de forhold, som Rådet fremlægger, »ganske særlige omstændigheder« i den forstand, der omhandles i traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, det vil sige, at den retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder ikke er fejlagtig. Det er endvidere min opfattelse, at Rådet inden for rammerne af de vurderinger af komplicerede økonomiske situationer, som det har foretaget, med rette har anvendt sit frie skøn korrekt, og der foreligger helt klart ikke en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder. Kommissionens andet anbringende kan derfor ikke tages til følge.

C — *Det tredje anbringende*

Mangelfuld begrundelse

109. Med sit tredje og sidste anbringende har Kommissionen påstået annullation med henvisning til, at begrundelsen for de to beslutninger er kortfattet, ufuldstændig og fejlagtig.

110. Først og fremmest skal jeg erindre om, at i henhold til traktatens artikel 190 skal retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner være begrundede. I henhold til Domstolen faste praksis [69] skal den i artikel 190 nævnte begrundelse være »tilpasset den pågældende retsakts karakter. Det skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Det fremgår endvidere af retspraksis, at det ikke kan kræves, at alle de faktiske og retlige elementer, som retsakten består af, er specificeret i begrundelsen, når retsakten indgår i en generel ordning af foranstaltninger for det pågældende område« [70].

111. Med hensyn til det tredje anbringende, navnlig for så vidt angår begrundelsens

69 — Jf. f.eks. dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 19. Denne sag omhandlede fastsættelse af en frist for såning og indgivelse af ansøgninger om udbetaling af godtgørelse unde stotteordningen for producenter af visse markafgroder. Jf. tillige dom af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 16, vedrørende ordningen om fiskekvoter og fordelingen mellem medlemsstaterne af mængden af disponible fangster, og dom af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft II, Sml. I, s., 3799, præmis 16, vedrørende gyldigheden af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 404/93 om den fælles markedsordning for bananer, som er omtalt i note 34 ovenfor.

70 — Jf. punkt 44 ff. i forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i den i note 69 anførte sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, og punkt 107 i generaladvokat Fennelly's forslag til afgørelse af 28.9.1995 i sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I 1996, s. 723, s. 726.

korrekthed, bemærker jeg, at Kommissionens argumenter vedrører de faktiske argumenter, som Rådet påberåber sig i sin begrundelse for de to beslutninger, hvorfor en gennemgang heraf i store træk er sammenfaldende med gennemgangen af ovennævnte anbringender.

112. For så vidt angår begrundelsens fuldstændighed erindrer jeg om, at en begrundelse er ufuldstændig, når den ikke indeholder oplysninger om de faktiske omstændigheder, på baggrund af hvilke den udstedende institution har vurderet, at der forelå ganske særlige omstændigheder.

113. Endvidere finder jeg, at det af gennemgangen af det andet anbringende fremgår, at begrundelsen for Rådets beslutninger ikke er fejlagtig, eftersom det kan antages, at der var »ganske særlige omstændigheder« til stede, på baggrund af hvilke Rådet vedtog de pågældende beslutninger.

114. Selv om Rådet i lignende beslutninger, som det i tidens løb har vedtaget i forbindelse med statsstøtte ydet med henblik på sanering af vinmarkedet i medlemsstaterne, har anvendt en tilsvarende begrundelse, berettiger dette ikke Kommissionen til at mene, at begrundelsen for de anfægtede beslutninger udviser mangler og derved er utilstrækkelig og kortfattet. Det er rigtigt, at den foreliggende begrundelse ikke indeholder en fuldstændig opregning af samtlige Rådets overvejelser. Imidlertid indeholder de to anfægtede beslutninger, der er retsakter udstedt i medfør af skønsfriheden, om end kortfattet, henvisninger til de faktiske omstændigheder, som Rådet har taget i betragtning, og de indeholder oplysning om de retlige overvejelser for hver af de pågældende omstændigheder og berettiger til vedtagelsen af de to beslutninger. Netop fordi det drejer sig om retsakter udstedt i medfør af et frit skøn, er det tilstrækkeligt med en kortfattet begrundelse, således som også generaladvokat Lagrange har påpeget [71].

115. Herefter udgør betragtningerne til de to beslutninger i deres helhed en begrundelse, der ikke alene i kraft af deres formulering, men også i kraft af den kontekst, de er truffet i (påberåbelse af »ganske særlige omstændigheder«) og de samlede retsregler, der gælder for det pågældende område, dvs. den fælles markedsordning for vin [72], bør betragtes som fuldstændig i traktatens artikel 190's forstand. Der bør derfor ikke gives medhold i det tredje anbringende.

71 — Jf. hans forslag til afgørelse i de forenede sager 36/59, 37/59, 38/59 og 40/59, »Präsident« m.fl. mod Den Høje Myndighed, hvori der blev afsagt dom den 15.7.1960, Sml. 1954-1964, s. 197.

72 — Jf. f.eks. dom af 25.10.1984, sag 185/83, Rijksuniversiteit Groningen, Sml. s. 3623, præmis 38, af 26.6.1986, sag 203/85, Nicolet Instrument, Sml. s. 2049, præmis 10, af 8.6.1989, sag 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Sml. s. 1653, præmis 34, og af 6.7.1993, forenede sager C-121/91 og C-122/91, CT Control og JCT Benelux mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 31.

Forslag til afgørelse

116. Herefter skal jeg foreslå Domstolen:

1) at frifinde Rådet

2) at pålægge Kommissionen at betale Rådets omkostninger

3) at bestemme, at de to intervenienter, Den Franske Republik og Den Italienske Republik betaler deres egne omkostninger.