CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS van 22 november 1995 *

Inhoudsoverzicht

Voorafgaande opmerkingen ..... I - 885

I — De toepasselijke bepalingen en rechtspraak ..... I - 885

A — De bepalingen van het EG-Verdrag ..... I - 885

B — De totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt ..... I - 890

II — De feiten ..... I - 895

III — De middelen tot nietigverklaring ..... I - 897

A — Het eerste middel tot nietigverklaring ..... I - 898

1) Verkeerde toepassing van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt ..... I - 898

2) Misbruik van procedure ..... I - 903

B — Het tweede middel tot nietigverklaring ..... I - 904

1) De omvang van de bevoegdheid die artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag aan de Raad verleent ..... I - 905

2) Het begrip „buitengewone omstandigheden" ..... I - 908

3) Verkeerde juridische kwalificatie: ontbreken van „buitengewone omstandigheden" ..... I - 909

a) Het geval Frankrijk ..... I - 912

b) Het geval Italië ..... I - 913

4) Kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten ..... I - 915

C — Het derde middel tot nietigverklaring ..... I - 915

Ontoereikende motivering ..... I - 915

Conclusie ..... I - 917

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

Voorafgaande opmerkingen

1. Bij het onderhavige beroep, dat zij krachtens artikel 173 EG-Verdrag bij het Hof heeft ingesteld, verzoekt de Commissie om nietigverklaring van twee op 21 februari 1994 krachtens artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag genomen besluiten waarbij de Raad heeft beslist, dat de door Frankrijk en Italië aan bepaalde wijnproducenten toegekende buitengewone steun voor de distillatie van bepaalde wijnen verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.

2. Deze zaak geeft mij de gelegenheid de voorwaarden voor toepassing van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag, dat volgens artikel 76 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad [1] ook geldt voor de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, te verduidelijken.

I — *De toepasselijke bepalingen en rechtspraak*

A — *De bepalingen van het EG-Verdrag*

3. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap noemt onder de verschillende beleidsterreinen van de Gemeenschap (titel II) uitdrukkelijk ook de landbouw (artikelen 38-47), die door de opgerichte gemeenschappelijke markt mede wordt omvat (artikel 38).

4. Artikel 39, lid 1, noemt de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name:

„(...)

b) (...) de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard (...) verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,

c) de markten (...) stabiliseren,

(...)"

5. Artikel 40, lid 2, bepaalt:

„2. Om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken zal een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand worden gebracht.

1 — Verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1987, L 84, blz. 1).

Naar gelang van de produkten neemt deze ordening een van de volgende vormen aan:

(...)

c) een Europese marktorganisatie."

6. Artikel 42 van het Verdrag bepaalt:

„De bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten slechts in zoverre van toepassing, als door de Raad met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, leden 2 en 3.

De Raad kan met name machtiging geven tot het verlenen van steun:

a) ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven,

b) in het kader van economische ontwikkelingsplannen."

7. In zijn recent arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad [2], heeft het Hof eraan herinnerd, dat „de invoering van een regime van onvervalste mededinging niet de enige doelstelling is die in artikel 3 van het Verdrag wordt genoemd; dit artikel voorziet immers in het bijzonder ook in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk landbouwbeleid", en dat „het gelijktijdig nastreven van deze twee doeleinden (...) moeilijk kon blijken". [3] Het heeft er ook op gewezen [4], dat door artikel 42, eerste alinea, van het Verdrag „tegelijkertijd de voorrang van het landbouwbeleid boven de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van de mededinging en de bevoegdheid van de Raad om te besluiten in hoeverre de mededingingsregels in de landbouwsector toepassing vinden, worden erkend". [5] In het oudere arrest van 29 oktober 1980, Maizena, had het Hof ook geoordeeld, dat „bij de uitoefening van die bevoegdheid de Raad, zoals voor de gehele uitvoering van het landbouwbeleid, over een ruime discretionaire marge beschikt". [6]

8. Zeer vroeg heeft de gemeenschapswetgever, van oordeel dat voor de totstandbren-

2 — C-280/93, Jurispr. 1994, blz. I-4973; deze zaak betrof de wettigheid van de invoering van een tariefcontingent en de vaststelling van bijzondere regels voor de verdeling van dit contingent in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen.

3 — R. o. 59 en 60.

4 — R. o. 61.

5 — Dit arrest neemt de oplossing over die het Hof in zijn arrest van 29 oktober 1980 (zaak 139/79, Maizena, Jurispr. 1980, blz. 3393, r. o. 23) had gegeven. Zie ook punt 101 van de conclusie van advocaat-generaal Gulmann in de zaak Duitsland/Raad (reeds aangehaald in voetnoot 2).

6 — Arrest Maizena (reeds aangehaald in voetnoot 5), r. o. 23, in fine.

ging en uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bepaalde regels betreffende de mededinging terstond moeten worden toegepast op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten, in 1962 verordening (EEG) nr. 26/62 [7] vastgesteld, waarin hij heeft bepaald, dat de artikelen 85 tot en met 90, 91, lid 1, en 93, lid 1 en lid 3, eerste zin, van het Verdrag in beginsel van toepassing zijn op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten. Met andere woorden, hij heeft de Raad de discretionaire bevoegdheid verleend om in elk concreet geval in het kader van de vaststelling van de regels betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt de werkingssfeer van de andere in het Verdrag gegeven regels betreffende de mededinging, te weten de artikelen 92, 93, lid 2 en lid 3, tweede en derde zin, en 94 af te bakenen.

9. Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld, dat in de reeds aangehaalde verordening nr. 26/62 „de Raad (...) enkele algemene bepalingen heeft vastgesteld, die een beperkte toepassing van de regels betreffende de mededinging op de landbouwsector mogelijk moeten maken; naderhand zijn in de verschillende landbouwverordeningen specifieke bepalingen opgenomen met het oog op een ruimere toepassing van de regels betreffende de mededinging in de verschillende marktsectoren". [8]

10. Artikel 92 van het Verdrag, een van de artikelen die in de sector landbouwbeleid toepassing kunnen vinden, verbiedt steunmaatregelen van de staten die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen (lid 1) en voorziet in een aantal afwijkingen van dit verbod voor steunmaatregelen die met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn (lid 2) of als verenigbaar daarmee kunnen worden beschouwd (lid 3). Het bepaalt met name het volgende:

„1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt.

2. Met de gemeenschappelijke markt zijn verenigbaar:

a) (...)

b) steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen,

c) (...)

7 — Verordening (EEG) nr. 26/62 van de Raad van 4 april 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten (PB 1962, blz. 993).

8 — Zie arrest van 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon, Jurispr. 1979, blz. 2161, r. o. 11).

3. Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

(...)

e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie."

11. In artikel 93 van het Verdrag wordt bepaald, dat in beginsel de Commissie [9], en in uitzonderlijke gevallen de Raad [10], toeziet op de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de verschillende bestaande soorten steunmaatregelen van de staten en van de voornemens tot invoering of wijziging van de steunmaatregelen. Dit artikel luidt als volgt:

„1. De Commissie onderwerpt te zamen met de Lid-Staten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 92 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

Indien deze staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de Commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 169 en 170 rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden.

Op verzoek van een Lid-Staat kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 92 of van de in artikel 94 bedoelde verordeningen als verenigbaar moet worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijke beslissing rechtvaardigen. Als de Commissie met betrekking tot deze steunmaatregel de in de eerste alinea van dit lid vermelde procedure heeft aangevangen, wordt deze door het verzoek van de betrokken staat aan de Raad geschorst, totdat de Raad zijn standpunt heeft bepaald.

Evenwel, indien de Raad binnen een termijn van drie maanden te rekenen van het verzoek zijn standpunt niet heeft bepaald, beslist de Commissie.

9 — Zie bij voorbeeld de arresten van 22 maart 1977 (zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595, r. o. 9, in fine) en 17 maart 1993 (gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, Sloman Neptun, Jurispr. 1993, blz. I-887, r. o. 11).

10 — Zie arrest van 15 juni 1993 (zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203, r. o. 41).

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 92 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."

12. Artikel 94 van het Verdrag bepaalt:

„De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 92 en 93, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 93, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen."

13. In het arrest Matra [11] heeft het Hof eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak [12] „de procedure bedoeld in de artikelen 92 en 93 de Commissie — en onder bepaalde voorwaarden de Raad — weliswaar een ruime beoordelingsvrijheid laat bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunregeling van een staat met de vereisten van de gemeenschappelijke markt, maar dat uit de algemene structuur van het Verdrag blijkt dat deze procedure nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met de specifieke bepalingen van het Verdrag". [13]

14. Gelijk het Hof in het arrest Steinike & Weinlig [14] heeft verklaard, is het verbod van artikel 92, lid 1, „absoluut noch onvoorwaardelijk (...), aangezien lid 3 van dit artikel en lid 2 van artikel 93 al naar het geval de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid laten en de Raad een uitgebreide bevoegdheid geven om in afwijking van het algemene verbod van voornoemd lid 1 steunmaatregelen toe te staan". [15]

15. Artikel 43, leden 2 en 3, van het Verdrag voorziet in de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, daarbij inbegrepen de vervanging van de nationale marktorganisaties door een gemeenschappelijke marktordening. In dat artikel wordt bepaald:

„2. (...) doet de Commissie (...) voorstellen inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid,

11 — Reeds aangehaald in voetnoot 10, r. o. 41.

12 — Zie arrest van 21 mei 1980 (zaak 73/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1533, r. o. 11).

13 — In diezelfde rechtsoverweging 41 van het in voetnoot 10 aangehaalde arrest Matra heeft het Hof overeenkomstig zijn vaste rechtspraak geoordeeld, dat „er een dermate nauw verband kan bestaan tussen het doel van een steunmaatregel en bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan die met bijzondere verdragsbepalingen — andere dan de artikelen 92 en 93 — in strijd zijn, dat een afzonderlijke beoordeling van die voorschriften niet mogelijk is"; zie arrest van 22 maart 1977 (zaak 74/76, Iannelli en Volpi, Jurispr. 1977, blz. 557, r. o. 14).

14 — Reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 8.

15 — Zie ook de gelijkaardige oplossing die het Hof heeft gegeven in zijn arrest Iannelli en Volpi, reeds aangehaald in voetnoot 13, r. o. 11.

daarbij inbegrepen de vervanging van de nationale organisaties door een van de in artikel 40, lid 2, genoemde vormen van gemeenschappelijke ordening (...).

(...)

Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement stelt de Raad, tijdens de eerste twee etappes met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, verordeningen of richtlijnen vast of geeft beschikkingen onverminderd de aanbevelingen die hij zou kunnen doen.

3. De in artikel 40, lid 2, genoemde gemeenschappelijke ordening kan overeenkomstig de bepalingen van het voorgaande lid door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de plaats worden gesteld van de nationale marktorganisaties:

(...)"

B — *De totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt*

16. De Raad heeft krachtens de artikelen 42 en 43 van het Verdrag verordening nr. 822/87 [16] vastgesteld. Daarbij werden de basisbepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt opnieuw gecodificeerd. Deze gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt is een complex geheel, dat voorschriften geeft betreffende de produktie en de controle op de ontwikkeling van het wijnbouwpotentieel (titel I, artikelen 2 tot en met 14) en betreffende oenologische procédés en behandelingen (titel II, artikelen 15 tot en met 26), voorziet in een prijsregeling en in voorschriften betreffende de interventies en andere maatregelen tot sanering van de markt (titel III, artikelen 27 tot en met 51), in een regeling van het handelsverkeer met derde landen (titel IV, artikelen 52 tot en met 63) en in voorschriften betreffende het verkeer en het in de handel brengen (titel V, artikelen 64 tot en met 73) en dat, ten slotte, een aantal algemene bepalingen bevat (titel VI, artikelen 74 tot en met 87).

17. Met betrekking tot de gevolgen van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt, in het onderhavige geval de wijnmarkt, heeft het Hof in zijn arrest van 6 november 1990, Italië/Commissie [17], overeenkomstig

16 — Verordening nr. 822/87 (reeds aangehaald in voetnoot 1) vervangt verordening (EEG) nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1979, L 54, blz. 1).

17 — Zaak C-86/89, Jurispr. 1990, blz. I-3891; deze zaak betrof de wettigheid van een door Italië aan zijn wijnproducenten toegekende aanvullende steun voor het gebruik van geconcentreerde druivemost en gerectificeerde geconcentreerde druivemost bij de wijnbereiding.

zijn vaste rechtspraak [18] geoordeeld, dat „zodra de Gemeenschap voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft tot stand gebracht, het aan de Gemeenschap staat om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing te zoeken voor problemen zoals die welke uit de wijnbouwoverschotten voortvloeien. Hieruit volgt, dat de Lid-Staten zich van elke eenzijdige maatregel moeten onthouden, zelfs indien deze de communautaire politiek van de Gemeenschap kan ondersteunen." Het Hof heeft ook gepreciseerd, dat „het derhalve aan de Gemeenschap en niet aan een Lid-Staat staat, om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing te zoeken voor het probleem dat hier aan de orde is". [19]

18. In het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt voorziet verordening nr. 822/87 onder meer als economische stabilisatiefactoren en maatregelen ter sanering van die markt, in preventieve distillatie (artikel 38) en verplichte distillatie (artikel 39), waartoe de Commissie kan besluiten onder de gestelde voorwaarden en volgens de procedure van de artikelen 38 en 39. [20]

19. Het voor distillatie uit de markt nemen van bepaalde hoeveelheden wijn van minder goede kwaliteit gebeurt om de prijzen te ondersteunen. Deze maatregel heeft evenwel ook tot doel het beheren, of beter gezegd het wegwerken, van de overschotten en de strijd tegen een ernstig gebrek aan evenwicht op de markt. De producenten kunnen de voor preventieve distillatie geleverde hoeveelheden wijn in mindering brengen van de hoeveelheid die zij voor verplichte distillatie moeten leveren.

20. In artikel 38, leden 1 en 4, van verordening nr. 822/87, betreffende de voorwaarden voor preventieve distillatie, wordt bepaald:

„1. Wanneer zulks op grond van de oogstverwachtingen of om de kwaliteit van de op de markt gebrachte produkten te verbeteren nodig is, kan elk wijnoogstjaar met ingang van 1 september en tot een nader te bepalen datum de mogelijkheid worden geopend tot preventieve distillatie van tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt.

(...)

4. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, de algemene voorschriften voor de in lid 1 bedoelde distillatie vast, met name:

— de voorwaarden waaronder de distillatie wordt uitgevoerd;

18 — Zie arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 17, r. o. 19. Zie ook de arresten van 23 januari 1975 (zaak 51/74, Van der Hulst, Jurispr. 1975, blz. 79, r. o. 25), 23 februari 1988 (zaak 216/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 793, r. o. 18) en 14 juli 1988 (zaak 90/86, Zoni, Jurispr. 1988, blz. 4285, r. o. 26).

19 — Zie de in voetnoot 18 aangehaalde arresten Commissie/Frankrijk (r. o. 18) en Zoni (r. o. 26).

20 — Zie de vierenveertigste en vijfenveertigste overweging van de considerans van verordening nr. 822/87.

— de criteria voor de vaststelling van het steunbedrag, op zodanige wijze dat de verkregen produkten kunnen worden afgezet."

21. Lid 2 van het reeds aangehaalde artikel 38 bepaalt, dat de aankoopprijs voor wijn die voor distillatie wordt geleverd, gelijk is aan 65 % van de oriëntatieprijs. [21] De producent is niet verplicht wijn voor preventieve distillatie te leveren.

22. Bij verordening (EEG) nr. 2094/93 van de Commissie van 28 juli 1993 [22] werd besloten tot de preventieve distillatie van bepaalde hoeveelheden wijn voor het wijnoogstjaar 1993/1994.

23. Deze verordening van de Commissie beoogde bij te dragen aan de sanering en het goede beheer van de markt voor tafelwijn. Artikel 1, lid 1, tweede alinea, bepaalde met name, dat de producenten slechts 12 hectoliter per hectare (hierna: „hl/ha") mochten laten distilleren. Voor Frankrijk kwam dit op maximaal 3 000 000 hl.

24. In artikel 39, leden 1 en 2, van verordening nr. 822/87 [23], betreffende de verplichte distillatie, wordt bepaald:

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

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

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

21 — In artikel 27, leden 2, 3 en 4 van verordening nr. 822/87 wordt bepaald:
„2. Voor elke soort tafelwijn bedoeld in lid 1, wordt elk wijnoogstjaar vóór 1 augustus een oriëntatieprijs voor het daaropvolgende wijnoogstjaar vastgesteld.
3. De oriëntatieprijs wordt vastgesteld op grond van het gemiddelde van de prijzen die gedurende de twee wijnoogstjaren die aan het tijdstip van vaststelling voorafgaan, voor de betrokken wijnsoort worden geconstateerd, alsmede op grond van het prijsverloop tijdens het lopende wijnoogstjaar.
(...)
4. De oriëntatieprijs wordt vastgesteld in het produktiestadium en wordt, naar gelang van de wijnsoort, uitgedrukt in ECU per % vol per hectoliter of in ECU per hectoliter."

22 — Verordening (EEG) nr. 2094/93 van de Commissie van 28 juli 1993 tot opening van de in artikel 38 van verordening (EEG) nr. 822/87 bedoelde preventieve distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994 (PB 1993, L 190, blz. 23).

23 — Artikel 39, lid 1, eerste alinea, in de versie van artikel 1, punt 3, van verordening (EEG) nr. 1236/89 van de Raad van 3 mei 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1989, L 128, blz. 31).

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

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

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

25. De prijs van de voor verplichte distillatie te leveren wijn vormt een maatregel om de producenten af te schrikken. Hij bedraagt om en bij 25 % van de oriëntatieprijs, daar bij artikel 4 van verordening (EG) nr. 343/94 van de Commissie [24], waarbij is besloten tot verplichte distillatie voor het wijnoogstjaar 1993/1994, de aankoopprijs voor de voor verplichte distillatie te leveren tafelwijn is vastgesteld op 0,83 ECU per % vol alcohol en per hectoliter.

26. Wegens het ernstige gebrek aan evenwicht dat in het wijnoogstjaar 1993/1994 op de markt voor tafelwijn was vastgesteld, besloot de Commissie bij verordening nr. 343/94 tot verplichte distillatie van 18 200 000 hectoliter wijn voor de hele Gemeenschap. Voor Italië bedroeg die hoeveelheid 12 000 000 hectoliter, dat wil zeggen twee derde van de totale te distilleren hoeveelheid.

27. Bovendien heeft de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de voor de wijnmarkt geldende regels geoordeeld, dat „de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt die op een stelsel van gemeenschappelijke prijzen berust, door de toepassing van bepaalde steunmaatregelen in gevaar zou worden gebracht; dat het derhalve dienstig is dat de bepalingen van het Verdrag die het mogelijk maken de door de Lid-Staten verleende steun te beoordelen en die steunmaatregelen welke onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, te verbieden, op de wijnsector van toepassing worden verklaard". [25] Om die reden zijn bij artikel 76 van verordening nr. 822/87 ook een aantal

24 — Verordening (EG) nr. 343/94 van de Commissie van 15 februari 1994 tot instelling van de in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad bedoelde verplichte distillatie en houdende afwijking van uitvoeringsbepalingen ter zake voor het wijnoogstjaar 1993/1994 (PB 1994, L 44, blz. 9).

25 — Zie negenentachtigste overweging van de considerans van verordening nr. 822/87.

verdragsbepalingen betreffende de mededinging van toepassing verklaard op de wijnmarkt. Dit artikel luidt als volgt:

„Behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening zijn de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag van toepassing op de produktie van en de handel in de in artikel 1 genoemde produkten."

28. Volgens deze uitdrukkelijke bepaling van verordening nr. 822/87 is artikel 93 van het Verdrag, luidens hetwelk de Commissie de in de Lid-Staten bestaande steunregelingen of de voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen onderzoekt, ook van toepassing op de wijnmarkt. Ingevolge dit artikel kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen, dat een door een Lid-Staat genomen of te nemen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

29. In een aantal arresten heeft het Hof de betekenis van de in een verordening betreffende de gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt voorkomende verwijzing naar de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag onderzocht. Zo heeft het in het arrest Steinike & Weinlig [26] met betrekking tot artikel 12 van verordening (EEG) nr. 865/68 van de Raad van 28 juni 1968 [27], dat identiek is aan artikel 76 van verordening nr. 822/87, geoordeeld, dat „artikel 12 de strekking heeft om krachtens artikel 42 van het Verdrag de artikelen 92 tot en met 94 van toepassing te verklaren op de landbouwprodukten die onder verordening nr. 865/68 vallen, doch zonder in zoverre wijziging te brengen in de aard en draagwijdte dier bepalingen".

30. In zijn conclusie in de zaak Pigs and Bacon [28] beklemtoonde advocaat-generaal Warner met betrekking tot artikel 21 van verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 [29], waarin wordt bepaald dat „behoudens andersluidende bepalingen in deze verordening" de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, dat „dit voorbehoud van belang is voor de vraag naar de ‚voorrang' tussen de bepalingen van de artikelen 92 tot en met 94 enerzijds en die inzake de gemeenschappelijke marktordening anderzijds".

31. In het arrest Pigs and Bacon [30], oordeelde het Hof, dat uit artikel 21 van verordening nr. 2759/75 volgt, dat „de artikelen 92 tot en met 94 weliswaar ten volle op de sector varkensvlees toepasselijk zijn, maar dat deze toepassing ondergeschikt blijft aan de bepalingen inzake de bij de verordening ingestelde gemeenschappelijke marktorde-

26 — Reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 13.

27 — Verordening (EEG) nr. 865/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB 1968, L 153, blz. 8).

28 — Arrest reeds aangehaald in voetnoot 8; in deze zaak ging het om de vraag, of bepaalde activiteiten van een Iers overheidsorgaan verenigbaar waren met het Verdrag en met de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees.

29 — Verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB 1975, L 282, blz. 1).

30 — Reeds aangehaald in voetnoot 8, r. o. 11.

ning. Met andere woorden, het beroep van een Lid-Staat op het bepaalde in de artikelen 92 tot en met 94 inzake steunmaatregelen, kan geen voorrang hebben boven de bepalingen van de verordening houdende ordening van deze marktsector."

32. Verder verklaarde het Hof in zijn arrest van 24 april 1980, Commissie/Italië [31], met betrekking tot artikel 41 van verordening (EEG) nr. 3330/74, dat identiek is aan artikel 76 van verordening nr. 822/87: „Artikel 41 van de verordening bepaalt dat de artikelen 92 en 93 EEG-Verdrag van toepassing zijn op de produkten waarvoor de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker geldt, maar daarbij wordt uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt voor andersluidende bepalingen in de verordening." [32]

II — *De feiten*

33. In oktober 1993 deelde Frankrijk de Commissie overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag mee, dat het van plan was steun ter sanering van de wijnmarkt te verlenen door voor het betrokken oogstjaar de minimumprijs voor tafelwijn die voor preventieve distillatie wordt geleverd, te verhogen en af te stemmen op de marktprijs.

34. Ter rechtvaardiging van deze beslissing voerde Frankrijk aan, dat de prijs van tafelwijn die voor preventieve distillatie wordt geleverd, dezelfde is voor de hele Gemeenschap en dat als gevolg daarvan de Italiaanse en Spaanse wijnproducenten door de devaluatie van hun nationale munten hogere bedragen ontvingen dan de Franse wijnproducenten.

35. Tijdens de bijeenkomst van het speciaal comité landbouw van 4 februari 1994 deelde Italië mee, dat het van plan was steun gelijk aan het verschil tussen de prijs voor preventieve distillatie en de prijs voor verplichte distillatie te verlenen, doch het liet na dit overeenkomstig artikel 93, lid 3, aan de Commissie mee te delen. Deze steun zou worden betaald voor 3 000 000 hl die voor verplichte distillatie moest worden geleverd, daar waar in dat wijnoogstjaar in Italië in totaal 12 000 000 hl moest worden gedistilleerd.

36. Ter rechtvaardiging van zijn beslissing beriep Italië zich, gelijk de gemachtigde van de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft beklemtoond, op de moeilijke situatie waarin de Italiaanse wijnproducenten, vooral die uit het Zuiden, zich bevonden wegens de verplichte distillatie, die betrekking had op twee derde van de totale produktie, en wegens de

31 — Zaak 72/79, Jurispr. 1980, blz. 1411; deze zaak betrof de aan de producenten betaalde vergoeding voor de opslagkosten van suiker overeenkomstig verordening (EEG) nr. 3330/74 van de Raad van 19 december 1974 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1974, L 359, blz. 1).

32 — R. o. 13.

lage prijs van de voor distillatie te leveren wijn.

37. Op 10 november 1993 besloot de Commissie met betrekking tot de Franse steunmaatregel de procedure van artikel 93, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag in te leiden.

38. Tijdens de vergadering van de Raad van 21 en 22 februari 1994 verzochten de Franse en de Italiaanse regering officieel om machtiging voor het verlenen van de omstreden steun. Bij twee respectievelijk aan Frankrijk en Italië gerichte besluiten van 21 februari 1994 besliste de Raad met eenparigheid van stemmen overeenkomstig artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag, dat deze steunmaatregelen voor het wijnoogstjaar 1993/1994 verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

39. Deze besluiten van de Raad zijn niet bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, maar zijn door de secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie bij brief van 11 maart 1994 ter kennis van de Commissie gebracht.

40. In concreto heeft de Raad ermee ingestemd, dat voor het oogstjaar 1993/1994 aan de Franse wijnproducenten aanvullende steun wordt verleend ten belope van een maximumbedrag gelijk aan het verschil tussen 24 FF/vol %/hl, de marktprijs tijdens dat oogstjaar, en 2,06 ECU/vol %/hl, de communautaire minimumprijs voor preventieve distillatie (dit verschil bedroeg ongeveer 8 FF). De prijs voor preventieve distillatie was derhalve afgestemd op de marktprijs voor het betrokken wijnoogstjaar.

41. Volgens het besluit van de Raad (artikel 1) werd de betrokken steun betaald aan de Franse producenten wier rendement 90 hl/ha niet overschreed en die ten minste de navolgende hoeveelheden voor preventieve distillatie leverden:

— 10 hl/ha voor een rendement tussen 72 en 82 hl/ha, of

— 11 hl/ha voor een rendement tussen 82 en 86 hl/ha, of

— 12 hl/ha voor een rendement tussen 86 en 90 hl/ha.

Deze steun was voor iedere producent beperkt tot 9 hl/ha.

42. Blijkens artikel 1 van zijn besluit heeft de Raad ook machtiging verleend voor de toekenning aan de Italiaanse wijnproducenten van aanvullende steun

— voor de verplichte distillatie van maximaal 3 000 000 hl in het oogstjaar 1993/1994 in Italië geproduceerde tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt,

— ten belope van een maximumbedrag gelijk aan het verschil tussen de minimale aankoopprijs voor preventieve distillatie (2,06 ECU/vol %/hl) en die voor verplichte distillatie (0,83 ECU/vol %/hl).

Met andere woorden, hij heeft de prijs voor verplichte distillatie afgestemd op die voor preventieve distillatie.

43. De Commissie is van mening, dat de twee besluiten van de Raad de mededinging vervalsen en de prijssteun optrekken tot boven het in de gemeenschappelijke marktordening bepaalde niveau. Daardoor zouden zij de preventieve werking van het systeem van distillatie, die noodzakelijk is voor het beheersen van de markt, tenietdoen, de beheerstaak van de Commissie onmogelijk maken en een hypotheek leggen op het succes van elke latere hervorming van het huidige systeem om de talrijke problemen van de betrokken markt op te lossen. Bij op 25 april 1994 neergelegd verzoekschrift vordert zij derhalve nietigverklaring van de omstreden besluiten van de Raad. Bij wege van schriftelijke memories zijn de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

III — *De middelen tot nietigverklaring*

44. De Commissie wijst erop, dat de laatste decennia een toename is vastgesteld van het aantal gevallen waarin de Raad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag hem biedt. De Raad heeft verschillende steunmaatregelen van de staten in de landbouwsector als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt [33] beschouwd, ofschoon de Commissie bezwaar maakte omtrent de wettigheid van de gevolgde procedure. Om deze reden vordert zij met haar beroep nietigverklaring van de twee besluiten van de Raad van 21 februari 1994.

33 — De Commissie noemt (op blz. 3 van haar repliek) 37 besluiten in de landbouwsector, waarvan 17 in de wijnsector. Zij voegt eraan toe, dat van 1960 tot en met 1967 geen enkel besluit van dien aard is genomen, dat er tussen 1967 en 1983 slechts 14 dergelijke besluiten zijn genomen, en dat de overige 23 dateren van de periode 1984 tot 1994. Met betrekking tot de wijnsector preciseert zij, dat er tussen 1960 en 1984 slechts twee besluiten (in 1975 en in 1976) zijn genomen, terwijl de overige 15 tijdens het laatste decennium zijn genomen, waaronder 8 tussen 1989 en 1994.

45. De middelen die de Commissie tot nietigverklaring van die twee besluiten heeft aangevoerd, betreffen zowel de interne als de externe wettigheid van die besluiten en stellen in wezen twee problemen aan de orde. Allereerst moet worden bepaald, welke werkingssfeer artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag volgens artikel 42 van het Verdrag en artikel 76 van verordening nr. 822/87 heeft met betrekking tot de voortbrenging van en de handel in de produkten die onder de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt vallen, en welke bevoegdheden de Raad dienaangaande heeft. Vervolgens moet worden nagegaan, in hoeverre was voldaan aan de voorwaarde van „buitengewone omstandigheden" zonder welke volgens artikel 93, lid 2, derde alinea, geen machtiging kan worden verleend voor staatssteun, en of de motivering van de besluiten niet ontoereikend of verkeerd was. Kortom, de Commissie vraagt zich af, of aan de formele en materiële voorwaarden voor toepassing van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag was voldaan.

1) Verkeerde toepassing van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt

A — *Het eerste middel tot nietigverklaring*

46. Als eerste en belangrijkste middel voert de Commissie aan (blz. 3 van het verzoekschrift), dat artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag verkeerd is toegepast. Dit artikel is weliswaar niet enkel van toepassing in het kader van het hoofdstuk over de mededinging, doch het kan niet tot gevolg hebben, dat steunmaatregelen die in strijd zijn met andere bepalingen van het Verdrag, met uitzondering van die van de artikelen 92 tot en met 94, rechtmatig worden geacht. Zij stelt, dat er sprake is van onbevoegdheid en misbruik van procedure voor zover de omstreden bepaling van artikel 93, lid 2, derde alinea, als grondslag wordt gebruikt voor afwijkingen van het mechanisme van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. Onder verwijzing naar de nietinachtneming van de in artikel 43 voorziene procedure voor wijziging van de regels betreffende een gemeenschappelijke marktordening, zoals de verplichting dat de Commissie een voorstel doet en dat het Parlement wordt geraadpleegd, stelt de Commissie indirect, dat er ook sprake is van schending van wezenlijke vormvoorschriften.

47. Allereerst moet worden opgemerkt, dat de gemeenschapswetgever in verordening nr. 822/87 niets nieuws heeft ingevoerd, daar het laatste gedeelte van elke verordening tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening voor een bepaald produkt, een aantal algemene bepalingen bevat, waaronder een specifiek artikel dat overeenkomt met artikel 76, volgens hetwelk de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de voortbrenging van en de handel in de

in artikel 1 genoemde produkten, behoudens andersluidende bepalingen in de verordening. [34]

48. De Commissie stelt evenwel met een beroep op de letter van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag, dat de Raad bij de uitoefening van de uitzonderlijke bevoegdheden die deze bepaling hem toekent, slechts kan afwijken van de bepalingen van artikel 92 of van de in artikel 94 van het Verdrag bedoelde verordeningen, doch die bepaling niet als grondslag kan gebruiken voor afwijkingen van de regels betreffende de gemeenschappelijke marktordeningen.

49. Verder betoogt de Commissie, dat de omstreden besluiten kennelijk in strijd zijn met de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, dat wil zeggen verordening nr. 822/87, waarin wordt bepaald dat volgens de beheerscomitéprocedure van de regels van deze marktordening kan worden afgeweken om conjuncturele moeilijkheden het hoofd te bieden.

50. Het Hof heeft zich in een aantal zaken gebogen over het probleem van de schending door de Lid-Staten van de regels van de gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt. De Commissie voert deze rechtspraak aan tot staving van haar stelling.

51. Zo heeft het Hof in zijn arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie [35], overwogen, dat „de Lid-Staten bij de toepassing van de gemeenschapsregeling niet eenzijdig aanvullende maatregelen mogen treffen waardoor de gelijke behandeling van handelaren in de gehele Gemeenschap in gevaar kan worden gebracht en aldus de mededingingsvoorwaarden tussen de Lid-Staten worden vervalst". [36]

52. In een andere context dan die van het aangehaalde arrest, te weten de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, heeft het Hof in zijn arrest

34 — Dit was bij voorbeeld het geval voor artikel 24 van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB 1968, L 148, blz. 24), artikel 23 van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13), artikel 8 van verordening (EEG) nr. 2358/71 van de Raad van 26 oktober 1971 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector zaaizaad (PB 1971, L 246, blz. 1), artikel 31 van verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1972, L 118, blz. 1), artikel 21 van verordening nr. 2759/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (reeds aangehaald in voetnoot 29), artikel 19 van verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee (PB 1975, L 282, blz. 77), artikel 44 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 1981, L 177, blz. 4), artikel 19 van verordening (EEG) nr. 426/86 van de Raad van 24 februari 1986 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten (PB 1986, L 49, blz. 1), artikel 19 van verordening (EEG) nr. 1766/92 van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB 1992, L 181, blz. 21) en artikel 24 van verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen (PB 1993, L 47, blz. 1).

35 — Gevoegde zaken 15/76 en 16/76, Jurispr. 1979, blz. 321; het ging hier om de goedkeuring van de door de Lid-Staten ingediende rekeningen van de door het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw gefinancierde uitgaven.

36 — R. o. 31.

van 29 november 1978, Pigs Marketing Board [37], overwogen, dat „wanneer de Gemeenschap krachtens artikel 40 van het Verdrag een regeling voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in een bepaalde sector heeft vastgesteld, de Lid-Staten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken". [38]

53. Mijns inziens biedt de aangehaalde rechtspraak geen enkele hulp voor de oplossing van de in de onderhavige zaak aan de orde gestelde problemen, daar zij kennelijk betrekking heeft op de verplichtingen van de Lid-Staten in het geval dat in een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, en niet op de bevoegdheden van de Raad in deze sector, die in andere bepalingen zijn geregeld.

54. Artikel 42 van het Verdrag zelf verleent de Raad de bevoegdheid, de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging (artikelen 85-95) toe te passen op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten. Zoals gezegd, bepaalt artikel 76 van verordening nr. 822/87 uitdrukkelijk, dat de artikelen 92, 93 en 94 van het Verdrag van toepassing zijn op de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. Derhalve ben ik van mening, dat de verwijzing naar de bepalingen van de artikelen 92 tot en met 94 betekent dat die bepalingen deel uitmaken van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. De Raad kan krachtens de bevoegdheden die hem zijn verleend, maatregelen treffen die afwijken van de bepalingen van deze marktordening. Bijgevolg vormt artikel 93, lid 2, derde alinea, een passende grondslag voor dergelijke maatregelen waarbij staatssteun voor de wijnbouwers van bepaalde Lid-Staten als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt beschouwd. Met andere woorden, ik ben van mening, dat in deze omstandigheden niet op goede gronden kan worden gesteld, dat voor de door de Raad bij genoemde besluiten getroffen maatregel de procedure van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag had moeten worden gevolgd. In denk ook niet, dat de Raad, omdat verordening nr. 822/87 is gebaseerd op de artikelen 42 en 43, die als wezenlijke vormvoorschriften een voorstel van de Commissie en raadpleging van het Parlement eisen, in dit geval rechtens de in artikel 93, lid 2, derde alinea, bedoelde bevoegdheid had verloren en verplicht was een procedure te volgen die een dergelijk voorstel en een dergelijke raadpleging inhield. [39]

55. In het arrest Steinike & Weinlig [40] heeft het Hof er met betrekking tot een soortge-

37 — Zaak 83/78, Jurispr. 1978, blz. 2347, r. o. 56. Zie ook de soortgelijke oplossingen die het Hof heeft gegeven in het in voetnoot 8 aangehaalde arrest Pigs en Bacon (r. o. 14) betreffende de sector varkensvlees, en in het arrest van 18 mei 1977 (zaak 111/76, Van Den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901, r. o. 13) betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee.

38 — Het is juist deze vaste rechtspraak die ook in het in voetnoot 17 aangehaalde arrest Italië/Commissie (r. o. 19) is overgenomen.

39 — Dit is precies hetgeen advocaat-generaal Sir Gordon Slynn heeft verklaard in zijn conclusie in de zaak GAEC de la Ségaude (arrest van 15 januari 1987, zaak 253/84, Jurispr. 1987, blz. 123), waarin het ging om de geldigheid van een beschikking van de Raad waarbij een door de Bondsrepubliek Duitsland toegekende steun in de vorm van een BTW-verlaging tot een percentage van 5 % van de door de koper van het landbouwprodukt betaalde prijs (exclusief BTW) als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt was beschouwd (zie inzonderheid blz. 146). Het Hof wees de schadevordering van de GAEC af en deed geen uitspraak over dit probleem.

40 — Reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 13.

lijke verwijzing naar de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag op gewezen, dat die verwijzing „de strekking heeft om krachtens artikel 42 van het Verdrag de artikelen 92 tot en met 94 van toepassing te verklaren op de landbouwprodukten die onder [de] verordening (...) vallen, doch zonder in zoverre wijziging te brengen in de aard en draagwijdte dier bepalingen". Uit deze rechtspraak blijkt dus op het eerste gezicht, dat die verwijzing betekent, dat al deze bepalingen, dus ook artikel 93, lid 2, derde alinea, kunnen worden toegepast indien de Raad dit nuttig acht, en met dien verstande dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Dit verdraagt zich mijns inziens met de logica van de in artikel 76 van verordening nr. 822/87 voorkomende verwijzing naar de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag.

56. Volgens de Commissie wordt een steunmaatregel om het inkomen van de producenten op peil te houden, zoals de steunmaatregel in de zaak GAEC de la Ségaude [41], gekenmerkt door het feit dat hij buiten de gemeenschappelijke marktordening voor een bepaald produkt valt, zodat hij zijn rechtsgrondslag kan vinden in artikel 93, lid 2, derde alinea, en geen afbreuk doet aan het door de betrokken gemeenschappelijke marktordening tot stand gebrachte systeem, anders dan de omstreden besluiten van de Raad, die lijnrecht ingaan tegen de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt.

57. Dat verordening nr. 822/87 ook verwijst naar artikel 93, lid 2, derde alinea, betekent mijns inziens, dat de Raad mag afwijken van de bepalingen van artikel 92, betreffende steunmaatregelen van de staten, en van de in artikel 94 bedoelde verordeningen, maar enkel voor door de staten genomen of te nemen steunmaatregelen met betrekking tot de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt.

58. De omstreden bepaling van artikel 93, lid 2, derde alinea, voorziet in de mogelijkheid om in een concreet geval voor een bepaalde duur (bij voorbeeld voor het oogstjaar 1993/1994) een bijzondere regeling of steunmaatregel vast te stellen om een aantal redenen waarvan ik de wettigheid hierna zal onderzoeken. Met andere woorden, het besluit dat de Raad in specie neemt, heeft het karakter van een individuele beschikking en niet van een verordening, daar het ziet op een bepaalde produktie, betrekking heeft op een welbepaalde steun die een Lid-Staat aan de wijnbouwers toekent, en geen wijziging van de geldende bepalingen van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt inhoudt. Om die reden blijven ook alle bepalingen van verordening nr. 822/87 van kracht. Met andere woorden, in tegenstelling tot de bevoegdheden die de artikelen 92, lid 3, sub e, en 94 aan de Raad verlenen, en die betrekking hebben op het treffen van algemene maatregelen, gaat het hier om de bevoegdheid om in concreto in een bepaald geval een specifieke steunmaatregel toe te staan.

59. Mijns inziens vallen de door Frankrijk en Italië getroffen steunmaatregelen onder de verwijzing naar de artikelen 92 tot en met 94

41 — Reeds aangehaald in voetnoot 39.

van het Verdrag. Een bijkomende rechtsgrondslag om schending van artikel 92 van het Verdrag te voorkomen zou overigens slechts nodig zijn, indien een door de Raad toegestane steunmaatregel van een staat afwijkt van bijzondere bepalingen die niets met de geordende landbouwsector te maken hebben, bij voorbeeld fiscale bepalingen. [42]

60. Aanvaarding van het standpunt van de Commissie en strikte uitlegging van de betrokken bepaling, door aan te nemen dat deze betrekking heeft op de mededingingssector en niet op de landbouwsector, dat wil zeggen door in strijd met de geest van de betrokken bepalingen van de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag niet te aanvaarden dat artikel 93, lid 2, derde alinea, in beginsel van toepassing is op het vaststellen door de Raad van maatregelen in de wijnsector indien buitengewone omstandigheden daartoe nopen, zou leiden tot willekeurige discriminatie dat in strijd is met de uitdrukkelijke bepaling van artikel 42 van het Verdrag.

61. Door die verwijzing zijn de bepalingen van de artikelen 92 tot en met 94 ontegenzeglijk van toepassing verklaard op de onder verordening nr. 822/87 vallende produkten en zulks, gelijk het Hof heeft verklaard [43], „zonder in zoverre wijziging te brengen in de aard en draagwijdte" dier bepalingen. De Raad heeft slechts de taak vervuld die hem door het Verdrag is opgedragen, namelijk, gelijk het Hof [44] heeft verklaard en ik hierna zal onderzoeken, in het kader van een gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt beoordelen, „of de in een van de Lid-Staten heersende bijzondere economische omstandigheden aanpassingen van de gemeenschapsregeling rechtvaardigen".

62. Kortom, het Verdrag voorziet ter zake van de steunmaatregelen van de staten in een aantal veiligheidskleppen en laat uitdrukkelijk, onder een aantal voorwaarden, het laatste woord aan de Raad.

63. Zo blijkt uit het onderzoek van de verdragsbepalingen betreffende steunmaatregelen van de staten in de eerste plaats, dat de Raad de waaier van steunmaatregelen die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, kan uitbreiden. Met name kan de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (artikel 92, lid 3, sub e) bepalen, welke andere soorten van steunmaatregelen „als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd" [45], dat wil zeggen dat de Raad de betrokken steunmaatregelen bij wege van een handeling met verordeningskarakter kan vaststellen. [46]

42 — Dit blijkt ook uit de punten 17 en 18 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Rustica Semences (arrest van 14 juli 1994, zaak C-438/92, Jurispr. 1994, blz. I-3519).

43 — Arrest Steinike & Weinlig, reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 13.

44 — Arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald in voetnoot 31, r. o. 18.

45 — Zie arrest Hof van 18 mei 1993 (gevoegde zaken C-356/90 en C-180/91, België/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-2323, r. o. 26).

46 — In het arrest België/Commissie, reeds aangehaald in voetnoot 45 (r. o. 30), waar het ging over de Zesde richtlijn (87/167/EEG) van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB 1987, L 69, blz. 55), heeft het Hof verklaard, dat „de Raad, uitgaande van de vaststelling dat steun aan de scheepsbouw onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig de ratio van artikel 92, lid 3, op grond van een aantal overwegingen van economische en sociale aard gebruik heeft gemaakt van de hem door het Verdrag verleende bevoegdheid deze steun toch als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen, mits hij voldoet aan de in de richtlijn genoemde uitzonderingscriteria".

64. In de tweede plaats laat artikel 93, lid 2, derde alinea, de Raad het laatste woord om met eenparigheid van stemmen te beslissen, of een bepaalde steunmaatregel van een staat verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Met andere woorden, het is de Raad die uiteindelijk moet beslissen, of in geval van „buitengewone omstandigheden" bepaalde steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

65. In de derde plaats kan de Raad krachtens artikel 94 van het Verdrag op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met gekwalificeerde meerderheid van stemmen alle verordeningen vaststellen die dienstig zijn voor de toepassing van de artikelen 92 en 93, hetgeen hij tot nog toe niet heeft gedaan.

66. Volgens deze analyse heeft de Raad derhalve, door gebruik te maken van de procedure van artikel 93, lid 2, derde alinea, die bepaling niet verkeerdelijk toegepast op de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt en de verordeningsbepalingen die deze markt regelen, niet gewijzigd zonder toepassing van de procedure van artikel 43, leden 2 en 3, van het Verdrag, gelijk de Commissie stelt. De Raad was derhalve (ratione materiae) bevoegd om de twee besluiten vast te stellen met inachtneming van de in de omstreden bepaling gestelde eisen.

67. De Commissie stelt ook, dat de Raad een aantal wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden, namelijk de eisen van een voorstel van de Commissie en van raadpleging van het Europees Parlement, die door artikel 43, lid 2, derde alinea, van het Verdrag zijn gesteld en in acht moeten worden genomen bij het vaststellen van bepalingen waarbij een gemeenschappelijke marktordening voor een landbouwprodukt tot stand wordt gebracht. Op grond van deze analyse ben ik van mening, dat de twee omstreden besluiten geen wijziging brengen in de bepalingen van verordening nr. 822/87 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, zodat de procedure van artikel 43 van het Verdrag niet behoefde te worden gevolgd.

2) Misbruik van procedure

68. „Misbruik van procedure" als middel tot nietigverklaring van een handeling van een gemeenschapsinstelling is een bijzondere categorie van het ruimere middel tot nietigverklaring „misbruik van bevoegdheid". [47] Dit betekent, dat de bevoegde instelling, door aan de relevante bepalingen ter zake van de voor een besluit te volgen procedure een bepaalde wending te geven, het besluit neemt volgens een andere procedure, die niet met dat doel was vastgesteld.

69. Volgens de Commissie heeft de Raad, in plaats van verordening nr. 822/87 met inachtneming van de procedure van artikel 43 van

47 — Zie ter informatie de arresten van 12 juni 1958 (zaak 2/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse, Jurispr. 1958, blz. 135) en 21 juni 1988 (gevoegde zaken 32/87, 52/87 en 57/87, ISA, Jurispr. 1988, blz. 3305, r. o. 19). In het in voetnoot 10 aangehaalde arrest Matra (r. o. 25) heeft het Hof uitdrukkelijk verklaard, dat het ook het misbruik van procedure onderzoekt.

het Verdrag te wijzigen en een nieuwe verordening vast te stellen, er de voorkeur aan gegeven hetzelfde doel, namelijk wijziging van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, te verwezenlijken door volgens de procedure van artikel 93, lid 2, derde alinea, de twee omstreden besluiten vast te stellen. Dit is een frequente handelwijze, vooral sedert de jaren tachtig, en met betrekking tot de sector distillatie van wijn, sedert 1989. De Raad heeft op die manier de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt op wezenlijke punten gewijzigd zonder de procedure van artikel 43 te volgen. Hij heeft tegelijkertijd inbreuk gemaakt op de bepalingen van verordening nr. 822/87, die bijzondere regels bevat om conjuncturele moeilijkheden het hoofd te bieden, met dat verschil dat die afwijkende regels voorzien in de mogelijkheid om structurele maatregelen te treffen die de fundamentele beheersmechanismen van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt evenwel onverlet laten. Met andere woorden, het middel tot nietigverklaring van de volgens die procedure genomen besluiten is gegrond, daar de betrokken praktijk in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, inzonderheid in het geval van Frankrijk en Italië, misbruik van procedure oplevert.

70. Zoals blijkt uit de analyse die ik met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 93, lid 2, derde alinea, heb gemaakt, ben ik van mening, dat de Raad bij de vaststelling van de bestreden besluiten geen misbruik van procedure heeft gemaakt en geen inbreuk heeft gemaakt op de principiële bevoegdheid van de Commissie om overeenkomstig artikel 43 van het Verdrag de procedure van vaststelling van bepalingen betreffende de gemeenschappelijk ordening van een markt in te leiden. De uitoefening van deze buitengewone bevoegdheid door de Raad doet overigens ook geen afbreuk aan de noodzakelijke samenhang met de andere bepalingen van het Verdrag, gelijk het Hof ook heeft geoordeeld. [48]

71. Mitsdien ben ik van mening, dat de door de Commissie aangevoerde en hierboven aangehaalde middelen tot nietigverklaring van de omstreden besluiten van de Raad niet kunnen worden aanvaard, daar artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag niet verkeerd is toegepast. Bijgevolg was de Raad bevoegd om die besluiten te nemen, heeft hij de door artikel 43 van het Verdrag voorgeschreven wezenlijke vormvoorschriften niet geschonden en heeft hij geen misbruik van procedure gemaakt.

B — *Het tweede middel tot nietigverklaring*

72. In haar tweede, subsidiair aangevoerde, middel tot nietigverklaring stelt de Commissie allereerst, dat er geen „buitengewone omstandigheden" voorhanden waren, ofschoon dit volgens artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag een van de voorwaarden is om een door een Lid-Staat genomen of te nemen steunmaatregel als verenigbaar

48 — Arrest Matra, reeds aangehaald in voetnoot 10, r. o. 41 en 42.

met de gemeenschappelijke markt te kunnen beschouwen (blz. 6 van het verzoekschrift en blz. 12 van de repliek). Zij stelt met andere woorden, dat de door de Raad aangevoerde feiten niet onder het begrip „buitengewone omstandigheden" vallen en dat er sprake is van verkeerde juridische kwalificatie en derhalve verkeerde toepassing van een rechtsregel. Zij vordert derhalve ook nietigverklaring van de twee besluiten op grond dat de motivering ervan niet wettig is (blz. 7 en 8 van het verzoekschrift). Ten tweede vordert zij nietigverklaring van die besluiten op grond dat de Raad de hem door artikel 93, lid 2, derde alinea, verleende discretionaire bevoegdheid inadequaat heeft gebruikt door bij de vaststelling van de twee besluiten de feiten kennelijk verkeerd te beoordelen (blz. 6 van het verzoekschrift). De gemachtigde van de Commissie heeft die middelen tot nietigverklaring ter terechtzitting herhaald.

73. Opdat het Hof het tweede middel (beter gezegd het geheel van middelen) van de Commissie zou kunnen aanvaarden, moet worden aangetoond, dat de gevolgen van de door de Raad verrichte kwalificatie objectief en ontegenzeglijk verkeerd zijn.

74. Derhalve behandel ik achtereenvolgens de omvang van de door artikel 93, lid 2, derde alinea, aan de Raad verleende bevoegdheid, het begrip „buitengewone omstandigheden" en de vraag, of in het geval van Frankrijk en Italië de feiten juridisch verkeerd zijn gekwalificeerd of kennelijk verkeerd zijn beoordeeld.

1) De omvang van de bevoegdheid die artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag aan de Raad verleent

75. Uit artikel 93, lid 2, derde alinea, blijkt op het eerste gezicht, dat de Raad een ruime discretionaire bevoegdheid heeft ter zake van het nut van het treffen van bepaalde maatregelen („kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen") en bovendien beslist, of er „buitengewone omstandigheden", de conditio sine qua non om een door een Lid-Staat genomen of te nemen steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen beschouwen, voorhanden zijn.

76. Volgens vaste rechtspraak [49] aanvaardt het Hof, dat met name op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid „de gemeenschapsinstellingen (...) over een ruime discretionaire bevoegdheid [beschikken], in overeenstemming met de verantwoordelijkheid die hun bij het Verdrag is opgelegd". Met andere woorden, „waar het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, zoals het geval is bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, beschikt de gemeenschapswetgever over een ruime

49 — Deze rechtspraak is overgenomen in het arrest van 5 oktober 1994 (gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 31).

beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de aard en de draagwijdte van de te nemen maatregelen". [50]

77. Het Hof heeft zich ook in tal van gevallen uitgesproken over de omvang van de bevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen in het kader van de verdragsbepalingen betreffende de mededinging en het landbouwbeleid en over het toezicht dat het kan uitoefenen wanneer deze instellingen over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken. [51] Het aanvaardt dus, dat de Raad voor de gemeenschappelijke ordening van een produktmarkt over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, en het bepaalt op basis van die beoordeling ook de grenzen van zijn toezicht. [52] In zijn arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères [53], oordeelde het Hof, dat „wanneer de Raad bij de uitvoering van het landbouwbeleid der Gemeenschap een complexe economische situatie heeft te evalueren, zijn discretionaire bevoegdheid niet slechts de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen geldt, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der basisgegevens, onder meer in dier voege dat de Raad in voorkomende gevallen zijn oordeel op globale vaststellingen mag baseren. Bij zijn controle op de uitoefening van zulk een bevoegdheid, mag de rechter alleen nagaan of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk heeft

50 — Zie arrest van 17 mei 1988 (zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 27). Zie ook de arresten van 9 juli 1985 (zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301, r. o. 30), 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 23 en 24) en 21 februari 1990 (gevoegde zaken C-267/88 tot en met C-285/88, Wuidart e. a., Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 14).

51 — De rechtspraak van het Hof biedt tal van voorbeelden van arresten die betrekking hebben op de bevoegdheden die de Commissie krachtens de artikelen 92 en 93, leden 2 en 3, van het Verdrag bezit. Zo heeft het Hof in het arrest Matra, reeds aangehaald in voetnoot 10 (r. o. 24), verklaard, dat volgens vaste rechtspraak „de Commissie in het kader van artikel 92, lid 3, EEG-Verdrag over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautaire context". Verder heeft het Hof verklaard (r. o. 25), dat het in het kader van deze wettigheidstoetsing enkel mag onderzoeken, of de Commissie de inherente grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet heeft overschreden door denaturering of kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten of door misbruik van bevoegdheid of procedure. Zie ook de soortgelijke oplossingen (betreffende de omvang van de bevoegdheden die artikel 92, lid 3, aan de Commissie verleent) in de eerdere arresten van 24 februari 1987 (zaak 310/85, Deufil, Jurispr. 1987, blz. 901, r. o. 18); 14 februari 1990 (zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, r. o. 49); 21 maart 1990 (zaak C-142/87, België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-959, r. o. 56), en 21 maart 1991 (zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, r. o. 34). Zie ook de arresten van 11 juli 1985 (zaak 42/84, Remia, Jurispr. 1985, blz. 2545, r. o. 34), betreffende het toezicht op de vaststelling, in het kader van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, van de toelaatbare duur van een concurrentieverbod vervat in een overeenkomst tot overdracht van een onderneming; 7 mei 1987 (zaak 255/84, Nachi Fujikoshi, Jurispr. 1987, blz. 1861, r. o. 21), betreffende de instelling door de Raad van een definitief anti-dumpingrecht op de invoer van bepaalde kogellagers van oorsprong uit Japan en Singapore, en 22 januari 1976 (zaak 55/75, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1976, blz. 19, r. o. 8 en 9), betreffende de wettigheid van de heffing van monetair compenserende bedragen over het handelsverkeer tussen de Lid-Staten en derde landen overeenkomstig verordening (EEG) nr. 974/71 van de Raad van 12 mei 1971 betreffende bepaalde conjunctuurpolitieke maatregelen welke naar aanleiding van de tijdelijke verruiming van de fluctuatiemarges van de valuta van sommige Lid-Staten dienen te worden genomen in de landbouwsector (PB 1971, L 106, blz. 1).

52 — In de zaak GAEC de la Ségaude, reeds aangehaald in voetnoot 39, had de Raad de omstreden beschikking op basis van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag gegeven ter compensatie van het inkomensverlies dat de Duitse landbouwers leden ten gevolge van de geleidelijke afbraak van de monetair compenserende bedragen. De GAEC stelde daartegen een beroep in en vorderde vergoeding van de schade die zij had geleden. Van oordeel (r. o. 20 en 21), dat verzoekster haar vordering niet voldoende had onderbouwd, nam het Hof geen standpunt in, doch advocaat-generaal Sir Gordon Slynn ging in zijn conclusie in op de vraag, in hoeverre het bestaan van buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 93, lid 2, derde alinea, was aangetoond. Hij aanvaardde weliswaar, dat de afbraak van de positieve monetair compenserende bedragen, die een land de mogelijkheid bieden om zowel een sterke valuta te hebben als relatief goedkoop uit te voeren, voor de Duitse landbouwers tot inkomensverlies leidde, doch concludeerde, dat de beschikking van de Raad niet „onwettig was, louter omdat zij was gebaseerd op artikel 93, lid 2, derde alinea, EEG-Verdrag, maar wel wegens bevoegdheidsoverschrijding, aangezien niet was aangetoond, dat zij gerechtvaardigd was door ‚uitzonderlijke omstandigheden', zoals die bepaling vereiste" (Jurispr. 1987, blz. 147).

53 — Zaak 138/79, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25, betreffende de vaststelling van produktiequota voor isoglucose. In dit arrest wordt de oplossing overgenomen die het Hof had gegeven in zijn arrest van 12 juli 1979 (zaak 166/78, Italië/Raad, Jurispr. 1979, blz. 2575, r. o. 14) betreffende de premie voor de produktie van aardappelzetmeel.

begeven buiten de grenzen, aan zijn appreciatieve bevoegdheid gesteld." [54]

78. Aangezien het Hof niet bevoegd is om in dergelijke gevallen zijn eigen oordeel in de plaats van dat van het beslissingsorgaan te stellen, zal het op basis van de door partijen aangedragen bewijselementen en van het door de wederpartij gevoerde verweer, tot een redelijke graad van zekerheid moeten komen, dat er geen sprake is van een dwaling omtrent de feiten, die gevolgen zou kunnen hebben voor de geldigheid van de twee besluiten van de Raad [55], noch van verkeerde juridische kwalificatie van die feiten, in die zin dat deze niet onder het begrip „buitengewone omstandigheden" vallen, noch van kennelijk verkeerde beoordeling van die feiten.

79. Bovendien stel ik in het onderhavige geval vast, dat de onbevredigende situatie van de wijnmarkt, die de vaststelling van een aantal drastische maatregelen, inzonderheid distillatie, vereist, zoniet een conflict tussen twee in artikel 39 van het Verdrag genoemde gelijkwaardige doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, te weten „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard (...) verzekeren" (lid 1, sub b) en „de markten (...) stabiliseren" (lid 1, sub c), dan toch ten minste een poging om die twee doelstellingen met elkaar te verzoenen aan het licht brengt. De Raad en de Commissie willen dit conflict op een verschillende wijze oplossen, zoals ook blijkt uit de processtukken die deze instellingen hebben neergelegd; de Raad geeft blijkens zijn besluiten de voorrang aan het eerste doel, de Commissie aan het tweede.

80. In het arrest Crispoltoni [56] heeft het Hof uitgemaakt, hoe eventuele tegenstrijdigheden tussen de verschillende doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden opgelost. Het Hof heeft in concreto verklaard: „Bij het toewerken naar de in artikel 39 EEG-Verdrag opgesomde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moeten de instellingen er voortdurend voor zorgen mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen en, in voorkomend geval, aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang verlenen overeenkomstig de eisen van de economische gegevenheden of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen." [57] Het voegde eraan toe, dat „deze afweging evenwel niet toelaat dat één dezer doelstellingen afzonderlijk wordt nagestreefd waardoor andere niet meer kunnen worden verwezenlijkt" [58] en dat, „ware het uitsluitend de bedoeling geweest de producenten en ver-

54 — In het arrest Iannelli en Volpi, reeds aangehaald in voetnoot 13 (r. o. 11), heeft het Hof geoordeeld, dat „de artikelen 92 en 93 (...) de Commissie een ruime beoordelingsvrijheid laten en de Raad een uitgebreide bevoegdheid geven om in afwijking van het algemene verbod van artikel 92, lid 1, steunmaatregelen van staten toe te staan".

55 — Zie ook punt A in fine van de conclusie van advocaat-generaal Gand in de zaak Acciaierie e Ferriere Pugliesi (arrest van 8 februari 1966, zaak 8/65, Jurispr. 1966, blz. 1).

56 — Reeds aangehaald in voetnoot 49 (r. o. 32). In dit arrest ging het over de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak, die eveneens wordt gekenmerkt door overproduktie, en over het stelsel van gewaarborgde maximumhoeveelheden voor de gehele gemeenschappelijke markt in de betrokken sector.

57 — Zie bij voorbeeld het arrest van 24 oktober 1973 (zaak 5/73, Balkan-Import-Export, Jurispr. 1973, blz. 1091, r. o. 24).

58 — Zie inzonderheid het arrest van 17 december 1981 (gevoegde zaken 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle e. a., Jurispr. 1981, blz. 3211, r. o. 41), waarin het ging over de gemeenschappelijke marktordening voor granen en de drempelprijs voor durumtarwe.

werkers van ruwe tabak een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door hun hoofdelijk inkomen te verhogen, dit in een sector die wordt gekenmerkt door een overproduktie zeer waarschijnlijk tot de onmogelijkheid zou hebben geleid om voormelde doelstelling, namelijk het stabiliseren van de markten, te verwezenlijken". [59]

81. Mijns inziens tracht de Raad met de twee omstreden besluiten allereerst tegenstrijdige doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag in het kader van de wijnmarkt te verzoenen, en aangezien hij een ruime beoordelingsvrijheid heeft, was hij de bevoegde instelling om te beoordelen, in hoeverre het huidige slechte functioneren van deze markt op het niveau van een Lid-Staat de vaststelling van een corrigerende maatregel ad hoc rechtvaardigde.

82. Na het begrip „buitengewone omstandigheden" te hebben behandeld, dien ik derhalve in het onderhavige geval te onderzoeken, of de Raad verkeerdelijk heeft geoordeeld dat de feiten „buitengewone omstandigheden" opleveren, en of hij bij de vaststelling van de twee besluiten van 21 februari 1994 de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid kennelijk heeft overschreden.

59 — R. o. 34 van het arrest Crispoltoni, reeds aangehaald in voetnoot 49.

2) Het begrip „buitengewone omstandigheden"

83. Mijns inziens omvat de uitdrukking „buitengewone omstandigheden" in artikel 93, lid 2, derde alinea, de idee van uitzonderlijk en onvoorzien of *althans* van niet-permanent, niet-voortdurend en uiteraard van afwijkend van het regelmatige. Met andere woorden, een chronische onbevredigende situatie in een sector van economische activiteit, inzonderheid in een landbouwsector, valt niet ipso facto onder het begrip „buitengewone omstandigheden", tenzij er zich andere uitzonderlijke en niet-permanente feiten hebben voorgedaan die rechtvaardigen dat zij eronder valt. Welke feiten of situaties uiteindelijk „buitengewone omstandigheden" opleveren, wordt mijns inziens van sector tot sector beoordeeld en daarbij wordt rekening gehouden met tal van factoren. [60]

84. De idee van uitzonderlijk en buitengewoon, de kwintessens van de uitdrukking „buitengewone omstandigheden" blijkt ook uit zowel de oudere als de recentere recht-

60 — Een voorbeeld daarvan uit de recente rechtspraak is het arrest van 13 februari 1992 (zaak C-105/90, Goldstar, Jurispr. 1992, blz. I-677, r. o. 17 en 18) betreffende de verdediging tegen dumpingpraktijken. Daarin heeft het Hof geoordeeld, dat „enkel in uitzonderlijke omstandigheden [mag] worden (...) afgeweken" van het criterium van 5 % voor de beoordeling door de gemeenschapsinstellingen van de representativiteit van de verkopen op de binnenlandse markt, en dat „*dergelijke omstandigheden* [zich] *kunnen* (...) voordoen, wanneer de totale omvang van de verkopen op de binnenlandse markt niet groot genoeg is om ervoor te zorgen dat de verkoopprijzen worden gevormd door de wet van vraag en aanbod".

spraak van het Hof op het gebied van de mededinging. [61]

85. Bijgevolg ben ik van mening, dat de „buitengewone omstandigheden" in de zin van artikel 93, lid 2, derde alinea, feiten of situaties zijn die betrekking kunnen hebben op een bijzondere sector of op de economie in het algemeen, maar waaruit bij een redelijke beoordeling geval per geval in het kader van een concrete Lid-Staat en een concrete landbouwsector blijkt, dat situaties die tot dan toe als normaal of althans als niet uitzonderlijk werden beschouwd, dermate zijn gewijzigd, dat het overduidelijk wordt dat de tot dan toe bestaande situaties zijn gewijzigd en dat nieuwe situaties zijn ontstaan, en ook dat het nodig is corrigerende maatregelen te treffen waarin de bestaande regeling voor de betrokken sector niet voorziet.

86. Met andere woorden, vereist is, dat in de sector van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt deze wijziging van de situaties niet kan worden opgevangen door middel van de bestaande regeling en dat de tussenkomst van de Raad noodzakelijk is om door middel van de vaststelling van passende maatregelen het hoofd te bieden aan deze conjuncturele dysfunctie en dus aan deze verstoring van het evenwicht van de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening, die inzonderheid deze of gene Lid-Staat treft.

3) Verkeerde juridische kwalificatie: ontbreken van „buitengewone omstandigheden"

87. Althans de laatste twee decennia is de situatie in de wijnsector — maar ook die in andere sectoren, zoals de sector melk en zuivelprodukten, de sector suiker, de sector ruwe tabak, enz. [62] — niet goed. Terwijl de

61 — Zo heeft het Hof in het arrest van 8 februari 1968 (zaak 28/66, Nederland/Commissie, Jurispr. 1968, blz. 1) bij het onderzoek van de wettigheid van bijzondere binnenlandse tarieven wegens wijzigingen in de infrastructuur van het vervoer, een precisering gegeven van het begrip buitengewone omstandigheden die dergelijke maatregelen rechtvaardigen. Het heeft met name verwezen naar „bijzondere moeilijkheden welke het gevolg zijn van onvoorziene omstandigheden" en heeft vervolgens beklemtoond, dat „de onvoorzienbaarheid der omstandigheden waarmede de vaststelling van speciale tarieven wordt gemotiveerd, moet worden beoordeeld bij het licht van de kenmerkende feiten van elk voorkomend geval en overeenkomstig hetgeen redelijkerwijs kon worden verwacht". Ten slotte heeft het verklaard, dat wijzigingen in de infrastructuur van het vervoer die de economische toestand in een andere richting ombuigen, als onvoorziene omstandigheden moeten worden beschouwd. In het arrest van het Hof van 24 oktober 1973 (zaak 10/73, Rewe Zentral, Jurispr. 1973, blz. 1175, r. o. 20) betreffende de geldigheid van bepalingen houdende vaststelling van monetair compenserende bedragen tussen de Lid-Staten wegens de schommelingen van de wisselkoersen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is geoordeeld, dat die bedragen, ofschoon zij tot een segmentering van de markt leiden, als correctief op de schommelingen van onvaste wisselkoersen dienen en er aldus toe strekken de instandhouding van normale handelsstromen in de uitzonderlijke en voorbijgaande omstandigheden van de monetaire situatie te waarborgen.

62 — Zo is om de groei van de melkproduktie te beheersen bij artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 (reeds aangehaald in voetnoot 34), dat bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 10) is toegevoegd, een extra heffing ingevoerd over de hoeveelheden melk of andere zuivelprodukten die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. In dezelfde sector had de Raad bij verordening (EEG) nr. 1079/77 van 17 mei 1977 (PB 1977, L 131, blz. 6) een medeverantwoordelijkheidsheffing ingevoerd om de structurele overschotten op de markt van melk en zuivelprodukten te verminderen. Bij verordening nr. 1785/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (reeds aangehaald in voetnoot 34), is eveneens een quotaregeling ingevoerd om de produktie van suiker te beheersen. Verder voorziet verordening (EEG) nr. 2075/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB 1992, L 215, blz. 70), waarbij een nieuwe gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak tot stand is gebracht, in de vaststelling van gegarandeerde maximumhoeveelheden om de stijging van de communautaire produktie van ruwe tabak te beheersen.

statistieken van de Europese Gemeenschap [63] een voortdurende stijging van de gemiddelde produktie van wijn te zien geven, wordt tegelijkertijd een voortdurende daling van de consumptie van tafelwijn en een correlatieve toename van de voorraden vastgesteld. Hieruit blijkt, dat het nodig is de wijnmarkt te saneren, doch de verwezenlijking van die doelstelling zal negatieve gevolgen hebben voor de landbouwbevolking van deze sector.

88. Alle partijen zijn het erover eens, dat als gevolg van de slechte („abnormale" volgens de Commissie; „buitengewone" of „volstrekt buitengewone" volgens de Raad en de twee interveniënten) situatie in de wijnsector, een alomvattende wijziging van het gemeenschappelijk beleid in de landbouwsector dringend noodzakelijk is. Bovendien vormden de slechte situatie op de wijnmarkt en de ongunstige vooruitzichten voor het oogstjaar 1993/1994 (overproduktie van wijn en daling van de consumptie) ontegenzeglijk een rechtvaardigingsgrond om over te gaan tot distillatie volgens de procedure van verordening nr. 822/87. Onderzocht moet evenwel worden, of er naast de bijzondere omstandigheden die de distillatiemaatregel rechtvaardigden, overduidelijk bijzondere en buitengewone gronden betreffende een Lid-Staat voorhanden zijn waarop met de daartoe door verordening nr. 822/87 ingestelde mechanismen niet kon worden gereageerd, en die buitengewone omstandigheden opleverden welke toepassing van de procedure van artikel 93, lid 2, derde alinea, rechtvaardigden, gelijk de Raad en de Franse en de Italiaanse regering betogen. Deze bepaling vormt immers een middel om zich aan het systeem te onttrekken en wordt aangewend wanneer het beleid niet de gewenste resultaten heeft.

89. Met andere woorden, mijns inziens dient slechts beslissend belang te worden gehecht aan de gegevens waarmee het bestaan van buitengewone omstandigheden in concreto wordt aangetoond, zodat wordt voldaan aan een conditio sine qua non voor toepassing van de procedure van artikel 93, lid 2, derde alinea, door de Raad. Dit is een belangrijk punt dat om verduidelijking vraagt, daar de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting heeft beklemtoond, dat de Raad met deze maatregel wil tonen, dat niets hem nog belet naar eigen goeddunken (laten wij zeggen ad libitum) te handelen, een betoog dat de gemachtigde van de Raad evenwel van de hand heeft gewezen door te stellen, dat de omstreden bepaling niet vaak is gebruikt, en dat telkens wanneer dit is gebeurd, de gestelde voorwaarden waren vervuld.

90. In het kader van de mogelijkheden die tal van bepalingen van verordening nr. 822/87 haar bieden, tracht de Commissie de ernstige structurele en chronische problemen van de wijnmarkt, die vooral in Italië en Frankrijk endemisch zijn, het hoofd te bieden door middel van, enerzijds, de (vooral preventieve en verplichte) distillatie van grote hoeveelheden wijn van minder goede

63 — 134 400 000 hl tijdens de periode 1966-1970.
147 200 000 hl tijdens de periode 1971-1975.
Meer dan 150 000 000 hl tijdens de periode 1980-1986.
Een gemiddelde produktie van ongeveer 189 500 000 hl tijdens de periode 1989-1993.
Een produktie van ongeveer 192 700 000 hl tijdens het wijnoogstjaar 1992/1993.

kwaliteit, die in Frankrijk en Italië, de twee interveniënten, elk oogstjaar een belangrijk deel van de geproduceerde hoeveelheden vormt, en anderzijds de premies voor het rooien van wijnstokken, de regeling betreffende herbeplanting en de regeling betreffende oenologische procédés (bij voorbeeld gebruik van sacharose) enz. Hieruit blijkt overduidelijk de impasse en de chronische problemen van het huidige beleid in de wijnsector en de noodzaak van een radicale wijziging van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt.

91. Dat neemt evenwel niet weg, dat moet worden onderzocht, of er in de wijnsector buitengewone omstandigheden voorhanden zijn. Dit betekent niet, dat de Raad in het kader van de beoordeling van een complexe economische situatie in de betrokken sector geen belangrijke feiten of situaties betreffende de landbouwsector, maar ook, meer algemeen, betreffende de economie, in aanmerking mag nemen die niet uitsluitend betrekking hebben op de sector van de wijnmarkt, maar ontegenzeglijk rechtstreekse gevolgen hebben voor deze markt en die niet kunnen worden opgevangen met de door verordening nr. 822/87 ingestelde beschermingsmechanismen.

92. Van deze aanvankelijke vaststellingen tot aan de conclusies die daaruit moeten worden getrokken, te weten, dat er in het onderhavige geval „buitengewone omstandigheden" voorhanden zijn die ipso facto een rechtvaardiging vormen voor de vaststelling van de omstreden besluiten van de Raad, welke betrekking hebben op een oogstjaar dat gewoon in de rechtstreekse lijn ligt van de eerdere oogstjaren die, dat moet worden toegegeven, niet gunstig waren voor de wijnsector, zoals blijkt uit de motivering van de besluiten van de Raad, vormt dit een weinig overtuigend argument, dat ik niet kan bijtreden.

93. Ook de motivering van de twee besluiten (zevende overweging van de considerans van het besluit betreffende Italië en zevende overweging van de considerans van het besluit betreffende Frankrijk), die is gebaseerd op het feit dat deze besluiten betrekking hebben op een sector waarvan de toepasselijke regeling thans wordt herzien, lijkt mij a fortiori niet wettig, aangezien dit niet als een „buitengewone omstandigheid" in de zin van artikel 93, lid 2, derde alinea, kan worden aangemerkt.

94. Mijns inziens kunnen feiten als die welke hierboven zijn uiteengezet, niet onder het begrip „buitengewone omstandigheden" vallen, omdat dit begrip, indien het tot het uiterste wordt uitgerekt, waardeloos wordt, omdat het al te zeer is uitgerekt. Met andere woorden, feiten als die welke door de belanghebbende partijen zijn aangevoerd, kunnen niet onder het begrip „buitengewone omstandigheden" vallen, omdat daardoor de inhoud van het begrip wordt aangetast, zodat dit juridisch vage begrip nog slechts een nominale waarde, doch in se geen bindende kracht en per slot van rekening geen bijzonder praktisch nut meer heeft.

95. Na eerst de uitdrukking „buitengewone omstandigheden" te hebben omschreven en te hebben beklemtoond, dat zij verwijst naar de idee van uitzonderlijk en onvoorzien of althans niet-permanent en niet-voortdurend, ben ik van mening, dat de chronische onbevredigende situatie van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt en de verwachte hervorming daarvan niet ipso facto „buitengewone omstandigheden" vormen die de vaststelling van de omstreden besluiten rechtvaardigen.

96. Volgens de Raad omvat het begrip „buitengewone omstandigheden" niet alleen de bijzondere situaties die op een bepaald ogenblik in de wijnsector kunnen bestaan, ten opzichte van de situaties die in het verleden als normaal werden beschouwd, maar slaat het vooral op de situaties waardoor de wijnsector zich onderscheidt van de landbouwsector in het algemeen en van de andere sectoren van de economie. Ik kan niet zeggen dat dit argument, zoals het is geformuleerd, mij heeft overtuigd.

97. Mijns inziens vormt de vraag, of in een bepaalde Lid-Staat een produktiesector in een crisissituatie verkeert die niet kan worden opgevangen met het in de desbetreffende regeling bestaande mechanisme, de essentiële maatstaf om te beoordelen, of het bestaan van „buitengewone omstandigheden" in de zin van artikel 93, lid 2, derde alinea, is aangetoond. Om uit te maken of de betrokken sector in een crisissituatie verkeert, moet de situatie ervan uiteraard in het kader van een complexe economische toestand worden onderzocht, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de situatie van de landbouw in het algemeen en van de andere sectoren van de economie, waarvan de veranderingen en problemen gevolgen kunnen hebben voor de wijnsector.

a) Het geval Frankrijk

98. Gelet op het feit dat de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt in eenvormige communautaire prijzen voorziet, vormen in het geval van Frankrijk het prijsverschil op de markt van tafelwijnen dat tussen de Lid-Staten is ontstaan door de devaluatie van een aantal nationale munten, de lage prijs voor preventieve distillatie die de laatste wijnoogstjaren is vastgesteld, en de gevolgen daarvan voor de situatie van de Franse wijnproducenten (derde en vierde overweging van de considerans van het besluit), situaties die de Raad moet beoordelen in het kader van een complexe economische context teneinde rekening te houden met de belangen van de Franse wijnproducenten en met de noodzaak de wijnmarkt te stabiliseren.

99. De prijsverschillen voor tafelwijn en voor distillatie van het ene land tot het andere zijn ongetwijfeld een situatie die op zichzelf niets buitengewoons heeft en niet onder het begrip buitengewone omstandigheden kan vallen, gelijk de Commissie beklemtoont (blz. 8 van het verzoekschrift). De Raad en Frankrijk wijzen er evenwel op, dat het niet ging om een gewone monetaire herschikking, maar om belangrijke wijzigingen die zich tussen september 1992 en sep-

tember 1993 in het Europees monetair systeem hebben voorgedaan en werden gevolgd door een forse devaluatie van de Italiaanse en de Spaanse munt en die nadelige gevolgen hebben gehad voor de Franse landbouwers. Deze wijzigingen vormen buitengewone feiten die corrigerende maatregelen vereisten en niet doeltreffend konden worden opgevangen met de interventiemechanismen waarin de regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt voorziet.

100. Volgens de Raad en Frankrijk heeft deze devaluatie geleid tot een verhoging van de communautaire prijzen, uitgedrukt in de nationale munteenheid, van, respectievelijk, 23 % voor Italië en 26 % voor Spanje, en heeft het bestaan van één enkele communautaire oriëntatieprijs tot gevolg gehad, dat deze evolutie, samen met de daling van de prijs voor preventieve distillatie van 16,50 FF/%/hl voor het oogstjaar 1992/1993 tot 16,40 FF/%/hl voor het oogstjaar 1993/1994 ten gevolge van de wijziging van de aanpassingscoëfficiënten, een nadeel heeft berokkend aan de Franse landbouwers, daar de prijzen in Frankrijk slechts met 1,1 % zijn gestegen. Waar in Frankrijk de prijs voor preventieve distillatie in oktober 1993 op 69 % van de marktprijs kwam, kwam die prijs in Italië op 108 % van de marktprijs en in Spanje op 105 % (zie tabel 3 bij bijlage I van de memorie van de Franse regering). [64]

b) Het geval Italië

101. Voor Italië wordt het besluit van de Raad waarbij machtiging wordt verleend voor de toekenning van staatssteun, gerechtvaardigd door de daling van de totale wijnproduktie die in het oogstjaar 1993/1994 in Italië was vastgesteld, en door het feit dat het voortbestaan van tal van wijnbouwexploitaties van Italiaanse landbouwers maar ook van de coöperaties wordt bedreigd door de verplichte distillatie samen met de lage prijs voor die distillatie, waarvan is aangenomen dat hij niet voldoende was om de produktiekosten te dekken. Volgens de Raad dreigt deze situatie ernstige economische en sociale gevolgen te hebben, daar de verplichte distillatie vooral de Italiaanse wijnbouwers treft (derde en vierde overweging van de considerans van het besluit).

102. Volgens de Commissie kunnen deze gronden het besluit van de Raad niet rechtvaardigen, daar niets buitengewoons de produktie in het oogstjaar 1992/1993 onderscheidde van die in de eerdere oogstjaren op het gebied van het percentage van de marktprijs ten opzichte van de oriëntatieprijs en de prijs voor verplichte distillatie in Italië.

103. De Raad en de Italiaanse regering betogen daarentegen, dat de Italiaanse wijnbouwers zich in een moeilijker positie bevinden dan die van andere landen, omdat in het betrokken oogstjaar veel grotere hoeveelhe-

64 — De Commissie, de Raad en Frankrijk zijn het niet eens over het bedrag van de stijging van de representatieve prijzen van de verschillende categorieën wijn tussen het oogstjaar 1992/1993 en het oogstjaar 1993/1994 en noemen verschillende stijgingspercentages, die niet veel van elkaar afwijken. Toch erkent ook de Commissie (zie de tabellen op blz. 6 van haar opmerkingen over de memories in interventie), dat een prijsverschil tussen de tafelwijnen in Frankrijk, enerzijds, en in Italië en Spanje, anderzijds, is vastgesteld, hetgeen grotendeels wordt verklaard door de devaluatie van, respectievelijk, de Italiaanse en de Spaanse munt.

den voor distillatie moeten worden geleverd dan in het vorige oogstjaar, maar ook omdat een voortdurende daling wordt vastgesteld van de gemiddelde prijs die aan de producenten wordt betaald voor (preventieve en verplichte) distillatie. [65]

104. Mijns inziens verwijzen de ten bewijze van het bestaan van „buitengewone omstandigheden" aangevoerde argumenten zowel in het geval van Frankrijk als in het geval van Italië naar omstandigheden die niet konden worden opgevangen door bijzondere acties of maatregelen waarin de bestaande regeling betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt voorzag. Verder ben ik van mening, dat de Raad dergelijke omstandigheden in het kader van een complexe economische situatie moet beoordelen teneinde rekening te houden met de belangen van de Franse en Italiaanse producenten en met de noodzaak de wijnmarkt te stabiliseren. Derhalve ben ik van oordeel, dat de Raad geen kennelijk onjuiste juridische kwalificatie van de feiten heeft gegeven, en dat de motivering van de omstreden besluiten dus wettig is, aangezien is aangetoond dat er buitengewone omstandigheden voorhanden zijn die de vaststelling van die besluiten per slot van rekening rechtvaardigen.

105. De rechtspraak van het Hof pleit eveneens voor de geldigheid van de twee besluiten. In zijn arrest van 2 juli 1974, Holtz & Willemsen [66], heeft het Hof geoordeeld, dat een gemeenschappelijke marktordening aanvankelijk „leemten [kan] (...) vertonen welke de stabiliteit van de markt op een gedeelte van de Gemeenschap in gevaar kunnen brengen; dat het weliswaar op de weg van de verantwoordelijke instellingen ligt met de geboden diligentie naar de oorzaken van zodanige moeilijkheden te zoeken en, ten einde het hoofd te bieden aan de gebleken onvolkomenheden, zo spoedig mogelijk verordeningen welke een gemeenschappelijke ordening der markten behelzen vast te stellen, doch dat het hun niettemin vrijstaat om, in afwachting daarvan, voorlopige maatregelen te nemen die beperkt blijven tot die Lid-Staten waar de markt meer in het bijzonder in moeilijkheden geraakt is". [67] Ofschoon deze oplossing betrekking had op communautaire steun en niet op staatssteun, wijst zij mijns inziens op de noodzaak voor de gemeenschapsinstelligen om specifieke oplossingen te zoeken voor problemen die vooral een welbepaalde Lid-Staat raken.

106. In het arrest Commissie/Italië [68] heeft het Hof nog duidelijker verklaard, dat het aan de Raad staat te beoordelen, of „de in een van de Lid-Staten heersende bijzondere economische omstandigheden aanpassingen van de gemeenschapsregeling rechtvaardigen". Dat is ook juist wat de Raad mijns inziens in het onderhavige geval heeft gedaan, en deze vaststelling pleit voor de geldigheid van de twee besluiten.

65 — De Italiaanse regering betoogt in concreto (bijlage 1 bij haar memorie), dat de gemiddelde prijs van 2,24 ECU/vol %/hl in 1990 op 2,09 ECU/vol %/hl in 1991, 1,82 ECU/vol %/hl in 1992, 1, 73 ECU/vol %/hl in 1993 en 1,41 ECU/vol %/hl in 1994 is gevallen.

66 — Zaak 153/93, Jurispr. 1974, blz. 675, betreffende een vordering tot schadevergoeding wegens de toekenning van communautaire steun voor het met name in Italië bereiden van natuurlijke olie uit granen die in de gehele Gemeenschap zijn geoogst.

67 — R. o. 14.

68 — Reeds aangehaald in voetnoot 31, r. o. 18; deze zaak betrof de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker en met name de opslagkosten voor suiker.

4) Kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten

107. Volgens deze analyse heeft de Raad, die dienaangaande een ruime discretionaire bevoegdheid bezit, bij de beoordeling van complexe economische situaties de door het Hof aan zijn beoordelingsvrijheid gestelde grenzen niet overschreden.

108. Mitsdien ben ik van mening, dat zowel in het geval van Frankrijk als in het geval van Italië de door de Raad aangevoerde feiten „buitengewone omstandigheden" in de zin van artikel 93, lid 2, derde alinea, van het Verdrag vormen, dat wil zeggen dat de juridische kwalificatie ervan niet verkeerd is. Verder ben ik van mening, dat de Raad bij zijn beoordeling van complexe economische situaties een passend gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid en dat er derhalve geen sprake is van een kennelijk verkeerde beoordeling van de feiten. Bijgevolg kan het tweede door de Commissie aangevoerde middel tot nietigverklaring niet gegrond worden geacht.

C — *Het derde middel tot nietigverklaring*

Ontoereikende motivering

109. Met haar derde en laatste middel tot nietigverklaring vordert de Commissie nietigverklaring van de twee besluiten op grond dat de motivering ervan kort, vol leemten en verkeerd is.

110. Allereerst zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 190 van het Verdrag de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap met redenen worden omkleed. Volgens vaste rechtspraak van het Hof [69] moet de door artikel 190 vereiste motivering „beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling. De redenering van de communautaire instantie die de handeling heeft vastgesteld, moet er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Uit deze rechtspraak blijkt bovendien, dat bij een handeling geen specifieke motivering kan worden verlangd van de verschillende onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze handeling valt binnen de systematiek van het geheel waarvan zij een onderdeel vormt." [70]

111. Met betrekking tot het derde middel tot nietigverklaring, inzonderheid het onderdeel

69 — Zie bij voorbeeld het arrest van 14 juli 1994 (zaak C-353/92, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-3411, r. o. 19). Deze zaak betrof de uiterste datum voor inzaaiing en voor indiening van de aanvragen voor compensatiebedragen in het kader van de steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen. Zie ook het arrest van 13 oktober 1992 (gevoegde zaken C-63/90 en C-67/90, Portugal en Spanje/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-5073, r. o. 16) betreffende de visquota en de verdeling over de Lid-Staten van de beschikbare vangsten, en het arrest van 9 november 1995 (zaak C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e. a., Jurispr. 1995, blz. I-3761, r. o. 16) betreffende de geldigheid van een aantal bepalingen van verordening nr. 404/93 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen, reeds aangehaald in voetnoot 34.

70 — Zie de punten 44 e. v. van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de in voetnoot 69 aangehaalde zaak Griekenland/Commissie, en punt 107 van de conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 28 september 1995 in de zaak België/Commissie (zaak C-56/93, arrest van 29 februari 1996, Jurispr. blz. I-723, I-726).

als zou de motivering verkeerd zijn, zij opgemerkt, dat de argumenten van de Commissie betrekking hebben op de feiten die de Raad in de motivering van de twee besluiten aanvoert, zodat het onderzoek daarvan grotendeels samenvalt met het onderzoek van het vorige middel tot nietigverklaring.

112. Met betrekking tot de ontoereikendheid van de motivering zij eraan herinnerd, dat een motivering ontoereikend is wanneer zij geen uiteenzetting geeft van de feiten op grond waarvan de instelling die de handeling heeft vastgesteld, tot de bevinding is gekomen, dat er buitengewone omstandigheden voorhanden waren.

113. Overigens ben ik van mening, dat uit de behandeling van het tweede middel tot nietigverklaring blijkt, dat de motivering van de betrokken besluiten van de Raad niet verkeerd is, daar wij kunnen aannemen dat er „buitengewone omstandigheden" voorhanden waren waarop dat besluit is gebaseerd.

114. Bovendien vormt het feit dat de Raad in soortgelijke besluiten betreffende steunmaatregelen van de staten ter sanering van de wijnmarkt van de Lid-Staten een gelijkaardige motivering heeft gegeven, nog geen grond om met de Commissie aan te nemen, dat de motivering van de omstreden besluiten leemten vertoont, met andere woorden ontoereikend en te summier is. De in de twee besluiten gegeven motivering bevat uiteraard geen uitputtende opsomming van alle elementen die de Raad heeft laten meewegen. Deze twee besluiten, die krachtens een discretionaire bevoegdheid zijn vastgesteld, verwijzen evenwel, zij het bondig, naar de feiten die de Raad heeft laten meewegen en vermelden de juridische redeneringen die de onderzochte gevallen specificeren en de vaststelling van de twee besluiten rechtvaardigen. Beter gezegd, aangezien het gaat om besluiten die krachtens een discretionaire bevoegdheid zijn vastgesteld, volstaat een bondige motivering, gelijk ook advocaat-generaal Lagrange heeft beklemtoond. [71]

115. Derhalve vormen de consideransen van de twee besluiten, globaal gezien, een motivering die niet alleen uit het oogpunt van haar formulering, maar ook uit het oogpunt van de context waarin die besluiten zijn genomen (uit hoofde van „buitengewone omstandigheden") en uit het oogpunt van het samenstel van rechtsregels die de betrokken sector regelen — in casu de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt [72] —, toereikend moet worden geacht in de zin van artikel 190 van het Verdrag. Bijgevolg moet het derde middel tot nietigverklaring eveneens ongegrond worden geacht.

71 — Zie diens conclusie in de zaak „Präsident" e. a., arrest van 15 juli 1960 (gevoegde zaken 36/59, 37/59, 38/59 en 40/59, Jurispr. 1960, blz. 932).

72 — Zie bij voorbeeld de arresten van 25 oktober 1984 (zaak 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Jurispr. 1984, blz. 3623, r. o. 38); 26 juni 1986 (zaak 203/85, Nicolet Instrument, Jurispr. 1986, blz. 2049, r. o. 10); 8 juni 1989 (zaak 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Jurispr. 1989, blz. 1653, r. o. 34), en 6 juli 1993 (gevoegde zaken C-121/91 en C-122/91, CT Control en JCT Benelux, Jurispr. 1993, blz. I-3873, r. o. 31).

Conclusie

116. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep van de Commissie ongegrond te verklaren;

2) de Commissie in de kosten van de Raad te verwijzen;

3) te verstaan, dat de twee interveniënten, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek, hun eigen kosten zullen dragen.