JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGIOS COSMAS

22 päivänä marraskuuta 1995 *

Sisällys

Alustavia huomautuksia ..... I - 885

I — Asiaa koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ..... I - 885

A — EY:n perustamissopimuksen määräykset ..... I - 885

B — Viinialan yhteisen markkinajärjestelyn luominen ..... I - 890

II — Tosiseikat ..... I - 895

III — Esitetyt kumoamisperusteet ..... I - 897

A — Ensimmäinen kumoamisperuste ..... I - 898

1) Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan virheellinen soveltaminen viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä ..... I - 898

2) Menettelysääntöjen kiertäminen ..... I - 903

B — Toinen kumoamisperuste ..... I - 904

1) Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuvan neuvoston päätösvallan laajuus ..... I - 905

2) Poikkeuksellisten olosuhteiden käsite ..... I - 908

3) Virheellinen oikeudellinen luonnehdinta: kyseessä eivät olleet poikkeukselliset olosuhteet ..... I - 909

4) Tosiseikkoja koskeva ilmeinen arviointivirhe ..... I - 915

C — Kolmas kumoamisperuste ..... I - 915

Puutteelliset perustelut ..... I - 915

Ratkaisuehdotus ..... I - 917

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

Alustavia huomautuksia

1. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella nostamallaan kanteella kaksi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan perusteella 21.2.1994 tehtyä neuvoston päätöstä, joilla neuvosto katsoi Ranskan ja Italian tietyille viinintuottajille myöntämien, tiettyjen viinien tislausta koskevien erityistukien soveltuvan yhteismarkkinoille.

2. Käsiteltävänä olevan asian yhteydessä voidaan selkeyttää perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisedellytyksiä, joita voidaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 [1] 76 artiklan mukaisesti soveltaa myös viinikaupan yhteiseen järjestämiseen.

I — Asiaa koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

A — EY:n perustamissopimuksen määräykset

3. Maatalouspolitiikka, jota luodut yhteismarkkinat myös koskevat (38 artikla), mainitaan nimenomaisesti Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa (38—47 artikla) yhtenä yhteisöjen yhteisistä politiikoista (II osasto).

4. Perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa luetellaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, joista tässä mainittakoon erityisesti seuraavat:

"— —

b) — — taata — — maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;

c) — — vakauttaa markkinat;

— —"

5. Perustamissopimuksen 40 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"2. Edellä 39 artiklassa lueteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan yhteinen maatalouden markkinajärjestely.

1 — Viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston asetus (EYVL L 84, s. 1).

Tuotteen mukaan järjestelynä on jokin seuraavista:

b) taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti."

— —

c) Euroopan markkinajärjestely."

6. Perustamissopimuksen 42 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin neuvosto 43 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti ja niissä määrättyä menettelyä noudattaen sekä ottaen huomioon 39 artiklassa luetellut tavoitteet määrittää.

Neuvosto voi muun muassa antaa luvan tuen myöntämiseen

a) rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi;

7. Hiljattain 5.10.1994 asiassa Saksa vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa [2] yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että "väristymättömän kilpailujärjestelmän aikaansaaminen ei ole perustamissopimuksen 3 artiklan ainoa tavoite, sillä siinä pyritään myös yhteisen maatalouspolitiikan perustamiseen" ja että "näiden kahden tavoitteen yhtäaikainen toteuttaminen voi osoittautua vaikeaksi" [3]. Tuomioistuin painotti lisäksi [4], että perustamissopimuksen 42 artiklan ensimmäisessä kohdassa "taataan niin maatalouspolitiikan ensisijaisuus perustamissopimuksen kilpailua koskeviin tavoitteisiin nähden kuin neuvoston valta päättää, kuinka laajalti kilpailusääntöjä sovelletaan maatalouden alalla" [5]. Aikaisemmassa 29.10.1980 antamassaan tuomiossa Maizena vastaan neuvosto yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että "neuvostolla on laaja harkintavalta tätä päätösvaltaa käyttäessään kuten yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisessa yleensäkin" [6].

8. Yhteisöjen lainsäätäjä on jo hyvin varhaisessa vaiheessa katsonut, että yhteisen

2 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto (Kok. 1994, s. I-4973); kysymys oli tullikiintiön perustamisen ja kiintiön jakamista koskevien erityissäännösten lainmukaisuudesta banaanialan yhteismarkkinoiden järjestämisessä.

3 — Em. asia Saksa v. neuvosto, tuomion 59 ja 60 kohta.

4 — Em. asia Saksa v. neuvosto, tuomion 61 kohta.

5 — Tuomiossa toistetaan asiassa 139/79, Maizena v. neuvosto, 29.10.1980 annetussa tuomiossa (Kok. 1980, s. 3393, 23 kohta) omaksuttu ratkaisu. Ks. myös edellä alaviitteessä 2 mainittu julkisasiamies Gullmannin asiassa Saksa v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 101 kohta.

6 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Maizena, tuomion 23 kohta in fine.

maatalouspolitiikan suunnittelemiseksi ja tiettyjä kilpailusääntöjä sen soveltamiseksi on voitava soveltaa välittömästi maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan, ja antanut vuonna 1962 asetuksen (ETY) N:o 26/62 [7], jolla vahvistettiin perustamissopimuksen 85—90 artiklan ja 91 artiklan 1 kohdan sekä 93 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan ensimmäisen virkkeen periaatteellinen soveltuminen maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Toisin sanoen yhteisön lainsäätäjä antoi neuvostolle vallan harkintansa mukaan päättää kussakin yksittäistapauksessa muiden perustamissopimuksen kilpailusääntöjen, nimittäin 92 artiklan, 93 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan ensimmäisen ja toisen lauseen sekä 94 artiklan soveltamisalasta tietyn maataloustuotteen yhteismarkkinoita koskevia sääntöjä laadittaessa.

9. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että edellä mainitussa asetuksessa N:o 26/62 "neuvosto on antanut tiettyjä yleissäännöksiä — —, joiden tarkoituksena on kilpailusääntöjen rajoitetun soveltamisen salliminen maatalouden alalla, kun taas myöhemmin on lukuisilla maatalousasetuksilla annettu erityissäännöksiä kilpailusääntöjen laajemman soveltamisen mahdollistamiseksi eri markkinasektoreilla" [8].

10. Perustamissopimuksen 92 artiklassa, jonka soveltaminen eräänä kilpailusääntönä saattaa tulla kysymykseen maatalouspolitiikan alalla, kielletään yhtäältä kilpailua vääristävät tai sen vääristämiseen mahdollisesti johtavat valtion tuet (1 kohta) ja luetellaan toisaalta poikkeuksena tästä kiellosta tukia, jotka soveltuvat yhteismarkkinoille (2 kohta) tai joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina (3 kohta). Artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

2. Yhteismarkkinoille soveltuu

a) — —

b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi;

c) — —

7 — Tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja myyntiin 4 päivänä huhtikuuta 1962 annettu neuvoston asetus (EYVL 1962 L 30, s. 993.)

8 — Ks. asia 177/78, Pigs and Bacon v. komissio, tuomio 26.6.1979 (Kok. 1979, s. 2161, 11 kohta).

3. Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää

— —

e) muuta tukea, josta neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta."

11. Perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätään komission pääsääntöisestä [9] ja neuvoston poikkeuksellisesta [10] vallasta valvoa jo olemassa olevien erilaisten valtion tukien sekä tukien myöntämistä tai muuttamista koskevien suunnitelmien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.

2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 92 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 169 ja 170 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 92 artiklan määräyksistä tai 94 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee asiassa päätöksen.

9 — Ks. esim. asia 78/76, Steinike & Weinlig, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 595, 9 kohta in fine.); yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-887, 11 kohta).

10 — Ks. asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3203, 41 kohta).

3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 92 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."

12. 94 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa aiheelliset asetukset 92 ja 93 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla 93 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei sovelleta."

13. Asiassa Matra vastaan komissio [11] yhteisöjen tuomioistuin toisti vakiintuneessa oikeuskäytännössään [12] omaksumansa kannan todeten, että "vaikka 92 ja 93 artiklan mukaisessa menettelyssä komissiolle ja tietyin edellytyksin neuvostolle jätetään laaja valta arvioida valtiontukijärjestelmän soveltuvuutta yhteismarkkinoiden vaatimuksiin, perustamissopimuksen yleisestä systematiikasta johtuu, ettei menettely saa koskaan johtaa perustamissopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen" [13].

14. Kuten yhteisöjen tuomioistuin asiassa Steinike & Weinlig [14] antamassaan tuomiossa vahvisti, 92 artiklassa määrätty kielto "ei ole absoluuttinen eikä ehdoton, sillä saman määräyksen 3 kohdassa ja 93 artiklan 2 kohdassa myönnetään komissiolle laaja harkintavalta ja neuvostolle laaja valta hyväksyä tukia poikkeuksena 92 artiklan 1 kohdan yleisestä kiellosta" [15].

15. Perustamissopimuksen 43 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään yhteisen maatalouspolitiikan suunnittelemisesta ja toteuttamisesta mukaan lukien kansallisten markkinajärjestelyjen korvaaminen yhteisellä markkinajärjestelyllä. Ne kuuluvat seuraavasti:

"2. — — komissio tekee — — ehdotuksia yhteisen maatalouspolitiikan suunnittelemisesta, sen toteuttamisesta ja kansallisten

11 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia, tuomion 41 kohta.

12 — Ks. asia 73/79, komissio v. Italia, tuomio 21.5.1980 (Kok. 1980, s. 1533, 11 kohta).

13 — Edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Matra v. komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaan, että "perustamissopimuksen muiden kuin 92 ja 93 artiklan yksittäisten määräysten vastaiset tuen ominaisuudet voivat olla niin olennainen osa tuen tarkoitusta, ettei niitä välttämättä voida arvioida tuesta erillisinä"; ks. asia 74/76, Iannelli ja Volpi, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 557, 14 kohta).

14 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia, tuomion 8 kohta.

15 — Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen vastaanvanlainen ratkaisu edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Iannelli ja Volpi, tuomion 13 kohta.

järjestelyjen korvaamisesta jollakin 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla järjestelmällä — —.

Neuvosto antaa, kahden ensimmäisen vaiheen aikana yksimielisesti ja sen jälkeen määräenemmistöllä, komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan asetuksia ja direktiivejä sekä tekee päätöksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta suositusten antamista.

3. Neuvosto voi määräenemmistöllä 2 kohtaa noudattaen korvata kansalliset markkinajärjestelyt 40 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla yhteisellä järjestelyllä, jos

— —."

B — Viinialan yhteisen markkinajärjestelyn luominen

16. Neuvosto antoi asetuksen N:o 822/87 [16] perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklan nojalla kodifioidakseen uudelleen viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annetut perussäännökset. Tämä viinikaupan yhteinen markkinajärjestely on monimutkainen kokonaisuus, jossa vahvistetaan tuotantoa ja viinin tuotantokyvyn kehityksen valvontaa koskevat säännöt (I osasto, 2—14 artikla) ja enologisia käytäntöjä ja käsittelyjä koskevat säännöt (II osasto, 15—26 artikla), hintajärjestelmä sekä interventioita ja muita markkinoiden tervehdyttämistoimenpiteitä koskevat säännöt (III osasto, 27—51 artikla), ja jossa säädetään kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan järjestelmästä (IV osasto, 52—63 artikla), vapaata liikettä ja markkinoille saattamista koskevat säännöt (V osasto, 64—73 artikla) ja annetaan yleisiä säännöksiä (VI osasto, 74—87 artikla).

17. Arvioidessaan tiettyä maataloustuotetta koskevan yhteisen markkinajärjestelyn perustamisen vaikutuksia, yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti oikeuskäytännössään [17] katsonut, kuten asiassa Italia vastaan komissio [18] 6.11.1990 antamassaan

16 — Em. alaviitteessä 1 mainitulla asetuksella N:o 822/87 korvattiin viinikaupan yhteisestä järjestämisestä 5 päivänä helmikuuta 1979 annettu neuvoston asetus (EYVL L 54, s. 1).

17 — Ks. seuraavassa alaviitteessä mainittu tuomio, Italia v. komissio, 19 kohta. Ks. myös asia 51/74, Van der Hulst, tuomio 23.1.1975 (Kok. 1975, s. 79, 25 kohta); asia 216/84, komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 793, 18 kohta) ja asia 90/86, Zoni, tuomio 14.7.1988 (Kok 1988, s. 4285, 26 kohta).

18 — Asia C-86/79, Italia v. komissio (Kok. 1990, s. I-3891); asia koski viinin valmistukselle rypälemehutiivisteestä ja puhdistetusta rypälemehutiivisteestä tuottajille myönnettäviä tukia Italiassa kansallisen täydentävän tukijärjestelmän avulla.

tuomiossa, että "silloin kun yhteisö on tietyllä sektorilla ryhtynyt yhteiseen markkinajärjestelyyn, yhteisöllä on velvollisuus löytää ratkaisut yhteisen maatalouspolitiikan ongelmiin kuten viinin ylijäämien käsittelyyn. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on pidättyvä kaikista yksipuolisista toimenpiteistä, vaikka ne olisivatkin luonteeltaan yhteisön politiikkaa tukevia". Tuomioistuin tarkensi myös, että "on yhteisön eikä jäsenvaltioiden velvollisuus löytää ratkaisu tähän yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen liittyvään ongelmaan". [19]

18. Viinikaupan yhteisen järjestämisen toteuttamiseksi asetuksessa N:o 822/87 säädetään muun muassa esitislauksesta (38 artikla) ja pakollisesta tislauksesta (39 artikla) taloudellisen vakauttamisen ja markkinoiden tervehdyttämisen keinoina, joista komissio päättää 38 ja 39 artiklassa määrätyin edellytyksin ja niissä määrättyä menettelyä noudattaen. [20]

19. Hintatasoa pyritään ylläpitämään vetämällä pois markkinoilta tietyt laadultaan keskinkertaiset tislattavat viinit. Toimenpiteen tarkoituksena on tämän lisäksi ylijäämien käytön ohjaaminen ja eritoten niiden poistaminen markkinoilta sekä kamppailu markkinoiden vakavaa epätasapainoa vastaan. Tuottajat voivat vähentää esitislaukseen toimittamansa viinimäärän pakolliseen tislaukseen toimittamastaan määrästä.

20. Asetuksen N:o 822/87 esitislauksen edellytyksiä koskeva 38 artiklan 1 ja 4 kohta kuuluu seuraavasti:

"1. Tarpeen vaatiessa ja satoennuste huomioon ottaen voidaan sallia markkinoille saatettujen tuotteiden laadun parantamiseksi pöytäviinien ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvien viinien esitislaus jokaisen viinivuoden 1 päivästä syyskuuta määrättyyn päivämäärään saakka.

— —

4. Neuvosto antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta yksityiskohtaiset säännöt 1 kohdassa tarkoitetusta tislauksesta ja erityisesti

— niistä olosuhteista, joissa tislaus suoritetaan,

19 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainitut asiat, komissio v. Ranska, tuomion 18 kohta ja Zoni, tuomion 26 kohta.

20 — Ks. asetuksen N:o 822/87 neljäskymmenesneljäs ja neljäskymmenesviides perustelukappale.

— perusteista tuen määräämiselle siten, että saatujen tuotteiden myynti on mahdollista."

21. Asetuksen 38 artiklan 3 kohdan mukaan tislaukseen toimitetun viinin ostohinta on 65 prosenttia viinin ohjehinnasta [21]. Esitislaus edellyttää, että tuottaja on halukas tämän menettelyn käyttämiseen.

22. Tiettyjen viinimäärien esitislauksesta viinivuonna 1993/1994 päätettiin komission 28.7.1993 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2094/93 [22].

23. Tällä komission asetuksella pyrittiin vastaamaan pöytäviinimarkkinoiden tervehdyttämisen ja asianmukaisen ohjaamisen tarpeisiin. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin yksityiskohtaisemmin siitä, että viinimäärä, jonka tuottajat saivat tislata oli suuruudeltaan enintään 12 hehtolitraa hehtaarilta (jäljempänä hl/ha). Ranskassa määrä oli tämän mukaisesti suurimmillaan 3 000 000 hl.

24. Asetuksen N:o 822/87 39 artiklan 1 ja 2 kohdassa [23] säädetään pakollisen tislaamisen edellytyksistä seuraavasti:

"1. Jos viinivuoden aikana pöytäviinin ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvan viinin markkinat ovat vakavasti epätasapainossa, päätetään pöytäviinin pakollisesta tislaamisesta.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu vakava epätasapaino vallitsee, kun

a) viinivuoden alussa todetut käytettävät varat ylittävät enemmän kuin neljällä kuukaudella tavanomaisen käytön;

21 — Asetuksen N:o 822/87 27 artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavasti:
"2. Jokaiselle 1 kohdassa tarkoitetulle pöytäviinityypille vahvistetaan ohjehinta jokaiseksi viinivuodeksi ennen 1 päivää elokuuta.
3. Ohjehinta vahvistetaan kyseisen viinityypin hinnanvahvistamispäivää edeltävien kahden edellisen viinivuoden hintojen keskiarvon ja meneillään olevan viinivuoden hintakehityksen perusteella.
— —
4. Ohjehinta vahvistetaan tuotantovaiheessa, ja se annetaan viinityypin mukaan joko ecuina tilavuusprosenttia/hehtolitraa kohti tai ecuina hehtolitraa kohti."

22 — Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 822/87 38 artiklassa tarkoitetun, viinivuodeksi 1993/1994 esitislauksen mahdollistanut asetus (EYVL L 190, s. 23).

23 — 39 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta on tässä sellaisena kuin se on muutettuna viinikaupan järjestämisestä annetun asetuksen N:o 822/87 muuttamisesta 3 päivänä toukokuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksen N:o 1236/89 1 artiklan kolmannella kohdalla (EYVL L 128, s. 31).

b) tuotanto on enemmän kuin 9 prosenttia tavanomaista käyttöä suurempi;

c) kun kaikkien pöytäviinityyppien edustavien hintojen painotettu keskiarvo pysyy viinivuoden alussa ja tiettynä ajanjaksona pienempänä kuin 82 prosenttia ohjehinnasta.

2. Komissio vahvistaa pakolliseen tislaukseen toimitettavat määrät, jotta saataisiin poistettua tuotannon ylijäämät ja palautettua näin markkinoiden tilanne tavanomaiseksi, erityisesti ennustettavien viinivuoden lopun käytettävien varojen tason ja hintojen osalta."

25. Pakollisen tislaukseen toimitettavan viinin hinta on sinänsä tuotantoa ehkäisevä toimenpide. Hinta vaihtelee ja on suunnilleen 25 prosenttia ohjehinnasta, koska komission asetuksen (EY) N:o 343/94 [24] 4 artiklassa säädettiin pakollisesta tislauksesta viinivuonna 1993/1994 ja pakolliseen tislaukseen toimitettavan pöytäviinin ostohinta vahvistettiin 0,83 ecuksi alkoholin tilavuusprosenttia ja hehtolitraa kohti.

26. Pöytäviinimarkkinoilla viinivuonna 1993/1994 vallinneen vakavan epätasapainon johdosta komissio päätti asetuksella N:o 343/94 18 200 000 hehtolitran pakollisesta tislauksesta koko yhteisön alueella. Italiaa koskeva määrä nousi 12 000 000 hehtolitraan, eli kahteen kolmasosaan tislattavasta kokonaismäärästä.

27. Lisäksi vahvistaessaan viinimarkkinoita sääntelevät määräykset yhteisön lainsäätäjä katsoi, että "yhteiseen hintatasoon perustuvien yhteismarkkinoiden toteuttaminen joutuisi kyseenalaiseksi tietyntyyppisten tukien myöntämisen vuoksi ja että tämän vuoksi viinialalla olisi sovellettava perustamissopimuksen määräyksiä, joissa sallitaan jäsenvaltioiden antamien tukien arvioiminen ja sellaisten tukien kieltäminen, jotka ovat ristiriidassa yhteismarkkinoiden kanssa" [25]. Tästä syystä asetuksen N:o 822/87 76

24 — 15 päivänä helmikuuta 1994 annettu neuvoston asetus, jolla aloitettiin asetuksen (ETY) N:o 822/87 39 artiklan mukainen pakollinen tislaus ja muutettiin joitakin viinivuotta 1993/94 koskevia soveltamissäännöksiä (EYVL L 44, s. 9).

25 — Ks. asetuksen N:o 822/87 kahdeksaskymmenesyhdeksäs perustelukappale.

artiklassa mahdollistetaan tiettyjen perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltaminen viinimarkkinoilla seuraavasti:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, perustamissopimuksen 92—94 artiklaa sovelletaan 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuotantoon ja kauppaan."

28. Asetuksen N:o 822/87 nimenomaisesta säännöksestä siis johtuu, että perustamissopimuksen 93 artiklaa, jonka nojalla komissio tutkii jäsenvaltioissa voimassa olevat tukijärjestelmät tai tukien myöntämistä tai muuttamista koskevat suunnitelmat, sovelletaan myös viinimarkkinoilla. Neuvosto voi yksimielisesti päättää tämän artiklan perusteella siitä, soveltuuko jäsenvaltion myöntämä tuki tai tuki, jonka jäsenvaltio aikoo myöntää, yhteismarkkinoille.

29. Yhteisöjen tuomioistuin on melko usein joutunut oikeuskäytännössään arvioimaan määrätyssä asetuksessa olevaa viittausta perustamissopimuksen 92—94 artiklaan, kun kyseessä on ollut tietyn maataloustuotteen yhteinen markkinajärjestely. Asiassa Steinike & Weinlig [26] yhteisöjen tuomioistuin totesi 28.6.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 865/68 [27] osalta, joka on täysin yhtäpitävä asetuksen N:o 822/87 76 artiklan kanssa, että "12 artiklan tarkoituksena on perustamissopimuksen 42 artiklan mukaisesti saattaa asetuksessa 865/68 määritellyt maataloustuotteet perustamissopimuksen 92—94 soveltamisalaan kuuluviksi vaikuttamatta kuitenkaan muulla tavoin näiden perustamissopimuksen määräysten luonteeseen tai soveltamisalaan".

30. Asiassa Pigs ja Bacon vastaan komissio [28] julkisasiamies Warner katsoi 29.10.1975 annetun neuvoston asetuksen N:o (ETY) 2759/75 [29] 21 artiklan perusteella, että perustamissopimuksen 92—94 artiklaa voitiin soveltaa sianlihan yhteisessä markkinajärjestelyssä, "ellei edellä mainitussa asetuksessa toisin säädetä" ja korosti ratkaisuehdotuksessaan, että "tämä varaus oli tärkeä 92—94 artiklan ja yhteismarkkinoiden järjestämistä koskevien säännösten välisen ensisijaisuusjärjestyksen vahvistamiseksi".

31. Asiassa Pigs ja Bacon vastaan komissio [30] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 2759/75 21 artiklan säännöksistä johtuu, että "92—94 artiklan soveltaminen sianliha-alalla riippuu kuitenkin asetuksella perustetun yhteisen

26 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia, tuomion 13 kohta.

27 — Hedelmä- ja kasviperäisten johdannaisten markkinoiden yhteisestä järjestämisestä annettu asetus (EYVL L 153, s. 8).

28 — Em. asia Pigs and Bacon, tuomion 8 kohta; asia koski sitä, olivatko tietyt irlantilaisen julkisyhteisön toiminnot perustamissopimuksen ja sianlihan yhteisen markkinajärjestelyn mukaisia.

29 — Sianliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annettu neuvoston asetus (EYVL L 282, s. 1).

30 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia, tuomion 11 kohta.

markkinajärjestelyn säännöksistä. Toisin sanoen se, että jäsenvaltio vetoaa 92—94 artiklan tukia koskeviin määräyksiin, se ei voi ohittaa alan markkinajärjestelystä annetun asetuksen säännösten ensisijaisuutta".

32. Asiassa komissio vastaan Italia 24.4.1980 antamassaan tuomiossa [31] yhteisöjen tuomioistuin vahvisti myös neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3330/74 41 artiklan osalta, joka on täysin yhtäpitävä asetuksen N:o 822/87 76 artiklan kanssa, että "edellyttäen, ettei samassa asetuksessa toisin säädetä, perustamissopimuksen 92—93 artikla soveltuu asetuksen 41 artiklan mukaisesti sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvien tuotteiden tuotantoon ja kauppaan" [32].

II — Tosiseikat

33. Lokakuussa 1993 Ranska antoi komissiolle tiedoksi 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti viinimarkkinoiden tervehdyttämiseen tähtäävän tukisuunnitelmansa, jonka mukaan tuki muodostuisi esitislaukseen toimitettavan viinin vähimmäishinnan nostamisesta ja hinnan sitomisesta noudattamaan markkinahintoja kyseisenä viinivuonna.

34. Ranska perusteli päätöstään esittämällä, että koska esitislaukseen toimitettavan pöytäviinin hinta on sama koko yhteisön alueella, kansallisten valuuttojen devalvaatio oli asettanut italialaiset ja espanjalaiset viinintuottajat etuoikeutettuun asemaan, koska nämä saivat tuotteistaan paremman hinnan kuin ranskalaisten viinien tuottajat.

35. Erityisen maatalousasioiden toimikunnan kokoontuessa 4.2.1994 Italia esitti, että se aikoo myöntää esitislattavan viinin ja pakollisesti tislattavan viinin välisen hintaeron suuruista tukea, mutta laiminlöi 93 artiklan 3 kohtaan perustuvan velvollisuutensa antaa tämä tiedoksi komissiolle. Tukea aiottiin maksaa pakolliseen tislaukseen toimitettavalle 3 000 000 hl:n määrälle, kun kuitenkin samana viinivuonna Italiassa tislattavan viinin kokonaismäärä oli 12 000 000 hl:a.

36. Italia perusteli päätöstään antamalla selvityksen siitä vaikeasta tilanteesta, johon erityisesti eteläitalialaiset viinintuottajat Italian hallituksen asiamiehen suullisessa käsittelyssä tekemän painotuksen mukaan olivat joutuneet sen vuoksi, että 2/3 koko viinituotannosta oli toimitettava pakolliseen tislaukseen

31 — Asia 72/79, komissio v. Italia, tuomio 24.4.1980 (Kok. 1980, s. 1411); asia koski tuottajille sokerin varastoinnista maksettavia hyvityksiä sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 19 päivänä joulukuuta 1974 annetun neuvoston asetuksen N:o 3330/74 (ETY) mukaisesti (EYVL L 359, s. 1).

32 — Em. asia komissio v. Italia, tuomion 13 kohta.

ja että tislattavaksi toimitettavan viinin hintataso oli alhainen.

37. Komissio päätti 10.11.1993 aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisen menettelyn ranskalaista tukea vastaan.

38. Ranskan ja Italian hallitus pyysivät neuvoston kokoontuessa 21. ja 22.2.1994 virallisesti lupaa riidanalaisten tukien myöntämiseen. Neuvosto katsoi 21.2.1994 yksimielisesti, että kyseiset tuet soveltuivat perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille viinivuonna 1993/1994 ja teki tämänsisältöiset Ranskalle ja Italialle osoitetut päätökset.

39. Neuvoston päätöksiä ei julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, mutta ne annettiin tiedoksi komissiolle Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin 11.3.1994 päivätyllä kirjeellä.

40. Neuvosto hyväksyi siis viinivuodeksi 1993/1994 ranskalaisille viinintuottajille myönnettävän täydentävän tuen, jonka enimmäismääräksi vahvistettiin jakomäärän 24 FRF/til.-%/hl (viinivuoden markkinahinta) ja yhteisössä noudatetun vähimmäishinnan 2,06 ecua/til.-%/hl välinen erotus (erotuksen suuruus oli n. 8 FRF). Tällä tavoin esitislattavan viinin hinta sidottiin noudattamaan kyseisen viinivuoden markkinahintaa.

41. Neuvoston päätöksen 1 artiklan mukaan kyseistä tukea maksettaisiin ranskalaisille tuottajille, joiden tuotos ei ylitä 90 hl/ha ja jotka toimittavat esitislaukseen vähintään seuraavat viinimäärät:

— 10 hl/ha, kun tuotos on 78—82 hl/ha, tai

— 11 hl/ha, kun tuotos on 82—86 hl/ha, tai

— 12 hl/ha, kun tuotos on 86—90 hl/ha.

Tuen määrä rajoitettiin 9 hl/ha:n tuotokseen tuottajaa kohti.

42. Neuvosto hyväksyi päätöksensä 1 artiklassa täydentävän tuen myöntämisen myös italialaisille viinintuottajille

— pakolliseen tislaukseen toimitettavalle 3 000 000 hl enimmäismäärälle Italiassa viinivuonna 1993/1994 tuotettua pöytäviiniä ja pöytäviinin valmistukseen soveltuvaa viiniä,

— ja tuen enimmäismääräksi vahvistettiin esitislattavan viinin (2,06 ecua/til.-%/hl) ja pakollisesti tislattavan viinin (0,83 ecua/til.-%/hl) vähimmäisostohintojen erotus.

Toisin sanoen, neuvosto sitoi pakollisesti tislattavan viinin hinnan esitislattavan viinin hintaan.

43. Komissio katsoo, että neuvoston päätökset vääristävät kilpailua ja tukevat hintoja enemmän kuin viinin yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä. Komissio katsoo myös, että päätöksillä poistetaan tislausjärjestelmän markkinoiden valvomisen kannalta välttämätön ehkäisevä vaikutus ja tehdään komission ohjaustehtävä mahdottomaksi sekä tehdään ennalta tyhjäksi kaikki voimassa olevan järjestelmän uudistukset, joilla pyrittäisiin ratkaisemaan kyseisiä markkinoita rasittavat lukuisat ongelmat. Komissio vaatii 25.4.1994 nostamallaan kanteella neuvoston riidanalaisten päätösten kumoamista. Ranskan ja Italian tasavallat esiintyvät oikeudenkäynnissä väliintulijoina ja tukevat neuvoston vaatimuksia toimittamillaan kirjallisilla muistioilla.

III — Esitetyt kumoamisperusteet

44. Komissio painottaa, että viime vuosikymmenien aikana neuvosto on yhä useammin käyttänyt perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan tarjoamaa mahdollisuutta erityisesti maatalouden alalla hyväksyäkseen erilaisten valtion tukien soveltuvuuden yhteismarkkinoille [33], vaikka komissio olisikin katsonut käytetyn menettelyn olleen lainvastainen. Tästä syystä komissio vaatii kanteellaan kahden neuvoston 21.2.1994 tekemän päätöksen kumoamista.

33 — Komissio viittaa (vastausmuistio, s. 3) 37 maataloutta koskevaan päätökseen, joista 17 on tehty viinialalla. Komissio lisää, että maataloutta koskevista päätöksistä 23 tehtiin vuosina 1984— 1994, vain 14 vuosina 1967— 1983, eikä vuosina 1960— 1967 tällaisia päätöksiä tehty ainuttakaan. Viinialaa koskevia päätöksiä tehtiin 15 viimeisen vuosikymmenen aikana, joista kahdeksan vuosina 1989— 1994 ja vain 2 päätöstä (vuonna 1975 ja vuonna 1976) vuosina 1960—1984.

45. Komission esittämät kumoamisperusteet koskevat niin päätösten muodollista kuin asiallistakin pätevyyttä ja tuovat esiin kaksi keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin on selvitettävä perustamissopimuksen 42 artiklan ja asetuksen N:o 822/87 76 artiklan mukaisesti perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan soveltuminen viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn piirissä olevien tuotteiden tuotantoon ja kauppaan, ja määritettävä neuvoston päätösvallan laajuus tässä yhteydessä. Sen jälkeen on selvitettävä, onko kysymys perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisen edellyttämistä "poikkeuksellisista olosuhteista", joiden perusteella valtion myöntämät tuet voidaan hyväksyä, sekä olivatko tehtyjen päätösten perustelut puutteelliset tai virheelliset. Komissio siis epäilee, olivatko perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan muodolliset ja sisällölliset soveltamisedellytykset täyttyneet.

A — Ensimmäinen kumoamisperuste

46. Ensimmäisenä kumoamisperusteenaan komissio esittää (kannekirjelmä, s. 3), että perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on sovellettu virheellisesti, sillä vaikka kysymys ei ole artiklan soveltamisesta pelkästään kilpailusääntöjen yhteydessä, artiklan soveltamisesta ei voi johtua, että perustamissopimuksen muiden kuin 92—94 artiklan määräysten vastaiset tuet voitaisiin katsoa lainmukaisiksi. Komissio vetoaa toimivallan puuttumiseen ja menettelysääntöjen kiertämiseen sillä perusteella, että 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan riidanalaista säännöstä on käytetty perusteena viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn mekanismista tehdyille poikkeuksille. Komissio vetoaa siihen, ettei yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjen muuttamiseksi ole noudatettu 43 artiklan mukaista menettelyä komission pakollisesta ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin kuulemisesta, perustellakseen välillisesti, että myös tiettyjä olennaisia menettelymääräyksiä on rikottu.

1) Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan virheellinen soveltaminen viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä

47. Ensinnäkin on huomautettava, ettei yhteisön lainsäätäjä ole varsinaisesti toteuttanut minkäänlaista uudistusta antaessaan asetuksen N:o 822/87, sillä kunkin asetuksen, jolla määrätyn tuotteen yhteinen markkinajärjestely perustetaan, viimeisessä osassa on yleisiä määräyksiä — 76 artiklan kanssa yhtäpitävä erityismääräys mukaan lukien — joiden perusteella perustamissopimuksen 92, 93 ja 94 artiklaa sovelletaan asetuksen 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden tuotan-

toon ja kauppaan, ellei asetuksen muista säännöksistä muuta johdu. [34]

48. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sanamuotoon tukeutuen komissio väittää kuitenkin, että neuvosto voi artiklassa sille osoitetun poikkeuksellisen toimivallankaan perusteella poiketa ainoastaan 92 artiklan säännöksistä tai perustamissopimuksen 94 artiklassa tarkoitetuista asetuksista, eikä se voi mainitun 93 artiklan säännöksen perusteella poiketa yhteisistä markkinajärjestelyistä.

49. Lisäksi komissio katsoo, että riidanalaisilla päätöksillä rikotaan ilmeisellä tavalla viinikaupan yhteistä markkinajärjestelyä koskevia oikeussääntöjä, eli asetuksen N:o 822/87 säännöksiä, joiden perusteella näitä markkinoita koskevista säännöksistä voidaan poiketa yhteismarkkinoiden hallintokomitean päätösmenettelyssä suhdannevaihteluista aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi.

50. Useissa tuomioissaan yhteisöjen tuomioistuin on paneutunut tilanteisiin, jossa jäsenvaltio on rikkonut tietyn maataloustuotteen markkinoiden yhteistä järjestämistä koskevia oikeussääntöjä. Komissio vetoaa tähän oikeuskäytäntöön väitteidensä tueksi.

51. Asiassa Ranska vastaan komissio 7.2.1979 antamassaan tuomiossa [35] yhteisöjen tuomioistuin onkin katsonut, että "jäsenvaltiot eivät voi yhteisön oikeussääntöjä soveltaessaan päättää yksipuolisesti lisätoimenpiteistä, joilla taloudellisten toimijoiden yhdenvertainen kohtelu yhteisön alueella joutuisi kyseenalaiseksi ja joilla vääristettäisiin näin jäsenvaltioiden välisen kilpailun edellytyksiä" [36].

52. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Pigs Marketing Board [37] 29.11.1978 antamassaan tuomiossa, joka tosin koski toista maatalouden alaa, että "silloin kun yhteisö on

34 — Näin esim. naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 28 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 24 artikla (EYVL L 148, s. 28); maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 23 artikla (EYVL L 148, s. 13); siemenalan yhteisestä markkinajärjestelystä 26 päivänä lokakuuta annetun 1971 neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2358/71 8 artikla (EYVL L 246, s.1); hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä 18 päivänä toukokuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1035/72 31 artikla (EYVL L 118, s. 1); sianliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2759/75 (mainittu edellä alaviitteessä 29); siipikarjanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2777/75 19 artikla (EYVL L 282, s. 77); sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1785/81 44 artikla (EYVL L 177, s. 4); hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä 24 päivänä helmikuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 426/86 19 artikla (EYVL L 49, s. 1); vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1766/92 19 artikla (EYVL L 181, s. 21); banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 24 artikla (EYVL L 47, s. 1).

35 — Yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio (Kok. 1979, s. 321); asia koski tilintarkistus- ja hyväksymismenettelyä, joka jäsenvaltioiden on tehtävä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston rahoitusosuuksista.

36 — Em. asia Ranska v. komissio, tuomion 31 kohta.

37 — Asia 83/78, Pigs Marketing Board (Kok. 1979, s. 2347, 56 kohta). Ks. myös vastaavat ratkaisut, joihin yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt asiassa Pigs ja Bacon v. komissio, tuomion 14 kohta (alaviitteessä 8), joka koski sianliha-alaa, ja asiassa 111/76, Van Den Hazel 18.5.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 901, 13 kohta), joka koski siipikarjanliha-alan yhteistä markkinajärjestelyä.

antanut perustamissopimuksen 40 artiklan nojalla säännökset tietyn alan yhteisestä markkinajärjestelystä, jäsenvaltioilla on velvollisuus pidättyä kaikista sellaisista toimenpiteistä, joilla tästä sääntelystä poikettaisiin tai sen toteutumista haitattaisiin" [38].

53. Mainitusta oikeuskäytännöstä ei nähdäksemme ole kuitenkaan mitään hyötyä nyt käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiselle, koska se koskee ilmiselvästi jäsenvaltioiden velvoitteita tietyllä alalla perustetun yhteisen markkinajärjestelyn toteuttamiseksi, eikä siinä puututa neuvoston toimivaltuuksien arviointiin kyseisellä alalla, sillä ne perustuvat muihin kuin markkinajärjestelyä koskeviin oikeussääntöihin.

54. Perustamissopimuksen 42 artiklassa neuvostolle osoitetaan suoraan valta soveltaa kilpailusäännöt sisältävän luvun määräyksiä (85—95 artikla) maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Kuten edellä on jo esitetty, asetuksessa N:o 822/87 säädetään nimenomaisesti (76 artikla), että perustamissopimuksen 92, 93 ja 94 artiklat soveltuvat viinikaupan yhteiseen markkinajärjestelyyn. Käsityksemme mukaan suoralla viittauksella 92—94 artiklaan nämä määräykset on integroitu osaksi viinikaupan yhteistä markkinajärjestelyä. Neuvosto voi toimivaltansa perusteella päättää toimenpiteistä, joilla poiketaan näitä markkinoita sääntelevistä oikeussäännöistä. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta on siis asianmukainen perusta toimenpiteille, joilla tiettyjen jäsenvaltioiden viiniviljelijöille myönnetty valtion tuki katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Toisin sanoen voidaan katsoa perusteettomaksi väite, jonka mukaan neuvoston päätöksillään toteuttama toimenpide olisi pitänyt tehdä perustamissopimuksen 42 ja 43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Ei myöskään voida ajatella, että neuvostolla ei olisi ollut tässä nimenomaisessa tapauksessa 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua päätösvaltaa siitä syystä, että asetus N:o 822/87 perustuu 42 ja 43 artiklaan, jossa edellytetään komission ehdotusta ja Euroopan parlamentin kuulemista, ja että neuvoston olisi tämän vuoksi pitänyt noudattaa näitä olennaisia menettelymääräyksiä. [39]

55. Asiassa Steinike & Weinlig [40] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin

38 — Tämä vakiintunut kanta toistetaan nimenomaisesti asiassa Italia v. komissio, mainittu alaviitteessä 17, tuomion 19 kohta.

39 — Julkisasiamies esitti täsmälleen vastaavan kannan ratkaisuehdotuksessaan asiassa 253/84, GAEC de la Ségaude v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.1.1987 (Kok. 1987, s. 123), jossa kysymys oli neuvoston päätöksen pätevyydestä, kun päätöksessä katsottiin Saksan liittotasavallan arvonlisäveron kevennyksen muodossa (aina 5 prosenttiin asti maataloustuotteen ostajan maksamasta hinnasta) myöntämän valtion tuen soveltuvan yhteismarkkinoille (ks. erityisesti s. 146). Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kantajayhtiö GAEC:in vahingonkorvausvaatimuksen eikä ottanut kantaa neuvoston toimivaltaa koskevaan kysymykseen.

40 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Steinike & Weinlig, tuomion 13 kohta.

korosti, että "silloin kun kysymyksessä on suora viittaus perustamissopimuksen 92—94 artiklaan, viittauksen tarkoituksena on perustamissopimuksen 42 artiklan perusteella saattaa maataloustuotteet, joista asetus on annettu, 92—94 artiklan soveltamisalaan puuttumatta kuitenkaan muulla tavoin näiden määräysten luonteeseen tai soveltamisalaan". Oikeuskäytännön suhteellisen ylimalkaisenkin tarkastelun perusteella voidaan siis näin ollen todeta, että kyseinen viittaustapa merkitsee sitä, että kaikkia kyseisiä oikeussääntöjä, eli myös 93 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa, voidaan soveltaa, jos neuvosto katsoo sen tarpeelliseksi oikeussäännön sisältämiä edellytyksiä noudattaen. Voidaankin katsoa, että tämä kanta vastaa asetuksen N:o 822/87 76 artiklassa käytetyn perustamissopimuksen 92—92 artiklaan tehdyn viittauksen tarkoitusta.

56. Komission mukaan valtion tuelle, jolla pyritään tukemaan tuottajien toimeentuloa, kuten asiassa GAEC de la Ségaude vastaan neuvosto ja komissio [41], on ominaista se, ettei se kuulu tietyn tuotteen yhteisen markkinajärjestelyn piiriin sillä tavoin, että sen oikeudellisena perusteena voitaisiin pitää 93 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa, ja se ettei tuki millään tavoin vaikuta kyseessä olevien markkinoiden yhteisestä järjestämistä varten perustettuun mekanismiin, aivan toisin kuin neuvoston tekemät nyt riidanalaisena olevat päätökset, jotka ovat suoraan ristiriidassa viinikaupan yhteistä markkinajärjestelyä koskevan sääntelyn kanssa.

57. Asetuksessa N:o 822/87 tehty suora viittaus 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan merkitsee sitä, että neuvosto voi säätää poikkeuksia valtion tukia koskevan 92 artiklan määräyksiin ja 94 artiklassa tarkoitettuihin asetuksiin, mutta vain silloin, kun kysymys on viinikaupan yhteisen järjestämisen alaan kuuluvista myönnetyistä tai myönnettävistä valtion tuista.

58. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan riidanalaisella määräyksellä pyritään sallimaan yksittäistapauksessa erityinen järjestely tai erityinen ajallisesti rajoitettu tukitoimenpide (esim. viinivuosi 1993/1994) syistä, joiden lainmukaisuutta tarkastellaan tuonnempana. Toisin sanoen neuvoston tietyssä yksittäistapauksessa tekemä päätös on luonteeltaan yksilöllinen eikä normatiivinen, sillä se perustuu tiettyyn tuotantoon, tiettyyn jäsenvaltion viininviljelijöille myöntämään tukeen, eikä kysymyksessä ole toimi, jolla muutettaisiin viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annettuja säädöksiä. Tästä syystä asetus N:o 822/87 pysyy kokonaisuutena voimassa sellaisenaan. Poiketen siis 92 artiklan 3 kohdan e alakohdassa ja 94 artiklassa neuvostolle myönnetystä yleisestä vallasta päättää tuesta, kysymys tässä on vallasta antaa lupa erityiseen tukitoimenpiteeseen tietyssä yksittäistapauksessa.

59. Nähdäksemme 92—94 artiklaan tehty suora viittaus kattaa Ranskan ja Italian myöntämät tuet. Muuta oikeudellista

41 — Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia 253/84.

perustetta ei tarvittaisikaan sen osoittamiseksi, ettei perustamissopimuksen 92 artiklaa ole rikottu kuin siinä tapauksessa, että neuvoston hyväksymällä valtion tuella poikettaisiin säännellyn maatalousalan ulkopuolisista erityissäännöksistä, kuten esimerkiksi verosäännöksistä [42].

60. Jos komission määräyksen suppeaan tulkintaan perustuva ja selvästi perustamissopimuksen 92—94 artiklan tarkoituksen vastainen komission kanta hyväksyttäisiin, päädyttäisiin perustamissopimuksen 42 artiklan nimenomaisen määräyksen vastaiseen mielivaltaiseen syrjintään katsomalla, että kysymyksessä on kilpailun eikä maatalouden alaan kuuluva määräys, eli ettei 93 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa voida soveltaa viinialalla ja eikä neuvoston voida sallia päättävän poikkeuksellisten olosuhteiden niin vaatiessa viinialaa koskevista toimenpiteistä.

61. Perustamissopimuksen 92—94 artiklan soveltamisalan ulottuvuudesta asetuksessa N:o 822/87 tarkoitettuihin tuotteisiin ei voi olla epäilystä, eikä pelkällä asetuksessa tehdyllä suoralla viittauksella ole voitu muuttaa näiden määräysten "luonnetta tai soveltamisalaa", kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut. [43] Neuvosto on vain toteuttanut perustamissopimuksen sille osoittaman tehtävän, eli arvioinut, kuten tuonnempana selvitetään, yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman kannan mukaisesti [44], vallitsevatko tietyn maataloustuotteen yhteisen markkinajärjestelyn piirissä "jäsenvaltiossa sellaiset poikkeukselliset taloudelliset olosuhteet, joilla voidaan perustella yhteisön järjestelmään tehtäviä tarkistuksia".

62. Yhteenvedonomaisesti voidaan siis todeta, että perustamissopimuksessa jätetään valtion tukien osalta poikkeusmahdollisuuden avulla tietty pelivara ja annetaan tiettyjen edellytysten vallitessa neuvostolle ratkaiseva päätösvalta.

63. Valtion tukia koskevista perustamissopimuksen määräyksistä voidaan ensinnäkin havaita, että neuvosto on valtuutettu laajentamaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi katsottavia tukimuotoja. Neuvostolla on valta määräenemmistöllä päättää komission ehdotuksen perusteella tukimuodoista, joiden "voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille" [45], eli neuvosto voi vahvistaa kyseiset tuet säädöksenantovaltansa avulla. [46]

42 — Näin myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksessa asia C-438/92, Rustica Semences, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3519, 17 ja 18 kohta).

43 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Steinike & Weinlig, tuomion 13 kohta.

44 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 18 kohta.

45 — Ks. yhdistetyt asiat C-356/90 ja C-180/91, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2323, 26 kohta).

46 — Edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 30 kohta, jossa kyse oli 26 päivänä tammikuuta 1987 annetun kuudennen neuvoston direktiivin 87/167/ETY (EYVL L 69, s. 55) soveltamisesta laivanrakennusalaa koskeviin tukiin, yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että "perustamissopimuksen 92 artiklan 32 kohdan tarkoituksen ja sen toteamuksen mukaisesti, etteivät laivanrakennusalan tuet sovellu yhteismarkkinoille, neuvosto on ottanut huomioon tietyt taloudelliset ja yhteiskunnalliset edellytykset, joiden vuoksi se on käyttänyt sille perustamissopimuksella osoitettua mahdollisuutta katsoa kyseisten tukien soveltuvan yhteismarkkinoille, mikäli ne täyttävät direktiivissä määritellyt poikkeusedellytykset".

64. Toisekseen 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle varataan lopullinen valta päättää yksimielisesti toimenpiteestä, jolla tietty valtion tuki katsotaan yhteensopivaksi yhteismarkkinoiden kanssa. Toisin sanoen neuvosto on se toimielin, jonka on loppujen lopuksi päätettävä "poikkeuksellisten olosuhteiden" vallitessa tiettyjen tukien soveltumisesta yhteismarkkinoille.

65. Kolmanneksi perustamissopimuksen 94 artiklan mukaan neuvostolla on valta määräenemmistöpäätöksellä antaa komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultuaan kaikki aiheellisiksi katsomansa asetukset 92 ja 93 artiklan soveltamiseksi, vaikkei se aikaisemmin olekaan käyttänyt kyseistä asetuksenantovaltaansa.

66. Edeltävän tarkastelun perusteella neuvosto ei ole komission väitteistä poiketen soveltanut virheellisesti mainittua viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annettua säännöstä eikä aiheuttanut muutoksia säädöspohjaan, jolla näitä markkinoita säännellään, vaikka se ei olekaan noudattanut perustamissopimuksen 43 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista, vaan 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrättyä menettelyä. Neuvosto oli siis asiallisesti toimivaltainen toimielin tekemään kyseiset kaksi päätöstä riidanalaisessa määräyksessä mainittujen edellytysten mukaisesti.

67. Komissio väittää lisäksi, että neuvosto on rikkonut tiettyjä olennaisia menettelymääräyksiä, kuten perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa mainittua edellytystä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin kuulemisesta, jonka noudattaminen on pakollista annettaessa säännöksiä tietyn maataloustuotteen yhteisestä markkinajärjestelystä. Kantaa arvioitaessa voidaan kuitenkin katsoa, ettei kahdella riidanalaisella päätöksellä ole muutettu asetuksen N:o 822/87 säännöksiä viinikaupan yhteisestä järjestämisestä, eikä tämän vuoksi perustamissopimuksen 43 artiklan mukaisen menettelyn noudattaminen ollut välttämätöntä.

2) Menettelysääntöjen kiertäminen

68. "Menettelysääntöjen kiertäminen" kuuluu erityisiin yhteisön toimielimen toimen kumoamisperusteisiin ja on kumoamisperusteena laajempi kuin "harkintavallan väärinkäyttö" [47]. Tämä merkitsee sitä, että toimivaltainen toimielin on noudattanut muun päämäärän turvaamiseksi säädettyä menettelyä päättäessään toimesta ja kiertänyt tilanteessa noudatettavaksi tarkoitetut menettelymääräykset.

69. Komission mukaan neuvosto on pitänyt parempana saman päämäärän saavuttamiseksi, eli viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn muuttamiseksi, noudattaa 93 artiklan

47 — Ks. asia 2/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 12.6.1958 (Kok. 1958, s. 131) ja yhdistetyt asiat 32/87, 52/87 ja 57/87, ISA v. komissio, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3305, 19 kohta). Alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Matra v. komissio, tuomion 25 kohta, yhteisöjen tuomioistuin toteaa nimenomaisesti, että se tutkii myös menettelymääräysten kiertämisen.

2 kohdan kolmannen alakohdan mukaista menettelyä ja tehnyt kaksi nyt riidanalaisena olevaa päätöstä sen sijaan, että se olisi perustamissopimuksen 43 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen muuttanut asetusta N:o 822/87 antamalla uuden asetuksen. Menettelytapa on komission mukaan lisäksi ollut hyvin yleinen erityisesti kahdeksankymmentäluvulla ja viinin tislauksen osalta vuodesta 1989 alkaen. Neuvosto on siis tällä tavoin olennaisesti muuttanut viinikaupan yhteistä markkinajärjestelyä noudattamatta 43 artiklassa määrättyä menettelyä. Samalla neuvosto on rikkonut asetuksen N:o 822/87 erityissäännöksiä, joiden avulla on tarkoitus vastata suhdannevaihteluiden aiheuttamiin ongelmiin, sillä erotuksella, että näiden poikkeussäännösten perusteella voidaan päättää tavoitteiltaan rakenteellisista toimenpiteistä eikä viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn ohjaamisen perustavanlaatuisista mekanismeista. Toisin sanoen mainitun päätösmenettelyn käyttämisestä johtuva kumoamisperuste on perusteltu, sillä kyseessä oleva käytäntö perustuu erityisesti Ranskan ja Italian osalta viinikaupan yhteisessä markkinajärjestelyssä menettelysääntöjen kiertämiseen.

70. Kuten 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisalan tarkastelusta selviää, neuvosto ei nähdäksemme ole kiertänyt menettelysääntöjä riidanalaisia päätöksiä tehdessään eikä käyttänyt komissiolle yhteisten markkinajärjestelyjen toteuttajana perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla pääsääntöisesti kuuluvaa säädöksenantovaltaa. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on myös huomattava, ettei neuvosto ole tätä poikkeuksellista toimivaltaa käyttäessään jättänyt ottamatta huomioon johdonmukaisuusvaatimusta, jota perustamissopimuksen muiden määräysten noudattaminen edellyttää. [48]

71. Edellisen perusteella voidaan katsoa, että komission esittämiä riidanalaisia neuvoston päätöksiä koskevia kumoamisperusteita, jotka tässä on käyty läpi, ei voida hyväksyä, sillä perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa ei ole tulkittu virheellisesti. Näin ollen neuvostolla oli toimivalta tehdä kyseiset päätökset, eikä se rikkonut perustamissopimuksen 43 artiklan mukaisia olennaisia menettelymääräyksiä eikä syyllistynyt menettelymääräysten kiertämiseen.

B — Toinen kumoamisperuste

72. Toissijaisesti esittämäänsä kumoamisvaatimusta komissio perustelee yhtäältä sillä, että niitä poikkeuksellisia olosuhteita, joiden olemassaolo on yksi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukainen edellytys sille, että tuki, jonka jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, voidaan katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi,

48 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Matra v. komissio, tuomion 41 ja 42 kohta.

ollut olemassa (kannekirjelmä, s. 6 ja vastaus, s. 12). Toisin sanoen komissio väittää, että seikat, joihin neuvosto on vedonnut, eivät kuulu poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen alaisuuteen, jolloin tosiseikkojen oikeudellinen määrittely, ja oikeussäännön soveltaminen on ollut virheellistä. Komissio vaatii kahden päätöksen kumoamista myös sen vuoksi, että niiden perustelut eivät ole lainmukaiset (kannekirjelmä, s. 7 ja 8). Toisaalta komissio vaatii päätösten kumoamista sillä perusteella, että neuvosto on käyttänyt sopimattomalla tavalla perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuvaa harkintavaltaansa arvioidessaan ilmeisen virheellisesti päätöksiensä perustana olleet tosiseikat (kannekirjelmä, s. 6). Komission asiamies toisti nämä perusteet istunnossa.

73. Jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi hyväksyä toisen kanneperusteen (tai pikemminkin kanneperusteiden sarjan), on voitava osoittaa, että neuvoston suorittama tosiseikkojen oikeudellinen luonnehdinta on ollut objektiivisesti ja kiistämättömästi virheellistä.

74. Seuraavassa käsitellään neuvoston 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuvan päätösvallan laajuutta, poikkeuksellisten olosuhteiden käsitettä sekä sitä, onko Ranskaa ja Italiaa koskevissa asioissa tosiseikoille annettu oikeudellinen luonnehdinta ollut virheellinen tai onko kyseessä ollut tosiseikkoja koskeva ilmeinen arviointivirhe.

1) Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuvan neuvoston päätösvallan laajuus

75. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ensilukemisen perusteella voitaisiin ajatella, että neuvostolla on laaja harkintavalta päättää tietyistä aiheellisiksi katsomistaan toimenpiteistä (neuvosto voi yksimielisesti päättää) ja että se voi oman tilannearvionsa perusteella päättää, milloin kyseessä ovat sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, joiden olemassaolo on välttämätön edellytys sellaisen tuen, jonka valtio myöntää tai aikoo myöntää, soveltumiselle yhteismarkkinoille.

76. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vakiintuneesti katsonut [49], että erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alalla "yhteisöjen toimielimillä on laaja harkintavalta — — jo perustamissopimuksen niille asettamien velvollisuuksienkin perusteella". Toisin sanoen "monimutkaisen tosiasiallisen taloudellisen tilanteen arviointia edellyttävässä tapauksessa, kuten maatalouspolitiikan alalla, yhteisöjen lainsäätäjällä on laaja valta

49 — Kyseinen kanta on toistettu yhdistetyissä asioissa C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4863, 31 kohta).

arvionsa mukaan päättää tarpeellisten toimenpiteiden luonteesta ja ulottuvuudesta" [50].

77. Yhteisöjen tuomioistuin on myös useaan kertaan vahvistanut kantansa yhteisöjen toimielinten toimivallan laajuudesta perustamissopimuksen kilpailusäännöissä ja maatalouspolitiikkaa sääntelevissä määräyksissä osoitetun toimivallan osalta ja siitä, minkälainen valvontavalta tuomioistuimella itsellään on, silloin kun toimielimet käyttävät tätä laajaa toimivaltaa [51]. Yhteisöjen tuomioistuin on siis katsonut, että neuvostolla on laaja harkintavalta tietyn tuotteen markkinoiden yhteisessä järjestämisessä ja että tuomioistuin vahvistaa oman valvontavaltansa rajat mainitun harkintavallan käytön perusteella [52]. Asiassa Roquette Frères vastaan neuvosto 29.10.1980 antamassaan tuomiossa [53] yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että "silloin kun neuvosto yhteisöjen maatalouspolitiikkaa pannessaan täytäntöön joutuu arvioimaan monimutkaisia taloudellisia tilanteita, sille osoitettu harkintavalta ei koske vain mahdollisten toimenpiteiden luonnetta ja soveltamisalaa, vaan tietyssä määrin myös itse tilanteen arviointia siinä mielessä, että on suotavaa, että neuvosto perustaa tarvittaessa ratkaisunsa kokonaisvaltaiseen arviointiin. Tämänkaltaisen toimivallan käytön valvonnassa yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava vain se, onko päätöksessä tehty ilmeinen arviointivirhe, onko kyseessä harkintavallan väärinkäyttö tai onko päätöksen tehnyt

50 — Ks. asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988 (Kok. 1988, s. 2647, 27 kohta). Ks. myös asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 30 kohta); asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 23 ja 24 kohta); yhdistetyt asiat C-267/88 ja C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta).

51 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan löytää useita esimerkkejä, jotka koskevat komission perustamissopimuksen 92 artiklan ja 93 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla käyttämää päätösvaltaa. Esim. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Matra v. komissio, tuomion 24 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaa soveltaessaan komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää yhteisössä välttämättömästi suoritettavaa taloudellista ja yhteiskunnallista arviointia". Tuomioistuin vahvisti jäljempänä, tuomion 25 kohta, että sen velvollisuus oli laillisuusvalvonnan suorittajana tutkia vain se, oliko komissio ylittänyt harkintavaltaansa välttämättä kuuluvat rajat vääristämällä tosiseikkoja tai arvioimalla ne ilmeisen virheellisesti tai käyttämällä väärin harkintavaltaansa tai kiertämällä menettelysääntöjä. Ks. samankaltaiset ratkaisut (jotka koskevat komissiolle 92 artiklan 3 kohdassa osoitetun päätösvallan laajuutta), joihin päädyttiin seuraavissa aikaisemmissa tuomioissa: asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 901, 18 kohta); asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, 49 kohta); asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, 56 kohta); asia C-303, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, 34 kohta). Ks. myös asia 42/84, Remia ym. v. komissio, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2545, 34 kohta), joka koski perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetun, yrityksen luovutussopimukseen sisältyneen kilpailunkieltolausekkeen sallitun voimassaoloajan määrittämisen valvontaa; asia 255/84, Nachi Fujikoshi v. neuvosto, tuomio 7.5.1987 (Kok. 1987, s. 1861, 21 kohta), joka koski neuvoston määräämää lopullista polkumyyntitullia Japanista ja Singaporesta peräisin oleville kuulalaakereille, ja asia 55/75, Balkan-Import-Export, tuomio 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 19, 8 ja 9 kohta), joka koski tietyistä suhdannepoliittisista toimenpiteistä päättämistä maalatalouden alalla tiettyjen jäsenvaltioiden valuuttojen vaihteluvälin väliaikaisesta laajentamisesta 12 päivänä toukokuuta 1971 annetun asetuksen N:o 974/71 (ETY) mukaisesti jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisessä vaihdannassa kannettavien valuuttatasausmaksujen laillisuutta (EYVL L 106, s.1).

52 — Edellä alaviitteessä 39 mainitussa asiassa GAEC de la Ségaude v. neuvosto ja komissio (Kok. 1987, s. 147) neuvosto oli tehnyt riidanalaisen päätöksen perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan perusteella hyvittääkseen saksalaisten maanviljelijöiden valuuttatasausmaksujärjestelmän purkamisen johdosta kärsimää tulonmenetystä. GAEC nosti kanteen päätöstä vastaan vaatien kärsimänsä vahingon korvaamista. Yhteisöjen tuomioistuin ei lausunut asiasta, koska se katsoi, ettei kantaja ollut esittänyt riittävää selvitystä vaatimuksensa tueksi eikä lausunut asiasta, mutta julkisasiamies Sir Gordon Slynn pohti ratkaisuehdotuksessaan, oliko 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolo osoitettu. Hän myönsi kylläkin, että valuuttatasausmaksujärjestelmän, jonka avulla maalla saattoi samanaikaisesti olla vahva valuutta ja alhaiset vientihinnat, purkamisesta johtui saksalaisille maanviljelijöille tulonmenetys. Julkisasiamies ehdotti, ettei neuvoston päätöstä pitäisi katsoa "lainvastaiseksi vain sillä perusteella, että se perustuu ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan, vaan siksi, että kyseessä on toimivallan ylittäminen, kun ei ole voitu osoittaa artiklassa vahvistetuista edellytyksistä poiketen, että päätöksen perusteena olisivat olleet poikkeukselliset olosuhteet.

53 — Asia 138/79, Roquette Frères (Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta), joka koski isoglukoosin tuotantokiintiöiden vahvistamista. Tuomiossa on päädytty samaan ratkaisuun kuin asiassa 166/78, Italia v. neuvosto 12.7.1979 annetussa tuomiossa (Kok. 1979, s. 2575, 14 kohta), joka koski perunatärkkelyksen tuotannosta maksettavaa lisämaksua.

viranomainen selvästi ylittänyt sille osoitetun harkintavallan rajat" [54].

78. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole valtaa tällaisissa tapauksissa korvata päättävän toimielimen harkintavaltaa omallaan, vaan sen on osapuolten toimittamien todisteiden ja kulloisenkin vastapuolen vastauksien perusteella saavutettava kohtuullinen varmuus siitä, ettei tosiseikkojen esittämisessä ole tapahtunut virhettä, joka voisi vaikuttaa neuvoston päätösten pätevyyteen [55], ettei näiden seikkojen oikeudellinen luonnehdinta ole ollut virheellistä siinä mielessä, että ne eivät oikeudellisen luonnehdintansa vuoksi kuuluisi poikkeuksellisten olosuhteiden -käsitteen alaisuuteen, eikä myöskään näitä tosiseikkoja koskevaa ilmeistä arviointivirhettä.

79. Lisäksi voidaan todeta, että viinikaupan alalla vallitseva epätyydyttävä tilanne, joka vaatii erittäin ankarista toimenpiteistä päättämistä, kuten tislaustoimenpiteen tyyppiseen toimenpiteeseen turvautumista, tuo esiin eräänlaisen ristiriidan tai ainakin pyrkimyksen saavuttaa kahden yhtä tärkeän yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteen välille sopusointu, kun perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tavoitellaan — — "maatalousväestön kohtuullisen elintason turvaamista" ja c alakohdassa pyritään "markkinoiden vakauttamiseen". Näiden tavoitteiden välisen ristiriidan ratkaisemiseksi neuvosto ja komissio ovat valinneet erilaiset keinot, kuten heidän toimittamistaan asiakirjoista voidaan havaita, sillä neuvosto keskittyy päätöksillään ensimmäisen tavoitteen ja komissio toisen tavoitteen saavuttamiseen.

80. Asiassa Crispoltoni ym. [56] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin määritteli tavan, jolla yhteisen maatalouspolitiikan eri tavoitteiden väliset mahdolliset ristiriidat ratkaistaan. Se vahvisti kantansa seuraavasti: "Perustamissopimuksen 39 artiklassa lueteltuja yhteisen maatalouspolitiikan päämääriä toteuttaessaan yhteisöjen toimielinten on vastattava jatkuvasta yhteensovittamisesta, jota näiden tavoitteiden mahdolliset ristiriidat niitä erillisinä tarkasteltaessa vaativat, ja annettava tarvittaessa väliaikaisesti etusija päämäärälle, jota päätöksenteon perustana olevat taloudelliset tosiseikat tai olosuhteet edellyttävät" [57]. Tuomioistuin lisäsi, että "tällä yhteensovittamisella ei saa kuitenkaan eristää yhtä tavoitteista sellaiseen asemaan, että muiden tavoitteiden toteuttaminen tulee

54 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Ianelli ja Volpi, tuomion 11 kohta, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "niin 92 kuin 93 artiklankin perusteella komissiolla on laaja harkintavalta ja neuvostolla laaja valta hyväksyä valtion tukia poikkeuksena 92 artiklan 1 kohdassa määrätystä yleisestä kiellosta".

55 — Ks. myös julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotuksen A kohta asiassa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 8.2.1966 (Kok. 1966, s. 1).

56 — Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Crispoltoni ym., tuomion 32 kohta. Asia koski raakatupakan markkinoiden yhteistä järjestämistä, jolle on myöskin luonteenomaista ylituotanto, sekä kyseisen alan yhteisön markkinoille vahvistettujen tuotannon enimmäismäärien järjestelmää.

57 — Ks. esim. asia 5/73, Balkan-Import-Export, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1091, 24 kohta).

mahdottomaksi" [58] ja että "ainoastaan raakatupakan tuottajien ja jalostajien kohtuullisen elintason turvaamiseen pyrkiminen heidän henkilökohtaista tulotasoaan nostamalla saattaisi vakavasti vaarantaa markkinoiden vakauttamiseen tähtäävän tavoitteen toteuttamisen markkinoilla, joille ylituotanto on tunnusomaista" [59].

81. Nähdäksemme neuvosto pyrkii kahdella riidanalaisilla päätöksellään sovittamaan yhteen perustamissopimuksen 39 artiklan ristiriitaiset tavoitteet viinikaupan osalta ja koska sillä on laaja harkintavalta, se oli toimivaltainen arvioimaan, missä määrin kyseisten markkinoiden toimintahäiriöt jäsenvaltiotasolla olivat sellaisia, että korjaavaan toimenpiteeseen ryhtyminen *ad hoc* oli perusteltua.

82. Poikkeuksellisten olosuhteiden -käsitteen tarkastelun jälkeen on tutkittava, onko neuvosto tässä yksittäistapauksessa tosiseikkojen virheellisen arvioinnin perusteella katsonut poikkeuksellisten olosuhteiden olevan olemassa tai onko se selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat tehdessään 21.2.1994 kyseiset kaksi päätöstä.

2) Poikkeuksellisten olosuhteiden käsite

83. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ilmaisu poikkeukselliset olosuhteet käsittää ajatuksen jostakin erityisestä ja odottamattomasta tai ainakin jostakin sellaisesta, mikä ei ole pysyvää eikä jatkuvaa ja joka poikkeaa tavanomaisesta. Toisin sanoen epätyydyttävän tilanteen kroonisuus tietyllä taloudellisen toiminnan alalla ei sellaisenaan tarkoita, etenkään maatalouden alalla, että kyse on poikkeuksellisesta olosuhteesta, ellei muiden erityisten ja luonteeltaan väliaikaisten seikkojen perusteella voida katsoa, että kyse on tällaisesta olosuhteesta. Nähdäksemme se, minkälaiset seikat tai tilanteet voivat olla tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita, on arvioitava alakohtaisesti ottaen huomioon useita eri tekijöitä [60].

84. Ajatus jostakin erityisestä ja poikkeuksellisesta, joka on poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen ydinsisältö, voidaan löytää myös yhteisöjen tuomioistuimen niin

58 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211, 41 kohta), joka koski viljakasvimarkkinoiden yhteistä järjestämistä ja durumvehnän kynnyshintaa.

59 — Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Crispoltoni ym., tuomion 34 kohta.

60 — Esimerkkinä hiljattain annetusta tuomiosta C-105/90, Goldstar v. neuvosto, tuomio 13.2.1992 (Kok. 1992, s. I-677, 17 ja 18 kohta), joka koski polkumyyntikäytäntöjen vastustamista ja jossa tuomioistuin vahvisti, että "— — vain poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan poiketa" 5 prosentin rajasta kun toimielimet arvioivat sisämarkkinoiden myynnin edustavuutta, ja että "kyse voi olla poikkeuksellisesta olosuhteesta, jos esimerkiksi sisämarkkinoiden myynnin kokonaismäärä ei ole riittävän merkittävä ohjaamaan hintojen määräytymistä kysynnän ja tarjonnan perusteella".

varhaisemmasta kuin uudemmastakin oikeuskäytännöstä kilpailuoikeuden alalla [61].

85. Niinpä 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa mainitut poikkeukselliset olosuhteet ovat erityisesti tiettyyn alaan tai talouteen yleisesti liittyviä seikkoja tai tilanteita tietyssä jäsenvaltiossa tietyllä maatalouden alalla, jotka osoittavat kussakin yksittäistapauksessa kohtuullisen arvioinnin perusteella, että kyseiseen hetkeen asti tavanomaiseksi tai ainakin erityistä poikkeuksellisuutta osoittamattomaksi katsottava aikaisempi tilanne oli muuttunut uudenlaiseksi ja että alaa sääntelevistä korjaavista toimenpiteistä päättäminen oli välttämätöntä, vaikka voimassaolevissa erityistä alaa koskevissa säännöksissä ei tällaisia toimenpiteitä oltukaan ennakoitu.

86. Toisin sanoen viinikaupan yhteisen markkinajärjestelyn piirissä tämä edellyttäisi, ettei tilanteen muuttumiseen voitaisi vastata olemassaolevan sääntelyn avulla ja neuvoston olisi puututtava asiaan päättämällä aiheellisista toimenpiteistä suhdanteiden aiheuttamien toimintahäiriöiden korjaamiseksi ja erityisesti tiettyä jäsenvaltiota rasittavan yhteisen markkinajärjestelyn mekanismien epätasapainon korjaamiseksi.

3) Virheellinen oikeudellinen luonnehdinta: kyseessä eivät olleet poikkeukselliset olosuhteet

87. Viinikaupan alalla ja muillakin, kuten maidon ja maitotuotteiden, sokerin, raakatupakan jne., [62] aloilla vallitseva tilanne ei ainakaan kahden viime vuosikymmenen aikana ole ollut hyvä. Samaan aikaan kun Euroopan

61 — Esim. asiassa 28/66, Alankomaat v. komissio 8.2.1968 annettu tuomio (Kok. 1968, s. 1.) yhteisöjen tuomioistuin tarkensi olosuhteiden poikkeuksellisuuden käsitettä vastaavista toimenpiteistä päättämisen perusteena tutkiessaan erityisten sisäisten tullitoimenpiteiden lainmukaisuutta kuljetuksissa tapahtuneiden rakenteellisten muutosten vuoksi. Tuomioistuin vetosi "poikkeuksellisiin vaikeuksiin, jotka johtuivat ennalta-arvaamattomista olosuhteista" ja painotti sitten, että "olosuhteiden ennalta-arvaamattomuutta erityisten erityistariffien myöntämisen perusteena on tarkasteltava kunkin yksittäistapauksen kannalta merkityksellisten tosiseikkojen valossa ja kohtuullista arviointia noudattaen". Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti myös, että ennalta-arvaamattomat olosuhteet johtuvat taloudellisen tilanteen suunnanmuutoksen aiheuttaneista kuljetuksissa tapahtuneista rakenteellisista muutoksista. Asiassa 10/73, Rewe Zentral, tuomio 24.10.1973 (Kok. 1973, s. 1175, 20 kohta), joka koski jäsenvaltioiden välisten tasausmaksujen suuruuden vahvistamista yhteisen maatalouspolitiikan alalla valuuttakurssien heilahtelujen vuoksi. Maksujen katsottiin olevan epävakaiden valuuttakurssien vaihteluita korjaavia, vaikka ne aiheuttavatkin markkinoiden jakamista, ja joilla pyritään turvaamaan normaalit kauppavirrat rahapoliittisesta tilanteesta johtuvien poikkeuksellisten ja väliaikaisten olosuhteiden aikana.

62 — Esimerkkinä maidontuotannon kasvun hillitsemiseksi annetut säädökset: (mainittu edellä alaviitteessä 34) asetuksen N:o 804/68 5 c artikla, joka lisättiin 31 päivänä maaliskuuta annetulla neuvoston asetuksen (ETY) N:o 856/84 1 artikalla (EYVL L 90, s.10), jolla perustettiin vahvistettavan viitemäärän ylittävien maidon ja muiden maitotuotteiden tuotantomääriä koskeva lisämaksu. Samalla alueella neuvosto oli saattanut voimaan 17 toukokuuta 1977 antamallaan asetuksella (ETY) N:o 1079/77 (EYVL L 131, s. 6) maidon ja maitotuotteiden rakenteellisten ylijäämien markkinoilta poistamista varten yhteisvastuuseen perustuvan maksun. Asetuksessa N:o 1785/81 (edellä alaviitteessä 34), jolla annettiin säännöt sokerialan markkinoiden yhteisestä järjestämisestä, perustettiin myös kiintiöjärjestelmä sokerin tuotannon valvontaa varten. 30 päivänä kesäkuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2075/92 (EYVL L 215, s. 70), jolla luotiin uusi raakatupakan yhteinen markkinajärjestely, vahvistetaan taattujen enimmäistuotantomäärien perustaminen yhteisön raakatupakan tuotannon kasvun hillitsemiseksi.

yhteisöjen tilastojen [63] mukaan viinin keskituotanto kasvaa jatkuvasti, pöytäviinin kulutus laskee pysyvästi, ja varastot kasvavat vastaavasti. Tilanne osoittaa, että viinimarkkinoiden tervehdyttäminen on välttämätöntä, mutta tervehdyttämistoimenpiteistä aiheutuu viinialan maataloustuottajille kielteisiä seurauksia.

88. Kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että viinimarkkinoilla vallitsevan huonon tilanteen vuoksi (komission sanoin "epänormaali"; neuvoston ja kahden väliintulijan lausumien mukaan "poikkeuksellinen" tai "ehdottoman poikkeuksellinen") on kiireellisesti saatava aikaan yhteisön maatalouspolitiikan kokonaisvaltainen muutos. Lisäksi viinimarkkinoiden huonolla tilanteella ja kehnoilla tulevaisuudennäkymillä viinivuonna 1993/1994 (viinin ylituotanto ja kulutuksen romahdus) voidaan kiistattomasti perustella tislaustoimenpiteisiin turvautumista asetuksessa N:o 822/87 säädettyjen menettelyjen mukaisesti. On kuitenkin tärkeää selvittää, onko tislaustoimenpiteen oikeuttaneiden erityisolosuhteiden lisäksi olemassa erityisiä ja poikkeuksellisia, tiettyä jäsenvaltioita koskevia syitä, joiden vuoksi asetuksella N:o 822/87 luodut mekanismit eivät olisi riittäviä poikkeuksellisiksi olosuhteiksi katsottavien epäkohtien poistamiseksi, ja 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen menettelyn käyttäminen tulisi kysymykseen, kuten neuvosto sekä Ranskan ja Italian hallitus väittävät. Kyseinen määräys onkin järjestelmän ulkopuolinen toimintakeino, joka on käytettävissä silloin, kun yhteisön politiikka ei tuota toivottuja tuloksia.

89. Toisin sanoen poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolon ratkaiseville konkreettisille tekijöille on annettava määräävä asema, sillä tavoin, että yhden välttämättömän edellytyksen olemassaolo antaa neuvostolle mahdollisuuden turvautua 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaiseen menettelyyn. Tämä seikka on selvitettävä ensinnäkin sen vuoksi, että komission asiamies korosti istunnossa, että tähän toimenpiteeseen turvautumalla neuvosto pyrkii osoittamaan, ettei mikään oikeudellinen velvoite estä sitä toimimasta parhaaksi katsomallaan tavalla (*ad libitum*). Neuvoston asiamies kuitenkin torjui mainitun väitteen painottaen, että riidanalaiseen määräykseen on turvauduttu harvoin ja vain silloin, kun siinä mainitut edellytykset täyttyvät.

90. Komissio pyrkii ratkaisemaan asetuksen N:o 822/87 lukuisilla säännöksillä sille annettujen toimintamahdollisuuksien rajoissa erityisesti Ranskalle ja Italialle ominaiset viinimarkkinoiden vakavat rakenteelliset ja krooniset ongelmat yhtäältä määräämällä tislattavaksi suuria määriä heikkotasoista viiniä (erityisesti esitislaus ja pakollinen tislaus), joka edustaa merkittävää osaa erityisesti

63 — 134 400 000 hl vuosina 1966— 1970.
147 200 000 hl vuosina 1971— 1975.
Yli 150 000 000 hl vuosina 1980— 1986.
Tuotannon keskiarvo noin 189 500 000 hl vuosina 1989— 1993.
Tuotanto viinivuonna 1992/1993 noin 192 700 000 hl.

Ranskassa ja Italiassa kunakin viinivuonna tuotetusta viinistä, ja toisaalta maksamalla korvauksia viljelystä luopumisesta istutusten irtirepimisen avulla, sääntelemällä uudelleenistutusjärjestelmää ja enologisia käytäntöjä (esim. sakkaroosin käyttö) jne. Edellä mainitut toimenpidevalinnat osoittavat selvästi, että viinialalla nykyisin harjoitettu politiikka kärsii kroonisista ongelmista ja on ajautumassa umpikujaan, sekä sen, että viinimarkkinoiden yhteisjärjestelyn radikaali muuttaminen on välttämätöntä.

91. Poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolo viinialalla on kuitenkin selvitettävä. Kyse ei ole siitä, ettei neuvosto voisi kyseessä olevan alan monimutkaista taloudellista tilannetta arvioidessaan ottaa huomioon maatalouteen vaikuttavien keskeisten seikkojen ja tilanteiden lisäksi myös yleisemmin taloutta koskevia tosiseikkoja, jotka eivät liity vain viinialan markkinoihin, vaan jotka vaikuttavat kiistämättömästi suoraan näihin markkinoihin ja joiden hallintaa ei kyetä takaamaan asetuksella N:o 822/87 luotujen suojamekanismien avulla.

92. Esitetyt perusolettamukset ja niistä johtuvat päätelmät, joiden mukaan ne poikkeukselliset olosuhteet, joihin neuvoston riidanalaisena olevat päätökset voisivat perustua *ipso facto*, olisivat olemassa, kun päätökset koskivat aikaisempien viinivuosien kaltaista viinivuotta viinimarkkinoilla, joiden olosuhteet kylläkin olivat epäsuotuisat, kuten neuvoston päätösten perusteluista voidaan havaita, eivät kuitenkaan ole perusteluina vakuuttavia, eikä niihin voida yhtyä.

93. Kyseisissä kahdessa päätöksessä esitetyt perustelut (Italiaa koskevan päätöksen seitsemäs perustelukappale ja Ranskaa koskevan päätöksen seitsemäs perustelukappale) eivät ensi näkemältä vaikuta lainmukaisilta sen vuoksi, että päätösten alaa koskevan sääntelyn suunniteltua muuttamista ei voida katsoa 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuksi poikkeukselliseksi olosuhteeksi.

94. Edellä esitetyn kaltaiset seikat eivät nähdäksemme voi kuulua poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen alaisuuteen, sillä jos käsitettä laajennettaisiin äärirajoilleen, se menettäisi sisältönsä ja merkityksensä liiallisen tulkinnallisen laajuuden vuoksi. Toisin sanoen on mahdotonta yrittää saattaa osapuolten mainitsemia tosiseikkoja poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen piiriin muuttamatta sen sisältöä niin, ettei tällä melko epämääräisellä käsitteellä olisi kuin nimellinen arvo eikä sitovaa oikeudellista vaikutusta eikä näin myöskään mitään käytännöllistä arvoa.

95. Edellä esitetyn poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyn jälkeen, jossa painotettiin jonkin erityisen ja ennalta-arvaamattoman tai ainakin väliaikaisen tai epäsäännöllisen ajatusta, voidaan katsoa, että viinimarkkinoiden yhteisjärjestelyn kroonisen epätyydyttävä tilanne ja alalla suunniteltu sääntelyuudistus eivät sellaisenaan ole poikkeuksellisia olosuhteita, joilla riidanalaisten päätösten tekeminen voitaisiin perustella.

96. Neuvoston mukaan poikkeuksellisten olosuhteiden käsite kattaa etenkin tilanteet, joiden vuoksi viiniala eroaa maatalousalasta tai muista talouden aloista yleensä, sellaisten tietyllä hetkellä viinialalla vallitsevien tilanteiden lisäksi, jotka erottuvat aiemmin alalla tavanomaisina pidetyistä tilanteista. Näin muotoiltuna perustelu ei ole vakuuttava.

97. Nähdäksemme asiassa on osoitettu, että kyseessä ovat 93 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa edellytettyjen poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolon kannalta välttämätön tekijä, jos jossakin jäsenvaltiossa tietty tuotannonala on kriisitilassa, jota ei alalla voimassa olevan sääntelyn mukaisen mekanismin avulla pystytä ratkaisemaan. On tietysti tärkeää tarkastella alalla vallitsevaa tilannetta osana monimutkaista taloudellista kokonaisuutta, mihin kuuluu maatalouden ja muiden viinialaan vaikuttavien talouden alojen muutosten ja ongelmien yleinen tilannearvio, sen määrittämiseksi, onko kyseinen ala kriisitilassa vai ei.

a) Ranska

98. Ottaen huomioon, että viinimarkkinoiden yhteisjärjestelyn piirissä sovelletaan yhdenmukaistettuja yhteisön hintoja, neuvoston on arvioidessaan Ranskan osalta monimutkaista taloudellista kokonaisuutta — ranskalaisten viinintuottajien etuja ja viinialan markkinoiden vakauttamistarvetta unohtamatta — huomioitava kansallisten valuuttojen devalvaatiosta johtuvat eri jäsenvaltioiden väliset hintaerot pöytäviinimarkkinoilla, viimeisten viinivuosien aikana todettu esitislattavan viinin vaatimaton hinta sekä näiden vaikutus ranskalaisen viinin tuottajiin (päätöksen kolmas ja neljäs perustelukappale).

99. Pöytäviinin ja tislattavan viinin hintaeroissa eri maiden välillä ei sinänsä ole mitään poikkeuksellista, eikä eri maiden välisten hintaerojen voida katsoa kuuluvan poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen alaan, kuten komissio onkin korostanut (kannekirjelmä, s. 8). Neuvosto ja Ranska painottavat kuitenkin, ettei kyse ollut pelkästä valuuttapoliittisesta tarkistuksesta, vaan syyskuun 1992 ja syyskuun 1993 välisenä

aikana ilmenneistä, eurooppalaisessa valuuttajärjestelmässä tapahtuneista merkittävistä muutoksista, joiden seurauksena Italian ja Espanjan valuutat devalvoitiin voimakkaasti, mikä puolestaan vaikutti haitallisesti ranskalaisten maanviljelijöiden asemaan. Nämä muutokset ovat poikkeuksellisia seikkoja, joiden vuoksi korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen on ollut välttämätöntä, sillä viinikaupan yhteisestä järjestämisestä annettujen säädösten mukaiset interventiomekanismit eivät olisi olleet riittäviä tilanteen korjaamiseksi.

100. Neuvoston ja Ranskan väitteiden mukaan devalvaatiosta johtui kansallisena valuuttana ilmaistujen yhteisön hintojen nousu (23 prosentin nousu Italiassa ja 26 prosentin nousu Espanjassa), mikä yhteisössä noudatettavan yhteisen ohjehinnan vuoksi yhdessä korjaavien kerrointen muuttamisesta johtuneen esitislattavan viinin hinnan romahduksen kanssa (viinivuoden 1992/1993 16,50 FRF/til.-%/hl hinnasta viinivuoden 1993/1994 16,40 FRF/til.-%/hl hintaan), vaikutti haitallisesti ranskalaisten maanviljelijöiden asemaan, kun samaan aikaan Ranskassa hintojen nousu oli vain noin 1,1 prosenttia. Kun esitislattavan viinin hinta oli Ranskassa lokakuussa 1993 69 prosenttia markkinahinnasta, Italiassa vastaava hinta oli 108 prosenttia ja Espanjassa 105 prosenttia markkinahinnasta (ks. Ranskan hallituksen muistion liite I, taulukko 3) [64].

b) Italia

101. Italian osalta neuvoston päätös valtion tuen myöntämiseksi on perusteltu Italiassa viinivuonna 1993/1994 tapahtuneen viinin kokonaistuotannon romahduksen vuoksi sekä niiden riskien vuoksi, joita italialaisten niin italialaisten maanviljelijöiden yhteiskellareidenkin hengissä pysymiselle aiheutui siitä, että pakollinen tislaus oli päätetty suorittaa, sekä tislattavan viinin hyvin alhaisesta, tuotantokustannuksien kattamiseen riittämättömästä hinnasta. Neuvoston mukaan vakavien taloudellisten ja yhteiskunnallisten heijastusvaikutusten vaara oli tilanteessa suuri, koska pakollinen tislaus koski pääasiallisesti italialaisia viininviljelijöitä (päätöksen kolmas ja neljäs perustelukappale).

102. Komissio kiistää, että neuvoston päätös voitaisiin perustella esitetyllä väitteellä, koska viinin markkinahinnan prosenttiosuudessa viinin ohjehinnoista ja pakollisesti tislattavan viinin hinnoista Italiassa ei viinivuonna 1992/1993 ollut mitään poikkeuksellista verrattuna aikaisempiin viinivuosiin.

103. Sitä vastoin neuvosto ja Italian hallitus väittävät, että italialaiset viininviljelijät olivat vaikeammassa tilanteessa kuin muiden maiden viininviljelijät, koska tislaukseen toimitettavat viinimäärät olivat paljon suuremmat

64 — Komissio, neuvosto ja Ranskan hallitus ovat kaikki eri mieltä hintojen nousun suuruudesta viinivuosien 1992/1993 ja 1993/1994 välillä eri viiniluokkien osalta ja ne esittävät eri suuruisia prosenttilukuja hintojen noususta, ilman että erot olisivat kuitenkaan kovin suuria. Komissiokin myöntää (ks. väliintulomuistioista tehdyt huomautukset, taulukko 6), että pöytäviinin hinnoissa on eroja yhtäältä Ranskan ja toisaalta Italian sekä Espanjan välillä ja että erot johtuvat lähinnä Italian ja Espanjan valuuttojen devalvaatiosta.

kyseisenä kuin edeltävänä viinivuonna sekä siksi, että tislauksesta (esitislauksesta ja pakollisesta tislauksesta) viinintuottajille maksettavat keskihinnat jatkoivat romahdusmaista laskuaan [65].

104. Voidaan katsoa, että niin Ranskan kuin Italiankin osalta poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolon osoittamiseksi esitetyissä väitteissä tukeudutaan sellaisiin olosuhteisiin, joiden korjaamiseksi viinikaupan yhteisestä markkinajärjestelystä annetuissa säädöksissä ei ole säädetty erityisistä toimintamalleista tai toimenpiteistä. Neuvoston on näkemyksemme mukaan arvioitava markkinoilla vallitsevia olosuhteita osana monimutkaista taloudellista kokonaisuutta ottaen huomioon ranskalaisten ja italialaisten tuottajien edut ja viinimarkkinoiden vakauttamistarve. Näin ollen, neuvoston tosiseikkoja koskeva oikeudellinen luonnehdinta ei ole virheellinen eivätkä riidanalaisten päätösten perustelut ole lainvastaiset, sillä päätösten tekemisen edellyttämien poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolo on osoitettu.

105. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on myös katsottava, että päätökset ovat päteviä. Asiassa Holtz ja Willemsen vastaan neuvosto ja komissio 2.7.1974 antamassaan tuomiossa [66] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska yhteisten markkinajärjestelyjen toteuttaminen voi alkuvaiheessaan "vaarantaa markkinoiden vakauden jossakin osassa yhteisöä järjestelyssä ilmenevien puutteiden vuoksi; — — on suotavaa, että järjestelyn toteuttamisesta vastaavat toimielimet päättävät niitä jäsenvaltioita koskevista väliaikaisista toimenpiteistä, joissa markkinatilanne on vakavimmin horjunut, sillä aikaa kun ne mahdollisimman huolellisesti selvittävät vaikeuksien syyt ja sopeuttavat mahdollisimman aikaisin yhteisestä markkinajärjestelystä annetut säännökset ilmenneisiin epäkohtiin" [67]. Vaikka annettu ratkaisu koskikin yhteisön tukea eikä valtion tukea, siitä voidaan kuitenkin havaita, että yhteisön toimielinten on välttämättä voitava turvautua *ad hoc* -ratkaisuihin, kun kyse on tiettyä jäsenvaltiota erityisellä tavalla koskevista ongelmista.

106. Asiassa komissio vastaan Italia [68] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti vielä yksiselitteisemmin, että neuvostolla on valta arvioida, "voidaanko tietyssä jäsenvaltiossa vallitsevilla erityisillä taloudellisilla olosuhteilla perustella yhteisön järjestelmään tehtäviä tarkistuksia". Neuvosto on toiminut juuri tällä tavoin käsiteltävänä olevassa asiassa, mikä puolestaan tukee kyseessä olevien kahden päätöksen pätevyyttä.

65 — Italian hallitus esittää muistiossaan (liite 1), että viinin keskihinta putosi 2,24 ecusta/til.-%/hl vuonna 1990 2,09 ecuun/til.-%/hl vuonna 1991, 1, 82 ecuun/til.-%/hl vuonna 1992, 1, 73 ecuun vuonna 1993 ja 1,41 ecuun/til.-%/hl vuonna 1994.

66 — Asia 153/73, Holtz ja Willemsen v. neuvosto ja komissio (Kok. 1974, s. 675), joka koski luonnonöljyjen valmistamiselle Italiassa koko yhteisön alueelta kerätyistä siemenistä myönnetystä yhteisön tuesta seurannutta korvausvaatimusta.

67 — Edellä alaviitteessä 66 mainittu asia, tuomion 14 kohta.

68 — Edellä alaviitteessä 31 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 18 kohta. Asia koski sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä erityisesti sokerin varastointikustannusten osalta.

4) Tosiseikkoja koskeva ilmeinen arviointivirhe

107. Edellä esitetyn perusteella neuvosto ei laajaa harkintavaltaansa käyttäessään ole ylittänyt yhteisöjen tuomioistuimen sille osoittamia harkintavallan rajoja, kun se on arvioinut monimutkaisia taloudellisia kokonaisuuksia.

108. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä se johtopäätös niin Ranskan kuin Italiankin osalta, että seikat, joihin neuvosto on vedonnut, ovat perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisia poikkeuksellisia olosuhteita, eli niiden oikeudellinen määrittely ei ole ollut virheellinen. Monimutkaisia taloudellisia tilanteita arvioidessaan neuvosto ei ole käyttänyt väärin harkintavaltaansa eikä myöskään arvioinut tosiseikkoja ilmeisen virheellisesti. Näin ollen ei voida katsoa, että komission esittämä toinen kumoamisperuste olisi perusteltu.

C — Kolmas kumoamisperuste

— Puutteelliset perustelut

109. Kolmannessa ja viimeisessä kumoamisperusteessaan komissio vaatii päätösten kumoamista väittäen, että niiden perustelut ovat lyhyet, puutteelliset ja virheelliset.

110. Aivan aluksi on palautettava mieliin, että perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan yhteisön toimielinten toimet on perusteltava. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [69] mukaan 190 artiklassa edellytetyt perustelut "on voitava sopeuttaa kulloinkin kyseessä olevan toimen luonteeseen. Toimielimen on perusteltava toimensa selkeästi ja yksiselitteisesti, jotta ne, joita se koskee, saavat tietää toimenpiteen perusteet ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee myös, ettei voida vaatia, että tietyn säädöksen tai hallintotoimen perusteluissa eritellään asiaan vaikuttavat tosiasiat ja oikeudelliset seikat, koska arvioitaessa sitä, vastaavatko säädöksen tai hallintotoimen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimuksia, on otettava huomioon sanamuodon lisäksi asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt" [70].

111. Kolmannessa kumoamisperusteessa esitetyn perusteluiden virheellisyyden osalta on

69 — Ks. esim. asia C-353/92, Kreikka v. neuvosto, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3411, 19 kohta). Asia koski tiettyjen viljelyskelpoisten viljelysten tuottajien tukijärjestelmässä maksettavien hyvitysten maksuvaatimuksille ja kylvölle asetettuja määräpäiviä. Ks. myös yhdistetyt asiat C-63/90 ja C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, 16 kohta), joka koski kalastuskiintiöitä ja käytettävissä olevien saaliiden suuruuden jakamista jäsenvaltioiden välillä, ja asia C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3799, 16 kohta), joka koski banaanialan markkinoiden yhteisestä järjestämisestä annetun asetuksen N:o 404/93 tiettyjen säännösten pätevyyttä, mainittu edellä alaviitteessä 34.

70 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus 44 kohdasta alkaen, edellä alaviitteessä 69 mainitussa asiassa Kreikka v. neuvosto, ja julkisasiamies Fennellyn 28.9.1995 esittämä ratkaisuehdotus vielä ratkaisemattomassa asiassa C-56/93, Belgia v. komissio, Kok. 1996, s. I-723, -I-726, 107 kohta.

huomautettava, että komission väitteet koskevat niitä tosiasioita, joihin neuvosto vetoaa päätöksensä perusteluina, minkä vuoksi niiden analyysi sekoittuu paljolti edellisen kumoamisperusteen yhteydessä esitettyyn.

112. Perustelujen riittämättömyyden osalta muistutettakoon, että perustelut ovat riittämättömät silloin kun niissä ei eritellä tosiseikkoja, joiden arvioinnin perusteella toimesta päättänyt toimielin on katsonut poikkeuksellisten olosuhteiden olevan olemassa.

113. Toisen kumoamisperusteen tarkastelun perusteella todettakoon sitä paitsi, että neuvoston päätösten perustelut eivät ole virheelliset, sillä voidaan katsoa, että poikkeukselliset olosuhteet, joiden perusteella päätökset tehtiin, olivat olemassa.

114. Lisäksi, vaikka jäsenvaltioiden viinimarkkinoiden rakenteelliseksi parantamiseksi aiemmin tehdyt samankaltaiset neuvoston päätökset olisikin perusteltu samalla tavoin, tämä ei riitä vakuuttavasti perustelemaan komission kantaa, jonka mukaan riidanalaisten päätösten perustelut ovat puutteelliset, riittämättömät tai ylimalkaiset. On selvää, ettei perusteluissa sinänsä luetella tyhjentävästi kaikkia neuvoston päättelyyn vaikuttaneita yksittäisiä tekijöitä. Näissä päätöksissä, jotka ovat harkintavallan käyttöön perustuvia toimia, on kuitenkin mainittu, vaikkakin ehkä suppeasti, ne tosiseikat, jotka neuvosto on ottanut huomioon, ja päätöksistä käy ilmi se oikeudellinen päättely, jonka avulla käsitellyt asiat voidaan yksilöidä ja jolla päätösten tekeminen on perusteltu. Koska kysymyksessä ovat harkintavallan nojalla päätetyt toimet, suppeatkin perustelut ovat riittävät, kuten julkisasiamies Lagrange on ratkaisuehdotuksessaan [71] painottanut.

115. Kokonaisuutena tarkastellen päätösten perustelukappaleiden sisältö on muotoilunsa sekä niitä tehtäessä vallinneen suhdannetilanteen puolesta (poikkeuksellisiin olosuhteisiin tukeutuminen) sekä kyseessä olevan alan puolesta, tässä siis viinin yhteistä markkinajärjestelyä sääntelevien oikeussääntöjen kokonaisuus [72], perustamissopimuksen 190 artiklan kannalta riittävä. Näin ollen kolmas kumoamisperuste on myöskin hylättävä perusteettomana.

71 — Ks. ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 36/59, 37/59, 38/59 ja 40/59, "Präsident" ym. v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 15.7.1960 (Kok. 1960, s. 857).

72 — Ks. esim. asia 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, tuomio 25.10.1984 (Kok. 1984, s. 3623, 38 kohta); asia 203/85, Nicolet Instrument, tuomio 26.6.1986 (Kok. 1986, s. 2049, 10 kohta); asia 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, 34 kohta), ja yhdistetyt asiat C-121/91 ja C-122/91, CT Control ja JCT Benelux v. komissio, tuomio 6.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3873, 31 kohta).

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää komission kanteen perusteettomana;

2) velvoittaa komission korvaamaan neuvoston vaatimat oikeudenkäyntikulut;

3) velvoittaa väliintulijoina oikeudenkäyntiin osallistuneet Ranskan ja Italian tasavallan kunkin vastaamaan itse omista oikeudenkäyntikuluistaan.