FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS
föredraget den 22 november 1995 *

Innehåll

Inledande anmärkningar ..... I - 885

I — Tillämpliga bestämmelser och rättspraxis ..... I - 885

A — Bestämmelser i EG-fördraget ..... I - 885

B — Upprättandet av en gemensam organisation av marknaden för vin ..... I - 890

II — Bakgrunden ..... I - 895

III — Grunderna för ogiltigförklaring ..... I - 897

A — Den första grunden för ogiltigförklaring ..... I - 898

1) Oriktig tillämpning av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för vin ..... I - 898

2) Åsidosättande av förfaranderegelerna ..... I - 903

B — Den andra grunden för ogiltigförklaring ..... I - 904

1) Omfattningen av rådets behörighet enligt artikel 93.2 tredje stycket i fördraget ..... I - 905

2) Begreppet "exceptionella omständigheter" ..... I - 908

3) Oriktig rättslig bestämning: Avsaknad av "exceptionella omständigheter" . I - 909

a) Frankrike ..... I - 912

b) Italien ..... I - 913

4) Uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna ..... I - 915

C — Den tredje grunden för ogiltigförklaring ..... I - 915

Bristfällig motivering ..... I - 915

Förslag till avgörande ..... I - 917

* Originalspråk: grekiska.

Inledande anmärkningar

1. Kommissionen har väckt den föreliggande talan vid domstolen med stöd av artikel 173 i EG-fördraget och yrkar ogiltigförklaring av de två beslut som rådet antog den 21 februari 1994 i enlighet med artikel 93.2 tredje stycket i fördraget och genom vilka rådet beslutade att det extra stöd till destillation av vissa viner som Frankrike och Italien beviljat vissa vintillverkare var förenligt med den gemensamma marknaden.

2. Detta mål ger tillfälle att klargöra förutsättningarna för att tillämpa artikel 93.2 tredje stycket i fördraget, som enligt artikel 76 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 [1] är tillämplig också på den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

I — *Tillämpliga bestämmelser och rättspraxis*

A — Bestämmelser i EG-fördraget

3. I Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen omnämns jordbruket uttryckligen bland de områden som omfattas av gemenskapens politik (avdelning II, artikel 38—47). Jordbruket omfattas även av bestämmelserna om den gemensamma marknaden (artikel 38).

4. I artikel 39.1 uppräknas målen med den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat:

"...

b) ... tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,

c) ... stabilisera marknaderna,

..."

5. Artikel 40.2 lyder enligt följande:

"2. För att uppnå de mål som anges i artikel 39 skall en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna upprättas.

1 — Förordning av den 16 mars 1987 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT nr L 84, s. 1).

Beroende på produkt skall denna organisation utformas på något av följande sätt:

...

c) En europeisk marknadsorganisation."

6. Artikel 42 i fördraget lyder:

"Bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler skall tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån rådet, med hänsyn till målsättningen i artikel 39, beslutar detta inom ramen för bestämmelserna i artiklarna 43.2 och 43.3 och enligt det förfarande som anges där.

Rådet får särskilt tillåta stöd

a) för att skydda företag som är missgynnade genom strukturella eller naturbetingade förhållanden,

b) inom ramen för ekonomiska utvecklingsprogram."

7. I en nyligen avkunnad dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet [2], erinrade domstolen om att "upprättandet av en ordning som säkerställer att konkurrensen inte snedvrids är inte det enda målet som nämns i artikel 3 i fördraget, utan där föreskrivs även införandet av en gemensam jordbrukspolitik" och att "det kunde visa sig svårt att samtidigt fullfölja dessa mål". [3] Domstolen underströk [4] även att genom bestämmelsen i artikel 42 första stycket i fördraget "erkänns såväl jordbrukspolitikens företräde i förhållande till fördragets målsättningar på konkurrensområdet som rådets befogenhet att besluta i vilken utsträckning konkurrensreglerna är tillämpliga inom jordbrukssektorn" [5]. I en tidigare dom av den 29 oktober 1980, Maizena mot rådet, fastställde domstolen också att rådet "vid utövandet av denna behörighet såväl som vid genomförandet av jordbrukspolitiken i sin helhet förfogar över ett omfattande handlingsutrymme". [6]

8. Redan tidigt ansåg gemenskapslagstiftaren att för utarbetandet och tillämpningen av den

2 — Dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, (C-280/93, Rec. s. I-4973). Detta mål gällde lagenligheten av införandet av en tullkvot samt fastställandet av särskilda bestämmelser för fördelningen av denna kvot inom ramen för organisationen av den gemensamma marknaden för bananer.

3 — Punkterna 59 och 60.

4 — Punkt 61.

5 — I denna dom återges den lösning som domstolen tillämpade i dom av den 29 oktober 1980, Maizena mot rådet (139/79, Rec. s. 3393, punkt 23). Se även punkt 101 i förslag till avgörande av generaladvokat Gulmann i ovannämnda målet Tyskland mot rådet (se fotnot 2).

6 — Ovannämnda dom i målet Maizena (fotnot 5), punkt 23, in fine.

gemensamma jordbrukspolitiken skulle vissa konkurrensregler direkt tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter och beslutade år 1962 om förordning (EEG) nr 26/62 [7]. I denna förordning föreskrevs att artiklarna 85—90, 91.1 samt 93.1 och 93.3 första meningen i fördraget i princip var tillämpliga på produktion av och handel med jordbruksprodukter. Med andra ord har gemenskapslagstiftaren givit rådet befogenhet att, inom ramen för fastställandet av bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för en jordbruksprodukt, från fall till fall skönsmässigt besluta om tillämpningsområdet för de andra konkurrensregler som föreskrivs i fördraget, det vill säga artiklarna 92, 93.2, 93.3 andra och tredje meningen samt 94.

9. Domstolen har i detta avseende avgjort att i ovannämnda förordning nr 26/62 har "rådet ... antagit vissa allmänna bestämmelser ... avsedda att tillåta en begränsad tillämpning av konkurrensreglerna inom jordbrukssektorn. Särskilda bestämmelser har antagits tidigare i olika jordbruksförordningar i syfte att få till stånd en mer omfattande tillämpning av konkurrensreglerna inom marknadens olika sektorer". [8]

10. Artikel 92 i fördraget, som är en av de artiklar som kan komma att tillämpas inom den jordbrukspolitiska sektorn, innehåller dels ett förbud mot statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen (punkt 1), dels ett antal undantag från detta förbud för sådant stöd som anses förenligt (punkt 2) eller som skulle kunna anses som förenligt (punkt 3) med den gemensamma marknaden. Bestämmelsen lyder:

"1. Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2. Förenligt med den gemensamma marknaden är

a) ...

b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

7 — Rådets förordning nr 26 av den 4 april 1962 om tillämpning av vissa konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksprodukter (EGT nr 30, 1962, s. 993).

8 — Se dom av den 26 juni 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Rec. s. 2161, punkt 11).

c) ...

3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses

...

e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet."

11. Artikel 93 gäller den granskning som i princip utförs av kommissionen [9] och i undantagsfall av rådet [10] och som avser huruvida de olika slag av statligt stöd som redan lämnas samt om de förslag att lämna eller ändra dessa stödåtgärder är förenliga med den gemensamma marknaden. Artikeln lyder:

"1. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 169 och 170, hänskjuta ärendet direkt till domstolen.

På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 92 eller de förordningar som avses i artikel 94, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, skall kommissionen — i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet — skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, skall kommissionen fatta beslut i ärendet.

9 — Se exempelvis domar av den 22 mars 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Rec. s. 595, punkt 9, in fine), av den 17 mars 1993, Sloman Neptun (C-72/91 och C-73/91, Rec. s. I-887, punkt 11).

10 — Se dom av den 15 juni 1993, Matra mot kommissionen (C-225/91, Rec. s. I-3203, punkt 41).

3. Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 92, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut."

12. I artikel 94 i fördraget föreskrivs följande:

"Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 92 och 93 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 93.3 och vilka slag av stödåtgärder som skall vara undantagna från detta förfarande."

13. I dom i målet Matra mot kommissionen [11] har domstolen erinrat om en fast rättspraxis [12] enligt vilken, "även om kommissionen och under vissa villkor även rådet enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 92 och 93 har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning i syfte att avgöra om ett program för statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknadens krav, framgår det av fördragets allmänna systematik att detta förfarande aldrig får leda till ett resultat som skulle stå i strid med särskilda bestämmelser i fördraget" [13].

14. Som domstolen har bekräftat i domen i målet Steinike & Weinlig [14] är förbudet i artikel 92.1 "varken absolut eller ovillkorligt då, enligt punkt 3 i samma bestämmelse och punkt 2 i artikel 93, allt efter omständigheterna kommissionen tillerkänns ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning och rådet ges omfattande behörighet för att godkänna stöd med avvikelse från det allmänna förbudet i nämnda punkt 1" [15].

15. Artikel 43.2 och 43.3 i fördraget gäller utformningen och genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket även innefattar att ersätta nationella marknadsorganisationer med en gemensam marknadsorganisation. I artikeln föreskrivs följande:

"2. Kommissionen [skall] ... lägga fram förslag om utformningen och genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka

11 — Nämnd ovan i fotnot 10, punkt 41.

12 — Se dom av den 21 maj 1980, kommissionen mot Italien (73/79, Rec. s. 1533, punkt 11).

13 — I samma punkt 41 i ovannämnda domen Matra mot kommissionen, not 10, har domstolen upprepat sin fasta rättspraxis enligt vilken "formerna för ett stöd som skulle stå i strid med andra särskilda bestämmelser i fördraget än artiklarna 92 och 93 kan vara så oupplösligen förenade med föremålet för stödet att det inte skulle vara möjligt att bedöma dem var för sig". Se dom av den 22 mars 1977, Iannelli och Volpi (74/76, Rec. s. 557, punkt 14).

14 — Nämnd ovan i fotnot 9, punkt 8.

15 — Se även domstolens liknande lösning i ovannämnda dom i målet Iannelli och Volpi, punkt 11 (fotnot 13).

förslag även skall innefatta att de nationella marknadsorganisationerna ersätts med någon av de former för gemensam organisation som anges i artikel 40.2 ...

På förslag från kommissionen och efter att ha hört församlingen skall rådet, under de två första etapperna enhälligt och därefter med kvalificerad majoritet, utfärda förordningar eller direktiv eller fatta beslut utan att detta begränsar rådets rätt att också utfärda rekommendationer.

3. Rådet får med kvalificerad majoritet och under de förutsättningar som anges i punkt 2 besluta om att ersätta de nationella marknadsorganisationerna med den gemensamma organisation som föreskrivs i artikel 40.2:

...»

B — *Upprättandet av en gemensam organisation av marknaden för vin*

16. Med tillämpning av bestämmelserna i artiklarna 42 och 43 i fördraget har rådet antagit förordning nr 822/87 [16], vilken innebär en ny kodifiering av de grundläggande bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Denna gemensamma organisation av marknaden för vin utgör en komplicerad sammanställning, vilken omfattar regler om produktion och kontroll av utvecklingen av produktionskapaciteten inom vinodlingen (avdelning I, artikel 2—14) och föreskrifter om enologiska metoder och processer (avdelning II, artikel 15—26), och i vilken föreskrivs prissystem och regler om intervention och andra marknadssanerande åtgärder (avdelning III, artikel 27—51), regler om handel med tredje land (avdelning IV, artikel 52—63), regler om fri omsättning och övergång till konsumtion (avdelning V, artikel 64—73) samt slutligen allmänna bestämmelser (avdelning VI, artikel 74—87).

17. Vad gäller följderna av upprättandet av en gemensam organisation av marknaden inom sektorn för en jordbruksprodukt, i det föreliggande fallet marknaden för vin, har domstolen i sin dom av den 6 november 1990, Italien mot kommissionen [17], bekräftat

16 — Förordning nr 822/87 (nämnd ovan i fotnot 1) har ersatt rådets förordning (EEG) nr 337/79 av den 5 februari 1979 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT nr L 54, s. 1).

17 — Dom av den 6 november 1990, Italien mot kommissionen, C-86/89, Rec. s. I-3891. Detta mål gällde lagenligheten av stöd beviljat för användningen av koncentrerad druvmust och renad koncentrerad druvmust vid vinframställning till vinproducenter i Italien genom ett system för nationellt tilläggsstöd.

sin fasta rättspraxis [18], enligt vilken det "så snart gemenskapen har upprättat en gemensam organisation av marknaden inom en bestämd sektor åligger ... gemenskapen att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken finna lösningar på problem såsom överskott av vin. Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att avstå från att vidta ensidiga åtgärder även om dessa skulle tjäna som stöd för gemenskapens politik". Domstolen har vidare klargjort att "det åligger således gemenskapen och inte en medlemsstat att finna en lösning på detta problem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken" [19].

18. Inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för vin föreskrivs i förordning nr 822/87 som ekonomiska stabiliseringsfaktorer och saneringsåtgärder för denna marknad bland annat en förebyggande destillation (artikel 38) och en obligatorisk destillation (artikel 39) som kommissionen beslutar om på de villkor och enligt det förfarande som anges i artiklarna 38 och 39. [20]

19. Att dra tillbaka vissa mängder vin av medelmåttig kvalitet från marknaden syftar till att upprätthålla priserna. Denna åtgärd syftar emellertid även till att hantera eller mer exakt absorbera överskottet samt förhindra en allvarlig obalans på marknaden.

18 — Se ovan den i fotnot 17 nämnda domen i målet Italien mot kommissionen (punkt 19). Se även dom av den 23 januari 1975, Van den Hulst (51/74, Rec. s. 79, punkt 25), av den 23 februari 1988, kommissionen mot Frankrike (216/84, Rec. s. 793, punkt 18), samt av den 14 juli 1988, Zoni (90/86, Rec. s. 4285, punkt 26).

19 — Se ovan i fotnot 18 nämnda domar i målen kommissionen mot Frankrike (punkt 18) och Zoni (punkt 26).

20 — Se 44: e och 45: e övervägandet i förordning nr 822/87.

Producenterna kan dra av den mängd vin som levereras till förebyggande destillation från den mängd som skall levereras till obligatorisk destillation.

20. I artikel 38.1 och 38.4 i förordning nr 822/87 om villkoren för förebyggande destillation föreskrivs följande:

"1. När det är nödvändigt med hänsyn till skördeprognosen eller för att förbättra kvaliteten hos de produkter som släpps ut på marknaden, kan det varje produktionsår beslutas om förebyggande destillation av bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin från och med den 1 september fram till en tidpunkt som skall fastställas senare.

...

4. Rådet skall med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen anta allmänna bestämmelser om den destillation som avses i punkt 1, särskilt om

— villkoren för destillationens genomförande,

— kriterierna för fastställandet av det stödbelopp som skall göra det möjligt att avsätta de framställda produkterna."

21. I punkt 3 i ovannämnda artikel 38 föreskrivs att uppköpspriset för vin som levereras till destillation skall vara 65 procent av orienteringspriset [21]. Den förebyggande destillationen förutsätter att producenten frivilligt medverkar till detta förfarande.

22. Den förebyggande destillationen av vissa mängder vin för produktionsåret 1993/1994 har beslutats genom kommissionens förordning (EEG) nr 2094/93 av den 28 juli 1993 [22].

23. Syftet med kommissionens förordning var att göra en nödvändig sanering och förbättring av förvaltningen av marknaden för bordsvin. Det föreskrevs särskilt i artikel 1.1 andra stycket att den mängd som producenterna kunde låta destillera var begränsad till 12 hektoliter per hektar (nedan hl/ha). För Frankrikes del motsvarade detta en mängd om maximalt 3 000 000 hl.

24. I artikel 39.1 och 39.2 i förordning nr 822/87 [23], som gäller villkoren för obligatorisk destillation, föreskrivs följande:

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

Allvarlig obalans enligt första stycket skall anses föreligga, om

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

21 — I artikel 27.2, 27.3 och 27.4 i förordning nr 822/87 föreskrivs följande:
"2.För varje bordsvinstyp enligt punkt 1 skall ett orienteringspris fastställas före den 1 augusti för varje produktionsår.
3.Orienteringspriset skall fastställas på grundval av genomsnittet av de priser som har noterats för vintypen i fråga under de två senaste produktionsåren före tidpunkten för fast-ställandet och på grundval av prisutvecklingen under det inne-varande produktionsåret.
...
4.Orienteringspriset skall fastställas i produktionsledet och skall uttryckas, allt efter vintypen, antingen i ecu per % vol./hl eller i ecu/hl."

22 — Förordning om den förebyggande destillation som avses i artikel 38 i förordning (EEG) nr 822/87 för produktionsåret 1993/1994 (EGT nr L 190, s. 23).

23 — Artikel 39.1 första stycket återges i sin ändrade lydelse enligt artikel 1.3 i rådets förordning (EEG) nr 1236/89 av den 3 maj 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 822/87 om en gemensam organisation av marknaden för vin (EGT nr L 128, s. 31).

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

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

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

25. Priset på obligatorisk destillation har en avrådande inverkan på producenterna. Det varierar runt 25 procent av orienteringspriset mot bakgrund av att uppköpspriset för bordsvin som skall levereras till obligatorisk destillation enligt artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 343/94 [24] — som gäller den obligatoriska destillationen för produktionsåret 1993/1994 — har fastställts till 0,83 ecu per alkoholvolymprocent/hl.

26. Den allvarliga obalans som konstaterades på marknaden för bordsvin under produktionsåret 1993/1994 ledde till att kommissionen genom förordning nr 343/94 beslutade om obligatorisk destillation av en mängd om 18 200 000 hektoliter för hela gemenskapen. Den mängd som tilldelades Italien uppgick till 12 000 000 hektoliter, det vill säga två tredjedelar av den totala mängd som skulle destilleras.

27. När gemenskapslagstiftaren fastställde de regler som skall gälla för marknaden för vin ansåg han att "[v]issa stödåtgärder skulle kunna äventyra upprättandet av en inre marknad baserad på ett system med gemensamma priser. Därför bör de bestämmelser i fördraget som gör det möjligt att utvärdera det stöd som ges av medlemsstaterna och att förbjuda sådant stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden tillämpas inom vinsektorn". [25] Detta är anledningen till att vissa konkurrensregler i fördraget har gjorts

24 — Förordning av den 15 februari 1994 om den obligatoriska destillation som föreskrivs i artikel 39 i rådets förordning (EEG) nr 822/87 och om undantag för vissa däri föreskrivna tillämpningsvillkor för produktionsåret 1993/1994 (EGT nr L 44, s. 9 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]).

25 — Se 89: e övervägandet i förordning nr 822/87.

tillämpliga på marknaden för vin genom artikel 76 i förordning nr 822/87, i vilken föreskrivs följande:

"Om inte annat bestäms i denna förordning, skall artiklarna 92, 93 och 94 i fördraget tillämpas på framställning av och handel med de produkter som anges i artikel 1."

28. Enligt denna uttryckliga bestämmelse i förordning nr 822/87 är följaktligen artikel 93 i fördraget — med stöd av vilken kommissionen genomför en granskning av de stödprogram som förekommer i staterna eller av förslag om att lämna eller ändra stöd — även tillämplig på marknaden för vin. Genom denna artikel ges rådet rätt att enhälligt besluta att ett stöd som lämnas eller som avses att lämnas av en medlemsstat är förenligt med den gemensamma marknaden.

29. I ett antal domar har domstolen prövat betydelsen av hänvisningen till artikel 92—94 i fördraget i en förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för en jordbruksprodukt. I domen i målet Steinike & Weinlig [26], till exempel, avgjorde domstolen vad gäller artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 865/68 av den 28 juni 1968 [27], som är identisk med artikel 76 i förordning nr 822/87, att "artikel 12 har i enlighet med artikel 42 i fördraget till syfte att göra bestämmelserna i artikel 92—94 tillämpliga på de jordbruksprodukter som omfattas av förordning nr 865/68, utan att innehållet i eller räckvidden av dessa bestämmelser därigenom ändras".

30. I målet Pigs and Bacon Commission [28] utgick generaladvokat Warner från det faktum att det i artikel 21 i rådets förordning (EEG) nr 2759/75 av den 29 oktober 1975 [29] föreskrevs att artikel 92—94 i fördraget skulle tillämpas på den gemensamma organisationen av marknaden för griskött "[o]m inte annat anges i denna förordning" och underströk i sitt förslag till avgörande att "detta förbehåll är av betydelse för 'företrädet' mellan bestämmelserna i artikel 92—94 å ena sidan och bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden å den andra".

31. I domen i målet Pigs and Bacon Commission [30] avgjorde domstolen att det framgår av bestämmelsen i artikel 21 i förordning nr 2759/75 att "om artikel 92—94 är fullt tillämpliga på marknaden för griskött är emellertid denna tillämpning underordnad de bestämmelser som gäller för den gemensamma organisation av marknaden som upprättats genom förordningen. Med andra ord

26 — Nämnd ovan i fotnot 9 (punkt 13).

27 — Förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt eller grönsaker (EGT nr L 153, s. 8) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

28 — Dom nämnd i fotnot 8 ovan. Detta mål gällde frågan om viss verksamhet som utövades av ett irländskt offentligrättsligt organ var förenligt med fördraget och den gemensamma organisationen av marknaden för griskött.

29 — Förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för griskött (EGT nr L 282, s. 1).

30 — Nämnd ovan i fotnot 8 (punkt 11).

kan en medlemsstat inte åberopa bestämmelserna i artikel 92—94 avseende statligt stöd och hävda att dessa har företräde framför bestämmelserna i förordningen om organisationen av denna marknad".

32. Å andra sidan intygade domstolen i dom av den 24 april 1980, kommissionen mot Italien [31], följande vad gäller artikel 41 i förordning (EEG) nr 3330/74 som är identisk med artikel 76 i förordning nr 822/87 att "även om det föreskrivs i artikel 41 i förordningen att artiklarna 92 och 93 i fördraget är tillämpliga på tillverkning och handel med varor som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, så gäller detta uttryckligen endast om inte annat anges i förordningen" [32].

II — *Bakgrunden*

33. I enlighet med artikel 93.3 i fördraget underrättade Frankrike kommissionen i oktober 1993 om ett förslag till stöd som Frankrike hade beslutat att bevilja i syfte att sanera marknaden för vin, i form av en höjning av minimipriset för bordsvin avsett för förebyggande destillation samt en anpassning av detta pris till marknadspriset under det ifrågavarande produktionsåret.

34. Frankrike motiverade detta beslut med att priset för bordsvin avsett för förebyggande destillation är ett enhetspris som gäller inom hela gemenskapen och att denna situation gynnade italienska och spanska vinproducenter som med anledning av devalveringen av de nationella valutorna i deras länder erhöll högre belopp än de franska vinproducenterna.

35. Under den speciella jordbrukskommitténs arbete meddelade Italien den 4 februari 1994 att det hade för avsikt att bevilja ett stöd som motsvarade skillnaden i pris mellan förebyggande destillation och obligatorisk destillation, men Italien underlät att underrätta kommissionen om detta, trots att det var dess skyldighet enligt artikel 93.3. Detta stöd skulle utbetalas för en mängd av 3 000 000 hl avsedd för obligatorisk destillation, medan en mängd av totalt 12 000 000 hl skulle destilleras i Italien under samma produktionsår.

36. Italien motiverade sitt beslut med den allvarliga situation som de italienska vinproducenterna befann sig i, i synnerhet de i södra Italien. Ombudet för den italienska regeringen underströk under det muntliga förfarandet att detta berodde på att den obligatoriska destillationen omfattade två tredjedelar av den totala produktionen och på det

31 — Domstolens dom 72/79, Rec. s. 1411. Detta mål gällde ersättning till producenter för lagringskostnader för socker i enlighet med bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 3330/74 av den 19 december 1974 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT nr L 359, s. 1).

32 — Punkt 13.

låga pris som betalades för de mängder vin som var avsedda för destillation.

37. Kommissionen beslutade den 10 november 1993 att inleda förfarandet enligt artikel 93.2 första stycket i fördraget i fråga om det franska stödet.

38. Vid rådets sammanträde den 21 och den 22 februari 1994 begärde den franska och den italienska regeringen officiellt ett godkännande av beviljandet av de omtvistade stöden. Den 21 februari 1994 beslutade rådet enhälligt, genom två beslut riktade till Frankrike respektive Italien, att stöden i enlighet med bestämmelserna i artikel 93.2 tredje stycket i fördraget var förenliga med den gemensamma marknaden för produktionsåret för vin 1993/1994.

39. Dessa beslut av rådet publicerades inte i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, utan delgavs kommissionen genom skrivelse från generalsekreteraren för Europeiska unionens råd av den 11 mars 1994.

40. Rådet godkände således beviljandet av ett kompletterande stöd till franska vinproducenter för produktionsåret 1993/1994, uppgående till ett maximalt belopp som motsvarade skillnaden mellan 24 FF/% vol./hl, vilket var marknadspriset under detta produktionsår, och gemenskapens minimipris om 2,06 ecu/% vol./hl för förebyggande destillation (denna skillnad uppgick till omkring 8 FF). Följaktligen låg priset för förebyggande destillation i nivå med marknadspriset för det ifrågavarande produktionsåret för vin.

41. Enligt rådets beslut (artikel 1) utbetalades stödet till franska producenter vars avkastning inte översteg 90 hl/ha och som minst levererade nedan angivna mängder för förebyggande destillation:

— 10 hl/ha för en avkastning om mellan 78 och 82 hl/ha, eller

— 11 hl/ha för en avkastning om mellan 82 och 86 hl/ha, eller

— 12 hl/ha för en avkastning om mellan 86 och 90 hl/ha.

Detta stöd begränsades till 9 hl/ha för varje producent.

42. I enlighet med artikel 1 i sitt beslut godkände rådet även beviljandet av ett kompletterande stöd för italienska vinproducenter:

— för obligatorisk destillation av en maximal mängd om 3 000 000 hl bordsvin eller vin lämpat för tillverkning av bordsvin, producerat under produktionsåret 1993/1994 i Italien,

— med ett belopp motsvarande skillnaden mellan minimiuppköpspriset för förebyggande destillation (2,06 ecu/% vol./hl) och obligatorisk destillation (0,83 ecu/% vol./hl).

Med andra ord bringades priset för obligatorisk destillation i nivå med priset för förebyggande destillation.

43. Kommissionen anser att rådet genom dessa två beslut har snedvridit konkurrensen och infört en nivå för prisstöd som är högre än nivån enligt den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Kommissionen anser även att dessa beslut omintetgör den avrådande verkan som destillationssystemet är förenat med, vilket är nödvändigt för att kontrollera marknaden, samtidigt som kommissionens uppgift omöjliggörs. Vidare hotas varje senare reform av det gällande systemet som syftar till att lösa det stora antalet problem som finns på marknaden i fråga. Kommissionen begär därför, genom ansökan som inkom den 25 april 1994, att rådets omtvistade beslut skall ogiltigförklaras. Republiken Frankrike och Republiken Italien har genom skriftliga yttranden intervenerat till stöd för rådets yrkanden.

III — *Grunderna för ogiltigförklaring*

44. Kommissionen har understrukit att man under de senaste årtiondena har kunnat konstatera en ökning av de fall där rådet har utnyttjat den möjlighet som erbjuds i artikel 93.2 tredje stycket i fördraget, när det gäller jordbrukssektorn, genom att anse olika statliga stödåtgärder som förenliga med den gemensamma marknaden [33], trots att kommissionen har gjort invändningar om det lagenliga i det förfarande som följs. Detta är skälet till att kommissionen har begärt ogiltigförklaring av rådets två beslut genom talan väckt den 21 februari 1994.

33 — Kommissionen har hänvisat (punkt 3 i sin replik) till 37 beslut avseende jordbrukssektorn, varav 17 avseende vinsektorn. Kommissionen har tillagt att det mellan åren 1960 och 1967 inte fattades ett enda beslut och att 14 beslut fattades mellan åren 1967 och 1983, medan de 23 återstående fattades mellan åren 1984 och 1994. Vad särskilt gäller sektorn för vin har kommissionen närmare angett att det mellan åren 1960 och 1984 endast fattades 2 beslut (år 1975 och år 1976), medan de 15 återstående fattades under den senaste tioårsperioden, varav 8 mellan åren 1989 och 1994.

45. De grunder för ogiltigförklaring av dessa två beslut som har åberopats av kommissionen avser såväl beslutens externa som interna lagenlighet och ger huvudsakligen upphov till två problem. Först måste tillämpningsområdet för artikel 93.2 tredje stycket i fördraget bestämmas enligt artikel 42 i fördraget och artikel 76 i förordning nr 822/87 avseende produktion av och handel med varor som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för vin samt rådets befogenheter i detta avseende definieras. Vidare måste det avgöras i vilken utsträckning villkoren i artikel 93.2 tredje stycket — enligt vilka det fordras att det föreligger "exceptionella omständigheter" för att beslut om godkännande av statligt stöd skall kunna antas — är uppfyllda samt avgöras om motiveringen av dessa beslut är bristfällig eller oriktig. Sammanfattningsvis frågar sig kommissionen i vilken utsträckning villkoren — de formella och de faktiska — för tillämpning av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget var uppfyllda.

A — *Den första grunden för ogiltigförklaring*

1) Oriktig tillämpning av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för vin

46. Som första och huvudsakliga grund har kommissionen gjort gällande (s. 3 i ansökan) att artikel 93.2 tredje stycket i fördraget har tillämpats oriktigt. Denna artikel tillämpas visserligen inte endast inom ramen för kapitlet om konkurrens, vilket emellertid inte innebär att stöd som står i strid med andra bestämmelser i fördraget, med undantag för dem i artikel 92—94, anses som lagenliga. Kommissionen har åberopat bristande behörighet och åsidosättande av förfaranderegler i den mån som den omtvistade bestämmelsen i artikel 93.2 tredje stycket används som grund för avvikelser från systemet i den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Med hänvisning till att förfarandet i artikel 43 för att ändra reglerna om en gemensam organisation av marknaden inte har följts — som till exempel att kommissionen skall lämna förslag och Europaparlamentet skall yttra sig — påstår kommissionen indirekt att även vissa väsentliga formföreskrifter har åsidosatts.

47. Jag vill först påpeka att gemenskapslagstiftaren inte har gjort någon förändring av förordning nr 822/87, eftersom den sista delen av varje förordning om upprättande av en gemensam organisation av marknaden för en bestämd vara innehåller ett antal allmänna bestämmelser, däribland en särskild artikel som är analog med artikel 76, enligt vilken artiklarna 92, 93 och 94 i fördraget är tillämpliga på produktion av och handel med

de varor som avses i artikel 1 i förordningen, om inte annat anges i förordningen. [34]

48. Genom att stödja sig på den bokstavliga lydelsen av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget har kommissionen påstått att rådet, vid utövandet av de exceptionella befogenheter som det tillerkänns genom denna artikel, inte kan besluta om undantag annat än från bestämmelserna i artikel 92 eller från de förordningar som avses i artikel 94 i fördraget, men rådet kan inte stödja sig på denna bestämmelse för att avvika från bestämmelserna avseende de gemensamma organisationerna av marknaden.

49. Vidare har kommissionen gjort gällande att de omtvistade besluten utgör ett uppenbart åsidosättande av bestämmelserna avseende den gemensamma organisationen av marknaden för vin, det vill säga bestämmelserna i förordning nr 822/87, i vilka föreskrivs en möjlighet att i enlighet med förvaltningskommitténs förfarande medge undantag från bestämmelserna om denna marknad i syfte att bemöta konjunkturproblem.

50. Domstolen har i en rad mål granskat problemet med medlemsstaternas åsidosättande av bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för en jordbruksprodukt. Kommissionen har åberopat denna rättspraxis till stöd för sina påståenden.

51. I dom av den 7 februari 1979, Frankrike mot kommissionen [35], medgav domstolen i själva verket att "när det gäller tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna kan medlemsstaterna inte ensidigt vidta ytterligare åtgärder som kan äventyra likabehandlingen av ekonomiska aktörer inom hela gemenskapen och på så vis snedvrida konkurrensvillkoren mellan medlemsstaterna" [36].

52. I ett annat sammanhang än det som gällde för den ovannämnda domen, det vill säga den gemensamma organisationen av marknaden för griskött, medgav domstolen i

34 — Detta var exempelvis fallet med den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 28 juni 1968 (EGT nr L 148, s. 24), med den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, artikel 23 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 (EGT nr L 148, s. 13), med den gemensamma organisationen av marknaden för utsäde, artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 2358/71 av den 26 oktober 1971 (EGT nr L 246, s. 1), med den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker, artikel 31 i rådets förordning (EEG) nr 1035/72 av den 18 maj 1972 (EGT nr 118, s. 1), med den gemensamma organisationen av marknaden för griskött, artikel 21 i förordning nr 2759/75 (nämnd i fotnot 29), med den gemensamma organisationen av marknaden för fjäderfäkött, artikel 19 i rådets förordning (EEG) nr 2777/75 av den 29 oktober 1975 (EGT nr L 282, s. 77), med den gemensamma organisationen av marknaden för socker, artikel 44 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 (EGT nr L 177, s. 4), med den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade frukter och grönsaker, artikel 19 i rådets förordning (EEG) nr 426/86 av den 24 februari 1986 (EGT nr L 49, s. 1), med den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål, artikel 19 i rådets förordning (EEG) nr 1766/92 av den 30 juni 1992 (EGT nr L 181, s. 21), samt med den gemensamma organisationen av marknaden för bananer, artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 (EGT nr L 47, s. 1).

35 — Dom av den 7 februari 1979, Frankrike mot kommissionen (15/76 och 16/76, Rec. s. 321). Detta mål gällde revisionsförfarandet avseende de räkenskaper som medlemsstaterna lägger fram som utgifter finansierade av Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket.

36 — Punkt 31.

dom av den 29 november 1978, Pigs Marketing Board [37], att "från det att gemenskapen med stöd av artikel 40 i fördraget har antagit ett regelverk om upprättande av en gemensam organisation av marknaderna inom en bestämd sektor, är medlemsstaterna skyldiga att avhålla sig från att vidta åtgärder som skulle kunna avvika från eller bryta mot detta" [38].

53. Enligt min mening är ovannämnda rättspraxis inte till hjälp för att lösa de problem som uppkommit i det föreliggande fallet, eftersom denna rättspraxis uppenbarligen gäller medlemsstaternas skyldigheter när en gemensam organisation av marknaden inom en bestämd sektor skapas och inte hänför sig till rådets befogenheter inom denna sektor, vilka föreskrivs i andra bestämmelser.

54. Genom artikel 42 i fördraget tillerkänns rådet befogenhet att tillämpa bestämmelserna i kapitlet om konkurrensreglerna (artikel 85—95) på produktion av och handel med jordbruksprodukter. Som jag har påpekat tidigare föreskrivs uttryckligen i artikel 76 i förordning nr 822/87 att artiklarna 92, 93 och 94 i fördraget är tillämpliga på den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Jag anser därför att hänvisningen till bestämmelserna i artikel 92—94 innebär att dessa bestämmelser har införlivats i den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Rådet kan, på grundval av de befogenheter som det har tillerkännts, vidta åtgärder som avviker från de bestämmelser som gäller för denna marknad. Följaktligen utgör artikel 93.2 tredje stycket tillräcklig grund för att fatta sådana beslut genom vilka ett statligt stöd till vinodlare i vissa medlemsstater anses som förenligt med den gemensamma marknaden. Med andra ord anser jag att påståendet att de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 42 och 43 i fördraget skulle tillämpas för att vidta den åtgärd som införts genom rådets ovannämnda beslut under dessa omständigheter saknar grund. Eftersom förordning nr 822/87 grundas på artiklarna 42 och 43, i vilka anges de väsentliga formföreskrifterna om att kommissionen skall lämna förslag och Europaparlamentet skall yttra sig, anser jag inte heller i sak att rådet i detta fall saknade den befogenhet som avses i tredje stycket i artikel 93.2 och att rådet skulle vara skyldigt att följa ett förfarande som innefattade förslag från kommissionen och Europaparlamentets yttrande. [39]

55. I domen i målet Steinike & Weinlig [40] underströk domstolen inom ramen för en

37 — Dom av den 29 november 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. s. 2347, punkt 56). Se även liknande lösningar som domstolen antog i den i fotnot 8 ovan nämnda domen i målet Pigs and Bacon Commission (punkt 14), som gällde marknaden för griskött samt i dom av den 18 maj 1977, Van Den Hazel (111/76, Rec. s. 901, punkt 13), som gällde den gemensamma organisationen av marknaden av fjäderfäkött.

38 — Det är denna fasta rättspraxis som återges i den i fotnot 17 nämnda domen i målet Italien mot kommissionen (punkt 19).

39 — Detta är precis vad generaladvokaten Sir Gordon Slynn har framhållit i sitt förslag till avgörande i målet GAEC de la Ségaude mot rådet och kommissionen, dom av den 15 januari 1987 (253/84, Rec. s. 123). Målet gällde frågan om giltigheten av ett beslut av rådet att anse ett stöd som beviljats av Förbundsrepubliken Tyskland — i form av en mervärdesskattelättnad med upp till 5 procent av det pris (exklusive mervärdesskatt) som betalades av köparen av jordbruksprodukten (se i synnerhet punkt 146) — ansågs som förenligt med den gemensamma marknaden. Eftersom domstolen ogillade begäran om skadestånd från det sökande bolaget GAEC tog den inte ställning till denna fråga.

40 — Nämnd i fotnot 9 (punkt 13).

liknande hänvisning till artikel 92—94 i fördraget att hänvisningen "har i enlighet med artikel 42 i fördraget till syfte att göra bestämmelserna i artikel 92—94 tillämpliga på jordbruksprodukter som omfattas av förordning[en] ... utan att innehållet i eller räckvidden av dessa bestämmelser därigenom ändras". Följaktligen kan jag vid en första anblick av rättspraxis konstatera att denna hänvisning innebär att alla dessa bestämmelser, och således även artikel 93.2 tredje stycket, kan komma att tillämpas i den mån som rådet finner det lämpligt och naturligtvis med iakttagande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Detta förefaller överensstämma med logiken i hänvisningen i artikel 76 i förordning nr 822/87 till artikel 92—94 i fördraget.

56. Enligt kommissionen kännetecknas ett stöd som syftar till att understödja producenternas inkomster, såsom stödet i målet GAEC de la Ségaude mot rådet och kommissionen [41], av att det faller utanför ramarna för den gemensamma organisationen av marknaden för en bestämd produkt, så att det skulle kunna ha sin rättsliga grund i artikel 93.2 tredje stycket och så att det inte påverkar det system som införts genom den berörda gemensamma organisationen av marknaden, i motsats till rådets omtvistade beslut som direkt utgör hinder för de tillämpliga bestämmelserna för den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

57. Enligt min uppfattning innebär den omständigheten att det även i förordning nr 822/87 hänvisas till artikel 93.2 tredje stycket, att rådet får avvika från bestämmelserna i artikel 92 om statligt stöd och från de förordningar som avses i artikel 94, men endast för statligt stöd som lämnas eller som avses att lämnas avseende den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

58. Den omtvistade bestämmelsen i artikel 93.2 tredje stycket avser att göra det möjligt att i ett konkret fall införa ett särskilt system eller en särskild stödåtgärd med begränsad varaktighet (till exempel produktionsåret 1993/1994) och detta av vissa skäl, vars lagenlighet skall prövas längre fram. Med andra ord är det beslut som rådet antar i ett visst fall av individuell art och har inte karaktär av föreskrift, eftersom det hänför sig till en bestämd produktion, det gäller ett bestämt stöd till vinodlare beviljat av en medlemsstat samt mot bakgrund av att det inte innebär en ändring av de bestämmelser som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Det är även anledningen till att samtliga bestämmelser i förordning nr 822/87 fortfarande gäller. Med andra ord och i motsats till de befogenheter som rådet tillerkänns enligt artiklarna 92.3 e och 94 och som syftar till att införa allmänna bestämmelser, handlar det här om att ges befogenhet att i ett bestämt fall godkänna en särskild stödåtgärd.

59. Jag anser att det stöd som lämnats av Frankrike och Italien omfattas av hänvisningen till artikel 92—94 i fördraget. För

41 — Nämnd i fotnot 39.

övrigt är ytterligare en juridisk grund inte nödvändig, eftersom artikel 92 i fördraget endast kan anses åsidosatt om ett statligt stöd som godkänts av rådet avvek från särskilda bestämmelser, som inte har med jordbrukssektorn att göra, som till exempel skattebestämmelser. [42]

60. Om jag godtog kommissionens uppfattning och tolkade bestämmelsen i fråga strikt, samtidigt som jag medgav att den avser konkurrenssektorn och inte jordbrukssektorn, det vill säga om jag inte medgav att artikel 93.2 tredje stycket i princip är tillämplig i syfte att rådet, när exceptionella omständigheter så kräver, skall vidta åtgärder på marknaden för vin, vilket innebär att andemeningen med de berörda bestämmelserna i artikel 92—94 i fördraget åsidosätts, skulle detta utmynna i godtycklig diskriminering i strid med den uttryckliga bestämmelsen i artikel 42 i fördraget.

61. Bestämmelserna i artikel 92—94 har säkerligen gjorts tillämpliga på produkter som omfattas av förordning nr 822/87 och, som domstolen har intygat [43], har detta skett "utan att innehållet i eller räckvidden av dessa bestämmelser därigenom ändras" på grund av hänvisningen. Rådet har begränsat sig till att fullfölja den uppgift som det anförtrotts genom fördraget. Enligt domstolens mening [44] och som jag kommer att redogöra för senare består denna uppgift i att rådet inom ramen för en gemensam organisation av marknaden för en jordbruksprodukt skall bedöma "om de särskilda ekonomiska förhållandena i en medlemsstat gör en anpassning av gemenskapsbestämmelserna motiverad".

62. Sammanfattningsvis när det gäller statligt stöd innehåller således fördraget vissa säkerhetsventiler och under vissa förutsättningar ges rådet uttryckligen sista ordet.

63. Närmare bestämt framgår det av en granskning av bestämmelserna i fördraget avseende statligt stöd, för det första att rådet är behörigt att utöka de olika slag av stöd som kan anses som förenliga med den gemensamma marknaden. Rådet är behörigt att på förslag från kommissionen genom beslut med kvalificerad majoritet (artikel 92.3 e) avgöra vilka andra slag av stöd "[s]om [kan anses] förenliga med den gemensamma marknaden" [45], vilket betyder att rådet kan fastställa stödet i fråga genom att anta en rättsakt [46].

42 — Detta framgår även av punkterna 17 och 18 i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet Rustica Semences, dom av den 14 juli 1994 (C-438/92, Rec. s. I-3519).

43 — Dom i målet Steinike & Weinlig (punkt 13), nämnd i fotnot 9.

44 — Dom i målet kommissionen mot Italien (punkt 18), nämnd i fotnot 31.

45 — Se domstolens dom av den 18 maj 1993, Belgien mot kommissionen (C-356/90 och C-180/91, Rec. s. I-2323, punkt 26).

46 — I den i fotnot 45 nämnda domen i målet Belgien mot kommissionen (punkt 30), som avsåg rådets sjätte direktiv 87/167/EEG av den 26 januari 1987 om stöd till varvsindustrin (EGT nr L 69, s. 55) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] bekräftade domstolen att "rådet, i enlighet med syftet med artikel 92.3 och med utgångspunkt i konstaterandet av det oförenliga i stöd till varvsindustrin, har tagit hänsyn till en rad krav av ekonomisk och social art som har föranlett rådet att använda sig av den möjlighet som ges i fördraget att trots detta anse detta stöd som förenligt med den gemensamma marknaden, på villkor att det uppfyller de kriterier för avvikelse som föreskrivs i direktivet".

64. För det andra överlämnas, enligt artikel 93.2 tredje stycket, sista ordet till rådet för att enhälligt fatta ett beslut när det anser ett bestämt statligt stöd förenligt med den gemensamma marknaden. Med andra ord är rådet den institution som i sista hand har ansvaret för att i händelse av "exceptionella omständigheter" besluta att ett visst stöd är förenligt med den gemensamma marknaden.

65. För det tredje får rådet med stöd av artikel 94 i fördraget med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen och efter att Europaparlamentet har yttrat sig anta de förordningar, som behövs för tillämpningen av artiklarna 92 och 93. Detta har rådet hittills inte gjort.

66. Enligt denna redogörelse har följaktligen rådet genom att utnyttja förfarandet i artikel 93.2 tredje stycket inte oriktigt tillämpat den ovannämnda bestämmelsen på den gemensamma organisationen av marknaden för vin och inte heller ändrat de bestämmelser som gäller för denna marknad utan att följa förfarandet i artikel 43.2 och 43.3 i fördraget, vilket kommissionen har gjort gällande. Rådet var således den behöriga myndigheten (på detta område) för att fatta de två besluten med iakttagande av de villkor som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen.

67. Kommissionen har dessutom gjort gällande att rådet har åsidosatt vissa väsentliga formföreskrifter, vilket kommissionens förslag och Europaparlamentets yttrande som föreskrivs i artikel 43.2 tredje stycket i fördraget utan tvekan är, och vars iakttagande är obligatoriskt vid införandet av bestämmelser när en gemensam organisation av marknaden för en jordbruksprodukt upprättas. Med hänsyn till denna redogörelse anser jag att de två omtvistade besluten inte medförde en ändring av bestämmelserna i förordning nr 822/87 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin och att det således inte heller var nödvändigt att iaktta förfarandet i artikel 43 i fördraget.

2) Åsidosättande av förfaranderegleria

68. Som grund för ogiltigförklaring av en rättsakt som antagits av en gemenskapsinstitution utgör "åsidosättande av förfaranderegleria" en särskild kategori av den mer omfattande ogiltighetsgrunden "maktmissbruk" [47]. Detta innebär att den behöriga institutionen genom att kringgå de relevanta bestämmelserna om förfarandet för att anta ett beslut har följt ett annat förfarande som föreskrivs för ett annat ändamål och antagit rättsakten.

69. Enligt kommissionen har rådet, i stället för att ändra förordning nr 822/87 med iakttagande av förfarandet i artikel 43 i fördraget

47 — Se vidare dom av den 12 juni 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse mot Höga myndigheten inom EKSG (2/57, Rec. s. 131), av den 21 juni 1988, ISA mot kommissionen (32/87, 52/87 och 57/87, Rec. s. 3305, punkt 19). I den i fotnot 10 nämnda domen i målet Matra mot kommissionen (punkt 25), uttalade domstolen uttryckligen att den även prövade åsidosättandet av förfaranderegleria.

och antagandet av en ny förordning, föredragit att uppnå samma mål — det vill säga ändringen av den gemensamma organisationen av marknaden för vin — genom att följa förfarandet i artikel 93.2 tredje stycket och genom att i detta syfte anta de två omtvistade besluten. Enligt kommissionen är detta handlingssätt vanligt förekommande sedan 1980-talet, och vad gäller marknaden för vin sedan år 1989. Rådet har på så sätt väsentligen ändrat de bestämmelser som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden för vin, utan att iaktta förfarandet i artikel 43. Samtidigt har rådet åsidosatt bestämmelserna i förordning nr 822/87, som innehåller särskilda regler för att bemöta konjunktursvårigheter, med den skillnaden att det enligt dessa undantagsbestämmelser är möjligt att vidta åtgärder med strukturellt syfte, vilka emellertid inte påverkar de grundläggande systemen för verksamheten inom den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Med andra ord är grunden för ogiltigförklaring av de två beslut som fattats enligt detta förfarande välgrundad, eftersom det framgår av bruket i fråga att ett åsidosättande av förfarandereglerna förekommit inom sektorn för den gemensamma organisationen av marknaden för vin, i synnerhet i Frankrikes och Italiens fall.

70. Såsom framgår av min redogörelse för tillämpningsområdet för artikel 93.2 tredje stycket, anser jag att rådet genom att anta de två omtvistade besluten varken har åsidosatt förfarandereglerna eller underlåtit att beakta kommissionens principiella behörighet att ha den ledande rollen i förfarandet för antagande av bestämmelser om den gemensamma organisationen av en marknad i enlighet med artikel 43 i fördraget. För övrigt innebär inte den omständigheten att rådet utövar denna särskilda behörighet att nödvändigheten av en överensstämmelse med övriga bestämmelser i fördraget inte beaktas i enlighet med vad domstolen också har uttalat. [48]

71. Sammanfattningsvis anser jag att de grunder som kommissionen har åberopat till stöd för en ogiltigförklaring av rådets omtvistade beslut, och som jag har anfört ovan inte kan godtas eftersom det inte har förekommit en oriktig tillämpning av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget. Följaktligen var rådet den institution som var behörig att fatta dessa beslut och det har inte åsidosatt vare sig de väsentliga formföreskrifter som anges i artikel 43 i fördraget eller förfarandereglerna.

B — *Den andra grunden för ogiltigförklaring*

72. Som andra och alternativ grund för ogiltigförklaring har kommissionen för det första påstått att det saknas "exceptionella omständigheter", vars förekomst är ett av villkoren enligt artikel 93.2 tredje stycket för att ett stöd som lämnas eller avses att lämnas av en medlemsstat skall anses som förenligt med den gemensamma marknaden (s. 6 i ansökan och s. 12 i repliken). Med andra ord har kommissionen gjort gällande att de omständigheter som åberopats av rådet inte faller

48 — Se den i fotnot 10 nämnda domen i målet Matra mot kommissionen (punkterna 41 och 42).

under begreppet "exceptionella omständigheter" och att det har skett en oriktig rättslig bestämning och, följaktligen, en oriktig tillämpning av en rättsregel. Detta är även skälet till att kommissionen har begärt ogiltigförklaring av de två besluten, då motivering av dem är rättsstridig (s. 7 och 8 i ansökan). För det andra har kommissionen begärt ogiltigförklaring av dessa beslut på den grunden att rådet använt sig av det utrymme för skönsmässig bedömning som det tillerkänns genom artikel 93.2 tredje stycket på ett felaktigt sätt, eftersom rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna när det antog de två besluten (s. 6 i ansökan). Kommissionens ombud har även upprepat dessa grunder under sammanträdet.

73. För att den andra grunden (eller snarare samlingen av grunder) skall godtas av domstolen fordras att det visas att följderna av rådets bestämning är objektivt och otvetydigt felaktiga.

74. Jag skall således pröva omfattningen av rådets behörighet enligt artikel 93.2 tredje stycket, begreppet "exceptionella omständigheter" samt frågan om det har skett en oriktig rättslig bestämning eller en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna i Frankrikes och Italiens fall.

1) Omfattningen av rådets behörighet enligt artikel 93.2 tredje stycket i fördraget

75. Vid första anblicken framgår av artikel 93.2 tredje stycket att rådet har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller det lämpliga i att vidta vissa åtgärder ("rådet [kan] enhälligt besluta"), vidare fastställer rådet när exceptionella omständigheter skall anses föreligga, vilka utgör nödvändigt villkor för att besluta att ett statligt stöd som lämnas eller som avses att lämnas skall anses som förenligt med den gemensamma marknaden.

76. Domstolen medger, enligt fast rättspraxis [49], att "gemenskapsinstitutionerna i själva verket förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning ... med hänsyn till det ansvar som överlämnas till dem genom fördraget", i synnerhet avseende den gemensamma jordbrukspolitiken. Med andra ord, "i en situation där det är nödvändigt att göra en utvärdering av komplicerade ekonomiska förhållanden, vilket är fallet i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken, förfogar gemenskapslagstiftaren över ett

49 — Denna rättspraxis återges i dom av den 5 oktober 1994, Crispoltoni m. fl. (C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Rec. s. I-4863, punkt 31).

betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som skall antas" [50].

77. Domstolen har även i ett stort antal fall uttalat sig om omfattningen av gemenskapsinstitutionernas befogenheter inom ramen för den behörighet som föreskrivs i bestämmelserna i fördraget om konkurrens och jordbrukspolitik, och om den kontroll som domstolen kan utöva när institutionerna förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning. [51] Domstolen medger således att rådet förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende den gemensamma organisationen av en marknad för produkter, och på grundval av denna bedömning fastställer domstolen även gränserna för den kontroll som domstolen utövar. [52] I dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères mot rådet [53], medgav domstolen att "när rådet vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken nödvändigtvis måste göra en utvärdering av en komplicerad ekonomisk situation, omfattar det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har inte uteslutande innehållet i och räckvidden av bestämmelser som skall antas, utan även i viss utsträckning att fastställa grundförutsättningarna, på så sätt att rådet i förekommande fall får grunda sig på generella iakttagelser. Domstolskontrollen av denna behörighet skall begränsas till att pröva om det vid utövandet av denna behörighet förekommit uppenbara fel, maktmissbruk eller om institutionen i fråga uppenbart

50 — Se dom av den 17 maj 1988, Erpelding (84/87, Rec. s. 2647, punkt 27). Se även dom av den 9 juli 1985, Bozzetti (179/84, Rec. s. 2301, punkt 30), av den 11 juli 1989, Schräder (265/87, Rec. s. 2237, punkterna 23 och 24) samt av den 21 februari 1990, Wuidart m. fl. (C-267/88— C-285/88, Rec. s. I-435, punkt 14).

51 — Domstolens rättspraxis innehåller ett stort antal domar som gäller kommissionens befogenheter enligt artiklarna 92 samt 93.2 och 93.3 i fördraget. Till exempel bekräftade domstolen i den i fotnot 10 nämnda domen i målet Matra mot kommissionen (punkt 24), att det var fast rättspraxis att "kommissionen vid tillämpningen av artikel 93.3 i fördraget förfogade över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande innebär utvärderingar av ekonomiskt och socialt slag som skall utföras i ett gemenskapssammanhang". Domstolen bekräftade därefter (punkt 25) att inom ramen för denna legalitetskontroll skall domstolen således begränsa sig till att pröva om kommissionen har överskridit de naturliga gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, genom förvanskning eller genom en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna eller genom maktmissbruk eller åsidosättande av förfarandereglerna. Se även liknande avgöranden (om omfattningen av kommissionens befogenheter enligt artikel 92.3) i tidigare domar, av den 24 februari 1987, Deufil mot kommissionen (310/85, Rec. s. 901, punkt 18), av den 14 februari 1990, Frankrike mot kommissionen (C-301/87, Rec. s. I-307, punkt 49), av den 21 mars 1990, Belgien mot kommissionen (C-142/87, Rec. s. I-959, punkt 56) samt av den 21 mars 1991, Italien mot kommissionen (C-303/88, Rec. s. I-1433, punkt 34). Se även domar av den 11 juli 1985, Remia m. fl. mot kommissionen (42/84, Rec. s. 2545, punkt 34), som gällde kontroll av bestämningen av den tillåtna varaktigheten av ett konkurrensförbud i ett avtal om företagsöverlåtelse inom ramen för tillämpningen av artikel 85.1 i fördraget, dom av den 7 maj 1987, Nachi Fujikoshi mot rådet (255/84, Rec. s. 1861, punkt 21), som gällde rådets införande av en slutgiltig antidumpningstull på import av kullager med ursprung i Japan och Singapore, samt av den 22 januari 1976, Balkan-Import-Export (55/75, Rec. s. 19, punkterna 8 och 9), om lagenligheten av uppbörd av kompensationsbelopp för valutakursförändringar när det gäller handelsutbytet mellan medlemsstaterna och tredje land som utförts i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 974/71 av den 12 maj 1971 om vissa konjunkturpolitiska åtgärder som skall vidtas inom jordbrukssektorn till följd av den tillfälliga utvidgningen av gränserna för fluktuationer i vissa medlemsstaters valutor (EGT nr L 106, s. 1) [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

52 — I det i fotnot 39 nämnda målet GAEC de la Ségaude mot rådet och kommissionen hade rådet antagit det omtvistade beslutet på grundval av artikel 93.2 tredje stycket i fördraget i syfte att kompensera den inkomstförlust som tyska jordbrukare drabbades av till följd av det gradvisa avskaffandet av systemet med kompensationsbelopp för valutakursförändringar. GAEC väckte talan och begärde ersättning för de skador som GAEC hade åsamkats. Domstolen ansåg (punkterna 20 och 21) att sökanden inte hade anfört tillräckliga bevis till stöd för sin begäran och avstod från att ta ställning, men generaladvokaten Sir Gordon Slynn frågade sig i sitt förslag till avgörande i vilken utsträckning det hade visats att exceptionella omständigheter förelåg på sätt som avses i artikel 93.2 tredje stycket. Han medgav visserligen att avskaffandet av positiva kompensationsbelopp för valutakursförändringar, som gjorde det möjligt för ett land att på samma gång ha en stark valuta och ett förhållandevis lågt exportpris, medförde en inkomstförlust för tyska jordbrukare. Han kom fram till att rådets beslut inte var "rättsstridigt endast av det skälet att det är grundat på artikel 93.2 tredje stycket i EEG-fördraget, men att det är resultatet av maktmissbruk i den mån som — i motsats till vad som föreskrivs i denna artikel — det inte har visats att beslutet var berättigat på grund av 'exceptionella omständigheter'" (Rec. 1987, s. 147).

53 — Domstolens dom 138/79, Rec. s. 3333, punkt 25, om bestämning av kvoter för isoglukosframställning. I denna dom återgavs den lösning som domstolen kom fram till i dom av den 12 juli 1979, Italien mot rådet (166/78, Rec. s. 2575, punkt 14), som gällde en premie för tillverkning av potatismjöl.

har överträtt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning". [54]

78. Eftersom domstolen inte i sådana fall har rätt att ersätta de bedömningar som det beslutande organet har gjort med sina egna bedömningar, skall den på grundval av de bevis som parterna har lagt fram och de svar som motparten har lämnat komma fram till att det med rimlig säkerhet inte har förekommit vare sig något fel avseende sakförhållandena som skulle inverka på giltigheten av rådets två beslut [55] eller en oriktig rättslig bestämning av dessa sakförhållanden, i den meningen att de inte omfattas av begreppet "exceptionella omständigheter", eller en uppenbart oriktig bedömning av dessa sakförhållanden.

79. Vidare kan i det föreliggande fallet konstateras att den otillfredsställande situationen på marknaden för vin, vilken fordrar att det vidtas vissa drastiska åtgärder och närmare bestämt beslut om destillation, visar om inte på en form av konflikt så åtminstone på en ansträngning att uppnå en tillåten förenlighet mellan de två likvärdiga målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt artikel 39 i fördraget, det vill säga enligt punkt 1 b "tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard" och enligt punkt 1 c "stabilisera marknaderna". De lösningar som antagits av rådet och kommissionen för att lösa denna konflikt skiljer sig åt, vilket framgår av de inlämnade handlingarna. Rådet lutar genom sina beslut åt det förstnämnda målet, medan kommissionen lutar åt det sistnämnda.

80. I domen i målet Crispoltoni m. fl. [56] avgjorde domstolen på vilket sätt eventuella motstridigheter mellan de olika målen för den gemensamma jordbrukspolitiken skall lösas. Domstolen uttalade följande: "Vid förverkligandet av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som räknas upp i artikel 39 i fördraget skall gemenskapsinstitutionerna säkerställa stadigvarande lösningar som kan bli erforderliga på grund av eventuella motstridigheter mellan dessa mål tagna var för sig och i förekommande fall ge tillfälligt företräde för ett av dessa mål när detta krävs på grund av de ekonomiska omständigheter på vars grundval institutionerna fattar sina beslut". [57] Domstolen tillade därefter att "denna lösning får inte leda till att ett av dessa mål avskiljs så att förverkligandet av övriga mål omöjliggörs" [58] samt att "ett ensidigt förverkligande av målet att tillförsäkra producenter och bearbetare av råtobak en

54 — I den i fotnot 13 nämnda domen Iannelli och Volpi (punkt 11) avgjorde domstolen att "enligt såväl artikel 92 som artikel 93 tillerkänns kommissionen ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning och rådet vidsträckta befogenheter i syfte att godkänna statligt stöd med avvikelse från det allmänna förbudet i artikel 92.1".

55 — Se även punkt A, in fine, i generaladvokaten Gands förslag till avgörande i målet Acciaierie e Ferriere Pugliesi mot Höga myndigheten inom EKSG, dom av den 8 februari 1966 (8/65, Rec. s. 1).

56 — Nämnd ovan i fotnot 49 (punkt 32). Denna dom gällde den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak, vilken också kännetecknas av en överproduktion samt av systemet med garanterade maximikvantiteter för hela den gemensamma marknaden inom sektorn i fråga.

57 — Se exempelvis dom av den 24 oktober 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Rec. s. 1091, punkt 24).

58 — Se särskilt dom av den 17 december 1981, Ludwigshafener Walzmühle m. fl. mot rådet och kommissionen (197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Rec. s. 3211, punkt 41), som gällde den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål samt tröskelpriset för durumvete.

skälig levnadsstandard, bland annat genom en höjning av deras individuella inkomster, skulle medföra en allvarlig risk för att, inom en marknad som kännetecknas av en överproduktion, förverkligandet av det ovannämnda målet avseende en stabilisering av den ifrågavarande marknaden omöjliggörs" [59].

81. Enligt min mening söker rådet genom de två omtvistade besluten först och främst att sammanjämka de motstridiga målen i artikel 39 i fördraget inom ramen för marknaden för vin. Mot bakgrund av att rådet förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning var det den institution som var behörig att bedöma i vad mån de aktuella svårigheterna på denna marknad i en medlemsstat motiverade antagandet av en korrigerande åtgärd för detta fall.

82. Efter att ha avhandlat begreppet "exceptionella omständigheter" skall jag undersöka om rådet i det föreliggande fallet på ett oriktigt sätt har bedömt att sakförhållanden visade att det kunde fastställas att "exceptionella omständigheter" förelåg eller om rådet uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det antog de två besluten av den 21 februari 1994.

59 — Punkt 34 i den i fotnot 49 nämnda domen i målet Crispoltoni m. fl.

2) Begreppet "exceptionella omständigheter"

83. Enligt min mening innefattar begreppet "exceptionella omständigheter" i artikel 93.2 tredje stycket något extraordinärt eller oförutsett eller åtminstone något tillfälligt, icke varaktigt samt uppenbarligen något som avviker från det normala. Med andra ord kan en långvarig otillfredsställande situation inom en ekonomisk verksamhetssektor, i synnerhet inom en jordbrukssektor, inte i kraft av omständigheterna innefattas i begreppet "exceptionella omständigheter", såvida inte andra extraordinära eller tillfälliga omständigheter inträffat som motiverar att de skall innefattas. Jag anser att frågan om vilka omständigheter eller situationer som slutligen utgör sådana "exceptionella omständigheter" skall bedömas från sektor till sektor med hänsyn till ett flertal faktorer. [60]

84. Tankegången om något extraordinärt och exceptionellt, som utgör kärnan i begreppet "exceptionella omständigheter", framgår

60 — Ett exempel från nyare rättspraxis är domen av den 13 februari 1992, Goldstar mot rådet (C-105/90, Rec. s. I-677, punkterna 17 och 18), om skydd mot dumpning, i vilken domstolen avgjorde att "man kan inte ... avvika annat än under exceptionella omständigheter" från femprocentskriteriet vid gemenskapsinstitutionernas bedömning av hur representativ försäljningen på den inre marknaden är och att "en sådan omständighet skulle kunna uppkomma när den sammanlagda volymen på den inre marknaden inte är tillräckligt betydande för att försäljningspriserna skall vara resultatet av samverkan mellan tillgång och efterfrågan".

även i domstolens tidigaste såväl som senaste rättspraxis inom konkurrenssektorn. [61]

85. Följaktligen anser jag att de "exceptionella omständigheter" som avses i artikel 93.2 tredje stycket är sådana förhållanden och situationer som kan hänföras till en särskild sektor eller till ekonomin i allmänhet, men som med en rimlig bedömning i varje särskilt fall, inom ramen för en bestämd medlemsstat och en bestämd jordbrukssektor, visar att en så betydande förändring har inträffat i förhållande till de situationer som fram till dess hade ansetts som normala eller åtminstone inte som extraordinära, att det blivit uppenbart att de situationer som rådde fram till dess hade ändrats och att nya situationer hade uppkommit och att det även var nödvändigt att vidta korrigerande åtgärder, vars antagande inte förutses i de bestämmelser som finns och som gäller för sektorn i fråga.

86. Med andra ord fordras det inom sektorn för den gemensamma organisationen av marknaden för vin att denna ändring av situationen inte kan åtgärdas genom de bestämmelser som finns, och att det är nödvändigt att rådet ingriper på så sätt att man genom att vidta lämpliga åtgärder kan motverka denna konjunkturella funktionsstörning och således denna obalans i mekanismerna i den gemensamma organisationen av marknaden, som särskilt påverkar en viss medlemsstat.

3) Oriktig rättslig bestämning: Avsaknad av "exceptionella omständigheter"

87. Situationen inom vinsektorn — men även inom andra sektorer, som mjölk och mjölkprodukter, socker, råtobak etc. [62] — har åtminstone under de senaste två decennierna inte varit god. Då en konstant ökning av medelproduktionen av vin kan iakttas, vilket framgår av Europeiska gemenskapens

61 — Till exempel i dom av den 8 februari 1968, Nederländerna mot kommissionen (28/66, Rec. s. 1), där domstolen vid prövningen av lagenligheten av särskilda inre tariffära åtgärder med anledning av en förändring av transportstrukturen förtydligade begreppet om den exceptionella beskaffenheten av omständigheterna som motiverar antagandet av liknande åtgärder. Mer precist hänvisade domstolen till "exceptionella svårigheter orsakade av oförutsebara omständigheter" och underströk vidare att "bedömningen av det oförutsebara i de omständigheter som motiverar beviljandet av särskilda tariffer skall göras med hänsyn till de sakförhållanden som utmärker varje ifrågavarande fall och i enlighet med en rimlig uppskattning". Slutligen bekräftade domstolen att oförutsedda omständigheter utgörs av förändringar i transportstrukturen som medför en annan inriktning av den ekonomiska situationen. I domstolens dom av den 24 oktober 1973, Rewe Zentral (10/73, Rec. s. 1175, punkt 20), om giltigheten av de bestämmelser enligt vilka kompensationsbelopp mellan medlemsstaterna på grund av fluktuationer i valutakurserna slås fast inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, beskrevs dessa belopp — även om de gav upphov till en uppdelning av marknaden — som belopp som var av beskaffenhet att korrigera variationerna i de instabila växelkurserna och som således syftar till att säkerställa vidmakthållandet av det normala löpande handelsutbytet under de exceptionella och tillfälliga omständigheterna som orsakas av valutasituationen.

62 — I syfte att kontrollera ökningen av mjölkproduktionen har till exempel genom artikel 5c i förordning nr 804/68 (nämnd ovan i fotnot 34), som tillades genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT nr L 90, s. 10), införts en tilläggsavgift för de kvantiteter mjölk eller andra mjölkprodukter som överstiger en referenskvantitet som skall bestämmas. Inom samma sektor hade rådet genom förordning (EEG) nr 1079/77, av den 17 maj 1977 (EGT nr L 131, s. 6), infört en medansvarsavgift i syfte att minska det strukturella överskottet på marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Genom förordning nr 1785/81 (nämnd ovan i fotnot 34) infördes bestämmelser om den gemensamma organisationen av marknaden för socker samt även ett kvotsystem för kontroll av produktionen av socker. För övrigt skapades genom rådets förordning (EEG) nr 2075/92 av den 30 juni 1992 (EGT nr L 215 s. 70) en ny gemensam organisation av marknaden för råtobak, i vilken föreskrivs införandet av maximala garantikvantiteter i syfte att kontrollera ökningen av produktionen av råtobak inom gemenskapen.

statistik [63], kan det samtidigt konstateras att tendensen är en fortsatt sjunkande konsumtion av bordsvin med motsvarande ökning av lagren. Denna situation visar att det är nödvändigt att sanera marknaden för vin, men förverkligandet av ett sådant mål kommer att få negativa följder för jordbruksbefolkningen inom denna sektor.

88. Samtliga parter är eniga om att den dåliga situationen ("onormal" enligt kommissionen, "exceptionell" eller "absolut exceptionell" enligt rådet och de två intervenienterna) inom sektorn för vin gör att en total förändring av gemenskapens politik inom jordbrukssektorn brådskar. Vidare har den dåliga situationen och de nedslående utsikterna inom marknaden för vin för produktionsåret 1993/1994 (överproduktion av vin och sjunkande konsumtion) utan tvivel motiverat att ta till åtgärden med destillation enligt förfarandet i förordning nr 822/87. Det som är viktigt är emellertid att det prövas om det tydligt framgår att det, förutom de särskilda omständigheter som motiverat åtgärden med destillation, finns särskilda och exceptionella skäl som berör en medlemsstat, vilka inte kan åtgärdas genom de mekanismer som införts genom förordning nr 822/87 i syfte att motverka sådana förhållanden och vilka utgör sådana exceptionella omständigheter att det är motiverat att använda sig av förfarandet i artikel 93.2 tredje stycket, vilket rådet samt den franska och den italienska regeringen hävdar. I själva verket fungerar denna bestämmelse som ett medel att göra undantag från systemet och den får verkan när politiken inte får det eftersträvade resultatet.

89. Jag anser med andra ord att det inte får läggas en avgörande vikt annat än vid de fakta som i det konkreta fallet visar att exceptionella omständigheter föreligger, så att ett väsentligt villkor uppfylls för att rådet skall kunna använda sig av förfarandet i artikel 93.2 tredje stycket. Detta är en viktig punkt att klargöra, eftersom kommissionens ombud vid sammanträdet framhöll att rådet genom att använda sig av denna åtgärd vill visa att det har frigjorts från varje skyldighet som skulle hindra det från att handla som det finner lämpligt (det vill säga handla efter eget gottfinnande). Detta argument har rådets ombud emellertid förkastat och gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen sällan tillämpades och att de föreskrivna villkoren iakttogs varje gång detta skedde.

90. Inom ramen för de möjligheter som kommissionen ges enligt ett stort antal bestämmelser i förordning nr 822/87 försöker kommissionen åtgärda de allvarliga strukturella och långvariga problemen på marknaden för vin, vilka är särskilt utbredda i Italien och Frankrike, dels genom destillation (i synnerhet förebyggande och obligatorisk) av betydande mängder vin av medelmåttig kvalitet, som i de två

63 — 134 400 000 hl under perioden 1966— 1970.
147 200 000 hl under perioden 1971— 1975.
Mer än 150 000 000 hl under perioden 1980— 1986
Omkring 189 500 000 hl i medelproduktion under perioden 1989— 1993.
Omkring 192 700 000 hl för produktion under produktionsåret för vin 1992/1993.

intervenienternas fall — det vill säga Frankrike och Italien — utgör en betydande andel av de mängder som produceras under varje produktionsår, dels genom premier för nedläggning av vinodlingar, bestämmelser om nyplantering, enologiska metoder (till exempel användningen av sackaros) etc. Dessa förhållanden visar tydligt på svårigheterna och de långvariga problemen med den aktuella politiken inom vinsektorn samt nödvändigheten av en radikal förändring av den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

91. Icke desto mindre måste det prövas om exceptionella omständigheter föreligger inom sektorn för vin. Detta innebär inte att rådet, inom ramen för bedömningen av en komplicerad ekonomisk situation avseende den ifrågavarande sektorn, inte kan beakta viktiga förhållanden eller situationer med anknytning till jordbrukssektorn, utan även mer allmänt ekonomin. Dessa faktorer, som inte endast gäller marknaden för vin, har onekligen en direkt inverkan på denna marknad och kan inte åtgärdas inom ramen för de skyddsmekanismer som införts genom förordning nr 822/87.

92. Jag anser att från de inledande konstaterandena till de slutsatser som kan dras av dessa, nämligen att det i detta fall föreligger "exceptionella omständigheter" som i sig motiverar rådets antagande av de omtvistade besluten, vilka gällde ett produktionsår som helt enkelt följde direkt på tidigare produktionsår, som, vilket måste erkännas, inte var gynnsamma för vinsektorn, såsom detta framgår av rådets motivering av besluten, utgör ett föga övertygande argument som jag inte delar.

93. Motiveringen av de två besluten (sjunde övervägandet i beslutet avseende Italien och sjunde övervägandet i beslutet avseende Frankrike), som grundas på den omständigheten att dessa beslut rör en sektor där bestämmelserna håller på att reformeras, förefaller mig i än högre grad vara rättsstridig, eftersom detta inte kan anses som en "exceptionell omständighet" på sätt som avses i artikel 93.2 tredje stycket.

94. Enligt min mening kan sådana omständigheter som de som redovisats ovan inte innefattas i begreppet "exceptionella omständigheter", eftersom en utvidgning till det yttersta av innebörden av begreppet skulle leda till att begreppet blir ogiltigt. Med andra ord kan man inte låta omständigheter som de som de berörda parterna har åberopat innefattas i begreppet "exceptionella omständigheter", eftersom innehållet i så fall skulle ändras så att detta juridiskt vaga begrepp endast skulle få ett nominellt värde utan någon speciellt tvingande räckvidd och i själva verket utan att vara särskilt praktiskt användbart.

95. Efter att först ha definierat begreppet "exceptionella omständigheter" och betonat att begreppet avser något extraordinärt och oförutsebart eller åtminstone något tillfälligt, icke varaktigt, anser jag att den långvariga otillfredsställande situationen inom den gemensamma organisationen av marknaden för vin och den väntade reformeringen av denna inte i sig direkt visar att det föreligger "exceptionella omständigheter" som motiverar antagandet av de omtvistade besluten.

96. Enligt rådet täcker begreppet "exceptionella omständigheter" inte endast de särskilda situationer som kan förekomma vid ett givet tillfälle inom vinsektorn i förhållande till andra situationer som tidigare ansågs som normala, utan framför allt de situationer som kan skilja vinsektorn från jordbrukssektorn i allmänhet och från övriga ekonomiska sektorer. Jag kan inte påstå att jag har övertygats av detta argument såsom det har formulerats.

97. Enligt min mening är frågan om den omständigheten att en produktionssektor i en medlemsstat befinner sig i en kris som inte kan åtgärdas genom de befintliga mekanismer som föreskrivs i de bestämmelser som gäller för denna sektor kan utgöra den huvudsakliga grunden för att bedöma om de exceptionella omständigheter som krävs enligt artikel 93.2 tredje stycket föreligger.

För att avgöra om sektorn i fråga befinner sig i kris eller inte måste denna situation uppenbarligen prövas inom ramen för en komplicerad ekonomisk verklighet, där man samtidigt kommer att bedöma situationen för jordbruket i allmänhet och inom de övriga ekonomiska sektorerna vars förändringar och problem återverkar på vinsektorn.

a) Frankrike

98. Med hänsyn till att det inom den gemensamma organisationen av marknaden för vin föreskrivs enhetliga priser inom gemenskapen, utgör i Frankrikes fall prisskillnaden på marknaden för bordsvin mellan medlemsstaterna, vilken beror på devalveringen av de nationella valutorna, det låga priset på förebyggande destillation som konstaterats under de senaste produktionsåren för vin, samt inverkan på situationen för franska vinproducenter (det tredje och det fjärde övervägandet i beslutet), sådana situationer som rådet skall bedöma inom ramen för ett komplicerat ekonomiskt sammanhang på ett sådant sätt att de franska vinproducenternas intressen samt nödvändigheten av att stabilisera marknaden för vin beaktas.

99. Skillnaderna från ett land till ett annat i priserna för bordsviner och för destillation är inte i sig en exceptionell situation och kan inte innefattas i begreppet exceptionella omständigheter, vilket har framhållits av kommissionen (s. 8 i ansökan). Däremot har rådet och Frankrike framhållit att det inte gällde endast en vanlig valutamässig återjustering, utan betydande förändringar som ägde rum mellan september 1992 och september 1993 i det europeiska monetära

systemet och som följdes av kraftiga devalveringar av de italienska och spanska valutorna som var ogynnsamma för franska jordbrukare. Dessa förändringar utgjorde exceptionella omständigheter som gjorde det nödvändigt att vidta korrigerande åtgärder och som inte kunde åtgärdas effektivt genom de interventionsmekanismer som föreskrivs i bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

100. Enligt rådets och Frankrikes påståenden har denna devalvering medfört en höjning av priserna inom gemenskapen, uttryckta i nationell valuta, om 23 procent för Italien respektive 26 procent för Spanien och, mot bakgrund av orienteringspriset inom gemenskapen, har denna utveckling, tillsammans med sänkningen av priset på förebyggande destillation från 16,50 FF/%/hl för produktionsåret 1992/1993 till 16,40 FF/%/hl för produktionsåret 1993/1994, på grund av ändringen av korrigeringskoefficienterna, varit ogynnsam för de franska jordbrukarna, eftersom priset i Frankrike inte stigit med mer än 1,1 procent. I oktober 1993 motsvarade priset på förebyggande destillation 69 procent av marknadspriset i Frankrike, medan detta pris motsvarade 108 procent av marknadspriset i Italien och 105 procent i Spanien (se tabell nr 3 i bilaga I till den franska regeringens inlaga). [64]

b) Italien

101. I Italiens fall motiverades rådets beslut att godkänna beviljandet av statligt stöd av den allmänna nedgången i vinproduktionen som konstaterades i Italien under produktionsåret 1993/1994 och av risken för nedläggning av ett stort antal italienska vingårdar och även vinodlarkooperativ på grund av beslutet att införa en obligatorisk destillation kombinerad med ett lågt pris på destillation, vilket ansågs som otillräckligt för att täcka produktionskostnaderna. Enligt rådet skulle det ha förelegat en risk för att denna situation fick allvarliga återverkningar av ekonomiskt och socialt slag, eftersom åtgärden med obligatorisk destillation, främst drabbade de italienska vinodlarna (det tredje och det fjärde övervägandet i beslutet).

102. Kommissionen har bestridit att dessa påståenden skulle kunna motivera rådets beslut, eftersom produktionen under produktionsåret 1992/1993 inte kännetecknades av något exceptionellt i förhållande till föregående produktionsår vad gäller marknadsprisets procentuella storlek i förhållande till orienteringspriset och till priset på obligatorisk destillation i Italien.

103. Rådet och den italienska regeringen har däremot vidhållit att de italienska vinodlarna befinner sig i en svårare situation än vinodlare i andra länder, eftersom de mängder som skall levereras till destillation är betydligt

64 — Såväl kommissionen som rådet och Frankrike är oense om hur stor ökningen av de representativa priserna för olika kategorier vin var mellan produktionsåret 1992/1993 och produktionsåret 1993/1994 och de har kommit med olika procentsatser för ökningen, dock utan större skillnader. Även kommissionen har emellertid medgivit (se tabellerna på sidan 6 i yttrandet över interventionsinlagorna) att man har konstaterat en skillnad i pris mellan bordsvin i Frankrike å ena sidan och i Italien och Spanien å den andra, vilket förklaras huvudsakligen av devalveringen av Italiens respektive Spaniens valuta.

större för det ifrågavarande produktionsåret än för det föregående produktionsåret, men även eftersom man kan konstatera en fortsatt nedgång av de genomsnittspriser som betalas till producenterna för destillationen (förebyggande och obligatorisk). [65]

104. I såväl Frankrikes som Italiens fall anser jag att de påståenden som åberopats till stöd för argumentet, om att "exceptionella omständigheter" hade visats, hänför sig till omständigheter som inte kunde åtgärdas genom de gällande bestämmelserna för den gemensamma organisationen av marknaden för vin. Jag menar även att det åligger rådet att bedöma sådana omständigheter inom ramen för en komplicerad ekonomisk situation, på ett sådant sätt att de franska och de italienska producenternas intressen samt nödvändigheten av att stabilisera marknaden för vin beaktas. Följaktligen anser jag att rådet inte har gjort en oriktig rättslig bestämning av sakförhållandena och att motiveringen av de tvistiga besluten följaktligen är lagenlig, eftersom förekomsten av exceptionella omständigheter, som motiverar antagandet av dessa beslut, har visats.

105. Domstolens rättspraxis utgör även den ett stöd för uppfattningen att de två besluten är giltiga. I dom av den 2 juli 1974, Holtz och Willemsen mot rådet och kommissionen [66], uttalade domstolen att till en början kan en gemensam organisation av marknaden "innehålla luckor som riskerar att undergräva stabiliteten inom marknaden inom en del av gemenskapen ... och om det åligger de ansvariga institutionerna att med all önskvärd noggrannhet efterforska orsakerna till sådana svårigheter och att så snart som möjligt anpassa förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaderna i syfte att avhjälpa de konstaterade bristerna, får de under tiden vidta provisoriska åtgärder som är begränsade till de medlemsstater vars marknad särskilt har påverkats" [67]. Även om den lösningen gällde ett gemenskapsstöd och inte ett statligt stöd anser jag emellertid att det visar på nödvändigheten av att gemenskapsinstitutionerna söker en ändamålsenlig lösning på de problem som särskilt berör en bestämd medlemsstat.

106. I domen i målet kommissionen mot Italien [68] bekräftade domstolen ännu tydligare att det åligger rådet att bedöma "om de särskilda ekonomiska förhållanden som råder i en av medlemsstaterna motiverar en anpassning av gemenskapsbestämmelserna". Det är precis detta som rådet, enligt min mening, har gjort i det föreliggande fallet och detta konstaterande talar för att de två besluten är giltiga.

65 — Den italienska regeringen har gjort gällande (bilaga 1 till dess inlaga) att genomsnittspriset har fallit från 2,24 ecu/% vol./hl år 1990 till 2,09 ecu/% vol./hl år 1991, till 1,82 ecu/% vol./hl år 1992, till 1,73 ecu/% vol./hl år 1993 samt till 1,41 ecu/% vol./hl år 1994.

66 — Dom av den 2 juli 1974, Holtz och Willemsen mot rådet och kommissionen, 153/73, Rec. s. 675, om en begäran om ersättning på grund av ett gemenskapsstöd som hade beviljats för tillverkningen av naturliga oljor i synnerhet i Italien med frön som skördats inom hela gemenskapen.

67 — Punkt 14.

68 — Nämnd i fotnot 31, punkt 18. Detta mål gällde den gemensamma organisationen av marknaderna för socker och i synnerhet lagringsavgifter för socker.

4) Uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna

107. Enligt denna redogörelse och eftersom rådet har handlat med ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning har rådet inte överskridit de gränser för bedömningen som det tillerkänns av domstolen när det bedömde komplicerade ekonomiska situationer.

108. Sammanfattningsvis är det min mening att i såväl Frankrikes som Italiens fall utgör de omständigheter som rådet har åberopat "exceptionella omständigheter" på sätt som avses i artikel 93.2 tredje stycket i fördraget, det vill säga att den rättsliga bestämningen av dessa omständigheter inte är oriktig. Jag anser vidare att rådet inom ramen för sin bedömning av komplicerade ekonomiska situationer har utnyttjat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett ändamålsenligt sätt och att det inte har skett någon uppenbart oriktigt bedömning av de faktiska omständigheterna. Följaktligen kan den andra grund som kommissionen har åberopat inte godtas.

C — *Den tredje grunden för ogiltigförklaring*

Bristfällig motivering

109. Enligt sin tredje och sista grund har kommissionen yrkat ogiltigförklaring av de två besluten med åberopande av att motiveringen är kort, ofullständig och oriktig.

110. Jag vill först erinra om att gemenskapsinstitutionernas rättsakter enligt artikel 190 i fördraget skall vara motiverade. Enligt domstolens fasta rättspraxis [69] skall emellertid den motivering som fordras i artikel 190 "vara anpassad efter den ifrågavarande rättsaktens innehåll. Av motiveringen skall på ett klart och otvetydigt sätt framgå hur den institution som är upphovsman till rättsakten har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin kontroll. Det framgår vidare av denna rättspraxis att det inte kan krävas att motiveringen av en rättsakt tar upp alla de olika faktiska och rättsliga omständigheter som rättsakten åsyftar, när denna akt ingår som en del i en systematisk helhet" [70].

111. Vad gäller den tredje grunden för ogiltigförklaring, i synnerhet när det gäller att

69 — Se till exempel dom av den 14 juli 1994, Grekland mot rådet (C-353/92, Rec. s. I-3411, punkt 19). Detta mål gällde fastställandet av ett sista datum för sådd och inlämnande av begäran om kompensationsbetalning inom ramen för systemet för stöd till producenter med viss odlingsbar mark. Se även dom av den 13 oktober 1992, Portugal och Spanien mot rådet (C-63/90 och C-67/90, Rec. s. I-5073, punkt 16) om systemet med fiskekvoter och fördelningen mellan medlemsstaterna av tillgängliga fångstvolymer samt dom av den 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m. fl. (C-466/93, REG s. I-3799, punkt 16), som gällde giltigheten av vissa bestämmelser i förordning nr 404/93 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer, redan nämnd i fotnot 34).

70 — Se punkt 44 och följande i generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i målet, nämnt i fotnot 69, Grekland mot rådet, samt punkt 107 i generaladvokat Fennellys förslag till avgörande av den 28 september 1995 i målet Belgien mot kommissionen (C-56/93, REG. 1996, s. I-723, I-726).

motiveringen är ofullständig, vill jag påpeka att kommissionens argument gäller de sakliga grunder som rådet har åberopat inom ramen för motiveringen av de två besluten, vilket leder till att prövningen av dessa argument i hög grad sammanblandas med den föregående grunden för ogiltigförklaring.

112. Vad gäller att motiveringen är otillräcklig vill jag erinra om att en motivering är otillräcklig när det inte framgår vilka omständigheter som har föranlett den institution som har antagit rättsakten att göra bedömningen att exceptionella omständigheter föreligger.

113. För övrigt anser jag att det framgår av redogörelsen för den andra grunden att rådets motivering av de ifrågavarande besluten inte är oriktig, eftersom jag kan göra bedömningen att det har förelegat "exceptionella omständigheter" på vilka detta beslut var grundat.

114. Även om rådet har använt en liknande motivering, i samband med antagandet av liknande beslut om statligt stöd som beviljats i syfte att sanera marknaden för vin i medlemsstaterna, innebär inte detta att kommissionens antagande är berättigat, enligt vilket motiveringen av de omtvistade besluten är ofullständig, med andra ord otillräcklig och summarisk. Motiveringen, såsom den framgår av de två besluten, innehåller naturligtvis inte en uttömmande uppräkning av samtliga beståndsdelar i rådets resonemang. Dessa två beslut, som är rättsakter som antagits vid utövandet av ett utrymme för skönsmässig bedömning, innehåller emellertid, om än kortfattat, hänvisningar till de omständigheter som rådet har tagit hänsyn till och där anges vilka rättsliga överväganden som förklarar de fall som bedöms och som motiverar antagandet av de två besluten. Eftersom det rör sig om rättsakter som antagits inom ramen för ett utrymme för skönsmässig bedömning, är en kortfattad motivering tillräcklig, vilket även har understrukits av generaladvokaten Lagrange [71].

115. Övervägandena i de två besluten sammantagna utgör därmed en motivering som inte endast med hänsyn till hur den formulerats, utan även med hänsyn till konjunkturen när dessa beslut fattades (hänvisning till "exceptionella omständigheter") och samtliga de rättsregler som gäller för sektorn i fråga — i det föreliggande fallet marknaden för vin [72] — skall anses som tillräcklig enligt artikel 190 i fördraget. Följaktligen kan inte heller den tredje grunden godtas.

71 — Se dennes förslag till avgörande i målet "Präsident" m. fl. mot Höga myndigheten inom EKSG, dom av den 15 juli 1960 (36/59, 37/59, 38/59 och 40/59, Rec. s. 857).

72 — Se exempelvis dom av den 25 oktober 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. s. 3623, punkt 38), av den 26 juni 1986, Nicolet Instrument (203/85, Rec, s. 2049, punkt 10), av den 8 juni 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Rec. s. 1653, punkt 34), samt av den 6 juli 1993, CT Control och JCT Benelux mot kommissionen (C-121/91 och C-122/91, Rec. s. I-3873, punkt 31).

Förslag till avgörande

116. Följaktligen föreslår jag att domstolen skall

1) ogilla kommissionens talan,

2) förplikta kommissionen att ersätta rådets rättegångskostnader, samt

3) besluta att de två intervenienterna, Republiken Frankrike och Republiken Italien, skall bära sina rättegångskostnader.