

DOMSTOLENS DOM
29. februar 1996 *

I sag C-122/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Xenophon Yataganas og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Ramon Torrent, og Diego Canga Fano, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved sous-directeur Catherine de Salins, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, og secrétaire des affaires étrangères

* Processprog: fransk.

KOMMISSIONEN MOD RÅDET

Jean-Louis Falconi, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince-Henri,

og af

Den Italienske Republik ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af to beslutninger af 21. februar 1994, vedtaget af Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, om ydelse af en ekstraordinær støtte til destillation af visse vine i Italien og i Frankrig,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og D.A.O. Edward samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. september 1995, hvorunder Kommissionen var repræsenteret af juridisk konsulent Gérard Rozet og Ben Smulders, Rådet af Ramon Torrent og Diego Canga Fano, den franske regering af secrétaire des affaires étrangères Gautier Mignot, Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtiget, og den italienske regering af avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. november 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 25. april 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af to beslutninger af 21. februar 1994, vedtaget af Rådet i medfør af EF-traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, om ydelse af en ekstraordinær støtte til destillation af visse vine i Italien og i Frankrig.
- 2 For Italiens vedkommende gav Rådet tilladelse til, at der kunne ydes en supplerende støtte til obligatorisk destillation, foretaget i medfør af artikel 39 i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 84, s. 1), for højst 3 mio. hl bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin, der var fremstillet i produktionsåret 1993/1994 i Italien. Støtten måtte højst udgøre forskellen mellem minimumsopkøbsprisen til forebyggende destillation (2,06 ECU/%vol./hl) og minimumsopkøbsprisen til obligatorisk destillation (0,83 ECU/%vol./hl).

- 3 For Frankrigs vedkommende gav Rådet tilladelse til, at der kunne ydes en supplerende støtte til forebyggende destillation, foretaget i medfør af artikel 38 i forordning nr. 822/87, for højst 3 mio. hl bordvin og vin egnet til fremstilling af bordvin, der var fremstillet i produktionsåret 1993/1994 i Frankrig. Støtten måtte højst udgøre forskellen mellem 24 FF/%vol./hl og EF-minimumsprisen (2,06 ECU/%vol./hl), omregnet efter den for de omhandlede kontrakter gældende kurs, og den kunne udbetales til producenter, hvis udbytte ikke oversteg 90 hl/ha, og som leverede til forebyggende destillation, dog således at der til den enkelte producent kun kunne ydes støtte for 9 hl/ha.

- 4 Det fremgår af betragtningerne til de to beslutninger, at den italienske og den franske regering i medfør af traktatens artikel 93, stk. 3, underrettede Kommissionen om de påtænkte støtteforanstaltninger. Kommissionen fandt i begge tilfælde, at støtten ikke var forenelig med fællesmarkedet. I de to anfægtede beslutninger fastslog Rådet derimod under henvisning til artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, at der forelå ganske særlige omstændigheder, og at støtteforanstaltningerne derfor på de i beslutningerne angivne betingelser var forenelige med fællesmarkedet.

- 5 Ved kendelse af 9. september 1994 har Domstolens præsident tilladt Den Italienske Republik at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

- 6 Ved kendelse af 24. oktober 1994 har Domstolens præsident tilladt Den Franske Republik at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

- 7 Med det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet ikke har haft den fornødne kompetence, og nærmere anført, at Rådet har gjort sig skyldig i procedurefordrejning, idet det med henvisning til artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, har fraveget bestemmelserne i den fælles markedsordning for vin. Kommissionen har særlig anført, at en national støtte, der, som det er tilfældet for Italiens vedkommende, fører til, at de priser, der betales producenterne for begge former for destillation, bliver de samme, eller som, hvilket er tilfældet for Frankrigs vedkommende, bringer prisen ved forebyggende destillation op på markedspriseniveau, ikke

alene fordrejer konkurrencevilkårene mellem producenterne, som omhandlet i EF-traktatens artikel 92, stk. 1, men også indebærer, at prisstøtteniveauet bliver højere end efter den fælles markedsordning. Hermed ophæves den præventive virkning, som er forbundet med destillationsordningen, og som er nødvendig for at styre produktionen. Samtidig bevirker dette, at Kommissionen ikke kan varetage sine forvaltningsopgaver.

- 8 Hvad først angår spørgsmålet, om Rådet havde den fornødne kompetence, har Kommissionen gjort gældende, at i henhold til selve ordlyden af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, kan Rådet kun fravige bestemmelserne i artikel 92 eller de i EF-traktatens artikel 94 nævnte forordninger, men ikke andre fællesskabsretlige bestemmelser.

- 9 Hertil bemærkes, at artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, bestemmer, at Rådet på begæring af en medlemsstat med enstemmighed kan beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 92 eller de i artikel 94 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning.

- 10 Artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, indgår i kapitel 1, som har overskriften »Konkurrencereglerne«, i afsnit V i EF-traktatens tredje del.

- 11 Endvidere bemærkes, at EF-traktatens artikel 42 bestemmer, at Rådet i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 43, stk. 2 og 3, samt under hensyntagen til den i artikel 39 angivne målsætning kan beslutte, i hvilket omfang bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler skal finde anvendelse inden for landbrugsområdet.

- 12 I artikel 76 i forordning nr. 822/87 har Rådet således i medfør af traktatens artikel 42 fastsat, at artikel 92, 93 og 94 finder anvendelse på produktion af og handel med vin og druemost.
- 13 Heraf følger, at den beføjelse, Rådet har fået tillagt ved artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, finder anvendelse inden for vinsektoren inden for de rammer, der er angivet i bestemmelsen, dvs. såfremt der foreligger ganske særlige omstændigheder.
- 14 Hvad dernæst angår spørgsmålet om procedurefordrejning har Kommissionen anført, at der ved Rådets beslutninger gøres indgreb i den fælles markedsordning for vin, og at Rådet, i det omfang beslutningerne ændrer markedsordningen, skulle have fulgt den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 43, stk. 2 og 3.
- 15 Hertil bemærkes blot, at henvisningen i artikel 76 i forordning nr. 822/87 til traktatens artikel 92, 93 og 94 ikke indeholder andre betingelser end dem, der er fastsat i de nævnte bestemmelser. Kommissionens argument om, at der med de omtvistede støtteforanstaltninger gøres indgreb i den fælles markedsordning for vin, skal derfor kun undersøges nærmere i det omfang, Kommissionen godtgør, at Rådet har overskredet grænserne for det skøn, det har fået tillagt ved artikel 93, stk. 2, tredje afsnit.
- 16 Det første anbringende må således forkastes.
- 17 Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet ved at vedtage de omtvistede beslutninger har begået en åbenbar fejl ved at antage, at der forelå ganske særlige omstændigheder, som omhandlet i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit.

- 18 Hertil bemærkes indledningsvis, at når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendigvis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund. Ved domstolskontrollen med en sådan kompetence må den efterprøvende ret begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenlys vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit frie skøn (jf. dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25).
- 19 I den foreliggende sag fremgår det af selve ordlyden af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, at når Rådet beslutter, at ganske særlige omstændigheder berettiger, at en støtte betragtes som forenelig med fællesmarkedet, og det således fraviger bestemmelserne i artikel 92, skal det foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation.
- 20 Til støtte for anbringendet har Kommissionen først anført, at der intet usædvanligt var ved vinproduktionsåret 1993/1994, dels fordi de nærmere omstændigheder var stort set de samme som i de foregående produktionsår, og de påberåbte monetære udsving også kunne konstateres tidligere, dels fordi forholdene inden for andre fælles markedsordninger, bl.a. for mejeriprodukter, oksekød og frugt og grøntsager er endnu alvorligere.
- 21 Hertil bemærkes først, at uanset om forholdene på vinmarkedet svarede til forholdene i de foregående produktionsår, kan det ikke antages, at Rådet har anlagt et åbenbart fejlagtigt skøn ved i fjerde betragtning til de to anfægtede beslutninger at give udtryk for — hvilket fra Kommissionens side er ubestridt — at den uligevægt

på vinmarkedet inden for Fællesskabet, der kunne konstateres i begyndelsen af produktionsåret 1993/1994, netop fordi den fortsat bestod, kunne få alvorlige økonomiske og sociale følger i Italien, navnlig for de små producenter og vinkooperativerne, og i Frankrig kunne bevirke, at situationen blev kritisk.

- 22 Endvidere bemærkes, at hver enkelt fælles markedsordning har sit eget særkende (jf. dom af 28.10.1982, forenede sager 292/81 og 293/81, Lion og Loiret & Haentjens, Sml. s. 3887, præmis 24), og at markedsordningen for vin desuden, som Kommissionen for øvrigt har anført i replikken, i årevis har været præget af en permanent, strukturel uligevægt, som nu er ved at blive bragt til ophør.
- 23 Kommissionen har endelig anført, at formålet med de omtvistede støtteforanstaltninger navnlig er at sikre vinproducenterne indtægter, der er højere end den pris, der er fastsat i henhold til den fælles markedsordning for vin. Herved lægges der blandt de i traktatens artikel 39 opregnede formål størst vægt på opretholdelsen af landbrugsbefolkningens indkomst, hvilket medfører, at der sker en svækkelse af den præventive virkning, som er forbundet med destillationsordningen, og som er nødvendig for at styre produktionen.
- 24 Hertil bemærkes, at ved forfølgelsen af de i traktatens artikel 39 nævnte mål skal Fællesskabets institutioner sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte mål betragtes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet på grund af de omstændigheder eller forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger (jf. domme af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og

C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 32, og sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47).

25 Rådet findes herefter ikke at have anlagt et åbenbart fejlagtigt skøn ved, under særligt hensyn til at sikre vinproducenterne en rimelig indkomst, at beslutte, at de omtvistede støtteforanstaltninger skulle betragtes som forenelige med fællesmarkedet, eftersom de for så vidt ikke medførte en reel og varig forstyrrelse af, hvorledes den fælles markedsordning for vin fungerede. I sidste betragtning til de to beslutninger har Rådet desuden anført, at støtteforanstaltningerne undtagelsesvis var forenelige med fællesmarkedet i det strengt nødvendige omfang og i det tidsrum, der var strengt nødvendigt for at afhjælpe den konstaterede uligevægt.

26 Det andet anbringende må følgelig forkastes.

27 Med det tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at begrundelsen for de to beslutninger er kort, ufuldstændig og fejlagtig.

28 Hertil bemærkes blot, at Kommissionens andet anbringende, hvorefter Rådet angiveligt skulle have begået en åbenbar fejl ved at antage, at der forelå ganske særlige omstændigheder, som omhandlet i artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, er blevet forkastet. Der skal derfor kun tages stilling til det tredje anbringende, for så vidt som det hermed gøres gældende, at begrundelsen er ufuldstændig.

- 29 Selv om det af den begrundelse, der kræves efter EF-traktatens artikel 190, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol (jf. dom af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft II, Sml. I, s. 3799, præmis 16), kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Heraf følger, at hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet.
- 30 Endelig bemærkes, at selv om de er kortfattede, fremgår det klart af beslutningerne, at Rådet — i modsætning til, hvad Kommissionen har anført — har fundet, at de ganske særlige omstændigheder undtagelsesvis gav grundlag for, at støtteforanstaltningerne i det strengt nødvendige omfang og tidsrum kunne betragtes som forenelige med fællesmarkedet.
- 31 Det tredje anbringende må følgelig også forkastes.
- 32 Rådet vil herefter være at frifinde i det hele.

Sagens omkostninger

- 33 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Rådet frifindes.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. februar 1996.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident