

ARREST VAN HET HOF

29 februari 1996 \*

In zaak C-122/94,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur X. Yataganas en door B. Smulders, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door R. Torrent, directeur bij de juridische dienst, en D. Canga Fano, lid van die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-L. Falconi, secretaris buitenlandse zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtig-

\* Procestaal: Frans.

den, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

en door

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adelaïde 5,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de twee door de Raad op 21 februari 1994 krachtens artikel 93, lid 2, derde alinea, EG-Verdrag genomen besluiten betreffende de toekenning van buitengewone steun voor de distillatie van bepaalde wijnen in Italië en Frankrijk,

wijst

#### HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas  
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 19 september 1995, waar de Commissie was vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur G. Rozet en B. Smulders; de Raad door R. Torrent en D. Canga Fano; de Franse regering door G. Mignot, secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Italiaanse regering door M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 november 1995,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij op 25 april 1994 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 173 EG-Verdrag een beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de twee door de Raad op 21 februari 1994 krachtens artikel 93, lid 2, derde alinea, EG-Verdrag genomen besluiten betreffende de toekenning van buitengewone steun voor de distillatie van bepaalde wijnen in Italië en Frankrijk.
  
- 2 Wat Italië betreft, hechte de Raad zijn goedkeuring aan de toekenning van aanvullende steun voor verplichte distillatie. De mogelijkheid van verplichte distillatie is voorzien in artikel 39 van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1987, L 84, blz. 1). Het ging om steun voor maximaal 3 miljoen hectoliter tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt, die in het wijn oogstjaar 1993/1994 in Italië was geproduceerd, ten belope van een maximumbedrag gelijk aan het verschil tussen de minimale aankoop prijs voor preventieve distillatie (2,06 ECU/vol %/hl) die voor verplichte distillatie (0,83 ECU/vol %/hl).

- 3 Wat Frankrijk betreft, hechte de Raad zijn goedkeuring aan de toekenning van aanvullende steun voor preventieve distillatie. De mogelijkheid van preventieve distillatie is voorzien in artikel 38 van verordening nr. 822/87. Het ging om steun voor maximaal 3 miljoen hectoliter tafelwijn en wijn die tot tafelwijn kan worden verwerkt, die in het wijnoogstjaar 1993/1994 in Frankrijk was geproduceerd, ten belope van een maximumbedrag gelijk aan het verschil tussen 24 FF/vol %/hl en de communautaire minimumprijs (2,06 ECU/vol %/hl), omgerekend tegen de voor dergelijke contracten geldende wisselkoers. De steun zou worden betaald aan de producenten waarvan het rendement 90 hl/ha niet overschrijdt, en die de wijn voor preventieve distillatie leveren. De in aanmerking komende producenten zouden de steun slechts krijgen voor 9 hl/ha.
- 4 Blijkens de considerans van deze twee besluiten hebben de Italiaanse en de Franse regering het steunvoornemen overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie aangemeld. De Commissie heeft in beide gevallen geoordeeld, dat de voorgenomen steun niet verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. De Raad heeft evenwel in de twee bestreden besluiten krachtens artikel 93, lid 2, derde alinea, geoordeeld, dat er buitengewone omstandigheden voorhanden waren, zodat die steun onder de in de besluiten genoemde voorwaarden verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt.
- 5 Bij beschikking van de president van het Hof van 9 september 1994 is de Italiaanse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.
- 6 Bij beschikking van de president van het Hof van 24 oktober 1994 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.
- 7 Als eerste middel voert de Commissie onbevoegdheid van de Raad aan. Zij stelt, dat de Raad misbruik van procedure heeft gemaakt door op basis van artikel 93, lid 2, derde alinea, af te wijken van de regels betreffende de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. Zij wijst er met name op, dat nationale steun die, zoals de Italiaanse steun, tot gevolg heeft dat aan de producenten dezelfde prijs wordt betaald voor de twee soorten van distillatie, of, zoals de Franse steun, de prijs voor preventieve distillatie op het niveau van de marktprijs brengt, niet alleen de mede-

dinging tussen de producenten vervalst in de zin van artikel 92, lid 1, EG-Verdrag, maar bovendien de prijssteun optrekt tot boven het in de gemeenschappelijke marktordening bepaalde niveau en daardoor de preventieve werking van het systeem van distillatie, die noodzakelijk is voor het beheersen van de produktie, tenietdoet en tegelijkertijd de beheerstaak van de Commissie onmogelijk maakt.

- 8 Allereerst betoogt de Commissie met betrekking tot de onbevoegdheid, dat de Raad volgens de letter van artikel 93, lid 2, derde alinea, slechts kan afwijken van de bepalingen van artikel 92 of van de in artikel 94 EG-Verdrag bedoelde verordeningen, doch niet van andere regels van gemeenschapsrecht.
- 9 Artikel 93, lid 2, derde alinea, bepaalt, dat de Raad op verzoek van een Lid-Staat met eenparigheid van stemmen kan beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 92 of van de in artikel 94 bedoelde verordeningen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden beschouwd, indien buitengewone omstandigheden een dergelijke beslissing rechtvaardigen.
- 10 Artikel 93, lid 2, derde alinea, maakt deel uit van hoofdstuk 1, „Regels betreffende de mededinging”, van titel V van het derde deel van het EG-Verdrag.
- 11 Volgens artikel 42 van datzelfde Verdrag kan de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 43, leden 2 en 3, met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden bepalen, in hoeverre de bepalingen van het hoofdstuk over de regels betreffende de mededinging van toepassing zijn in de landbouwsector.

- 12 Aldus heeft de Raad in artikel 76 van verordening nr. 822/87 krachtens artikel 42 van het Verdrag bepaald, dat de artikelen 92 tot en met 94 van toepassing zijn op de productie van en de handel in wijnen en most.
- 13 Bijgevolg geldt de door artikel 93, lid 2, derde alinea, aan de Raad verleende bevoegdheid ook voor de wijnsector binnen de in die bepaling gestelde perken, te weten in geval van buitengewone omstandigheden.
- 14 Vervolgens betoogt de Commissie met betrekking tot het misbruik van procedure, dat de besluiten van de Raad afbreuk doen aan de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt en dat, voor zover de besluiten die marktordening wijzigen, de Raad de procedureregels van artikel 43, leden 2 en 3, in acht had moeten nemen.
- 15 Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld, dat artikel 76 van verordening nr. 822/87, waar het naar de artikelen 92 tot en met 94 van het Verdrag verwijst, geen andere voorwaarden stelt dan die welke in die bepalingen voorkomen. Bijgevolg kan het argument van de Commissie, dat de omstreden steun afbreuk doet aan de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, slechts worden onderzocht, voor zover de Commissie aantoont, dat de Raad de grenzen van de door artikel 93, lid 2, derde alinea, verleende beoordelingsvrijheid heeft overschreden.
- 16 Mitsdien moet het eerste middel worden afgewezen.
- 17 Als tweede middel voert de Commissie aan, dat de Raad bij de vaststelling van de omstreden besluiten een kennelijke fout heeft gemaakt door te oordelen, dat er buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 93, lid 2, derde alinea, voorhanden waren.

- 18 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt, dat wanneer de Raad bij de uitvoering van het landbouwbeleid der Gemeenschap een complexe economische situatie heeft te evalueren, zijn discretionaire bevoegdheid niet slechts de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen geldt, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der basisgegevens, onder meer in dier voege dat de Raad in voorkomend geval zijn oordeel op globale vaststellingen mag baseren. Bij zijn controle op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag de rechter alleen nagaan, of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan zich niet kennelijk buiten de grenzen van zijn appreciatieve bevoegdheid heeft begeven (zie arrest van 29 oktober 1980, zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25).
- 19 In het onderhavige geval blijkt uit de tekst zelf van artikel 93, lid 2, derde alinea, dat de Raad een complexe economische situatie heeft te evalueren wanneer hij beslist, dat buitengewone omstandigheden rechtvaardigen dat een steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt beschouwd.
- 20 Tot staving van dit middel voert de Commissie allereerst aan, dat het wijnoogstjaar 1993/1994 niets buitengewoons heeft, daar enerzijds de tendens van de voorgaande wijnoogstjaren aanhoudt en de aangevoerde monetaire verschillen ook in het verleden zijn vastgesteld, en anderzijds de situatie in andere gemeenschappelijke marktordeningen, met name die in de sectoren melk en zuivelprodukten, rundvlees en groenten en fruit, nog veel ernstiger is.
- 21 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt, dat ook al ware de situatie van de wijnmarkt vergelijkbaar met die in de voorgaande oogstjaren, de Raad niet kan worden geacht een kennelijke beoordelingsfout te hebben gemaakt door in de vierde overweging van de considerans van de twee bestreden besluiten te oordelen

— zonder door de Commissie te zijn weersproken —, dat het bij het begin van het wijnoogstjaar 1993/1994 vastgestelde gebrek aan evenwicht op de communautaire wijnmarkt, juist wegens het aanhouden van die situatie, in Italië ernstige economische en sociale gevolgen, met name voor de kleine producenten en de coöperaties, dreigde te hebben, en in Frankrijk een kritieke situatie dreigde te doen ontstaan.

22 Vervolgens dient eraan te worden herinnerd, dat elke gemeenschappelijke marktordening haar specifieke kenmerken vertoont (zie arrest van 28 oktober 1982, gevoegde zaken 292/81 en 293/81, Lion en Loiret & Haentjens, Jurispr. 1982, blz. 3887, r. o. 24), en dat de wijnmarktordening, gelijk de Commissie overigens in repliek heeft opgemerkt, reeds vele jaren wordt gekenmerkt door een duurzaam structureel gebrek aan evenwicht, waaraan wordt gesleuteld.

23 Ten slotte merkt de Commissie op, dat de omstreden steunmaatregelen er vooral op gericht zijn, het inkomen van de wijnbouwers te waarborgen boven de prijs waarin de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt voorziet, en aldus onder de in artikel 39 van het Verdrag vermelde doelstellingen de voorrang geven aan de bescherming van het inkomen van de landbouwers, hetgeen leidt tot een vermindering van de preventieve werking van het systeem van distillatie, die noodzakelijk is voor de beheersing van de produktie.

24 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat bij het toewerken naar de verschillende in artikel 39 van het Verdrag vermelde doelstellingen de gemeenschapsinstellingen er voortdurend voor moeten zorgen, mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen en, in voorkomend geval, aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang verlenen overeenkomstig de eisen van de economische gegevens of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen



(arresten van 5 oktober 1994, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 32, en zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 47).

- 25 Derhalve heeft de Raad geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt wanneer hij met bijzondere aandacht voor het verzekeren van een redelijk inkomen aan de wijnproducenten heeft besloten, dat de omstreden steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moesten worden beschouwd, aangezien de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt daarmee nog niet daadwerkelijk en duurzaam werd verstoord. Bovendien heeft de Raad in de laatste overweging van de considerans van de twee besluiten geoordeeld, dat de steunmaatregelen bij wijze van uitzondering verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt, voor zover en zolang zij absoluut noodzakelijk waren voor het herstel van het vastgestelde gebrek aan evenwicht.
- 26 Mitsdien moet het tweede middel worden afgewezen.
- 27 Als derde middel voert de Commissie aan, dat de motivering van de twee besluiten kort, onvolledig en verkeerd is.
- 28 Dienaangaande moet allereerst worden vastgesteld, dat het tweede middel van de Commissie, betreffende de gestelde kennelijke fout die de Raad zou hebben gemaakt door te oordelen dat er buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 93, lid 2, derde alinea, voorhanden waren, is afgewezen. Bijgevolg behoeft het derde middel slechts te worden onderzocht voor zover het betrekking heeft op onvolledige motivering.

- 29 De door artikel 190 EG-Verdrag vereiste motivering moet de redenering van de gemeenschapsinstelling die de handeling heeft verricht, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (zie arrest van 9 november 1995, zaak C-466/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH e. a, Jurispr. 1995, blz. I-3671, r. o. 16), doch het is niet noodzakelijk, dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd. Bij de vraag, of de motivering van een besluit aan deze vereisten voldoet, moet immers niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin het is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, zou het derhalve nutteloos zijn, voor elke technische keuze van deze instelling een specifieke motivering te verlangen.
- 30 Ofschoon genoemde besluiten beknopt zijn, doen zij, anders dan de Commissie stelt, duidelijk tot uitdrukking komen, dat de Raad heeft geoordeeld, dat de buitengewone omstandigheden bij wijze van uitzondering rechtvaardigden, dat de steunmaatregelen, voor zover en zolang zij absoluut noodzakelijk waren, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt werden beschouwd.
- 31 Mitsdien moet het derde middel eveneens worden afgewezen.
- 32 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

### Kosten

- 33 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Commissie in de kosten.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 februari 1996.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias