DOMSTOLENS DOM
20. oktober 1987 *

I sag 128/86,

Kongeriget Spanien, ved chefen for generalsekretariatet for EF-spørgsmål Luís Javier Casanova Fernández som befuldmægtiget, bistået af generaldirektør for retlig og institutionel samordning i EF-spørgsmål Fernando Mansito Caballero, vicegeneraldirektør for retlig samordning i EF-spørgsmål Jaime Folguera Crespo, Rosario Silva Lapuerta, Udenrigsministeriets retsafdeling, konsulent i Statssekretariatet for De Europæiske Fællesskaber Fuertes Suarez og advokat Michel Waelbroeck og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Jean-Claude Séché som befuldmægtiget, bistået af Carlos Palacio, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning nr. 648/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse for produktionsåret 1985/86 af de reguleringsbeløb, der gælder ved indførsel til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 af visse vinprodukter fra Spanien (EFT L 60, s. 54), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 969/86 af 3. april 1986 (EFT L 89, s. 22),

har

* Processprog: Spansk.

DOMSTOLEN,

sammensat af den fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformændene O. Due og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 9. april 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juni 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 26. maj 1986, har Kongeriget Spanien i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annnullation af Kommissionens forordning nr. 648/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse for produktionsåret 1985/86 af de reguleringsbeløb, der gælder ved indførsel til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 af visse vinprodukter fra Spanien (EFT L 60, s. 54), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 969/86 af 3. april 1986 om ændring af forordning nr. 648/86 (EFT L 89, s. 22).

2 Mekanismen med udligningsbeløb ved indførsel fra Spanien til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 er indført ved artikel 123 i Akten vedrørende Vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals Tiltrædelse og Tilpasningerne af Traktaterne (EFT L 302, s. 23; herefter benævnt »tiltrædelsesakten«). Denne bestemmelse findes i underafdeling 18, »Vin«, i afdeling II, »Bestemmelser vedrørende visse fælles markedsordninger«, i tiltrædelsesaktens kapitel vedrørende landbruget. I henhold til artikel 123, stk. 2, »opkræves« der et regule-

ringsbeløb for bordvin, mens der for visse vine med oprindelsesbetegnelse og for de øvrige produkter, der vil kunne skabe forstyrrelser på markedet, »kan... fastsættes« et reguleringsbeløb.

3 For så vidt angår reguleringsbeløbenes størrelse, bestemmes det i artikel 123, at beløbet for bordvin er lig med forskellen mellem orienteringspriserne i Spanien og i De Ti, og at dette beløb kan tilpasses for at tage hensyn til situationen for markedespriserne, bedømt »på grundlag af de forskellige kategorier af vin og deres kvalitet«. Reguleringsbeløbet for vine med oprindelsesbetegnelse og for de øvrige vinprodukter afledes af reguleringsbeløbet for bordvin »efter nærmere bestemmelser, der skal fastlægges«. I henhold til artikel 123, stk. 3, må reguleringsbeløbet imidlertid ikke overstige et niveau, der sikrer behandlingsbetingelser, som ikke er mindre gunstige end de, der var gældende under ordningen forud for tiltrædelsen.

4 Kriterierne for beregningen af reguleringsbeløbene er fastlagt ved Rådets forordning nr. 480/86 af 25. februar 1986 om fastsættelse af de almindelige regler for anvendelse af mekanismen med reguleringsbeløb i samhandelen med visse produkter henhørende under vinsektoren mellem Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 og Spanien (EFT L 54, s. 2). Denne forordning er ikke omfattet er søgsmålet. Med hjemmel i forordningen har Kommissionen ved de anfægtede forordninger fastsat reguleringsbeløbene for bordvin samt for vine med oprindelsesbetegnelse, hedvin, ny vin, druesaft, druemost og vine tilsat alkohol.

5 Spanien har fremført to anbringender, for det første at der foreligger væsentlige formelle mangler samt en begrundelsesmangel, for det andet at tiltrædelsesaktens artikel 123 er tilsidesat. Det findes hensigtsmæssigt at behandle det andet anbringende først.

6 I forbindelse med anbringendet om, at tiltrædelsesaktens artikel 123 er tilsidesat, har Spanien anført tre forskellige klagepunkter. Ved fastsættelsen af reguleringsbeløbene hævdes Kommissionen at have:

— tilsidesat bestemmelsen om maksimumsniveauet,

— tilsidesat bestemmelsen om tilpasning af reguleringsbeløbet for visse bordvines vedkommende, og

— fastsat reguleringsbeløbene for vine med oprindelsesbetegnelse og andre vinprodukter uden at have påvist nogen risiko for forstyrrelse af markedet.

7 Spanien hævder, at reguleringsbeløbene for visse vine, navnlig hvide bordvine, er fastsat på et niveau, der indebærer, at kravet om, at der skal sikres mindst lige så gode behandlingsbetingelser som før tiltrædelsen, ikke er overholdt. Dette krav, der fremgår af artikel 123, stk. 3, første punktum, indebærer nemlig, at reguleringsbeløbene ikke må være større end de ved tiltrædelsesakten foreskrevne nedsættelser af toldsatserne.

8 Det bemærkes for det første, at tiltrædelsesaktens artikel 123, stk. 3, ikke kun anordner et maksimum — jfr. første punktum — men tillige — i andet punktum — fastsætter, hvorledes reguleringsbeløbenes størrelse skal beregnes under hensyn hertil. Det bestemmes således først i stk. 3, at reguleringsbeløbet ikke må overstige et niveau, der sikrer behandlingsbetingelser, som ikke er mindre gunstige end de, der var gældende før tiltrædelsen; det hedder herefter i bestemmelsen, at »med henblik herpå« beregnes dette beløb således, at de beløb, der fremkommer ved at forhøje den spanske orienteringspris med reguleringsbeløb og told, ikke overskrider EF-referenceprisen for det pågældende produkt.

9 Det følger af det anførte, at der med henblik på prøvelsen af, om det foreskrevne maksimum i artikel 123, stk. 3, er overholdt, må foretages en sammenligning mellem på den ene side EF-referenceprisen for det pågældende produkt og på den anden side orienteringsprisen for produktet i Spanien med tillæg af reguleringsbeløb og told.

10 Kommissionen har på Domstolens anmodning fremlagt en oversigt, som for de mest almindelige bordvines vedkommende indeholder taleksempler på beregningen af reguleringsbeløbene og til sammenligning angiver størrelsen af EF-referencepriserne, orienteringspriserne i Spanien samt toldsatserne. Det fremgår af disse tal — som Spanien ikke har anfægtet — at referenceprisen, der er det gældende maksimum, ikke blev tangeret, og at den spanske orienteringspris med tillæg af reguleringsbeløb og told tværtimod lå væsentligt under dette maksimum.

11 Herefter, og idet Spanien ikke med hensyn til andre vinprodukter har underbygget sit anbringende nærmere, må dette anbringende afvises.

12 Spanien har endvidere gjort gældende, at Kommissionen alene fastsatte reguleringsbeløb for de traditionelle bordvinstyper uden at tage hensyn til kvalitetsbordvine og uden at fastsætte et særligt beløb for sådanne vine. Herved har Kommissionen ikke alene tilsidesat forskriften om tilpasning i tiltrædelsesaktens artikel 123, stk. 2, men tillige bestemmelsen i artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning nr. 480/86, hvorefter reguleringsbeløbet for visse bordvine fastsættes på et niveau, der er lavere end det højeste reguleringsbeløb for hver bordvinstype.

13 Kommissionen har som svar på et spørgsmål fra Domstolen oplyst, for det første, at visse bordvine, der sælges efter at være tappet på flaske inden for dyrkningsområdet, er af højere kvalitet, hvilket skyldes den særlige omhu og de særlige forhold ved dyrkningen af disse vine, og for det andet, at omkostningerne til tapning og til transport af vin i flaske udgør en væsentlig del af varens slutpris. På grund af disse forhold har Kommissionen betragtet aftapning inden for dyrkningsområdet som et kvalitetskriterium for sådanne bordvine; den har følgelig anvendt et differentieret reguleringsbeløb for disse vine, konkret 50% lavere end tilsvarende vine i fad.

14 Det fremgår af bilaget til forordning nr. 648/86, at der fastsættes særlige reguleringsbeløb for hvid bordvin, rød bordvin og rosébordvin »i beholdere med indhold af 0,75 l og derunder«; disse beløb udgør halvdelen af det laveste reguleringsbeløb for samme vintyper i andre beholdere, herunder når de leveres i fad. Spanien har ikke påvist, hvorledes Kommissionen skulle have handlet retsstridigt ved at bygge på denne sondring i forbindelse med tilpasningen af reguleringsbeløbene »på grundlag af de forskellige kategorier af vin og deres kvalitet«, jfr. tiltrædelsesaktens artikel 123, stk. 2.

15 Anbringendet om tilsidesættelse af tilpasningsbestemmelsen kan herefter ikke lægges til grund.

16 Spanien har endvidere gjort gældende, at reguleringsbeløbene for vine med oprindelsesbetegnelse og for de øvrige vinprodukter, bortset fra bordvin, blev fastsat, uden at betingelserne herfor var opfyldt. Det fremgår nemlig udtrykkeligt af tiltrædelsesaktens artikel 123, stk. 2, at anvendelsen af mekanismen med reguleringsbeløb på sådanne vine forudsætter, at der er fare for forstyrrelse af markedet, en betingelse som tillige nævnes i artikel 3 i Rådets forordning 480/86. En sådan fare vil imidlertid kun kunne påvises på grundlag af en undersøgelse af samhandelsudviklingen og af prisfastsættelsen på markedet, og Kommissionen har ikke foretaget sådanne undersøgelser.

17 Kommissionen har i svarskriftet alene anført, at størrelsen af reguleringsbeløbene »blev fastsat under hensyn til risikoen for forstyrrelser, som de pågældende vine indebar«; hvor der er fastsat et beløb over nul, er dette derfor udtryk for, »at faren for forstyrrelse forelå«. Kommissionen har på Domstolens anmodning om at angive de omstændigheder, der kunne skabe forstyrrelser på markedet, og som blev taget i betragtning i forbindelse med fastsættelsen af og beregningen af reguleringsbeløbet for vine med oprindelsesbetegnelse, alene bemærket, at de faktorer, der efter dens opfattelse kan skabe forstyrrelser på vinmarkedet, er prisen og muligheden for substitution på markedet, idet begge disse faktorer er et udtryk for konkurrencens intensitet og dermed for forstyrrelsens omfang. Kommissionen har bemærket, at den fastsatte reguleringsbeløbet til nul for visse tørre hedvine med oprindelsesbetegnelse, navnlig for sherry, da disse efter Kommissionens opfattelse ikke kunne skabe forstyrrelser på markedet i De Ti, hvor der alene fremstilles søde hedvine.

18 Det fremgår af disse forklaringer, at Kommissionen ved fastsættelsen af reguleringsbeløbene for vine med oprindelsesbetegnelse og for andre vinprodukter, bortset fra bordvin, har lagt den opfattelse til grund, at der foreligger fare for forstyrrelse, så snart der består en mulighed for substitution mellem spanske vine og vine fremstillet i De Ti.

19 Kommissionens opfattelse hviler her på en urigtig forståelse af begrebet forstyrrelse på markedet; opfattelsen tager nemlig ikke hensyn til forskellen mellem de bestemmelser, der gælder for bordvin, og bestemmelserne for de øvrige vinprodukter. I henhold til tiltrædelsesakten finder mekanismen med reguleringsbeløb anvendelse

ved indførsel af spansk bordvin til De Ti; for så vidt angår de øvrige vinprodukter, der omfattes af mekanismen, er anvendelsen af denne betinget af, at indførslen af disse produkter skaber fare for forstyrrelser på markedet. Den særlige bestemmelse i tiltrædelsesaktens artikel 123, stk. 2, hvorefter anvendelse af mekanismen med reguleringsbeløb på andre vinprodukter end bordvin forudsætter, at der er fare for forstyrrelse, vedrører den situation, at indførslen af disse produkter til De Ti udvikler sig — eller må frygtes at udvikle sig — således, at ligevægten på markedet reelt er truet. Uanset den skønsfrihed, som tilkommer Kommissionen ved vurderingen af en sådan trussel, kan den ikke henholde sig til den rent hypotetiske substitutionsmulighed, og handle uden noget konkret holdepunkt for, at der reelt er fare for uligevægt eller forstyrrelse.

20 Det må herefter fastslås, at betingelsen i artikel 123, stk. 2, litra b), ikke var opfyldt. Reguleringsbeløbene er derfor fastsat uden hjemmel, for så vidt angår andre produkter end bordvine. Bilaget til forordning nr. 648/86 såvel som forordning nr. 969/86 om ændring af visse beløbsfastsættelser i bilaget vil følgelig være at annullere delvis.

21 Eftersom Spaniens andet anbringende kun er taget til følge, for så vidt angår andre produkter end bordvine, skal der endvidere tages stilling til det første anbringende, vedrørende væsentlige formelle mangler og manglende begrundelse. Det bemærkes imidlertid, at anbringendet om begrundelsesmangelen alene vedrører begrundelsen for fastsættelsen af reguleringsbeløbene for vine med oprindelsesbetegnelse, og det er derfor ikke nødvendigt at tage stilling til dette anbringende.

22 I forbindelse med anbringendet om væsentlige formelle mangler har Spanien anført, at det i den sidste betragtning til begge de anfægtede forordninger anføres, at de fastsatte foranstaltninger er i overenstemmelse med udtalelse fra forvaltningskomitéen; denne afgav imidlertid ingen udtalelse i sagen. Komitéen afgav nemlig ikke udtalelse, fordi det nødvendige flertal ikke kunne nås. Denne formmangel er så meget væsentligere, som forvaltningskomitéproceduren i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 480/86 skal anvendes i sagen.

23 Kommissionen har erkendt, at forvaltningskomitéen ikke havde afgivet udtalelse, og at det er urigtigt, når det i betragtningerne til de to forordninger anføres, at forvaltningskomitéen afgav en overensstemmende udtalelse. Efter Kommissionens opfattelse bevirker denne omstændighed dog ikke, at forordningerne bliver ulovlige, idet Kommissionen under alle omstændigheder havde beføjelse til at vedtage foranstaltningerne i det udkast, der var forelagt forvaltningskomitéen, selv om denne ikke havde afgivet en overensstemmende udtalelse, jfr. artikel 67 i Rådets forordning nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1), som artikel 11 i Rådets forordning nr. 480/86 henviser til.

24 Det bemærkes først, at sagsøgeren med dette anbringende gør gældende, at der foreligger en formmangel, idet de omhandlede betragtninger indeholder en urigtighed. Det fremgår af Kommissionens svarskrift, at denne mangel foreligger.

25 Den påviste formmangel kan dog ikke medføre, at de to forordninger skal annulleres. I henhold til Traktatens artikel 173, stk. 1, kendes en retsakt kun ulovlig, såfremt der foreligger »væsentlige« formelle mangler. Det kan ikke i nærværende sag betragtes som en væsentlig formel mangel, at det urigtigt anførtes, at forvaltningskomitéen havde afgivet udtalelse. Det fremgår nemlig, at sagen forskriftsmæssigt var blevet forelagt forvaltningskomitéen, men at denne ikke havde kunnet afgive en udtalelse; i henhold til grundforordningens artikel 67 er det imidlertid kun, når forvaltningskomitéens udtalelse ikke er i overensstemmelse med de af Kommissionen forelagte udkast til foranstaltninger, at der kan blive tale om retsvirkninger, navnlig den virkning, at de omhandlede foranstaltninger forelægges Rådet. Såfremt forvaltningskomitéen, som det er tilfældet her, ikke afgiver udtalelse, kan Kommissionen ganske frit træffe beslutning om sådanne foranstaltninger på eget ansvar. Det kan herefter ikke berøre lovligheden af de således trufne foranstaltninger, at der ikke foreligger nogen udtalelse fra forvaltningskomitéen.

26 Anbringendet om væsentlige formelle mangler kan herefter ikke lægges til grund.

27 Det fremgår i det hele af det anførte, at Kommissionens forordninger nr. 648/86 og nr. 969/86 skal annulleres, for så vidt de fastsætter reguleringsbeløbene for andre vinprodukter end bordvine, og at sagsøgte i øvrigt vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

28 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen imidlertid ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens forordning nr. 648/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse for produktionsåret 1985/86 af de reguleringsbeløb, der gælder ved indførsel til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 af visse vinprodukter fra Spanien (EFT L 60 s. 54), og Kommissionens forordning nr. 969/86 af 3. april 1986 om ændring af forordning nr. 648/86 (EFT L 89, s. 22) annulleres, for så vidt de fastsætter reguleringsbeløbene for andre vinprodukter end bordvine.**

2) **I øvrigt frifindes sagsøgte.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. oktober 1987.

fungerende præsident

P. Heim

Justitssekretær

G. Bosco

Afdelingsformand