ARREST VAN HET HOF
20 oktober 1987 *

In zaak 128/86,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. J. Casanova Fernandez, secretaris-generaal voor de Europese Gemeenschappen, als gemachtigde, bijgestaan door F. Mansito Caballero, directeur-generaal Communautaire juridische en institutionele coördinatie, J. Folguera Crespo, onderdirecteur-generaal Communautaire coördinatie juridische aangelegenheden, R. Silva Lapuerta, lid van de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, M. Fuertes Suarez, technisch adviseur bij het Staatssecretariaat voor de Europese Gemeenschappen, en M. Waelbroeck, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, 6, boulevard E. Servais,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J.-C. Séché, als gemachtigde, bijgestaan door C. Palacio, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 648/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de regulerende bedragen voor het wijnoogstjaar 1985/86 bij invoer van bepaalde wijnbouwprodukten uit Spanje in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 (PB 1986, L 60, blz. 54), zoals gewijzigd bij verordening nr. 969/86 van de Commissie van 3 april 1986 (PB 1986, L 89, blz. 22),

wijst

* Procestaal: Spaans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president, O. Due, en G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 9 april 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juni 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 mei 1986, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 648/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de regulerende bedragen voor het wijnoogstjaar 1985/86 bij invoer van bepaalde wijnbouwprodukten uit Spanje in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 (PB 1986, L 60, blz. 54), alsmede van verordening nr. 969/86 van de Commissie van 3 april 1986 houdende wijziging van verordening nr. 648/86 (PB 1986, L 89, blz. 22).

2 Het mechanisme van regulerende bedragen bij de invoer uit Spanje in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 is ingesteld bij artikel 123 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23; hierna: Toetredingsakte). Die bepaling maakt deel uit van onderafdeling 18, „Wijn", van afdeling II, „Bepalingen betreffende bepaalde gemeenschappelijke marktordeningen", van het hoofdstuk betreffende de landbouw van de Toetredingsakte. Volgens artikel 123, lid 2, „wordt" voor tafelwijn een regule-

rend bedrag „geheven", terwijl voor bepaalde wijnen met een benaming van oorsprong en voor andere produkten, die verstoringen op de markt kunnen veroorzaken, een regulerend bedrag „kan worden vastgesteld".

3 Wat de hoogte van de regulerende bedragen betreft, bepaalt artikel 123, dat het bedrag voor tafelwijn gelijk is aan het verschil tussen de oriëntatieprijzen in Spanje en in de Gemeenschap van Tien, maar dat de hoogte ervan kan worden aangepast om rekening te houden met de situatie van de marktprijzen, beoordeeld „voor de verschillende soorten wijn en aan de hand van kwaliteitsnormen". Het regulerende bedrag voor wijnen met een benaming van oorsprong en voor andere produkten van die sector, wordt „volgens nader te bepalen regels" afgeleid van het regulerende bedrag voor tafelwijn. Volgens artikel 123, lid 3, wordt aan het regulerende bedrag echter een zodanig maximum gesteld dat wordt gewaarborgd dat de behandeling niet minder gunstig is dan die welke werd toegepast onder de vóór de toetreding geldende regeling.

4 De maatstaven voor de berekening van de regulerende bedragen zijn vastgesteld bij verordening nr. 480/86 van de Raad van 25 februari 1986 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor toepassing van het mechanisme van de regulerende bedragen die gelden in het handelsverkeer van bepaalde produkten van de wijnsector tussen de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 en Spanje (PB 1986, L 54, blz. 2). Op basis van deze verordening, die hier niet in geding is, heeft de Commissie bij de bestreden verordeningen regulerende bedragen vastgesteld voor tafelwijn, alsmede voor wijnen met een benaming van oorsprong, likeurwijn, jonge wijn, druivesap, druivemost en distillatiewijn.

5 Verzoeker voert twee middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften en onjuiste motivering en het tweede is gegrond op schending van artikel 123 Toetredingsakte. Allereerst dient het tweede middel te worden onderzocht.

6 Met betrekking tot de schending van artikel 123 Toetredingsakte voert verzoeker drie verschillende grieven aan: bij de vaststelling van de regulerende bedragen zou de Commissie

— de regel betreffende de maximumhoogte hebben geschonden,

— zich niet hebben gestoord aan de regel betreffende de aanpassing van het regulerende bedrag voor bepaalde tafelwijnen,

— de regulerende bedragen voor wijnen met benaming van oorsprong en voor andere produkten van die sector hebben vastgesteld zonder na te gaan of er gevaar bestaat voor verstoringen op de markt.

7 Verzoeker voert aan dat de regulerende bedragen voor bepaalde wijnen, met name witte tafelwijnen, zodanig zijn vastgesteld, dat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de behandeling ten minste even gunstig moet zijn als die welke vóór de toetreding werd toegepast. Deze bij artikel 123, lid 3, gestelde voorwaarde zou namelijk impliceren, dat de regulerende bedragen niet hoger mogen zijn dan de verlaging van de douanerechten waarin de Toetredingsakte voorziet.

8 Dienaangaande zij er allereerst aan herinnerd, dat artikel 123, lid 3, Toetredingsakte niet alleen — in zijn eerste volzin — een regel betreffende de maximumhoogte bevat, maar ook — in zijn tweede volzin — de consequenties regelt die daaraan moeten worden verbonden voor de berekening van de hoogte van de regulerende bedragen. Artikel 123, lid 3, bepaalt immers, dat aan het regulerende bedrag een zodanig maximum wordt gesteld dat gewaarborgd wordt dat de behandeling niet minder gunstig is dan die welke vóór de toetreding werden toegepast, en stelt dan verder, dat „te dien einde" dit bedrag zodanig wordt berekend dat het bedrag, dat wordt verkregen door de Spaanse oriëntatieprijs te verhogen met het regulerende bedrag en de douanerechten, niet hoger is dan de communautaire referentieprijs voor het betrokken produkt.

9 Hieruit volgt, dat, om na te gaan of de in artikel 123, lid 3, vervatte regel betreffende de maximumhoogte is in acht genomen, de communautaire referentieprijs van het betrokken produkt moet worden vergeleken met de Spaanse oriëntatieprijs, vermeerderd met het regulerende bedrag en de douanerechten.

10 Op verzoek van het Hof heeft de Commissie een tabel overgelegd met — voor de meest voorkomende tafelwijnen — cijfervoorbeelden van de berekening van de regulerende bedragen vergeleken met de communautaire referentieprijzen, de Spaanse oriëntatieprijzen en de douanerechten. Uit deze door verzoeker niet betwiste cijfers blijkt, dat de referentieprijs — die het absolute maximum vormt — niet is bereikt en bovendien dat de som van de Spaanse oriëntatieprijs, het regulerende bedrag en het douanerecht aanzienlijk lager lag.

11 Daar verzoeker met betrekking tot andere produkten van deze sector geen concrete feiten of omstandigheden tot staving van zijn grief heeft aangevoerd, kan deze grief niet slagen.

12 Verder betoogt verzoeker, dat de Commissie slechts voor de traditionele categorieën tafelwijnen een regulerend bedrag heeft vastgesteld en daarbij geen rekening heeft gehouden met tafelwijnen van hoge kwaliteit, waarvoor zij geen specifiek bedrag heeft bepaald. Door aldus te handelen zou de Commissie niet alleen de in artikel 123, lid 2, Toetredingsakte neergelegde aanpassingsregel hebben geschonden, maar ook inbreuk hebben gemaakt op artikel 2, lid 3, van verordening nr. 480/86 van de Raad, volgens hetwelk voor bepaalde soorten tafelwijn het regulerende bedrag wordt vastgesteld op een lager niveau dan het hoogste regulerende bedrag voor elk van de soorten tafelwijn.

13 Op een vraag van het Hof heeft de Commissie verklaard, dat bepaalde tafelwijnen die vanuit hun produktiegebied gebotteld in de handel worden gebracht, als gevolg van de bijzondere zorg die eraan is besteed en van de specifieke produktieomstandigheden een hoge kwaliteit bereiken en dat de kosten van het bottelen en van het vervoer van de gebottelde wijn een aanzienlijk deel van de eindwaarde van het produkt vormen. Om die redenen heeft de Commissie voor deze tafelwijnen het bottelen in het produktiegebied in verband gebracht met het begrip kwaliteit. Zij heeft dan ook een verschillend regulerend bedrag toegepast, dat in casu 50% lager ligt dan het bedrag voor overeenkomstige ongebottelde wijn.

14 Uit de bijlage bij verordening nr. 648/86 blijkt inderdaad, dat bijzondere regulerende bedragen zijn vastgesteld voor witte tafelwijn en rode of rosé tafelwijn „in recipiënten met een inhoud van 0,75 liter of minder"; deze bedragen zijn slechts de helft van het laagste regulerende bedrag voor dezelfde wijn wanneer die in andere recipiënten, en met name als massagoed, wordt geleverd. Verzoeker heeft niet aangetoond waarom de Commissie onrechtmatig zou hebben gehandeld door de regulerende bedragen op basis van dit verschil aan te passen „voor de verschillende soorten wijn en aan de hand van kwaliteitsnormen" als bedoeld in artikel 123, lid 2, Toetredingsakte.

15 Bijgevolg kan de grief ontleend aan niet-naleving van de aanpassingsregel, niet worden aanvaard.

16 Verzoeker voert verder aan, dat bij de vaststelling van regulerende bedragen voor wijnen met benaming van oorsprong en voor de andere wijnbouwprodukten dan tafelwijnen, niet aan de daartoe gestelde voorwaarden was voldaan. Artikel 123, lid 2, Toetredingsakte bepaalt immers uitdrukkelijk, dat het mechanisme van regulerende bedragen voor de betrokken wijnbouwprodukten slechts wordt toegepast wanneer er gevaar bestaat voor verstoringen op de markt, welke voorwaarde ook voorkomt in artikel 3 van verordening nr. 480/86 van de Raad. Een dergelijk gevaar kan echter slechts worden vastgesteld na onderzoek van de ontwikkeling van het handelsverkeer en na berekening van de op de markt gehanteerde prijzen, welk onderzoek en welke berekeningen de Commissie achterwege zou hebben gelaten.

17 In haar verweerschrift heeft de Commissie enkel verklaard, dat de hoogte van de regulerende bedragen „is bepaald op basis van het gevaar voor verstoringen dat de betrokken wijnen opleverden" en dat derhalve, waar een hoger bedrag dan nul is vastgesteld, „dit is gebeurd omdat er gevaar voor verstoring bestond". Op de vraag van het Hof welke potentieel marktverstorende factoren in aanmerking zijn genomen voor de vaststelling en de berekening van het regulerende bedrag voor wijnen met benaming van oorsprong, heeft de Commissie alleen maar geantwoord, dat naar haar mening de verstoringen op de wijnmarkt kunnen worden veroorzaakt door twee factoren, namelijk de prijzen en de mogelijkheid van substitutie, die beide de graad van de mededinging en derhalve van verstoring aangeven. De Commissie heeft hieraan toegevoegd, dat zij het regulerende bedrag voor sommige droge likeurwijnen met benaming van oorsprong, onder meer sherry-wijnen, op nul heeft bepaald, omdat deze geen verstoringen op de markt van de Gemeenschap van Tien kunnen veroorzaken daar deze laatste uitsluitend zoete likeurwijnen voortbrengt.

18 Uit deze verklaringen blijkt, dat de Commissie bij de vaststelling van de regulerende bedragen voor de wijnen met benaming van oorsprong en voor de andere wijnbouwprodukten dan tafelwijnen is uitgegaan van de opvatting, dat er gevaar voor verstoringen bestaat zodra de mogelijkheid van onderlinge substitutie van Spaanse wijnen en in de Gemeenschap van Tien geproduceerde wijnen kan worden vastgesteld.

19 Deze stelling van de Commissie berust op een onjuiste opvatting van het begrip verstoring op de markt, die in feite neerkomt op het negeren van het verschil tussen de regeling voor tafelwijnen en die voor andere produkten van die sector. De Toetredingsakte voorziet weliswaar in de verplichte toepassing van het mecha-

nisme van regulerende bedragen bij de invoer van Spaanse tafelwijnen in de Gemeenschap van Tien, doch stelt de toepassing van dit mechanisme voor de andere produkten van de betrokken sector afhankelijk van de voorwaarde dat de invoer van die produkten verstoringen op de markt dreigt te veroorzaken. Door elke uitbreiding van de toepassing van het mechanisme van regulerende bedragen tot andere wijnbouwprodukten dan tafelwijnen afhankelijk te stellen van de bijzondere voorwaarde dat er gevaar voor verstoring bestaat, ziet artikel 123, lid 2, Toetredingsakte op een situatie waarin de invoer van deze produkten in de Gemeenschap van Tien aanleiding geeft of dreigt te geven tot ontwikkelingen, die het marktevenwicht daadwerkelijk in gevaar brengen. Hoe groot de vrijheid van de Commissie bij de beoordeling van dit gevaar ook moge zijn, zij kan zich niet gewoonweg baseren op een abstracte verwijzing naar de mogelijkheid van substitutie, zonder ook maar over enige concrete aanwijzing te beschikken dat er daadwerkelijk gevaar voor verstoring van het evenwicht of voor moeilijkheden bestaat.

20 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat niet was voldaan aan de voorwaarde van artikel 123, lid 2, sub b. Derhalve mist de vaststelling van de regulerende bedragen wettelijke grondslag, voor zover zij betrekking heeft op andere produkten dan tafelwijn. Mitsdien moeten de bijlage bij verordening nr. 648/86, alsmede verordening nr. 969/86 die bepaalde bij die bijlage vastgestelde bedragen wijzigt, gedeeltelijk worden nietigverklaard.

21 Daar verzoekers tweede middel enkel slaagt voorzover het betrekking heeft op andere produkten dan tafelwijn, moet ook het eerste middel, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften en het ontbreken van motivering, worden onderzocht. De grief betreffende het ontbreken van motivering heeft echter uitsluitend betrekking op de motivering van de regulerende bedragen voor wijnen met benaming van oorsprong. Hij behoeft derhalve niet meer te worden onderzocht.

22 Wat de schending van wezenlijke vormvoorschriften betreft, betoogt verzoeker dat in de laatste overweging van de twee bestreden verordeningen wordt verklaard dat de vastgestelde maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van het comité van beheer, terwijl dit comité ter zake geen enkel advies heeft uitgebracht, omdat geen voldoende meerderheid kon worden bereikt. Dit vormgebrek zou des te ernstiger zijn, daar de procedure van het comité van beheer in het onderhavige geval krachtens artikel 11 van verordening nr. 480/86 van de Raad verplicht is.

23 De Commissie geeft toe, dat het comité van beheer geen advies heeft uitgebracht en dat de verklaring in de consideransen van de twee verordeningen, dat het comité van beheer een gunstig advies heeft uitgebracht, onjuist is. Zij betoogt echter, dat deze omstandigheid de wettigheid van de verordeningen niet in geding kan brengen, daar de Commissie blijkens artikel 67 van verordening nr. 337/79 van de Raad van 5 februari 1979 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (PB 1979, L 54, blz. 1), waarnaar artikel 11 van verordening nr. 480/86 van de Raad verwijst, het aan het Comité van beheer voorgelegde ontwerp ook zonder gunstig advies van dit laatste mocht vaststellen.

24 Allereerst zij erop gewezen, dat verzoekers grief is ontleend aan een vormgebrek, te weten het feit dat de betrokken overwegingen een onwaarheid bevatten. Uit het verweerschrift van de Commissie blijkt dat dit verwijt gerechtvaardigd is.

25 Het vastgestelde vormgebrek kan echter niet leiden tot nietigverklaring van de twee bestreden verordeningen. Volgens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag levert slechts de schending van „wezenlijke" vormvoorschriften een grond voor onwettigheid van de betrokken handeling op. In het onderhavige geval kan de onjuiste verwijzing naar het advies van het comité van beheer niet als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift worden beschouwd. Uit het dossier blijkt immers, dat de voorgenomen maatregelen op regelmatige wijze waren voorgelegd aan het comité van beheer doch dat dit geen advies had kunnen formuleren. Volgens artikel 67 van de basisverordening kan evenwel enkel een advies van het comité van beheer dat niet overeenstemt met de door de Commissie voorgenomen maatregelen rechtsgevolgen meebrengen, in de zin dat de betrokken maatregelen aan de Raad worden voorgelegd. Ingeval het comité van beheer geen advies uitbrengt, zoals in casu, staat het de Commissie volledig vrij die maatregelen onder haar eigen verantwoordelijkheid vast te stellen. Het ontbreken van een advies van het comité van beheer kan dus geen gevolgen hebben voor de wettigheid van de aldus vastgestelde maatregelen.

26 Bijgevolg kan de grief ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften niet worden aanvaard.

27 Mitsdien moeten de verordeningen nrs. 648/86 en 969/86 van de Commissie worden nietigverklaard, voorzover daarbij regulerende bedragen voor andere wijnbouwprodukten dan tafelwijnen zijn vastgesteld, en moet het beroep voor het overige worden verworpen.

Kosten

28 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Wel kan het Hof overeenkomstig paragraaf 3, eerste alinea, van hetzelfde artikel de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig de verordeningen nrs. 648/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de regulerende bedragen voor het wijnoogstjaar 1985/86 bij invoer van bepaalde wijnbouwprodukten uit Spanje in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 (PB 1986, L 60, blz. 54), en 969/86 van de Commissie van 3 april 1986 tot wijziging van verordening nr. 648/86 (PB 1986, L 89, blz. 22), voor zover daarbij regulerende bedragen voor andere wijnbouwprodukten dan tafelwijnen zijn vastgesteld.

2) Verwerpt het beroep voor het overige.

3) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 oktober 1987.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president

G. Bosco

kamerpresident