URTEIL DES GERICHTSHOFES
20. Oktober 1987 *

In der Rechtssache 119/86

Königreich Spanien, vertreten durch den Generalsekretär für die Europäischen Gemeinschaften Luis Javier Casanova Fernandez als Bevollmächtigten, Beistände: Fernando Mansito Caballero, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, Jaime Folguera Crespo, stellvertretender Generaldirektor für die rechtliche Koordinierung von Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, Antonio Sainz de Vicuña Barroso, Leiter der Rechtsabteilung des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, Juan de Miguel Zaragoza, stellvertretender Generaldirektor für internationale rechtliche Zusammenarbeit im Justizministerium, und Rechtsanwalt Michel Waelbroeck; Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Direktor seines Juristischen Dienstes Antonio Sacchettini als Bevollmächtigten, Beistände: Arthur Brautigam, Hauptverwaltungsrat im Juristischen Dienst, und José Elizalde, Mitglied des Generalsekretariats; Zustellungsbevollmächtigter: J. Käser, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean-Claude Séché als Bevollmächtigten, Beistand: Carlos Palacio, Juristischer Dienst der Kommission; Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung

* Verfahrenssprache: Spanisch.

— der Verordnung Nr. 569/86 des Rates vom 25. Februar 1986 zur Festlegung der Grundregeln für die Anwendung des ergänzenden Handelsmechanismus (ABl. L 55, S. 106);

— der Verordnung Nr. 574/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus (ABl. L 57, S. 1);

— der Verordnung Nr. 624/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für Frühkartoffeln (ABl. L 60, S. 1);

— der Verordnung Nr. 641/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die in Anhang XXII der Beitrittsakte aufgeführten, in Portugal eingeführten Erzeugnisse des Sektors Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 60, S. 34);

— der Verordnung Nr. 643/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die in Anhang XXII der Beitrittsakte aufgeführten, nach Portugal eingeführten Erzeugnisse des Sektors lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 60, S. 39);

— der Verordnung Nr. 647/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die Erzeugnisse des Weinsektors (ABl. L 60, S. 50);

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten O. Due und G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 9. April 1987,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Juni 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Königreich Spanien hat mit Klageschrift, die am 27. Mai 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage auf Nichtigerklärung der folgenden Verordnungen erhoben:

— der Verordnung Nr. 569/86 des Rates vom 25. Februar 1986 zur Festlegung der Grundregeln für die Anwendung des ergänzenden Handelsmechanismus (ABl. L 55, S. 106);

— der Verordnung Nr. 574/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus (ABl. L 57, S. 1);

— der Verordnung Nr. 624/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für Frühkartoffeln (ABl. L 60, S. 1);

— der Verordnung Nr. 641/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die in Anhang XXII der Beitrittsakte aufgeführten, in Portugal eingeführten Erzeugnisse des Sektors Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. L 60, S. 34);

— der Verordnung Nr. 643/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die in Anhang XXII der Beitrittsakte aufgeführten, nach Portugal eingeführten Erzeugnisse des Sektors lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 60, S. 39);

— der Verordnung Nr. 647/86 der Kommission vom 28. Februar 1986 mit Durchführungsbestimmungen zum ergänzenden Handelsmechanismus für die Erzeugnisse des Weinsektors (ABl. L 60, S. 50).

A — Der Gegenstand des Rechtsstreits

2 Die Klage zielt auf die Feststellung, daß der Rat und die Kommission mit dem Erlaß der streitigen Vorschriften zur Anwendung des ergänzenden Handelsmechanismus, insbesondere mit der Einführung eines auf der Erteilung von Lizenzen und der Hinterlegung einer Kaution beruhenden Systems für die Ausfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Spanien nach den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr, die „Stand-still"-Regel (die jede neue einschränkende Maßnahme verbietet) sowie die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeit und der Gemeinschaftspräferenz verletzt haben.

3 Der auf den Güteraustausch zwischen der Gemeinschaft in ihrer Zusammensetzung am 31. Dezember 1985 und Spanien anwendbare ergänzende Handelsmechanismus, nachstehend als „EHM" bezeichnet, wurde durch Artikel 81 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. L 302, S. 23; nachstehend: „Beitrittsakte") geschaffen. Der EHM gilt vom 1. März 1986 bis zum 31. Dezember 1995; ihm unterliegendie in Artikel 81 Absatz 2 der Beitrittsakte aufgezählten Erzeugnisse. Was die Einfuhren aus Spanien in die Zehnergemeinschaft betrifft, so handelt es sich um die Erzeugnisse des Weinsektors, die von der gemeinsamen Marktorganisation für diesen Sektor erfaßt werden, um die unter die Tarifstelle 07.01 A II des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Frühkartoffeln sowie um die Erzeugnisse des Obst- und Gemüsesektors, die von der gemeinsamen Marktorganisation für diesen Sektor erfaßt werden. Die letztgenannte Gruppe von Erzeugnissen unterliegt dem EHM jedoch erst ab 1. Januar 1990.

4 Artikel 83 der Beitrittsakte sieht vor, daß auf der Grundlage einer für jedes Wirtschaftsjahr sowie für jedes Erzeugnis oder jede Erzeugnisgruppe erstellten Vorbilanz ein voraussichtlicher Zeitplan für die Entwicklung des Handels festgelegt und ein „Richtplafond für die Einfuhr" festgesetzt wird. Die aufeinanderfolgenden Richtplafonds sind so festzusetzen, daß sie im Verhältnis zu den traditionellen Handelsströmen jeweils einen gewissen Anstieg aufweisen, „mit dem eine reibungslose, schrittweise Öffnung des Marktes gewährleistet wird und mit dem sichergestellt wird, daß bei Ablauf des Zeitraums der Anwendung von Übergangsmaßnahmen der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft in vollem Umfang verwirklicht ist" (Artikel 83 Absatz 2 Unterabsatz 1). Zu diesem Zweck wird ein jährlicher Steigerungssatz für die Richtplafonds bestimmt.

5 Gemäß Artikel 85 der Beitrittsakte können Sicherungsmaßnahmen getroffen werden, wenn „bei Prüfung der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels festgestellt wird, daß die getätigten oder voraussichtlichen Einfuhren bedeutend angestiegen sind, und ... diese Lage dazu führt, daß der Richtplafond für die Einfuhr des Erzeugnisses im laufenden Wirtschaftsjahr oder in einem Teil desselben erreicht oder überschritten wird". Was die Art der Sicherungsmaßnahmen betrifft, so unterscheidet Artikel 85 zwischen vorsorglichen und endgültigen Maßnahmen; letztere können insbesondere entweder in einer Revision des Richtplafonds oder in der Begrenzung oder Aussetzung der betroffenen Einfuhren bestehen.

6 Die Verordnung Nr. 569/86 des Rates, die erste der angefochtenen Verordnungen, legt die Grundregeln für die Anwendung des EHM fest. Ihren Begründungserwägungen zufolge ist es der Zweck des EHM, die Entwicklung des Handels verfolgen zu können und die in der Beitrittsakte vorgesehenen, aufgrund dieser Entwicklung notwendig werdenden Maßnahmen anzuwenden. Artikel 1 der Verordnung bestimmt, daß die dem EHM unterliegenden Erzeugnisse nur gegen Vorlage einer „EHM-Lizenz", die für die aus Spanien in die Zehnergemeinschaft eingeführten Erzeugnisse von den spanischen Behörden zu erteilen ist, in den freien Verkehr überführt werden können. Die Erteilung der Lizenz ist von der Stellung einer Sicherheit abhängig, die die Einhaltung der Verpflichtung zur Überführung des Erzeugnisses in den freien Verkehr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz gewährleistet; die Sicherheit verfällt ganz oder teilweise, wenn die Maßnahme innerhalb dieser Frist nicht oder nur zum Teil durchgeführt wird.

7 Die übrigen angefochtenen Verordnungen legen die Einzelheiten der Anwendung der durch die Verordnung Nr. 569/86 eingeführten Regelung fest. Die Verordnung Nr. 574/86 der Kommission insbesondere bestimmt die Voraussetzungen für die Erteilung und die Gültigkeit der EHM-Lizenzen; die anderen Verordnungen enthalten besondere Vorschriften für bestimmte Erzeugnisse oder Gruppen von Erzeugnissen.

8 Wegen einer ausführlicheren Darstellung der Bestimmungen der Beitrittsakte und der streitigen Verordnungen sowie wegen des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

9 Der Kläger macht sechs Klagegründe geltend, deren erster eine mangelnde Begründung der Verordnung Nr. 569/86 des Rates rügt. Dieser Klagegrund ist im

Anschluß an diejenigen Gründe zu prüfen, die sich auf die angebliche Rechtswidrigkeit der gesamten von der Verordnung Nr. 569/86 eingeführten Regelung stützen. Diese Regelung wird beanstandet, weil sie gegen die Vorschriften über den freien Warenverkehr, gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit, gegen die „Stand-still"-Klauseln des EWG-Vertrags sowie schließlich gegen den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz verstoße.

B — Der freie Warenverkehr

10 Der Kläger legt dar, daß die Bestimmungen des Artikels 30 EWG-Vertrag Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation seien, daß sie jeglicher Regelung entgegenstünden, die geeignet wäre, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell, zu behindern, und daß dieses Verbot seit dem 1. Januar 1986 für den Handel zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft gelte, wie aus Artikel 42 der Beitrittsakte hervorgehe. Zwar ließen die Vorschriften dieser Akte über die landwirtschaftlichen Erzeugnisse vorübergehend einige spezifische Beschränkungen zu; keine dieser Vorschriften sei jedoch im vorliegenden Fall anwendbar.

11 Des näheren führt der Kläger aus, die Beitrittsakte gestatte nicht die Einführung eines allgemein anwendbaren, auf der Erteilung von Lizenzen und der Hinterlegung von Kautionen beruhenden Systems, wie es die angefochtenen Verordnungen vorsähen. Der EHM erlaube es den Gemeinschaftsorganen, einschränkende — vorsorgliche oder endgültige — Maßnahmen zu treffen, wenn sich der Handel zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft dergestalt entwickele, daß der Richtplafond für die Einfuhr erreicht oder überschritten zu werden drohe; er ziele jedoch nicht darauf ab, daß einschränkende Maßnahmen sogar vor Eintreten einer solchen Lage erlassen werden könnten.

12 Schließlich betont der Kläger, die von den umstrittenen Verordnungen geschaffene Regelung sei insbesondere deswegen einschränkender Natur, weil sie sowohl die Vorlage der EHM-Lizenz als auch die Hinterlegung einer entsprechenden Kaution zur Bedingung für die Überführung der Waren in den freien Verkehr des einführenden Staates mache, weil sie es gestatte, die EHM-Lizenzen während des Jahres stufenweise zu erteilen, und weil sie die Möglichkeit eröffne, die Erteilung der Lizenzen auf bestimmte Erzeugnisse eines Sektors zu beschränken, bevor der Richtplafond für die Einfuhr des betroffenen Erzeugnisses erreicht worden sei.

13 Rat und Kommission entgegnen, die Bestimmungen der Beitrittsakte über den EHM bedeuteten eine vorübergehende Abweichung von den Regeln des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr. Zu entscheiden sei daher nicht die Frage, ob die für die Durchführung des EHM gewählte Regelung den innergemeinschaftlichen Handel einschränke, sondern ob sie eine Rechtsgrundlage in der Beitrittsakte finde.

14 Hierzu vertreten die beklagten Organe die Auffassung, das durch die angefochtenen Verordnungen geschaffene System der Lizenzen und Kautionen bilde einen Bestandteil des EHM, da dieser nur auf der Grundlage zuverlässiger und aktueller Auskünfte funktionieren könne. Im übrigen sei dem weiten Ermessen Rechnung zu tragen, über das die Gemeinschaftsorgane auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik mit Rücksicht auf die ihnen durch den EWG-Vertrag in diesem Bereich übertragenen Aufgaben verfügten.

15 Wie die beklagten Organe zutreffend ausgeführt haben, muß der Gerichtshof zunächst prüfen, ob das vom Kläger beanstandete Lizenz- und Kautionssystem Bestandteil der in der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangsmaßnahmen ist. Wenn das der Fall sein sollte, könnte dieses System nämlich im Grundsatz nicht deshalb beanstandet werden, weil es mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags und der Beitrittsakte über den freien Warenverkehr unvereinbar sei.

16 Gemäß den Bestimmungen der Artikel 81, 83 und 85 der Beitrittsakte spielen bei der Durchführung des EHM drei Faktoren eine Rolle: die Festsetzung von Richtplafonds für die Einfuhr, die Prüfung der Entwicklung des Handels zwischen den beitretenden Staaten und der Zehnergemeinschaft und der eventuelle Erlaß vorsorglicher oder endgültiger, in den Warenaustausch eingreifender Maßnahmen. In ihrer Gesamtheit sollen diese drei Faktoren, wie Artikel 83 Absatz 2 klarstellt, einen schrittweisen Übergang zur vollständigen Verwirklichung des freien Warenverkehrs bis zum Ablauf des Anwendungszeitraums des EHM gestatten.

17 Damit der EHM die Rolle spielen kann, die ihm die Beitrittsakte zuweist, muß die Prüfung der Entwicklung des Handels es der Kommission gestatten, rechtzeitig und in voller Kenntnis aller Umstände zu handeln. Hieraus ergibt sich, daß diesem Organ zuverlässige und unverzüglich eingehende Informationen über die Warenströme zur Verfügung stehen müssen. Die Märkte der vom EHM erfaßten Erzeugnisse können nämlich plötzlichen Schwankungen unterliegen, wie der Kläger im übrigen anerkennt.

18 Zu diesem Punkt haben Rat und Kommission geltend gemacht, daß statistische Angaben nur mit fühlbarer Verspätung zur Kenntnis der Kommission gelangten und daß eine Regelung der bloßen Meldung der getätigten Einfuhren bei Fehlen jeder Durchführungsgarantie nicht das erforderliche Maß an Gewißheit bieten würde. Nach Ansicht des Rates hat die Erfahrung der Gemeinschaft gezeigt, daß das einzige Mittel, um das wirksame Funktionieren eines auf der Erteilung von Lizenzen beruhenden Überwachungssystems sicherzustellen, darin bestehe, die Erteilung der Lizenzen an die Stellung einer Kaution zu koppeln.

19 Diesem Vorbringen der beklagten Organe ist zuzustimmen. Es ist nicht nachgewiesen worden, daß die Kautionsregelung einen anderen Zweck hätte, als zu gewährleisten, daß die Einfuhren, für die die Lizenzen beantragt wurden, auch tatsächlich durchgeführt werden, wobei die Gemeinschaftsbehörden von dieser Durchführung Kenntnis haben müssen, um die Entwicklung des Handels auf der Grundlage verläßlicher und unverzüglich eingehender Angaben überwachen zu können.

20 Aus Vorstehendem ergibt sich, daß die vom Kläger beanstandete Lizenz- und Kautionsregelung als Bestandteil der in der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangsmaßnahmen anzusehen ist.

21 Dieses Ergebnis bedeutet allerdings nicht, daß alle in den Verordnungen des Rates und der Kommission festgelegten Einzelheiten des Überwachungssystems notwendigerweise jeglicher Kritik unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes des freien Warenverkehrs entzogen wären. In dieser Beziehung macht der Kläger im besonderen auf Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 569/86 aufmerksam, wonach die Erteilung der EHM-Lizenzen auf bestimmte Erzeugnisse eines Sektors beschränkt werden und während des Jahres stufenweise erfolgen kann. Eine solche Möglichkeit schränke die kaufmännische Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer im Handel zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft erheblich ein, selbst wenn die für die betroffenen Erzeugnisse vorgesehenen mengenmäßigen Höchstgrenzen noch nicht erreicht worden seien.

22 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Die Beschränkung der Erteilung der Lizenzen auf bestimmte Erzeugnisse eines Sektors kann keine Störung des Handels bewirken; eine solche Beschränkung hätte im Gegenteil zur Folge, daß die übrigen Erzeugnisse des betroffenen Sektors ohne Lizenz in die Zehnergemeinschaft eingeführt werden können. Was die stufenweise Erteilung der Lizenzen während des

Jahres betrifft, so ist darauf hinzuweisen, daß gemäß Artikel 83 Absatz 2 der Beitrittsakte im Rahmen des Gesamtrichtplafonds Plafonds für die einzelnen Abschnitte des betreffenden Wirtschaftsjahres festgelegt werden können. Wie der Rat dargelegt hat, kann die stufenweise Erteilung der Lizenzen während des Jahres die sich hieraus ergebende Regelung abmildern, und der Kläger hat nicht dargetan, daß diese Möglichkeit Anlaß zu einer willkürlichen Praxis geben würde.

23 Der Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs ist nach alledem zurückzuweisen.

C — Die Rechtssicherheit

24 Der Kläger behauptet, das durch die angefochtenen Verordnungen eingeführte Rechtssystem schaffe für die Wirtschaftsteilnehmer eine tiefgreifende Unsicherheit über die Möglichkeit, die geplanten Ausfuhren tatsächlich zu tätigen. Der Kläger stützt dieses Vorbringen insbesondere auf folgende Umstände:

— der spanische Exporteur werde genötigt, sich auf die zügige Mitwirkung seines Vertragspartners zu verlassen, da die Kaution erst freigegeben werde, nachdem der Importeur das ordnungsgemäß mit dem Sichtvermerk der Zollbehörde des Einfuhrstaates versehene Exemplar Nr. 1 der EHM-Lizenz zurückgegeben habe;

— die mit der EHM-Lizenz verbundenen Rechte seien insoweit unsicher, als sie nach freiem Ermessen für einen oder mehrere Mitgliedstaaten widerrufen werden könnten;

— der Abschluß zahlreicher Geschäftsverträge sei vom Zufall abhängig, da die EHM-Lizenz erst nach Ablauf einer fünftägigen Wartefrist erteilt werde und die Wirtschaftsteilnehmer daher gezwungen seien, fast eine Woche zu warten, bevor sie das Geschäft, um das es gehe, realisieren könnten.

25 Der Hinweis auf die obligatorische Mitwirkung des in einem Mitgliedstaat der Zehnergemeinschaft ansässigen Importeurs findet keine Grundlage in den anwendbaren Bestimmungen. Dieses Sachgebiet ist in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/86 der Kommission geregelt, wonach der Nachweis für die Überführung in den freien Verkehr auf verschiedene Weise erbracht werden kann, nämlich entweder durch die Vorlage des mit dem Sichtvermerk der Zollbehörde versehenen Exemplars Nr. 1 der Lizenz oder durch die Vorlage der entsprechenden Zoll-

bescheinigung oder einer — durch die betreffende Zollstelle beziehungsweise die Dienststellen des Mitgliedstaates, in dem die Überführung in den freien Verkehr erfolgt, beglaubigten — Abschrift dieser Bescheinigung.

26 Die Rüge, die sich gegen die Möglichkeit wendet, die Lizenz nach freiem Ermessen mit Wirkung für einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu widerrufen, betrifft die Anwendung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 569/86 des Rates. Absatz 1 dieses Artikels bestimmt, daß die Erteilung der EHM-Lizenzen beschränkt oder ausgesetzt werden kann, wenn die Marktlage die Beschränkung oder Aussetzung der Einfuhr auf dem Markt des betreffenden Mitgliedstaats erfordert. Artikel 6 der Verordnung zählt die Gesichtspunkte auf, denen bei der Beurteilung der Lage auf dem Markt eines Mitgliedstaats, in dem der EHM angewandt wird, im einzelnen Rechnung zu tragen ist. Artikel 5 Absatz 2 sieht insbesondere vor, daß „in einem derartigen Fall" angeordnet werden kann, daß die erteilten Lizenzen nur in einem anderen als dem durch die Anwendung von Artikel 5 Absatz 1 betroffenen Mitgliedstaat gelten. Hieraus folgt, wie der Rat zutreffend vorgetragen hat, daß die Einfuhr nicht nach freiem Ermessen beschränkt oder ausgesetzt werden kann, sondern nur bei Vorliegen bestimmter, in Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 der Verordnung Nr. 569/86 näher geregelter Voraussetzungen.

27 Was die für die Erteilung der EHM-Lizenzen vorgesehene Frist von fünf Arbeitstagen betrifft, so steht fest, daß eine Frist von fünf oder drei Tagen ebenfalls im Rahmen anderer Regelungen vorgesehen wurde, die die Einfuhr von Waren betreffen, bei denen es sich als notwendig herausgestellt hat, die Entwicklung der Einfuhren besonders aufmerksam zu verfolgen, um die tatsächliche oder mögliche Gefahr einer Störung des betroffenen Marktes beurteilen zu können. Die Anordnung einer solchen Frist zwischen Beantragung und Erteilung der Lizenz verfolgt ein rechtmäßiges Ziel, nämlich den Erlaß geeigneter Maßnahmen im Fall einer Störung oder der Gefahr einer Störung des Marktes zu erleichtern.

28 Der Kläger macht weiterhin geltend, die Fünftagefrist sei ein besonders schwerwiegendes Hindernis für die Entwicklung des Handels, wenn es um verderbliche Lebensmittel wie Obst und Gemüse gehe, die oft binnen 24 oder 48 Stunden ausgeführt werden müßten.

29 Hierzu ist festzustellen, daß die Lizenz gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 624/86 bei Frühkartoffeln unverzüglich auszustellen ist; diese sind das einzige verderbliche Erzeugnis, auf das der EHM gegenwärtig anwendbar ist, da Obst und

Gemüse ihm erst ab 1. Januar 1990 unterworfen sind. Selbst wenn die Rüge des Klägers hinsichtlich der verderblichen Lebensmittel berechtigt sein könnte, so vermag die bloße Möglichkeit der Anwendung der streitigen Frist auf derartige Erzeugnisse somit die fragliche Bestimmung nicht rechtswidrig zu machen. Diese Frist gilt nämlich, ebenso wie alle übrigen in der Verordnung Nr. 574/86 vorgesehenen gemeinsamen Einzelheiten der Anwendung des EHM, „unbeschadet abweichender Vorschriften in den besonderen Gemeinschaftsregelungen für bestimmte Erzeugnisse", wie es in Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung heißt.

30 Die Rüge der Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit kann daher keinen Erfolg haben.

D — Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

31 Der Kläger führt aus, das Lizenz- und Kautionssystem sei ein überflüssiger Mechanismus und stehe jedenfalls in einem Mißverhältnis zu dem verfolgten Zweck. Zur Unterstützung dieses Vorbringens trägt er zunächst eine Reihe von Erwägungen vor, die auf die geltend gemachte Verletzung von Artikel 30 EWG-Vertrag und die angeblich besonders einschränkende Natur der Kautionsregelung gegründet sind. Dieses Vorbringen ist bereits oben geprüft worden.

32 Der Kläger betont weiterhin, der unverhältnismäßig einschneidende Charakter der durch die angefochtenen Verordnungen geschaffenen Regelung gehe auch aus einem Vergleich mit anderen innergemeinschaftlichen Überwachungsmaßnahmen hervor, vor allem mit denjenigen, die aufgrund von Artikel 115 EWG-Vertrag für aus Drittländern stammende, in der Gemeinschaft in den freien Verkehr gebrachte Erzeugnisse getroffen würden. Diese Maßnahmen seien weniger hart, da sie nicht die Hinterlegung einer Kaution vorsähen.

33 Dieser Vergleich ist nicht schlüssig. Artikel 115 des Vertrages führt keine Regelung zur Überwachung des Handels ein, sondern verleiht der Kommission die Befugnis, unter den von ihm genau beschriebenen Umständen die Mitgliedstaaten zu Schutzmaßnahmen zu ermächtigen, „deren Bedingungen und Einzelheiten sie festlegt".

34 Der Kläger beanstandet ferner die Bestimmungen von Artikel 2 Absätze 2 und 5 der Verordnung Nr. 574/86, wonach die aus der EHM-Lizenz erwachsenden Rechte ausschließlich der in den Formularen als Inhaber bezeichneten Person zustehen und nur ein einziges Mal übertragen werden können, während der Übernehmer sein Recht nicht zurückübertragen kann. Diese Begrenzung der Möglichkeit einer Übertragung der Lizenz stelle eine den Wirtschaftsteilnehmern aufgenötigte Einschränkung dar, die jeder Berechtigung entbehre.

35 Hierzu ist festzustellen, daß die insoweit vom Kläger beanstandeten Vorschriften in dem Sinne allgemeine Geltung haben, daß sie Teil der für die Behandlung von Einfuhrlizenzen vorgesehenen allgemeinen Regelung sind, wie insbesondere aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 338, S. 1) hervorgeht. Wie die Begründungserwägungen dieser Verordnung erkennen lassen, entspricht die Begrenzung der Übertragungsmöglichkeiten dem Bestreben, die ordnungsgemäße administrative Handhabung des Lizenzsystems zu erleichtern.

36 Im gleichen Zusammenhang führt der Rat noch aus, der EHM sei ein seiner Struktur nach vielschichtiger und wegen seiner möglichen Folgen wichtiger Mechanismus. Aus eben diesem Grunde hätten die Gemeinschaftsorgane für die angemessene Überwachung des Handels auf eine bewährte und den Wirtschaftsteilnehmern wohlvertraute Regelung zurückgegriffen.

37 Angesichts all dieser Umstände ist der Gerichtshof zu der Überzeugung gelangt, daß die Beschränkung der Übertragbarkeit der EHM-Lizenzen auf das Bestreben zurückzuführen ist, soweit wie irgend möglich die Verläßlichkeit der in der Lizenz enthaltenen Angaben zu gewährleisten, und zwar in Übereinstimmung mit einer Regelung, die sich bereits bewährt hatte. Unter diesen Umständen läßt sich nicht sagen, daß jene Beschränkung in einem Mißverhältnis zu dem von ihr verfolgten rechtmäßigen Zweck stehe.

38 Die auf eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gestützten Rügen sind daher zurückzuweisen.

E — Die „Stand-still"-Verpflichtung

39 Mit diesem Klagegrund trägt der Kläger eine Reihe von Argumenten vor, die sich darauf gründen, daß die angefochtenen Verordnungen für zwei der drei vom EHM erfaßten Erzeugnisgruppen, nämlich Obst und Gemüse einerseits sowie Frühkartoffeln andererseits, eine Regelung eingeführt habe, die für die spanischen Einfuhren in die Zehnergemeinschaft einschränkender sei als die zuvor anwendbare Regelung. Vor dem Beitritt seien lediglich die Erzeugnisse des Weinsektors einem Lizenz- und Kautionssystem unterworfen gewesen. Dadurch, daß die beklagten Organe die beiden anderen Erzeugnisgruppen der gleichen Regelung unterworfen hätten, hätten sie die in Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag niedergelegte „Stand-still"-Verpflichtung verletzt.

40 Hierzu ist erneut darauf hinzuweisen, daß die umstrittene Regelung Bestandteil eines übergangsweise geltenden Mechanismus ist, der in der Beitrittsakte vorgesehen ist und eine Abweichung von den normalerweise auf den innergemeinschaftlichen Handel anwendbaren Vorschriften darstellt. Um beurteilen zu können, ob die zur Durchführung des EHM getroffenen Maßnahmen rechtmäßig sind, muß geprüft werden, ob sie von den einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte gedeckt werden. Diese Prüfung, die bereits Gegenstand früherer Ausführungen war, hat aber gezeigt, daß dies in der Tat der Fall ist.

41 Infolgedessen muß auch dem auf die „Stand-still"-Regel gestützten Klagegrund der Erfolg versagt bleiben.

F — Die Gemeinschaftspräferenz

42 Nach Ansicht des Klägers versetzt die Lizenz- und Kautionsregelung die spanischen Erzeugnisse in die Lage der aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse, obwohl Spanien seit dem 1. Januar 1986 Vollmitglied der Gemeinschaft sei. Der Kläger macht im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes erneut geltend, daß die frühere Regelung für Obst und Gemüse sowie für Frühkartoffeln weniger einschränkend gewesen sei. Hieraus ergebe sich eine Verletzung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz.

43 Zunächst ist klarzustellen, daß sich der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz im vorliegenden Rechtsstreit nur darauf beziehen kann, in welcher Lage sich die spanischen Erzeugnisse gegenüber den Erzeugnissen aus Drittländern nach dem Bei-

tritt befinden. Die Ausführungen des Klägers zur Lage vor dem Beitritt sind daher nicht schlüssig, da die Gemeinschaft nicht gehalten war, diese Lage unverändert fortbestehen zu lassen.

44 Die Beitrittsakte verbürgt in der Tat die Gemeinschaftspräferenz, indem sie in ihrem Artikel 85 Absatz 4 bestimmt, daß die Anwendung des EHM in keinem Fall dazu führen darf, daß Erzeugnisse aus den neuen Mitgliedstaaten, die diesem Mechanismus unterworfen sind, weniger günstig behandelt werden als diejenigen Erzeugnisse, die aus dritten Ländern stammen, die die Meistbegünstigung erhalten.

45 Diese Bestimmung wird durch die angefochtenen Verordnungen nicht verletzt. Artikel 3 der Verordnung Nr. 569/86 erstreckt die für bestimmte Erzeugnisgruppen geltende Regelung zur Überwachung des Handels auf die in der Gemeinschaft in den freien Verkehr gebrachten Erzeugnisse aus Drittländern. Aus Artikel 6 der gleichen Verordnung geht hervor, daß bei der Beurteilung der Marktlage in einem Mitgliedstaat den aus Drittländern stammenden Erzeugnissen Rechnung zu tragen ist. Infolgedessen werden die Einfuhren spanischer Erzeugnisse gegenüber denen von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern nicht benachteiligt.

46 Was die Lage bei den aus Drittländern stammenden Frühkartoffeln betrifft, die der Kläger besonders hervorgehoben hat, so geht dessen Argumentation dahin, daß die Einfuhren dieser Erzeugnisse in die Gemeinschaft zwar Gegenstand staatlicher mengenmäßiger Beschränkungen sein könnten, aber keiner Lizenz- und Kautionsregelung unterlägen. Der Kläger hat jedoch nicht dargetan, inwieweit die Einfuhr von spanischen Frühkartoffeln in die Gemeinschaft nach dem 1. März 1986, dem Datum des Inkrafttretens des EHM, noch mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen werden könnten und tatsächlich unterworfen gewesen wären.

47 Der auf die Verkennung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz gestützte Klagegrund kann daher keinen Erfolg haben.

G — Die fehlende Begründung

48 Dieser Klagegrund bezieht sich auf diejenige Begründungserwägung der Verordnung Nr. 569/86, in der es heißt, „die in den Verhandlungen vereinbarten ergänzenden Leitlinien" umfaßten „Angaben zur Abwicklung des EHM"; diese Angaben sehen zufolge der genannten Erwägung die Erteilung von Lizenzen einschließ-

lich der Leistung einer Sicherheit vor, die die Durchführung der Geschäfte gewährleistet, für die diese Lizenzen beantragt worden sind.

49 Der Kläger führt aus, entgegen dieser Behauptung sei die Konferenz, in der über den Inhalt der Beitrittsakte verhandelt worden sei, nicht zu einer Einigung über die Einführung eines Lizenz- und Kautionssystems gekommen, da sich die spanischen Unterhändler der hierzu von der Gemeinschaft eingenommenen Haltung widersetzt hätten. Unter diesen Umständen habe sich die Konferenz damit begnügt, eine einseitige Erklärung der Delegation der Gemeinschaft in das Protokoll aufzunehmen. Diese Erklärung enthalte die „ergänzenden Leitlinien" zur Abwicklung des EHM, auf den sich die in Rede stehende Begründungserwägung der Verordnung Nr. 569/86 beziehe, aber sie sei nicht „in den Verhandlungen vereinbart" worden, da Spanien sich ja gerade dagegen gewehrt habe, daß eine gemeinsame Erklärung in die Beitrittsakte oder das Protokoll der Konferenz aufgenommen würde.

50 Der Rat räumt ein, daß Spanien in den Verhandlungen der Einführung eines Lizenz- und Kautionssystems als Teil der Überwachungsregelung für den EHM nicht zugestimmt habe. Er macht jedoch geltend, daß die streitige Begründungserwägung lediglich von „Leitlinien" spreche, die „Angaben" enthielten; dieser Ausdrucksweise dürfe man keine rechtliche Bedeutung beimessen. Außerdem erkennt der Rat zwar an, daß das Wort „vereinbarten" Verwirrung stiften könnte, wenn man es als Ausdruck einer Übereinkunft zwischen sämtlichen vertragschließenden Parteien auffaßte, ist aber dennoch der Auffassung, daß sich in den Verhandlungen gewisse Leitlinien hinsichtlich des Rahmens für die Anwendung des EHM herauskristallisiert hätten und daß diese Tendenzen Spanien nicht verborgen geblieben seien.

51 Diese Erörterungen zeigen, daß die streitige Begründungserwägung einen tatsächlichen Irrtum enthält. Dieser Formfehler kann jedoch nicht zur Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 569/86 führen, da die übrigen Erwägungen dieser Verordnung bereits für sich genommen eine ausreichende Begründung für die Einführung der in der Verordnung vorgesehenen Überwachungsregelung enthalten.

52 Somit kann der Klagegrund der irrigen Begründung, obwohl zutreffend, nicht zur Nichtigerklärung der streitigen Verordnung führen.

53 Aus alledem geht hervor, daß die Klage in ihrer Gesamtheit abzuweisen ist.

Kosten

54 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Da der Kläger mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. Oktober 1987.

Der Kanzler

P. Heim

In Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

G. Bosco

Kammerpräsident