DOMSTOLENS DOM
20. oktober 1987 *

I sag 119/86,

Kongeriget Spanien, ved chefen for generalsekretariatet for EF-spørgsmål Luis Javier Casanova Fernandez, 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, chef for Udenrigsministeriets retsafdeling Antonio Sainz de Vicuña Barroso, vicegeneraldirektør for international retssamarbejde i Justitsministeriet Juan de Miguel Zaragoza og advokat Michel Waelbroeck og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6 Boulevard Emmanuel Servais,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber, ved direktør for Rådets Juridiske Tjeneste Antonio Sacchettini, ekspeditionssekretær i Rådets Juridiske Tjeneste Arthur Brautigam og José Elizalde, Rådets Generalsekretariat, og med valgt adresse i Luxembourg hos J. Käser, direktør for Den Juridiske Tjeneste ved Den Europæiske Investeringsbank, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

og

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,

sagsøgte,

angående en påstand om annullation af:

* Processprog: Spansk.

— Rådets forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 55, s. 106),

— Kommissionens forordning nr. 574/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 57, s. 1),

— Kommissionens forordning nr. 624/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse af de nærmere bestemmelser for anvendelsen af den supplerende mekanisme for samhandelen for så vidt angår nye kartofler (EFT L 60, s. 1),

— Kommissionens forordning nr. 641/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, der indføres til Portugal og er omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 34),

— Kommissionens forordning nr. 643/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen med levende planter og blomsterdyrkningens produkter som omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 39), og

— Kommissionens forordning nr. 647/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den supplerende mekanisme for samhandelen med vinprodukter (EFT L 60, s. 50),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af den fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformændene O. Due og G. C. Rodríguez Iglesias, og 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 27. maj 1986, har Kongeriget Spanien i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af følgende forordninger:

— Rådets forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 55, s. 106),

— Kommissionens forordning nr. 574/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen (EFT L 57, s. 1),

— Kommissionens forordning nr. 624/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse af de nærmere bestemmelser for anvendelsen af den supplerende mekanisme for samhandelen for så vidt angår nye kartofler (EFT L 60, s. 1),

— Kommissionens forordning nr. 641/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen for så vidt angår produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, der indføres til Portugal og er omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 34),

— Kommissionens forordning nr. 643/86 af 28. februar 1986 om gennemførelsesbestemmelser til den supplerende mekanisme for samhandelen med levende planter og blomsterdyrkningens produkter som omhandlet i bilag XXII til tiltrædelsesakten (EFT L 60, s. 39), og

— Kommissionens forordning nr. 647/86 af 28. februar 1986 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelserne til den supplerende mekanisme for samhandelen med vinprodukter (EFT L 60, s. 50).

A — Tvistens genstand

2 Kongeriget Spanien ønsker fastslået, at Rådet og Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelserne til den supplerende mekanisme for samhandelen, og navnlig ved at foreskrive en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse ved eksport af visse landbrugsprodukter fra Spanien til Fællesskabets andre medlemsstater, har tilsidesat bestemmelserne i EØF-Traktaten om frie varebevægelser, »standstill«-princippet (der er til hinder for enhver ny restriktion) såvel som retssikkerheds- og proportionalitetsprincipperne samt princippet om fællesskabspræferencen.

3 Den supplerende mekanisme for samhandelen mellem Fællesskabet i dets sammensætning den 31. december 1985 og Spanien — herefter benævnt »SMS« — er indført ved artikel 81 i Akten vedrørende Vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals Tiltrædelse og Tilpasningerne af Traktaterne (EFT L 302, s. 23; herefter benævnt tiltrædelsesakten). SMS gælder fra den 1. marts 1986 til den 31. december 1995 og omfatter de i tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 2, anførte produkter. For så vidt angår indførsler fra Spanien til De Ti, er der tale om produkter fra vinsektoren, der er omfattet af den fælles markedsordning for disse produkter, nye kartofler henhørende under pos. 07.01 A II i Den Fælles Toldtarif og produkter fra frugt- og grønsagssektoren, der er omfattet af den fælles markedsordning for disse produkter. På den sidstnævnte produktgruppe finder SMS dog først anvendelse fra den 1. januar 1990.

4 I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 83 skal der på grundlag af en foreløbig opgørelse for hvert produktionsår og for hvert enkelt produkt eller gruppe af produkter udarbejdes en foreløbig tidsplan for udviklingen i samhandelen og herved fastsættes et »vejledende importloft«. Den successive fastsættelse af de vejledende lofter skal udvise en vis progression i forhold til de traditionelle handelsstrømme, således at der sikres »en harmonisk og gradvis åbning af markedet og en fuldstændig gennemførelse af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne« (artikel 83, stk. 2, afsnit 1). Med henblik herpå fastsættes en årlig progressionssats for de vejledende lofter.

5 I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 85 kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger, »såfremt undersøgelsen af udviklingen i samhandelen inden for Fællesskabet viser en markant stigning i de faktiske eller forventede indførsler, og hvis denne situation fører til, at det vejledende loft for indførsel af produktet for det løbende produktionsår eller en del af dette nås eller overskrides«. Med hensyn til indholdet af beskyttelsesforanstaltningerne sondrer artikel 85 mellem midlertidige og endelige foranstaltninger; de sidstnævnte kan bl. a. indebære en revision af det vejledende loft eller en begrænsning eller suspension af de pågældende indførsler.

6 Den første af de anfægtede forordninger, Rådets forordning nr. 569/86, fastsætter de almindelige gennemførelsesbestemmelser for SMS. Det fremgår af forordningens betragtninger, at formålet med SMS er at følge udviklingen i samhandelen og anvende de foranstaltninger i tiltrædelsesakten, som denne udvikling måtte nødvendiggøre. I henhold til forordningens artikel 1 kan produkter omfattet af SMS kun overgå til frit forbrug mod fremlæggelse af et »SMS-certifikat«, som udstedes af de spanske myndigheder for spanske produkter, der indføres til De Ti. Udstedelsen af certifikatet sker på betingelse af, at der stilles en sikkerhed som garanti for, at forpligtelsen til at lade produktet overgå til frit forbrug i certifikatets gyldighedsperiode overholdes; sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis forretningen ikke gennemføres inden for denne frist eller kun gennemføres delvis.

7 De andre anfægtede forordninger fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til den ordning, der er indført ved forordning nr. 569/86. Således fastsætter Kommissionens forordning nr. 574/86 de nærmere bestemmelser vedrørende udstedelse af SMS-certifikater og om disses gyldighedsperiode; de andre forordninger vedrører de særlige gennemførelsesbestemmelser for visse produkter eller grupper af produkter.

8 Vedrørende bestemmelserne i tiltrædelsesakten og i de omtvistede forordninger samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Kongeriget Spanien har anført seks anbringender, først at Rådets forordning nr. 569/86 er behæftet med en begrundelsesmangel. Dette anbringende skal gennem-

gås efter anbringenderne om, at den ved forordning nr. 569/86 indførte ordning som helhed er ulovlig. Ordningen anfægtes med den begrundelse, at den strider mod henholdsvis bestemmelserne om frie varebevægelser, retssikkerheds- og proportionalitetsprincipperne, »standstill«-bestemmelserne i EØF-Traktaten samt princippet om fællesskabspræferencen.

B — De frie varebevægelser

10 Spanien har anført, at bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 30 udgør en integrerende del af de fælles markedsordninger, at de er til hinder for en enhver ordning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, samt at denne forbudsbestemmelse finder anvendelse på samhandelen mellem Spanien og De Ti med virkning fra den 1. januar 1986, således som det fremgår af tiltrædelsesaktens artikel 42. Tiltrædelsesaktens bestemmelser vedrørende landbrugsprodukter hjemler vel visse særlige begrænsninger i en overgangsperiode, men ingen af disse bestemmelser finder anvendelse her.

11 Spanien har navnlig gjort gældende, at tiltrædelsesakten ikke giver hjemmel til at indføre en almindelig ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse som fastsat ved de anfægtede forordninger. Under SMS-ordningen kan fællesskabsinstitutionerne træffe beskyttelsesforanstaltninger — midlertidige eller endelige — hvis samhandelen mellem Spanien og De Ti udvikler sig således, at der er fare for, at det vejledende importloft nås eller overskrides; ordningens formål er ikke, at der skal fastsættes beskyttelsesforanstaltninger, endog før denne situation foreligger.

12 Spanien har endelig gjort gældende, at den ordning, der er indført ved de anfægtede forordninger, navnlig virker restriktivt derved, *at* der såvel kræves fremlagt et SMS-certifikat som stillet sikkerhed i denne forbindelse som betingelse for varens overgang til frit forbrug i den importerende medlemsstat, *at* udstedelsen af SMS-certifikaterne kan spredes over hele året, og *at* der åbnes mulighed for at begrænse certifikatudstedelsen til visse produkter i en sektor, inden det vejledende loft for produktet er nået.

13 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at bestemmelserne i tiltrædelsesakten om SMS er udtryk for en midlertidig særordning i forhold til EØF-Traktatens bestemmelser om frie varebevægelser. Det spørgsmål, der foreligger til afgørelse, er derfor ikke, om den valgte ordning for gennemførelsen af SMS begrænser samhandelen inden for Fællesskabet, men derimod om ordningen har hjemmel i tiltrædelsesaktens bestemmelser.

14 Rådet og Kommissionen har i denne forbindelse anført, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse som fastlagt ved de anfægtede forordninger indgår som en integrerende del af SMS, idet systemet alene kan fungere på grundlag af pålidelige og aktuelle oplysninger. Der må endvidere tages hensyn til det vide skøn, som fællesskabsinstitutionerne har inden for den fælles landbrugspolitik i lyset af de opgaver, som EØF-Traktaten pålægger dem inden for dette område.

15 Det bemærkes, at Domstolen, som med føje anført af de sagsøgte institutioner, ved sin bedømmelse først bør tage stilling til spørgsmålet, om den af Spanien anfægtede ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse indgår som en integrerende del af overgangsforanstaltningerne i henhold til tiltrædelsesakten. I bekræftende fald vil ordningen nemlig ikke principielt kunne kritiseres som stridende mod EØF-Traktatens og tiltrædelsesaktens bestemmelser om frie varebevægelser.

16 I henhold til tiltrædelsesaktens artikler 81, 83 og 85 sker gennemførelsen af SMS i tre faser, der omfatter fastsættelse af de vejledende importlofter, undersøgelse af udviklingen i samhandelen mellem de tiltrædende stater og De Ti og — eventuelt — anvendelse af midlertidige eller endelige foranstaltninger vedrørende samhandelen. Disse tre faser skal tilsammen sikre en gradvis overgang, indtil den fuldstændige gennemførelse af de frie varebevægelser er gennemført efter udløbet af gyldighedsperioden for SMS, således som det fremgår af artikel 83, stk. 2.

17 For at SMS kan spille den rolle, som den har fået tillagt ved tiltrædelsesakten, må undersøgelsen af udviklingen af samhandelen gøre det muligt for Kommissionen at gribe ind i tide og med fuldt kendskab til omstændighederne. Det må følgelig kræves, at de oplysninger, som Kommissionen har vedrørende varebevægelserne, er pålidelige og helt aktuelle. Markederne for de produkter, der er omfattet af SMS, udviser nemlig, som også anerkendt af sagsøgeren, tilbøjelighed til pludselige udsving.

18 Rådet og Kommissionen har i så henseende gjort gældende, at de statistiske oplysninger først modtages af Kommissionen med en betydelig forsinkelse, og at en ordning, der blot hviler på erklæringer om de foretagne indførsler, ikke, uden nogen som helst garanti for at ordningen overholdes, kan yde den fornødne sikkerhed. Efter Rådets opfattelse viser erfaringerne inden for Fællesskabet, at den eneste måde, hvorpå en overvågningsordning, der hviler på certifikater, virkeligt kan fungere, er at foreskrive sikkerhedsstillelse sammen med certifikaterne.

19 De sagsøgte institutioner må gives medhold i disse argumenter. Det er ikke bevist, at sikkerhedsstillelsesordningen skulle have andet formål end at sikre, at varepartier, der omfattes af certifikatansøgninger, også faktisk importeres, hvorved bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne nødvendigvis må have kendskab til de faktiske indførsler, således at de kan overvåge udviklingen i samhandelen på grundlag af pålidelige og helt aktuelle oplysninger.

20 Det følger af det anførte, at den af Kongeriget Spanien anfægtede ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse må betragtes som en integrerende del af overgangsforanstaltningerne i henhold til tiltrædelsesakten.

21 Det anførte indebærer ikke, at samtlige gennemførelsesbestemmelser til overvågningsordningen i henhold til Rådets og Kommissionens forordninger nødvendigvis ikke skulle kunne anfægtes på noget punkt på grundlag af princippet om frie varebevægelser. Spanien har i denne forbindelse navnlig henvist til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 569/86, hvorefter udstedelsen af SMS-certifikater kan begrænses til visse produkter i en sektor eller spredes over hele året. Bestemmelsen hævdes at gøre et alvorligt indgreb i de erhvervsdrivendes frie erhvervsudøvelse i samhandelen mellem Spanien og De Ti, selv om de fastsatte maksimumsmængder for de omhandlede produkter endnu ikke er nået.

22 Denne argumentation må forkastes. Begrænsningen af certifikatudstedelsen til visse produkter i en sektor kan ikke have hæmmende virkning for samhandelen; en sådan begrænsning må tværtimod antages at have den virkning, at de andre produkter inden for den omhandlede sektor kan indføres til De Ti uden at være omfattet

af et certifikat. For så vidt angår spredningen af certifikatudstedelsen over hele året, bemærkes, at der i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 83, stk. 2, kan fastsættes lofter svarende til forskellige perioder i det pågældende produktionsår inden for det samlede vejledende loft; ved at sprede certifikatudstedelsen over hele året kan man som anført af Rådet gøre ordningen mere smidig, og sagsøgeren har ikke påvist, at denne mulighed skulle give anledning til en vilkårlig praksis.

23 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser må herefter forkastes.

C — Retssikkerhedsprincippet

24 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at ordningen, der er indført ved de anfægtede forordninger, stiller de erhvervsdrivende i en situation, hvor det er overordentligt usikkert, om planlagte eksportforretninger vil kunne gennemføres. Til støtte for denne opfattelse har Spanien navnlig anført følgende forhold:

— den spanske eksportør gøres afhængig af, at hans medkontrahent samarbejder hurtigt og effektivt, idet sikkerhedsstillelsen først frigives, når importøren har tilbagesendt eksemplar nr. 1 af SMS-certifikatet med behørig påtegning fra toldmyndighederne i den importerende medlemsstat;

— rettighederne i henhold til SMS-certifikatet er ikke endelige, for så vidt som de kan tilbagekaldes efter et skøn for en eller flere medlemsstater;

— det bliver i en række tilfælde usikkert, om kontrakter kan indgås, da de erhvervsdrivende henset til, at SMS-certifikatet først udstedes efter fem dages forløb, er nødt til at vente næsten en hel uge, før de kan gennemføre forretningen.

25 Det bemærkes, at anbringendet, der støttes på, at importøren i en medlemsstat i De Ti nødvendigvis må medvirke, er uden grundlag i de relevante bestemmelser. Forholdet omhandles i artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 574/86, som bestemmer, at bevis for overgang til frit forbrug føres ved fremlæggelse af

SMS-licensens eksemplar nr. 1 med toldpåtegning, ved fremlægggelse af tolddokumentet for overgang til frit forbrug eller ved kopi heraf, der er attesteret enten af de ansvarlige toldmyndigheder eller af de officielle myndigheder i den medlemsstat, hvor overgang til frit forbrug finder sted.

26 Anbringendet om, at det er muligt efter et skøn at tilbagekalde certifikatet for én eller flere medlemsstater, vedrører anvendelsen af artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 569/86. I henhold til den nævnte artikels stk. 1 kan udstedelsen af SMS-certifikater begrænses eller suspenderes, når markedssituationen nødvendiggør en begrænsning eller en suspension af indførslen til den pågældende medlemsstats marked; forordningens artikel 6 angiver de forhold, der navnlig skal tages i betragtning ved vurderingen af markedssituationen i en medlemsstat, hvor SMS anvendes. I henhold til artikel 5, stk. 2, kan det »i så fald« navnlig fastsættes, at de udstedte certifikater kun er gyldige i en anden medlemsstat end den, hvis forhold omfattes af artikel 5, stk. 1. Heraf følger — som Rådet med rette har anført — at begrænsning eller suspension af indførslerne ikke sker efter et skøn, men er betinget af, at de særlige omstændigheder foreligger, der er angivet i forordning nr. 569/86's artikel 5, stk. 1, og artikel 6.

27 Med hensyn til det forhold, at SMS-certifikaterne udstedes inden for en frist på fem arbejdsdage, kan det konstateres, at en frist på fem eller tre dage ligeledes er fastsat i forbindelse med andre vareimportordninger, hvor det har vist sig særlig nødvendigt at følge importudviklingen for at bedømme en eksisterende eller potentiel risiko for forstyrrelse af det pågældende marked. Fastsættelsen af en sådan frist mellem ansøgningen om og udstedelsen af certifikatet forfølger et lovligt mål, nemlig at gøre det lettere at træffe passende foranstaltninger, såfremt en forstyrrelse af markedet foreligger eller må frygtes.

28 Spanien har endvidere gjort gældende, at fristen på fem dage udgør en særlig alvorlig hindring for udviklingen i samhandelen, når der er tale om letfordærvelige fødevarer som frugt og grønsager, hvor det ofte er nødvendigt at eksportere inden 24 eller 48 timer.

29 Det skal i så henseende bemærkes, at efter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 624/86 udstedes certifikatet straks for nye kartofler, det eneste letfordærvelige produkt, som SMS for tiden finder anvendelse på, idet frugt og grønsager først omfattes af

SMS fra den 1. januar 1990. Selv om Spaniens anbringende måtte være begrundet, for så vidt angår letfordærvelige fødevarer, kan den blotte hypotetiske mulighed for, at den anfægtede fristbestemmelse finder anvendelse på sådanne produkter, derfor ikke medføre, at den omhandlede bestemmelse er ugyldig. Den omtvistede fristbestemmelse er nemlig som alle de fælles gennemførelsesbestemmelser til SMS i henhold til forordning nr. 574/86 fastsat under det forbehold, at »andet ikke er bestemt i de særlige fællesskabsbestemmelser vedrørende bestemte produkter«, således som det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 1.

30 Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet kan herefter ikke lægges til grund.

D — Proportionalitetsprincippet

31 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse er et uhensigtsmæssigt instrument, og at den under alle omstændigheder går videre end nødvendigt af hensyn til det forfulgte mål. Til støtte for denne opfattelse har Spanien først fremført en række argumenter, der bygger på, at EØF-Traktatens artikel 30 skal være tilsidesat, og at sikkerhedsstillelsesordningen virker særlig restriktivt. Domstolen har i det foregående allerede taget stilling til disse argumenter.

32 Spanien har endvidere anført, at de urimelige træk ved ordningen som indført ved de anfægtede forordninger fremgår af en sammenligning med andre overvågningsforanstaltninger vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet, navnlig foranstaltningerne med hjemmel i EØF-Traktatens artikel 115 for varer fra tredjelande, der er overgået til frit forbrug i Fællesskabet. Disse foranstaltninger hævdes at være mindre restriktive, for så vidt som de ikke foreskriver sikkerhedsstillelse.

33 Denne sammenligning er irrelevant. Traktatens artikel 115 indfører ikke en overvågningsordning for samhandelen, men giver Kommissionen bemyndigelse til — under de i bestemmelsen nøje angivne omstændigheder — at tillade medlemsstaterne at træffe beskyttelsesforanstaltninger »på de vilkår og i den nærmere udformning«, som Kommissionen fastsætter.

34 Spanien har tillige anfægtet bestemmelserne i artikel 2, stk. 2 og 5, i forordning nr. 574/86, hvorefter de rettigheder, der følger af SMS-licensen, alene tilkommer den person, der i formularerne er angivet som indehaver, og kun kan overdrages én gang, hvorimod erhververen ikke kan overdrage sine rettigheder. Ved denne begrænsning af muligheden for at overdrage licensen pålægges der de erhvervsdrivende en restriktion, der savner enhver begrundelse.

35 Det bemærkes, at de af Spanien kritiserede bestemmelser på dette punkt er udtryk for en almindelig regulering, i den forstand at de findes inden for den almindelige ordning vedrørende administration af importlicenser, jfr. navnlig artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 338, s. 1). Det fremgår af denne forordnings betragtninger, at begrænsningen af overdragelsesmulighederne er begrundet i hensynet til at sikre en ordentlig forvaltning af licensordningen.

36 I denne forbindelse har Rådet i øvrigt bemærket, at SMS er en ordning med en kompliceret struktur og i givet fald har indgribende virkninger. Netop af denne grund har fællesskabsinstitutionerne i forbindelse med indførelsen af en passende overvågningsordning for samhandelen benyttet et prøvet system, der er velkendt blandt de erhvervsdrivende.

37 Det må i lyset af de nævnte forskellige omstændigheder i sagen lægges til grund, at begrænsningen i overdrageligheden af SMS-certifikaterne er motiveret af hensynet til i videst muligt omfang at sikre, at oplysningerne i certifikaterne er pålidelige, hvorved der er tale om en ordning, der tidligere har stået sin prøve. Den nævnte begrænsning kan herefter ikke betragtes som for vidtgående i forhold til det lovlige mål, som den forfølger.

38 Anbringenderne om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må herefter forkastes.

E — »Standstill«-forpligtelsen

39 I forbindelse med dette anbringende hviler Spaniens argumentation på den omstændighed, at der ved de anfægtede forordninger for to af de tre produktgrupper, der omfattes af SMS, nemlig frugt og grønsager og nye kartofler, er indført en ordning, der underkaster spanske produkter videregående begrænsninger ved indførsel til De Ti end efter den tidligere gældende ordning. Således var kun produkter fra vinsektoren omfattet af en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse før tiltrædelsen. Ved at fastsætte den samme ordning for de to andre varegrupper hævdes de sagsøgte institutioner at have tilsidesat »standstill«-forpligtelsen i EØF-Traktatens artikler 31 og 32.

40 Domstolen skal hertil bemærke, at den anfægtede ordning udgør en integrerende del af en overgangsordning, der har udtrykkelig hjemmel i tiltrædelsesakten, og hvorved den normale ordning for samhandelen inden for Fællesskabet fraviges. Med henblik på prøvelsen af, om de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af SMS, er lovlige, må det undersøges, om foranstaltningerne har hjemmel i bestemmelserne herom i tiltrædelsesakten. Det fremgår af de bemærkninger, som Domstolen allerede har fremsat om dette spørgsmål i det foregående, at dette faktisk er tilfældet.

41 Anbringendet vedrørende »standstill«-princippet må herefter ligeledes afvises.

F — Fællesskabspræferencen

42 Spanien har anført, at de spanske produkter ved ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse bliver stillet som varer indført fra tredjelande, selv om Spanien har været fuldt medlem af Fællesskabet siden den 1. januar 1986. I forbindelse med dette anbringende har Spanien på ny henvist til den omstændighed, at den tidligere ordning var mindre restriktiv for frugt og grønsager og nye kartofler. Følgelig må princippet om fællesskabspræferencen anses for tilsidesat.

43 Det skal først bemærkes, at under den foreliggende sags omstændigheder angår fællesskabspræferencen spørgsmålet om de spanske produkters stilling sammenlignet med produkter fra tredjelande efter tiltrædelsen. Den spanske argumentation,

der bygger på situationen før tiltrædelsen, er derfor uden vægt, eftersom Fællesskabet ikke var bundet til at lade denne situation bestå uændret.

44 Tiltrædelsesakten tilgodeser faktisk fællesskabspræferencen ved bestemmelsen i artikel 85, stk. 4, hvorefter anvendelsen af SMS under ingen omstændigheder kan medføre, at produkter fra de nye medlemsstater, som er omfattet af SMS, behandles mindre gunstigt end produkter fra tredjelande, der er omfattet af mestbegunstigelsesklausulen.

45 Den nævnte bestemmelse findes ikke at være tilsidesat i forbindelse med de anfægtede forordninger. Overvågningsordningen for samhandelen med visse produktgrupper finder nemlig i henhold til forordning nr. 569/86's artikel 3 tillige anvendelse på produkter fra tredjelande, der er overgået til fri omsætning i Fællesskabet. Det fremgår af forordningens artikel 6, at der ved vurderingen af markedssituationen i en medlemsstat tages hensyn til produkter fra tredjelande. Der er følgelig ikke tale om, at vilkårene for indførsel af spanske produkter er mindre gunstige end for produkter fra tredjelande.

46 For så vidt angår forholdet med hensyn til nye kartofler fra tredjelande, som Spanien særligt har fremhævet, gøres det gældende, at indførslerne af de nævnte produkter til Fællesskabet vel kan undergives nationale kvantitative restriktioner, men ikke er omfattet af ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse. Spanien har imidlertid ikke påvist, hvorledes indførslerne af nye spanske kartofler til Fællesskabet yderligere skulle kunne være undergivet, henholdsvis faktisk var undergivet, nationale kvantitative restriktioner efter den 1. marts 1986, som er ikrafttrædelsesdatoen for SMS.

47 Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af fællesskabspræferencen kan herefter ikke lægges til grund.

G — Begrundelsesmangel

48 I forbindelse med dette anbringende har Spanien henvist til den betragtning til forordning nr. 569/86, hvori det hedder, at »de supplerende retningslinjer, der blev aftalt på konferencen, indeholder angivelser af«, hvorledes SMS skal fungere, og

at det i disse angivelser fastsættes, at licenser udstedes mod stillelse af en sikkerhed, der garanterer gennemførelsen af de forretninger, for hvilke der er ansøgt om licenser.

49 Kongeriget Spanien har anført, at parterne på konferencen, hvor indholdet af tiltrædelsesakten blev forhandlet, modsat hvad der anføres i den nævnte betragtning, ikke nåede til enighed om indførelsen af en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse, idet Fællesskabets standpunkt vedrørende dette spørgsmål ikke blev tiltrådt af de spanske forhandlere. På denne baggrund blev der på konferencen alene afgivet en ensidig erklæring til mødeprotokollen fra Fællesskabets delegation. Erklæringen indeholder de »supplerende retningslinjer« for, hvorledes SMS skal fungere, jfr. henvisningen hertil i betragtningen til forordning nr. 569/86, men erklæringen blev ikke »aftalt på konferencen«, idet Spanien udtrykkeligt modsatte sig, at der blev optaget en fælleserklæring i tiltrædelsesakten eller i konferencens mødeprotokol.

50 Rådet har bemærket, at Spanien vel ikke på konferencen tiltrådte, at der indførtes en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse som led i overvågningsordningen for SMS; Rådet gør imidlertid gældende, at der i den omtvistede betragtning alene tales om »retningslinjer«, der indeholder »angivelser«, dvs. en retlig neutral formulering. Rådet har endvidere anført, at selv om ordet »aftalt« efter omstændighederne kan vildlede, i det omfang det forstås som udtryk for en enighed mellem alle aftaleparterne, så var det dog under forhandlingerne lykkedes at fastlægge visse retningslinjer for, hvorledes SMS skulle anvendes, og Spanien var ikke uden kendskab hertil.

51 Det må efter parternes indlæg lægges til grund, at den omtvistede betragtning indeholder en materielt urigtig oplysning. Denne formmangel kan imidlertid ikke begrunde annullation af forordning nr. 569/86, eftersom forordningens øvrige betragtninger indeholder en selvstændigt fyldestgørende begrundelse for indførelsen af den i forordningen omhandlede overvågningsordning.

52 Selv om den påberåbte urigtighed i begrundelsen foreligger, kan dette forhold ikke begrunde, at den omtvistede forordning annulleres.

63 Det fremgår af det anførte, at de sagsøgte i det hele vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

64 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) De sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

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

P. Heim
Justitssekretær

fungerende præsident
G. Bosco
Afdelingsformand