principielt kritiseres som stridende mod EØF-Traktatens og tiltrædelsesaktens bestemmelser om frie varebevægelser.

Forordning nr. 569/86 og gennemførelsesforordningerne hertil krænker hverken EØF-Traktatens standstill-princip, retssikkerhedsprincippet, proportionalitetsprincippet eller princippet om fællesskabspræferencen; foranstaltningerne i henhold til forordningerne har hjemmel i tiltrædelsesaktens bestemmelser på området.

2. Den formmangel, som foreligger, når en forordning i en af sine betragtninger indeholder en materielt urigtig oplysning, kan ikke begrunde, at forordningen annulleres, såfremt forordningens øvrige betragtninger indeholder en fyldestgørende begrundelse for de ved forordningen hjemlede foranstaltninger.

RETSMØDERAPPORT
i sag 119/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante bestemmelser*

1.1. *Tiltrædelsesakten*

Ved artikel 81 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningen af Traktaterne, herefter benævnt »tiltrædelsesakten« (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 23), er der indført en »supplerende mekanisme for samhandelen« (herefter benævnt »SMS«) mellem Fællesskabet i dettes sammensætning pr. 31. december 1985 (herefter benævnt »De Ti«) og Spanien. Den nævnte mekanisme anvendes dels ved indførsel til De Ti af frugt og grønsager, produkter fra vinsektoren og nye kartofler, dels ved indførsel til Spanien af produkter fra vinsektoren og visse produkter fra sektorerne korn, mælk, frugt og grønsager, oksekød og certificerede læggekartofler. I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 1, andet afsnit, finder SMS dog først anvendelse på frugt og grønsager fra den 1. januar 1990.

Ved tiltrædelsesaktens artikel 249, stk. 1, er der ligeledes indført en SMS for samhandelen mellem De Ti og Portugal. Mekanismen finder anvendelse på de i tiltrædelsesaktens bilag XXII anførte produkter, herunder bl. a. produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager samt levende planter og blomsterdyrkningens produkter. I henhold til Rådets forordning nr. 3792/85 af 20. december

* Processprog: Spansk.

1985 om fastlæggelse af den ordning, der skal anvendes i samhandelen med landbrugsprodukter mellem Spanien og Portugal (EFT L 367, s. 7), finder SMS tillige anvendelse på indførsler i Portugal af de produkter fra Spanien, der er omfattet af SMS i samhandelen mellem Spanien og De Ti.

Det fremgår af bestemmelserne i tiltrædelsesakten, at SMS først og fremmest skal tjene som et middel til i givet fald at udløse anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger. For så vidt angår samhandelen mellem De Ti og Spanien kan bestemmelserne sammenfattes som følger. For hvert af de produkter, der er omfattet af SMS, skal der i henhold til artikel 83 ved begyndelsen af hvert produktionsår af Kommissionen udarbejdes en »foreløbig opgørelse« på grundlag af produktions- og forbrugsprognoserne i Spanien eller i De Ti. På grundlag af denne opgørelse skal Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren udarbejde en »foreløbig tidsplan« for udviklingen i samhandelen og fastsætte et »vejledende importloft« på det pågældende marked. I henhold til artikel 83, stk. 2, skal »den successive fastsættelse af de vejledende lofter... 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 frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne«.

I henhold til artikel 84 skal der sammen med den i artikel 83 omhandlede tidsplan opstilles »mål«-mængder for indførsel til Spanien af nærmere angivne fællesskabsprodukter, der er omfattet af SMS, hvorved disse mængder skal udvise en progression for hvert af de følgende tre produktionsår i forhold til det foregående produktionsår.

Artikel 85 indeholder detaljerede bestemmelser om de beskyttelsesforanstaltninger, der kan træffes inden for SMS. Artiklen har følgende indhold:

»1) ... [Kommissionen] træffer... — 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, — på anmodning af en medlemsstat eller på eget initiativ efter en hasteprocedure afgørelse om:

— de beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige, og som finder anvendelse indtil ikrafttrædelsen af de endelige foranstaltninger, der er fastsat i stk. 3;

— indkaldelse af forvaltningskomitéen for den pågældende sektor med henblik på drøftelse af passende foranstaltninger.

2) Såfremt den i stk. 1 omhandlede situation medfører en alvorlig forstyrrelse af markederne, kan en medlemsstat anmode Kommissionen om at træffe de i stk. 1 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger omgående. Med henblik herpå træffer Kommissionen en afgørelse inden for 24 timer efter modtagelsen af anmodningen.

Hvis Kommissionen ikke har truffet afgørelse inden for denne frist, kan den medlemsstat, der har fremsat anmodningen, vedtage beskyttelsesforanstaltningerne, der omgående meddeles til Kommissionen.

Disse foranstaltninger gælder, indtil Kommissionen har truffet afgørelse om den i afsnit 1 omhandlede anmodning.

3) De endelige foranstaltninger vedtages snarest muligt efter fremgangsmåden i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF eller, alt efter tilfældet, i de tilsvarende artikler i de øvrige forordninger om de fælles markedsordninger.

Disse foranstaltninger kan bl. a. indebære:

a) en revision af det vejledende loft, hvis der ikke på det pågældende marked har været betydelige forstyrrelser som følge af udviklingen i indførslerne;

b) i forhold til situationens alvor, navnlig bedømt på grundlag af udviklingen i markedspriserne og de mængder, der indgår i samhandelen, en begrænsning eller suspension af indførslerne på markedet i Fællesskabet i dets nuværende sammensætning eller på det spanske marked.

De i litra b) omhandlede restriktive foranstaltninger kan kun træffes i det omfang og for den periode, det er strengt nødvendigt for at bringe forstyrrelsen til ophør. For så vidt angår Fællesskabet i dets nuværende sammensætning kan disse foranstaltninger begrænses til indførslerne til bestemte områder i Fællesskabet, såfremt de indeholder egnede bestemmelser, hvorved fordrejninger i samhandelen kan undgås.

4) Anvendelsen af SMS kan under ingen omstændigheder medføre, at produkter fra Spanien eller fra Fællesskabet i dets nuværende sammensætning behandles mindre gunstigt end produkter fra tredjelande, der er omfattet af mestbegunstigelsesklausulen, og som afsættes i de pågældende områder.«

1.2. *De anfægtede forordninger*

a) Rådets forordning nr. 569/86

Ved denne forordning, der er udstedt med hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 89, stk. 1, og artikel 234, stk. 2, — hvorved Rådet bemyndiges til at vedtage de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af kapitlet vedrørende landbruget for henholdsvis Spanien og Portugal — fastsættes de almindelige gennemførelsesbestemmelser for SMS. Ved den nævnte forordning har Rådet — der i forordningens første betragtning henviser til formålet med SMS, nemlig at »følge udviklingen i samhandelen« og i den anden betragtning til »de supplerende retningslinjer, der blev aftalt på konferencen« — indført en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse. Ordningens vigtigste elementer kan beskrives som følger:

I henhold til forordningens artikel 1, stk. 1, kan produkter omfattet af SMS kun overgå til frit forbrug mod fremlæggelse af et »*SMS-certifikat*«, som efter stk. 4, for så vidt angår spanske produkter, kun kan udstedes af de spanske myndigheder. Ifølge artikel 1, stk. 3, sker udstedelsen af SMS-certifikatet i øvrigt på betingelse af, at der stilles en sikkerhed »som garanti for, at forpligtelsen til at lade produktet overgå til frit forbrug i SMS-certifikatets gyldighedsperiode overholdes; sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis forretningen ikke gennemføres inden for denne frist eller kun gennemføres delvis«.

For at gøre det muligt at følge udviklingen i indførslerne fra tredjelande til Fællesskabet på samme måde som udviklingen i indførslerne af fællesskabsvarer foreskriver forordningens artikel 3, at »når produkter fra tredjelande overgår til fri omsætning i den medlemsstat, hvor SMS anvendes, kan overgangen til fri omsætning kun ske mod fremlæggelse af en SMS-importlicens. SMS-importlicensen gælder kun i den medlemsstat, hvor SMS anvendes«.

Der er endvidere givet hjemmel til, at udstedelsen af SMS-certifikater og SMS-importlicenser kan begrænses til visse produkter i en sektor og spredes over hele året, ligesom der kan fastsættes en frist for udstedelse af certifikater og licenser (artikel 4). Når markedssituationen nødvendiggør en begrænsning eller en suspension af indførslen til den pågældende medlemsstats marked, kan udstedelsen af SMS-certifikatet begrænses eller suspenderes (artikel 5, stk. 1).

Ifølge artikel 7 fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til forordningen efter forvaltningskomitéproceduren.

b) Kommissionens forordning nr. 574/86

Ved forordningen, der er udstedt i henhold til artikel 7 i Rådets forordning nr. 569/86, har Kommissionen fastsat gennemførelsesbestemmelserne til SMS. Det fremgår således af forordningens artikel 2 og artikel 6, stk. 2, at SMS-licensen berettiger og forpligter til at sælge den angivne nettomængde inden for licensens gyldighedsperiode, og at licensen normalt udstedes den femte arbejdsdag efter ansøgningens indgivelse.

c) Kommissionens forordninger nr. 624, 641, 643 og 647/86

Ved disse forordninger fastsættes visse nærmere gennemførelsesbestemmelser for SMS for henholdsvis nye kartofler, produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, der indføres til Portugal (omhandlet i tiltrædelsesaktens bilag XXII), levende planter og blomsterdyrkningens produkter (ligeledes omhandlet i det anførte bilag) samt for vinprodukter. Disse forordninger indeholder navnlig bestemmelser om de vejledende lofter, SMS-licensens gyldighedsperiode og udstedelsesfrist samt om garantibeløbet for disse produkter.

2. *Retsforhandlinger*

Kongeriget Spaniens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 27. maj 1986.

En af Kongeriget Spanien indgivet begæring om, at der som en foreløbig foranstaltning skulle anordnes udsættelse med gennemførelsen af forordningerne nr. 569, 574 og 647/86, blev ikke taget til følge ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. juli 1986.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt; ved skrivelse af 29. september 1986 har Kongeriget Spanien dog afstået fra at indgive replik samt med henvisning til procesreglementets artikel 55, stk. 1, andet afsnit, begæret, at sagen gives prioritet ved fastsættelsen af datoen for den mundtlige forhandling. Ved præsidentens afgørelse af 3. oktober 1986 blev begæringen afslået.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

1) Rådets forordning nr. 569/86 og Kommissionens forordninger nr. 574/86, nr. 624, 681, 643 og 647/86 annulleres i det hele;

2) de sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Rådet for De Europæiske Fællesskaber har som *sagsøgt* nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse for Kongeriget Spaniens søgsmål, i hvert fald for så vidt angår Rådets forordning nr. 569/86.

2) Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har som *sagsøgt* nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse for Kongeriget Spaniens søgsmål.

2) Kongeriget Spanien tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sammenfatning af de fremførte anbringender

Kongeriget Spanien har efter nogle indledende, generelle bemærkninger om SMS først omtalt omstændighederne forud for udstedelsen af de omtvistede forordninger. Spanien har dernæst redegjort for, hvorfor gennemførelsesbestemmelserne til SMS, således som disse er fastsat ved de omhandlede forordninger, udgør en særlig alvorlig samhandelshindring.

Spanien har dernæst fremført de seks nedennævnte anbringender.

For det første hævdes Rådets forordning nr. 569/86 at være behæftet med en begrundelsesmangel i det omfang, den bygger på den betragtning, hvori det anføres, at supplerende retningslinjer indeholdende angivelser af, hvorledes SMS skal fungere, blev »aftalt på konferencen«, hvor tiltrædelsesakten blev forhandlet.

For det andet er de anfægtede forordninger i strid med Traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, eftersom tiltrædelsesakten ikke indeholder nogen forskrift, der hjemler undtagelse fra disse bestemmelser.

For det tredje er forordningerne i strid med retssikkerhedsprincippet, idet forordningerne stiller de erhvervsdrivende, der ønsker at eksportere varer omfattet af SMS til De Ti, i en situation, hvor det er ganske usikkert, om deres forretninger kan gennemføres.

For det fjerde går den indførte ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse videre end nødvendigt af hensyn til det forfulgte mål.

For det femte er forordningerne i strid med EØF-Traktatens artikler 31 og 32, da de, navnlig for så vidt angår frugt og grønsager og nye kartofler, indfører en mere restriktiv ordning for samhandelen end den, der gjaldt før tiltrædelsen.

For det sjette er forordningerne uforenelige med princippet om fællesskabspræferencen, da de, for så vidt angår samhandelen med landbrugsprodukter, stiller Spanien som et tredjeland.

1. *SMS — generelle bemærkninger*

Spanien har navnlig anført, at der må sondres mellem på den ene side de vejledende lofter som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 83, på den anden side de kontingenter,

som Fællesskabet kan fastsætte som led i den fælles handelspolitik og »mål«-mængderne som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 84. Mens der ved et kontingent fastsættes maksimumsgrænser for importen, som ikke kan overskrides, er det meget vel muligt, at et vejledende loft overskrides. Spanien har i denne forbindelse bemærket, at såfremt det vejledende loft nås, udløser dette forhold ikke automatisk beskyttelsesmekanismen; i medfør af tiltrædelsesaktens artikel 85 er det kun, hvis en »markant stigning« i indførslerne fører til, »at det vejledende loft for indførsel af produktet... nås eller overskrides«, at Kommissionen indkalder forvaltningskomitéen for den pågældende sektor med henblik på drøftelse af passende foranstaltninger. I øvrigt findes sondringen mellem på den ene side kontingenter, på den anden side lofter ikke kun i tiltrædelsesakten; den forekommer også inden for andre områder under handelspolitikken, og navnlig under ordningen med generelle præferencer for udviklingslandene. Inden for disse områder er det generelt accepteret, at lofterne som noget normalt kan overskrides, henset til at de udgør en slags mindstegaranti og ikke en tilladt maksimumsmængde.

Rådet har først anført, at hasteproceduren automatisk iværksættes, så snart der er fare for, at den konstaterede eller forventede udvikling i importen »fører til«, at det vejledende loft nås, selv om det kun er for en del af produktionsåret.

Rådet har videre bestridt, at det skulle være muligt at overskride de vejledende lofter, og at disse skulle være en slags garanteret minimum. Rådet har i denne forbindelse bl. a. henvist til SMS-ordningens indhold og formål og herved særlig henvist til den i 1985 udkomne officielle publikation fra Kongeriget Spaniens Ministerium for Landbrug, Fiskeri og Ernæring: »Tratado de adhesiòn Espana-CEE Agricultura«. I denne publikation betegnes SMS med føje som »en ordning for overvågning af samhandelen mellem Spanien og Fællesskabet i dets nuværende sammensætning, for så vidt angår produkter, der efter de respektive parters opfattelse giver anledning til problemer«, hvis formål er »at tilpasse samhandelen til de faktiske muligheder på de pågældende markeder, idet ordningen hindrer massive indførsler, som kunne påføre de berørte sektorer uoprettelig skade«. Det fremgår klart af denne officielle kommentar, at tiltrædelsesaktens koncipister ønskede at give SMS et restriktivt indhold; da der findes en række markeder, som er særligt følsomme over for import af bestemte landbrugsprodukter, samt for at sikre, at overgangen sker gradvist og afbalanceret, blev SMS etableret for at fjerne risikoen for en meget voldsom og pludselig importstigning.

Rådet har endelig bemærket, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse gør det muligt for Kommissionen at modtage de nødvendige oplysninger, således at den daglige overvågning, som er en forudsætning for SMS-ordningens funktion, kan foretages i god tid, inden importen når det niveau, hvor de indgribende foranstaltninger i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 85 udløses, og på et sikrere grundlag end efter en ordning, der alene indebærer fremsendelse fra myndighederne af tolderklæringer eller af almindelige periodiske statistiske oplysninger. Med certifikat- og sikkerhedsstillelsesordningen undgår man således at anvende tiltrædelsesaktens beskyttelsesforanstaltninger i urimeligt omfang.

Kommissionen har først redegjort for tiltrædelsesaktens overgangsforanstaltninger på landbrugsområdet, og den har sammenlignet de gældende ordninger før og efter tiltrædelsen. Kommissionen har dernæst forklaret, hvorfor der kræves en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse ved anvendelsen af SMS. Den har i denne forbindelse anført, at sammenlignet med ordninger, hvor oplysningerne fremgår af certifikater, har rent statistisk baserede systemer mindst to mangler, som gør dem uegnede ved gennemførelsen af SMS. For det første bygger sådanne systemer på oplysninger, som fremkommer fra et stort antal toldsteder, hvorimod certifikatudstedelsen i eksportlandet sker centraliseret, for det andet kan man på grundlag af disse systemer udelukkende udarbejde statistikkerne *efterfølgende* og med varierende forsinkelse fra den ene medlemsstat til den anden, og disse systemer fyldestgør derfor ikke kravet om, at der skal opstilles en prognose.

2. *De restriktive virkninger af ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse*

Spanien har anført, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse skaber en yderligere hindring for samhandelen, der gør sig gældende, selv om der ikke er tale om foranstaltninger i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 85. Det bliver ved ordningen vanskeligere og mere usikkert at eksportere varer, der er omfattet af SMS, endog selv om eksporten endnu ikke har nået det omfang, der er fastsat ved de vejledende lofter. Spanien har i denne forbindelse navnlig henvist til følgende forhold.

a) Der kræves certifikat som en betingelse for al indførsel i De Ti; certifikatet kræves fremlagt, for at produkter omfattet af SMS kan overgå til frit forbrug, og i henhold til artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 574/86 berettiger og forpligter certifikatet til at sælge den angivne nettomængde inden for certifikatets gyldighedsperiode.

Rådet har hertil bemærket, at forholdet er det samme, for så vidt angår overgang til frit forbrug i Spanien og Portugal af produkter, der eksporteres fra De Ti og omfattes af SMS. *Kommissionen* har anført, at certifikatet, som enhver, der har hjemsted inden for Fællesskabet, kan ansøge om, og således også køberen, alene er nødvendigt med henblik på disse varers overgang til frit forbrug. Eksportøren kan derfor eksportere uden noget certifikat.

b) Forpligtelsen til at stille en garanti giver anledning til yderligere omkostninger og økonomiske risici; SMS-certifikatet udstedes kun, hvis der forinden er stillet sikkerhed. Sikkerheden frigives først, når der er fremlagt bevis for, at produktet er overgået til frit forbrug i den importerende medlemstat inden for certifikatets gyldighedsperiode (artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 569/86 og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 574/86).

Rådet og *Kommissionen* har anført, at disse forhold følger af selve princippet i en certifikatordning. Ordningen med sikkerhedsstillelse er nødvendig for at forebygge, at enkelte erhvervsdrivende indgiver ansøgning om samtlige certifikater, der er til rådighed, i spekulativt øjemed og til skade for andre erhvervsdrivende.

c) I forbindelse med eksport fra Spanien kan certifikatet udelukkende udstedes af de spanske myndigheder og ikke af myndighederne i det land, hvor produkterne overgår

til frit forbrug (artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 569/86).

Rådet og *Kommissionen* har anført, at denne bestemmelse er til fordel for det eksporterende land; herved hindres, at de spanske eksportører bliver afhængige af myndighederne i de importerende medlemsstater.

d) Certifikatet udstedes først efter syv dages forløb; i tillæg til fristen på fem dage i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 574/86 kommer nemlig mindst to arbejdsfrie dage. Kommissionen har angiveligt erkendt, at fristen på syv dage virker restriktivt for nye kartoflers vedkommende, idet den for disse produkter har bestemt, at certifikaterne udstedes straks (artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 624/86).

Rådet og *Kommissionen* har navnlig anført, at gennemførelsesbestemmelserne må sikre et vist mindstetidsrum til sagsbehandlingen, således at overvågningen af samhandelen kan finde sted.

e) Certifikatudstedelsen kan begrænses til visse produkter i en sektor og spredes over hele året (artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 569/86), selv om de kvantitative lofter, der er fastsat for de pågældende produkter, endnu ikke er nået eller overskredet; muligheden herfor indebærer en alvorlig begrænsning af de erhvervsdrivendes frie erhvervsudøvelse.

Rådet har anført, at det fremgår af tiltrædelsesaktens artikel 85, at beskyttelsesforanstaltningerne også kan udløses, før de vejledende lofter er overskredet. Det er derfor logisk, at det i forordning nr. 569/86's artikel 5 bestemmes, at certifikatudstedelsen kan begrænses eller suspenderes, når markedssituationen nødvendiggør en begrænsning eller suspension af indførslen til den pågældende medlemsstats marked. Bestemmelsen i forordningens artikel 4, hvorefter certifikatudstedelsen i øvrigt kan begrænses til visse produkter eller spredes, er dels begrundet med, at der findes produkter, som på grund af deres ringere kvalitet ikke forhandles, dels i hensynet til fastsættelsen af det vejledende loft; i henhold til tiltrædelsesaktens artikler 83 og 251 kan der nemlig »inden for det samlede vejledende loft... fastsættes lofter svarende til forskellige perioder i det pågældende produktionsår«.

f) Mulighederne for at overdrage rettighederne efter certifikatet er for begrænsede; de rettigheder, der følger certifikatet, tilhører alene den person, der er angivet som indehaver på formularen, og de kan kun overføres én enkelt gang. Mulighederne for successive overdragelser af de eksporterede produkter i tiden mellem indgivelsen af certifikatansøgningen og afsendelsen af produktet til forbrugeren er følgelig meget begrænsede.

Kommissionen har anført, at den indførte ordning er smidigere end ordningen i 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), som finder anvendelse på licenser, der anvendes inden for markedsordningerne.

g) Frigivelsen af sikkerhedsstillelsen kan alene ske på grundlag af fremlæggelsen af certifikatet, attesteret af importlandets toldmyndigheder, inden seks måneder efter certifikatets udløb (artikel 8, stk. 5, i forord-

ning nr. 574/86). Eksportøren, som har stillet garantien, skal således støtte sit krav på et dokument, som normalt befinder sig hos køberen af produktet.

Kommissionen finder ikke, at denne omstændighed kan betragtes som en uovervindelig hindring.

h) Rettighederne i henhold til certifikatet kan tilbagekaldes efter et skøn for en eller flere medlemsstaters vedkommende (artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 569/86); eksportøren befinder sig således på ethvert tidspunkt i en retligt usikker situation.

Rådet har hertil anført, at importbegrænsningen eller -suspensionen afhænger af de klart angivne betingelser i artikel 5, stk. 2, og 6, stk. 1, i forordning nr. 569/86.

Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 2, kun kan træffe midlertidige foranstaltninger, når der foreligger en afgørelse fra Kommissionen.

i) Spanien har endeligt anført, at selv om der foreligger en vildfarelse hos eksportøren i forbindelse med certifikatansøgningen, kan denne ikke tilbagekaldes.

3. *Omstændighederne forud for udstedelsen af de anfægtede forordninger*

Kongeriget Spanien har gjort gældende, at oplysningen i den anden betragtning til Rådets forordning nr. 569/86, hvorefter »supplerende retningslinjer« med angivelser af, hvorledes SMS skal fungere, blev »aftalt på konferencen«, er urigtig. Under ministermødet den 28. marts 1985, hvorunder parterne enedes om de væsentligste bestemmelser vedrørende SMS, fik den spanske regering første gang kendskab til et udkast til en erklæring fra Kommissionen vedrørende de gennemførelsesforanstaltninger, som skulle træffes i forbindelse med SMS. Der skulle ifølge erklæringen indføres en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse. Udkastet blev drøftet under det sidste møde under konferencen på stedfortræderniveau den 6. og den 7. juni 1985. Fællesskabets delegation søgte i denne forbindelse forgæves at opnå den spanske delegations tilslutning til, at denne erklæring blev optaget i tiltrædelsesakten som fælleserklæring. Den spanske regering var af den opfattelse, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse gjorde ordningen med fastsættelse af kvantitative lofter, som de to parter var enedes om den 28. marts 1985, væsentligt mere restriktiv. Af samme grund havde den spanske delegation modsat sig, at erklæringen blev optaget i tiltrædelsesakten som en ensidig erklæring fra De Ti. Man havde derfor på mødet blot optaget erklæringen som bilag til referatet af det 32. møde på stedfortræderniveau for klart at tilkendegive denne uenighed.

4. *Væsentlige formel mangel*

I det omfang, hvori Rådets forordning nr. 569/86 hviler på den nævnte anden betragtning, har *Spanien* anført, at forordningen skal annulleres som følge af begrundelsesmangel.

Rådet har indrømmet, at adjektivet »aftalt« i den omhandlede betragtning kan vildlede, hvis det fortolkes som udtryk for en enighed mellem alle de deltagende parter i tiltrædelsesforhandlingerne. Anvendelsen af et misvisende adjektiv i en betragtning kan imidler-

tid ikke i sig selv medføre, at der foreligger en væsentlig formel mangel, når retsakten i øvrigt har en tilstrækkelig begrundelse. Både *Rådet* og *Kommissionen* har i øvrigt anført, at forordning nr. 569/86 under alle omstændigheder har fornøden hjemmel i tiltrædelsesaktens artikel 89, stk. 1. Det nævnes korrekt i forordningens betragtninger, at SMS er indført ved tiltrædelsesaktens artikel 81, og at formålet med SMS »er at følge udviklingen i samhandelen og anvende de foranstaltninger i akten, som denne udvikling måtte nødvendiggøre«.

5. *Tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser*

Spanien har gjort gældende, at de omtvistede forordninger er i strid med Traktatens artikel 30:

— ved kravet om, at der dels skal fremlægges et certifikat, dels stilles sikkerhed som betingelse for overgang til frit forbrug i eksportlandet; [1]

— idet certifikatudstedelsen kan spredes over hele året;

— idet certifikatudstedelsen kan begrænses til visse produkter i en sektor, også før de vejledende lofter er nået.

Det fremgår af Domstolens faste praksis, at bortset fra de undtagelser, der hjemles i fællesskabsretten selv, er det i strid med Traktatens artikler 30 og 34, at der i samhandelen inden for Fællesskabet anvendes nogen bestemmelse, hvorefter der stilles krav om fremlæggelse af import- eller eksportlicenser eller tilsvarende krav, selv om der er tale om en ren formalitet. Sagsøgeren har i denne forbindelse bl. a. henvist til Domstolens domme af 15. december 1971 (International Fruit Company, de forenede sager 51-54/71, Sml. 1971, s. 331), af 15. december 1976 (Dockerwolcke, 41/76, Sml. s. 1921) og af 11. juni 1985 (Kommissionen mod Irland, 288/83, Sml. s. 1761).

I dom af 16. marts 1977 (Kommissionen mod Frankrig, 68/76, Sml. s. 515) har Domstolen i øvrigt fastslået, at selv om eksportlicenser udstedes straks og for samtlige ansøgte mængder, og selv om formålet med foranstaltningen faktisk er at få kendskab til eksportørernes hensigter, må foranstaltningen anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion, eftersom »enhver særlig formalitet i forbindelse med udførslen udgør... en hindring for samhandelen, idet den virker forsinkende for eksportørerne og holder dem tilbage fra at indgå handler«.

For så vidt angår forpligtelsen til at stille sikkerhed, har Spanien anført, at det fremgår af Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-Traktaten (EFT 1970 I, s. 10), såvel som af Domstolens praksis, at en sådan forpligtelse udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i Traktatens artikel 30's forstand. Sagsøgeren har i så henseende navnlig henvist til Domstolens domme af 9. juni 1982 (Kommissionen mod Italien, 95/81, Sml. s. 2187, og Orlandi, de forenede sager 206, 207, 209 og 210/80, Sml. s. 2147).

1 — O. a.: Skal formentlig være »importorlandet«.

Spanien har endvidere anført, at Traktatens artikel 30 ikke alene binder medlemsstaterne, men også fællesskabsinstitutionerne, og at princippet om de frie varebevægelser ikke må undergives nogen begrænsning, som ikke følger af en bindende forskrift i tiltrædelsesakten. Tiltrædelsesakten indeholder ingen som helst hjemmel til at indføre en almindelig ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse eller til at bestemme, at certifikatudstedelsen spredes over hele det år, hvorunder SMS-produkterne eksporteres, eller til at begrænse indførslen af disse produkter, endog før de gældende vejledende lofter er nået.

Rådet og *Kommissionen* har for det første gjort gældende, at tiltrædelsesaktens bestemmelser om SMS i sig selv udgør en midlertidig fravigelse fra Traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser. Traktatens artikel 30 er derfor uden betydning for bedømmelsen af en overgangsordning, som den der er indført ved tiltrædelsesakten. Rådet har endvidere bemærket, at der ved tiltrædelsesaktens artikel 89, stk. 1, og artikel 234, stk. 2, er tillagt Rådet vidtgående beføjelser i forbindelse med udstedelsen af gennemførelsesbestemmelserne til SMS.

Rådet og Kommissionen har yderligere anført, at institutionerne inden for landbrugspolitikken har et vidt skøn. Herved har Rådet navnlig henvist til Domstolens domme af 29. oktober 1980 (Roquette, 168/79, Sml. s. 3333), af 21. februar 1979 (Stolting, 138/78, Sml. s. 713) og af 30. september 1982 (Amylum, 108/81, Sml. s. 3107).

Rådet og Kommissionen har endelig anført, at de trufne foranstaltninger alene finder anvendelse på samhandelen mellem De Ti og de to tiltrædende stater, eftersom der her er tale om forhold, der reguleres i tiltrædelsesakten, samt at de nævnte foranstaltninger ifølge tiltrædelsesaktens bestemmelser skal sikre »en fuldstændig gennemførelse af frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne« (tiltrædelsesaktens artikel 83, stk. 2, og artikel 251).

6. *Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet*

Spanien har anført, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse medfører en betydelig uvished for de erhvervsdrivende med hensyn til deres muligheder for at gennemføre planlagt eksport. Spanien har i denne forbindelse henvist til de omstændigheder, der er anført ovenfor under punkt 2, og navnlig bemærkningerne under litra d), e), g) og h). Denne uvished indebærer en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Rådet og *Kommissionen* har anført, at de bestrider sagsøgerens sagsfremstilling. Det kan i øvrigt ikke hævdes, at en mekanisme, der er så klassisk, og som de erhvervsdrivende kender så godt som ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse, skulle give anledning til usikkerhed.

7. *Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

Spanien har i denne forbindelse navnlig gjort gældende, at formålet med gennemførelsesbestemmelserne til SMS kun kan være at indføre en overvågnings- og analyseordning vedrørende samhandelen, og ikke indførelse af en kontolordning, der supplerer SMS-ordningen selv. Den omtvistede ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse indebærer en kvantitativ kontrol, som supplerer SMS, og som er overflødig med henblik på beskyttelse af De Ti mod indførsel af spanske produkter.

Rådet og *Kommissionen* har anført, at gennemførelsesbestemmelserne til SMS ikke kan bedømmes, uden at der tages hensyn til selve indholdet af SMS-ordningen. Rådet har i denne forbindelse bemærket, at for så vidt som der inden for denne ordning kan træffes foranstaltninger, der kan gå så vidt som til at indføre foranstaltninger, hvorved importen til visse områder inden for De Ti begrænses, er det uomgængeligt nødvendigt, at man råder over nøjagtige oplysninger vedrørende samhandelsstrømmene.

Spanien har for det andet gjort gældende, at det fremgår af Domstolens dom af 16. marts 1977 (Kommissionen mod Frankrig, 68/76, Sml. s. 515), at selv om de anfægtede foranstaltninger alene har til formål at følge udviklingen i samhandelen, så kan denne målsætning ikke motivere en tilsidesættelse af Traktatens artikel 30.

Kommissionen har hertil anført, at spørgsmålet ikke er om de foranstaltninger, der er truffet med henblik på gennemførelsen af tiltrædelsesaktens artikel 81, strider mod Traktatens artikel 30, men at det skal påvises, i hvilken henseende de er i strid med proportionalitetsprincippet.

Spanien har for det tredje anført, at det ikke tjener noget formål at indføre en særlig ordning med henblik på at følge udviklingen i samhandelen, idet Kommissionen og de nationale myndigheder allerede på grundlag af almindelige tolderklæringer har et nøjagtigt overblik over samhandelens omfang og på dette grundlag i givet fald kan træffe de foranstaltninger, der hjemles i tiltrædelsesaktens artikel 85. Hvad angår frugt og grønsager, har der således ikke i henhold til Rådets forordning nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grønsager (EFT 1972 II, s. 423) på noget tidspunkt været indført en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse ved indførsel fra tredjelande, uanset at der i henhold til forordningens artikel 29 ligeledes kan træffes beskyttelsesforanstaltninger til begrænsning af forstyrrelser, der skyldes sådanne indførsler.

Rådet og *Kommissionen* har anført, at som allerede nævnt er de almindelige tolderklæringer ikke tilstrækkeligt pålidelige som grundlag for at følge udviklingen i samhandelen med produkter, der kan give anledning til vanskeligheder, og som omfattes af SMS, og de sagsøgte har herved henvist til arten af de foranstaltninger, der omhandles i tiltrædelsesaktens artikel 85. Rådet har endvidere bemærket, at Domstolen i dom af 17. december 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Sml. 1970, s. 235) har udtalt, at en ordning, hvor der blot fremsendes tolderklæringer, ikke forsyner myndighederne med sikre data om udviklingen i varebevægelserne.

Spanien har videre gjort gældende, at ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse under alle omstændigheder er for restriktiv. Spanien har i denne forbindelse navnlig henvist til de mere smidige foranstaltninger vedrørende overvågning af samhandelen inden for Fællesskabet, som med hjemmel i Traktatens artikel 115 kan træffes for produkter fra tredjelande, der er overgået til frit forbrug i Fællesskabet. Det anførte gælder navnlig for de overvågningsforanstaltninger, der omhandles i Rådets forordning nr. 288/82 af 5. februar 1982 om den fælles importordning (EFT L 35, s. 1). Denne forordning indeholder nemlig bestemmelser om udstedelse af certifikater, men uden gebyr og uden krav om sikkerhedsstillelse.

Rådet og *Kommissionen* har anført, at man ikke kan drage en parallel mellem de foranstaltninger, som Kommissionen kan give tilladelse til i henhold til Traktatens artikel 115, og foranstaltningerne i henhold til de omtvistede forordninger. Rådet har påpeget, at SMS har en særlig karakter, idet der herved midlertidigt, for en overgangsperiode, indføres en gradueret og forholdsvis smidig

begrænsning i den frie samhandel inden for Fællesskabet med visse særligt følsomme landbrugsprodukter, samt anført, at der kræves en ordning, hvorved risikoen for forstyrrelsen af de traditionelle handelsstrømme formindskes mest muligt.

Spanien har endelig anført, at en så omfattende og restriktiv ordning som den, der er indført ved de anfægtede forordninger, ikke kan begrundes med hensynet til at følge udviklingen i samhandelen, da de restriktive foranstaltninger ifølge tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 3, kun kan træffes »i det omfang og for den periode, det er strengt nødvendigt for at bringe forstyrrelsen til ophør«.

Rådet og *Kommissionen* har hertil anført, at sagsøgeren sammenblander på den ene side beskyttelsesforanstaltningerne, på den anden side overvågningsforanstaltningerne til gennemførelse heraf.

8. *Tilsidesættelse af Traktatens artikler 31 og 32*

Kongeriget Spanien har gjort gældende, at indførelsen af en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse for to af de omhandlede produkter, nemlig frugt og grønsager og nye kartofler, der ikke var omfattet af en sådan ordning før tiltrædelsen, er i strid med Traktatens artikler 31 og 32, som forbyder medlemsstaterne indbyrdes at indføre nye kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Rådet og *Kommissionen* har hertil bemærket, at de ved de anfægtede forordninger indførte overvågningsforanstaltninger ikke indebærer restriktioner, som går videre, end hvad der følger af indførelsen af SMS som en overgangsordning. Rådet har i denne forbindelse anført, at SMS har særligt restriktive virkninger ved indførsel af »følsomme« produkter på det spanske (og portugisiske) marked, hvorimod ordningen er væsentlig mindre restriktiv for spanske (og portugisiske) udførsler til De Ti.

9. *Tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræferencen*

Kongeriget Spanien har anført, at i henhold til artikel 3 i Rådets forordning nr. 569/86 er produkter fra tredjelande nu omfattet af bestemmelserne om SMS, for så vidt der er tale om produkter, der er omfattet af SMS i samhandelen mellem Spanien og Fællesskabet. Det fremgår af artikel 3, stk. 3, at SMS-ordningen »[ikke] anvendes... på produkter fra tredjelande, der er omfattet af kvantitative restriktioner i den medlemsstat, hvor SMS anvendes«. Spanien har anført, at der ikke findes nogen tilsvarende bestemmelse for nye, spanske kartofler, der indføres i en anden medlemsstat, selv om der stadigt findes kvantitative restriktioner for dette produkt i en række medlemsstater [Spanien har i denne forbindelse henvist til oversigten over nationale kvantitative restriktioner i EFT C 350 af 31.12.1985, s. 16)]. Sagsøgeren finder på denne baggrund, at indførelsen af en generel ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse i forhold til Spanien og Portugal udgør en krænkelse af princippet om fællesskabspræferencen, således som denne er fortolket af Domstolen i dom af 13. marts 1968 (Beus, 5/67, Sml. 1965-1968, s. 469).

Rådet og *Kommissionen* har anført, at for så vidt angår produkter, der indføres til Spanien fra De Ti, gælder fællesskabspræferencen automatisk, hvilket fremgår af artikel 2, stk. 1, til Rådets forordning nr. 569/86: »når produkter fra et tredjeland overgår til fri omsætning i Spanien, og disse produkter er de samme som i tiltrædelsesaktens artikel 84, stk. 1, omhandlede, må den mængde produkter, der kan overgå til fri omsætning til Spanien, ikke overstige en mængde svarende til den, som fremkommer ved anvendelse af aktens artikel 84.« For så vidt angår De Ti's indførsler af spanske produkter, som alene er omfattet af vejledende lofter i henhold til SMS, anvender fællesskabsinstitutionerne derimod fællesskabspræferencen under iagttagelse af Fællesskabets internationale forpligtelser og navnlig under hensyn til fælleserklæringen om indførsel fra tredjelande af produkter undergivet SMS: »I det omfang forværringen af situationen på markedet i Fællesskabet eller i et af dets områder hovedsagelig skyldes indførsel fra tredjelande, træffes der kun foranstaltninger over for denne indførsel inden for rammerne af og på betingelserne i de mekanismer, der allerede er fastsat i forbindelse med de fælles markedsordninger og under overholdelse af de bestemmelser, der angår Fællesskabets internationale forpligtelser« (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 481).

Rådet har i øvrigt anført, at forskellene mellem på den ene side »SMS-certifikaterne« og »SMS-importlicenserne«, som anvendes på produkter fra tredjelande, er ganske ubetydelige, og at Kongeriget Spanien derfor ikke ved udstedelsen af forordning nr. 569/86 er blevet stillet mindre gunstigt end tredjelandene.

10. *Visse bestemmelser i de omtvistede forordninger er retsstridige*

Ud over anbringendet om den generelle retsstridighed, som de anfægtede forordninger i det hele hævdes at være behæftet med, har *Spanien* endvidere gjort gældende, at følgende bestemmelser i sig selv er retsstridige:

a) Forordning nr. 569/86's artikel 4 er retsstridig, idet den åbner mulighed for at begrænse certifikatudstedelsen til visse produkter samt sprede udstedelsen af certifikaterne over hele året. Ordningen savner hjemmel i tiltrædelsesakten, og den strider mod Traktatens artikel 30.

Rådet og *Kommissionen* har vedrørende dette punkt henvist til deres almindelige bemærkninger vedrørende spørgsmålet om certifikat- og sikkerhedsstillelsesordningens forenelighed med Traktatens artikel 30.

b) Artikel 6, stk. 2, afsnit 1, i Kommissionens forordning nr. 574/86 er retsstridig, idet det bestemmes, at SMS-licensen udstedes den femte arbejdsdag efter datoen for ansøgningens indgivelse. En sådan frist gælder ikke for tredjelande, hverken i henhold til Kommissionens tidligere nævnte forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 eller i henhold til Kommissionens forordning nr. 3388/81 af 27. november 1981 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for vin (EFT L 341, s. 19). Bestemmelsen er følgelig i strid med princippet om fællesskabspræferencen og med Traktatens artikel 30.

Rådet og *Kommissionen* har anført, at dette anbringende er uden grundlag, da der i de relevante bestemmelser, og navnlig i artikel 10, stk. 6, i forordning nr. 574/86, anvendes samme formulering.

c) Artikel 6, stk. 2, afsnit 2, i forordning nr. 574/86 er endelig retsstridig, for så vidt som det herved bestemmes, at »medlemsstaterne... mandag og torsdag hver uge [meddeler] Kommissionen den mængde for hvert af de pågældende produkter, som er omfattet af licensansøgninger, der er indgivet indtil dagen for meddelelsen«. For vinindførsler fra tredjelande afgives sådanne meddelelser hver måned (artikel 6 i Kommissionens førnævnte forordning nr. 3388/81); i forbindelse med import af andre produkter kræves ingen licens. Bestemmelsen er derfor i strid med princippet om fællesskabspræferencen.

Kommissionen har anført, at ligesom den omtvistede bestemmelse foreskriver artikel 10, stk. 8, i forordning nr. 574/86, at for produkter fra tredjelande giver medlemsstaterne mandag og torsdag i hver uge Kommissionen meddelelse om den mængde, ansøgningerne har omfattet, opdelt efter varer.

T. Koopmans
Refererende dommer