ARREST VAN HET HOF
20 oktober 1987 *

In zaak 119/86,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. J. Casanova Fernandez, secretaris-generaal voor de Europese Gemeenschappen, als gemachtigde, bijgestaan door F. Mansito Caballero, directeur-generaal Communautaire juridische en institutionele coördinatie, J. Folguera Crespo, onderdirecteur-generaal Communautaire coördinatie juridische aangelegenheden, A. Sainz de Vicuña Barroso, hoofd van de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, J. de Miguel Zaragoza, onderdirecteur-generaal Internationale juridische samenwerking bij het Ministerie van Justitie, en M. Waelbroeck, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Sacchettini, directeur van zijn juridische dienst, A. Brautigam, hoofdadministrateur bij die dienst, en J. Elizalde, lid van zijn secretariaat-generaal, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

en

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

verweerders,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van

* Procestaal: Spaans.

— verordening nr. 569/86 van de Raad van 25 februari 1986 tot vaststelling van de algemene regels voor de toepassing van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer (PB 1986, L 55, blz. 106);

— verordening nr. 574/86 van de Commissie van 28 februari 1986 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer (PB 1986, L 57, blz. 1);

— verordening nr. 624/86 van de Commissie van 28 februari 1986 houdende uitvoeringsbepalingen voor de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor nieuwe aardappelen (primeurs) (PB 1986, L 60, blz. 1);

— verordening nr. 641/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de in bijlage XXII bij de Toetredingsakte genoemde produkten van de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten die in Portugal zijn ingevoerd (PB 1986, L 60, blz. 34);

— verordening nr. 643/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de in bijlage XXII van de Toetredingsakte genoemde produkten van de sector levende planten en produkten van de bloementeelt ingevoerd in Portugal (PB 1986, L 60, blz. 39);

— verordening nr. 647/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de produkten van de wijnbouwsector (PB 1986, L 60, blz. 50),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

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

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

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

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 27 mei 1986, heeft het Koninkrijk Spanje krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de navolgende verordeningen:

— verordening nr. 569/86 van de Raad van 25 februari 1986 tot vaststelling van de algemene regels voor de toepassing van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer (PB 1986, L 55, blz. 106);

— verordening nr. 574/86 van de Commissie van 28 februari 1986 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer (PB 1986, L 57, blz. 1);

— verordening nr. 624/86 van de Commissie van 28 februari 1986 houdende uitvoeringsbepalingen voor de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor nieuwe aardappelen (primeurs) (PB 1986, L 60, blz. 1);

— verordening nr. 641/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de in bijlage XXII bij de Toetredingsakte genoemde produkten van de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten die in Portugal zijn ingevoerd (PB 1986, L 60, blz. 34);

— verordening nr. 643/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de in bijlage XXII van de Toetredingsakte genoemde produkten van de sector levende planten en produkten van de bloementeelt ingevoerd in Portugal (PB 1986, L 60, blz. 39);

— verordening nr. 647/86 van de Commissie van 28 februari 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer voor de produkten van de wijnbouwsector (PB 1986, L 60, blz. 50).

A — Het onderwerp van het geschil

2 Het beroep strekt tot vaststelling door het Hof, dat de Raad en de Commissie, door vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer en met name door de uitvoer van bepaalde landbouwprodukten uit Spanje naar de andere Lid-Staten van de Gemeenschap te onderwerpen aan een stelsel van certificaten en waarborgen, inbreuk hebben gemaakt op de in het EEG-Verdrag neergelegde bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, op de „standstill"-regel (volgens welke geen nieuwe beperkende maatregelen mogen worden ingevoerd), alsmede op de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en communautaire preferentie.

3 De aanvullende regeling voor het handelsverkeer tussen de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 en Spanje, hierna: ARH, is ingesteld bij artikel 81 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23; hierna: Toetredingsakte). De ARH is van toepassing van 1 maart 1986 tot en met 31 december 1995; zij geldt voor de in artikel 81, lid 2, Toetredingsakte genoemde produkten. Met betrekking tot de invoer uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien, geldt zij voor produkten die onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de wijnbouwsector vallen, voor nieuwe aardappelen (primeurs) van post 07.01 A II van het GDT en voor produkten die onder de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit vallen. Voor deze laatste groep produkten is de ARH echter pas vanaf 1 januari 1990 van toepassing.

4 Artikel 83 Toetredingsakte bepaalt, dat op basis van een voorlopige balans per verkoopseizoen en per produkt of groep van produkten, een voorlopig tijdschema voor de ontwikkeling van het handelsverkeer wordt opgesteld en een „indicatief invoerplafond" wordt vastgesteld. Bij de achtereenvolgende vaststellingen van indicatieve plafonds moet een zekere progressiviteit ten opzichte van de traditionele handelsstromen tot uitdrukking worden gebracht, zulks met het oog op „een harmonische en geleidelijke opening van de markt en de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer binnen de Gemeenschap bij het verstrijken van het tijdvak waarin de overgangsmaatregelen van toepassing zijn" (artikel 83, lid 2, eerste alinea). Te dien einde zal een jaarlijks stijgingspercentage van de indicatieve plafonds worden vastgesteld.

5 Volgens artikel 85 Toetredingsakte kunnen vrijwaringsmaatregelen worden genomen, „indien uit het onderzoek naar de ontwikkeling van het intracommunautair handelsverkeer blijkt dat de daadwerkelijke of de te verwachten invoer wezenlijk toeneemt en indien deze situatie ertoe leidt dat het indicatieve invoerplafond van het produkt voor het lopende verkoopseizoen of een gedeelte daarvan wordt bereikt of overschreden". Wat de aard van de vrijwaringsmaatregelen betreft, onderscheidt artikel 85 tussen conservatoire en definitieve maatregelen; deze laatste kunnen inzonderheid, hetzij een herziening van het indicatieve plafond, hetzij een beperking of opschorting van de betrokken invoer, behelzen.

6 Verordening nr. 569/86 van de Raad, de eerste van de bestreden verordeningen, stelt de algemene regels voor de toepassing van de ARH vast. Volgens de considerans van deze verordening heeft de ARH ten doel, de ontwikkeling van het handelsverkeer te volgen en de in de Toetredingsakte vastgestelde maatregelen toe te passen wanneer dat nodig is. Artikel 1 van de verordening bepaalt, dat de aan de ARH onderworpen produkten slechts in een andere Lid-Staat tot verbruik mogen worden ingevoerd tegen overlegging van een „ARH-certificaat", dat voor de invoer van Spaanse produkten in de Gemeenschap van de Tien wordt afgegeven door de Spaanse autoriteiten. De afgifte van het certificaat is onderworpen aan het stellen van een waarborg ter garantie dat de verbintenis om de produkten tijdens de geldigheidsduur van het certificaat tot verbruik in te voeren, wordt nagekomen; de waarborg wordt geheel of gedeeltelijk verbeurd indien de transactie niet of slechts gedeeltelijk binnen deze termijn heeft plaatsgevonden.

7 De andere bestreden verordeningen bevatten de uitvoeringsbepalingen van de bij verordening nr. 569/86 vastgestelde regeling. Een daarvan, verordening nr. 574/86 van de Commissie, bepaalt de voorwaarden voor de afgifte en de geldigheid van de ARH-certificaten; de andere betreffen bijzondere uitvoeringsbepalingen voor bepaalde produkten of groepen van produkten.

8 Voor een nadere uiteenzetting van de bepalingen van de Toetredingsakte en van de bestreden verordeningen, alsmede voor de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 Verzoeker voert zes middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan onjuiste motivering van verordening nr. 569/86 van de Raad. Dit middel dient te worden

onderzocht na de middelen die zijn gebaseerd op de beweerde onrechtmatigheid van de gehele bij verordening nr. 569/86 ingevoerde regeling. Tegen deze regeling wordt aangevoerd, dat zij strijdig is met, respectievelijk, het vrije verkeer van goederen, de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid, de in het EEG-Verdrag neergelegde „standstill"-bepalingen, en het beginsel van communautaire preferentie.

B — Het vrije verkeer van goederen

10 Verzoeker herinnert eraan dat artikel 30 EEG-Verdrag een integrerend deel van de gemeenschappelijke marktordeningen is, dat het elke regeling verbiedt die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, en dat dit verbod blijkens artikel 42 Toetredingsakte vanaf 1 januari 1986 van toepassing is op het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien. De bepalingen van de Toetredingsakte betreffende de landbouwprodukten laten weliswaar, bij wege van overgangsmaatregel, bepaalde bijzondere beperkingen toe, doch in het onderhavige geval is geen enkele van die bepalingen van toepassing.

11 Hij betoogt met name, dat de Toetredingsakte niet machtigt tot invoering van een algemene regeling van certificaten en waarborgen, als die waarin de bestreden verordeningen voorzien. Ingevolge de ARH mogen de Gemeenschapsinstellingen — conservatoire of definitieve — beperkende maatregelen nemen, wanneer het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien zich aldus ontwikkelt, dat het indicatieve invoerplafond dreigt te worden bereikt of te worden overschreden; de ARH heeft niet ten doel, beperkingen op te leggen vóór die situatie zich voordoet.

12 Ten slotte wijst verzoeker erop, dat het beperkende karakter van de bij de omstreden verordeningen ingevoerde regeling met name blijkt uit het feit, dat zowel de overlegging van een ARH-certificaat als het stellen van een waarborg zijn vereist om goederen in een Lid-Staat ten verbruik te mogen invoeren, dat de afgifte van ARH-certificaten over het hele jaar mag worden gespreid en dat die afgifte tot bepaalde produkten van een sector mag worden beperkt, ook al is het indicatieve invoerplafond voor dit produkt nog niet bereikt.

13 De Raad en de Commissie stellen, dat de bepalingen van de Toetredingsakte betreffende de ARH een voorlopige afwijking vormen van de in het EEG-Verdrag neergelegde bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen. Onder deze omstandigheden is de vraag niet, of de voor de uitvoering van de ARH gekozen regeling het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet beperkt, maar of zij een rechtsgrondslag vindt in de bepalingen van de Toetredingsakte.

14 Verweerders betogen dienaangaande, dat de regeling van certificaten en waarborgen, zoals neergelegd in de bestreden verordeningen, een integrerend deel is van de ARH, daar deze slechts op basis van betrouwbare en actuele gegevens kan functioneren. Voorts moet rekening worden gehouden met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Gemeenschapsinstellingen ter zake van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikken, gezien de verantwoordelijkheden die het EEG-Verdrag hun dienaangaande verleent.

15 Opgemerkt zij dat, zoals verweerders terecht stellen, het Hof allereerst moet nagaan, of de door verzoeker betwiste regeling van certificaten met waarborgen een integrerend deel is van de in de Toetredingsakte neergelegde overgangsmaatregelen. Wanneer dat het geval is, kan immers niet worden gesteld dat die regeling in beginsel in strijd is met de in het EEG-Verdrag en in de Toetredingsakte neergelegde bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen.

16 Volgens de artikelen 81, 83 en 85 van de Toetredingsakte omvat de toepassing van de ARH drie elementen, te weten: de vaststelling van indicatieve invoerplafonds, het onderzoek naar de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer tussen de toetredende staten en de Gemeenschap van de Tien, en de eventuele vaststelling van conservatoire of definitieve maatregelen betreffende het handelsverkeer. Deze drie elementen samen moeten zorgen voor een geleidelijke overgang naar de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer bij het verstrijken van het tijdvak waarin de ARH van toepassing is, zoals in artikel 83, lid 2, wordt gepreciseerd.

17 Opdat de ARH de haar bij de Toetredingsakte toebedeelde rol zou kunnen spelen, moet het onderzoek naar de ontwikkeling van het handelsverkeer de Commissie in staat stellen, tijdig en met volledige kennis van zaken te handelen. Bijgevolg moet deze instelling snel over betrouwbare gegevens betreffende de goederenstroom kunnen beschikken. De markten voor de aan de ARH onderworpen goederen kunnen immers, zoals verzoeker overigens toegeeft, plotselinge fluctuaties ondergaan.

18 Dienaangaande hebben de Raad en de Commissie aangevoerd, dat statistische gegevens de Commissie pas met een aanzienlijke vertraging bereiken en dat een regeling van gewone invoerverklaringen niet de vereiste zekerheid kan bieden, wanneer het daadwerkelijk verrichten van die invoer niet wordt gewaarborgd. Volgens de Raad heeft de Gemeenschap uit ervaring geleerd, dat de enige manier om een op certificaten gebaseerde toezichtsregeling goed te laten werken, erin bestaat de certificaten aan waarborgstelling te koppelen.

19 Deze argumenten van verweerders moeten worden aanvaard. Niet is aangetoond, dat de waarborgregeling een ander doel heeft dan te verzekeren dat de importen waarvoor de certificaten zijn gevraagd, daadwerkelijk worden verricht; welnu, de gemeenschapsinstanties moeten de daadwerkelijke invoer kennen, om op basis van betrouwbare en snel beschikbare gegevens de ontwikkeling van het handelsverkeer te kunnen volgen.

10 Mitsdien moet de door verzoeker bestreden regeling van certificaten met waarborgen worden beschouwd als een integrerend deel van de in de Toetredingsakte neergelegde overgangsmaatregelen.

11 Deze conclusie houdt niet in, dat alle bij de verordeningen van de Raad en de Commissie vastgestelde uitvoeringsbepalingen van de toezichtsregeling ipso facto de toetsing aan het beginsel van vrij verkeer van goederen met succes doorstaan. Bij dit punt vestigt verzoeker in het bijzonder de aandacht op artikel 4, lid 1, van verordening nr. 569/86, volgens hetwelk de afgifte van de ARH-certificaten tot een aantal produkten van een sector kan worden beperkt of over het hele jaar kan worden gespreid. Deze mogelijkheid zou de vrijheid van de deelnemers aan het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien ook ernstig beperken wanneer de kwantitatieve plafonds voor de betrokken produkten nog niet zijn bereikt.

12 Dit betoog moet worden verworpen. De beperking van de afgifte van de certificaten tot bepaalde produkten van een sector kan het handelsverkeer niet belemmeren; integendeel, een dergelijke beperking heeft tot gevolg dat de andere produkten van de betrokken sector zonder certificaat in de Gemeenschap van de Tien kunnen worden ingevoerd. Met betrekking tot de spreiding van de afgifte van de

certificaten over het hele jaar moet worden opgemerkt, dat krachtens artikel 83, lid 2, Toetredingsakte in het kader van het globale indicatieve plafond, plafonds kunnen worden vastgesteld die overeenkomen met de verschillende periodes van het betrokken verkoopseizoen; de spreiding van de afgifte van de certificaten over het hele jaar kan, zoals de Raad heeft opgemerkt, de betrokken regeling versoepelen en verzoeker heeft niet aangetoond, dat deze mogelijkheid aanleiding geeft tot willekeur.

23 Mitsdien moet het middel ontleend aan schending van het vrije verkeer van goederen, worden afgewezen.

C — De rechtszekerheid

24 Verzoeker betoogt, dat de bij de bestreden verordeningen ingevoerde regeling de marktdeelnemers elke zekerheid ontneemt omtrent de mogelijkheid om geplande exporten te verwezenlijken. Tot staving van deze stelling voert hij onder meer de navolgende omstandigheden aan:

— de Spaanse exporteur is verplicht te rekenen op de stipte samenwerking van zijn medecontractant, daar de waarborg pas wordt vrijgegeven nadat de importeur het door de douane van de Lid-Staat van invoer naar behoren geviseerde exemplaar nr. 1 van het ARH-certificaat heeft teruggestuurd;

— de door het ARH-certificaat verleende rechten zijn onzeker, daar zij naar believen voor een of meer Lid-Staten kunnen worden ingetrokken;

— tal van contracten worden afhankelijk van een onzekere gebeurtenis, omdat voor de afgifte van het ARH-certificaat een wachttijd van vijf dagen geldt en de marktdeelnemers derhalve nagenoeg een hele week moeten wachten alvorens zij de betrokken transactie kunnen verrichten.

25 Het argument ontleend aan de verplichte medewerking van de in een Lid-Staat van de Gemeenschap van de Tien gevestigde importeur, vindt geen grondslag in de toepasselijke bepalingen. Deze materie wordt geregeld door artikel 8, lid 2, van verordening nr. 574/86 van de Commissie, volgens hetwelk het bewijs van de invoer ten verbruik wordt geleverd door overlegging van het door de douane geviseerde exemplaar nr. 1 van het certificaat, dan wel door overlegging van het douanedocument van de invoer ten verbruik of van een hetzij door het betrokken

douanekantoor hetzij door de officiële diensten van de Lid-Staat van invoer ten verbruik voor eensluidend afschrift gewaarmerkte copie of fotocopie van dat document.

16 De grief ontleend aan de mogelijkheid om het certificaat naar believen voor een of meer Lid-Staten in te trekken, betreft de toepassing van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 569/86 van de Raad. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat, indien de marktsituatie beperking of schorsing van de invoer op de markt van de betrokken Lid-Staat vereist, de afgifte van de ARH-certificaten kan worden beperkt of geschorst; artikel 6 van de verordening noemt de criteria aan de hand waarvan de marktsituatie van een Lid-Staat waarvoor de ARH geldt, onder meer moet worden beoordeeld. Volgens artikel 5, lid 2, kan „in een dergelijk geval" worden bepaald, dat de afgegeven certificaten slechts geldig zijn in een andere dan de door de toepassing van artikel 5, lid 1, betroffen Lid-Staat. Zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, volgt hieruit, dat de invoer niet naar believen kan worden beperkt of geschorst, maar enkel wanneer aan de specifieke voorwaarden van de artikelen 5, lid 1, en 6 van verordening nr. 569/86 is voldaan.

17 Wat de termijn van vijf werkdagen voor de afgifte van de ARH-certificaten betreft, is het zo dat een termijn van vijf of drie dagen eveneens geldt in het kader van andere invoerregelingen met betrekking tot goederen waarvoor het nodig leek de ontwikkeling van de invoer op bijzondere wijze te volgen om het gevaar voor verstoring of dreigende verstoring van de betrokken markt te kunnen beoordelen. De invoering van een dergelijke termijn voor de afgifte van het certificaat dient een wettig doel, te weten ingeval van verstoring of dreigende verstoring van de markt de vaststelling van passende maatregelen vergemakkelijken.

18 Verzoeker voert nog aan, dat de termijn van vijf dagen de ontwikkeling van het handelsverkeer bijzonder erg belemmert, wanneer het gaat om bederfelijke goederen, zoals groenten en fruit, die vaak binnen 24 of 48 uur moeten worden uitgevoerd.

19 Dienaangaande zij opgemerkt, dat krachtens artikel 2, lid 3, van verordening nr. 624/86 het certificaat onverwijld wordt afgegeven voor nieuwe aardappelen (primeurs), het enige bederfelijke produkt waarop de ARH thans van toepas-

sing is, aangezien de ARH pas vanaf 1 januari 1990 geldt voor groenten en fruit. Zelfs al zou verzoekers bezwaar opgaan voor bederfelijke levensmiddelen, dan nog kan de enkele mogelijkheid dat de omstreden termijn op dergelijke produkten wordt toegepast, niet tot gevolg hebben dat de betrokken bepaling onrechtmatig is. Evenals alle in verordening nr. 574/86 neergelegde gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van de ARH, is de omstreden termijn immers vastgesteld „onverminderd afwijkende bepalingen in de bijzondere communautaire regelingen voor bepaalde produkten", zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van genoemde verordening.

30 Het middel ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan derhalve niet slagen.

D — Het evenredigheidsbeginsel

31 Verzoeker betoogt, dat de regeling van certificaten en waarborgen nutteloos is en in ieder geval niet in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Tot staving van die stelling voert hij allereerst een aantal argumenten aan die zijn gebaseerd op schending van artikel 30 EEG-Verdrag en op het bijzonder beperkende karakter van de waarborg. Deze argumenten zijn hiervoren reeds onderzocht.

32 Verder wijst hij erop, dat het disproportionele karakter van de bij de bestreden verordeningen ingevoerde regeling blijkt bij vergelijking met andere intracommunautaire toezichtsmaatregelen, met name de op grond van artikel 115 EEG-Verdrag vastgestelde maatregelen voor de produkten van oorsprong uit derde landen die in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht. Die maatregelen zijn minder streng, omdat zij geen waarborgstelling eisen.

33 Deze vergelijking gaat niet op. Artikel 115 EEG-Verdrag regelt niet het toezicht op het handelsverkeer, maar staat de Commissie toe om onder de aldaar gestelde voorwaarden, de Lid-Staten te machtigen de noodzakelijke beschermende maatregelen te treffen waarvan de Commissie „de voorwaarden en de wijze van toepassing vaststelt".

34 Verzoeker heeft ook bezwaar tegen artikel 2, leden 2 en 5, van verordening nr. 574/86, volgens hetwelk de uit het ARH-certificaat voortvloeiende rechten uitsluitend toekomen aan degene die in de formulieren als houder wordt genoemd, en slechts één keer kunnen worden overgedragen, terwijl de cessionaris zijn recht niet kan wederafstaan. Deze aan de marktdeelnemers opgelegde beperking van de mogelijkheid om het certificaat over te dragen, mist volgens verzoeker elke grond.

35 Opgemerkt zij, dat de door verzoeker in dit verband bestreden bepalingen van algemene aard zijn, in die zin dat zij deel uitmaken van de algemene regeling inzake het beheer van invoercertificaten, zoals met name blijkt uit artikel 9 van verordening nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten (PB 1980, L 338, blz. 1). Blijkens de considerans van deze verordening werd de mogelijkheid tot overdracht beperkt ter vergemakkelijking van een goed administratief beheer van het stelsel van certificaten.

36 In ditzelfde verband heeft de Raad nog opgemerkt, dat de ARH een ingewikkelde regeling is die belangrijke gevolgen kan hebben. Precies om die reden hebben de gemeenschapsinstellingen het toezicht op het handelsverkeer georganiseerd volgens een beproefd en de marktdeelnemers welbekend systeem.

37 Gelet op deze verschillende elementen van het dossier, is het Hof van oordeel, dat de overdraagbaarheid van de ARH-certificaten is beperkt ten einde de betrouwbaarheid van de daarin voorkomende gegevens zoveel mogelijk te garanderen volgens een regeling die haar sporen reeds had verdiend. Onder die omstandigheden kan niet worden staande gehouden, dat deze beperking niet in verhouding staat tot het wettige doel dat ermee wordt nagestreefd.

38 Mitsdien moeten de middelen ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel, worden afgewezen.

E — De „standstill"-verplichting

39 Dit middel van verzoeker berust op het feit, dat voor twee van de drie onder de ARH vallende produkten, te weten groenten en fruit en nieuwe aardappelen (primeurs), de bij de bestreden verordeningen ingevoerde regeling de Spaanse invoer in de Gemeenschap van de Tien meer beperkt dan de voorheen geldende regeling. Vóór de toetreding gold immers alleen voor wijnbouwprodukten een regeling van certificaten en waarborgen. Door de twee andere groepen goederen aan dezelfde regeling te onderwerpen, zouden verweerders de in de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag neergelegde „standstill"-verplichting hebben geschonden.

40 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de bestreden regeling een integrerend deel is van een overgangsregeling waarin de Toetredingsakte uitdrukkelijk voorziet en die afwijkt van de normale regeling voor het intracommunautaire handelsverkeer. Ter beoordeling van de rechtmatigheid van de ter uitvoering van de ARH vastgestelde maatregelen, moet worden onderzocht of deze maatregelen door de desbetreffende bepalingen van de Toetredingsakte worden gedekt. Uit dit onderzoek, dat hiervoren reeds is besproken, blijkt nu dat dit inderdaad het geval is.

41 Mitsdien moet ook het middel ontleend aan de „standstill"-verplichting worden afgewezen.

F — De communautaire preferentie

42 Volgens verzoeker plaatst de regeling van certificaten en waarborgen de Spaanse produkten in de situatie van uit derde landen ingevoerde produkten, terwijl Spanje sedert 1 januari 1986 volwaardig lid is van de Gemeenschap. Verzoeker wijst er in dit middel nogmaals op, dat de voorheen geldende regeling minder beperkend was voor groenten en fruit en voor nieuwe aardappelen (primeurs). Bijgevolg zou het beginsel van communautaire preferentie zijn geschonden.

43 Allereerst moet worden opgemerkt, dat de communautaire preferentie in de context van het onderhavige geschil betrekking heeft op de regeling voor Spaanse produkten ten opzichte van die welke sedert de toetreding voor produkten uit

derde landen geldt. De argumenten die verzoeker ontleent aan de vóór de toetreding bestaande toestand zijn niet relevant, daar de Gemeenschap niet gehouden was deze toestand onveranderd te laten.

44 De Toetredingsakte verleent de communautaire preferentie haar volle werking door in artikel 85, lid 4, te bepalen, dat de toepassing van de ARH er in geen geval toe mag leiden, dat de aan de ARH onderworpen produkten uit de nieuwe Lid-Staten een minder gunstige behandeling krijgen dan de produkten uit de meest begunstigde derde landen.

45 Deze bepaling is door de bestreden verordeningen niet geschonden. De regeling inzake het toezicht op het handelsverkeer in bepaalde groepen produkten, is immers bij artikel 3 van verordening nr. 569/86 uitgebreid tot produkten uit derde landen die in de Gemeenschap in het vrije verkeer zijn gebracht. Blijkens artikel 6 van die verordening worden de produkten uit derde landen in aanmerking genomen bij de beoordeling van de marktsituatie van een Lid-Staat. Derhalve wordt de invoer van Spaanse produkten niet minder gunstig behandeld dan de invoer van produkten van oorsprong uit derde landen.

46 Wat met name de situatie van nieuwe aardappelen (primeurs) uit derde landen betreft, betoogt verzoeker, dat voor de invoer van die produkten in de Gemeenschap weliswaar nationale kwantitatieve beperkingen kunnen gelden, doch dat die invoer niet onderworpen is aan de regeling van certificaten en waarborgen. Verzoeker heeft echter niet aangetoond, in hoeverre na 1 maart 1986, de dag van de inwerkingtreding van de ARH, kwantitatieve beperkingen van de invoer van Spaanse nieuwe aardappelen (primeurs) in de Gemeenschap nog mogelijk of van toepassing waren.

47 Mitsdien kan het argument ontleend aan miskenning van de communautaire preferentie, niet worden aanvaard.

G — Onjuiste motivering

48 Dit middel berust op de overweging in de considerans van verordening nr. 569/86 dat „de aanvullende beleidslijnen die in de Conferentie zijn overeengekomen, aanwijzingen bevatten" ten aanzien van de werking van de ARH. Deze aanwijzingen zouden voorzien in de afgifte van certificaten waarbij een waarborg moet worden

gesteld om te garanderen dat de transacties waarvoor deze certificaten zijn aangevraagd, daadwerkelijk worden verricht.

49 Verzoeker wijst erop dat, anders dan in die overweging wordt verklaard, in de Conferentie waarbij over de inhoud van de Toetredingsakte werd onderhandeld, geen overeenstemming is bereikt over de invoering van een regeling van certificaten en waarborgen, omdat het standpunt van de Gemeenschap op dit punt door de Spaanse onderhandelaars was afgewezen. Onder die omstandigheden beperkte de Conferentie zich ertoe een eenzijdige verklaring van de delegatie van de Gemeenschap in de notulen op te nemen. Deze verklaring bevat de „aanvullende beleidslijnen" ten aanzien van de werking van de ARH, waarnaar in de considerans van verordening nr. 569/86 wordt verwezen, doch zij is niet „in de Conferentie overeengekomen", omdat Spanje zich juist verzette tegen de opneming van een gemeenschappelijke verklaring in de Toetredingsakte of in de notulen van de Conferentie.

50 De Raad geeft toe, dat Spanje tijdens de Conferentie niet heeft aanvaard dat als onderdeel van de toezichtsregeling van de ARH een stelsel van certificaten en waarborgen zou worden ingevoerd. Hij voert evenwel aan, dat de omstreden overweging gewoon verwijst naar „beleidslijnen" die „aanwijzingen" bevatten, een uitdrukking waaraan geen juridische waarde mag worden toegekend. De Raad erkent weliswaar dat de term „overeengekomen" tot verwarring kan leiden voor zover daaruit zou worden geconcludeerd dat alle verdragsluitende partijen het eens waren, doch is niettemin van mening, dat men het tijdens de onderhandelingen in grote lijnen eens was geraakt over de wijze waarop de ARH moest worden toegepast en dat Spanje daarvan niet onkundig was.

51 Uit deze discussie blijkt, dat de betrokken overweging een feitelijk onjuist gegeven bevat. Dit vormgebrek kan evenwel niet leiden tot nietigverklaring van verordening nr. 569/86, omdat de andere overwegingen de bij die verordening ingevoerde toezichtsregeling toereikend motiveren.

52 Het middel ontleend aan onjuiste motivering is dus gegrond, doch vormt geen voldoende reden voor nietigverklaring van de bestreden verordening.

53 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

54 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeker in de kosten van het geding.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 oktober 1987.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president

G. Bosco

kamerpresident