normale regeling voor het intracommunautair handelsverkeer. Derhalve kan niet worden gesteld dat dit stelsel in beginsel in strijd is met de in het EEG-Verdrag en in de Toetredingsakte neergelegde bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen.

Noch verordening nr. 569/86 noch de uitvoeringsverordeningen daarvan schenden de standstill-regel van het EEG-Verdrag, het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel of het beginsel van communautaire preferentie; de bij deze verordeningen voorziene maatregelen worden door de relevante bepalingen van de Toetredingsakte gedekt.

2. Een vormgebrek, hierin bestaande dat een overweging van de considerans van een verordening een feitelijk onjuist gegeven bevat, kan niet leiden tot nietigverklaring van die verordening, wanneer de andere overwegingen de bij die verordening ingevoerde maatregelen toereikend motiveren.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 119/86 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *Het juridisch kader*

1.1. *De Toetredingsakte*

Artikel 81 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen, hierna: de Toetredingsakte, (PB 1985, L 302, blz. 23) heeft een „aanvullende regeling voor het handelsverkeer" (ARH) ingesteld tussen de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 (hierna: Gemeenschap van de Tien) en Spanje. Die regeling is enerzijds van toepassing op de invoer in de Gemeenschap van de Tien van groenten en fruit, van produkten uit de wijnbouwsector en van nieuwe aardappelen (primeurs), en anderzijds op de invoer in Spanje van de produkten uit de wijnbouwsector en van bepaalde produkten uit de sectoren granen, melk, groenten en fruit, rundvlees en gecertificeerde pootaardappelen. Krachtens artikel 81, lid 1, tweede alinea, Toetredingsakte is de ARH echter pas vanaf 1 januari 1990 van toepassing op groenten en fruit.

Bij artikel 249, lid 1, Toetredingsakte is eveneens een ARH ingesteld voor het handelsverkeer tussen de Gemeenschap van de Tien en Portugal. Deze geldt voor de in bijlage XXII bij de Toetredingsakte genoemde produkten, waaronder de op basis van groenten en fruit verwerkte produkten alsmede de produkten van de sector levende planten en bloementeelt. Bij verordening nr. 3792/85 van de Raad van 20 december 1985 tot vaststelling van de regeling

* Procestaal: Spaans.

voor het handelsverkeer van landbouwprodukten tussen Spanje en Portugal (PB 1985, L 367, blz. 7), is deze ARH verder uitgebreid tot de invoer in Portugal van produkten uit Spanje waarvoor in het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien de ARH geldt.

Blijkens de relevante bepalingen van de Toetredingsakte vormt de ARH allereerst een instrument dat in voorkomend geval de noodzaak van vrijwaringsmaatregelen aangeeft. Wat het handelsverkeer tussen de Gemeenschap van de Tien en Spanje betreft, kunnen deze bepalingen worden samengevat als volgt. Ingevolge artikel 83 stelt de Commissie bij het begin van elk verkoopseizoen voor elk van de produkten waarvoor de ARH geldt, een „voorlopige balans" op aan de hand van de produktie- en consumptievooruitzichten in Spanje of in de Gemeenschap van de Tien. Op basis van deze balans stelt zij dan volgens de procedure van het comité van beheer een „voorlopig tijdschema" op voor de ontwikkeling van het handelsverkeer en stelt zij een „indicatief invoerplafond" voor de betrokken markt vast. Volgens lid 2 van dit artikel „moet bij de achtereenvolgende vaststellingen van indicatieve plafonds een zekere progressiviteit tot uitdrukking worden gebracht ten opzichte van de traditionele handelsstromen, 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 84 bepaalt, dat het in artikel 83 bedoelde tijdschema melding moet maken van de „streefhoeveelheden" voor het jaar 1986 met betrekking tot de invoer in Spanje van bepaalde onder de AHR vallende produkten uit de Gemeenschap, alsmede van de geleidelijke stijging ervan voor elk der drie volgende jaren ten opzichte van het voorgaande jaar.

Artikel 85 noemt de vrijwaringsmaatregelen die in het kader van de ARH kunnen worden genomen. Dit artikel luidt als volgt:

„1) ... de Commissie besluit, 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, op verzoek van een Lid-Staat of op eigen initiatief, volgens een urgentieprocedure:

— de conservatoire maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn en die van toepassing zijn tot de inwerkingtreding van de in lid 3 bedoelde definitieve maatregelen,

— het comité van beheer van de betrokken sector bijeen te roepen met het oog op een onderzoek naar passende maatregelen.

2) Indien de in lid 1 bedoelde situatie leidt tot een ernstige verstoring van de markten, kan een Lid-Staat de Commissie verzoeken om de in dat lid bedoelde conservatoire maatregelen onverwijld te nemen. Daartoe neemt de Commissie een besluit binnen vierentwintig uur na de ontvangst van het verzoek.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, kan de Lid-Staat die het verzoek heeft gedaan, conservatoire maatregelen nemen die onmiddellijk aan de Commissie worden medegedeeld.

Deze maatregelen blijven van toepassing totdat de Commissie over het in de eerste alinea bedoelde verzoek heeft beslist.

3) De definitieve maatregelen worden zo spoedig mogelijk vastgesteld volgens de procedure van artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG of, naar gelang van het geval, van de overeenkomstige artikelen van de andere verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten.

Deze maatregelen kunnen inzonderheid het volgende behelzen:

a) een herziening van het indicatieve plafond indien de betrokken markt ten gevolge van de ontwikkeling van de invoer geen wezenlijke verstoringen heeft ondergaan;

b) afhankelijk van de ernst van de situatie, die inzonderheid wordt beoordeeld aan de hand van de ontwikkeling van de marktprijzen en het volume van het handelsverkeer, een beperking of opschorting van de invoer op de markt van de Gemeenschap in haar huidige samenstelling of de Spaanse markt.

De sub b bedoelde beperkende maatregelen mogen alleen genomen worden voor zover en zolang zij strikt noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de verstoring. Wat de Gemeenschap in haar huidige samenstelling betreft, kunnen deze maatregelen worden beperkt tot de invoer die voor bepaalde van haar gebieden is bestemd, op voorwaarde dat zij passende maatregelen omvatten om verleggingen van het handelsverkeer te kunnen voorkomen.

4) De toepassing van de ARH mag er in geen geval toe leiden dat produkten uit Spanje of uit de Gemeenschap in haar huidige samenstelling een minder gunstige behandeling krijgen dan de in de betrokken gebieden afgezette produkten uit derde landen waarvoor de clausule van de meest begunstigde natie geldt."

1.2. *De bestreden verordeningen*

a) Verordening nr. 569/86 van de Raad

Deze verordening, gebaseerd op de artikelen 89, lid 1, en 234, lid 2, Toetredingsakte, krachtens welke de Raad met betrekking tot respectievelijk Spanje en Portugal de bepalingen kan vaststellen die nodig zijn ter uitvoering van het hoofdstuk betreffende de landbouw, stelt de algemene regels voor de toepassing van de ARH vast. Onder verwijzing naar het doel van de ARH, namelijk „de ontwikkeling van het handelsverkeer te volgen" (eerste overweging van de considerans) en naar „de aanvullende beleidslijnen die in de Conferentie zijn overeengekomen" (tweede overweging van de considerans), heeft de Raad bij deze verordening een stelsel van certificaten en waarborgen ingevoerd. De voornaamste kenmerken van dit stelsel kunnen worden beschreven als volgt.

Artikel 1, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat aan de ARH onderworpen produkten slechts tot verbruik mogen worden ingevoerd tegen overlegging van een „*ARH-certificaat*", hetwelk krachtens lid 4 voor Spaanse produkten slechts door de Spaanse autoriteiten mag worden afgegeven. Volgens lid 3 van dit artikel is de afgifte van het ARH-certificaat bovendien onderworpen aan het stellen van een waarborg „ter garantie dat de verbintenis om de produkten tijdens de geldigheidsduur van het ARH-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".

Om de ontwikkeling van de invoer uit derde landen in de Gemeenschap op dezelfde wijze te kunnen volgen als de ontwikkeling van de invoer uit de Gemeenschap, bepaalt artikel 3 van de verordening, dat „wanneer produkten van herkomst uit derde landen in het vrije verkeer worden gebracht in een Lid-Staat waar de ARH van toepassing is, de produkten slechts in het vrije verkeer mogen worden gebracht tegen overlegging van een ARH-invoercertificaat. Het ARH-invoercertificaat geldt slechts in de Lid-Staat waar de ARH van toepassing is."

Voorts wordt bepaald, dat de afgifte van de ARH-certificaten en de ARH-invoercertificaten tot een aantal produkten van een sector kan worden beperkt en over het hele jaar kan worden gespreid (artikel 4). Indien de marktsituatie beperking of schorsing van de invoer op de markt van de betrokken Lid-Staat vereist, kan de afgifte van de ARH-certificaten worden beperkt of geschorst (artikel 5, lid 1).

Ingevolge artikel 7 worden de uitvoeringsbepalingen van de verordening vastgesteld volgens de procedure van het comité van beheer.

b) Verordening nr. 574/86 van de Commissie

Bij deze verordening ter uitvoering van artikel 7 van verordening nr. 569/86 van de Raad, heeft de Commissie de uitvoeringsbepalingen van de ARH vastgesteld. De artikelen 2 en 6, lid 2, van deze verordening bepalen onder meer, dat het ARH-certificaat het recht en de verplichting meebrengt om de nettohoeveelheid van het vermelde produkt tijdens de geldigheidsduur van het certificaat te verkopen en dat het certificaat gewoonlijk wordt afgegeven op de vijfde werkdag na de indiening van de aanvraag.

c) Verordeningen nrs. 624/86, 641/86, 643/86, 647/86 van de Commissie

Deze verordeningen bevatten enkele bijzondere uitvoeringsbepalingen van de ARH voor respectievelijk nieuwe aardappelen (primeurs), de (in bijlage XXII bij de Toetredingsakte genoemde) produkten van de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten die in Portugal worden ingevoerd, de (eveneens in die bijlage genoemde) produkten van de sector levende planten en produkten van de bloementeelt ingevoerd in Portugal, alsmede voor de produkten van de wijnbouwsector. Deze verordeningen bepalen onder meer de indicatieve plafonds, de geldigheidsduur en de termijn voor afgifte van het ARH-certificaat, alsmede de waarborgsom voor die produkten.

2. *Procesverloop*

Het verzoekschrift van het Koninkrijk Spanje is op 27 mei 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Een door het Koninkrijk Spanje ingediend verzoek in kort geding om opschorting van de tenuitvoerlegging van de verordeningen nrs. 569/86, 574/86 en 647/86 is op 9 juli 1986 door de president van het Hof afgewezen.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad; wel heeft het Koninkrijk Spanje bij brief van 29 september 1986 afgezien van repliek en krachtens artikel 55, paragraaf 1, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering verzocht de zaak voorrang te verlenen bij de vaststelling van de datum voor de mondelinge behandeling. Bij beschikking van 3 oktober 1986 heeft de president dit verzoek afgewezen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

1) in hun geheel nietig te verklaren, verordening nr. 569/86 van de Raad en de verordeningen van de Commissie nrs. 574/86, 624/86, 641/86, 643/86 en 647/86;

2) verweerders te verwijzen in de kosten van het geding.

De Raad van de Europese Gemeenschappen, *verweerder*, concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van het Koninkrijk Spanje, ten minste voor zover het verordening nr. 569/86 van de Raad betreft, te verwerpen;

2) verzoeker te verwijzen in de kosten van het geding.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen, *verweerster*, concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van het Koninkrijk Spanje te verwerpen;

2) verzoeker te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

Samenvatting van de aangevoerde middelen

Na enkele algemene opmerkingen over de ARH, wijst het Koninkrijk Spanje allereerst op hetgeen aan de vaststelling van de bestreden verordeningen is voorafgegaan. Verder legt het uit, waarom de uitvoeringsbepalingen van de ARH, zoals zij bij die verordeningen zijn vastgesteld, een buitengewoon ernstige belemmering van het handelsverkeer vormen.

Verzoeker voert vervolgens de volgende zes middelen aan.

Verordening nr. 569/86 van de Raad berust op een onjuiste motivering, voor zover zij is gebaseerd op de overweging dat „in de Conferentie" over het Toetredingsverdrag aanvullende beleidslijnen met aanwijzingen ten aanzien van de werking van de ARH „zijn overeengekomen".

De bestreden verordeningen zijn in strijd met de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, aangezien de Toetredingsakte geen enkele afwijking van die bepalingen toelaat.

De verordeningen zijn in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat zij de marktdeelnemers die aan de ARH onderworpen produkten naar de Gemeenschap van de Tien wensen uit te voeren, elke zekerheid ontnemen omtrent de mogelijkheid om dergelijke transacties te verwezenlijken.

Het ingevoerde stelsel van certificaten en waarborgen staat niet in verhouding tot het nagestreefde doel.

De verordeningen zijn in strijd met de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag, daar de erin vervatte regeling van het handelsverkeer, met name voor groenten en fruit en voor nieuwe aardappelen (primeurs), restrictiever is dan die welke vóór de toetreding gold.

De verordeningen zijn onverenigbaar met het beginsel van communautaire preferentie, omdat zij Spanje, wat het handelsverkeer in landbouwprodukten betreft, in de positie van een derde land plaatsen.

1. *De ARH — algemene opmerkingen*

Verzoeker verklaart met name, dat de in artikel 83 Toetredingsakte bedoelde indicatieve plafonds moeten worden onderscheiden van de contingenten die de Gemeen-

schap in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek kan vaststellen en van de „streefhoeveelheden" bedoeld in artikel 84 Toetredingsakte. Terwijl een contingent aan de invoer een bovengrens stelt die niet mag worden overschreden, is de overschrijding van een indicatief plafond zeer wel mogelijk. Dienaangaande merkt verzoeker op, dat het bereiken van het indicatieve plafond niet automatisch de toepassing van vrijwaringsmaatregelen meebrengt; volgens artikel 85 is het eerst wanneer „invoer wezenlijk toeneemt" en dit ertoe leidt „dat het indicatieve invoerplafond van het produkt... wordt bereikt of overschreden", dat de Commissie het comité van beheer van de betrokken sector bijeenroept met het oog op een onderzoek naar passende maatregelen. Voorts is het onderscheid tussen contingenten en plafonds niet eigen aan de Toetredingsakte; men vindt het ook op andere gebieden van de handelspolitiek, met name in het stelsel van algemene preferenties ten gunste van ontwikkelingslanden. In het kader daarvan wordt algemeen aangenomen dat de plafonds in de regel mogen worden overschreden, daar zij veeleer een soort gewaarborgd minimum dan een toegestaan maximum zijn.

De *Raad* betoogt allereerst, dat de urgentieprocedure automatisch wordt ingeleid, zodra de daadwerkelijke of te verwachten invoer „ertoe" dreigt „te leiden", dat het indicatieve plafond, zij het slechts voor een gedeelte van het verkoopseizoen, „wordt bereikt".

Voorts ontkent de Raad, dat de indicatieve plafonds mogen worden overschreden en dat zij een soort gewaarborgd minimum vormen. Dienaangaande herinnert hij onder meer aan de aard en het doel van de ARH, waarbij hij met name verwijst naar een in 1985 verschenen officiële publikatie van het Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening van het Koninkrijk Spanje, getiteld *Tratado de adhesiòn España-CEE Agricultura.* In deze publikatie wordt de ARH terecht aangemerkt als een stelsel van toezicht op het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap in haar huidige samenstelling voor produkten die beide partijen als gevoelig beschouwen, dat tot doel heeft „het handelsverkeer af te stemmen op de reële mogelijkheden van de betrokken markten door het beletten van massale invoer die onherstelbare schade zou kunnen aanrichten aan de desbetreffende sectoren". Uit dit officiële commentaar blijkt duidelijk de beperkte betekenis die de opstellers van de Toetredingsakte aan de ARH hebben willen geven: gezien het bestaan van enkele voor de invoer van bepaalde landbouwprodukten bijzonder gevoelige markten en ter verzekering van een geleidelijke en evenwichtige overgang, is de ARH in het leven geroepen om het gevaar van een zeer sterke en plotselinge toeneming van de invoer tegen te gaan.

Ten slotte merkt de Raad op, dat de Commissie dank zij het stelsel van certificaten en waarborgen over de informatie beschikt die zij nodig heeft om het dagelijkse toezicht te kunnen uitoefenen dat voor de goede werking van de ARH noodzakelijk is, en zulks lang vóór de invoer de drempel bereikt waarvanaf de drastische maatregelen van artikel 85 Toetredingsakte moeten worden toegepast en met meer garanties dan de enkele administratieve mededeling van douaneverklaringen of de gewone periodieke statistieken bieden. Op deze wijze voorkomt het stelsel van certificaten en waarborgen een te veelvuldig beroep op de in de Toetredingsakte bedoelde vrijwaringsmaatregelen.

De *Commissie* begint met een beschrijving van de in de Toetredingsakte neergelegde overgangsmaatregelen op het gebied van de landbouw en vergelijkt de regeling vóór met die na de toetreding. Vervolgens legt zij uit, waarom een stelsel van certificaten en waarborgen noodzakelijk is voor de toepassing van de ARH. Ten opzichte van de informatie die de certificaten verschaffen, hebben zuiver statistische stelsels ten minste twee nadelen waardoor zij niet kunnen worden gebruikt voor de toepassing van de ARH: enerzijds zijn deze stelsels gebaseerd op informatie afkomstig van een groot aantal douanekantoren, terwijl de afgifte van de certificaten door de Lid-Staat van uitvoer gecentraliseerd gebeurt; anderzijds bieden zij enkel de mogelijkheid om achteraf en met meer of minder vertraging naar gelang van de Lid-Staat, statistieken op te stellen en laten zij niet toe vooruit te lopen op de gevolgen van de voorgenomen verrichting.

2. *De beperkende gevolgen van het stelsel van certificaten en waarborgen*

Volgens *verzoeker* vormt het stelsel van certificaten en waarborgen een bijkomende belemmering van het handelsverkeer, die losstaat van de toepassing van artikel 85 Toetredingsakte. Dit stelsel maakt de uitvoer van aan de ARH onderworpen produkten moeilijker en onzekerder en zulks zelfs wanneer de uitvoer nog niet het indicatieve plafond heeft bereikt. Dienaangaande voert hij onder meer de volgende omstandigheden aan.

a) Het certificaat is vereist voor alle invoer in de Gemeenschap van de Tien; het moet worden overgelegd om de aan de ARH onderworpen produkten ten verbruik te kunnen invoeren en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 574/86 van de Commissie bepaalt, dat het certificaat het recht en de verplichting meebrengt om de betrokken netto hoeveelheid van het vermelde produkt tijdens de geldigheidsduur van het certificaat te verkopen.

De *Raad* merkt dienaangaande op, dat hetzelfde geldt voor de invoer ten verbruik in Spanje en Portugal van door de Gemeenschap van de Tien uitgevoerde produkten waarop de ARH van toepassing is. De *Commissie* wijst erop, dat het certificaat, dat door iedere in de Gemeenschap gevestigde belanghebbende en derhalve ook door de koper kan worden aangevraagd, slechts nodig is voor de invoer ten verbruik van de betrokken produkten. De exporteur heeft derhalve geen certificaat nodig.

b) De verplichting om een waarborg te stellen verhoogt de kosten en de financiële risico's; het ARH-certificaat wordt slechts afgegeven indien vooraf een waarborg is gesteld. Die waarborg wordt enkel vrijgegeven, wanneer het bewijs wordt geleverd dat het produkt tijdens de geldigheidsduur van het certificaat ten verbruik is ingevoerd (artikel 1, lid 3, van verordening nr. 569/86 en artikel 8, lid 2, van verordening nr. 574/86).

De *Raad* en de *Commissie* merken op, dat deze gevolgen voortvloeien uit de aard zelf van een stelsel van certificaten. Het stelsel van waarborgen is nodig om te vermijden dat bepaalde handelaren, met speculatieve bedoelingen en ten nadele van andere handelaren, alle beschikbare certificaten aanvragen.

c) Voor de Spaanse uitvoer kan het certificaat enkel worden afgegeven door de Spaanse autoriteiten en niet door de autoriteiten van het land waar de produkten ten

verbruik worden ingevoerd (artikel 1, lid 4, van verordening nr. 569/86).

Volgens de *Raad* en de *Commissie* is dit voorschrift in het voordeel van het land van uitvoer; het voorkomt dat de Spaanse exporteurs afhankelijk zijn van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten van invoer.

d) Het certificaat wordt eerst na een wachttijd van zeven dagen afgegeven; bij de in artikel 6, lid 2, van verordening nr. 574/86 genoemde termijn van vijf dagen moeten nog ten minste twee dagen worden geteld waarop niet wordt gewerkt. Het beperkende karakter van de termijn van zeven dagen is door de Commissie erkend met betrekking tot nieuwe aardappelen (primeurs), waarvoor de certificaten onverwijld moeten worden afgegeven (artikel 2, lid 3, van verordening nr. 624/86 van de Commissie).

De *Raad* en de *Commissie* merken onder meer op, dat om de controle op het handelsverkeer te doen functioneren, de uitvoeringsbepalingen van de ARH minimumtermijnen moeten bevatten.

e) De afgifte van de certificaten kan tot een aantal produkten van een sector worden beperkt en over het hele jaar worden gespreid (artikel 4, lid 1, van verordening nr. 569/86), zelfs indien de kwantitatieve plafonds voor de betrokken produkten nog niet zijn bereikt of overschreden; deze mogelijkheid vormt een ernstige beperking van de handelsvrijheid van de marktdeelnemers.

De *Raad* merkt op, dat blijkens artikel 85 Toetredingsakte de vrijwaringsmaatregelen kunnen worden toegepast nog voordat de indicatieve plafonds zijn overschreden. Het is derhalve logisch, dat naar luid van artikel 5 van verordening nr. 569/86 de afgifte van de certificaten kan worden beperkt of geschorst indien de marktsituatie beperking of schorsing van de invoer op de markt van de betrokken Lid-Staat vereist. De reden waarom artikel 4 van deze verordening bovendien bepaalt, dat de afgifte van certificaten tot bepaalde produkten kan worden beperkt of in de tijd kan worden gespreid, ligt enerzijds in het bestaan van produkten die wegens hun minder goede kwaliteit niet het voorwerp zijn van handelsverkeer en anderzijds in de eisen betreffende de vaststelling van het indicatieve plafond; de artikelen 83 en 251 Toetredingsakte bepalen namelijk, dat „in het kader van het globale indicatieve plafond plafonds kunnen worden vastgesteld die overeenkomen met de verschillende periodes van het betrokken verkoopseizoen".

f) De mogelijkheden tot overdracht van de uit het certificaat voortvloeiende rechten zijn te beperkt; die rechten worden enkel toegekend aan degene die in het formulier als houder wordt genoemd en kunnen slechts één keer worden overgedragen. De mogelijkheden tot achtereenvolgende overdrachten van de uitgevoerde produkten tussen het tijdstip waarop het certificaat wordt aangevraagd en dat waarop het produkt ten verbruik wordt ingevoerd, zijn derhalve zeer beperkt.

De *Commissie* merkt op dat het ingevoerde stelsel soepeler is dan het stelsel van 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), dat geldt voor de in de marktverordeningen bedoelde certificaten.

g) De waarborg kan slechts worden vrijgegeven tegen overlegging van het door de douane van het land van invoer geviseerde certificaat binnen zes maanden na de laatste dag van de geldigheidsduur van het certificaat (artikel 8, lid 5, van verordening nr. 574/86). De exporteur die de waarborg

heeft gesteld, moet dus gebruik maken van een document dat zich gewoonlijk in handen van de koper van het produkt bevindt.

De *Commissie* is van mening dat die omstandigheid niet als een onoverkomelijke hinder kan worden beschouwd.

h) De aan het certificaat verbonden rechten kunnen naar believen voor een of meer Lid-Staten worden ingetrokken (artikel 5, lid 2, van verordening nr. 569/86); de exporteur bevindt zich derhalve in een situatie van voortdurende rechtsonzekerheid.

De *Raad* voert hiertegen aan, dat de beperking of schorsing van de invoer aan de duidelijk omschreven voorwaarden van de artikelen 5, lid 2, en 6, lid 1, van verordening nr. 569/86 is gebonden.

De *Commissie* voegt daaraan toe, dat krachtens artikel 85, lid 2, Toetredingsakte de Lid-Staten slechts na een besluit van de Commissie conservatoire maatregelen kunnen nemen.

i) Ten slotte levert zelfs een vergissing van de exporteur in zijn aanvraag om afgifte van een certificaat, geen grond op voor intrekking daarvan.

3. *Voorgeschiedenis van de bestreden verordeningen*

Volgens *verzoeker* wordt in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 569/86 van de Raad verkeerdelijk verklaard, dat „in de Conferentie aanvullende beleidslijnen zijn overeengekomen", die aanwijzingen bevatten ten aanzien van de werking van de ARH. Tijdens de vergadering van de Raad van Ministers van 28 maart 1985 waarop de belangrijkste bepalingen van de ARH zijn overeengekomen, kreeg de Spaanse regering voor het eerst kennis van een ontwerp-verklaring van de Commissie betreffende de in het kader van de ARH te nemen uitvoeringsmaatregelen. Deze verklaring voorzag in de invoering van een stelsel van certificaten en waarborgen. Dit ontwerp werd besproken tijdens de laatste vergadering van de Conferentie op het niveau van de plaatsvervangers op 6 en 7 juni 1985. De delegatie van de Gemeenschap probeerde bij die gelegenheid vruchteloos het akkoord van de Spaanse delegatie te verkrijgen om die verklaring als gemeenschappelijke verklaring in de Toetredingsakte op te nemen. De Spaanse regering was van mening, dat door het stelsel van certificaten en waarborgen de vaststelling van kwantitatieve plafonds, waarover de twee partijen het op 28 maart 1985 eens geworden waren, veel restrictiever werd. Om dezelfde reden weigerde de Spaanse delegatie die verklaring als eenzijdige verklaring van de Gemeenschap van de Tien in de Toetredingsakte op te nemen. Daarop beperkte de Conferentie zich ertoe deze verklaring als bijlage bij de notulen van de 32e vergadering der plaatsvervangers te voegen, ten blijke van het ontbreken van overeenstemming.

4. *Schending van wezenlijke vormvoorschriften*

Voor zover verordening nr. 569/86 van de Raad op de hiervoor aangehaalde tweede overweging van de considerans is gebaseerd, moet zij volgens *verzoeker* worden nietigverklaard wegens onjuiste motivering.

De *Raad* geeft toe dat het woord „overeengekomen" in de betrokken overweging tot verwarring kan leiden, wanneer daaruit zou worden geconcludeerd dat alle bij de onderhandelingen over de toetreding betrokken partijen het eens waren. Een ongelukkig woord in een overweging levert evenwel nog geen schending van wezenlijke vormvoorschriften op, wanneer de verordening verder wel toereikend gemotiveerd is.

Voorts stellen de *Raad* en *Commissie*, dat verordening nr. 569/86 in ieder geval een voldoende rechtsgrondslag vindt in artikel 89, lid 1, Toetredingsakte. In de considerans van de verordening wordt terecht overwogen, dat bij artikel 81 Toetredingsakte is voorzien in de instelling van een ARH die „ten doel heeft de ontwikkeling van het handelsverkeer te volgen en de in de Toetredingsakte vastgestelde maatregelen toe te passen wanneer dat nodig is".

5. *Schending van het beginsel van het vrije verkeer van goederen*

Verzoeker stelt dat de omstreden verordeningen in strijd zijn met artikel 30 EEG-Verdrag, omdat zij:

— voor de invoer ten verbruik zowel de overlegging van een certificaat als het stellen van een waarborg eisen;

— toestaan dat de afgifte van de certificaten over het hele jaar wordt gespreid; en

— de mogelijkheid bieden de afgifte van certificaten tot bepaalde produkten van een sector te beperken, zelfs wanneer de indicatieve plafonds nog niet zijn bereikt.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof staan de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, behoudens de in het gemeenschapsrecht zelf vervatte uitzonderingen, in de weg aan de toepassing, in de intracommunautaire betrekkingen, van maatregelen waarbij, zij het zuiver formeel, het vereiste van in- of uitvoervergunningen of enig ander soortgelijk middel zou worden gehandhaafd. Verzoeker verwijst dienaangaande onder meer naar de arresten van het Hof van 15 december 1971 (zaak 51-54/71, International Fruit Company, Jurispr. 1971, blz. 1107), 15 december 1976 (zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921) en 11 juni 1985 (zaak 288/83, Commissie/Ierland, Jurispr. 1985, blz. 1761).

In zijn arrest van 16 maart 1977 (zaak 68/76, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515), overwoog het Hof overigens, dat zelfs wanneer uitvoercertificaten onverwijld en voor elke verlangde hoeveelheid worden afgegeven en met de maatregel inderdaad niet meer werd beoogd dan inzicht te verkrijgen in de plannen van de exporteurs, deze maatregel moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking, op grond dat „elke bindend voorgeschreven bijzondere uitvoerformaliteit, wegens het ermee gepaard gaande tijdverlies en de afschrikkende uitwerking ervan op de exporteurs, een belemmering vormt voor het handelsverkeer".

Met betrekking tot de verplichting om waarborg te stellen betoogt verzoeker, dat zowel uit richtlijn 70/50 van de Commissie van 22 december 1969 houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB 1970, L 13, blz. 29) als uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een dergelijke verplichting een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is zoals bedoeld in artikel 30 EEG-Verdrag. Dienaangaande verwijst hij met name naar de arresten van het Hof van 9 juni 1982 (zaak 95/81, Commissie/Italië, en gevoegde zaken 206, 207, 209 en 210/80, Orlandi, Jurispr. 1982, blz. 2187 resp. 2147).

Voorts merkt verzoeker op, dat artikel 30 EEG-Verdrag niet alleen een verplichting inhoudt voor de Lid-Staten, maar ook voor de gemeenschapsinstellingen en dat geen enkele afwijking van het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan worden aanvaard zonder een dwingende bepaling in de Toetredingsakte. De Toetredingsakte biedt evenwel geen enkele grondslag voor de invoering van een algemeen stelsel van certificaten en waarborgen, voor de verplichting om de uitvoer van aan de ARH onderworpen produkten over het hele jaar te spreiden of voor de beperking van de invoer van die produkten nog vóór de desbetreffende indicatieve plafonds zijn bereikt.

De *Raad* en de *Commissie* stellen om te beginnen, dat het gedeelte van de Toetredingsakte dat betrekking heeft op de ARH, op zichzelf een tijdelijke afwijking is van de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen. Artikel 30 EEG-Verdrag is derhalve irrelevant voor de beoordeling van een overgangsregeling als die van de Toetredingsakte. Voorts wijst de Raad erop, dat de artikelen 89, lid 1 en 234, lid 2, Toetredingsakte hem een ruime bevoegdheid toekennen om de uitvoeringsbepalingen van de ARH vast te stellen.

Verder merken de Raad en de Commissie op, dat de instellingen op het gebied van het landbouwbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken. Dienaangaande verwijst de Raad met name naar de arresten van het Hof van 29 oktober 1980 (zaak 168/79, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333), 21 februari 1979 (zaak 138/78, Stolting, Jurispr. 1979, blz. 713) en 30 september 1982 (zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1981, blz. 3107).

Ten slotte wijzen de Raad en de Commissie erop, dat de vastgestelde maatregelen slechts van toepassing zijn op het handelsverkeer tussen de Gemeenschap van de Tien en de twee toetredende staten, aangezien het deze materie is die door de Toetredingsakte wordt geregeld, en dat zij volgens de Toetredingsakte „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, en artikel 251 Toetredingsakte) moeten waarborgen.

6. *Schending van het rechtszekerheidsbeginsel*

Volgens *verzoeker* ontneemt het stelsel van certificaten en waarborgen de marktdeelnemers elke zekerheid omtrent de mogelijkheid om hun voorgenomen uitvoer te verwezenlijken. Dienaangaande verwijst hij naar de hierboven onder punt 2, met name sub d, e, g en h genoemde omstandigheden. Die onzekerheid zou een schending van het rechtszekerheidsbeginsel opleveren.

De *Raad* en de *Commissie* herinneren eraan, dat zij verzoekers feitenrelaas betwisten. Overigens kan niet worden aangenomen dat een zo klassieke en de marktdeelnemers welbekende regeling als die van de certificaten en waarborgen onzekerheid zou creëren.

7. *Schending van het evenredigheidsbeginsel*

Dienaangaande stelt *verzoeker* allereerst, dat de uitvoeringsbepalingen van de ARH enkel betrekking kunnen hebben op de vaststelling van een toezichtsregeling en de raming van het handelsverkeer en niet op de invoering van een controleregeling ter aanvulling van de ARH zelf. Het omstreden stelsel van certificaten en waarborgen houdt evenwel een kwantitatieve controle in, die bovenop de ARH komt en geen nut heeft voor de bescherming van de Gemeenschap van de Tien tegen de invoer van Spaanse produkten.

De *Raad* en de *Commissie* verklaren, dat de uitvoeringsbepalingen van de ARH niet kunnen worden beoordeeld zonder de inhoud van de ARH zelf in aanmerking te nemen. Dienaangaande merkt de Raad op, dat op grond van deze regeling zelfs maatregelen kunnen worden vastgesteld waarbij de uitvoer naar bepaalde gebieden van de Gemeenschap van Tien wordt beperkt, zodat het absoluut noodzakelijk is over precieze gegevens betreffende de handelsstromen te beschikken.

Volgens *verzoeker* blijkt verder uit het arrest van het Hof van 16 maart 1977 (zaak 68/76, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1977, blz. 515) dat, al hebben de gelaakte maatregelen enkel tot doel het handelsverkeer te volgen, dat doel nog geen inbreuk op artikel 30 EEG-Verdrag rechtvaardigt.

De *Commissie* antwoordt hierop, dat het niet gaat om de vraag of de maatregelen ter uitvoering van artikel 81 Toetredingsakte in strijd zijn met artikel 30 EEG-Verdrag, maar of zij het evenredigheidsbeginsel schenden.

Verzoeker merkt in de derde plaats op, dat de invoering van een bijzondere regeling om de ontwikkeling van het handelsverkeer te volgen zinloos is, daar de Commissie en de bevoegde nationale administraties reeds door de gewone douaneaangiften een nauwkeurig overzicht van de omvang van het handelsverkeer krijgen, dat hun toelaat in voorkomend geval de bij artikel 85 Toetredingsakte bepaalde maatregelen vast te stellen. Zo is bij voorbeeld met betrekking tot verordening nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (PB 1972, L 118, blz. 11) nooit een regeling van certificaten en waarborgen voor de invoer van groenten en fruit uit derde landen ingesteld, ofschoon artikel 29 van die verordening ook voorziet in vrijwaringsmaatregelen ter opheffing van de door die invoer veroorzaakte verstoringen.

De *Raad* en de *Commissie* herhalen, dat, gezien de aard van de in artikel 85 Toetredingsakte bedoelde maatregelen, de gewone douaneaangiften onvoldoende betrouwbaar zijn om de ontwikkeling van het handelsverkeer in de gevoelige produkten waarvoor de ARH geldt, te volgen. Voorts merkt de Raad op, dat het Hof in zijn arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125) heeft overwogen, dat een regeling volgens welke enkel de douaneaangiften moeten worden meegedeeld, de bevoegde autoriteiten geen betrouwbare gegevens nopens de ontwikkeling van het handelsverkeer kan verschaffen.

Verzoeker stelt vervolgens, dat het stelsel van certificaten en waarborgen in ieder geval te streng is. Hij beroept zich daartoe met name op het soepeler karakter van de intracommunautaire toezichtsmaatregelen die op basis van artikel 115 EEG-Verdrag zijn vastgesteld voor produkten van oorsprong uit derde landen die in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht. Soepeler zijn ook de toezichtsmaatregelen vastgesteld bij verordening nr. 288/82 van de Raad van 5 februari 1982 inzake de gemeenschappelijke regeling van de invoer (PB 1982, L 35, blz. 1). Die verordening voorziet in de afgifte van certificaten, doch zulks zonder kosten of waarborgen.

De *Raad* en de *Commissie* verklaren, dat de maatregelen die de Commissie krachtens artikel 115 EEG-Verdrag kan toestaan, niet op één lijn mogen worden gesteld met die waarin de bestreden verordeningen voorzien. De Raad wijst op de bijzondere aard

van de ARH als tijdelijke, voorlopige, graduele en betrekkelijk soepele belemmering van de vrijheid van het communautaire handelsverkeer voor sommige bijzonder gevoelige landbouwprodukten en op de noodzaak te beschikken over een regeling die het gevaar voor verstoring van de traditionele handelsstromen tot een minimum beperkt.

Tot slot stelt *verzoeker*, dat een zo algemene en beperkende regeling als die welke bij de bestreden verordeningen is ingevoerd, geen rechtvaardiging kan vinden in de noodzaak om de ontwikkeling van het handelsverkeer te volgen, daar artikel 85, lid 3, Toetredingsakte bepaalt, dat de beperkende maatregelen „alleen mogen worden genomen voor zover en zolang zij strikt noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de verstoring".

De *Raad* en de *Commissie* antwoorden hierop, dat verzoeker de vrijwaringsmaatregelen verwart met de toezichtsmaatregelen.

8. *Schending van de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag*

Verzoeker stelt dat de invoering van een stelsel van certificaten en waarborgen voor groenten en fruit en voor nieuwe aardappelen (primeurs), twee produkten die vóór de toetreding niet aan een dergelijke regeling waren onderworpen, in strijd is met de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag, krachtens welke de Lid-Staten in hun onderling verkeer geen nieuwe kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking mogen invoeren.

De *Raad* en de *Commissie* antwoorden, dat de bij de bestreden verordeningen ingevoerde toezichtsmaatregelen geen beperkingen bevatten die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de invoering van de ARH als overgangsregeling. De Raad merkt dienaangaande op, dat de ARH bijzonder streng is voor de invoer van „gevoelige" produkten op de Spaanse (en Portugese) markt, doch heel wat minder beperkend is ten aanzien van Spaanse (en Portugese) uitvoer naar de Gemeenschap van de Tien.

9. *Schending van het beginsel van de communautaire preferentie*

Volgens *verzoeker* geldt de ARH ingevolge artikel 3 van verordening nr. 569/86 van de Raad voortaan ook voor produkten uit derde landen, die in het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap aan de ARH zijn onderworpen. Lid 3 van dat artikel bepaalt, dat de ARH „niet geldt voor de produkten van herkomst uit derde landen, die in de Lid-Staat waar de ARH geldt aan kwantitatieve beperkingen zijn onderworpen". Volgens verzoeker bestaat er evenwel geen overeenkomstige bepaling voor Spaanse nieuwe aardappelen (primeurs) die in een andere Lid-Staat zijn ingevoerd, terwijl er voor die produkten in verschillende Lid-Staten nog kwantitatieve beperkingen gelden (hij verwijst dienaangaande naar de lijst van goederen die aan nationale kwantitatieve beperkingen zijn onderworpen, PB 1985, C 350, blz. 16). Onder die omstandigheden zou de invoering van een algemeen stelsel van certificaten en waarborgen voor Spanje en Portugal, een schending opleveren van het beginsel van de communautaire preferentie, in de uitlegging die het Hof in zijn arrest van 13 maart 1968 (zaak 5/67, Beus, Jurispr. 1968, blz. 119) daarvan heeft gegeven.

De *Raad* en de *Commissie* verklaren, dat de communautaire preferentie automatisch werkt voor de invoer in Spanje van produkten van herkomst uit de Gemeenschap van de Tien. Dit blijkt uit artikel 2, lid 1, van verordening nr. 569/86 van de Raad, dat luidt als volgt: „Wanneer produkten van herkomst uit een derde land in Spanje in het vrije verkeer worden gebracht en deze produkten dezelfde zijn als die bedoeld in artikel 84, lid 1, van de Toetredingsakte, mag de in Spanje in het vrije verkeer gebrachte hoeveelheid produkten niet groter zijn dan een hoeveelheid die overeenkomt met die welke voortvloeit uit de toepassing van genoemd artikel 84." Voor de invoer in de Gemeenschap van de Tien van Spaanse produkten waarvoor de ARH slechts in indicatieve plafonds voorziet, passen de gemeenschapsinstellingen de communautaire preferentie echter toe met inachtneming van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap en met name van de gemeenschappelijke verklaring betreffende de invoer uit derde landen van de aan de ARH onderworpen produkten. Deze verklaring luidt als volgt: „Voor zover de verslechtering van de markt van de Gemeenschap of van één van haar regio's mede te wijten is aan invoer uit derde landen, zullen de maatregelen ten opzichte van deze invoer slechts worden genomen in het kader en onder de voorwaarden van de mechanismen die reeds zijn voorzien bij de gemeenschappelijke marktordeningen en met inachtneming van de bepalingen die betrekking hebben op de internationale verplichtingen van de Gemeenschap" (PB 1985, L 302, blz. 481).

Voorts wijst de Raad erop, dat de verschillen tussen de „ARH-certificaten" en de „ARH-invoercertificaten" voor de produkten van herkomst uit derde landen, onbeduidend zijn en dat verordening nr. 569/86 derhalve niet tot gevolg heeft dat het Koninkrijk Spanje minder gunstig wordt behandeld dan derde landen.

10. *Onrechtmatigheid van bijzondere bepalingen van de bestreden verordeningen*

Verzoeker beroept zich niet alleen op de algemene onrechtmatigheid van het samenstel van de bestreden verordeningen, doch stelt bovendien, dat de navolgende bepalingen op zichzelf onrechtmatig zijn.

a) Artikel 4 van verordening nr. 569/86 is onrechtmatig voor zover krachtens die bepaling de afgifte van ARH-certificaten tot een aantal produkten kan worden beperkt of over het hele jaar kan worden gespreid. Deze regeling vindt geen wettelijke grondslag in de Toetredingsakte en is in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag.

De *Raad* en de *Commissie* verwijzen dienaangaande naar hun algemene opmerkingen over de verenigbaarheid van het stelsel van certificaten en waarborgen met artikel 30 EEG-Verdrag.

b) Artikel 6, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 574/86 van de Commissie is onrechtmatig voor zover het bepaalt, dat het ARH-certificaat wordt afgegeven op de vijfde werkdag na de indiening van de aanvraag. Genoemde verordening nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980, noch verordening nr. 3388/81 van de Commissie van 27 november 1981 houdende bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer- en uitvoercertificaten in de wijnsector (PB 1981, L 341, blz. 19) bevat een dergelijke termijn voor derde landen. Die bepaling is derhalve in strijd met het beginsel van communautaire preferentie en met artikel 30 EEG-Verdrag.

Volgens de *Raad* en de *Commissie* is deze bewering onjuist, daar de toepasselijke bepalingen, en met name artikel 10, lid 6, van verordening nr. 574/86, in dezelfde bewoordingen zijn gesteld.

c) Ten slotte is artikel 6, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 574/86 onrechtmatig waar het bepaalt: „De Lid-Staten delen de Commissie elke maandag en donderdag voor elk produkt mede voor welke hoeveelheden uiterlijk de dag van de mededeling certificaataanvragen zijn ingediend." Voor de invoer van wijn uit derde landen worden die mededelingen elke maand gedaan (artikel 6 van de genoemde verordening nr. 3388/81 van de Commissie); voor de invoer van andere produkten is geen enkel certificaat voorzien. Deze bepaling is derhalve in strijd met het beginsel van de communautaire preferentie.

De *Commissie* antwoordt, dat artikel 10, lid 8, van verordening nr. 574/86 — net zoals de omstreden bepaling — met betrekking tot produkten van herkomst uit derde landen bepaalt, dat de Lid-Staten de Commissie elke maandag en donderdag voor elk produkt meedelen voor welke hoeveelheid aanvragen zijn ingediend.

T. Koopmans
rechter-rapporteur