SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 16. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Abgrenzung und Gegenstand des Rechtsstreits

1. Für die Entscheidung über die vorliegende Nichtigkeitsklage kommt es darauf an, wie man die Vorschriften, mit denen die „Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge" (nachstehend: „Beitrittsakte") [1] für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse einen „ergänzenden Handelsmechanismus" (nachstehend: „EHM") eingeführt hat, im Gesamtzusammenhang dieser Akte auslegt. Das Verständnis der diesen Mechanismus in die Wirklichkeit umsetzenden Regelung, wie sie sich aus den verschiedenen angefochtenen Vorschriften ergibt, ist in der Tat durch die spezifischen Wesenszüge der Beitrittsakte bedingt, eines Eingriffsinstruments, das im Laufe einer Übergangszeit die der Integration der neuen Mitgliedstaaten in das Gefüge der Gemeinschaft, der sie beigetreten sind, förderlichen Bedingungen schaffen soll, gegebenenfalls auf der Grundlage von Vorschriften, die vom normalen Recht der aufnehmenden Gemeinschaft abweichen.

2. Wir wollen zunächst den Gegenstand der Klage eingrenzen. Wie aus den Akten hervorgeht, greift Spanien nicht den EHM als solchen an; es bestreitet auch nicht die für die Gemeinschaftsorgane bestehende Notwendigkeit, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Was bestritten wird, ist die Rechtmäßigkeit der Modalitäten, die die Organe zu diesem Zweck gewählt haben, insbesondere der Vorschriften, durch die die spanischen Ausfuhren in die Gemeinschaft in deren Zusammensetzung vor dem Beitritt (nachstehend: „Zehnergemeinschaft") einer auf Lizenzen und Sicherheitsleistungen beruhenden Regelung unterstellt wurden. Der Hauptangriff richtet sich gegen die Verordnung Nr. 569/86 des Rates vom 25. Februar 1986 [2] „zur Festlegung der Grundregeln für die Anwendung des ergänzenden Handelsmechanismus".

3. Im wesentlichen macht die spanische Regierung geltend, die zur Überwachung des Handels geschaffene Regelung stelle keine bloße Maßnahme zur Ausführung der den EHM betreffenden Bestimmungen der Beitrittsakte dar, da sie über diesen Mechanismus hinaus zusätzliche Hindernisse für den Handel mit den ihm unterliegenden Erzeugnissen errichte. Im einzelnen ist der klagende Staat der Auffassung, der Rat habe

— entgegen der Feststellung in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 569/86 ein System eingeführt, dem Spanien im Verlauf der Verhandlungen ausdrücklich seine Zustimmung verweigert habe;

— Handelshemmnisse geschaffen, die den Vorschriften der Beitrittsakte und des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr zuwiderliefen, was die Betroffenen in Ungewißheit über die Möglichkeit der Verwirklichung der beabsichtig-

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 302 vom 15. 11. 1985, S. 23.

2 — ABl. L 55, S. 106.

ten Geschäfte versetzt und die vor dem Beitritt für gewisse dem EHM unterliegende Erzeugnisse geltende Regelung verschärft habe;

— eine Überwachungsregelung eingeführt, die nicht als für die Erreichung des angestrebten Zwecks notwendig angesehen werden könne;

— schließlich den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz zum Nachteil der spanischen Erzeugnisse mißachtet.

4. Was die anderen, von der Kommission erlassenen Verordnungen betrifft, gegen die sich die Klage ebenfalls wendet, so muß unterschieden werden zwischen der Verordnung Nr. 574/86 [3], die die allgemeinen Vorschriften der Grundverordnung im Wege der Präzisierung vervollständigt, und den übrigen Verordnungen, die die allgemeine Überwachungsregelung auf bestimmte dem EHM unterliegende Erzeugnisse anwenden [4]. Diese speziellen Verordnungen werden nur insoweit beanstandet, als sie die geschaffene Regelung konkretisieren. Ihre Rechtmäßigkeit hängt somit von der Rechtmäßigkeit der beiden erstgenannten Verordnungen ab. Innerhalb der in dieser Weise abgesteckten Grenzen muß die Lösung des vorliegenden Rechtsstreits gesucht werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, zunächst die Grundbestandteile des EHM und der umstrittenen Überwachungsregelung zu untersuchen (unten II) und im Anschluß hieran die verschiedenen Klagegründe zu würdigen (III).

3 — Verordnung Nr. 574/86 vom 28. Februar 1986 (ABl. L 57, S. 1).

4 — Die Verordnungen Nrn. 624 und 674/86 vom 28. Februar 1986 (ABl. L 60, S. 1 und 50) betreffen den zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft stattfindenden Handel mit Frühkartoffeln beziehungsweise Erzeugnissen des Weinsektors. Die Verordnungen Nrn. 641 und 643/86 vom 28. Februar 1986 beziehen sich auf nach Portugal eingeführte Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse beziehungsweise Erzeugnisse des Sektors lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 60, S. 34 und 39).

II — Der EHM und die Überwachungsregelung

5. Um beurteilen zu können, ob die umstrittene Überwachungsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, muß man den EHM in den Gesamtzusammenhang der den Beitritt Spaniens regelnden Vorschriften stellen, seine innere Struktur untersuchen und seinen Zweck näher bestimmen.

6. Artikel 1 Absatz 2 des zwischen den zehn Mitgliedstaaten, aus denen sich die Gemeinschaft seinerzeit zusammensetzte, einerseits sowie Spanien und Portugal andererseits geschlossenen Beitrittsvertrages verweist wegen der „Aufnahmebedingungen" und der „Anpassungen der [ursprünglichen] Verträge" [5] auf die ihm beigefügte Beitrittsakte. Artikel 2 dieser Akte bestimmt zwar, daß

„vom Zeitpunkt des Beitritts an ... die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe der Gemeinschaften für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich [sind]",

stellt aber gleichzeitig klar, daß diese primären oder abgeleiteten Vorschriften

„in diesen Staaten *in Übereinstimmung mit* den genannten Verträgen *und dieser Akte* [gelten]" [6].

Wie Sie hinsichtlich eines gleichartigen Artikels der Akte über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs festgestellt haben,

„läßt [eine solche Bestimmung] erkennen, daß die Integration der neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft das grundlegende Ziel der Akte ist" [7].

5 — ABl. L 302 vom 15. 11. 1985, S. 9. Eine entsprechende Bestimmung findet sich im Beschluß des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Juni 1985 über den Beitritt der beiden neuen Mitgliedstaaten zur EGKS (ABl. L 302, S. 5).

6 — Hervorhebung von mir.

7 — Urteil des Gerichtshofes vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447, Randnr. 11.

Die rechtliche Regelung des Beitritts wird somit durch die für die zehn Mitgliedstaaten geltenden Regeln des gewöhnlichen Gemeinschaftsrechts bestimmt, so wie diese Regeln durch die Beitrittsakte angepaßt wurden. In diesem Sinne bekräftigt Artikel 9 dieser Akte deren im ganzen derogierenden Charakter, indem er bestimmt, daß

„für die Anwendung der ursprünglichen Verträge und der Rechtsakte der Organe ... *vorübergehend* die in dieser Akte vorgesehenen *abweichenden* Bestimmungen [gelten]" [8].

Noch deutlicher heißt es in der Akte über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs, daß die in Rede stehenden Abweichungen „den neuen Mitgliedstaaten die Anpassung an die den Gemeinschaften geltenden Regelungen ... erleichtern" sollen [7]. Wie wir sehen werden, fügt sich der EHM vollkommen in diese Zielsetzung ein.

7. Als Kernvorschrift für die Integration der neuen Mitgliedstaaten in die Europäische Gemeinschaft bezweckt die Beitrittsakte daher, vor allem für die sensibelsten Sachgebiete Übergangsphasen zu schaffen, die fortschreitend zu einer endgültigen Integration führen sollen. Hierzu kann sie Bestimmungen enthalten, die von den Regeln des gewöhnlichen Gemeinschaftsrechts abweichen, soweit es sich um zeitweilige Maßnahmen handelt, die durch das zu erreichende Ziel gerechtfertigt sind. In dieser Hinsicht ist es nicht verwunderlich, daß die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals in weitem Umfang Übergangsvorschriften gerade für die Landwirtschaft enthält. Die Erwartungen und Befürchtungen, die der Beitritt in dieser Hinsicht geweckt hat, sind bekannt. Da es sich hier um eine hochentwickelte und vielschichtige gemeinsame Politik handelt, sind die vorübergehend geltenden Derogationen insoweit eine wesentliche Bedingung für den Erfolg des Beitritts.

8. Die Spanien betreffenden Übergangsmaßnahmen sind im Titel II des Vierten Teils der Beitrittsakte geregelt, dessen Kapitel 3 ausschließlich der Landwirtschaft gewidmet ist. Es erfaßt alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit Ausnahme derjenigen des Fischereisektors [9]. Vorbehaltlich gewisser Ausnahmen sieht es eine Übergangszeit von zehn Jahren vor [10]. Wie die Prozeßparteien werde auch ich mich im wesentlichen auf die für Spanien geltenden Bestimmungen beziehen, da die auf Portugal anwendbaren Vorschriften im wesentlichen den gleichen Inhalt haben. Abgesehen von besonderen Regeln für bestimmte gemeinsame Marktorganisationen, auf die Artikel 92 ff. Bezug nehmen, enthält das genannte Kapitel 3 allgemeine Bestimmungen. Diese sehen eine fortschreitende Annäherung zwischen den spanischen Preisen und denen der Gemeinschaft vor, wobei die vorübergehend fortbestehende Differenz normalerweise durch Beitrittsausgleichsbeträge [11], den Abbau der Zölle [12] und die Abschaffung der innerstaatlichen Beihilfen [13] überbrückt wird. Aber die originellste Bestimmung ist diejenige, die den *ergänzenden Handelsmechanismus* betrifft, der mit Wirkung vom 1. März 1986 im Verhältnis zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft eingeführt wurde, außer für Obst und Gemüse, für die er erst ab 1. Januar 1990 gelten soll [14]. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß dieser Mechanismus je nach den ihm unterworfenen Erzeugnissen sowohl den Handel zwi-

8 — Hervorhebung von mir.

7 — Urteil des Gerichtshofes vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 1447, Randnr. 11.

9 — Artikel 67 Absatz 1 der Beitrittsakte.

10 — Artikel 67 Absatz 3 der Beitrittsakte.

11 — Artikel 68 ff. der Beitrittsakte.

12 — Artikel 75 der Beitrittsakte.

13 — Artikel 80 der Beitrittsakte.

14 — Artikel 81 Absatz 1 der Beitrittsakte.

schen der Zehnergemeinschaft und den beiden neuen Mitgliedstaaten [15] als auch denjenigen zwischen Spanien und Portugal [16] erfaßt.

9. Wie aus den Bestimmungen über Inhalt und Funktionsweise des EHM hervorgeht, stellt sich dieser als *Mechanismus zur Regulierung des Handels* mit bestimmten Erzeugnissen dar, die in Artikel 81 Absatz 2 abschließend aufgezählt sind und deren vor allem für die Wirtschaftsteilnehmer der Zehnergemeinschaft „empfindliche" Natur — man denke etwa an Wein, Obst und Gemüse — ein besonderes Anpassungssystem erforderte. Diese Regelung ist wechselseitig anwendbar, auch wenn die „Empfindlichkeit" der jeweiligen Märkte eine unterschiedliche Behandlung der betroffenen Erzeugnisse je nachdem verlangt, in welcher Richtung sich die Handelsströme bewegen.

10. Der in dieser Weise gestaltete Mechanismus beruht auf der Festsetzung eines Plafonds für die Einfuhr, dessen Einhaltung dadurch gewährleistet ist, daß die Entwicklung des Handelsvolumens überwacht wird, was gegebenenfalls die Auslösung von Sicherheitsmaßnahmen ermöglicht. Den Schlußstein des Mechanismus bildet in diesem Dreiergebäude die zu Beginn eines jeden für das betreffende Erzeugnis geltenden Wirtschaftsjahres vorzunehmende Festsetzung

„eines Richtplafonds für die Einfuhr auf den betreffenden Markt" [17].

Ausgangspunkt für die Ermittlung dieser gemäß Artikel 83 Absatz 2 jährlich neu zu berechnenden *quantitativen Schwelle* sind Vorausschätzungen der Erzeugung oder des Verbrauchs auf den betroffenen Märkten, die in einen „Zeitplan" für die Entwicklung des Handels umgesetzt werden. Wegen seines richtungweisenden Charakters stellt sich der Einfuhrplafond als voraussichtliche jährliche Grenze dessen dar, was auf dem Bestimmungsmarkt hingenommen werden kann, ohne daß dessen Gleichgewicht gestört wird. Seine Beachtung ist dadurch gewährleistet, daß ein Sicherungsverfahren ausgelöst wird, wenn die Kommission feststellt, daß die Entwicklung der Einfuhren die beiden in Artikel 85 Absatz 1 bezeichneten kumulativen Bedingungen erfüllt und daß daher eine Störung möglich erscheint. Sie kann dann sofortige sichernde Maßnahmen ergreifen, die später durch „endgültige" Maßnahmen abgelöst werden. Letztere können gemäß Artikel 85 Absatz 3 darin bestehen, daß die Kommission, je nachdem ob die Störung bedeutender Natur ist oder nicht, entweder den Richtplafond revidiert oder die Einfuhren aussetzt oder begrenzt.

11. Die Komponenten des in dieser Weise gekennzeichneten Mechanismus zeigen, daß er zwei Zwecke verfolgt. Der eine, offensichtlichere, besteht darin, *im Wege der Abschreckung* plötzliche, massive Einfuhren zu *verhindern*, die geeignet wären, die Märkte empfindlicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu destabilisieren. Der andere liegt in der *fortschreitenden Entwicklung des Handels* mit dem Ziel der Integration der betroffenen landwirtschaftlichen Märkte. Durch die Regulierung des Handels, wie sie der EHM vornimmt, tragen beide Zwecke zur Erreichung eben der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik bei, wie sie sich aus Artikel 39 EWG-Vertrag ergeben, insbesondere dazu, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten" und „die Märkte zu stabilisieren".

12. Der EHM ist ohne weiteres als eine *Einrichtung zum Schutz* „empfindlicher" Er-

15 — Artikel 81 ff. der Beitrittsakte für den Handel mit Spanien, Artikel 249 ff. in Verbindung mit Anhang XXII der Beitrittsakte für den Handel mit Portugal.

16 — Artikel 88 und 256 der Beitrittsakte sowie Verordnung Nr. 3792/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Regelung für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen Spanien und Portugal (ABl. L 367, S. 7).

17 — Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 a. E.

zeugnisse erkennbar, deren abschreckende Wirkung auf der Festsetzung einer für den Bestimmungsmarkt noch hinnehmbaren Einfuhrschwelle, der Kontrolle des Handels und der Drohung mit der eventuellen Auslösung von Sicherungsmaßnahmen beruht, letzteres für den Fall, daß die Entwicklung des Handels nicht der tatsächlichen Aufnahmekapazität jenes Marktes entspricht. Bei der Handhabung des Sicherungsmechanismus verfügt die Kommission über einen beträchtlichen Ermessensspielraum. Es ist ihre Sache, die „Prüfung der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels" vorzunehmen und diese Entwicklung nach Maßgabe der beiden kumulativen Voraussetzungen zu bewerten, deren Vorliegen die Sicherungsmaßnahmen auslöst. Was diese Voraussetzungen betrifft, so ist hervorzuheben, einmal daß die Forderung, wonach die Zunahme der Einfuhren bedeutend sein muß, einen Anstieg meint, der sowohl die „getätigten" als auch die *voraussichtlichen* Einfuhren betreffen kann, zum anderen daß es für die Auslösung der Sicherungsmaßnahmen ausreicht, wenn die Kommission feststellt, daß der *Rhythmus* dieses Anstiegs „dazu [*führt*], daß der Richtplafond ... erreicht oder überschritten wird". Diese Beurteilung kann für das „[laufende] Wirtschaftsjahr oder [für einen] Teil desselben" vorgenommen werden [18]. In der Tat können neben dem jährlichen globalen Richtplafond Zwischenplafonds festgesetzt werden, die über das gesamte für die betroffenen Erzeugnisse geltende Wirtschaftsjahr gestaffelt sind [19]. Der Ermessensspielraum der Kommission erstreckt sich ebenfalls auf die Mittel zum Schutz des Marktes, den sie für bedroht hält, denn die Beitrittsakte enthält keine näheren Bestimmungen über das Wesen der in Betracht kommenden sichernden Maßnahmen und nennt lediglich als Beispiele zwei Arten von endgültigen Maßnahmen. Wie der Kläger hervorgehoben hat, kann bei Nichtvorliegen bedeutender Störungen nur eine „Revision des Richtplafonds" [20], praktisch also eine Anhebung desselben, vorgenommen werden, wenn die Kommission meint, daß der Markt in der Lage ist, den Anstieg der Einfuhren zu verkraften. Sind dagegen jene Wirkungen eingetreten, so kann die Kommission

„je nach Lage, die insbesondere aufgrund der Entwicklung der Marktpreise und des Umfangs des Handels zu beurteilen ist, [die] Begrenzung oder Aussetzung der Einfuhren auf dem Markt der Gemeinschaft in ihrer derzeitigen Zusammensetzung oder auf dem spanischen Markt"

anordnen. Die letztgenannten Maßnahmen, die als „Beschränkungen" bezeichnet werden,

„dürfen nur in dem Umfang und für die Dauer getroffen werden, die zur Beseitigung der Störung unbedingt erforderlich sind" [21].

Die Beitrittsakte bietet der Kommission also alternative Möglichkeiten, deren Verwirklichung davon abhängt, wie die Kommission nach ihrem Ermessen die Frage beantwortet, ob die beiden Voraussetzungen für die Auslösung des von Artikel 85 eingeführten Sicherungssystems vorliegen oder nicht. Dieses System beruht aber in seiner Gesamtheit auf der „Prüfung der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels" durch die Kommission [22].

13. Der EHM ist jedoch deswegen nicht als bloßer Sicherungsmechanismus zu verstehen. Über die abschreckende Wirkung hinaus, die mit seiner Einrichtung angestrebt wurde, zielt er darauf ab, günstige Bedingungen dafür zu schaffen, daß die betroffenen Erzeugnisse nach Ablauf der Über-

18 — Artikel 85 Absatz 1.
19 — Artikel 83 Absatz 2 letzter Satz.
20 — Artikel 85 Absatz 3 Buchstabe a.
21 — Artikel 85 Absatz 3 Buchstabe b.
22 — Artikel 85 Absatz 1.

gangszeit die Vorteile der Regeln des gewöhnlichen Gemeinschaftsrechts genießen können. Er gewährleistet auf diese Weise eine Regulierung des Handels mit dem Ziel einer *fortschreitenden Integrierung* der ihm unterliegenden Erzeugnisse. Die Richtplafonds für die Einfuhr sind nach Maßgabe eines bestimmten „Steigerungssatzes" jährlich dergestalt neu

„festzusetzen, daß sie im Verhältnis zu den traditionellen Handelsströmen jeweils einen gewissen Anstieg aufweisen, mit dem eine *reibungslose, schrittweise Öffnung* des Marktes gewährleistet wird und mit dem sichergestellt wird, daß bei *Ablauf des Zeitraums der Anwendung von Übergangsmaßnahmen* der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft *in vollem Umfang* verwirklicht ist" [23].

In dem „Richt"-Charakter der Plafonds drückt sich deren relative Elastizität aus: Abgesehen von der jährlichen Neufestsetzung können sie im voraus nach oben und gegebenenfalls nach unten verändert werden, wenn eine bedeutende Störung eintritt.

14. Der Richtplafond hat somit die Funktion einer Schwelle zum Schutze des Marktes und bezeichnet das für die eingeführten Erzeugnisse jeweils mögliche Ausmaß der Integrierung. Bei der Handhabung des EHM muß die Kommission daher dieser doppelten Funktion Rechnung tragen. Im Schnittpunkt der Interessen der beitretenden Staaten einerseits und der Zehnergemeinschaft andererseits fördert dieser Mechanismus die wechselseitige „Gewöhnung" der Wirtschaftsteilnehmer der einen und der anderen Seite an den Wettbewerb zwischen den von ihm erfaßten Erzeugnissen. Die ständige und sorgfältige Überwachung des Handels ist mithin die ausschlaggebende Garantie für die volle Wirksamkeit des EHM. In dieser Beziehung müssen die Informationen zwei Anforderungen genügen: Sie müssen zuverlässig sein und der Kommission ein rechtzeitiges Handeln ermöglichen. Die von den angefochtenen Verordnungen getroffene Regelung ist im Hinblick auf diese Erwägungen zu würdigen.

15. So einschneidend diese Gestaltung der Überwachung des Handels für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer sein mag, so sehr ist sie durch das soeben in Erinnerung gerufene doppelte Ziel des EHM geboten. Wie die beklagten Organe zu Recht betont haben, setzt die volle Wirksamkeit des EHM statistische Informationen über die Entwicklung des Handels voraus, die so *realitätsnah wie möglich*, d. h. zuverlässig sind, zugleich aber auch eine *schnelle Unterrichtung* über die Warenströme. Die Kommission vermag auf diese Weise *rechtzeitig* und *in voller Kenntnis der Tatsachen* zu handeln. Das Funktionieren des Mechanismus hängt sowohl in normalen Zeiten als auch in Krisenlagen voll und ganz von der „Prüfung der Entwicklung des ... Handels" durch die Kommission ab, die hierbei, wie vorhin dargelegt, auf der Grundlage ihres Ermessensspielraums vorgeht. Tatsächlich verlangt das System des EHM eine *ständige* Überwachung; entgegen der Auffassung, die der klagende Staat anscheinend vertritt, lassen sich die zur Anwendung dieses System zu treffenden Maßnahmen nicht auf die bloße Festsetzung der Bedingungen reduzieren, unter denen die Kommission mit Sicherungsmaßnahmen eingreifen darf. Nur eine solche unablässige Wachsamkeit vermag einerseits — dank der Vorausschau, die sie ermöglicht — zu verhindern, daß Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, andererseits aber im gegebenen Fall zu gewährleisten, daß sie aufgrund sorgfältiger Überlegungen getroffen werden. Daß das Sicherungssystem „automatisch" ausgelöst wird, wenn nach dem Urteil der Kommission die beiden genannten Bedingungen hinsichtlich der Entwicklung des Handels gegeben sind, setzt im übrigen, wie der Rat be-

23 — Artikel 83 Absatz 2; Hervorhebung von mir.

tont hat, voraus, daß die Kommission über statistische Angaben verfügt, die die unmittelbare Wirklichkeit möglichst genau widerspiegeln. Ebenso hat die der Kommission eingeräumte Wahlmöglichkeit zwischen einer bloßen Revision des Plafonds und den zu einer Einfuhrsperre führenden „Beschränkungen", soll sie nicht ihrer Bedeutung beraubt werden, zur Voraussetzung, daß sich die Kommission eine genaue Vorstellung von dem denkbaren Ausmaß der Störung machen kann; das alles ganz abgesehen von der schwerwiegenden Natur gewisser endgültiger Maßnahmen. Angesichts der Folgerungen, die die Kommission aus der Prüfung der Entwicklung des Handels ziehen kann, muß diese Prüfung daher um so „schärfer" sein, als die Kommission die Entwicklung der Einfuhren und die sichernden oder endgültigen Maßnahmen, mit denen sie hierauf reagieren will, nach ihrem Ermessen zu beurteilen hat.

16. Die zur Anwendung des EHM getroffene Regelung entspricht folgerichtig den dargelegten Gedankengängen. Indem sie die Überführung der betroffenen Erzeugnisse in den freien Verkehr eines Mitgliedstaats von der Erteilung einer Lizenz abhängig macht, die bis zum fünften Arbeitstag nach dem Tag der Antragstellung hinausgeschoben werden kann [24], gestattet sie es der Kommission, sich ein Bild über den Rhythmus der Warenbewegungen zu machen. Die Hinterlegung einer Kaution ist in dieser Hinsicht die unerläßliche Ergänzung der EHM-Lizenzen. Sie sichert der Kommission eine genaue Kenntnis der Lage auf jedem Bestimmungsmarkt, da die Mengen, für die die Lizenzen beantragt wurden, normalerweise während deren Gültigkeitsdauer ausgeführt werden müssen. In diesem Stadium der rechtlichen Überprüfung der umstrittenen Regelung greift nach meiner Meinung keine der vom Kläger hiergegen vorgebrachten Rügen durch.

III — Die Rügen des Klägers

17. Die Klagegründe, mit denen die Rechtmäßigkeit der Überwachungsregelung bestritten wird, beruhen im wesentlichen darauf, daß in gewissem Sinne ein Trennungsstrich zwischen ihr und dem EHM gezogen wird, den sie in die Realität umsetzt. Aus dem bisher Gesagten geht hervor, daß die Rügen, die gegen die Lizenz- und Kautionsregelung vorgebracht werden, ihre Antwort gerade in den Bestimmungen finden, die für den EHM maßgeblich sind. Für die Beurteilung der Vereinbarkeit der streitigen Regelung mit der Beitrittsakte sind zwei Reihen von Faktoren entscheidend.

18. Zunächst nötigt die Rechtsnatur des EHM als einer in ihrer Gesamtheit vom Grundsatz der Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs abweichenden Regelung, wie der Kläger hervorgehoben hat, zur einschränkenden Auslegung der in dieser Weise ausgestalteten, übergangsweise geltenden Ausnahme. In Ihrem Urteil in der Rechtssache 231/78 haben Sie betont, daß eine Beitrittsakte, wie auch immer deren derogierende Bestimmungen lauten mögen, dennoch

„unter Berücksichtigung der Grundlagen und des Systems der Gemeinschaft, wie sie im Vertrag niedergelegt sind, ausgelegt werden [muß]".

Gerade in bezug auf die in den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag angeordnete Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen haben Sie festgestellt, daß

„die Bedeutung dieses Verbots für die Verwirklichung des freien Handels zwischen den Mitgliedstaaten ... jeglicher extensiven Auslegung der insoweit in der Beitrittsakte vorgesehenen Vorbehalte oder Ausnahmen [entgegensteht]" [25].

24 — Diese Frist ist in Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/86 vorgesehen, die aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 der Grundverordnung erlassen wurde.

25 — Urteil 231/78, a. a. O., Randnrn. 12 und 13.

Von den gleichen Überlegungen muß sich die Auslegung der Spanien und Portugal betreffenden Beitrittsakte leiten lassen, ist doch der EHM ein Mittel zur Regulierung und Überwachung des Handels, das von dem Grundsatz abweicht, den die einschlägigen Bestimmungen der Artikel 30 und 38 Absatz 2 EWG-Vertrag aufstellen. Die auf diesen Grundsatz gestützten Rügen geben daher im vorliegenden Fall Anlaß zur Prüfung der Frage, ob die durch die angefochtenen Verordnungen eingeführte Überwachungsregelung nicht die Grenzen der in der Beitrittsakte vorgesehenen Abweichungen überschreitet.

19. Da es sich hier darum handelt, diejenigen Maßnahmen näher zu bestimmen, die geeeignet sind, die Anwendung einer von der Beitrittsakte eingeführten Regelung in vollem Umfang zu sichern, ist ferner das Ausmaß der den Organen in dieser Beziehung zuerkannten Durchführungsbefugnisse in Betracht zu ziehen. Gemäß Artikel 89 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Akte erläßt der Rat,

„sofern nicht in besonderen Fällen etwas anderes bestimmt ist, die zur Durchführung [der Gesamtheit der agrarrechtlichen Vorschriften der Akte] erforderlichen Maßnahmen".

Sie haben in ständiger Rechtsprechung festgestellt, daß

„den Gemeinschaftsorganen mit Rücksicht auf die ihnen im Vertrag zugewiesene Verantwortung in der Gemeinsamen Agrarpolitik ein *weites Ermessen* zuzugestehen [ist]" [26].

20. Unter diesem Gesichtswinkel sind nach meiner Auffassung die auf die Verletzung der Grundsätze des freien Warenverkehrs und der Verhältnismäßigkeit gestützten Rügen zu prüfen: Es gilt zu untersuchen, ob die von Rat und Kommission in Form von Vorschriften mit Verordnungscharakter eingesetzten Mittel in einem objektiven und notwendigen Zusammenhang mit den Zwecken des EHM stehen, die sie erreichen sollen [27]. Dieses Vorgehen wird darauf hinauslaufen, die Erörterungen im wesentlichen auf die Frage nach der Verhältnismäßigkeit zu konzentrieren. Was die Klagegründe der Verletzung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz und des Fehlens einer Begründung betrifft, so sind sie an letzter Stelle zu untersuchen, und zwar im Lichte der Stellungnahme zu den zuvor behandelten Rügen.

a) *Zur Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs*

21. Als Vollmitgliedstaat fordert der spanische Staat die uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs. Er bringt insoweit drei Rügen vor, mit denen jeweils eine Beschränkung des Handels, eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und ein Verstoß gegen die in Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag enthaltene „Stand-still"-Klausel geltend gemacht wird. Keine dieser Rügen erscheint mir begründet.

22. Es trifft zwar zu, daß laut Artikel 42 der Beitrittsakte der Grundsatz der *Abschaffung der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen* und der *Maßnahmen gleicher Wirkung* mit dem Inkrafttreten der Akte anwendbar wird; andererseits heißt es jedoch in Artikel 67 Absatz 2 der Akte — einer allgemeinen Vorschrift, die das Kapitel über die Landwirtschaft einleitet —, daß die Bestimmungen der Akte für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse gelten, „soweit in diesem Kapitel nichts anderes bestimmt ist". Ebenso

26 — Urteil des Gerichtshofes vom 11. März 1987 in der Rechtssache 27/85, Vandermoortele, Slg. 1987, 1129, Randnr. 31; Hervorhebung von mir.

27 — Siehe die erste und die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 569/86 sowie die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 574/86.

sieht Artikel 76 Absatz 1 der Akte für die Erzeugnisse, die einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, vor, daß die genannte Regel „vorbehaltlich gegenteiliger Bestimmungen dieses Kapitels" wirksam wird. Die derogierende Bedeutung dieser Vorschriften sowie eine Analyse des EHM lassen erkennen, daß dieser Mechanismus für die ihm unterworfenen Erzeugnisse hemmende Wirkung hat. Wie wir gesehen haben, handelt es sich jedoch nur um eine *relative* und *vorübergehende* Abweichung. Vorbehaltlich dieser Nuancierung waren die Organe daher bei der Festlegung der für die Sicherung der vollen Anwendung des EHM geeigneten Mittel an die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden. Diese Überlegungen genügen für die Feststellung, daß die Einführung einer auf der Überwachung der Einfuhren beruhenden Regelung und die Hemmnisse, die eine solche Regelung notwendigerweise für den Handel mit sich bringt, nicht nur nicht, *als solche*, den einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte zuwiderlaufen, sondern sogar durch diese *geboten* sind, da das EHM-System allein auf der Grundlage zuverlässiger und aktueller Informationen funktionieren kann. In diesem Sinne entbehrt es der Schlüssigkeit, wenn Spanien sich auf Ihre ständige Rechtsprechung beruft, wonach selbst die rein formale Beibehaltung eines Systems von Lizenzen für den Warenaustausch, erst recht wenn dieses außerdem die Hinterlegung einer Kaution vorsieht, verboten ist. Wir haben es ja nicht mit dem Gemeinschaftsrecht zuwiderlaufenden *innerstaatlichen* Vorschriften zu tun, sondern mit einer *auf Gegenseitigkeit beruhenden* Regelung, die zur Ingangsetzung eines von jenem Recht vorübergehend abweichenden Eingriffsmechanismus der Gemeinschaft getroffen wurde.

23. Was den angeblichen Verstoß gegen den *Grundsatz der Rechtssicherheit* anbelangt, so ist der EHM seinem Wesen nach eine Quelle der Unsicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer. Die Festsetzung der Plafonds für die Einfuhr hat lediglich „Richt"-Charakter, da die Liste der Erzeugnisse, für die der Mechanismus gilt, nach Maßgabe von Artikel 81 Absatz 3 der Beitrittsakte geändert werden kann. Mehr noch, für die Auslösung des Sicherungssystems genügt es, daß ein „bedeutendes" Ansteigen der Einfuhren festgestellt wurde. Soweit es um den Verstoß gegen die Rechtssicherheit geht, der sich speziell aus gewissen Einzelheiten der umstrittenen Regelung ergeben soll, so ist folgendes zu bemerken. Wenn die Freigabe der Kaution, wie Spanien betont hat, von der zügigen Mitwirkung des Vertragspartners abhängen kann, der sich im Besitz der EHM-Lizenz befindet, so ist doch andererseits zu beachten, daß „der Nachweis für die Überführung in den freien Verkehr ... *auch* erbracht werden [kann] durch Vorlage der entsprechenden Zollbescheinigungen oder ihrer Abschrift oder Fotokopie, die [von den staatlichen Behörden] beglaubigt sind"[28]. Was den Hinweis darauf betrifft, daß die aufgrund der EWG-Lizenzen bestehenden Rechte jederzeit mit Wirkung für einen oder mehrere Mitgliedstaaten widerrufen werden können, so ist festzustellen, daß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 569/86, ergänzt durch Artikel 15 der Verordnung Nr. 574/86, die Begrenzung der Gültigkeitsdauer derartiger Lizenzen nur für den Fall der „regionalen Anwendung" der zur Aussetzung oder Beschränkung der Erteilung der Lizenzen getroffenen Maßnahmen vorsieht. In dieser Befugnis drückt sich weiter nichts aus als die mit Hilfe der Mechanik der Lizenzen bewirkte Durchführung von Artikel 85 Absatz 3 letzter Unterabsatz der Beitrittsakte, wonach diese restriktiven Maßnahmen „auf Einfuhren aus bestimmten [Gebieten der Zehnergemeinschaft] beschränkt werden [können)", jedoch nur, „sofern sie geeignete Vorkehrungen vorsehen, mit denen Verkehrsverlagerungen vermieden werden

28 — Artikel 8 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 574/86; Hervorhebung von mir.

können". Die Rechtssicherheit soll außerdem durch zwei andere Bestimmungen beeinträchtigt worden sein. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 569/86 gestattet es, die Erteilung der Lizenzen auf bestimmte Erzeugnisse zu beschränken oder sie zeitlich zu staffeln. Die Staffelung findet ihre Rechtsgrundlage in der Beitrittsakte selbst, der zufolge „im Rahmen des Gesamtrichtplafonds ... Plafonds für die einzelnen Abschnitte des betreffenden Wirtschaftsjahres festgelegt werden [können)" [29]. Der Unsicherheitseffekt kann daher nicht der Verordnung des Rates selbst angelastet werden. Was die genannte Beschränkung betrifft — immer vorausgesetzt, daß sie tatsächlich bei den Wirtschaftsteilnehmern Zweifel darüber wecken könnte, welche Erzeugnisse der Überwachungsregelung unterliegen —, so wäre sie nur dann rechtswidrig, wenn sich herausstellen sollte, daß sie in keinem Zusammenhang mit dem im Rahmen der erwähnten Abweichungen verfolgten Ziel stünde. Sie wird daher unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu prüfen sein. Das gleiche gilt hinsichtlich der Wartefrist für die Erteilung der Lizenz, die sich aus dem vom Kläger in diesem Zusammenhang ebenfalls angeführten Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/86 ergibt.

24. Ebensowenig wie die bisher behandelten Rügen kann diejenige Erfolg haben, die sich auf die angebliche Verletzung der „*Standstill*"-*Regel* stützt. Die Feststellung, daß zwei der drei von Spanien in die Gemeinschaft eingeführten, vom EHM erfaßten Erzeugnisse vor dem Beitritt keinen ähnlichen Beschränkungen unterworfen waren wie den sich aus der angefochtenen Regelung ergebenden, macht diese für sich allein in keiner Weise rechtswidrig. Wie sollte man denn auch angesichts der *Veränderung*, die in den Beziehungen zwischen Spanien und der Zehnergemeinschaft eingetreten ist, die vor dem Beitritt auf den Handel zwischen Spanien, damals Drittland, und der Gemeinschaft anwendbar gewesene Regelung mit derjenigen vergleichen, die seit dem 1. März 1986 für das inzwischen Mitgliedstaat gewordene Spanien und die Zehnergemeinschaft gilt, vor allem wenn man berücksichtigt, daß die Beitrittsakte im wechselseitigen Interesse der vertragschließenden Staaten eine neue spezifische Regelung eingeführt hat, die vorübergehend vom Grundsatz der sofortigen Freiheit des Handels mit bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen abweicht?

25. Der Kläger hat weiterhin vorgetragen, der Exporteur könne seinen Antrag auf Erteilung der Lizenz auch dann nicht zurücknehmen, wenn ihm hierin ein Irrtum unterlaufen sei. Obwohl dieser Punkt nicht Gegenstand der Debatte war, sei der Vollständigkeit halber lediglich darauf hingewiesen, daß Artikel 12 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse [30], auf den Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 574/86 ausdrücklich verweist, die „den Widerruf eines Lizenzantrags" vorsieht und dessen Voraussetzungen näher bestimmt.

26. Zusammenfassend ist festzustellen, daß keine der bisher untersuchten Rügen für sich allein einen Verstoß der angefochtenen Vorschriften gegen das Gemeinschaftsrecht in der Gestalt, die ihm die Beitrittsakte vorübergehend verliehen hat, darzutun vermag. Es bleibt zu prüfen — und das ist die Grundfrage —, ob die in diesen Vorschriften getroffenen Einzelregelungen im Hinblick auf das angestrebte Ziel gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

29 — Artikel 83 Absatz 2 letzter Satz.

30 — ABl. L 338, S. 1.

b) *Zur Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

27. Was den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, so haben Sie in ständiger Rechtsprechung befunden, daß „es für die Frage, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, darauf an[kommt], ob die gewählten *Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet* sind und das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen" [31].

Im Hinblick auf dieses Erfordernis ist nunmehr zu ermitteln, ob die Bestandteile der von den angefochtenen Verordnungen eingeführten Regelung angemessen und erforderlich sind [32], d. h. ob erstens die eingesetzten Mittel „mit der Bedeutung„der mit dem EHM angestrebten Zwecke „zu vereinbaren" und ob sie zweitens „zu deren Erreichung notwendig sind" [33].

28. Spanien ist der Auffassung, eine Regelung zur Überwachung des Handels, die sich auf die Erteilung von Lizenzen in Verbindung mit der Hinterlegung einer Kaution gründet, bedeute für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer eine unverhältnismäßige Belastung. Eine solche Regelung stehe in keinem Zusammenhang mit dem Umfang der Einfuhren und der tatsächlichen Störungsgefahr; im übrigen sei sie unnötig, da die Kommission über weniger einschneidende und vor allem weniger unsichere Informationsmöglichkeiten verfügen könne: Die streitige Regelung gestatte es nicht, sich ein Bild über die tatsächlich getätigten Einfuhren oder deren Zeitpunkt zu machen.

29. Im Gegensatz zum Kläger meine ich, daß die durch die angefochtenen Verordnungen eingeführte Regelung keinen überflüssigen Zusatz zum Schutzsystem des EHM darstellt, sondern sich vielmehr folgerichtig in dieses System einfügt und dessen volle Wirksamkeit gewährleistet. Die nicht bestrittene *Empfindlichkeit* der betroffenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie der *schwerwiegende Charakter* eines Teils der in Betracht kommenden Sicherungsmaßnahmen erfordern die Errichtung eines *verläßlichen* und *zeitlich vor* der Ausfuhr zum Zuge kommenden Systems zur Prüfung der Entwicklung des Handels. Hier ist daran zu erinnern, daß sich dieses zweifache Gebot gerade aus Artikel 85 der Beitrittsakte ergibt. In der Tat ermöglichen lediglich genaue Informationen es der Kommission, zu beurteilen, ob

— ob der Anstieg der Einfuhren bedeutend ist;

— ob deren Rhythmus dazu führt, daß der Richtplafond erreicht oder überschritten wird;

— ob die auf diese Weise zutage getretene Störung bedeutend ist oder nicht;

— ob infolgedessen eine bloße Revision des Plafonds oder aber einschränkende Maßnahmen erforderlich sind.

Nur *vorausschauend* eingeholte Auskünfte ermöglichen es der Kommission, nach Maßgabe der künftig zu erwartenden Einfuhren tätig zu werden, bevor der Plafond erreicht wurde, also rechtzeitig, um den unumkehrbaren Wirkungen vorzubeugen, die massive Einfuhren auf das Gleichgewicht eines Marktes empfindlicher Erzeugnisse ausüben würden. Die streitige Überwachungsregelung scheint mir diesen Forderungen grundsätzlich voll zu entsprechen.

30. Indem die Grundverordnung die Überführung in den freien Verkehr des Bestim-

31 — Urteil 27/85, a. a. O., Randnr. 31; Hervorhebung von mir; siehe auch Urteil vom 18. März 1987 in der Rechtssache 56/86, Société pour l'exportation des sucres, Slg. 1987, 1423 Randnr. 28.

32 — Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1983 in der Rechtssache 122/78, Buitoni/Fonds d'orientation, Slg. 1979, 677, Randnr. 16.

33 — Urteil des Gerichtshofes vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais/Fonds d'orientation, Slg. 1983, 395, Randnr. 8.

mungsmarktes von der vorherigen Lizenzerteilung abhängig macht, versetzt sie die Kommission in die Lage, sich über die vorhersehbaren Einfuhren zu unterrichten. Die Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Realisierung der Einfuhren wird ihrerseits durch den Zwang zur Hinterlegung einer Kaution garantiert, deren Freigabe durch den Nachweis der Überführung der betroffenen Erzeugnisse in den freien Verkehr bedingt ist[34]. Die Kommission vermag auf diese Weise die Entwicklung des Handels, deren Prüfung Voraussetzung für die etwaige Auslösung des Sicherungssystems ist, aus größerer Nähe zu verfolgen. Obwohl die zweimal wöchentlich[35] durch Spanien mitgeteilten Daten diejenigen Mengen betreffen, für die Lizenzen erst beantragt wurden, sind sie deswegen nicht weniger zuverlässig, da ja insoweit eine Kaution hinterlegt wurde. Abgesehen davon, daß sich die vom Kläger geltend gemachte, sich aus der Möglichkeit der Abweichung der tatsächlich eingeführten von den in den Lizenzanträgen angegebenen Mengen ergebende Unsicherheit auf diese Weise verringert, ergibt sie sich im übrigen aus der Beitrittsakte selbst, die der Kommission die Möglichkeit eröffnet, einzugreifen, bevor die Einfuhr realisiert und der Plafond erreicht wurde. Diese Regelung ermächtigt sie somit, ihre Beurteilung der Entwicklung des Handels auf Erwägungen zu stützen, die vom Zeitpunkt der Einfuhr unabhängig sind. Die Wartefrist von fünf Arbeitstagen, die allgemein für die Erteilung der Lizenzen gilt, verstärkt noch diese Befugnis zur Vorausbewertung. Diese administrativen und finanziellen Formalitäten sind um so notwendiger, als es nur mit ihrer Hilfe möglich ist, die weit einschneidenderen Maßnahmen zu vermeiden oder auf das Maß des unbedingt Notwendigen zu reduzieren, die darin bestehen würden, die Einfuhren einzuschränken, auszusetzen oder regional zu begrenzen, d. h. notfalls die Grenzen zu schließen. Wie der Rat klargestellt hat, sind die beanstandeten Vorschriften im übrigen nicht unantastbar, da sie unter Berücksichtigung der „gewonnenen Erfahrungen" geändert werden können, insbesondere im Hinblick auf ihre Erstreckung auf Obst und Gemüse im Jahre 1990[36].

31. Zur Unterstützung dieser Überlegungen kann in Übereinstimmung mit den beklagten Organen auf Ihr Urteil in der Rechtssache 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, verwiesen werden. Sie haben dort in bezug auf die Verordnung Nr. 120/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide festgestellt, daß die Kautionsregelung, die die Erteilung von Lizenzen für die Aus- oder Einfuhr begleitet,

„der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die genaue Kenntnis der geplanten Geschäfte ermöglichen ... soll";

„diese Kenntnis ist ... unerläßlich ... zum sachgemäßen Einsatz des ... Interventionsinstrumentariums"; zu diesem „gehören etwa die Schutzmaßnahmen ..."[37].

Sie ziehen hieraus die Folgerung, daß

„den zuständigen Behörden ... daher nicht nur Statistiken über die Menge, sondern auch genaue Vorausschätzungen der zukünftigen Ein- und Ausfuhren zur Verfügung stehen [müssen]",

und daß im Hinblick auf die den staatlichen Behörden auferlegte Verpflichtung zur Lizenzerteilung nicht nur

34 — Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/86.

35 — Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 574/86.

36 — Artikel 8, Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 569/86.

37 — Urteil des Gerichtshofes vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle, Slg. 1970, 1125, Randnrn. 6 und 7.

„eine Zielprojektion jeder Bedeutung beraubt [wäre], wenn die Lizenzen ihre Inhaber nicht zu einem entsprechenden *Verhalten* verpflichteten",

sondern daß auch

„diese Verpflichtung wiederum ... *wirkungslos [bliebe]*, wenn ihre Erfüllung nicht durch geeignete Mittel gesichert würde".

In diesem Sinne betonen Sie

„den doppelten Vorteil der Einfachheit und der Wirksamkeit",

den die Kautionsregelung bietet, und stellen fest, daß

„ein System der bloßen Meldung der Ausfuhren und der nicht ausgenützten Lizenzen ... den zuständigen Behörden keine sicheren Angaben über die Entwicklung der Warenbewegungen zu verschaffen [vermöchte], weil es nur retrospektiv wäre und weil keine Gewähr dafür bestünde, daß es auch tatsächlich angewandt würde" [38].

Hieraus haben sie den Schluß gezogen, daß eine solche Regelung mit Rücksicht auf den verfolgten Zweck — „den zuständigen Behörden die Wahl der wirksamsten Interventionen auf dem Getreidemarkt zu ermöglichen" —

„ein notwendiges und angemessenes Mittel ist" [39].

Sicherlich ist diese Entscheidung in einem Zusammenhang ergangen, der sich von dem vorliegenden unterscheidet. Ihre Darstellung und Ihre Überlegungen lassen sich jedoch meiner Meinung nach durchweg auf die Beurteilung des in Rede stehenden Überwachungssystems übertragen. Abgesehen von der Ähnlichkeit der jeweils hauptsächlich eingesetzten Mittel ist das mit ihnen verfolgte Ziel im wesentlichen das gleiche, nämlich einem System sichernder Vorschriften dadurch zu seiner vollen Wirkung zu verhelfen, daß man sich eine möglichst genaue und aktuelle Kenntnis der tatsächlichen Handelsvorgänge verschafft.

32. Die gegen diese Überlegungen vorgebrachten Argumente vermögen nicht zu überzeugen. So kann man der Auffassung nicht zustimmen, die Übermittlung der Zollerklärungen durch die staatlichen Behörden wäre ein geeignetes und weniger einschneidendes Mittel gewesen. Wie Sie in Ihrer Entscheidung in der Rechtssache 11/70 hervorgehoben haben, würden die Zollstatistiken die Kommission erst nachträglich erreichen, also mitunter zu spät für einen wirksamen Eingriff.

33. Abzulehnen ist auch das Vorbringen, wonach die beanstandete Überwachungsregelung einschränkender sei als diejenige, die gemäß Artikel 115 EWG-Vertrag auf aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse angewandt werden kann. Ob die angefochtenen Kontrollvorschriften angemessen sind oder nicht, ist nach Maßgabe des rechtlichen Rahmens zu beurteilen, innerhalb dessen sie erlassen wurden: der Ingangsetzung eines in einer Beitrittsakte vorgesehenen Mechanismus „sui generis". Die besondere Natur des EHM, der darauf abzielt, Märkte empfindlicher Agrarerzeugnisse mit Hilfe von progressiv festgesetzten Höchstgrenzen für die Einfuhr zu integrieren und dabei gleichzeitig durch ein von der Kommission gelenktes Sicherungssystem „Erschütterungen" vorzubeugen, die sie destabilisieren könnten, läßt jeglichen Analogieschluß ins Leere laufen, der aus einem Vergleich mit den Regelungen zur Handelsüberwachung gezogen würde, wie sie ausnahmsweise auf aus Drittländern eingeführte, in der Gemeinschaft in den freien Verkehr gebrachte Erzeugnisse anwendbar sind. Die gleiche Überlegung

38 — Urteil 11/70, a. a. O., Randnrn. 8 bis 10.

39 — Urteil 11/70, a. a. O., Randnr. 12; siehe auch Urteil in der Rechtssache 117/83, Könecke, Slg. 1984, 3291, Randnr. 14.

läßt sich auch hinsichtlich der sonstigen für landwirtschaftliche Erzeugnisse geltenden Überwachungsregelungen anstellen. Jedenfalls soll das ordnungsgemäße Funktionieren des mit der Hinterlegung einer Kaution verbundenen Systems der EWG-Lizenzen, wie wir gesehen haben, einschränkende Sicherungsmaßnahmen eben gerade vermeiden helfen. Die Zwänge, die von einzelnen seiner Bestimmungen ausgehen, sind unbedingt notwendig für das hiermit angestrebte Ziel — die Entwicklung des Handels aus möglichster Nähe zu verfolgen —, von dessen wirksamer Erreichung der Abschreckungscharakter des EHM abhängt. Es handelt sich ganz sicher um das geringere Übel, verglichen mit den Folgen, die sich aus der Anwendung von nachträglich getroffenen einschränkenden Maßnahmen ergeben würden.

34. Wenn das Lizenz- und Kautionssystem somit angemessen und notwendig erscheint, so ist noch zu prüfen, ob dies auch für bestimmte Einzelregelungen dieses Systems gilt. Was die Verpflichtung betrifft, sich wegen der Erteilung der Lizenzen an die spanischen Behörden zu wenden, so erspart sie einmal den Exporteuren die Notwendigkeit, die Lizenzen in den verschiedenen Bestimmungsländern der betroffenen Erzeugnisse anmahnen zu müssen; darüber hinaus sichert sie die Konzentration der Informationen, wodurch deren Bearbeitung und Übermittlung an die Kommission erleichtert werden. Die Wartefrist, die sich zwischen Beantragung und Erteilung der Lizenz schiebt, läßt sich, wie dargelegt, durch das Bestreben rechtfertigen, der Kommission ein rechtzeitiges Handeln nach Maßgabe der *beantragten* Mengen, für die *die Kaution* bereits geleistet wurde, zu gestatten. Gegen diese Formvorschrift lassen sich weder die Verderblichkeit der betroffenen Erzeugnisse noch die raschen Schwankungen ins Feld führen, denen der Markt einzelner von ihnen unterworfen ist. Angesichts der Bedeutung des angestrebten Ziels müssen sich die Wirtschaftsteilnehmer den administrativen Bestimmungen anpassen, die zu dessen voller Wirksamkeit beitragen, und sich dementsprechend bei ihren Ausfuhren auf diese notwendigen Zwänge einstellen. Im übrigen ist zu bemerken, daß die Kommission bei Kartoffeln die unverzügliche Erteilung der Lizenz vorgesehen hat[40], während sich das Problem für Obst und Gemüse noch nicht stellt, da der EHM auf diese Erzeugnisse erst 1990 anwendbar sein wird. Was die Befugnis anbelangt, die Erteilung der Lizenzen auf gewisse Erzeugnisse zu begrenzen, so erscheint sie in keiner Weise einschränkend. Wie der Rat in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, schränkt sie die Tragweite der Überwachungsregelung ein, indem sie einige Erzeugnisse von deren Anwendungsbereich ausschließt. Die vom Rat angeführten Beispiele — Tresterwein und Essig — sind bezeichnend: Erzeugnisse, von deren Ein- oder Ausfuhr keine Störung zu befürchten ist, sollen von der Überwachungsregelung nicht erfaßt werden. Das bestätigt klar, daß die streitige Regelung die Anwendung der in Rede stehenden Maßnahmen nur für den Fall vorsieht, daß sie notwendig ist. Was die Befugnis zur gestaffelten Erteilung der Lizenzen betrifft, so gestattet sie gegebenenfalls eine angemessene zeitliche Verteilung der Handelsströme, eine verfeinerte Kontrolle des Handels und die Verhinderung massiver Einfuhren. Schließlich erscheint mir die Bestimmung, wonach die aus der Lizenz erwachsenden Rechte des Inhabers nur zugunsten eines einzigen Übernehmers übertragen werden können[41], auf dem Bestreben zu beruhen, eine Verzettelung der erteilten Lizenzen zu verhindern und mit einer gewissen Elastizität Informationen zu sichern, die die Wirklichkeit der Handelsgeschäfte widerspiegeln, was seinerseits Bedingung für die Zuverlässigkeit der Vorausbeurteilungen ist.

40 — Artikel 2 Absatz 2 der erwähnten Verordnung Nr. 624/86.
41 — Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 574/86.

35. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß bei einem Vergleich zwischen den sich aus den behördlichen Formalitäten und den — im übrigen erstattungsfähigen — finanziellen Kosten, die die angefochtene Regelung mit sich bringt, und den Vorteilen des EHM, die sie gewährt, letztere den Ausschlag geben. Für die Wirtschaftsteilnehmer stellt sie sich als notwendiges Übel dar. Überdies begünstigt sie — unter den einengenden, aber nur vorübergehend geltenden Bedingungen des EHM — einen flüssigen Güteraustausch. Dank der durch sie garantierten Wirksamkeit des Überwachungssystems sichert sie dem Handel zum Ausgleich für Zwänge, die sie ihm auferlegt, den regelmäßigen Anstieg seiner Exporte in den Grenzen der jeweils neu errechneten Richtplafonds und sieht Eingriffe, die den Handel weit einschneidender treffen würden, nur für außergewöhnliche Situationen vor, die die Kommission aufgrund zuverlässiger und umgehend verfügbarer statistischer Informationen zu beurteilen hat. Ihre Härte ist somit ein entscheidender Faktor für die Verwirklichung des freien Warenverkehrs, die bis zum Ablauf der Übergangszeit in vollem Umfang erfolgt sein soll. Die Vorschriften der angefochtenen Gemeinschaftsregelung, die notwendig sind, um die volle Wirksamkeit des EHM zu gewährleisten, erscheinen somit durch das Bestreben gerechtfertigt, sowohl die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer der Zehnergemeinschaft im Hinblick auf destabilisierende Einfuhren zu schützen, als auch das Interesse der Wirtschaftsteilnehmer der beiden beitretenden Staaten daran zu wahren, daß besonders empfindliche Erzeugnisse fortschreitend in den gemeinsamen Markt für Landwirtschaft integriert werden.

c) *Zur Verletzung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz*

36. Dem klagenden Staat zufolge werden dessen Erzeugnisse durch die umstrittene Regelung bestenfalls in die Lage versetzt, in der sich die aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse befänden, wodurch der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz verletzt werde. Mehr noch, die Bestimmungen, die früher für Obst und Gemüse sowie für Kartoffeln gegolten hätten, seien weniger streng gewesen, da seinerzeit keine Kaution verlangt worden sei.

37. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Es handelt sich hier nicht darum, die nacheinander auf erst Dritt-, dann Mitgliedstaat anwendbar gewesenen Regelungen miteinander zu vergleichen, sondern zu prüfen, ob die spanischen Erzeugnisse im Verhältnis zu denen aus Drittländern seit dem Beitritt in den Genuß des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz gelangen. Die Beachtung dieses Grundsatzes ist durch Artikel 85 Absatz 4 der Beitrittsakte verbürgt, wonach „die Anwendung des ergänzenden Handelsmechanismus ... in keinem Fall dazu führen [darf], daß [die ihm unterworfenen] Erzeugnisse ... *weniger günstig* behandelt werden" als Erzeugnisse, die aus den meistbegünstigten Drittländern stammen. Es wird mit anderen Worten zumindest die Gleichbehandlung gefordert. Zu diesem Zweck sieht die Grundverordnung, deren dritte Begründungserwägung sich zu dem vorerwähnten Prinzip bekennt, vor, daß „die Entwicklung der Einfuhr der Drittländer ... *ebenso wie* die der Gemeinschaftseinfuhr zu verfolgen [ist]" [42]. Ihr Artikel 3 sowie Artikel 10 der Verordnung Nr. 574/86 erstrekken das System der mit einer Kautionshinterlegung verbundenen Lizenzen auf die in der Gemeinschaft in den freien Verkehr überführten Erzeugnisse aus Drittländern. Was die im Hinblick auf Einfuhren aus Drittländern zu treffenden Sicherungsmaßnahmen betrifft, so stellt die darauf bezügliche gemeinsame Erklärung fest, daß, „sofern Marktstörungen in der Gemeinschaft oder einer ihrer Regionen auch [auf diese Einfuhren] zurückzuführen sind", derartige

42 — Vierte Begründungserwägung; Hervorhebung von mir.

Maßnahmen „nur im Rahmen und unter den Bedingungen der Mechanismen, die bereits in den gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehen sind, und unter Beachtung der die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft betreffenden Bestimmungen ergriffen [werden]“ [43]. Aus der durch die umstrittenen Verordnungen getroffenen Regelung geht also hervor, daß die Einfuhr spanischer Erzeugnisse in Übereinstimmung mit dem in der Beitrittsakte aufgestellten Grundsatz im Verhältnis zur Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern nicht *benachteiligt* wird. Was insbesondere die Frühkartoffeln angeht, so ist nicht nachgewiesen worden, in welchem Punkt die für Erzeugnisse aus Drittländern — die mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen sind und deshalb nicht der Verpflichtung zur Erteilung einer EHM-Einfuhrlizenz unterliegen — geltende Regelung günstiger wäre als die auf spanische Erzeugnisse anwendbare.

38. Diese Überlegungen führen ebenfalls dazu, die Rügen zurückzuweisen, die speziell gegen Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung der Kommission gerichtet sind. Wie die Kommission einleuchtend dargelegt hat, ist diese Verordnung — was die Frist für die Lizenzerteilung sowie den regelmäßigen Zeitabstand anbelangt, in dem die Mitgliedstaaten die Mengen mitzuteilen haben, für die Lizenzen beantragt wurden — weit davon entfernt, für die dem EHM unterworfenen Gemeinschaftserzeugnisse strengere Regeln aufzustellen, als sie für aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse gelten; vielmehr sehen Artikel 10 Absätze 6 und 8 der Verordnung für diese letzteren gleichlautende Regeln vor. Die Angleichung der auf Erzeugnisse aus Drittländern anwendbaren Überwachungsvorschriften an diejenigen, die für spanische Erzeugnisse gelten, sichern die Beachtung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz. Es bedarf kaum noch des allgemeinen Hinweises darauf, daß die dem EHM unterworfenen spanischen Erzeugnisse nicht nur nach Ablauf der Übergangszeit in den vollen Genuß des freien Warenverkehrs für landwirtschaftliche Erzeugnisse gelangen werden, sondern bereits jetzt einen Vorteil aus der mit dem Beitritt verbundenen schrittweisen Integration in den Gemeinsamen Markt ziehen, insbesondere dank des fortschreitenden Abbaus der Einfuhrzölle.

d) *Zur fehlenden Begründung*

39. Nach Ansicht Spaniens wird die Rechtmäßigkeit der Verordnung des Rates dadurch beeinträchtigt, daß in deren zweiter Begründungserwägung von in den Beitrittsverhandlungen „vereinbarten ergänzenden Leitlinien“ die Rede sei, die „Angaben zur Abwicklung“ des EHM enthielten, wie den Hinweis auf die Erteilung von Lizenzen und die Leistung einer Kaution. In Wahrheit hätten die Verhandlungen in diesem Punkt mit der Feststellung geendet, daß man sich nicht einig geworden sei; nach alledem ermangele die Verordnung einer Begründung.

40. Es besteht kein Zweifel daran, daß der Hinweis auf „vereinbarte“ Leitlinien nicht den Tatsachen entspricht. Wie sich eindeutig aus den Protokollen der Verhandlungssitzungen ergibt, hat der Widerstand Spaniens gegen die vorgenannten Modalitäten verhindert, daß eine gemeinsame Erklärung in die Beitrittsakte eingefügt wurde. Letzten Endes finden sich jene „Leitlinien“ lediglich im Protokoll der 32. Sitzung der Konferenz auf Stellvertreterebene, und zwar in Form einer bloßen einseitigen Erklärung der Zehnergemeinschaft. Die beklagten Organe haben diese Darstellung nicht bestritten.

41. Ein derartiger Irrtum in der vorerwähnten Bezugnahme ist jedoch nicht so wesentlicher Natur, daß er die Ratsverordnung rechtswidrig machen würde. wie wir wissen, fügt sich die durch diese Verordnung einge-

43 — ABl. L 302, S. 481 (bereits zitiert); siehe auch fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 569/86.

führte Überwachungsregelung folgerichtig in den EHM ein und sichert diesem seine volle Wirksamkeit. Gemäß Artikel 89 Absatz 1 der Beitrittsakte kommt es dem Rat zu, die für die Durchführung der diesen Mechanismus regelnden Vorschriften „erforderlichen Bestimmungen" zu erlassen. Wie ich dargelegt habe, hat der Rat die Einrichtung der Überwachungsregelung, für die er zuständig war, hinreichend erläutert, indem er sich auf die dem EHM selbst innewohnenden Notwendigkeiten berufen hat, nämlich die Entwicklung des Handels zu verfolgen und die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen anzuwenden [44]. Diese Erwägungen enthalten eine ausreichende Begründung. Da es sich um Ausführungsvorschriften mit Verordnungscharakter, also allgemeiner Natur, handelt, genügt es nach Ihrer ständigen Rechtsprechung für die Erfüllung der von Artikel 190 EWG-Vertrag an die Begründung gestellten Anforderungen, daß der in Rede stehende Rechtsakt den von dem handelnden Organ verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen läßt und daß die rechtlichen oder tatsächlichen Einzelheiten, die Gegenstand des Aktes sind, „sich im systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten, zu der sie gehören" [45]. Das ist, wie deutlich geworden ist, vorliegend der Fall. Die beanstandete Formulierung ist somit kein wesentlicher Bestandteil der Begründung, und der in ihr enthaltene Irrtum ist ohne Einfluß auf die Gültigkeit der Verordnung. Im übrigen enthält die Beitrittsakte zu dem in Rede stehenden Punkt keinerlei Vorbehaltserklärung der beitretenden Staaten.

IV — Ergebnis

42. Die Prüfung der Rügen des klagenden Staates veranlaßt mich nach alledem, zu beantragen:

— die Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien gegen die Verordnungen Nrn. 569/86 des Rates sowie 574, 624, 641, 643 und 647/86 der Kommission abzuweisen;

— die Kosten des Verfahrens dem Kläger aufzuerlegen.

44 — Erste Begründungserwägung der Verordnung 569/86.

45 — Urteil des Gerichtshofes vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84, Eridania, Slg. 1986, 117, Randnr. 38.