FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 16. juni 1987 *

Høje Domstol.

I — Bestemmelse af retstvistens genstand

1. Afgørelsen i nærværende annullationssøgsmål afhænger af, hvorledes man på baggrund af det almindelige system i »akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og Tilpasningerne af Traktaterne« (herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) [1] fortolker de bestemmelser i akten, som for en række landbrugsprodukter indfører en »supplerende mekanisme for samhandelen« (herefter benævnt »SMS«). Bestemmelserne om gennemførelse af denne mekanisme, således som de fremgår af de forskellige anfægtede forordninger, skal nemlig utvivlsomt vurderes på baggrund af den særlige regulering i tiltrædelsesakten, idet bemærkes, at denne retsakt inden for en overgangsperiode skal tilvejebringe gunstige betingelser for de nye medlemsstaters integration i den fællesskabsstruktur, som de indgår i, eventuelt på grundlag af forskrifter, som fraviger de almindelige retsregler, der gælder for det Fællesskab, de bliver medlemmer af.

2. Lad mig præcisere søgsmålets genstand. Som det fremgår af sagen, anfægter Spanien ikke SMS som sådan og bestrider heller ikke, at der nødvendigvis må udstedes gennemførelsesforanstaltninger af institutionerne. Spanien gør gældende, at de midler, der er valgt i dette øjemed, er ulovlige, navnlig bestemmelserne om, at udførsler fra Spanien til Fællesskabet i dettes sammensætning før tiltrædelsen (herefter benævnt »De Ti«) undergives en ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse. Den retsakt, som i første række anfægtes, er Rådets forordning nr. 569/86 af 25. februar 1986 [2] »om de almindelige gennemførelsesbestemmelser for den supplerende mekanisme for samhandelen«.

3. Den spanske regering gør i det væsentligste gældende, at den indførte overvågningsordning for samhandelen ikke blot er en gennemførelsesforanstaltning til tiltrædelsesaktens bestemmelser om SMS, men indfører yderligere restriktioner for samhandelen, for så vidt angår de produkter, den finder anvendelse på. Spanien har konkret anført, at Rådet har:

— indført en ordning, som Spanien udtrykkeligt havde erklæret sig uenig i under forhandlingerne, modsat det anførte i den anden betragtning til forordning nr. 569/86;

— indført handelshindringer i strid med bestemmelserne i tiltrædelsesakten og i EØF-Traktaten om de frie varebevægelser, hvorved de erhvervsdrivende stilles i en situation, hvor det er usikkert, om deres forretninger kan gennemføres, samt indført en mere restriktiv ordning

* Oversat fra fransk.

1 — Offentliggjort i EFT L 302 af 15.11.1985, s. 23.

2 — EFT L 55, s. 106.

end den, der før tiltrædelsen fandt anvendelse på en række af de produkter, som nu er omfattet af SMS;

— indført en overvågningsordning, der ikke kan anses for nødvendig under hensyn til det mål, der forfølges, og endelig

— tilsidesat princippet om fællesskabspræferencen til skade for spanske produkter.

4. For så vidt angår de andre forordninger, som er udstedt af Kommissionen og anfægtet under søgsmålet, må der sondres mellem forordning nr. 574/86, som indeholder nærmere, supplerende bestemmelser til de almindelige bestemmelser i grundforordningen [3], og de andre forordninger, hvorved den almindelige overvågningsordning bringes i anvendelse på bestemte produkter, der er omfattet af SMS [4]. Disse særlige forordninger anfægtes alene, for så vidt som de giver nærmere bestemmelser vedrørende den indførte ordning. Om disse forordninger er lovlige, afhænger således af, om de to førstnævnte forordninger er lovlige. Afgørelsen af nærværende retstvist skal søges inden for de således dragne grænser. Jeg skal i dette øjemed først redegøre for de væsentligste elementer i SMS og den anfægtede overvågningsordning (punkt II) og derefter bedømme de forskellige anbringender, som Spanien har fremført (punkt III).

3 — Forordning nr. 574/86, af 28. februar 1986 (EFT L 57, s. 1).

4 — Forordningerne nr. 624 og 647/86 af 28. februar 1986 vedrører samhandelen med Spanien med nye kartofler, henholdsvis med vinprodukter (EFT L 60, s. 1 og 50). Forordningerne nr. 641 og 643/86 vedrører produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, henholdsvis levende planter og blomsterdyrkningens produkter, der indføres til Portugal (EFT L 60, s. 34 og 39).

II — SMS og overvågningsordningen

5. Som grundlag for bedømmelsen af, om den anfægtede overvågningsordning er forenelig med fællesskabsretten, skal SMS sættes i relation til hele det regelsæt, der regulerer Spaniens tiltrædelse, og jeg skal belyse mekanismens indre opbygning og præcisere dens formål.

6. Artikel 1, stk. 2, i tiltrædelsestraktaten mellem på den ene side de ti medlemsstater, som dengang udgjorde Det Europæiske Fællesskab, på den anden side Spanien og Portugal, henviser til akten, der er knyttet til traktaten, for så vidt angår fastlæggelsen af »vilkårene for optagelse« og »tilpasningerne« af de oprindelige Traktater [5]. Vel bestemmer aktens artikel 2, at

»fra tiltrædelsen er bestemmelserne i de oprindelige Traktater og de af Fællesskabers institutioner før tiltrædelsen vedtagne retsakter bindende for de nye medlemsstater«,

men bestemmelsen fastslår, at disse primære og afledede forskrifter

»gælder i disse stater *på de vilkår, som er fastsat* i disse Traktater *og i denne akt*« [6].

Som fastslået af Domstolen vedrørende en tilsvarende bestemmelse i Akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges Tiltrædelse

»... fremgår [det] klart af denne bestemmelse, at de nye medlemsstaters integration i Fællesskabet er tiltrædelsesaktens grundlæggende formål« [7].

5 — Offentliggjort i EFT L 302 af 15.11.1985, s. 9. En tilsvarende bestemmelse findes i afgørelse truffet af Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 11. juni 1985 om de to nye medlemsstaters tiltrædelse af EKSF (EFT L 302, s. 5).

6 — Mine fremhævelser.

7 — Sag 231/78, Det Forenede Kongerige, Sml. 1979, s. 1447, jfr. præmis 11.

Den retlige ramme for tiltrædelsen udgøres således af de almindelige fællesskabsretlige bestemmelser, som gælder for de ti medlemsstater, med de tilpasninger, der følger af tiltrædelsesakten. Dennes karakter af en generel undtagelsesordning fastlås i aktens artikel 9 ved bestemmelsen om, at: [7]

»ved anvendelsen af de oprindelige Traktater og af institutionernes retsakter gælder de i denne akt fastsatte *undtagelsesbestemmelser* som *overgangsforanstaltning*« [8].

Akten vedrørende Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges Tiltrædelse er endnu tydeligere, idet den fastslår, at sådanne undtagelsesbestemmelser er fastsat »for at lette de nye medlemsstaters tilpasning til de inden for Fællesskaberne gældende regler« [7]. Som det vil fremgå af det følgende, er SMS i fuld overensstemmelse med denne målsætning.

7. Som hovedinstrument ved integrationen af de nye medlemsstater i Det Europæiske Fællesskab indeholder tiltrædelsesakten således bestemmelser, navnlig vedrørende de mest ømfindtlige områder, hvorefter en endelig integration skal ske gradvist via en række overgangsfaser. I dette øjemed kan akten indeholde bestemmelser, der fraviger almindelige fællesskabsretlige forskrifter, forudsat at der er tale om midlertidige foranstaltninger, der er begrundet under hensyn til det mål, som skal nås. Det kan i denne forbindelse ikke overraske, at akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse for en væsentlig dels vedkommende indeholder overgangsbestemmelser for landbruget. Det er velkendt, hvilke forventninger og bekymringer, tiltrædelsen har givet anledning til på dette punkt. På dette område, hvor der findes en højt udviklet og nuanceret fælles politik, udgør de midlertidige undtagelsesbestemmelser en afgørende betingelse for den vellykkede gennemførelse af tiltrædelsen.

8. Overgangsbestemmelserne vedrørende Spanien findes i tiltrædelsesaktens afsnit II, hvis kapitel 3 udelukkende vedrører landbrug. Kapitlet omfatter samtlige landbrugsprodukter, undtagen fiskerivarer [9]. I kapitlet fastsættes — med visse undtagelser — en overgangsperiode på ti år [10]. Ligesom sagens parter skal jeg hovedsagelig beskæftige mig med bestemmelserne vedrørende Spanien, idet bemærkes, at bestemmelserne om Portugal i det væsentlige har samme indhold. Bortset fra nogle særbestemmelser vedrørende visse fælles landbrugsordninger i artiklerne 92 ff. indeholder kapitel 3 almindelige bestemmelser. Heri foreskrives, at der skal ske en gradvis tilnærmelse mellem priserne i Spanien og inden for Fællesskabet, og at midlertidige prisforskelle som hovedregel udlignes ved udligningsbeløb i forbindelse med tiltrædelsen [11], afvikling af toldafgifterne [12] og afskaffelse af national støtte [13]. Den mest originale bestemmelse er imidlertid bestemmelsen om den *supplerende mekanisme for samhandelen*, som fra den 1. marts 1986 indføres mellem Spanien og De Ti, undtagen for frugt og grønsager, som den først anvendes på fra den 1. januar 1990 [14]. Det bemærkes, at denne mekanisme — for

7 — Sag 231/78, Det Forenede Kongerige, Sml. 1979, s. 1447, jfr. præmis 11.

8 — Mine fremhævelser.

9 — Tiltrædelsesaktens artikel 67, stk. 1.

10 — Tiltrædelsesaktens artikel 67, stk. 3.

11 — Tiltrædelsesaktens artikler 68 ff.

12 — Tiltrædelsesaktens artikel 75.

13 — Tiltrædelsesaktens artikel 80.

14 — Tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 1.

de respektivt omfattede produkter — finder anvendelse på samhandelen mellem dels De Ti og de to nye medlemsstater [15], dels mellem Spanien og Portugal [16].

9. Som det fremgår af de bestemmelser, der fastlægger SMS-ordningens indhold og virkemåde, har den karakter af en *mekanisme til regulering af samhandelen* med visse produkter, der anføres udtømmende i artikel 81, stk. 2, og på grund af hvis »følsomhed«, navnlig for de erhvervsdrivende inden for De Ti — man kan her tænke på vin og frugt og grønsager — det var nødvendigt med en særlig tilpasningsordning. Ordningen finder anvendelse på handel i begge retninger, selv om de respektive markeders »følsomhed« nødvendiggør en forskellig behandling af de berørte produkter efter handelsstrømmenes retning.

10. Som led i den indførte mekanisme fastsættes et importloft, hvis overholdelse sikres ved, at udviklingen i samhandelens omfang gøres til genstand for en overvågning, som i givet fald kan føre til, at der udløses en procedure vedrørende beskyttelsesforanstaltninger. Hjørnestenen i denne tretrinsmekanisme er bestemmelsen om, at der ved begyndelsen af hvert produktionsår fastsættes

»et vejledende importloft på det pågældende marked« [17].

Denne *mængdemæssige begrænsning*, som fastsættes på grundlag af produktions- og forbrugsprognoserne på de pågældende markeder, og som justeres under hensyn til en »tidsplan« for udviklingen, fastsættes på ny for hvert enkelt år efter bestemmelserne i artikel 83, stk. 2. Importloftet er vejledende og er dermed udtryk for den maksimale mængde, som eksportmarkedet forventes at kunne bære et år frem i tiden, uden at det bringes ud af balance. Loftets overholdelse sikres ved iværksættelsen af en procedure vedrørende beskyttelsesforanstaltninger, såfremt Kommissionen konstaterer, at indførslerne har udviklet sig således, at de to kumulative betingelser i artikel 85, stk. 1, er opfyldt, og at der følgelig foreligger risiko for en forstyrrelse. Kommissionen kan i så fald uden videre træffe midlertidige foranstaltninger, som senere afløses af »endelige« foranstaltninger. I henhold til artikel 85, stk. 3, kan Kommissionen som led i sådanne foranstaltninger og afhængig af, om forstyrrelsen er betydelig, dels revidere det vejledende loft, dels suspendere eller begrænse indførslerne.

11. Det fremgår af de elementer i mekanismen, som er beskrevet, at denne har et dobbelt sigte. Det ene, og mest iøjnefaldende, er at *afskrække og dermed forhindre* massive og pludselige indførsler, der vil kunne forstyrre de følsomme markeder for landbrugsprodukter. Det andet er at *fremme en gradvis udvikling i samhandelen* med henblik på integration af de pågældende landbrugsmarkeder. Der er i begge tilfælde tale om, at den ved SMS indførte samhandelsregulering bidrager til at opnå de samme mål som den fælles landbrugspolitik, jfr. angivelsen heraf i EØF-Traktatens artikel 39, navnlig »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard« og »at stabilisere markederne«.

12. SMS fremtræder i første række som en *beskyttelsesforanstaltning* for »ømfindtlige«

15 — Tiltrædelsesaktens artikler 81 ff., for så vidt angår samhandelen med Spanien, artiklerne 249 ff. samt bilag XXII til tiltrædelsesakten, for så vidt angår samhandelen med Portugal.

16 — Tiltrædelsesaktens artikler 88 og 256 og Rådets forordning nr. 3792/85 af 20. december 1985 om fastlæggelse af den ordning, der skal anvendes i samhandelen med landbrugsprodukter mellem Spanien og Portugal (EFT L 367, s. 7).

17 — Artikel 83, stk. 1, andet afsnit, in fine.

produkter, hvis afskrækkende virkning opnås via fastsættelsen af et loft over den importmængde, som kan tillades på eksportmarkedet, samt ved overvågning af samhandelen og truslen om, at der i givet fald udløses beskyttelsesforanstaltninger, hvis udviklingen i samhandelen ikke svarer til de reelle afsætningsmuligheder på markedet. I forbindelse med gennemførelsen af beskyttelsesmekanismen har Kommissionen et vidt skøn. Det er den, som foretager »undersøgelsen af udviklingen i samhandelen inden for Fællesskabet« og bedømmer denne i lyset af de to kumulative betingelser, som udløser beskyttelsesforanstaltningerne, når de er opfyldt. Med hensyn til disse betingelser skal det bemærkes, dels at stigningen i indførslerne vel skal være markant, men væksten kan ske såvel vedrørende »faktiske« som »*forventede*« indførsler, dels at det er tilstrækkeligt til at udløse beskyttelsesforanstaltninger, at stigningen sker med en *takt*, som efter Kommissionens opfattelse »*fører* til, at det vejledende loft... nås eller overskrides«. Der kan her være tale om en bedømmelse »for det løbende produktionsår eller en del af dette« [18]. Ved siden af det samlede vejledende loft kan der nemlig fastsættes dellofter vedrørende perioder inden for produktionsåret for de pågældende produkter [19]. Kommissionens skøn omfatter tillige midlerne til beskyttelse af det marked, som Kommissionen anser for truet; tiltrædelsesakten fastlægger nemlig ikke indholdet af de beskyttelsesforanstaltninger, der kan komme på tale, og nævner blot eksempelvis to slags endelige foranstaltninger. Er der ikke tale om betydelige forstyrrelser, kan dette, som anført af Kongeriget Spanien, simpelthen foranledige »en revision af det vejledende loft« [20], dvs. i praksis en forhøjelse af loftet, når Kommissionen finder, at markedet kan aftage importstigningen. Foreligger der derimod betydelige forstyrrelser, kan dette give anledning til

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

De nævnte foranstaltninger, der betegnes som »restriktive«,

»kan kun træffes i det omfang og for den periode, det er strengt nødvendigt for at bringe forstyrrelsen til ophør« [21].

I henhold til tiltrædelsesakten kan Kommissionen således vælge, hvilke foranstaltninger, der skal iværksættes, og herved træffe valget på grundlag af dens skøn over, om de to betingelser for at udløse beskyttelsesforanstaltningerne i henhold til artikel 85 er opfyldt. Disse foranstaltninger er imidlertid ganske betinget af »undersøgelsen af udviklingen i samhandelen inden for Fællesskabet« [22], som Kommissionen foretager.

13. SMS kan imidlertid ikke på grundlag af det anførte betragtes som en blot og bar beskyttelsesforanstaltning. Ved siden af den afskrækkende virkning, som er tilsigtet ved ordningens indførelse, har den til formål at skabe de rette betingelser for, at de pågældende produkter efter overgangsperiodens

18 — Artikel 85, stk. 1.

19 — Artikel 83, stk. 2, sidste punktum.

20 — Artikel 85, stk. 3, litra a).

21 — Artikel 85, stk. 3, litra b).

22 — Artikel 85, stk. 1, jfr. ovenfor.

udløb kan blive omfattet af det almindelige fællesskabsretlige system. Ordningen hjemler således en regulering af samhandelen, hvis målsætning er en *gradvis integration* af de regulerede produkter. De vejledende importlofter skal hvert år fastsættes på ny under anvendelse af en »progressionssats«, således at

»den successive fastsættelse af de vejledende lofter [udviser] en vis progression i forhold til de traditionelle handelsstrømme, således at der sikres en *harmonisk og gradvis åbning* af markedet og en fuldstændig gennemførelse af frie varebevægelser inden for Fællesskabet efter *udløbet af gyldighedsperioden for overgangsforanstaltningerne*«[23].

Det ligger i lofternes »vejledende« karakter, at de er forholdsvis fleksible; udover den årlige nyfastsættelse kan de forlods forhøjes og i givet fald nedsættes, hvis der viser sig en betydelig forstyrrelse.

14. Det vejledende loft udgør således en tærskel med henblik på beskyttelse af markedet og angiver det omfang, hvori de importerede produkter kan aftages. Ved administrationen af SMS skal Kommissionen følgelig tage hensyn til dette dobbelte formål. Hvor de tiltrædende staters interesser på den ene side konfronteres med De Ti's interesser på den anden side, fremmer denne mekanisme de respektive erhvervsdrivendes gensidige »tilvænning« til konkurrrencen inden for de produkter, der er omfattet af ordningen. Den permanente og nøje overvågning af samhandelen er dermed af afgørende betydning for at sikre, at SMS får fuld virkning. I dette øjemed skal oplysningerne opfylde to krav — de skal være pålidelige og gøre det muligt for Kommissionen at gribe ind i tide. Bedømmelsen af ordningen som indført ved de anfægtede forordninger skal ske i lyset af disse hensyn.

15. Uanset hvor generende overvågningsordningen for samhandelen måtte være for de berørte erhvervsdrivende, så er den nødvendig af hensyn til det dobbelte formål, der som nævnt ovenfor forfølges med SMS. Som med rette anført af de sagsøgte institutioner kan SMS kun få fuld virkning på grundlag af statistiske oplysninger vedrørende udviklingen i samhandelen, *der i videst muligt omfang afspejler de faktiske forhold*, dvs. er *pålidelige*; derudover kræves der imidlertid *helt aktuelle oplysninger* om varestrømmene. Kommissionen bliver herved i stand til at gribe ind *uden forsinkelse* og *på grundlag af et fuldt kendskab til omstændighederne*. Såvel under normale forhold som i en krisesituation beror mekanismens funktion ganske på »undersøgelsen af udviklingen i samhandelen«, som Kommissionen foretager inden for de føromtalte skønsmæssige rammer. SMS-ordningen forudsætter nemlig en *permanent* overvågning, og gennemførelsesbestemmelserne til ordningen kan ikke, modsat hvad Spanien synes at hævde, forstås så snævert, at der blot er tale om betingelserne for, at Kommissionen kan iværksætte beskyttelsesforanstaltninger. Kun en sådan konstant overvågning gør det muligt på den ene side at afstå fra beskyttelsesforanstaltninger, idet man via overvågningen får en prognose, og den giver på den anden side i givet fald sikkerhed for, at beskyttelsesforanstaltningerne iværksættes på grundlag af behørige overvejelser. Som anført af Rådet er det i øvrigt en forudsætning for den »automatiske« udløsning af beskyttelsesforanstaltningerne, når Kommissionen vurderer, at begge betingelserne vedrørende samhandelens udvikling er opfyldt, at Kommissionen råder over statistiske oplysninger, der afspejler de helt aktuelle forhold. På

23 — Artikel 83, stk. 2; mine fremhævelser.

samme måde — og helt bortset fra de alvorlige konsekvenser af visse endelige foranstaltninger — er det en forudsætning, når Kommissionen træffer valget mellem blot at revidere loftet eller træffe »restriktive foranstaltninger« i form af stop for indførslerne, at Kommissionen, hvis valget ikke skal blive uden betydning, kan danne sig en klar forestilling om, hvor alvorlig en forstyrrelse der kan forventes. I betragtning af de konsekvenser, som Kommissionen kan drage af undersøgelsen af samhandelen, må denne derfor være så meget »tættere«, som Kommissionen udøver et skøn, når den bedømmer udviklingen i indførslerne og som reaktion herpå anordner foreløbige eller endelige foranstaltninger.

16. Bestemmelserne om gennemførelsen af SMS har deres plads i den beskrevne sammenhæng. Ved bestemmelsen om, at overgangen til frit forbrug i en medlemsstat kun kan ske mod udstedelse af et certifikat, som udstedes senest den femte arbejdsdag efter ansøgningens indgivelse[24], giver den indførte ordning Kommissionen mulighed for at danne sig et billede af tendensen i samhandelen. Sikkerhedsstillelsen er i denne sammenhæng et uomgængeligt nødvendigt supplement til SMS-certifikaterne. Herved opnår Kommissionen et præcist kendskab til situationen inden for hvert enkelt eksportmarked, da de mængder, der er omfattet af ansøgninger om certifikater, normalt skal eksporteres inden for certifikaternes gyldighedsperiode. På dette stade i undersøgelsen af den anfægtede ordning er det min opfattelse, at den ikke på noget punkt rammes af den kritik, som Spanien har fremført.

III — Spaniens anbringender

17. Spanien har i det væsentlige anfægtet overvågningsordningens lovlighed med henvisning til, at der er manglende overensstemmelse mellem overvågningsordningen og den ved ordningen gennemførte SMS-mekanisme. Det fremgår af det hidtil anførte, at den kritik, der rettes mod ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse, faktisk kan besvares med henvisning til de samme bestemmelser, som regulerer SMS. To grupper faktorer er afgørende, når der tages stilling til, om de omtvistede bestemmelser er i overensstemmelse med tiltrædelsesakten.

18. Den omstændighed, at SMS i sig selv er en generel undtagelsesordning i forhold til grundsætningen om den frie samhandel inden for Fællesskabet, indebærer som anført af Spanien for det første, at den hermed indførte midlertidige undtagelsesordning skal fortolkes snævert. Domstolen har i dommen i sag 231/78 fastslået, at en tiltrædelsesakt uanset indholdet af dens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes

»under hensyn til Fællesskabets grundlag og system, som fastsat i Traktaten«.

Særligt med hensyn til ophævelsen af de kvantitative restriktioner, som foreskrives i EØF-Traktatens artikler 30 ff., har Domstolen udtalt, at

»den betydning, dette forbud har for virkeliggørelsen af den fri samhandel mellem medlemsstaterne, udelukker enhver vid fortolkning af forbehold eller undtagelser i denne henseende, der er fastsat i tiltrædelsesakten«[25].

24 — Denne fristbestemmelse findes i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 574/86, der hviler på grundforordningens artikel 4, stk. 2.

25 — Jfr. den fornævnte dom i sag 231/78, præmisserne 12 og 13.

Disse synspunkter må også være bestemmende for fortolkningen af akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, idet SMS udgør en foranstaltning til regulering og kontrol med samhandelen, der indebærer en fravigelse fra de grundlæggende bestemmelser på området i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, jfr. artikel 38, stk. 2. De anbringender, som støttes på disse grundbestemmelser, nødvendiggør således i sagen her en prøvelse af, om den ved de anfægtede forordninger indførte overvågningsordning ikke går *videre* end undtagelsesordningen i henhold til tiltrædelsesakten.

19. Eftersom der her er tale om at fastlægge indholdet af foranstaltninger, hvormed en ordning, der er indført ved tiltrædelsesakten, gennemføres fuldt ud i praksis, må der tages hensyn til de bemyndigelser, som i så henseende er tillagt institutionerne. Det bestemmes i aktens artikel 89, stk. 1, første afsnit, at

»medmindre der er truffet andre bestemmelser i specifikke tilfælde, vedtager Rådet... de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af«

samtlige bestemmelser på landbrugsområdet. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at

»fællesskabsinstitutionerne... må tilkendes en *vidtgående skønsfrihed* i forbindelse med den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved Traktaten« [26].

20. Efter min mening skal anbringenderne vedrørende krænkelse af princippet om de frie varebevægelser og proportionalitetsprincippet bedømmes på det angivne grundlag; det skal således undersøges, om de foranstaltninger, der anordnes i Rådets og Kommissionens forordninger, har saglig og nødvendig sammenhæng med SMS-ordningens målsætning, som de skal opfylde [27]. Efter denne plan kommer undersøgelsen i det væsentlige til at dreje sig om proportionalitetsspørgsmålet. For så vidt angår anbringenderne om krænkelse af princippet om fællesskabspræferencen og om manglende begrundelse, bemærkes, at disse anbringender vil blive behandlet til sidst og i lyset af bedømmelsen af de først behandlede anbringender.

a) *Krænkelse af princippet om de frie varebevægelser*

21. Den spanske stat har anført, at den som fuldt medlem kan kræve, at princippet om de frie varebevægelser anvendes uindskrænket. Spanien har i denne forbindelse anført tre anbringender, nemlig at der er tale om begrænsninger i samhandelen, at retssikkerhedsprincippet er tilsidesat, og at stand still-bestemmelsen i EØF-Traktatens artikler 31 og 32 ikke er iagttaget. Intet af disse anbringender er efter min mening begrundet.

22. Det er ganske vist korrekt, at i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 42 gælder fra aktens ikrafttrædelsestidspunkt princippet om *ophævelse af de kvantitative restriktioner for samhandelen* og af *foranstaltninger med tilsvarende virkning*, men det fremgår af aktens artikel 67, stk. 2 — en almindelig formuleret bestemmelse, der indleder kapitlet om landbrug — at aktens bestemmelser finder anvendelse på landbrugsprodukter, »medmindre andet er bestemt i dette kapi-

26 — 27/85, Société Vandermoortele, dom af 11. marts 1987, Sml. s. 1129, præmis 31; min fremhævelse.

27 — Jfr. første og anden betragtning til forordning nr. 569/86 samt første betragtning til forordning nr. 574/86.

tel«. For produkter, der er omfattet af en fælles markedsordning, bestemmes det på samme måde i aktens artikel 76, stk. 1, at den førstnævnte bestemmelse finder anvendelse, »medmindre andet er bestemt i dette kapitel«. Det fremgår af de nævnte bestemmelsers undtagelseskarakter og af gennemgangen af SMS, at mekanismen har restriktiv virkning i forhold til deomfattede produkter. Som påvist er der imidlertid alene tale om en *relativ* og *midlertidig* undtagelse. Med den nævnte modifikation var institutionerne således bundet af fællesskabsrettens principper ved fastsættelsen af de egnede midler til at gennemføre SMS fuldt ud. Det kan allerede på grundlag af det anførte lægges til grund, at indførelsen af en overvågningsordning for indførslerne med de deraf følgende uundgåelige samhandelshindringer ikke alene *i sig selv* ses ikke at stride mod de relevante bestemmelser i tiltrædelsesakten, men endog *kræves* efter disse bestemmelser, idet SMS-ordningen kun kan fungere på grundlag af pålidelige og aktuelle oplysninger. Det er herefter irrelevant, når Spanien har henvist til Domstolens faste praksis, som forbyder opretholdelsen af licensordninger til regulering af samhandelen, selv om der er tale om en formalitet, navnlig når de suppleres med en sikkerhedsstillelsesordning. Der er nemlig i sagen her ikke tale om en *national* ordning i strid med EØF-Traktaten, men om en *gensidig* ordning, der er indført til gennemførelse af en fællesskabsforanstaltning, og som midlertidigt fraviger Traktaten.

23. For så vidt angår anbringendet om tilsidesættelsen af *retssikkerhedsprincippet*, er SMS i sagens natur en usikkerhedsfaktor for de erhvervsdrivende. Importlofterne fastsættes alene som »vejledende«, jfr. at listen over de produkter, som mekanismen finder anvendelse på, kan ændres efter bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 81, stk. 3. Det er ydermere tilstrækkeligt til at udløse beskyttelsesforanstaltningerne, at der konstateres en »betydelig« importstigning. For så vidt som retssikkerhedsprincippet særligt skulle være tilsidesat i forbindelse med en række af gennemførelsesforanstaltningerne til den omtvistede ordning, skal jeg bemærke følgende. Selv om frigivelsen af sikkerheden som anført af Spanien kan komme til at afhænge af, om medkontrahenten, som har SMS-certifikatet, udviser fornøden påpasselighed, må det samtidig bemærkes, at »bevis for overgang til frit forbrug... *endvidere* [kan] føres ved fremlæggelse af tolddokumentet for overgang til frit forbrug eller af en reglementeret kopi eller fotokopi, der er attesteret« af de nationale myndigheder[28]. Med hensyn til anbringendet om, at rettighederne ifølge SMS-certifikaterne kan indrages for en eller flere medlemsstater, skal det bemærkes, at bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 569/86, som suppleret ved artikel 15 i forordning nr. 574/86, kun giver hjemmel til at begrænse gyldigheden af sådanne certifikater, når der er tale om en »regional anvendelse« af foranstaltninger bestående i suspension eller begrænsning af certifikatudstedelsen. Bestemmelsen hjemler her ikke andet og mere end en gennemførelse via certifikatordningen af bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 3, sidste afsnit, hvorefter sådanne restriktive foranstaltninger »kan... begrænses til indførslerne til bestemte områder« i de De Ti, forudsat at de »indeholder egnede bestemmelser, hvorved fordrejninger i samhandelen kan undgås«. Retssikkerheden er endvidere ifølge Spanien undergravet i forbindelse med to andre bestemmelser. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 569/86 kan udstedelsen af certifikaterne be-

28 — Artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 574/86; min fremhævelse.

grænses til visse produkter eller spredes over en vis periode. Bestemmelsen om spredningen har hjemmel i tiltrædelsesakten selv, ifølge hvilken der »inden for det samlede vejledende loft kan... fastsættes lofter svarende til forskellige perioder i det pågældende produktionsår«[29]. Den skabte usikkerhed kan derfor kun tilskrives rådsforordningen selv. Med hensyn til bestemmelsen om begrænsningen bemærkes, at dette forhold — forudsat at begrænsningen kan skabe usikkerhed blandt de erhvervsdrivende med hensyn til hvilke produkter, der er omfattet af overvågningsordningen — kun kan være ulovligt, såfremt bestemmelsen måtte vise sig at være uden forbindelse med det formål, der forfølges med de førnævnte undtagelsesbestemmelser. Bestemmelsen skal derfor bedømmes på grundlag af proportionalitetskriteriet. Det samme gælder, for så vidt angår fristen for udstedelsen af certifikatet i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 574/86, som Spanien ligeledes har nævnt i denne forbindelse.

24. Lige så lidt som de allerede nævnte anbringender kan anbringendet om tilsidesættelse af *standstill-princippet* lægges til grund. Det forhold, at to af de tre produkter, som eksporteres fra Spanien til Fællesskabet, og som er omfattet af SMS, ikke før tiltrædelsen var omfattet af restriktioner som dem, der fremgår af de anfægtede bestemmelser, kan ikke på nogen måde i sig selv rejse tvivl med hensyn til lovligheden af disse bestemmelser. Hvorledes skulle det nemlig, når henses til *nyordningen* af forbindelserne mellem Spanien og De Ti, være muligt at sammenligne den ordning, som før tiltrædelsen gjaldt for samhandelen mellem Spanien — dengang et tredjeland — og EØF, med den, der siden den 1. marts 1986 har været gældende for Spanien — nu medlemsstat — og De Ti, navnlig under hensyn til, at tiltrædelsesakten i de kontraherende staters gensidige interesse har indført en ny særordning, som på midlertidig basis fraviger princippet om, at samhandelen med en række landbrugsprodukter umiddelbart liberaliseres?

25. Spanien har endvidere anført, at selv om der har foreligget en vildfarelse hos eksportøren i forbindelse med certifikatansøgningen, kan denne ikke tilbagekaldes. For fuldstændighedens skyld, og selv om dette spørgsmål ikke er blevet debateret, skal jeg blot bemærke, at artikel 12 i Kommissionens forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer[30], som artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 574/86 udtrykkeligt henviser til, indeholder bestemmelser om »tilbagekaldelse af en ansøgning om licens« og fastsætter betingelserne herfor.

26. Sammenfattende bemærkes, at ingen af de hidtil behandlede anbringender i sig selv ses at rejse tvivl om, at den anfægtede ordning er i overensstemmelse med fællesskabsretten som midlertidigt tilpasset ved tiltrædelsesakten. Det står herefter tilbage at undersøge — og dette er det afgørende spørgsmål — om gennemførelsesbestemmelserne til ordningen henset til det forfulgte mål er i strid med proportionalitetsprincippet.

29 — Artikel 83, stk. 2, sidste punktum.

30 — EFT L 338, s. 1.

b) *Krænkelse af proportionalitetsprincippet*

27. For så vidt angår proportionalitetsprincippet, fremgår det af Domstolens faste praksis, at:

»ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er det... afgørende, om de *midler*, der bringes i anvendelse, er *egnet til at virkeliggøre det tilstræbte formål* og ikke går *ud over, hvad der er nødvendigt* for at virkeliggøre dette formål« [31].

Det er ud fra dette kriterium, der skal tages stilling til, om de grundlæggende elementer i ordningen, som er indført ved de anfægtede forordninger, er hensigtsmæssige og nødvendige [32], dvs. dels om de iværksatte midler »svarer til betydningen« af de mål, der forfølges med SMS, dels »om de er nødvendige for at realisere dem« [33].

28. Spanien har anført, at en overvågningsordning for samhandelen, der bygger på udstedelse af certifikater suppleret med sikkerhedsstillelse, udgør en urimelig byrde for de berørte erhvervsdrivende. Ordningen har ingen sammenhæng med importens størrelse og den virkelige risiko for forstyrrelser, og den er i øvrigt overflødig, idet Kommissionen kan anvende midler til at skaffe sig oplysninger, der er mindre indgribende og navnlig mindre usikre, hvorved Spanien har anført, at den anfægtede ordning hverken gør det muligt at fastslå indførslernes virkelige omfang, eller hvornår de finder sted.

29. Modsat sagsøgeren mener jeg ikke, at ordningen i henhold til de anfægtede bestemmelser er et overflødigt supplement til den ved SMS indførte beskyttelsesordning, men tværtimod, at bestemmelserne udgør en logisk bestanddel af ordningen og sikrer, at den finder anvendelse i fuldt omfang. Under hensyn til de pågældende landbrugsprodukters *følsomhed*, som ikke bestrides, og i betragtning af, hvor indgribende en række af de hjemlede beskyttelsesforanstaltninger er, kræves der indført en ordning, hvor udviklingen i samhandelen undersøges på *sikkert grundlag*, og hvor undersøgelsen finder sted *før* eksporten. Det skal her atter fastslås, at begge disse krav følger af selve bestemmelserne i tiltrædelsesaktens artikel 85. Kun på grundlag af præcise oplysninger kan Kommissionen nemlig vurdere

— stigningen i indførslerne er markant;

— væksttempoet fører til, at det vejledende loft nås eller overskrides;

— den således konstaterede forstyrrelse er betydelig;

— der følgelig blot kræves en revision af loftet eller — alternativt — restriktive foranstaltninger.

Kun på grundlag af oplysninger, der har et *prognose*-aspekt, kan Kommissionen gribe ind i lyset af fremtidige indførsler, og før loftet nås, dvs. i tide til at afværge de uoprettelige følger af massive indførsler for ligevægten på et marked for følsomme produkter. Efter min opfattelse er den anfægtede overvågningsordning i fuld overensstemmelse med disse hensyn.

30. Ved at betinge overgangen til frit forbrug på eksportmarkedet af, at der forinden

31 — Jfr. den førnævnte dom i sag 27/85, præmis 31; mine fremhævelser; jfr. tillige sag 56/86, Société pour l'Exportation des Sucres, dom af 18. marts 1987, Sml. s. 1423, præmis 28.

32 — 122/78, Buitoni, Sml. 1979, s. 677, jfr. præmis 16.

33 — Sag 66/82, Fromançais, Sml. 1983, s. 395, præmis 8.

er udstedt certifikater, giver grundforordningen Kommissionen mulighed for at få kendskab til de forventelige indførsler. Med hensyn til sandsynligheden for, at indførslerne gennemføres, opnås den fornødne sikkerhed via den krævede sikkerhedsstillelse, som frigives, når det bevises, at produkterne er overgået til frit forbrug [34]. Kommissionen sættes herved i stand til at følge samhandelsudviklingen ganske nøje; en undersøgelse heraf kan efter omstændighederne føre til, at der udløses beskyttelsesforanstaltninger. Selv om de oplysninger, som meddeles af Spanien to gange om ugen [35], vedrører varepartier, der er omfattet af licensansøgninger, bliver de ikke mindre pålidelige som følge af sikkerhedsstillelsen. Det usikkerhedsmoment, som ifølge sagsøgeren foreligger som følge af den mulige afvigelse mellem licensansøgninger og de faktisk indførte mængder, får herved mindre betydning, og følger herudover i øvrigt af tiltrædelsesakten, som tillader Kommissionen at gribe ind, før indførslerne har fundet sted, og loftet er nået. Kommissionen kan derfor med føje anlægge sin vurdering af samhandelsudviklingen uden at være bundet til importtidspunktet. Fristen på fem arbejdsdage, der som hovedregel gælder i forbindelse med licensudstedelsen, taler yderligere for, at der kan handles ud fra en sådan prognosebetragtning. De omhandlede administrative og økonomiske formaliteter er så meget mere påkrævede, som det kun herved bliver muligt at afstå fra — eller kun i absolut nødvendigt omfang at gribe til — de langt mere restriktive foranstaltninger, som består i, at indførslerne begrænses eller suspenderes, eventuelt på regionalt grundlag, dvs. at grænserne om fornødent lukkes. I øvrigt er de anfægtede bestemmelser som anført af Rådet ikke uforanderlige; under hensyn til »de indvundne erfaringer« kan bestemmelserne således ændres, bl. a. med henblik på at inddrage frugt og grønsager under ordningen i 1990 [36].

34 — Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 574/86.

35 — Artikel 6, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 574/86.

36 — Artikel 8 og artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 569/86.

31. Til støtte for det anførte kan man ligesom Rådet og Kommissionen henvise til Domstolens dom i sag 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*. I sagen, hvor der var tale om forordning nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn, lagde Domstolen til grund, at ordningen med sikkerhedsstillelse i forbindelse med udstedelsen af import- og eksportlicenser skal sikre, at Fællesskabet og medlemsstaterne:

»kan få et nøjagtigt kendskab til planlagte transaktioner... [der] er uundværligt for... [den] forsvarlige anvendelse af interventionsmulighederne... såsom... gennemførelse af beskyttelsesforanstaltninger...« [37].

Domstolen udtalte herefter, at:

»det... derfor [er] vigtigt, at de kompetente myndigheder råder ikke blot over statistiske oplysninger vedrørende markedssituationen, men også over nøjagtige forudsigelser om fremtidige indførsler og udførsler«,

samt at, idet medlemsstaterne er forpligtet til at udstede licenser, ville ikke alene

37 — Sag 11/70, Sml. 1970, s. 235, præmisserne 6 og 7.

»planlægning for fremtiden være uden mening, dersom licensen ikke indebar, at indehaverne blev *forpligtet* til at handle i overensstemmelse hermed«,

men endvidere ville

»denne forpligtelse ... på sin side *være uden mening*, hvis dens overholdelse ikke sikredes ved passende midler«.

Idet Domstolen herefter fremhævede, at ordningen med sikkerhedsstillelse

»har den fordel at være både enkel og effektiv«

fastslog Domstolen, at:

»en ordning, der blot indebar, at de foretagne udførsler og ubrugte licenser blev anmeldt... på grund af sin tilbagevirkende karakter og manglende sikkerhed for gennemførelsen ikke [ville] kunne forsyne de kompetente myndigheder med sikre data om udviklingen i varebevægelserne« [38].

På grundlag af det anførte fastslog Domstolen, at i betragtning af det forfulgte mål — at åbne mulighed »for de kompetente myndigheder til på den mest effektive måde at gribe ind på kornmarkedet« — er en sådan ordning

»et på en gang nødvendigt og velegnet middel« [39].

Den nævnte afgørelse er ganske vist truffet i en anden sammenhæng end den her foreliggende. Efter min mening kan Domstolens betragtninger og argumentation imidlertid fuldt ud overføres ved bedømmelsen af overvågningssystemet i nærværende sag. Udover lighedspunkterne mellem de vigtigste foranstaltninger, der anvendes, er det formål, hvori de er indført, i hovedsagen det samme, nemlig at sikre, at beskyttelsesordningen virker fuldt effektivt på grundlag af det bedst mulige kendskab til de faktiske samhandelstransaktioner.

32. Jeg finder ikke sagsøgerens modargumenter mod denne opfattelse overbevisende. Således kan jeg ikke tiltræde argumentet om, at en ordning, hvor tolderklæringerne fremsendes af de nationale myndigheder, er mere hensigtsmæssig og mindre restriktiv. Som anført af Domstolen i dommen i sag 11/70 modtager Kommissionen de statistiske toldoplysninger efterfølgende og dermed ofte for sent til, at den kan gribe effektivt ind.

33. Argumentet om, at den anfægtede overvågningsordning er mere restriktiv end den, der i henhold til EØF-Traktatens artikel 115 kan finde anvendelse på produkter indført fra tredjelande, må ligeledes afvises. Bedømmelsen af, om den anfægtede kontrolordning er hensigtsmæssig, skal nemlig ske på baggrund af det regelsæt, som ordningen indgår i, og hvorved der i henhold til tiltrædelsesakten er indført en mekanisme »sui generis«. SMS-ordningens særlige øjemed — nemlig at integrere markederne for følsomme landbrugsprodukter ved fastsættelse af stigende importlofter og samtidig hermed, via en af Kommissionen administreret beskyttelsesordning, at forhindre de »stød«, som vil kunne bringe markederne ud af ligevægt — fjerner grundlaget for enhver analogi, som støttes på en sammenligning med

38 — Jfr. den nævnte dom i sag 11/70, præmisserne 8 til 10.

39 — Præmis 12 i nævnte dom i sag 11/70; jfr. tillige dom i sag 117/83, Könecke, Sml. 1984, s. 3291, præmis 14.

de ordninger vedrørende overvågning af samhandelen, der undtagelsesvis finder anvendelse på produkter, som indføres fra tredjelande og er overgået til frit forbrug i Fællesskabet. Samme synspunkt kan også anlægges, for så vidt angår de gældende overvågningsordninger for landbrugsprodukter. Som påvist skal SMS-certifikatordningen med sikkerhedsstillelse under normale forhold under alle omstændigheder virke således, at man netop undgår at måtte gribe til restriktive beskyttelsesforanstaltninger. Ordningens restriktive elementer er strengt nødvendige i det øjemed, som de skal tjene — nemlig en nøje overvågning af samhandelsudviklingen — og SMS-ordningens afskrækkende virkning afhænger af, hvor effektivt dette mål nås. Under hensyn til de mulige følger af en efterfølgende anvendelse af restriktive foranstaltninger er der utvivlsomt tale om et mindre onde.

34. Idet ordningen med certifikater og sikkerhedsstillelse således fremtræder som rimelig og nødvendig, står det herefter yderligere tilbage at undersøge, om en række af gennemførelsesbestemmelserne hertil opfylder de samme kriterier. Bestemmelsen om, at eksportørerne skal ansøge de spanske myndigheder om udstedelse af certifikater, sparer eksportørerne for at måtte indgive ansøgning i de forskellige medlemsstater, hvortil produkterne eksporteres, og sikrer tillige, at oplysningerne samles et sted, hvorved det bliver lettere at bearbejde dem og fremsende dem til Kommissionen. Ventetiden mellem ansøgnings- og udstedelsestidspunktet for certifikatet kan som påvist forsvares med hensynet til, at Kommissionen skal kunne handle i tide på grundlag af de mængder, for hvilke der er *indgivet ansøgning* og allerede stillet *sikkerhed*. Denne sagsbehandlingsforskrift kan ikke anfægtes med henvisning til, at de omhandlede produkter er letfordærvelige, eller at markedet for visse af disse produkter kan svinge med ganske kort varsel. Henset til betydningen af det forfulgte mål må de erhvervsdrivende tilpasse sig de administrative procedurer, som gør det muligt at nå målet fuldt ud, og de må følgelig ved gennemførelsen af deres eksportforretninger rette sig efter denne nødvendige forskrift. Det skal i øvrigt bemærkes, at Kommissionen har fastsat, at certifikatet udstedes straks for kartofler[40], og at problemet endnu ikke foreligger for frugt og grønsager, som først omfattes af SMS i 1990. Bestemmelsen om, at certifikatudstedelsen kan begrænses til visse produkter, ses på ingen måde at være restriktiv. Som forklaret af Rådet i retsmødet indebærer bestemmelsen en begrænsning af overvågningsordningen, idet visse produkter herved falder uden for ordningens anvendelsesområde. De af Rådet nævnte eksempler — »piquette-vin« og eddike — er her betegnende; produkter, som kan forhandles uden risiko for forstyrrelse, bør falde uden for overvågningsordningen. Heraf fremgår klart, at de omtvistede bestemmelser kun forudsætter den indførte ordning anvendt, såfremt det er nødvendigt. Ved spredningen af certifikatudstedelsen kan om nødvendigt opnås en passende fordeling af varestrømmene, en mere fintmærkende overvågning af samhandelen samt et værn mod massive indførsler. Hvad endelig angår bestemmelsen om, at indehaverens rettigheder ifølge en licens kun kan overdrages til en enkelt modtager[41], er denne efter min opfattelse nødvendig for at undgå, at de udstedte certifikater spredes, samt for — på en forholdsvis lempelig måde — at tilvejebringe et oplysningsmateriale, der afspejler de virkelige transaktioner, hvilket i sig selv er en forudsætning pålidelige prognoser.

40 — Artikel 2, stk. 3, i den tidligere nævnte forordning nr. 624/86.

41 — Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 574/86.

35. Resultatet bliver herefter, at hvis man afvejer ulemperne i forbindelse med ordningens administrative formaliteter og omkostninger — disse kan i øvrigt godtgøres — med de fordele ved SMS, som opnås takket være ordningen, vejer de sidstnævnte tungere. I forhold til de erhvervsdrivende er den indførte ordning et nødvendigt onde. Derudover fremmer ordningen en smidig afvikling af samhandelen inden for SMS-mekanismens restriktive — men midlertidige — rammer. Med udgangspunkt i den effektive beskyttelsesregulering, som bestemmelserne giver grundlaget for, sikrer de nemlig de erhvervsdrivende, at de til gengæld for de restriktioner, som de pålægges ved bestemmelserne, opnår en regelmæssig vækst i deres udførsler inden for de vejledende, omregnede lofter, og således at den eventuelle anvendelse af en langt mere restriktiv samhandelsregulering kun kommer på tale i en undtagelsessituation, som Kommissionen bedømmer på grundlag af statistiske oplysninger, der er pålidelige og øjeblikkeligt til rådighed. Bestemmelsernes restriktive karakter er derfor en afgørende betingelse for gennemførelsen af de frie varebevægelser, som forudsættes opnået fuldt ud efter udløbet af overgangsperioden. De anfægtede fællesskabsbestemmelser, der er det nødvendige grundlag for en fuldt effektiv SMS-ordning, ses således på samme tid at være begrundet i to hensyn, nemlig dels beskyttelsen af de erhvervsdrivende inden for De Ti over for forstyrrende indførsler, dels hensynet til de berørte erhvervsdrivende i de to tiltrædende stater, som ønsker en fremadskridende integration af særligt følsomme produkter på det fælles landbrugsmarked.

c) *Tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræferencen*

36. Spanien har anført, at efter den anfægtede ordning stilles spanske produkter i bedste fald på samme måde som produkter indført fra tredjelande, hvilket er en krænkelse af princippet om fællesskabspræferencen. Den tidligere ordning var endog mindre restriktiv for dels frugt og grønsager, dels kartofler, da der dengang ikke krævedes nogen sikkerhedsstillelse.

37. Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Det drejer sig ikke her om at sammenligne de ordninger, som Spanien først som tredjeland, derefter som medlemsstat, har været undergivet på de respektive tidspunkter, men spørgsmålet er, om spanske produkter efter tiltrædelsen nyder godt af fællesskabspræferencen sammenlignet med produkter fra tredjelande. Det nævnte princip er knæsat i tiltrædelsesaktens artikel 85, stk. 4, hvor det hedder, at »anvendelsen af SMS... under ingen omstændigheder [kan] medføre, at produkter [omfattet af ordningen] ... behandles *mindre gunstigt*« end produkter fra tredjelande med mestbegunstigelsesklausul. Det kræves med andre ord som det mindste, at ordningen sikrer en ligestilling. Grundforordningen, hvis tredje betragtning giver udtryk for den nævnte grundsætning, taler i dette øjemed om, at »udviklingen i indførslen fra tredjelande bør følges *på samme måde*« som udviklingen i indførslen fra EF-lande[42]. I henhold til grundforordningens artikel 3 såvel som i medfør af artikel 10 i forordning nr. 574/86 finder den for fællesskabsprodukter gældende ordning med certifikater og sikkerhedsstillelse tillige anvendelse på produkter fra tredjelande, der overgår til fri omsætning i Fællesskabet. Med hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, der er vedtaget

42 — Fjerde betragtning i forordning nr. 569/86, min fremhævelse.

for indførsler fra tredjelande, fremgår det af fælleserklæringen herom, at når en »forværring af situationen på markedet i Fællesskabet eller i et af dets områder« skyldes sådanne indførsler, træffes sådanne foranstaltninger kun »inden for rammerne af og på betingelserne i de mekanismer, der allerede er fastsat i forbindelse med de fælles markedsordninger og under overholdelse af de bestemmelser, der angår Fællesskabets internationale forpligtelser« [43]. Det fremgår hermed af den ordning, der er indført ved de omtvistede forordninger, at spanske produkter ved indførslen i overensstemmelse med det princip, der er knæsat i tiltrædelsesakten, ikke *stilles ringere* end produkter, der indføres fra tredjelande. Hvad nye kartofler angår, er det ikke påvist, hvorledes ordningen for produkter fra tredjelande — der er undergivet kvantitative restriktioner og følgelig ikke omfattet af bestemmelsen om udstedelse af SMS-importlicensen — skulle være gunstigere end den, der gælder for spanske kartofler.

38. Det fremgår ligeledes af det anførte, at den kritik, som konkret er rettet mod bestemmelserne i Kommissionens artikel 6, stk. 2, må afvises. Som Kommissionen klart har påvist, er der, hvad dels angår fristen for certifikatudstedelsen, dels tidsintervallerne for medlemsstaternes meddelelser vedrørende de mængder, for hvilke der er indgivet certifikatansøgninger, på ingen måde tale om, at de fællesskabsprodukter, som SMS finder anvendelse på, ved forordningen underkastes mere restriktive bestemmelser end dem, der gælder for produkter indført fra tredjelande — der gælder tværtimod i henhold til forordningens artikel 10, stk. 6 og 8, samme bestemmelser for de sidstnævnte produkter. Princippet om fællesskabspræferencen er tilgodeset derved, at overvågningsordningen for produkter fra tredjelande er udformet som den, der gælder for spanske produkter. Jeg skal — hvis det da ellers er nødvendigt — mere generelt bemærke, at de spanske produkter, udover at de efter overgangsperiodens udløb vil være fuldt omfattet af den frie bevægelighed for landbrugsvarer, allerede er omfattet af den gradvise integration inden for det fælles marked, som følger af tiltrædelsen, nemlig som følge af den gradvise afvikling af importtolden.

43 — EFT L 302 (jfr. ovenfor), s. 481, jfr. tillige femte betragtning til forordning nr. 569/86.

d) *Begrundelsesmangel*

39. Spanien har anført, at Rådets forordning er ulovlig som følge af, at der i forordningens anden betragtning tales om de »supplerende retningslinjer, der blev aftalt« under tiltrædelsesforhandlingerne, med »angivelser af, hvorledes [SMS] skal fungere«, herunder om udstedelse af certifikater og sikkerhedsstillelse, uanset at der som resultat af forhandlingerne på dette punkt måtte konstateres uenighed; forordningen er dermed ikke begrundet.

40. Det står fast, at henvisningen til »aftalte« retningslinjer ikke dækker de faktiske forhold. Som det utvetydigt fremgår af møddereferaterne under forhandlingerne, kunne der som følge af Spaniens afvisning af de nævnte ordninger ikke optages en fælleserklæring i tiltrædelsesakten. De omtalte »retningslinjer« fremgår til syvende og sidst kun af referatet af konferencens 32. møde på stedfortræderniveau og blot i form af en ensidig erklæring fra De Ti. Institutionerne har ikke bestridt dette.

41. En sådan urigtighed i den omtalte passus er imidlertid ikke så væsentlig, at forholdet anfægter rådsforordningens lovlighed. Som det er fremgået, har overvågningsordningen i henhold til forordningen sin plads

inden for selve SMS-systemet, som herved opnår fuld effekt i praksis. I henhold til tiltrædelsesaktens artikel 89, stk. 1, vedtager Rådet de »nødvendige bestemmelser« til gennemførelse af aktens bestemmelser. Rådet, som har kompetentencen til at gennemføre overvågningsordningen, har som allerede påvist i tilstrækkeligt omfang motiveret indførelsen af SMS med henvisning til selve formålene med mekanismen, nemlig at følge udviklingen i samhandelen og anvende beskyttelsesforanstaltningerne [44]. Disse hensyn indeholder en tilstrækkelig begrundelse. Når der er tale om gennemførelsesbestemmelser i en så generel retsakt som en forordning, fremgår det nemlig af Domstolens faste praksis, at det er tilstrækkeligt til opfyldelse af begrundelseskravet i EØF-Traktatens artikel 190, at de mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, og at de retlige og faktiske detaljer, som omfattes af retsakten, »falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår« [45]. Dette er klart tilfældet i denne sag, således som det er fremgået af det anførte. Den kritiserede passus er herefter ikke et afgørende element i begrundelsen, og den urigtige oplysning heri er uden betydning for forordningens gyldighed. I øvrigt indeholder tiltrædelsesakten ingen erklæring fra de tiltrædende stater, hvori der tages forbehold vedrørende dette konkrete punkt.

IV — Sammenfatning

42. På grundlag af gennemgangen af de forskellige anbringender, som Spanien har fremført, skal jeg herefter foreslå, at:

— Kongeriget Spanien ikke gives medhold i det indbragte søgsmål om annullation af Rådets forordning nr. 569/86 og Kommissionens forordninger nr. 574, 624, 641, 643 og 647/86, og at

— Kongeriget Spanien betaler omkostningerne ved nærværende sag.

44 — Første betragtning i forordning nr. 569/86.

45 — Sag 250/84, Eridania, dom af 22. januar 1986, Sml. s. 117, jfr. præmis 38.