CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 16 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Afbakening en voorwerp van het geschil

1. De uitkomst van het onderhavige beroep tot nietigverklaring hangt af van de uitlegging, in het algemene kader van de „Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen" (hierna: Toetredingsakte) [1], van de bepalingen van deze Akte waarbij voor bepaalde landbouwprodukten een „aanvullende regeling voor het handelsverkeer" (hierna: ARH) is ingesteld. Het oordeel over de in de verschillende bestreden verordeningen neergelegde regeling ter uitvoering van de ARH wordt in feite bepaald door de specifieke kenmerken van de Toetredingsakte, die erop is gericht in de loop van een overgangsperiode, gunstige voorwaarden te scheppen voor de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de Gemeenschap waarvan zij lid worden, eventueel door middel van regels die afwijken van het gemene recht van die Gemeenschap.

2. Allereerst wil ik het onderwerp van het beroep afbakenen. Blijkens het dossier komt Spanje niet op tegen de ARH als zodanig en betwist het evenmin de noodzaak van de vaststelling van uitvoeringsbepalingen. Zijn kritiek betreft de rechtmatigheid van de gekozen uitvoeringsbepalingen en met name het feit dat de Spaanse uitvoer naar de Gemeenschap in haar samenstelling van vóór de toetreding (hierna: Gemeenschap van de Tien) wordt onderworpen aan een stelsel van certificaten en waarborgen. Het gaat daarbij vooral om verordening nr. 569/86 van de Raad van 25 februari 1986 [2] „tot vaststelling van de algemene regels voor de toepassing van de aanvullende regeling voor het handelsverkeer".

3. Spanje betoogt in wezen, dat het daarbij ingevoerde stelsel van toezicht op het handelsverkeer geen gewone uitvoeringsmaatregel van de op de ARH betrekking hebbende bepalingen van de Toetredingsakte is, daar het het handelsverkeer in de aan die regeling onderworpen produkten nog extra belemmert. Verzoeker is met name van mening dat de Raad

— anders dan uit de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 569/86 blijkt, een regeling heeft ingevoerd waarmee Spanje het tijdens de onderhandelingen uitdrukkelijk niet eens was;

— in strijd met de in de Toetredingsakte en het EEG-Verdrag neergelegde regels betreffende het vrije verkeer van goederen, het handelsverkeer heeft belemmerd door de betrokkenen in onzekerheid te laten omtrent de realiseerbaarheid van

* Vertaald uit het Frans.

1 — PB 1985, L 302, blz. 23.

2 — PB 1986, L 55, blz. 106.

hun transacties en door de regeling die vóór de toetreding voor enkele aan de ARH onderworpen produkten gold, te verzwaren;

— een voor het nagestreefde doel onnodige toezichtsregeling heeft ingevoerd;

— ten slotte, ten nadele van de Spaanse produkten is afgeweken van het beginsel van de communautaire preferentie.

4. Met betrekking tot de andere verordeningen waartegen het beroep is gericht, moet onderscheid worden gemaakt tussen verordening nr. 574/86 [3], die de bij de basisverordening vastgestelde algemene regels aanvult en nader uitwerkt, en de overige verordeningen, waarbij de algemene toezichtsregeling op bepaalde aan de ARH onderworpen produkten wordt toegepast. [4] Deze bijzondere verordeningen worden enkel bestreden voor zover zij de ingevoerde regeling concreet toepassen. De rechtmatigheid van deze verordeningen hangt dus volledig af van de rechtmatigheid van de twee algemene verordeningen. Dit is het kader waarbinnen de oplossing voor het onderhavige geschil moet worden gezocht. Daartoe moet de beoordeling van de verschillende door verzoeker aangevoerde middelen (punt III) worden voorafgegaan door een onderzoek van de constitutieve elementen van de ARH en van de bestreden toezichtsregeling (punt II).

II — De ARH en de toezichtsregeling

5. Om uit te maken of de bestreden toezichtsregeling in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht moet worden nagegaan, welke plaats de ARH inneemt binnen de toetredingsvoorwaarden voor Spanje, hoe deze regeling is opgebouwd, en ten slotte wat het doel ervan is.

6. Artikel 1, lid 2, van het tussen de tien Lid-Staten waaruit de Europese Gemeenschap destijds bestond en Spanje en Portugal gesloten toetredingsverdrag [5] verwijst voor de „voorwaarden voor de toetreding" en voor „de aanpassingen van de Verdragen" naar de bij dat Verdrag gevoegde Toetredingsakte. Artikel 2 Toetredingsakte bepaalt weliswaar:

„Onmiddellijk bij de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen van de Gemeenschappen vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe Lid-Staten...";

doch preciseert daarbij, dat de oorspronkelijke en afgeleide bepalingen

„in deze Staten toepasselijk (zijn) *onder de voorwaarden voorzien* in deze Verdragen *en in deze Akte*." [6]

Gelijk het Hof overwoog in verband met een soortgelijke bepaling in de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, vormt

„... de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de Gemeenschap blijkens deze bepaling de fundamentele doelstelling van die Akte." [7]

3 — Verordening nr. 574/86 van 28 februari 1986, PB 1986, L 57, blz. 1.

4 — De verordeningen nrs. 624/86 en 647/86 van 28 februari 1986 betreffen, respectievelijk, het handelsverkeer met Spanje voor nieuwe aardappelen (primeurs) en produkten van de wijnbouwsector (PB 1986, L 60, resp. blz. 1 en 50). De verordeningen nrs. 641/86 en 643/86 betreffen, respectievelijk, op basis van groenten en fruit verwerkte produkten en produkten van de sector levende planten en produkten van de bloementeelt, ingevoerd in Portugal (PB 1986, L 60, resp. blz. 34 en 39).

5 — PB 1985, L 302, blz. 9. Het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 11 juni 1985 inzake de toetreding van de twee nieuwe Lid-Staten tot de EGKS (PB 1985, L 302, blz. 5) bevat een overeenkomstige bepaling.

6 — Eigen cursivering.

7 — Zaak 231/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447, r. o. 11.

De toetreding wordt dus beheerst door het voor de tien Lid-Staten geldende, algemene gemeenschapsrecht, op de wijze die in de Toetredingsakte is bepaald. In dit verband bevestigt artikel 9 Toetredingsakte dat deze Akte globaal genomen afwijkt van het gemeenschapsrecht, daar het bepaalt:

„Ten aanzien van de toepassing van de oorspronkelijke Verdragen en van de door de Instellingen genomen besluiten gelden, *bij wijze van overgang*, de in deze Akte neergelegde *afwijkende* bepalingen." [8]

De akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor Denemarken, Ierland, en het Verenigd Koninkrijk is nog duidelijker, omdat hierin wordt bepaald dat deze afwijkingen gelden „ten einde voor de nieuwe Lid-Staten de aanpassing aan de in de Gemeenschap geldende regels te vergemakkelijken." [7] Zoals zal blijken ligt de ARH volledig in de lijn van die doelstelling.

7. Als grondslag voor de integratie van de nieuwe Lid-Staten in de Europese Gemeenschappen, beoogt de Toetredingsakte dus, met name op de meer gevoelige gebieden, te zorgen voor een geleidelijke overgang naar een definitieve integratie. Daartoe kan zij afwijkingen van het algemene gemeenschapsrecht bevatten, op voorwaarde dat het gaat om voorlopige maatregelen die door het beoogde doel worden gerechtvaardigd. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor Spanje en Portugal voor een groot deel bestaat uit overgangsmaatregelen voor de landbouw. De verwachtingen en de vrees die de toetreding op dit punt heeft gewekt, zijn bekend. Gezien het hier gaat om een diep uitgewerkt en complex beleid, vormen de afwijkende overgangsbepalingen hier een wezenlijke voorwaarde voor het welslagen van de toetreding.

8. De overgangsbepalingen betreffende Spanje zijn neergelegd in titel II van de Toetredingsakte. Hoofdstuk 3 van deze titel is uitsluitend gewijd aan de landbouw. Het heeft betrekking op alle landbouwprodukten, met uitzondering van de visserijprodukten. [9] De overgangsperiode bedraagt, behoudens uitzondering, tien jaar. [10] Zoals de procespartijen, verwijs ik voornamelijk naar de voor Spanje geldende bepalingen, daar de bepalingen voor Portugal inhoudelijk gelijk zijn. Hoofdstuk 3 bevat algemene bepalingen en daarnaast, in de artikelen 92 en volgende, bepalingen betreffende bepaalde gemeenschappelijke marktordeningen. Deze algemene bepalingen voorzien in een geleidelijke aanpassing van de Spaanse en communautaire prijzen, waarbij het prijsverschil tijdens de overgangsperiode in de regel wordt opgevangen door de compenserende bedragen bij toetreding [11], in de geleidelijke afschaffing van de douanerechten [12] en in de geleidelijke intrekking van de nationale steunmaatregelen. [13] Het meest originele deel is echter de *aanvullende regeling voor het handelsverkeer*, die vanaf 1 maart 1986 op het handelsverkeer tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien van toepassing is, behalve voor groenten en fruit, waarvoor zij slechts vanaf 1 januari 1990 geldt. [14] Opgemerkt zij, dat deze regeling, naar gelang de produkten waarvoor zij geldt, van toepassing is op het handelsverkeer tussen de Ge-

7 — Zaak 231/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447, r. o. 11.

8 — Eigen cursivering.

9 — Artikel 67, lid 1, Toetredingsakte.

10 — Artikel 67, lid 3, Toetredingsakte.

11 — Artikelen 68 en volgende, Toetredingsakte.

12 — Artikel 75, Toetredingsakte.

13 — Artikel 80, Toetredingsakte.

14 — Artikel 81, lid 1, Toetredingsakte.

meenschap van de Tien en de twee nieuwe Lid-Staten [15], en op het handelsverkeer tussen Spanje en Portugal. [16]

9. Blijkens de bepalingen die de inhoud en de werking van de ARH bepalen, beoogt deze *de regulering van het handelsverkeer* in bepaalde, in artikel 81, lid 2, limitatief opgesomde produkten, die met name bij de marktdeelnemers van de Gemeenschap van de Tien „gevoelig" lagen — men denke aan wijn en aan groenten en fruit — en daarom een bijzondere aanpassingsregeling vereisten. Deze regeling wordt op het handelsverkeer in beide richtingen toegepast, ook al vergt de „gevoeligheid" van de respectieve markten een verschillende behandeling van de betrokken produkten naar gelang van de richting van het handelsverkeer.

10. De ingevoerde regeling berust op de vaststelling van een invoerplafond, waarvan de inachtneming wordt gegarandeerd door het onderzoek naar de ontwikkeling van de omvang van het handelsverkeer en door de vaststelling, in voorkomend geval, van vrijwaringsmaatregelen. De sluitsteen van dit drieluik is de vaststelling, bij het begin van elk verkoopseizoen van een produkt, van

„een indicatief invoerplafond op de betrokken markt." [17]

Deze *kwantitatieve grens*, die wordt bepaald op basis van de volgens een „tijdschema" geprogrammeerde produktie- en consumptievooruitzichten op de betrokken markten, wordt ingevolge artikel 83, lid 2, jaarlijks bijgesteld. Wegens zijn indicatieve aard vormt het invoerplafond de jaarlijkse limiet van hetgeen de markt van bestemming volgens de verwachtingen kan verdragen zonder uit haar evenwicht te raken. De inachtneming ervan wordt gewaarborgd door een vrijwaringsprocedure die de Commissie kan inleiden wanneer zij vaststelt, dat de ontwikkeling van de invoer voldoet aan de twee in artikel 85, lid 1, cumulatief gestelde voorwaarden en een verstoring van de markt derhalve mogelijk lijkt. Zij kan dan onverwijld conservatoire maatregelen nemen, die later worden vervangen door „definitieve" maatregelen. Volgens artikel 85, lid 3, kan de Commissie aldus naar gelang van de ernst van de verstoring, hetzij het indicatieve plafond herzien, hetzij de invoer beperken of opschorten.

11. Uit de zojuist beschreven constitutieve elementen van de regeling blijkt dat deze een tweeledig doel heeft. Het meest in het oog springende doel is *het voorkomen, door middel van afschrikkende maatregelen*, van plotselinge invoer op grote schaal die markten van gevoelige landbouwprodukten kan destabiliseren. Het tweede doel is de *geleidelijke ontwikkeling van het handelsverkeer*, ten einde de betrokken landbouwmarkten te integreren. Beide doelstellingen dragen, via de regulering van het handelsverkeer door de ARH, bij aan de verwezenlijking van de in artikel 39 EEG-Verdrag geformuleerde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inzonderheid die welke erop zijn gericht „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren" en „de markten te stabiliseren".

12. De ARH blijkt vóór alles een *instrument ter bescherming* van „gevoelige" produkten

15 — Artikelen 81 en volgende, Toetredingsakte, voor het handelsverkeer met Spanje, 249 en volgende, juncto bijlage XXII bij de Toetredingsakte, voor het handelsverkeer met Portugal.

16 — Artikelen 88 en 256 Toetredingsakte en verordening nr. 3792/85 van de Raad van 20 december 1985 tot vaststelling van de regeling voor het handelsverkeer van landbouwprodukten tussen Spanje en Portugal (PB 1985, L 367, blz. 7).

17 — Artikel 83, lid 1, tweede alinea, in fine.

te zijn, waarvan afschrikkende werking is gebaseerd op de vaststelling van een voor de markt van bestemming draaglijk invoerplafond, op het toezicht op het handelsverkeer en op de dreiging met vrijwaringsmaatregelen voor het geval dat de ontwikkeling van dit handelsverkeer niet meer in overeenstemming is met de reële absorptiecapaciteit van die markt. De Commissie geniet een grote beoordelingsvrijheid bij de toepassing van de vrijwaringsregeling. Het is zij die „de ontwikkeling van het intracommunautaire handelsverkeer" onderzoekt en beoordeelt aan de hand van de twee cumulatieve voorwaarden voor toepassing van vrijwaringsmaatregelen. Wat deze voorwaarden betreft, moet ik erop wijzen, dat de toename van de invoer weliswaar wezenlijk moet zijn, doch zowel de „daadwerkelijke" als de „*te verwachten*" invoer kan betreffen, en dat de Commissie reeds vrijwaringsmaatregelen kan toepassen, wanneer zij meent dat het *ritme* van die toename „ertoe *leidt* dat het indicatieve invoerplafond... wordt bereikt of overschreden". Deze beoordeling kan betrekking hebben op „het lopende verkoopseizoen of een gedeelte daarvan".[18] Naast het jaarlijkse, globale indicatieve plafond kunnen immers plafonds worden vastgesteld, die overeenkomen met de verschillende periodes van het verkoopseizoen voor de betrokken produkten.[19] De beoordelingsvrijheid van de Commissie strekt zich ook uit tot de middelen ter bescherming van de bedreigd geachte markt, daar de Toetredingsakte niets bepaalt omtrent de aard van de eventuele conservatoire maatregelen en slechts bij wijze van voorbeeld twee soorten definitieve maatregelen noemt. Zoals verzoeker heeft opgemerkt, kan het ontbreken van wezenlijke verstoringen gewoon aanleiding geven tot een „herziening van het... plafond"[20] — in feite tot verhoging ervan —, wanneer de Commissie van mening is, dat de markt de stijging van de invoer kan absorberen. Het bestaan van wezenlijke verstoringen kan evenwel leiden tot

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

Deze laatste, als „beperkend" aangemerkte maatregelen

„mogen alleen genomen worden voor zover en zolang zij strikt noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de verstoring".[21]

Ingevolge de Toetredingsakte bezit de Commissie dus alternatieven, waaruit zij kan kiezen op basis van haar discretionair oordeel over het al dan niet vervuld zijn van de twee voorwaarden voor toepassing van de vrijwaringsregeling van artikel 85. Deze laatste berust evenwel geheel en al op „het onderzoek (door de Commissie) naar de ontwikkeling van het intracommunautair handelsverkeer".[22]

13. De ARH mag daarom echter nog niet worden gereduceerd tot een gewone vrijwaringsregeling. Zij is niet alleen ter afschrikking ingevoerd, maar beoogt ook gunstige voorwaarden te scheppen om de betrokken produkten aan het einde van de overgangsperiode te laten profiteren van de algemene

18 — Artikel 85, lid 1.
19 — Artikel 83, lid 2, laatste zin.
20 — Artikel 85, lid 3, sub a.
21 — Artikel 85, lid 3, sub b.
22 — Artikel 85, lid 1, reeds aangehaald.

gemeenschapsregeling. Aldus reguleert de ARH het handelsverkeer met het oog op een *geleidelijke integratie* van de produkten waarop zij van toepassing is. De indicatieve invoerplafonds moeten jaarlijks volgens een bepaald „stijgingspercentage" worden bijgesteld, zodat

„bij de achtereenvolgende vaststellingen van indicatieve plafonds een zekere progressiviteit tot uitdrukking... (wordt) gebracht ten opzichte van de traditionele handelsstromen, zulks met het oog op een *harmonische en geleidelijke openin*g van de markt en de *volledige* verwezenlijking van het vrije verkeer binnen de Gemeenschap *bij het verstrijken van het tijdvak waarin de overgangsmaatregelen van toepassing zijn*".[23]

Uit het „indicatieve" karakter van de plafonds blijkt hun relatieve soepelheid: naast de jaarlijkse bijstelling, kunnen zij van tevoren worden verhoogd en, in geval van een wezenlijke verstoring, worden verlaagd.

14. Het indicatieve plafond vormt aldus een buffer ter bescherming van de markt en geeft aan in hoeverre de ingevoerde produkten kunnen worden geïntegreerd. De Commissie moet bij het beheer van de ARH dan ook rekening houden met die dubbele functie. Op het knooppunt van de belangen van de toetredende Staten en van de belangen van de Gemeenschap van de Tien, bevordert deze regeling de wederzijdse „gewenning" van de respectieve marktdeelnemers aan de concurrentie van de aan de ARH onderworpen produkten. Een voortdurend en nauwkeurig toezicht op het handelsverkeer is dus van het allergrootste belang om de werking van de ARH in volle omvang te waarborgen. Daarbij moet de informatie aan twee eisen voldoen: betrouwbaar zijn en de Commissie in staat stellen tijdig op te treden. Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet de bij de bestreden verordeningen ingevoerde regeling worden beoordeeld.

15. Deze regeling inzake het toezicht op het handelsverkeer wordt, hoe hinderlijk zij voor de betrokken marktdeelnemers ook moge zijn, beheerst door de hiervoren genoemde tweeledige doelstelling van de ARH. Zoals verweerders terecht hebben gesteld, vergt de volledige doeltreffendheid van de ARH een statistische kennis van de ontwikkeling van het handelsverkeer *die de werkelijkheid zo dicht mogelijk benadert* en dus *betrouwbaar* is, en bovendien een *snelle informatie* betreffende de goederenstromen. Op die manier kan de Commissie tijdig en *met volledige kennis van zaken* handelen. De werking van de regeling, zowel in normale omstandigheden als in een crisissituatie, berust volledig op „het onderzoek" dat de Commissie in het kader van de hiervoren genoemde beoordelingsvrijheid „naar de ontwikkeling van het handelsverkeer" verricht. In feite vergt de ARH een *voortdurend* toezicht en kunnen de uitvoeringsbepalingen ervan, anders dan verzoeker lijkt te betogen, niet worden gereduceerd tot de omschrijving van de voorwaarden voor de vaststelling van vrijwaringsmaatregelen door de Commissie. Alleen deze voortdurende waakzaamheid kan, door de mogelijkheid om vooraf in te grijpen, de vrijwaringsmaatregelen overbodig maken en, in geval dergelijke maatregelen toch moeten worden getroffen, ervoor zorgen dat zulks weldoordacht gebeurt. Zoals de Raad heeft gesteld, vergt overigens ook de „automatische" toepassing van vrijwaringsmaatregelen zodra

23 — Artikel 83, lid 2, eigen cursivering.

naar het oordeel van de Commissie aan de dubbele voorwaarde betreffende de ontwikkeling van het handelsverkeer is voldaan, dat de Commissie beschikt over de statistische gegevens die de werkelijkheid op de voet volgen. Daarbij komt, dat niet alleen de ernst van bepaalde definitieve maatregelen maar ook — wil zij niet elke betekenis ontberen — de keuze die de Commissie heeft tussen gewone herziening van het plafond en „beperkende maatregelen" die tot een invoerstop leiden, eisen, dat de Commissie zich een juist beeld kan vormen van de te verwachten verstoring. Het onderzoek van het handelsverkeer moet derhalve, gelet op de consequenties die de Commissie daaraan kan verbinden, des te „grondiger" gebeuren, omdat de Commissie bij de beoordeling van de ontwikkeling van de invoer en bij het bepalen van de conservatoire of definitieve maatregelen waarmee zij daarop reageert, nergens aan gebonden is.

16. Dit is het kader waarbinnen het stelsel van beheer van de ARH past. Door de invoer ten verbruik in een Lid-Staat afhankelijk te stellen van een certificaat, dat uiterlijk op de vijfde werkdag na de dag van indiening[24] van de aanvraag moet worden afgegeven, stelt de ingevoerde regeling de Commissie in staat het ritme van het handelsverkeer onder controle te krijgen. Het stellen van een waarborg is dienaangaande de onmisbare aanvulling van de ARH-certificaten. Dank zij die waarborg is de Commissie precies op de hoogte van de toestand op iedere markt van bestemming, aangezien de hoeveelheden waarvoor certificaten zijn aangevraagd in de regel tijdens de geldigheidsduur van deze laatste moeten worden uitgevoerd. Tot hiertoe wordt de betwiste regeling mijns inziens door geen van verzoekers grieven aan het wankelen gebracht.

24 — Termijn bepaald bij artikel 6, lid 2, van de krachtens artikel 4, lid 2, van de basisverordening vastgestelde verordening nr. 574/86.

III — Grieven van verzoeker

17. De tegen de rechtmatigheid van de toezichtsregeling aangevoerde middelen berusten in wezen op een splitsing tussen deze regeling en de ARH waarvan zij de uitvoering is. Gelet op hetgeen ik hiervoor heb gezegd, is het antwoord op de bezwaren tegen het stelsel van certificaten en waarborgen in feite te vinden in de bepalingen van de ARH zelf. Twee reeksen factoren zijn bepalend voor de beoordeling van de vraag het betrokken stelsel in overeenstemming is met de Toetredingsakte.

18. Allereerst heeft de omstandigheid dat de ARH zelf globaal genomen afwijkt van het beginsel van vrijheid van het intracommunautaire handelsverkeer, tot gevolg dat, zoals verzoeker heeft opgemerkt, deze als overgangsmaatregel ingevoerde afwijking restrictief moet worden uitgelegd. In zijn arrest in zaak 231/78 heeft het Hof beklemtoond, dat bij de uitlegging van een toetredingsakte, ongeacht de uitzonderingsbepalingen daarin,

„rekening moet worden gehouden met de grondslagen en het stelsel van de Gemeenschap, zoals die zijn neergelegd in het Verdrag".

Met name wat betreft de afschaffing van de in artikel 30 en volgende EEG-Verdrag bedoelde kwantitatieve beperkingen, overwoog het Hof dat

„het belang van dit verbod voor de verwezenlijking van de vrijheid van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten zich verzet tegen iedere extensieve uitlegging van de voorbehouden of afwijkingen die de Toetredingsakte op dit stuk bevat".[25]

25 — Zaak 231/78, reeds aangehaald, r. o. 12 en 13.

Hetzelfde geldt voor de uitlegging van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor Spanje en Portugal, daar de ARH, als instrument voor de regulering van en het toezicht op het handelsverkeer, afwijkt van het ter zake in artikel 30 juncto artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag neergelegde beginsel. In het onderhavige geval vergen de aan dit beginsel ontleende grieven derhalve een onderzoek van de vraag, of de bij de bestreden verordeningen ingevoerde toezichtsregeling niet *verder* gaat dan de afwijkingen waarin de Toetredingsakte voorziet.

19. Aangezien het hier gaat om het bepalen van de maatregelen die de volledige toepassing van een bij de Toetredingsakte ingevoerde regeling kunnen verzekeren, moet bovendien rekening worden gehouden met de omvang van de bevoegdheden die de instellingen ter zake bezitten. Volgens artikel 89, lid 1, eerste alinea, Toetredingsakte

„stelt de Raad, behoudens andersluidende bepalingen voor specifieke gevallen, ... de bepalingen vast die nodig zijn ter uitvoering"

van alle voorschriften op het gebied van de landbouw. Volgens vaste rechtspraak van het Hof

„moet... worden erkend, dat de communautaire instellingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid *een ruime discretionaire bevoegdheid* bezitten, overeenkomend met de verantwoordelijkheid die hun bij het Verdrag is opgelegd". [26]

20. Dit is het oogpunt van waaruit de aan de schending van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel van het vrije verkeer van goederen ontleende grieven mijns inziens moeten worden onderzocht: nagaan of de door de Raad en de Commissie vastgestelde uitvoeringsverordeningen in objectief en noodzakelijk verband staan met de beoogde doelstellingen van de ARH. [27] Deze aanpak maakt de kwestie van de evenredigheid tot het middelpunt van de discussie. De middelen ontleend aan schending van het beginsel van de communautaire preferentie en onjuiste motivering zal ik het laatst behandelen in het licht van mijn conclusies met betrekking tot de eerder onderzochte grieven.

a) *Schending van het beginsel van het vrije verkeer van goederen*

21. Spanje eist als volwaardige Lid-Staat de volledige toepassing van het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Daartoe voert het drie grieven aan, ontleend aan de beperking van het handelsverkeer, de schending van het rechtszekerheidsbeginsel en de schending van de in de artikelen 31 en 32 EEG-Verdrag vervatte standstill-verplichting. Mij lijkt geen van deze grieven gegrond.

22. Artikel 42 Toetredingsakte bepaalt weliswaar, dat het beginsel van *afschaffing van kwantitatieve beperkingen van het handelsverkeer en van maatregelen van gelijke werking* vanaf de inwerkingtreding van de Akte van toepassing wordt, doch ingevolge artikel 67, lid 2, een algemene bepaling die aan het begin van het hoofdstuk over de landbouw staat, zijn de voorschriften van de Toetredingsakte op landbouwprodukten van toepassing „behoudens andersluidende bepalingen in dit hoofdstuk". Op dezelfde

26 — Arrest van 11 maart 1987, zaak 27/85, Vandemoortele, Jurispr. 1987, blz. 1129, r. o. 31, eigen cursivering.

27 — Zie de eerste en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 569/86 alsmede de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 574/86.

wijze bepaalt artikel 76, lid 1, Toetredingsakte, met betrekking tot produkten waarvoor (bij de toetreding) een gemeenschappelijke marktordening geldt, dat deze regel van toepassing is „behoudens andersluidende bepalingen van dit hoofdstuk". Uit het feit dat deze bepalingen afwijkingen formuleren en uit het onderzoek van de ARH blijkt, dat deze regeling een belemmering vormt voor de produkten die eraan zijn onderworpen. Maar zoals gezegd, gaat het slechts om een *relatieve* en *tijdelijke* afwijking. Onder dit voorbehoud dienen de instellingen bij het bepalen van de middelen die een volledige toepassing van de ARH kunnen verzekeren, de beginselen van het gemeenschapsrecht in acht te nemen. Op grond van deze vaststellingen mag worden aangenomen, dat de invoering van een stelsel van toezicht op de invoer en de daarmee noodzakelijkerwijs gepaard gaande belemmeringen van het handelsverkeer *als zodanig* niet in strijd zijn met de desbetreffende bepalingen van de Toetredingsakte, maar bovendien zelfs een *noodzakelijk verlengstuk* zijn van deze bepalingen, omdat de ARH-regeling enkel op basis van betrouwbare en actuele gegevens kan functioneren. Irrelevant is derhalve Spanje's beroep op een vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke het verboden is een vergunningenstelsel voor het handelsverkeer, zij het formeel, te handhaven, zeker wanneer dit stelsel gepaard gaat met de verplichting tot waarborgstelling. Het gaat hier immers niet om een met het gemeenschapsrecht strijdige *nationale* regeling, maar om een *in beide richtingen werkende* regeling ter uitvoering van een gemeenschapsregeling die tijdelijk van het gemeenschapsrecht afwijkt.

23. Wat de schending van het *rechtszekerheidsbeginsel* betreft, is het zo dat de ARH naar haar aard een bron van onzekerheid is voor de marktdeelnemers. De invoerplafonds zijn slechts „indicatief", daar de lijst van produkten waarvoor de ARH geldt onder de voorwaarden van artikel 81, lid 3, Toetredingsakte kan worden gewijzigd. Bovendien volstaat voor de toepassing van de vrijwaringsregeling, dat een „wezenlijke" stijging van de invoer is vastgesteld. Met betrekking tot de bewering, dat sommige uitvoeringsbepalingen van het betrokken stelsel de rechtszekerheid in het gedrang brengen, kan het volgende worden opgemerkt. Al kan de vrijgifte van de waarborg afhankelijk zijn van de nauwgezetheid van de medecontractant die het ARH-certificaat in handen heeft, zoals Spanje heeft betoogd, toch zij erop gewezen, dat „het bewijs van invoer ten verbruik *eveneens* kan worden geleverd door overlegging van het douanedocument van de invoer ten verbruik of een" door de nationale autoriteiten „voor eensluidend afschrift gewaarmerkte kopie of fotocopie van dat document".[28] Met betrekking tot het argument dat de aan de ARH-certificaten verbonden rechten te allen tijde voor een of meer Staten kunnen worden herroepen, moet worden vastgesteld, dat ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening nr. 569/86 juncto artikel 15 van verordening nr. 574/86 de geldigheid van deze certificaten slechts kan worden beperkt in geval van „regionale toepassing" van de maatregelen tot schorsing of beperking van de certificaten. Deze mogelijkheid is slechts de uitvoering, door middel van de certificaten, van artikel 85, lid 3, laatste alinea, van de Toetredingsakte, volgens hetwelk deze beperkende maatregelen „kunnen worden beperkt tot de invoer die voor bepaalde gebieden" van de Gemeenschap van de Tien is bestemd „op voorwaarde dat zij passende maatregelen omvatten om verleggingen van het handelsverkeer te kunnen voorkomen". De rechtszekerheid zou ook door twee andere bepalingen in het gedrang worden gebracht. Ingevolge artikel 4, lid 1, van verordening nr. 569/86 kan de afgifte van de certificaten tot een aantal produkten worden beperkt of over het hele jaar worden

28 — Artikel 8, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 574/86, eigen cursivering.

gespreid. De grondslag voor deze spreiding is te vinden in de Toetredingsakte zelf, volgens welke „in het kader van het globale indicatieve plafond plafonds kunnen worden vastgesteld die overeenkomen met de verschillende periodes van het betrokken verkoopseizoen".[29] De daaruit voortvloeiende onzekerheid kan dus niet worden toegeschreven aan de verordening van de Raad. Aangenomen dat de beperking bij de marktdeelnemers twijfel kan wekken omtrent de vraag welke produkten aan de toezichtsregeling zijn onderworpen, dan nog is die beperking slechts onrechtmatig indien zij geen band blijkt te hebben met het doel van genoemde afwijkingen. Zij zal dus moeten worden beoordeeld uit het oogpunt van de evenredigheid. Hetzelfde geldt voor de uit artikel 6, lid 2, van verordening nr. 574/86 voortvloeiende wachttijd voor het verkrijgen van het certificaat, een element dat verzoeker in dit verband eveneens heeft aangevoerd.

24. Evenmin als de voorgaande grieven, kan de aan schending van de *„standstill"-regel* ontleende grief worden aanvaard. De rechtmatigheid van de bestreden regeling kan op geen enkele wijze worden aangetast door het enkele feit dat van de aan de ARH onderworpen produkten die Spanje naar de Gemeenschap uitvoert, er twee op de drie vóór de toetreding niet aan soortgelijke beperkingen als die van de bestreden regeling waren onderworpen. Hoe kan men immers, gelet op de *nieuwe* verhoudingen tussen Spanje en de Gemeenschap van de Tien, de regeling die vóór de toetreding van toepassing was op het handelsverkeer tussen Spanje — destijds een derde land — en de EEG vergelijken met die welke vanaf 1 maart 1986 geldt voor Spanje — op dat ogenblik een Lid-Staat — en de Gemeenschap van de Tien, te meer daar de Toetredingsakte, in het wederzijdse belang van de verdragsluitende Lid-Staten, een nieuwe, bijzondere regeling heeft ingevoerd, die met betrekking tot bepaalde landbouwprodukten tijdelijk afwijkt van de onmiddellijke toepassing van het vrije verkeer van goederen ?

25. Verzoeker heeft ook betoogd, dat wanneer de exporteur in zijn aanvraag van een certificaat een misslag heeft begaan, die aanvraag niet kan worden ingetrokken. Volledigheidshalve en hoewel dit punt niet is bepleit, wijs ik erop, dat „de intrekking van een aanvraag van een certificaat" en de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren, worden geregeld bij artikel 12 van verordening nr. 3183/80 van de Commissie van 3 december 1980 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwprodukten [30], waarnaar artikel 3, lid 1, van verordening nr. 574/86 uitdrukkelijk verwijst.

26. Kortom, geen van de hiervoor onderzochte grieven blijkt tot de conclusie te kunnen leiden, dat de bestreden bepalingen niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht zoals dit door de Toetredingsakte tijdelijk is aangepast. Blijft nog te onderzoeken — en dat is de kernvraag —, of de uitvoeringsbepalingen, gelet op het gestelde doel, al dan niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

29 — Artikel 83, lid 2, laatste zin.

30 — PB 1980, L 338, blz. 1.

b) *Schending van het evenredigheidsbeginsel*

27. Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel is het vaste rechtspraak van het Hof, dat

„bij het onderzoek van de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden nagegaan of de aangewende *middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het beoogde doel* en *niet verder gaan* dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is". [31]

Met het oog op dit vereiste moet worden nagegaan, of de constitutieve elementen van de bij de bestreden verordeningen ingevoerde regeling passend en noodzakelijk zijn [32], dat wil zeggen of de aangewende middelen „beantwoorden aan het belang" van het met de ARH beoogde doel en „noodzakelijk zijn om het te bereiken". [33]

28. Spanje betoogt dat een stelsel van toezicht op het handelsverkeer dat is gebaseerd op de afgifte van certificaten en het stellen van waarborgen, de betrokken marktdeelnemers overmatig belast. Het staat los van het invoerpeil en van het gevaar voor verstoring en is bovendien nutteloos, daar de Commissie over minder dwingende en vooral minder van het toeval afhankelijke middelen ter verkrijging van informatie kan beschikken en het bestreden stelsel geen kennis verschaft over de werkelijke invoer of over het moment waarop deze plaatsvindt.

29. Anders dan verzoeker, ben ik van mening, dat het door de bestreden regeling ingevoerde stelsel niet alleen geen nutteloos toevoegsel bij de beschermingsregeling van de ARH is, doch logisch past in deze beschermingsregeling en de volledige doeltreffendheid ervan waarborgt. De — niet bestreden — *gevoeligheid* van de betrokken landbouwprodukten en het ingrijpend *karakter* van sommige voorziene vrijwaringsmaatregelen vergen de instelling van een stelsel van onderzoek naar de ontwikkeling van het handelsverkeer, dat *betrouwbaar* is en de uitvoer *voorafgaat*. Opgemerkt zij, dat dit dubbele vereiste uit artikel 85 Toetredingsakte zelf voortvloeit. Enkel een juiste informatie kan de Commissie immers in staat stellen om te beoordelen

— of de invoer wezenlijk toeneemt;

— of het ritme ervan ertoe leidt dat het indicatieve plafond wordt bereikt of overschreden;

— of de gebleken verstoring ernstig is;

— of, bijgevolg, enkel een bijstelling van het plafond dan wel beperkende maatregelen geboden zijn.

Enkel het *vooruitlopende* karakter van de informatie stelt de Commissie in staat te handelen op basis van de toekomstige invoer nog vóór het plafond is bereikt, dat wil zeggen op een tijdstip waarop nog kan worden voorkomen dat het evenwicht van een markt van gevoelige produkten door invoer op grote schaal onomkeerbaar wordt verstoord. De bestreden toezichtsregeling voldoet mijns inziens in beginsel volledig aan die eisen.

30. Door de invoer ten verbruik op de markt van bestemming afhankelijk te stellen

31 — Zaak 27/85, reeds aangehaald, r. o. 31, eigen cursivering; zie ook het arrest van 18 maart 1987, zaak 56/86, Société pour l'exportation des sucres, Jurispr. 1987, blz. 1423, r. o. 28.

32 — Zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677, r. o. 16.

33 — Zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, r. o. 8.

van de voorafgaande afgifte van certificaten, stelt de basisverordening de Commissie in staat de te verwachten invoer te kennen. Het daadwerkelijk plaatsvinden van de uitvoer wordt gegarandeerd door de verplichting om een waarborg te stellen, voor de vrijgifte waarvan het bewijs moet worden geleverd dat de produkten ten verbruik zijn ingevoerd.[34] De Commissie is aldus in staat de ontwikkeling van het handelsverkeer, die bepalend is voor de toepassing van vrijwaringsmaatregelen, op de voet te volgen. Al hebben de door Spanje twee keer per week[35] meegedeelde gegevens betrekking op de hoeveelheden waarvoor certificaten zijn aangevraagd, toch zijn zij betrouwbaar door de verplichte waarborgstelling. De door verzoeker genoemde mogelijkheid van discrepantie tussen de certificaatsaanvragen en de werkelijk geïmporteerde hoeveelheden, is derhalve niet alleen gering, maar vloeit bovendien voort uit de Toetredingsakte, die de Commissie de mogelijkheid biedt in te grijpen nog vóór de invoer wordt verricht en het plafond is bereikt. Daarom dient zij zich bij de beoordeling van de ontwikkeling van het handelsverkeer niet te laten leiden door het tijdstip van invoer. Het bestaan van een wachttijd van vijf werkdagen, de gewone wachttijd voor de afgifte van certificaten, verhoogt nog deze mogelijkheid tot anticipatie. Deze administratieve en financiële formaliteiten zijn des te noodzakelijker, omdat enkel daardoor de heel wat dwingender maatregelen, bestaande in het beperken, opschorten of tot een bepaald gebied beperken van de invoer, dat wil zeggen zo nodig de sluiting van de grenzen, kunnen worden voorkomen of tot het strikt noodzakelijke kunnen worden beperkt. Daarbij komt dat, zoals de Raad heeft opgemerkt, de omstreden regeling niet onaantastbaar is, daar zij op grond van „de opgedane ervaring" kan worden aangepast, met name om de toepassing ervan uit te breiden tot groenten en fruit in 1990.[36]

34 — Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 574/86.

35 — Artikel 6, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 574/86.

36 — Artikelen 8 en 9, lid 2, van verordening nr. 569/86.

31. Tot staving van deze zienswijze, kan met de instellingen worden verwezen naar het arrest van het Hof in zaak 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*. Onder verwijzing naar verordening nr. 120/67 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, heeft het Hof overwogen, dat de aan de afgifte van in- of uitvoercertificaten gekoppelde waarborgregeling dient te verzekeren dat zowel de Gemeenschap als de Lid-Staten

„zo nauwkeurig mogelijk kennis dragen van de voorgenomen transacties... (kennis die) onontbeerlijk (is) ... om een verantwoord gebruik te maken van de... middelen... zoals... vrijwaringsmaatregelen".[37]

Het Hof concludeert hieruit dat

„het... van belang is dat de bevoegde gezagsorganen niet slechts de beschikking hebben over statistische gegevens betreffende de marktsituatie, doch ook over nauwkeurige prognoses voor de in- en uitvoer"

en dat, gelet op de aan de nationale autoriteiten opgelegde verplichting om de certificaten te verstrekken,

37 — Zaak 11/70, Jurispr. 1970, blz. 1125, r. o. 6 en 7.

„een prognose geen enkele betekenis zou hebben indien de certificaten voor de houders niet de *verplichting* zouden medebrengen zich naar dezelve te gedragen"

en verder, dat

„aan deze verplichting wederom *geen feitelijk gezag zou toekomen* wanneer haar naleving niet door passende middelen ware verzekerd".

Erop wijzend dat het waarborgstelsel

„het voordeel biedt zowel eenvoudig als efficiënt te zijn",

overweegt het Hof

„dat door een regeling... volgens welke alleen opgave van gerealiseerde exporten en niet-gebruikte certificaten behoeft te worden gedaan, uit hoofde van haar retrospectieve aard en bij gebreke van enigerlei garantie ten aanzien van haar toepassing, aan de bevoegde gezagsorganen geen betrouwbare gegevens nopens de ontwikkeling van het handelsverkeer kunnen worden verschaft". [38]

Het Hof heeft daaruit geconcludeerd dat, gelet op het beoogde doel, namelijk „de bevoegde gezagsorganen in staat te stellen tot een zo efficiënt mogelijk interventiebeleid op de graanmarkt", een dergelijk stelsel „een noodzakelijk en tevens passend middel is". [39]

De context waarin deze uitspraak is gedaan, verschilt weliswaar van die in de onderhavige zaak, doch de analyse die het Hof daar heeft verricht en de wijze waarop het dit heeft gedaan kunnen mijns inziens zonder meer worden aangewend voor de beoordeling van de in geding zijnde toezichtsregeling. De voornaamste toezichtsmiddelen zijn nagenoeg gelijk aan die in voornoemde zaak, maar bovendien zijn zij in wezen met hetzelfde doel vastgesteld, te weten het verlenen van volledige werking aan vrijwaringsregels door middel van zo actueel mogelijke gegevens betreffende het handelsverkeer.

32. De tegen deze conclusie aangevoerde argumenten zijn niet overtuigend. Het argument, als zou de mededeling van de douaneaangiften door de nationale autoriteiten passender en minder dwingend zijn, kan niet worden aanvaard. In zijn arrest in zaak 11/70 heeft het Hof immers overwogen dat de Commissie de douanestatistieken pas achteraf ontvangt, dus soms te laat om nog dienstig te handelen.

33. Verworpen moet ook worden, het argument als zou de bestreden toezichtsregeling restrictiever zijn dan de regeling die krachtens artikel 115 EEG-Verdrag op uit derde landen ingevoerde produkten kan worden toegepast. Om uit te maken of de toezichtsregeling passend is, moet deze in haar context worden geplaatst, te weten de uitvoering van een in de Toetredingsakte neergelegde regeling „sui generis". Het specifieke karakter van de ARH, die markten van gevoelige landbouwprodukten beoogt te integreren door de vaststelling van progressieve invoerplafonds en door het voorkomen — via een door de Commissie beheerde vrijwaringsregeling — van de „factoren" die deze markten kunnen destabiliseren, staat in de weg aan iedere analogie ontleend aan een vergelijking met de regelingen betreffende

38 — Zaak 11/70, reeds aangehaald, r. o. 8 tot 10.

39 — Zaak 11/70, reeds aangehaald, r. o. 12; zie ook zaak 117/83, Könecke, Jurispr. 1984, blz. 3291, r. o. 14.

toezicht op het handelsverkeer, die bij wijze van uitzondering gelden voor uit derde landen ingevoerde produkten die in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht. Hetzelfde geldt ook voor toezichtsregelingen voor landbouwprodukten. In ieder geval is — zoals wij hebben gezien — de normale werking van het stelsel van de ARH-certificaten waaraan waarborgstelling is gekoppeld, juist erop gericht te voorkomen, dat beperkende vrijwaringsmaatregelen moeten worden getroffen. De dwingende uitvoeringsbepalingen ervan zijn absoluut noodzakelijk voor het ermee beoogde doel — zo dicht mogelijk aansluiten bij het onderzoek naar de ontwikkeling van het handelsverkeer — welks doeltreffendheid bepalend is voor de afschrikkende werking van de ARH. Gezien de gevolgen van de ex post vastgestelde beperkende maatregelen, gaat het zeker om een geringer kwaad.

34. Ook al blijkt het stelsel van certificaten en waarborgen noodzakelijk en passend, toch moet nog worden nagegaan of sommige uitvoeringsbepalingen aan die vereisten voldoen. De verplichting om zich voor de afgifte van de certificaten tot de Spaanse autoriteiten te wenden, voorkomt niet alleen dat de exporteurs de afgifte moeten vragen in de verschillende staten van bestemming van de produkten, maar concentreert de informatie en vergemakkelijkt daardoor tevens de verwerking en de mededeling van deze informatie aan de Commissie. De wachttijd tussen de aanvraag en de afgifte van het certificaat scheidt, kan, zoals gezegd, zijn rechtvaardiging vinden in het streven om de Commissie in staat te stellen tijdig in te grijpen op basis van de *aangevraagde* hoeveelheden, waarvoor reeds een *waarborg* is gesteld. Tegen die formaliteit kan men zich niet beroepen op de bederfelijke aard van de betrokken produkten, noch op de snelle marktschommelingen van enkele van deze produkten. Gezien het belang van het beoogde doel, moeten de marktdeelnemers zich aanpassen aan de administratieve uitvoeringsbepalingen die ertoe bijdragen dit doel ten volle te verwezenlijken, en derhalve moeten zij bij hun uitvoer rekening houden met deze noodzakelijke hinder. Voorts kan worden opgemerkt, dat de Commissie met betrekking tot aardappelen [40] heeft bepaald dat het certificaat onverwijld wordt afgegeven, terwijl het probleem zich nog niet voordoet voor groenten en fruit, waarvoor de ARH pas in 1990 van toepassing is. De mogelijkheid om de afgifte van certificaten tot bepaalde produkten te beperken, lijkt geenszins belemmerend. Zoals de Raad ter terechtzitting heeft opgemerkt, beperkt dit de draagwijdte van de toezichtsregeling door bepaalde produkten van haar toepassingsgebied uit te sluiten. De door de Raad gegeven voorbeelden — nawijn en azijn — illustreren dit: wanneer het handelsverkeer in bepaalde produkten niet tot verstoring kan leiden, moeten de produkten buiten de toezichtsregeling vallen. Dit bevestigt, dat de betrokken regeling ervan uitgaat dat de ingevoerde regels alleen maar worden toegepast indien dit noodzakelijk is. De spreiding van de afgifte van de certificaten biedt de mogelijkheid om, zo nodig de handelsstromen op passende wijze te spreiden, nauwkeuriger toe te zien op het handelsverkeer en massale invoer te voorkomen. Ten slotte lijkt de regel, dat de houder van een certificaat de daaruit voortvloeiende rechten slechts aan één cessionaris [41] mag overdragen, te zijn ingegeven door het verlangen om een verspreiding van afgegeven certificaten te vermijden en met enige soepelheid te zorgen voor informatie die de werkelijke transacties weergeeft, wat dan weer bepalend is voor de betrouwbaarheid van de verwachtingen.

40 — Artikel 2, lid 3, van de reeds aangehaalde verordening nr. 624/86.

41 — Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 574/86.

35. Kortom, wanneer de uit de administratieve formaliteiten voortvloeiende nadelen en de — overigens terugvorderbare — financiële kosten van het stelsel worden afgewogen tegen de door dit stelsel gewaarborgde voordelen van de ARH, wegen de voordelen het zwaarst. Het ingevoerde stelsel is voor de marktdeelnemers een noodzakelijk kwaad. Meer nog, het bevordert een vlot verloop van het handelsverkeer onder de dwingende, doch voorlopige, voorwaarden van de ARH. De doeltreffendheid van de door dit stelsel gewaarborgde vrijwaringsregeling verzekert de marktdeelnemers immers, in ruil voor de dwang die het hun oplegt, een regelmatige stijging van hun uitvoer binnen de grenzen van de herziene indicatieve plafonds, terwijl het de eventuele vaststelling van maatregelen die het handelsverkeer veel meer beperken, voorbehoudt voor buitengewone situaties, die door de Commissie worden beoordeeld op de basis van betrouwbare en snel beschikbare statistische informatie. De striktheid ervan is dus een beslissende factor ter verwezenlijking van het vrije verkeer, dat aan het einde van de overgangsperiode ten volle moet gelden. De modaliteiten van de bestreden gemeenschapsregeling blijken derhalve noodzakelijk te zijn om de volledige doeltreffendheid van ARH te garanderen en te zijn ingegeven door het dubbele verlangen om zowel de belangen van de marktdeelnemers van de Gemeenschap van de Tien met betrekking tot destabiliserende importen te beschermen, als die van de belanghebbende marktdeelnemers van de twee toetredende Lid-Staten met betrekking tot de geleidelijke integratie van bijzonder gevoelige produkten in de gemeenschappelijke landbouwmarkt.

c) *Schending van het beginsel van de communautaire preferentie*

36. Volgens verzoeker plaatst de betwiste regeling haar produkten in het beste geval op dezelfde lijn als de uit derde landen ingevoerde produkten, en schendt zij aldus het beginsel van de communautaire preferentie. Bovendien waren de vroegere bepalingen minder streng voor groenten en fruit en voor aardappelen, omdat toen geen enkele waarborg werd geëist.

37. Dit betoog kan niet worden aanvaard. De vergelijking tussen de huidige regeling en die welke voor Spanje als derde land gold, is namelijk irrelevant Het gaat hier immers om de vraag, of sedert de toetreding de Spaanse produkten, vergeleken met produkten uit derde landen, al dan niet het voordeel hebben van het beginsel van de communautaire preferentie. Dit beginsel wordt bevestigd door artikel 85, lid 4, Toetredingsakte, volgens hetwelk „de toepassing van de ARH er in geen geval toe mag leiden dat de eraan onderworpen produkten... een *minder gunstige* behandeling krijgen" dan produkten uit de meest begunstigde derde landen. Met andere woorden, een gelijke behandeling is het absolute minimum. Hiertoe bepaalt de basisverordening, waarvan de derde overweging aan dit beginsel refereert, dat „de ontwikkeling van de invoer uit derde landen *op dezelfde wijze* moet worden gevolgd" [42] als de invoer uit de Gemeenschap. Artikel 3 van deze verordening alsmede artikel 10 van verordening nr. 574/86 verklaren de voor produkten uit de Gemeenschap geldende regeling van certificaten waarbij een waarborg moet worden gesteld, mede van toepassing op produkten uit derde landen die in de Gemeenschap in het vrije verkeer worden gebracht. Met betrekking tot de vrijwaringsmaatregelen ten opzichte van de invoer uit derde landen wordt in de gemeenschappelijke verklaring gepreciseerd, dat voor zover een „verslechtering van de markt van de Gemeenschap of van een van haar regio's" aan die invoer is te wijten, die maatregelen slechts zullen worden genomen „in het kader en onder de voorwaarden van de mechanismen die reeds

42 — Vierde overweging, eigen cursivering.

zijn voorzien bij de gemeenschappelijke marktordeningen en met inachtneming van de bepalingen die betrekking hebben op de internationale verplichtingen van de Gemeenschap". [43] Uit de bij de betrokken verordeningen vastgestelde regeling blijkt dus, dat overeenkomstig het bij de Toetredingsakte gestelde beginsel, de invoer van Spaanse produkten *niet minder gunstig wordt behandeld* dan de invoer van produkten uit derde landen. Met betrekking tot nieuwe aardappelen (primeurs) is niet aangetoond, waarin de regeling die van toepassing is op produkten uit derde landen, waarvoor kwantitatieve beperkingen gelden en derhalve geen ARH-invoercertificaat moet worden afgegeven, gunstiger zou zijn dan de regeling die geldt voor Spaanse aardappelen.

38. Op grond van deze overwegingen moeten ook de met name tegen artikel 6, lid 2, van de verordening van de Commissie gerichte grieven worden afgewezen. Gelijk de Commissie uitdrukkelijk heeft opgemerkt bevat deze verordening, met betrekking tot de termijn voor afgifte van het certificaat en met betrekking tot de regelmatige mededeling door de Lid-Staten van de hoeveelheden waarvoor aanvragen van certificaten zijn ingediend, voor de aan ARH onderworpen produkten uit de Gemeenschap helemaal geen strengere bepalingen, dan die welke gelden voor uit derde landen ingevoerde produkten. Integendeel, artikel 10, leden 6 en 8, van deze verordening bevat identieke bepalingen voor produkten uit derde landen. Door de toezichtsregeling voor produkten uit derde landen af te stemmen op die voor Spaanse produkten wordt de inachtneming van het beginsel van communautaire preferentie gewaarborgd. Behoeft nog gezegd dat, meer in het algemeen, de onder de ARH vallende Spaanse produkten niet alleen na afloop van de overgangsperiode ten volle zullen genieten van het vrije verkeer van landbouwprodukten, doch thans reeds ten gevolge van de Toetreding stapsgewijs worden geïntegreerd in de gemeenschappelijke markt, met name door de geleidelijke afschaffing van de invoerrechten?

d) *Onjuiste motivering*

39. Volgens Spanje wordt de rechtmatigheid van de verordening van de Raad nadelig beïnvloed door de verwijzing in de tweede overweging van de considerans van die verordening naar de „aanvullende beleidslijnen" die tijdens de onderhandelingen over de toetreding zijn overeengekomen en die „aanwijzingen bevatten ten aanzien van de werking" van de ARH, zoals de afgifte van certificaten en het stellen van een waarborg, de onderhandelingen waren op dit punt namelijk geëindigd met de vaststelling van een verschil van opvatting: de verordening zou derhalve onjuist zijn gemotiveerd.

40. Het staat buiten twijfel, dat de verwijzing naar „overeengekomen" beleidslijnen niet met de werkelijkheid overeenstemt. Zoals uit de notulen van de onderhandelingen overduidelijk blijkt, heeft Spanje's verzet tegen die hiervoor genoemde uitvoeringsbepalingen belet dat in de Toetredingsakte een gemeenschappelijke verklaring werd opgenomen. Uiteindelijk zijn deze „beleidslijnen" slechts opgenomen in de notulen van de 32e vergadering van de Conferentie op het niveau van de plaatsvervangers en zulks gewoon in de vorm van een eenzijdige verklaring van de Gemeenschap van de Tien. De instellingen hebben deze zienswijze niet betwist.

41. Een dergelijke vergissing in de betrokken verwijzing is evenwel niet dermate belangrijk, dat zij de rechtmatigheid van de verordening van de Raad in gevaar kan brengen. Wij weten dat de bij deze verorde-

43 — PB 1985, L 302, reeds aangehaald, blz. 481; zie ook de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 569/86.

ning ingevoerde toezichtsregeling past in de eigenlijke opzet van de ARH en deze laatste haar volledige doeltreffendheid verleent. Volgens artikel 89, lid 1, staat het aan de Raad „de bepalingen vast te stellen die nodig zijn ter uitvoering" van deze regeling. Bevoegd om de toezichtsregeling vast te stellen, heeft de Raad, zoals ik heb aangetoond, de redenen voor de invoering ervan ten genoege geëxpliciteerd door te wijzen op de noden van de ARH zelf: het toezicht op de ontwikkeling van het handelsverkeer en de toepassing van vrijwaringsmaatregelen.[44] Deze overwegingen vormen een toereikende motivering. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is immers met betrekking tot algemene uitvoeringshandelingen zoals een verordening, aan het motiveringsvereiste van artikel 190 EEG-Verdrag voldaan, zodra de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betrokken handeling blijkt en de verschillende onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen „binnen de systematiek van het geheel vallen".[45] Dat is, zoals ik heb aangetoond, in casu zeker het geval. Derhalve is de gelaakte vermelding geen voor de motivering bepalend element en heeft de vergissing die zij bevat geen invloed op de geldigheid van de verordening. Bovendien bevat de Toetredingsakte geen enkele verklaring waarbij de toetredende Staten op dit speciale punt voorbehoud maken.

IV — Conclusie

42. Op basis van het onderzoek van de verschillende, door verzoeker aangevoerde grieven, geef ik het Hof in overweging

— het door het Koninkrijk Spanje ingestelde beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 569/86 van de Raad en van verordeningen nrs. 574/86, 624/86, 641/86, 643/86 en 647/86 van de Commissie, te verwerpen,

— verzoeker te verwijzen in de kosten van de procedure.

44 — Eerste overweging van de considerans van de verordening.

45 — Arrest van 22 januari 1986, zaak 250/84, Eridania, Jurispr. 1986, blz. 117, r. o. 38.