2. **Het enig gevolg van die beschikking is geweest dat de Lid-Staat tot welke zij was gericht werd gemachtigd door zijn bevoegde gezagsorganen de toegestane maatregelen te doen nemen.**

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
O'Dalaigh	Sørensen	Mackenzie Stuart

Uitgesproken te Luxemburg op 22 maart 1973.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 1 MAART 1973 [1]

Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

Het Bundesverwaltungsgericht verzocht bij beschikking van 18 augustus 1972 om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

1. Was de beschikking van de Commissie van 8 mei 1969, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland gemachtigd wordt de interventieaankopen van bepaalde graansoorten te beperken (PB nr. 112/1), geldig?
2. Hield deze beschikking rechtstreeks een machtiging tot maatregelen in?

De door de Duitse rechter genoemde beschikking der Commissie speelde, zoals men weet, reeds een rol in de zaken 49 en 50-71 (Jurisprudentie, Deel XVIII, blz. 23 en 24). Ik kan dus tot goed begrip van de problematiek van het bodemgeschil met een enkel woord volstaan.

Ik behoef er slechts aan te herinneren dat bij 's Raads verordening nr. 120/67 (Publikatieblad nr. 117, blz. 2269) een definitieve ordening van de graanmarkt — met een uniform prijzenstelsel — in het leven is geroepen en dat volgens artikel 7 dier verordening de nationale interventiebureaus gedurende het gehele verkoopseizoen verplicht zijn het hun aangeboden in de Gemeenschap geoogste graan (onder meer zachte tarwe) te kopen.

Voorts zij gememoreerd dat de noteringen van de Franse frank in het voorjaar van 1969 in afwachting van een officiële devaluatie waren gedaald. Daardoor konden importeurs in andere Lid-Staten (onder meer ondernemingen in de Bondsrepubliek Duitsland) Frans graan in Frankrijk tegen de interventieprijs opkopen en ondanks de aan deze transacties verbonden onkosten blijkbaar met winst door het Duitse interventiebureau

1 — Vertaald uit het Duits.

(de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel te Frankfurt/Main) doen overnemen. Het Duitse interventiebureau moet hierdoor bij het zoeken naar opslagcapaciteit in moeilijkheden zijn geraakt. De Bondsregering heeft daarom op 2 mei 1969 de Commissie van de Europese Gemeenschappen om vrijwaringsmaatregelen ingevolge artikel 226 van het EEG-Verdrag verzocht, waaraan de Commissie in haar voormelde beschikking von 8 mei 1969 gevolg gaf. De Bondsrepubliek werd — voorzover thans van belang — gemachtigd de aankopen van zachte tarwe en gerst, bedoeld in artikel 7 van verordening nr. 120/67, te beperken tot in de Bondsrepubliek geoogst graan. Op 8 mei maakte de Einfuhr- und Vorratsstelle bekend dat de interventie „terstond" tot in de Bondsrepubliek geoogste zachte tarwe en gerst werd beperkt. Deze bekendmaking verscheen in de Bundesanzeiger van 10 mei 1969. Bovendien zag op 17 juni 1969 een verordening van de Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten het licht, waarin eveneens — thans met ingang van 9 mei 1969 te 8.45 uur — de overname van zachte tarwe en gerst werd beperkt tot in de Bondsrepubliek geoogst graan.

Een en ander is ook van belang voor verzoekster in het hoofdgeding, een in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde import- en exportonderneming, die op 22 mei 1969 de Einfuhr- und Vorratsstelle verzocht bij wege van interventie een partij Franse zachte tarwe over te nemen. Hierop werd met verwijzing naar voormelde voorschriften afwijzend beschikt. Verzoekster wendde zich toen tot het Verwaltungsgericht, dat zich bij het standpunt van de Einfuhr- und Vorratsstelle aansloot. In hoger beroep bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof boekte verzoekster echter succes. Het gaf voor het Verwaltungsgerichtshof de doorslag dat van de machtiging der Commissie voor het eerst in de verordening van 17 juni 1969 op rechtsgeldige wijze gebruik was gemaakt, doch dat aan die verordening geen terugwerkende kracht had mogen worden toegekend. Bovendien meende het Verwaltungsgerichthsof dat van de overneming van granen in het tijdvak waarover de verordening hat moeten terugwerken, nauwelijks een marktverstorend effect kon zijn uitgegaan.

Tegen deze uitspraak wendde de Einfuhr- und Vorratsstelle zich met een verzoek om revisie tot het Bundesverwaltungsgericht. Verzoekster stelde aldaar de beschikking der Commissie ongeldig te achten omdat zij niet door artikel 226 van het EEG-Verdrag zou zijn gedekt. Met name wegens de bijzondere bepaling van artikel 8 der verordening had artikel 226 geen toepassing kunnen vinden. Bovendien zouden de in artikel 226 gestelde voorwaarden niet zijn vervuld. Aan opslagmoeilijkheden had op andere wijze het hoofd kunnen worden geboden. Bovendien zou er in de tijdsspanne tussen de machtigingsbeschikking en de Duitse verordening maar weinig graan zijn aangeboden.

Deze argumenten gaven het Bundesverwaltungsgericht aanleiding het geding te schorsen en aan het Hof van Justitie voormelde vragen voor te leggen.

Ik zal thans moeten trachten daarop een antwoord te vinden.

I — De eerste vraag betreft de geldigheid van de beschikking der Commissie van 8 mei 1969.

Zoals gezegd, berustte de beschikking op artikel 226 van het EEG-Verdrag, luidende als volgt:

„1. Tijdens de overgangsperiode kan een Lid-Staat, in geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een sector van het economische leven, alsmede van moeilijheden die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren, machtiging vragen om vrijwaringsmaatregelen te nemen, waardoor de toestand wederom in evenwicht kan worden gebracht en de betrokken sector kan worden aangepast aan de economie van de gemeenschappelijke markt.

2. Op verzoek van de betrokken Staat stelt de Commissie door middel van een spoedprocedure onverwijld de vrijwaringsmaatregelen vast welke

zij noodzakelijk acht, waarbij zij de voorwaarden en de wijze van toepassing nader aangeeft.

3. De overeenkomstig lid 2 toegestane maatregelen kunnen afwijkingen van de regels van dit Verdrag inhouden, voorzover en voor zolang deze strikt noodzakelijk zijn ter bereiking van de in lid 1 beoogde doelstellingen. Bij voorrang moeten die maatregelen worden gekozen die de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoren."

Bij het onderzoek naar de rechtmatigheid der op deze bepaling berustende beschikking moet er, blijkens deze verdragsbepaling, een hele reeks problemen worden besproken.

1. Allereerst dient de algemeen luidende vraag te worden beantwoord of artikel 226 in een casuspositie als de onderhavige wel ooit tot toepassing kan komen. Reeds dit meent verzoekster in het hoofdgeding te moeten ontkennen, en wel om twee redenen. Ten eerste zijn er in de graanmarktordening zelf (verordening nr. 120) bijzondere interventiemaatregelen voorzien, zodat men zich niet van de algemene vrijwaringsclausule van artikel 226 had mogen bedienen. Anderzijds mocht artikel 226 haars inziens alleen maar worden toegepast gedurende de overgangsperiode, die echter voor de graanmarktordening met de inwerkingtreding van verordening nr. 120 is geëindigd.

Laat ons dit nader bezien.

a) Verzoeksters eerste bezwaar vergt geen lange bespreking. Zij doelt kennelijk op artikel 8, lid 1, van verordening nr. 120, volgens hetwelk de Raad „op voorstel van de Commissie ... de voorwaarden vast[stelt] waaronder de interventiebureaus bijzondere instructiemaatregelen kunnen nemen om omvangrijke aankopen ter uitvoering van artikel 7, lid 1, in bepaalde gebieden van de Gemeenschap te vermijden". Wil men hierin lezen dat moeilijkheden in het interventiestelsel niet tot toepassing van artikel 226 van het Verdrag mogen leiden — en wel juist omdat in verordening nr. 120 zelf bijzondere interventiemaatregelen zijn voorzien — dan kan hiertegenover in de eerste plaats worden gewezen op de jurisprudentie. Reeds in het arrest 37/70 (Jurisprudentie, Deel XVII, blz. 34) heeft het Hof reeds overwogen dat bijzondere vrijwaringsclausules in landbouwverordeningen het toepassingsgebied van artikel 226 niet inperken. En terecht heeft de Commissie betoogd dat er waar de Raad bevoegdheden aan artikel 8 van verordening nr. 120 ontleent, sprake is van afgeleid gemeenschapsrecht, dat haar geen in het Verdrag zelf veranderde bevoegdheden kan ontnemen.

Ik acht hiermede het argument dat verzoekster aan artikel 8 van verordening nr. 120 wil ontlenen voldoende ontzenuwd.

b) Haar bezwaar dat artikel 226 slechts gedurende de overgangsperiode mocht worden toegepast adstrueert verzoekster in die zin dat hier niet de algemene einddatum van de overgangsperiode (31 december 1969) mag worden aangehouden. De overgangsperiode kon, ook voor bepaalde sectoren, worden verkort. Zodanige verkorting zou in casu besloten liggen in het feit dat de graanmarktordening met verordening nr 120 perfect is geworden; de overgangsperiode moet dus in zoverre geacht worden op 1 juli 1967 te zijn geëindigd, zodat met de vrijwaringsclausule van artikel 226 niet meer mocht worden gewerkt; alleen wijziging van verordening nr. 120 door de Ministerraad kwam in aanmerking.

Ook dit betoog is niet nieuw; het werd reeds in de zaak 37-70 voorgedragen. Het Hof heeft het toen niet aanvaard en overwogen dat beëindiging van de overgangsregeling voor bepaalde agrarische sectoren niet leidt tot beperking van de geldigheidsduur van artikel 226, die gebonden is aan de overgangsperiode bedoeld in artikel 8 van het Verdrag. Het Hof moet hierop mijns inziens niet terugkomen; ik zie in ieder geval niet in dat verzoekster tegen deze rechtsopvatting steekhoudende argumenten heeft ingebracht. Doorslaggevend is vooral dat er, gezien artikel 8, in de zin van het Verdrag maar van één enkele overgangspe-

riode en niet van speciale overgangsperiodes voor bepaalde sectoren sprake kan zijn. Dit verklaart dat in artikel 8 wordt gesproken van de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt gedurende de overgangsperiode en van een geheel van maatregelen die in iedere etappe moeten worden genomen, doch ook alleen van een verkorting der *etappes* als zodanig. Met name uit lid 7 van artikel 8 kan niet worden afgeleid dat de vervroegde inwerkingtreding van een definitieve marktordening de overgangsperiode in zoverre beëindigt; lid 7 wil in werkelijkheid alleen maar zeggen dat alle voorschriften bij afloop van de overgangsperiode in werking moeten treden.
Omdat in artikel 226 echter van de overgangsperiode zonder meer wordt gesproken, kan de totstandkoming van een definitieve graanmarktordening vóór afloop van de overgangsperiode niet impliceren dat het artikel buiten toepassing moet blijven.

2. Wanneer wij ons vervolgens afvragen of men in mei 1969 terecht heeft aangenomen dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 226 waren vervuld, dienen wij eerst in herinnering te brengen hoe de litigieuze beschikking der Commissie is gemotiveerd. Zoals bekend, werd overwogen dat de koersdaling van de Franse frank ertoe heeft geleid dat Frans graan beneden de interventieprijs op de Duitse markt kwam. Dientengevolge was ondanks een overvloedige Duitse oogst de invoer sterk toegenomen, Duits graan van de markt — en naar het interventiebureau — verdrongen en ook Frans graan rechtstreeks in Duitsland ter interventie aangeboden. Dit had voor het Duitse interventiebureau geleid tot opslagmoeilijkheden die de werking van het interventiestelsel dreigden te belemmeren.
U weet dat verzoekster een en ander ten stelligste ontkent. Aan de hand van door haarzelf overgelegde cijfers heeft zij berekend dat er in mei met het oog op interventieaankopen nog opslagruimte voor omstreeks 1,5 miljoen ton graan beschikbaar was en er in augustus, naar men tevoren wist, opslagruimte voor 480 000 ton zou vrijkomen. Bovendien kwamen er in dit stelsel door de onvoldoende maandelijkse verhoging der interventieprijzen tegen het einde van het verkoopseizoen toch steeds maar geringe hoeveelheden graan bij het interventiebureau terecht. Omdat de toeslagen (vergoedingen) op de interventieprijzen vanaf juni geheel kwamen te vervallen, viel er met ingang van die maand — waarin reeds de nieuwe, lagere interventieprijzen golden — in het geheel niet meer met verzoeken om overname te rekenen. Voor partijen die in mei nog mochten worden aangeboden was de beschikbare opslagcapaciteit echter ruimschoots voldoende en dat deze aanbiedingen tot een aanzienlijke verslechtering der opslagmogelijkheden zouden leiden, was onwaarschijnlijk. Zou men desondanks op de te verwachten aanbiedingen van granen uit de nieuwe oogst niet gerust zijn geweest, dan hadden er op zijn vroegst per 1 augustus 1969 vrijwaringsmaatregelen mogen worden genomen. Bovendien stond reeds in het voorjaar van 1969 vrijwel vast dat in de zomer van dat jaar in de Bondsrepubliek Duitsland de zogenaamde interventie B — subsidiëring van bij particulieren opgeslagen voorraden — zou worden ingevoerd om te voorkomen dat te grote hoeveelheden graan terstond door de interventiebureaus moesten worden opgeslagen. Bij het onderdak brengen van de nieuwe oogst behoefden dus geen moeilijkheden te worden gevreesd.
Ik wil eerlijk toegeven dat ik na lezing van verzoeksters memorie zeer onder de indruk was van deze argumenten. Gezien het nogal schaarse cijfermateriaal dat vanwege de Commissie was verstrekt en gelet op het beginsel dat toepassing van de vrijwaringsclausules van het Verdrag steeds streng dient te worden beoordeeld, kon het ook niet anders.
Doch nu het geding ten einde is, deins ik er na ampele bestudering van de zaak — en in het bijzonder wegens bepaalde aspecten — toch voor terug met het betoog van verzoekster mee te gaan, dat wil zeggen niet bewezen te achten dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 226 waren vervuld.

Laat mij dit nader mogen verklaren.
Bij onze beoordeling moeten wij uitgaan van de opslagmogelijkheden zoals die in het kader van het interventiestelsel begin mei 1969 in de Bondsrepubliek Duitsland bestonden. Uit de toelichtingen van de Commissie (die met name wees op de noodzaak graansoorten van verschillende aard en hoedanigheid van tal van klanten, en ook graan dat moest worden gedroogd, op te slaan) blijkt wel dat niet van de bij contract gereserveerde maximum-capaciteit (7-7,5 miljoen ton) mocht worden uitgegaan, doch van een veel geringere *werkelijke* opslagmogelijkheid (tussen de 5,5 en 6 miljoen ton). Wanneer men hiervan de destijds reeds gebruikte opslagruimte (4,7 miljoen ton) aftrekt, dan blijkt dat er nog slechts opslagruimte in een orde van grootte van 1,3 miljoen ton beschikbaar was.
Deze situatie mocht, gezien de te verwachten nieuwe oogst, werkelijk dreigend worden geacht. Bovendien moest er van worden uitgegaan dat er in het verkoopseizoen 1968-1969 zeer grote partijen werden overgenomen (volgens de cijfers van de Commissie uit de oogst-1968 in de Bondsrepubliek Duitsland ten naaste bij 2,7 miljoen ton). Voorts werd er een zeer goede nieuwe oogst verwacht, zodat de interventie waarschijnlijk niet sterk zou teruglopen (nog afgezien van de door verzoekster bestreden stelling van de Bondsregering, dat er reeds in mei door Duitse afnemers leveringscontracten voor 1,8 miljoen ton Frans graan uit de nieuwe oogst waren afgesloten). Ook de voor de nieuwe oogst in de Bondsrepubliek op handen zijnde interventie B (een premiestelsel voor opslag bij particulieren ter ontlasting van de normale interventie) kon het beeld niet aanzienlijk beïnvloeden. Weliswaar wettigde deze interventiemogelijkheid de verwachting dat bepaalde partijen niet rechtstreeks, langs de normale interventieweg, zouden worden overgenomen; het was echter, welbeschouwd, maar een tussenoplossing die niet uitsloot dat er in de loop van het verkoopseizoen toch nog grote hoeveelheden voor de interventiebureaus zouden overlbijven (dit bleek in de loop van het verkoopseizoen dan ook met 1,6 miljoen ton graan het geval te zijn). — Men kan ook stellig niet beweren dat de werking van het interventiestelsel in de maand mei 1969 niet door ernstige moeilijkheden werd bedreigd.

Voorts kan niet worden ontkend dat de graanleveringen uit Frankrijk in aanzienlijke mate tot het ontstaan der moeilijkheden hebben bijgedragen. Wij vernamen dat de importen van Franse tarwe en gerst in het verkoopseizoen 1968-1969 tot en met de maand april meer dan eens zo groot zijn geweest als in het dienovereenkomstig tijdvak van het voorafgegane jaar en in de maand april alleen nagenoeg driemaal zo groot als in dezelfde maand van 1968.

Omdat de importen ook in de volgende jaren nimmer zulk een omvang bereikten, moet ongetwijfeld worden aangenomen dat op deze wijze Duits graan in grote omvang van de markt is verdrongen, hetgeen wil zeggen dat de aanbiedingen ter interventie in dezelfde mate zijn gestegen.

In deze toch al zeer gespannen situatie kon het er voor de verantwoordelijke instantie slechts om gaan of er in de maanden mei en juni met een aanmerkelijke verslechtering van de toestand moest worden gerekend, zodat vrijwaringsmaatregelen nog voor het begin van de nieuwe oogst gerechtvaardigd waren. Deze vraag is, zoals u weet, bevestigend beantwoord, en mijns inziens op goede gronden.

Men kan daartegenover uiteraard niet — zoals verzoekster deed — stellen dat er na 8 mei 1969 nog maar 12 000 ton Frans graan bij het Duitse interventiebureau ter overname is aangeboden, omdat dit reeds een gevolg van de getroffen vrijwaringsmaatregel is. Veeleer dient men zich af te vragen welke ontwikkeling men, gezien de reeds opgedane ervaringen, zonder vrijwaringsmaatregelen redelijkerwijze had mogen verwachten. Daarbij moest het te denken geven dat er tot en met 30 april 1969 reeds 385 000 ton Frans graan door het Duitse interventiebureau was overgenomen en dat die hoeveelheid alleen al in de eerste

week van mei 93 000 ton bedroeg. Voorts was van belang dat er in mei nog toeslagen (vergoedingen) over de interventieprijzen werden verleend, zodat er in die maand stellig nog interventieaanbiedingen te verwachten waren. De Commissie heeft met verwijzing naar de voordelen welke dankzij de feitelijke devaluatie van de Franse frank met Frans graan konden worden behaald (de prijzen van dit graan kwamen, naar men weet, tot 40 DM beneden de Duitse interventieprijs te liggen) aangetoond, dat er zelfs in *juni* ondanks de lagere interventieprijzen nog met zulke aanbiedingen moest worden gerekend. Het was dan ook geenszins onrealistisch ook voor de maanden mei en juni 1969 nog een grote invloed van Frans graan bij het Duitse interventiebureau te verwachten en uit de later opgemaakte invoerstatistieken blijkt dan ook dat in het verder verloop van het verkoopseizoen 1968-1969 ondanks de vrijwaringsmaatregel nog 60 000 ton Frans graan in de Bondsrepubliek is geïmporteerd. Hiermede wordt ondubbelzinnig aangetoond hoeveel Frans graan er destijds nog beschikbaar was en dus ter interventie kon worden aangeboden.
Wanneer men hiertegenover de destijds in de Bondsrepubliek beschikbare opslagruimte (1,3 miljoen ton) stelt, dan lag het voor de hand een aanzienlijke verergering der reeds ernstige opslagmoeilijkheden te duchten.
Dit gevaar was bovendien niet tot een kort tijdsbestek beperkt: de latere ontwikkeling heeft bevestigd dat men er niet op mocht rekenen dat de monetaire situatie spoedig weer in het reine zou komen. Gezien de bijzonderheden van de graanmarktordening mag er dus ook van worden uitgegaan dat hier van *aanhoudende* moeilijkheden in de zin van artikel 226 sprake was.
Een en ander wettigt de conclusie dat de Commissie, die ten deze overigens over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt, niet lichtvaardig heeft aangenomen dat in mei 1969 de voorwaarden voor toepassing van artikel 226 van het EEG-Verdrag waren vervuld.

3. Hiermede is echter ons onderzoek naar de geldigheid van de door de Commissie genomen beschikking nog niet voltooid. Wij moeten ons nog afvragen of de door haar genomen maatregel — een interventiestop voor Frans graan — het juiste middel was om een einde aan de moeilijkheden te maken.
Ook dit bestrijdt verzoekster om meer dan een reden.

a) In de eerste plaats draagt zij argumenten aan ten betoge dat de genomen maatregel met het oog op het gewenste resultaat *niet „passend"* was. — Zij betoogt dat bij monetaire moeilijkheden het kwaad in de wortel moet worden aangetast. Men had ten deze van de artikelen 104 en 105 van het EEG-Verdrag of van § 6 van het Duitse Aussenwirtschaftsgesetzes gebruik kunnen maken. — Bovendien had een interventiestop voor Frans graan bij het Duitse interventiebureau niet tot ontspanning kunnen leiden zolang de invoermogelijkheid bleef bestaan, immers in zulk een situatie is er te meer aanleiding te verwachten dat van de markt verdrongen Duits graan ter interventie wordt aangeboden. Meer effect had men alleen met compenserende heffingen — op alle invoer — kunnen bereiken.
Dit betoog geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.
— Natuurlijk ligt het voor de hand bij moeilijkheden van monetair-politieke aard vooral aan een middel te denken dat de gerezen problemen onmiddellijk tot oplossing brengt of, om met verzoekster te spreken, het kwaad in de wortel aantast. Uit het EEG-Verdrag komen dan alleen de artikelen 104 en 105 in aanmerking. Zoals men weet, schrijft artikel 105 een gecoördineerd monetair beleid voor. Daartoe moet een bijdrage worden geleverd door een Monetair Comité, dat de monetaire en financiële toestand van de Lid-Staten en van de Gemeenschap alsmede de algemene regeling van het betalingsverkeer der Lid-Staten moet volgen, daarover rapport uitbrengt en Raad en Commissie van advies dient. Dit is een bijzonder ruim omschreven taak, waarbij tal van aspecten in aanmer-

king moeten worden genomen en welker vervulling moeizaam en tijdrovend is. Wanneer echter blijkt dat in een crisissituatie langs deze weg niet spoedig succes kan worden geboekt (hetgeen wegens de weinig nauwkeurig omschreven verplichtingen der Lid-Staten gemakkelijk het geval kan zijn), heeft het alleen maar zin de algemene vrijwaringsclausules van het Verdrag te hulp te roepen om tegen zo acute moeilijkheden onverwijld te kunnen optreden ofwel, zoals het in 's Hofs arrest in de zaak 37-70 wordt geformuleerd, daaraan het hoofd te kunnen bieden.

— Voorts is verwezen naar de in § 6 van het Duitse Aussenwirtschaftsgesetz verankerde mogelijkheden (verscherping van leverings- en betalingscondities, beperking van in Franse valuta afgesloten handelstransacties, verhindering van termijntransacties), doch om te beginnen moet men zich afvragen of zulke maatregelen met voldoende snelheid konden worden genomen en het vereiste effect zouden hebben gesorteerd (hetgeen ten aanzien van reeds afgesloten termijntransacties en de uitwerking dier transacties op de wisselkoersen zeer twijfelachtig voorkomt). Anderzijds spelen op dit gebied tot op zekere hoogte ook economische beleidsoverwegingen een rol, die de Duitse regering voor meer ingrijpende maatregelen kunnen doen terugdeinzen, niet in de laatste plaats omdat zij, naar de ervaring leert, maar een beperkt effect hebben. — Aan de mogelijkheden welke het Duitse Aussenwirtschaftsgesetz biedt kan dus geen serieus argument worden ontleend om het optreden op communautair niveau als onnodig en dus onjuist te kunnen aanmerken.

— Ten slotte is gesteld dat een interventiestop voor Frans graan geen effect kon sorteren omdat men aan de invoer als zodanig geen hinderpalen in de weg heeft gelegd en dus niet heeft belet dat Duits graan ter interventie moest worden aangeboden; ik meen hieromtrent nog het volgende te moeten opmerken: de Commissie had mijns inziens geen ongelijk toen zij meende dat reeds het vervallen van de interventiemogelijkheid dus van een bepaalde garantie voor exporttransacties, tot een merkbare teruggang van de internationale transacties met Frans graan en dus tot een verlichting van de situatie in de Bondsrepubliek moest leiden. Ook mag het er voor worden gehouden dat ruilmanipulaties als door verzoekster geschetst (invoer van Frans graan door Duitse fabrikanten, die daartegenover hun Duits graan aan de interventiebureaus overdragen) wegens de eraan verbonden kosten slechts in beperkte mate te duchten waren. Omdat bovendien meer effectieve maatregelen (zoals het invoeren van compenserende heffingen) op allerlei verzet zouden stuiten en daarom niet terstond konden worden genomen, moest destijds wel worden aangenomen dat er althans met behulp van terstond mogelijke maatregelen voor enig soelaas, hoe bescheiden ook, diende te worden gezorgd.
Ook geen dezer doelmatigheidsaspecten geeft derhalve aanleiding de geldigheid der maatregel in twijfel te trekken.

b) Wij behoeven daarom nog slechts na te gaan of verzoekster gelijk heeft met haar grief dat de commissie artikel 226 van EEG-Verdrag zou hebben geschonden omdat de invoer niet behoefde te worden stopgezet, nauwkeuriger gezegd omdat aan de moeilijkheden het hoofd had kunnen worden geboden met minder aangrijpende, „marktconforme" maatregelen.

— Al aanstonds zij er in dit verband op gewezen dat het niet aangaat te stellen dat het in de maand mei 1969 gebleken gevaar door het scheppen of vrijmaken van opslagcapaciteit had kunnen worden bezworen. Het staat reeds te bezien of pogingen daartoe, technisch gezien, meer zouden hebben opgeleverd dan de bemoeiingen die men zich van Duitse zijde met steun van de Commissie heeft getroost om voor meer opslagruimte (ook in andere Lid-Staten en in derde landen) te zorgen. Bovendien moet hierbij vooral aan de financiële kant van de zaak worden gedacht. Men kan niet serieus in overweging nemen overheidsgeld in aanzienlijke omvang voor economisch volkomen zinloze verrichtingen te gebrui-

ken. En zo ongerijmd zou het zijn geweest wanneer men ondanks het feit dat de opslagmogelijkheden in de Gemeenschap als geheel bevredigend waren, alleen wegens een ongebruikelijke verschuiving in de communautaire graansector binnen een daardoor in moeilijkheden geraakte Lid-Staat aanvullende opslagruimte zou hebben geschapen of het graan wederom in het land van herkomst zou hebben doen opslaan.
— Voorzover verzoekster erop wijst dat men ook met behulp van denatureringspremies en exportrestituties voor een meer ontspannen markt- en opslagsituatie had kunnen zorgen, moet het volgende worden opgemerkt. — Men dient er ten deze vanuit te gaan dat het marktgebeuren niet zo automatisch behoeft te verlopen dat grote voorraden in een Lid-Staat er zonder meer toe moeten leiden dat de nodige middelen voor denaturering of bevordering van de export beschikbaar dienen te worden gesteld. Er is op dit gebied alle ruimte voor beleidsoverwegingen van de betrokken instanties. Daarbij dient men de situatie in de Gemeenschap als geheel recht te doen wedervaren en behoort men af te wegen — waarbij wederom het financiële gezichtspunt aan de orde komt — of er meer voor te zeggen valt gelden te besteden voor opslag dan wel voor verkleining der opgeslagen voorraden; hierbij spelen niet in de laatste plaats economische en commerciële beleidsoverwegingen een rol, waarbij de situatie op de wereldmarkt en de handelspolitieke belangen van andere Staten een woord meespreken. Dit alles pleit er reeds aanstonds voor dat de rechter bij zijn controle de grootst mogelijke terughouding in acht neemt en zijn afkeuring slechts uitspreekt wanneer er duidelijk een onjuist gebruik van discretionaire bevoegdheden is gemaakt. — Voorts heeft de Commissie mijns inziens zeer terecht opgemerkt dat de door verzoekster bedoelde maatregelen in de situatie van begin mei 1969 in Duitsland geenszins voor ontspanning hadden kunnen zorgen. Inderdaad: door bij vaststelling der voor de gehele Gemeenschap uniform te bepalen restitutiepercentages uit te gaan van het Duitse prijsniveau — met in aanmerkingneming van het prijsverschil tussen de Bondsrepubliek en Frankrijk — zou men vooral de export van Frans graan en niet van Duits graan hebben bevorderd. Hetgeen betekent dat de bevoegde instanties zulke maatregelen terecht tot een later tijdstip hebben opgeschort.
Gezien het betoog van de Commissie en de haar toekomende beleidsmarge in aanmerking genomen, kan er dus ook geen sprake van zijn dat de litigieuze beschikkingen ongeldig zou moeten worden verklaard omdat er minder ingrijpende „marktconforme", maatregelen hadden kunnen worden genomen.

4. Op grond van een en ander komen wij, wat de eerste vraag betreft, tot de volgende slotsom: ofschoon aan verzoekster argumenten een zeker gewicht niet kan worden ontzegd en de onderhavige casuspositie wellicht een grensgeval is, waarin artikel 226 nog juist mag worden toegepast, zie ik uiteindelijk geen klemmende redenen om de geldigheid van de beschikking der Commissie van 8 mei 1969 in twijfel te trekken.

II — De tweede vraag

Bij de tweede vraag, namelijk of de beschikking van de Commissie een onmiddellijke machtiging tot het nemen van maatregelen inhield, behoeven wij niet lang meer stil te staan.
Bij de beantwoording moet ervan worden uitgegaan dat de overnameverplichting van de nationale interventiebureaus onmiddellijk uit artikel 7 van verordening nr 120, dat wil zeggen uit rechtstreeks toepasselijk gemeenschapsrecht, voortvloeit. Deze verplichting werd door de beschikking der Commissie echter niet rechtstreeks ingetrokken; zij behelsde geen instructie aan het Duitse interventiebureau de overname stop te zetten. Uit de Bewoordingen van de beschikking blijkt ten duidelijkste dat de Commissie alleen maar een machtiging heeft verleend die als zodanig slechts voor de Bondsrepubliek — als geadresseerde — gold. Het is derhalve een kwestie van

nationaal recht of en wanneer van deze machtiging gebruik gemaakt wordt en met name of er nog speciale nationale besluiten nodig waren waarnaar het nationale interventiebureau zich had te gedragen. Inzoverre hebben wij hier te maken met een dergelijke casuspositie als in de prejudiciële beschikking 51-54-71 (Jurisprudentie, Deel XVII, blz. 1107) waarnaar de Commissie terecht heeft verwezen.

Meer kan er, gemeenschapsrechtelijk gezien, over de tweede vraag niet worden gezegd.

III — Resumerend stel ik derhalve voor dat Uw Hof de vragen van het Bundesverwaltungsgericht zal beantwoorden als volgt:

1. Ten processe is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan de beschikking van de Commissie van 8 mei 1969 — met haar tot de Bondsrepubliek Duitsland gerichte machtiging — ongeldig zou moeten worden verklaard.

2. Omdat de beschikking tot een Lid-Staat gericht was, is het een kwestie van nationaal recht of ter opheffing van de in artikel 7 van verordening nr. 120 verankerde interventieverplichting verdere nationale maatregelen nodig waren.