I sag nr. 72/72,

hvis genstand er den anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Bundesverwaltungsgericht i Berlin er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt am Main,

og

BAER-GETREIDE GMBH, Künzelsau (Württemberg),

at opnå en præjudiciel afgørelse om gyldigheden og fortolkningen af Kommissionens beslutning af 8. maj 1969 om adgang for forbundsrepublikken Tyskland til at begrænse interventionen for visse kornsorter (JO nr. L 112/1),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore, afdelingsformænd, A. M. Donner (refererende) og J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen, og J. A. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

Da det i året 1969 blev sandsynligt, at den franske franc ville blive devalueret, tilbød forhandlerne de tyske, belgiske og nederlandske interventionsorganer stadig større mængder fransk korn for at opnå den kursgevinst, som var en følge af på

den ene side den på den tid gældende franske særdiskonto for eksport og på den anden side forskellen mellem den officielle paritet for franske franc og kursen for terminhandler i korn.

Kommissionen kom til den konklusion, at de tilbud, som overstrømmede visse medlemslande, truede med at forstyrre den fælles markedsordning for kornsektoren, og ved beslutningerne nr. 69/138/EØF, 69/139/EØF og 69/140/EØF af 8. maj 1969 (JO nr. L 112, Sl, 2 og 3) gav den forbundsrepublikken Tyskland, kongeriget Belgien og kongeriget Nederlandene bemyndigelse til at begrænse interventionskøbene af blød hvede og byg til korn, som blev høstet i disse medlemsstater.

Disse bemyndigelser udgør fravigelser fra bestemmelserne i artikel 4 og 7 i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn original reference JO nr. 117, s. 2269/67 (EFT specialudgave 1967, s. 29), hvorefter interventionsorganerne er forpligtet til at opkøbe det inden for Fællesskabet høstede korn, bl.a. blød hvede og byg, der bliver dem tilbudt. I henhold til disse beslutninger meddelte Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (herefter kaldt: EVSt) i en officiel bekendtgørelse offentliggjort i »Bundesanzeiger« de interesserede, at man fra 8. maj 1969 kun ville intervenere for blød hvede og byg, såfremt disse kornsorter var blevet høstet i Forbundsrepublikken. Denne bekendtgørelse blev bekræftet ved en forordning af 17. juni 1969, som blev offentliggjort i »Bundesanzeiger«.

Firmaet Baer-Getreide anmodede den 22. maj 1969 EVSt om, at dette overtog en bestemt mængde blød hvede med oprindelse i Frankrig. EVSt afslog denne anmodning. På denne baggrund har firmaet Baer-Getreide anlagt sag ved forvaltningsdomstolen for at få dom for, at afslaget er retstridigt. Hessischer Verwaltungsgerichtshof har som anden instans i det væsentlige givet firmaet medhold. Efter denne domstols dom er § 3 i forordning af 17. juni 1969, som bestemmer, at de trufne foranstaltninger har tilbagevirkende kraft, retstridig, da den tyske lovgiver ikke har bemyndiget forvaltningen til at fastsætte tilbagevirkende kraft. Desuden har det ikke været nødvendigt at beskytte markedet mod eksisterende eller truende forstyrrelser i det tidsrum, som omfattes af den tilbagevirkende kraft.

EVSt har anket denne dom til Bundesverwaltungsgericht. Denne har, da Kommissiones beslutning nr. 69/138 af 8. maj 1969 drages i tvivl, forelagt Domstolen to spørgsmål:

1. Var Kommissionens beslutning af 8. maj 1969, hvorved den gav forbundsrepublikken Tyskland bemyndigelse til at begrænse interventionen for bestemte kornsorter, (JO nr. L 112/1) gyldig?
2. Gav denne beslutning umiddelbart adgang til at træffe foranstaltninger?

Henvisningskendelsen af 18. august 1972 blev registreret på Domstolens justitskontor den 3. oktober 1972.

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen har firma Baer-Getreide og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at foretage forudgående bevisførelse.

I retsmødet den 8. februar 1973 afgav firma Baer-Getreide og Kommissionen mundtlige indlæg. Baer-Getreide var repræsenteret af advokat Modest, Hamburg, og Kommissionen var repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Kalbe.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 1973.

II — Indlæg i henhold til artikel 20 i Statutten

De i medfør af Statuttens artikel fremsatte indlæg kan sammenfattes således:

A — Angående det første spørgsmål

1. *Firmaet Baer-Getreide* gør gældende, at Kommissionens beslutning af 8. maj 1969 er ugyldig af følgende grunde:

a) Artikel 226 i EØF-traktaten kan ikke tjene som retsgrundlag for den omstridte beslutning

Artikel 226 er i henhold til sit stk. 1 kun anvendelig i den overgangsperiode, som er fastsat i artikel 8 i EØF-traktaten. Artikel 8 bestemmer i stk. 1, at Fællesmarkedet skal gennemføres gradvist i løbet af en overgangsperiode på 12 år. Det fremgår imidlertid af stk. 5 og 7, at denne periode kunne forkortes for visse sektorer af økonomien. Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 er imidlertid en foranstaltning, hvorved Fællesmarkedet endeligt er blevet virkeliggjort inden for en bestemt økonomisk sektor. Denne opfattelse forstærkes ved artikel 7 i forordning nr. 120/67, hvorefter interventionsorganerne er forpligtet til at købe det korn, som er høstet i Fællesskabet, og som tilbydes dem. Overgangsperioden for det fælles marked for korn er således blevet afsluttet ved ikrafttrædelsen af den nævnte forordning den 1. juli 1967. De forbehold, som nævnes i artiklerne 28 og 32 i forordning nr. 120/67, berører kun enkelte formelle spørgsmål og er ikke egnede til at rejse tvivl om den nævnte opfattelse.

Artikel 226 kan således ikke være tilstrækkeligt retsgrundlag for vedtagelse af en beslutning, som bemyndiger en medlemsstat til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i den pågældende økonomiske sektor.

Firma Baer-Getreide bemærker videre, at det eneste virksomme hjælpemiddel ville være anvendelse af de fremgangsmåder, som er fastsat i artikel 105 i EØF-traktaten, da forstyrrelserne på kornmarkedet er udsprunget af de økonomiske vanskeligheder i Frankrig. Artikel 226 er derimod ikke et egnet middel til afhjælpning af årsagerne til forstyrrelsen; den burde derfor ikke have været anvendt i det foreliggende tilfælde.

b) De faktiske forudsætninger for artikel 226, dvs. tilstedeværelsen af alvorlige vanskeligheder, der vedvarende vil kunne ramme en økonomisk sektor, var ikke opfyldt ved vedtagelsen af den omstridte beslutning

Beslutningen er i hovedsagen baseret på tre argumenter:

1. Fransk korn nåede til Tyskland til en pris, som lå betragtelig under interventionsprisen; denne situation har ført til en unaturlig tilvækst i handelen med korn;

2. i Tyskland er indenlandsk korn næsten helt forsvundet fra omsætningen;

3. det lagerrum, som står til disposition for det tyske interventionsorgan, var allerede på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, utilstrækkeligt til at modtage de mængder, der blev tilbudt til intervention.

Hvad det første argument angår, bemærker firmaet Baer-Getreide, at importen af hvede fra Frankrig til forbundsrepublikken Tyskland steg efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 120/67, hvilket, når henses til, at den tyske produktion var utilstrækkelig til at dække det indenlandske behov, udgør en helt normal udvikling. Det andet argument er urigtigt hvad angår de faktiske omstændigheder. Det tredje argument kan ej heller bruges. På grundlag af det talmateriale, som EVSt har stillet til disposition for det, gør firmaet Baer-Getreide gældende, at det frie lagerrum, som interventionsorganet i begyndelsen af maj 1969 disponerede over, ville være tilstrækkeligt til 1 500 000 tons:

Samlet lagerrum i begyndelsen af maj 1969	7 000 000 tons
Lagerbeholdning i slutningen af april 1969	5 500 000 tons
ledigt lagerrum	1 500 000 tons

Kommissionen bør forelægge Domstolen de tal, hvoraf det fremgår, at det indenlandske korn i realiteten er blevet fortrængt fra den normale handel i Tyskland. I den henseende udgør angivel-

serne af de tyske kornmængder, for hvilke der ved udløbet af produktionsåret 1968/1969 er blevet anmodet om den i artikel 9 i forordning nr. 120/67 omhandlede overgangsgodtgørelse, et brugbart kriterium. Videre bør Kommissionen forelægge de tal, som muliggjorde beregningen på den ene side af det frie lagerrum, som på dette tidspunkt fandtes i Tyskland, og på den anden side af stigningen i tilbudene af fransk korn til intervention i løbet af årene 1968/1969 og 1969/1970.

Firma Baer-Getreide gør gældende, at det efter dets beregning ledige lagerrum i begyndelsen af maj 1969 var fuldt ud tilstrækkeligt til at modtage de mængder, som i den følgende tid kunne ventes tilbudt til intervention. Ved en sammenligning af Rådets forordninger nr. 120/67 og nr. 444/68 af 9. april 1968 om fastsættelse af de månedlige tillæg til prisen for korn og mel samt grove og fine gryn af hvede eller rug for høståret 1968/1969 (JO nr. L 91/1) samt nr. 883/69 af 13. maj 1969 om fastsættelse af de månedlige tillæg til prisen for korn og mel samt gryn af hvede eller rug for høståret 1969/1970 (JO nr. L 117/3) fremgår det, at interventionsudbudet for blød hvede og byg fra høståret 1968/1969 udeblev efter den 31. maj 1969, fordi interventionsprisen for høståret 1969/1970, som var fra 9,50 regningsenheder til 10,45 regningsenheder lavere end den med tillæg forhøjede interventionspris for året 1968/1969, fra 1. juni 1969 skulle anvendes på interventionskøb. Da de gevinster, som hidrørte fra svingningerne i kursen på franske franc, ikke ville have kunnet udligne denne tilbagegang i interventionsprisen, stoppede nødvendigvis strømmen af fransk korn efter den 31. maj 1969. Heraf følger, at man ikke havde behøvet at regne med fuld udnyttelse af det frie lagerrum, som var til disposition ved beslutningens vedtagelse, som følge af interventionsudbudet af fransk korn i høståret 1968/1969.

Hvad angår høståret 1969/1970 skulle Kommissionen efter firma Baer-Getreides mening have taget hensyn til:

a) udvidelsen af det frie lagerrum i løbet af året 1969 med 480 000 tons,

b) de forudseelige virkninger af den ved Kommissionens beslutning nr. 69/287/EØF af 5. august 1969 om bemyndigelse for forbundsrepublikken Tyskland til at anvende særlige interventionsforanstaltninger for korn (JO nr. L 220/28) indførte intervention B, hvorved interventionsudbudet blev begrænset, og

c) tilbagegang i lagerbeholdningerne som følge af denaturering og eksport af korn.

Udviklingen i interventionsudbudet i løbet af høståret 1969/1970 og den hurtige tilbagegang i lagerbeholdninger viste tydeligt, at Kommissionen havde vurderet situationen på kornmarkedet i Tyskland forkert. Ifølge firmaet Baer-Getreide steg interventionskøbene i tiden fra 31. juli 1969 til 31. januar 1970 til en total mængde af ca. 520 000 tons, mens lagerbeholdningerne sank fra 5 500 000 tons til 4 100 000 tons. Heraf fremgår det, at beslutningen af 8. maj 1969 ikke opfylder forudsætningerne i artikel 226, stk. 1 (»alvorlige vanskeligheder, der vedvarende vil kunne ramme den økonomiske sektor«).

c) Beslutningen af 8. maj 1969 var ikke egnet til at overvinde de formodede vanskeligheder på kornmarkedet i Tyskland

Beskyttelsesforanstaltningerne i artikel 226 skal efter det første stykke i denne artikel gøre det muligt »at genskabe ligevægten«. De foranstaltninger, som var fastsat i beslutningen, ville kun have været egnede til opnåelse af dette mål, såfremt importen af fransk blød hvede og fransk byg til forbundsrepublikken Tyskland havde været årsagen til vanskelighederne. Ifølge firma Baer-Getreides opfattelse skyldtes manglen på lagerrum i første række den store tyske høst i høståret 1968/1969 og for det andet, at de pågældende organer ikke i rette tid havde sænket lagerbeholdningerne ved denaturering eller salg på verdensmarkedet.

Det system med månedligt tillæg til interventionspriserne, som er fastsat i forordningerne nr. 120/67 og nr. 144/68, har haft til følge, at næsten alt det franske overskudskorn allerede i begyndelsen af maj 1969 blev udbudt til intervention. Som følge heraf har den omhandlede beslutning kun kunnet have en meget begrænset nytteværdi og har ikke været egnet til at overvinde de formodede vanskeligheder.

Selv om man forudsatte, at der havde befundet sig en betragtelig mængde fransk korn på markedet, ville den omhandlede beslutning have været virkningsløs. Da importen af fransk korn til Tyskland fortsat var fri efter den 8. maj 1969, var aftagerne stadig i stand til at dække sig ind med den franske vare og erstatte det hjemlige korn, som fandtes på lager, med fransk korn, idet de tilbød det første til intervention. En tilbagegang i de mængder, som blev udbudt til intervention var usandsynlig, sålænge muligheden for denne omgåelse var tilstede.

I denne sammenhæng kritiserer firma Baer-Getreide bestemmelserne i artikel 2 i den omstridte beslutning, som efter dets opfattelse opfordrede de tyske møller til efter den 8. maj 1969 kun at anvende indført fransk korn. For så vidt tyske møller havde korn på lager ved vedtagelsen af beslutningen, måtte det forventes, at disse beholdninger ikke ville blive ramt. Det er urealistisk at tro, at forhandlerne erstattede korn, som de den 31. juli 1969 kunne få fuld overgangsgodtgørelse for i henhold til artikel 9 i forordning nr. 120/67, med andet korn, som denne godtgørelse kun delvis blev ydet for. Følgelig har beslutningen i alle tilfælde været virkningsløs.

d) De beskyttelsesforanstaltninger, som er fastsat i beslutningen af 8. maj 1969, har ikke været nødvendige, og Kommissionen har ikke valgt de foranstaltninger, som mindst forstyrrer Fællesmarkedets funktion

Af den omstændighed, at virkningerne af beslutningen for høståret 1968/1969 kun ville have udstrakt sig til tiden indtil den 31. maj 1969, følger, at beskyttelsesforanstaltningerne for året 1968/1969 ikke har været uomgængelige. Den samme slutning kan drages for høståret 1969/1970, når man tager i betragtning, at beslutningen ikke har været egnet til at overvinde årsagerne til vanskelighederne på kornmarkedet.

Endelig gør firma Baer-Getreide tillige gældende, at Kommissionen med urette har bestemt sig for udsættelsen af interventionskøbene af fransk korn. En sådan foranstaltning skader umiddelbart interventionsmekanismen, der er grundlaget for markedsordningen for korn, og fremkalder en diskriminering af fransk korn. Forordning nr. 120/67 fastsætter i modsætning hertil midler, der er egnede til at overvinde disse vanskeligheder uden at antaste markedsordningen, nemlig ydelse af denatureringspræmie og højere restitutioner for eksport til tredjelande. Et tredje middel, som er i overensstemmelse med markedsordningen, er brugen af den i artikel 8 i forordning nr. 120/67 nævnte intervention B, der kan give de interesserede en tilskyndelse til at lagre overskudskorn for egen regning. Det står fast, at disse tre midler blev sat ind pr. 1. august 1969, og at de har givet resultat.

Den følgeslutning trænger sig på, at Kommissionen burde have benyttet sig af disse midler, da de ville have forstyrret funktionen af det fælles kornmarked mindre end et interventionsstop. Beslutningen af 8. maj 1969 er derfor ugyldig på grund af overtrædelse af artikel 226, stk. 3.

2. *Kommissionen* bemærker under henvisning til dommen af 11. februar 1971 i sag nr. 37/70 (Rewe-Zentrale, Slg. 1971, s. 23), at anvendeligheden af artikel 226 som retsgrundlag for beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af en landbrugsmarkedsordning er uden for al tvivl. Den opfattelse, som firma Baer-Getreide har fremsat i hovedsagen, at artikel 8 i forordning nr. 120/67 udgør en *lex specialis,* som på dette område træder i stedet for *lex generalis* i artikel

226, er urigtig, fordi den ser bort fra den grundsætning, at en bestemmelse i den sekundære fællesskabsret ikke kan sætte en forskrift i den primære fællesskabsret ud af kraft.

Kommissionen bemærker videre, at beslutningen er udstedt efter anmodning fra den tyske regering i løbet af overgangsperioden, og at den blev ophævet før udløbet af denne periode, saledes at de formelle faktiske forudsætninger i artikel 226 har været opfyldt.

Hvad angår de materielle forudsætninger for anvendelsen af artikel 226, gør Kommissionen i første række gældende, at den på dette område har en vid skønsbeføjelse. Den omstændighed, at anvendelsen af denne artikel støttes på bedømmelsen af dels de økonomiske kendsgerninger dels den handelspolitiske nødvendighed, tvinger til denne følgeslutning, som bekræftes af stk. 2, i artikel 226, hvorefter Kommissionen »[fastsætter] de beskyttelsesforanstaltninger, den finder nødvendige«. Domstolens kontrol med lovligheden af den omstridte beslutning må således begrænse sig til en efterprøvelse af grænserne for det skøn, som Kommissionen har anlagt på fakta, hvorved der navnlig vil være at gå ind på følgende 3 punkter:

a) Har Kommissionen støttet sig til sagligt holdbare kendsgerninger?

b) har den bedømt disse kendsgerninger korrekt?

c) var en foranstaltning, som var klart mindre afvigende fra traktatforskrifterne, udelukket?

Efter Kommissionens opfattelse bekræfter efterprøvelsen af disse tre punkter berettigelsen af dens beslutning af 8. maj 1969.

a) De kendsgerninger, som lå til grund for den omstridte beslutning, er faktisk tilstede

Kommissionen giver et overblik over de begivenheder, som foranledigede strømmen af korn til Tyskland, og fremfører, at importen af fransk korn i forhold til det forudgående høstår var blevet tredoblet i løbet af året 1968/1969, for blød hvede var steget til 1 292 789 tons mod 326 112 tons i året 1967/1968 og for byg til 953 466 tons mod 598 092 tons.

Da det tyske marked kun delvis har kunnet optage disse overordentlig store mængder, har den største del af det indførte korn måttet overtages i interventionen, hvilket har ført til, at den allerede temmelig formindskede lagerkapacitet er blevet opbrugt.

Kommissionen fremhæver videre, at tysk korn på grund af prisforskellen mellem dette og indført korn næsten fuldstændig er blevet fortrængt i den normale handelsomsætning, hvilket har betydet et yderligere pres på det frie lagerrum.

b) Den omstridte beslutning var baseret på en rigtig bedømmelse af fakta

Da interventionstilbuddet var den eneste udvej for de tyske landmænd til at afsætte deres produkter, som var dyrere end fransk korn på grund af svingningerne i den effektive kurs på franc, har det været af stor betydning, at denne mulighed blev ladt åben. På grund af det usædvanligt store udbud af fransk korn til intervention opstod nu den fare, at det frie lagerrum, som stod til disposition for det tyske interventionsorgan, ville være opbrugt senest ved begyndelsen af høståret 1969/1970. Til støtte for denne opfattelse henviser Kommissionen til de tal, som den tyske regering har meddelt den.

Samlet lagerkapacitet i høståret 1969/1970	5 600 000 tons
Forudset beholdning pr. 31. juli 1969	4 600 000 tons
Forudsete interventioner i høståret 1969/1970	2 300 000 tons
Mangel på lagerrum	1 300 000 tons

På baggrund af de alvorlige følger for de tyske producenter af den truende mangel på lagerrum, har det været nødvendigt at

sikre, at den sidste frie lagerkapacitet ikke blev udtømt ved en unormal tilstrømning af fransk korn.

c) De benyttede foranstaltninger har forstyrret Fællesmarkedets funktion mindst muligt

Ved beslutningens vedtagelse var der ingen udsigt til, at man i løbet af kort tid ville kunne afsætte det oplagrede korn på verdensmarkedet. Af denne grund måtte man vælge mellem følgende to muligheder: En betragtelig udvidelse af lagerkapaciteten eller et stop for strømmen af fransk korn til intervention. Først blev der gjort forsøg på at udvide lagerkapaciteten, men det viste sig hurtigt, at foranstaltningerne var virkningsløse og for kostbare.

Følgende foranstaltninger var nødvendige:

1. Omlagring af 1 330 000 tons for at kunne udnytte den forhåndenværende kapacitet bedst muligt. Omkostningerne ved denne aktion ville have beløbet sig til 21 millioner DM.

2. Leje af yderligere lagerrum ville på baggrund af den almindelige knaphed på lagerrum i Tyskland have været for vanskelig og for dyr. Situationens alvor kendetegnedes ved, at betragtelige mængder korn var blevet lagret på lægtere og endog i militærtelte.

3. Visse mængder var blevet lagret i Holland og Belgien, men på grund af de høje transportomkostninger havde man snart måttet opgive dette. Den tanke, at man skulle tilbagesende de tyske overskudslagre til Frankrig, var blevet forkastet, idet man ikke anså det for akceptabelt at belaste fællesskabsfondene og følgelig skatteborgerne i Fællesskabet med nytteløse transportomkostninger, som ikke havde andet formål end at give enkelte forhandlere muligheden for at berige sig uden risiko.

4. Virkningerne af intervention B var utilstrækkelige til at imødegå mangelen på lagerrum. Desuden var brugen af dette middel usædvanlig kostbar (omkostningerne ved intervention B ville i Tyskland have beløbet sig til ca. 132 millioner DM).

Under disse omstændigheder var den eneste fornunftige løsning at indskrænke tilførslen af fransk korn til intervention. Der frembød sig to muligheder herfor, enten at indskrænke den franske eksport til en akceptabel mængde eller at reducere interventionen i Tyskland i forhold til de reelle lagermuligheder.

Da den første mulighed ville have forudsat indskrænkning i den frie varetrafik inden for Fællesskabet, som for eksempel ved forbud eller kvote for import til Tyskland eller oprettelse af et system med udligningsafgifter, valgte Kommissionen den anden løsning, som næppe har indvirket på det fælles kornmarkeds funktion. På denne måde blev kun den fordrejning af samhandelen, som havde sin årsag i kurssvingningerne for franske franc, overvundet. Kommissionen kommer til den konklusion, at dens beslutning af 8. maj 1969 har opfyldt såvel de formelle som de materielle forudsætninger for artikel 226.

B — Angående det andet spørgsmål

1. *Firma Baer-Getreide* gør gældende, at den omstridte beslutning er rettet til regeringen i forbundsrepublikken Tyskland. Den indeholder kun en bemyndigelse for Forbundsregeringen til at indskrænke interventionen til indenlandsk korn. Afgørelsen om hensigtsmæssigheden af at gøre brug af bemyndigelsen er blevet overladt til denne regering. Som følge heraf har beslutningen ikke umiddelbart kunnet begrunde, at EVSt afslog en forpligtelse til at opkøbe fransk korn til intervention.

2. *Kommissionen* bemærker, at den omstridte beslutning gav Forbundsrepublikkens regering fuldmagt til at indskrænke interventionskøbene til tysk

korn. Domstolen bør ikke udtale sig om hvilket organ, der skal handle og i hvilken form for at iværksætte de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne bemyndigelse, da dette spørgsmål henhører under den nationale ret.

Præmisser

1 Bundesverwaltungsgericht har ved kendelse af 18. august 1972, indgået til Domstolens justitskontor den 3. oktober 1972, i henhold til EØF-traktatens artikel 177 til præjudiciel afgørelse forelagt to spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af Kommissionens beslutning af 8. maj 1969, hvorved den gav forbundsrepublikken Tyskland bemyndigelse til at begrænse interventionen for visse kornsorter, (JO nr. L 112/1).

2 Faldet i den franske franc i foråret 1969, som gav forhandlerne muligheden for at sælge fransk korn med en betragtelig kursgevinst i Tyskland, udløste omfangsrige udbud af dette korn til priser, som lå under den i tyske mark udtrykte interventionspris; følgen heraf var, at det indenlandske korn i udstrakt grad blev fortrængt fra det tyske marked og derefter i store mængder udbudt til intervention;

i månederne april og maj udbød forhandlerne i betragteligt omfang endog fransk korn direkte til intervention i Tyskland for at kunne nyde godt af forskellen mellem interventionsprisen udtrykt i franske franc og i tyske mark;

foruden andre foranstaltninger gav Kommissionen ved den omstridte beslutning forbundsrepublikken Tyskland bemyndigelse til at gribe til beskyttelsesforanstaltninger i henhold til den dengang anvendelige artikel 226 i traktaten og især til at begrænse interventionskøbene af blød hvede og byg til det korn, som var blevet høstet i denne medlemsstat;

efter at det tyske interventionsorgan derefter havde afslået at overtage et parti fransk blød hvede til intervention fra sagsøgeren i hovedsagen efter dennes forlangende, indbragte dette firma spørgsmålet om lovligheden af dette afslag for den nationale forvaltningsdomstol.

I — Vedrørende gyldigheden af beslutningen af 8. maj 1969

3 Med det første spørgsmål blev Domstolen anmodet om at afgøre, hvorvidt beslutningen af 8. maj 1969 var gyldig;

af sagens akter fremgår det, at spørgsmålet i første linie drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 120/67/EØF (EFT specialudgave 1967, s. 29, original reference JO nr. 117, s. 2269) og i særdeleshed dens artikel 8 udelukker anvendelsen af artikel 226 i Traktaten på det foreliggende tilfælde, og videre, hvorvidt forudsætningerne for anvendelsen af artikel 226 var tilstede i det foreliggende tilfælde.

a) Vedrørende den mulige betydning af forordning nr. 120/67/EØF for anvendeligheden af Traktatens artikel 226

4 Sagsøgeren i hovedsagen mener, at da forordning nr. 120/67/EØF i artikel 8, 1. afsnit, giver Rådet beføjelse til at fastlægge »de betingelser, på hvilke interventionsorganerne kan træffe særlige interventionsforanstaltninger for at undgå, at der i bestemte områder af Fællesskabet under anvendelsen af artikel 7, stk. 1, foretages omfangsrige opkøb«, vil artikel 226 i Traktaten ikke mere kunne anvendes på et sådant sagsforhold.

5 I henhold til Traktatens artikel 226 kunne der i løbet af den overgangsperiode, som er nævnt i Traktatens artikel 8, anvendes beskyttelsesforanstaltninger ved alvorlige vanskeligheder, der vedvarende ville kunne ramme en økonomisk sektor;

i henhold til princippet i Traktatens artikel 38, stk. 2, gælder bestemmelserne i artikel 226 for landbrugsvarer;

den omstændighed, at forordning nr. 120/67/EØF definitivt har reguleret den fælles markedsordning for korn, er ikke nok til at indskrænke anvendeligheden af en generel traktatbestemmelse som artikel 226;

selv om denne forordning — hvilket med urette er blevet hævdet — havde hjemlet foranstaltninger for et sagsforhold af den type, som har foranlediget Kommissionen til at gøre brug af Traktatens artikel 226, ville denne ikke derigennem have mistet beføjelsen til at godkende beskyttelsesforanstaltninger, som var nødvendige for at løse de økonomiske vanskeligheder, der skyldtes den usædvanlige tilgang af fransk korn på tysk område;

da artikel 226 fortsat var anvendelig indtil udløbet af den overgangsperiode, som er fastsat i Traktatens artikel 8, kan den omstændighed, at forordning nr. 120/67/EØF ophævede den overgangsordning, der var fastsat i andre forordninger for kornsektoren, derfor ikke indskrænke tidsrummet for anvendelsen af artikel 226;

6 gyldigheden af den omstridte beslutning berøres derfor ikke af, at den er baseret på artikel 226 efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 120/67/EØF.

b) Vedrørende forudsætningerne for anvendelse af Traktatens artikel 226

7 Sagsøgeren i hovedsagen bestrider gyldigheden af beslutningen af 8. maj 1969 på tre punkter:

For det første forelå der ikke inden for kornsektoren alvorlige og formodet vedvarende vanskeligheder, hvilke alene ville have kunnet retfærdiggøre Kommissionens optræden, idet det tyske interventionsorgan ved beslutningens vedtagelse endnu havde tilstrækkeligt med frit lagerrum til disposition til at kunne optage de mængder, som blev udbudt til intervention;

desuden var de tilladte beskyttelsesforanstaltninger ikke egnede til at genoprette situationen, da indskrænkningen af interventionskøbene til tysk korn ikke bevirkede nogen tilbagegang i interventionsudbudene men alene en fordrejning af udbudet, idet det franske korn fortrængte det lokale korn fra markedet, således at dette blev udbudt til intervention i endnu større mængder;

endelig valgte Kommissionen ikke de foranstaltninger, som mindst forstyrrede Fællesmarkedets funktion, dvs. foranstaltninger, som bedre kunne forenes med dette markeds system, især ydelse af denatureringspræmier og restitutioner ved eksport til tredjelande, og som ville være bedre egnede til at afhjælpe manglen på lagerrum end de tilladte foranstaltninger, der ved at indskrænke interventionspligten stred mod selve markedsordningens væsen.

8 Så vidt sagsøgeren i hovedsagen har forstået, var hovedmotivet for beslutningen knapheden på lagerrum hos det tyske interventionsorgan, hvilket således skulle være udtryk for den alvorlige og formodet vedvarende vanskelighed, som beslutningen har skullet afhjælpe.

9 Denne betragtningsmåde er imidlertid ikke i overensstemmelse med kendsgerningerne;

beslutningen tager i første række sigte på den situation, som er beskrevet i de to første betragtninger til beslutningen, altså på den anormale stigning i handelen med korn i Fællesskabet i løbet af høståret 1968/1969, fremkaldt af det

store udbud af fransk korn på det tyske marked til en pris, som lå under interventionsprisen for dette marked, og som »førte til en næsten fuldstændig fortrængning af indenlandsk korn fra den normale handel og til en betragtelig stigning i interventionen«;

såfremt mangelen på lagerrum, der omtales i den tredje betragtning til beslutningen, har foranlediget forbundsregeringens ansøgning om tilladelse til beskyttelsesforanstaltninger samt vedtagelsen af den omstridte beslutning, blev den dog kun fremsat og behandlet som en følge af den unaturlige udvikling af markedet;

følgelig må undersøgelsen af de tilladte beskyttelsesforanstaltningers lovlighed ikke i første linie foretages ud fra den begrænsede sammenhæng, som en mere eller mindre alvorlig mangel på lagerrum udgør, men derimod ud fra den mere generelle sammenhæng, der består af en anormal stigning i udbuddet af fransk korn på det tyske marked som følge af valutasituationen.

1. Vedrørende eksistensen af vanskeligheder i artikel 226's betydning

10 Sagsøreren i hovedsagen fastholder, at stigningen i importen af fransk korn til forbundsrepublikken Tyskland delvis kan forklares ved ikrafttrædelsen af forordning nr. 120/67/EØF, men bestrider dog ikke, at den anormale stigning i importen i foråret 1969 kunne føres tilbage til valutasituationen og truede med næsten fuldstændig at fortrænge det indenlandske korn, som derefter næsten udelukkende blev udbudt til intervention;

11 det usædvanlige ved situationen blev understreget af, at betragtelige mængder fransk korn blev købt og fragtet til forbundsrepublikken Tyskland for der straks at blive udbudt til intervention;

under hensyn til valutasituationen kunne man umuligt forudsige, hvornår disse forhold ville ændre sig, hvorfor det måtte frygtes, at de i høståret 1969/1970 ville fortsætte med at have denne forstyrrende indvirkning på ligevægten i handelen inden for Fællesskabet;

en sådan situation var i modstrid med den i Traktatens artikel 2 udtalte målsætning, hvorefter Fællesskabets opgave er »at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet«, samt med de i Traktatens artikel 39 beskrevne mål for den fælles landbrugspolitik, navnlig stabiliseringen af markederne;

den fælles markedsordning for korn, sådan som den er udformet i forordning nr. 120/67/EØF, var i overensstemmelse med disse mål, idet det i den sjette

betragtning til denne forordning hedder, at »den fri kornhandel inden for Fællesskabet skal muliggøre, at overskuddet i produktionsområderne og behovet i underskudsområderne udlignes«, og at interventionsprissystemet er blevet indført »for ikke at besværliggøre den udligning«;

en situation, som ville have kunnet føre til, at det tyske interventionsorgan måtte opkøbe fransk korn for at transportere det tilbage til Frankrig til oplagring, ville have været uforenelig med disse mål.

12 I denne situation kunne Kommissionen gå ud fra, at der forelå tilstrækkeligt alvorlige og antageligt vedvarende vanskeligheder til at retfærdiggøre foranstaltninger i henhold til artikel 226;

selvom den lagerplads, der stod til disposition for det tyske interventionsorgan, ville have været tilstrækkelig til modtagelse af restbeholdningerne for høståret 1968/1969, var den til dels kunstige stigning i interventionsudbudene ikke desto mindre egnet til at retfærdiggøre Kommissionens bekymringer med hensyn til beregningerne for høståret 1969/1970, som ville være begyndt under anormale forhold, såfremt den daværende valutasituation fortsatte;

13 gyldigheden af den omstridte beslutning kan således ikke drages i tvivl på dette punkt.

2. *Vedrørende effektiviteten af de tilladte foranstaltninger*

14 I henhold til Traktatens artikel 226 må de tilladte beskyttelsesforanstaltninger gøre det muligt »at genskabe ligevægten og at tilpasse den pågældende sektor til Fællesmarkedets økonomi«;

sagsøgeren i hovedsagen hævder, at forbundsrepublikken Tysklands indskrænkning i interventionskøb af korn, som er høstet i dette land, på ingen måde har været egnet til at standse stigningen i udbudet af fransk korn, idet årsagen til denne stigning er forstyrrelsen af den valutamæssige ligevægt, hvorfor man burde have grebet til egnede valutapolitiske forholdsregler;

herefter har indskrænkningen af interventionskøb til indenlandsk korn kun ført til en fordrejning i interventionsudbudene, idet det indførte korn blot er trådt i stedet for det til intervention udbudte indenlandske korn i omsætningen.

15 På grund af deres begrænsede kompetence i valutaspørgsmål, ville det have været umuligt for fællesskabsorganerne at bekæmpe årsagen til de påviste vanskeligheder gennem passende valutamæssige foranstaltninger;

iøvrigt kan artikel 226 ikke fortolkes således, at den fortrinsvis fordrer beskyttelsesforanstaltninger til afhælpning af de dybereliggende årsager til de vanskeligheder, som den ansøgte tilladelse angår;

Kommissionen måtte derfor i betragtning af, at det var umuligt at få kontrol over valutasituationen, anse det for nødvendigt af afskærme funktionen af den fælles markedsordning for korn mod følgerne af denne situation og tillade foranstaltninger, som kunne indskrænke tilstrømningen af fransk korn til andre medlemsstater.

16 Det argument, at de tyske forhandlere i fremtiden kun ville have købt fransk korn og udbudt deres lagerbeholdninger af tysk korn til intervention, overser, at det franske korn, som var blevet udelukket fra intervention, for at muliggøre sådanne transaktioner skulle have været udbudt til priser, som var lave nok til at gøre disse forretninger rentable;

det må derfor antages, at udelukkelsen af dette korn fra interventionen har været tilstrækkelig effektiv til at foranledige de handlende til at indskrænke deres transaktioner;

17 heller ikke ud fra dette synspunkt kan gyldigheden af den omstridte beslutning drages i tvivl.

3. Vedrørende det spørgsmål, hvorvidt de tilladte foranstaltninger mindst muligt forstyrrede fællesmarkedets funktion

18 Med henblik på arten af de vanskeligheder, det drejer sig om, samt formålet med beslutningen kan man for bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har valgt de foranstaltninger, som forstyrrede Fællesmarkedets funktion mindst muligt, ikke blot sammenligne de forskellige foranstaltninger, som kunne have frigjort lagerplads hos det tyske interventionsorgan;

19 da det i det væsentlige drejede sig om at indskrænke tilførslen af fransk korn, måtte foranstaltninger som ydelse af denatureringspræmier eller restitutioner ved eksport til tredjelande samt anvendelse af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 8 i forordning nr. 120/67/EØF, anses for utilstrækkelige;

samtidig med at sådanne foranstaltninger ville have fordret finansielle udlæg, der ville have været så meget mere betragtelige, som de skulle bevirke en fremskyndelse af frigivelsen af lagerplads, ville de imidlertid på ingen måde have bidraget til en løsning af de væsentlige vanskeligheder;

iøvrigt var fransk korn ikke udelukket fra interventionsordningen, idet der fortsat var mulighed for at tilbyde det til det franske interventionsorgan;

under disse omstændigheder måtte Kommissionen gå ud fra, at de tilladte foranstaltninger på mindst mulig måde ville forstyrre Fællesmarkedets funktion, således at gyldigheden af dens beslutning heller ikke under denne synsvinkel kan drages i tvivl.

20 Herefter er der ikke fremkommet noget, der kan bevirke, at gyldigheden af beslutningen af 8. maj 1969 drages i tvivl.

II — Vedrørende fortolkningen af beslutningen af 8. maj 1969

21 Som det fremgår af anmodningen om en præjudiciel afgørelse, drejer det andet spørgsmål sig om, hvorvidt den beslutning, der bemyndigede forbundsrepublikken Tyskland til at indskrænke sine forpligtelser efter artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 120/67/EØF, umiddelbart fritog myndighederne fra forpligtelsen til at købe fransk korn.

22 I henhold til artikel 226 kan medlemsstater søge om tilladelse til at anvende beskyttelsesforanstaltninger, idet Kommissionen derefter i givet fald fastsætter de foranstaltninger, som efter dens mening er nødvendige, og samtidig fastlægger vilkårene og de nærmere enkeltheder vedrørende deres anvendelse;

heraf følger, at Kommissionens beslutning alene udgør en tilladelse, som er rettet til den pågældende medlemsstat, og som giver denne mulighed for at træffe de fastsatte foranstaltninger;

gennemførelsesmåderne beror således på national ret;

23 svaret må derfor være, at beslutningen af 8. maj 1969 ikke havde anden virkning end at give den medlemsstat, den var rettet til, bemyndigelse til at lade de tilladte foranstaltninger iværksætte ved sine kompetente myndigheder.

Vedrørende sagsomkostningerne

24 De udgifter, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har indgivet indlæg til Domstolen, har afholdt, kan ikke godtgøres, og da proceduren i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de af virksomheden Baer-Getreide og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber afgivne mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, især dens artikler 2, 39, 177 og 226,
under henvisning til Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn,
under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, især dens artikel 20,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

kender

DOMSTOLEN

med hensyn til de spørgsmål, som er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 18. august 1972, følgende for ret:

1. **Prøvelsen af det første spørgsmål har intet frembragt, som kan berøre gyldigheden af Kommissionens beslutning nr. 69/138/EØF af 8. maj 1969.**

2. Denne beslutning havde ingen anden virkning end at give den medlemsstat, den var rettet til, bemyndigelse til at lade de tilladte foranstaltninger iværksætte ved sine kompetente myndigheder.

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
Ó Dálaigh	Sørensen	Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 1. MARTS 1973 [1]

Hr. Præsident,
mine herrer dommere,

Bundesverwaltungsgericht har ved kendelse af 18. august 1972 indgivet følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Var Kommissionens beslutning af 8. maj 1969, hvorved den gav forbundsrepublikken Tyskland bemyndigelse til at begrænse interventionen for visse kornsorter (ABl. nr. L 112/1), gyldig?

2. Gav denne beslutning umiddelbart adgang til at træffe foranstaltninger?

Den beslutning fra Kommissionen, som er nævnt i forelæggelseskendelsen, spillede som bekendt allerede en rolle i sagerne nr. 49 og 50/71 (Sammlung der Rechtsprechung, 1972, s. 23 og 53). For at forstå problematikken i hovedsagen er det således nødvendigt med lange udredninger.

Kun må man huske, at rådsforordning nr. 120/67 (ABl. nr. 117, s. 2269) indførte en endelig markedsordning for korn med et ensartet prissystem, og at de statslige interventionsorganer i henhold til artikel 7 var forpligtet til i hele høståret at opkøbe det korn, som blev tilbudt dem, og som var høstet inden for Fællesskabet (bl.a. blød hvede).

Videre må man huske, at der i foråret 1969 skete et fald i kursen på franske francs i forventning om en officiel devaluering. Som følge heraf kunne importører i andre medlemsstater (bl.a. foretagender i forbundsrepublikken Tyskland)

1 — Oversat fra tysk.