In de zaak 72-72

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Bundesverwaltungsgericht te Berlijn, in het aldaar aanhangig geding tussen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, te Frankfurt/Main,

en

BAER-GETREIDE GMBH, gevestigd te Künzelsau (Württemberg),

om een prejudiciële beslissing inzake de geldigheid en uitlegging van de beschikking van de Commissie van 8 mei 1969, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland gemachtigd wordt de interventie-aankopen van bepaalde graansoorten te beperken (PB nr. L 112/1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en P. Pescatore, Kamerpresidenten, A. M. Donner (rapporteur), J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. O'Dalaigh, M. Sørensen en J. A. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: K. Roemer
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — De feiten en het procesverloop

Overwegende dat de feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

Toen er in 1969 een devaluatie van de Franse frank ophanden scheen, boden de ondernemers bij de Duitse, Belgische en Nederlands interventiebureaus steeds grotere partijen in Frankrijk geoogst graan aan, zulks met het oog op de koerswinst die enerzijds een gevolg was van het destijds in Frankrijk voor de export geldend preferentieel discontotarief en anderzijds voortvloeide uit het verschil

tussen de officiële koers van de Franse frank en de werkelijke koers in de termijnhandel in granen.
De Commissie meende dat dit sterk toegenomen aanbod in bepaalde Lid-Staten een bedreiging voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen inhield en machtigde daarom in haar beschikkingen van 8 mei 1969 nrs. 69/138 EEG, 69/139 EEG en 69/140 EEG de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden de interventie-aankopen van zachte tarwe en gerst tot in deze Lid-Staten geoogst graan te beperken.
Deze machtigingen hielden een afwijking in van de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB nr. 117, blz. 2269/67 e.v.), volgens welke het interventiebureau verplicht is de angeboden en in de Gemeenschap geoogste zachte tarwe en gerst te kopen. Ingevolge deze beschikkingen stelde de Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (hierna te noemen de EVSt) belanghebbenden er via een officiële mededeling in de „Bundesanzeiger" van in kennis dat het per 8 mei 1969 alleen nog maar in Duitsland geoogste zachte tarwe en gerst zou overnemen. Deze mededeling werd bevestigd bij een op 17 juni 1969 in de „Bundesanzeiger" geplaatste verordening.
Op 22 mei 1969 verzocht de firma Baer-Getreide (hierna te noemen Baer-Getreide) de EVSt een hoeveeldheid zachte tarwe van Franse afkomst over te nemen; de EVSt beschikte hierop afwijzend. Baer-Getreide wendde zich toen tot het Verwaltungsgericht met verzoek verweersters afwijzende beschikking onrechtmatig te verklaren. Zij werd in tweede instantie, voor het Hessische Verwaltungsgerichtshof, in de hoofdzaak in het gelijk gesteld; volgens het arrest van dit rechtscollege was § 3 van de verordening van 17 juni 1969, waarin aan de maatregel terugwerkende kracht was toegekend, onrechtmatig omdat de Duitse wetgever de overheid niet tot maatregelen met terugwerkende kracht had gemachtigd, terwijl de markt in de periode waarvoor de maatregel terug zou werken ook geen bescherming tegen bestaande of dreigende verstoringen behoefde.

De EVSt heeft tegen dit arrest bij het Bundesverwaltungsgericht beroep in revisie ingesteld; het geding aldaar betrof de beschikking van de Commissie van 8 mei 1969/138, en het Bundesverwaltungsgericht vond aanleiding het Hof van Justitie de beide volgende prejudiciële vragen te stellen:

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

De verwijzingsbeschikking van 18 augustus 1972 is op 3 oktober 1972 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van het Statuut van het Hof van Justitie zijn schriftelijke opmerkingen gemaakt door Baer-Getreide en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, heeft het Hof van instructiemaatregelen afgezien.

Ter terechtzitting van 8 februari 1973 zijn Baer-Getreide en de Commissie gehoord. Baer-Getreide was ten deze vertegenwoordigd door de te Hamburg gevestigde advocaat Modest en de Commissie door haar juridisch adviseur Kalbe.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 1 maart 1973 zijn conclusie genomen.

II — Opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het Statuut

Overwegende dat de krachtens artikel 20 van het Statuut gemaakte opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

A — De eerste vraag

1. *Baer-Getreide* betoogt dat de beschikking van de Commissie van 8 mei 1969 onrechtmatig is om de navolgende redenen:

a) Artikel 226 van het EEG-Verdrag kan aan de bestreden beschikking rechtens niet ten grondslag worden gelegd

Artikel 226 is volgens lid 1 slechts toepasselijk gedurende de overgangsperiode bedoeld in artikel 8 van het EEG-Verdrag. Ofschoon de gemeenschappelijke markt volgens lid 1 van laatstgenoemd artikel gedurende een overgangsperiode van twaalf jaar geleidelijk wordt totstandgebracht, kon die periode blijkens de leden 5 en 7 voor bepaalde sectoren van het economische leven worden verkort. En 's Raads verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 is een maatregel waarbij de gemeenschappelijke markt in een bepaalde sector van het economisch leven definitief is totstandgebracht. Deze stelling vindt steun in artikel 7 van verordening nr. 120/67, volgens hetwelk de interventiebureaus verplicht zijn de hun aangeboden en in de Gemeenschap geoogste granen te kopen. De overgangsperiode was dus, wat de gemeenschappelijke graanmarkt betreft, op 1 juli 1967, de datum van inwerkingtreding der verordening, geëindigd. De voorbehouden van de artikelen 28 en 32 betreffen slechts enkele procedurekwesties en doen aan het vorenstaande niet af.
Artikel 226 is dus geen voldoende rechtsgrondslag voor een beschikking waarbij een Lid-Staat voor de desbetreffende economische sector tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen wordt gemachtigd.
Baer-Getreide wijst er voorts op dat er, nu de verstoringen van de graanmarkt hun oorzaak vonden in economische moeilijkheden die in Frankrijk waren gerezen, slechts baat had kunnen worden gevonden in de procedures omschreven in artikel 105 van het EEG-Verdrag. Artikel 226 was niet het juiste middel om aan de oorzaken der verstoringen het hoofd te bieden en moest daarom buiten toepassing blijven.

b) De voorwaarden voor toepassing van artikel 226, te weten dat er zich ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden moeten voordoen in een sector van het economisch leven, waren bij het nemen van de gewraakte beschikking niet vervuld

De beschikking berust hoofdzakelijk op drieërlei overweging: 1. Franse granen kwamen Duitsland binnen tegen een prijs die aanmerkelijk beneden de interventieprijs was gelegen, hetgeen tot een abnormale uitbreiding van de graanhandel heeft geleid; 2. binnenlands graan was vrijwel uit het Duitse handelsverkeer verdwenen; 3. de opslagmogelijkheden bij het Duitse interventiebureau waren reeds ten tijde van de beschikking onvoldoende voor de ter overname aangeboden hoeveelheden.
Met betrekking tot deze eerste overweging heeft Baer-Getreide erop gewezen dat de invoer van Frans graan in Duitsland sedert de inwerkingtreding van verordening nr. 120/67 was gestegen — een zeer normale ontwikkeling omdat de Duitse produktie ter dekking van de binnenlandse behoeften onvoldoende was —. De tweede overweging is feitelijk onjuist. En ook de derde faalt. Met een beroep op de haar door de EVSt verstrekte gegevens betoogt Baer-Getreide dat er bij het interventiebureau begin mei 1969 nog opslagmogelijkheid was voor 1 500 000 ton.

Totale opslagcapaciteit begin mei 1969:	7 000 000 ton
In opslag genomen tegen eind april 1969:	5 500 000 ton
blijft	1 500 000 ton

De Commissie behoort het Hof de gegevens te verstrekken waaruit blijkt dat binnenlands graan werkelijk uit het geregeld handelsverkeer in Duitsland was

verdwenen. Opgave van de hoeveelheden Duits graan waarvoor aan het einde van het verkoopseizoen 1968/1969 de compenserende vergoeding bedoeld in artikel 9 van verordening nr. 120/67 was aangevraagd, was een bruikbare maatstaf. Ten slotte dient zij cijfers over te leggen aan de hand waarvan enerziijds de destijds in Duitsland beschikbare opslagmogelijkheden en anderzijds de toeneming van de hoeveelheid ter interventie aangeboden graan van Franse oorsprong in de jaren 1968/1969 en 1969/1970 kunnen worden berekend.

Baer-Getreide betoogt dat er volgens haar berekeningen begin mei 1969 ruimschoots voldoende opslagmogelijkheid was voor de hoeveelheden die naar te verwachten viel in de naaste toekomst ter interventie zouden worden aangeboden. Bij vergelijking van 's Raads verordeningen nrs. 120/67, 444/68 van 9 april 1968, houdende vaststelling van de maandelijkse verhogingen van de prijzen voor granen en meel, grutten, gries en griesmeel van tarwe of van rogge voor het verkoopseizoen 1968/1969 (PB nr. L 91/1) en 883/69 van 13 mei 1969, houdende vaststelling van de maandelijkse verhogingen van de prijzen voor granen en meel, grutten, gries en griesmeel van tarwe of van rogge voor het verkoopseizoen 1969/1970 (PB nr. L 117/3) blijkt dat de interventieverzoeken voor zachte tarwe en gerst uit het verkoopseizoen 1968/1969 na 31 mei 1969 waren geëindigd omdat met ingang van 1 juni 1969 de interventieprijs voor het verkoopseizoen 1969/1970, die 9,50 à 10,45 rekeneenheden lager was dan de met toeslagen verhoogde interventieprijs voor het jaar 1968/1969, op interventie-aankopen moest worden toegepast. Omdat het mogelijk gewin door wijzigingen van de wisselkoersen van de Franse frank deze verlaging van de interventieprijs niet kon goedmaken, was het na 31 mei 1969 met de toevoer van Frans graan gedaan. Daaruit volgt dat aan het uitgeput raken der ten tijde van de beschikking aanwezige opslagmogelijkheden door ter interventie aangeboden Frans graan van het verkoopseizoen 1968/1969 niet behoefde te worden gedacht.

Wat het verkoopseizoen 1969/1970 betreft, de Commissie had volgens Baer-Getreide rekening moeten houden

a) met de uitbreiding der opslagcapaciteit met 480 000 ton in het jaar 1969,

b) met de te verwachten resultaten van interventie B, bedoeld in de beschikking van de Commissie nr. 69/287 EEG van 5 augustus 1969 „waarbij de Bondesrepubliek Duitsland gemachtigd wordt bijzondere interventiemaatregelen in de sector granen te nemen" (PB nr. L 220/28) — die de aanbiedingen aan het interventiebureau zou hebben afgeremd — en

c) met de vermindering der opgeslagen voorraden door denaturering en uitvoer van granen.

Uit de ontwikkeling van de aanbiedingen ter interventie in het verkoopseizoen 1969/1970 en de snelle afneming der opgeslagen voorraden blijkt duidelijk dat de Commissie de graansituatie in Duitsland verkeerd heeft beoordeeld. Volgens Baer-Getreide is er tussen 31 juli 1969 en 31 januari 1970 een totaal van ongeveer 520 000 ton overgenomen, terwijl de opgeslagen voorraden van 5 500 000 tot 4 100 000 ton daalden. De beschikking van 8 mei 1969 voldeed dus niet aan de in artikel 226, lid 1, gestelde eis van „ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden".

c) De beschikking van 8 mei 1969 kon aan de veronderstelde moeilijkheden op de Duitse graanmarkt geen einde maken

Volgens artikel 226, lid 1, moeten de aldaar bedoelde vrijwaringsmaatregelen „de toestand wederom in evenwicht" kunnen brengen. De maatregelen in de beschikking bedoeld hadden daartoe slechts kunnen leiden wanneer de invoer in Duitsland van Franse zachte tarwe en gerst de oorzaak der moeilijkheden was

geweest. Baer-Getreide meent dat het tekort aan opslagcapaciteit in de eerste plaats een gevolg was van de overvloedige oogst in Duitsland gedurende het verkoopseizoen 1968/1969 en in de tweede plaats van het feit dat de bevoegde instanties hun voorraden niet tijdig — door denaturering en afzet op de wereldmarkt — hadden beperkt.

Het in de verordeningen nrs. 120/67 en 144/68 neergelegde stelsel van maandelijkse verhogingen der interventieprijzen heeft ertoe geleid dat de Franse graanoverschotten begin mei 1969 reeds vrijwel volledig ter interventie waren aangeboden. De beschikking had dus maar zeer weinig effect kunnen sorteren en geen einde aan de gerezen moeilijkheden kunnen maken.

Zelfs wanneer men aanneemt dat er nog een belangrijke hoeveelheid Frans graan op de markt was, had de beschikking geen zin gehad. De invoer van Frans graan in Duitsland was sedert 8 mei 1969 vrij gebleven, zodat de afnemers nog steeds in staat waren zich door aankoop van Frans graan te bevoorraden alsook reeds opgeslagen binnenlands graan ter interventie aan te bieden en door Frans graan te vervangen. Vermindering van de ter interventie aangeboden hoeveelheden was niet waarschijnlijk zolang deze omweg mogelijk bleef.

Baer-Getreide wraakt in dit verband artikel 2 van de litigieuze beschikking, dat de Duitse meelfabrieken haars inziens aanmoedigde voortaan alleen na 8 mei 1969 ingevoerd graan te gebruiken. Wanneer Duitse meelfabrieken ten tijde van de beschikking Frans graan in opslag hadden, mocht worden aangenomen dat die voorraden niet zouden slinken. Het was niet realistisch te denken dat handelaren granen waarvoor zij op 31 juli 1969 de volledige compenserende vergoeding van artikel 9 van verordening nr. 120/67 ontvingen, zouden gaan vervangen door nieuwe partijen waarvoor die vergoeding slechts gedeeltelijk wordt toegekend. De beschikking had dus in geen geval zin.

d) De vrijwaringsmaatregelen bedoeld in de beschikking van 8 mei 1969 waren niet nodig en de Commissie heeft niet gezocht naar maatregelen die de werking van de gemeenschappelijke markt zo min mogelijk verstoren

Omdat de beschikking, wat het verkoopseizoen 1968/1969 betreft, slechts tot 31 mei 1969 gold, waren de vrijwaringsmaatregelen voor dat jaar niet onmisbaar. Hetzelfde geldt voor 1969/1970, wanneer men bedenkt dat de beschikking de oorzaken van de moeilijkheden op de graanmarkt niet kon wegnemen.

Ten slotte betoogt Baer-Getreide dat de Commissie ten onrechte de overname van Frans graan heeft geschorst. Dit doet rechtstreeks afbreuk aan het interventiemechanisme dat aan de gemeenschappelijke ordening van de graanmarkt ten grondslag ligt en leidt tot discriminatie ten nadele van Frans graan. Daarentegen werden in verordening nr. 120/67 doeltreffende middelen ter beëindiging dezer moeilijkheden geboden die de marktordening onverlet lieten, namelijk de toekenning van denatureringspremies en verhoging van de restituties voor uitvoer naar derde landen. Een derde middel dat zich met de beginselen van de marktordening verdraagt, was interventie B, genoemd in artikel 8 van verordening nr. 120/67 — waarin het voor de kringen van belanghebbenden aantrekkelijk werd gemaakt de graanoverschotten voor eigen rekening op te slaan —. Het staat vast dat van deze drie middelen vanaf 1 augustus 1969 — niet zonder resultaat — gebruik is gemaakt.

De Commissie had dus deze middelen te baat moeten nemen, omdat zij de werking van de gemeenschappelijke graanmarkt in mindere mate verstoren dan schorsing van de interventie. De beschikking van 8 mei 1969 is dus wegens schending van artikel 226, lid 3, niet rechtsgeldig.

2. De *Commissie* verwijst naar het arrest 37-70 van 11 februari 1971 (REWE-Zentrale, Jurisprudentie 1971, blz. 23) ten betoge dat artikel 226 stellig de rechtsgrondslag kan zijn van in het ka-

der ener ordening der landbouwmarkten genomen vrijwaringsmaatregelen. De stelling die Baer-Getreide in het hoofdgeding heeft verdedigd, namelijk dat artikel 8 van verordening nr. 120/67 een *lex specialis* zou zijn die ten deze in de plaats treedt voor de *lex generalis* van artikel 226, faalt omdat zij een miskenning inhoudt van het beginsel dat een regel van afgeleid gemeenschapsrecht geen bepaling die tot het primaire gemeenschapsrecht behoort vermag te schorsen.

De Commissie merkt voorts op dat de beschikking op verzoek van de Duitse regering tijdens de overgangsperiode is genomen en voor afloop van die periode weer is ingetrokken, zodat aan de formele voorwaarden van artikel 226 is voldaan.

Met betrekking tot de materiële voorwaarden voor toepassing van artikel 226 betoogt de Commissie allereerst dat zij ten deze over ruime discretionaire bevoegdheden beschikt. Dat de toepassing van dit artikel op beoordeling van economische feiten enerzijds en van de eisen van het economisch beleid anderzijds berust, leidt tot deze conclusie, die voorts steun vindt in lid 2 van artikel 226, volgens hetwelk de Commissie „de vrijwaringsmaatregelen vast [stelt] welke zij noodzakelijk acht". Bij zijn controle op de wettigheid der litigieuze beschikking moet het Hof zich dus beperken tot een marginaal onderzoek naar de wijze waarop de Commissie de feiten heeft beoordeeld, bij welk onderzoek het vooral om de volgende drie punten moet gaan:

a) is de Commissie van de juiste feiten uitgegaan;
b) heeft zij de feiten juist beoordeeld;
c) had er geen maatregel kunnen worden genomen die een minder vergaande afwijking van de regelen voor de gemeenschappelijke markt behelsde?

Bij onderzoek naar deze drie vragen zal volgens de Commissie blijken dat haar beschikking van 8 mei 1969 rechtmatig was.

a) De Commissie is in de litigieuze beschikking van de juiste feiten uitgegaan

Aan de hand van een overzicht van de gebeurtenissen die tot de toevloed van graan in Duitsland hebben geleid, betoogt de Commissie dat de invoer van Frans graan in het jaar 1968/1969, vergeleken met het voorafgegane verkoopseizoen, was verdrievoudigd; die invoer nam voor zachte tarwe toe van 326 112 ton in 1967/1968 tot 1 292 789 ton en voor gerst van 598 092 ton tot 953 466 ton.

De Duitse markt kon deze zeer grote hoeveelheid maar gedeeltelijk „aan" en het ingevoerde graan moest grotendeels door het interventiebureau worden overgenomen, hetgeen de reeds beperkte beschikbare opslagcapaciteit snel deed verdwijnen.

De Commissie wijst er voorts op dat als gevolg van de prijsverschillen tussen Duits en ingevoerd graan het Duitse graan vrijwel uit het normale handelsverkeer was weggedrongen, hetgeen de opslagsituatie nog hachelijker maakte.

b) De Commissie is in de litigieuze beschikking van een juiste beoordeling der feiten uitgegaan

Aanbieden aan het interventiebureau is voor de Duitse landbouwers de enige weg om hun produkten, die door de schommelingen van de werkelijke pariteit van de Franse frank duurder waren dan Franse granen, van de hand te kunnen doen, zodat het bijzonder belangrijk was deze mogelijkheid te laten voortbestaan. Doordat er uitzonderlijk veel Frans graan ter interventie werd aangeboden, dreigde de opslagcapaciteit van de Duitse interventiebureaus uiterlijk bij het begin van het verkoopseizoen 1969/1970 uitgeput te raken. Tot staving van haar betoog verwijst de Commissie naar de cijfers die haar door de Duitse Regering zijn verstrekt:

Totale opslagcapaciteit in het jaar 1969/1970	5 600 000	ton
Vermoedelijk in opslag op 31 juli 1969	4 600 000	ton
Te verwachten interventies in het jaar 1969/1970	2 300 000	ton
tekort	1 300 000	ton

Gezien de ernstige consequenties welke het ophanden zijnde tekort aan opslagecapaciteit voor de Duitse fabrikanten zou hebben, moest er voor worden gezorgd dat de laatste nog bestaande opslagmogelijkheden niet door een abnormale toevloed van Frans graan zouden worden tenietgedaan.

c) De genomen maatregelen hebben de werking van de gemeenschappelijke markt zo min mogelijk gestoord

Toen de beschikking werd vastgesteld, bestond er geen enkel vooruitzicht dat de graanvoorraden op korte termijn op de wereldmarkt konden worden afgezet. Daarom moest men kiezen tussen twee mogelijkheden: aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit of afremming van de toevloed van ter interventie aangeboden Frans graan. Aanvankelijk heeft men naar uitbreiding der opslagmogelijkheden gestreefd, doch aldra bleek dat de daartoe nodige maatregelen geen effect sorteerden en te kostbaar waren.

De volgende maatregelen hadden moeten worden genomen:

1. Overbrenging naar elders van 1 330 000 ton met het oog op een zo efficiënt mogelijk gebruik van de bestaande capaciteit. Dit zou 21 miljoen DM hebben gekost.
2. Het zoeken van aanvullende opslagcapaciteit zou moeilijk zijn geweest en er zouden, gezien het algemeen tekort aan opslagmogelijkheden in Duitsland, veel kosten mee gemoeid zijn geweest. De ernst van de situatie wordt geïllustreerd door het feit dat er grote partijen graan in lichters en zelfs in legertenten waren opgeslagen.
3. Bepaalde hoeveelheden zijn naar Nederland en België overgebracht, doch wegens de hoge vrachtkosten is daaraan al heel gauw een eind gemaakt. Vervoer de Duitse overschotten naar Frankrijk heeft men niet in overweging willen nemen omdat het onaanvaardbaar werd geacht op kosten van de Gemeenschap en dus van de belastingplichtigen uit de Gemeenschap over te gaan tot een zinloos vervoer dat er alleen toe zou moeten dienen bepaalde handelaren de mogelijkheid te blijven bieden zich zonder enig risico te verrijken.
4. Interventie B zou onvoldoende effect hebben gesorteerd om aan het tekort aan opslagcapaciteit het hoofd te bieden. Het zou bovendien bijzonder veel hebben gekost (de kosten ter zake van interventie B waren in Duitsland tot ongeveer 132 miljoen DM opgelopen).

De enige redelijke oplossing was dus tegen de toevloed van ter interventie aangeboden Frans graan een dam op te werpen. Daartoe kon men hetzij de Franse uitvoer binnen redelijke perken houden hetzij de interventie in Duitsland tot de bestaande opslagmogelijkheden beperken.

In het eerste geval had men maatregelen moeten nemen tot beperking van het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer in Duitsland moeten verbieden of contingenteren dan wel een stelsel van compenserende heffingen moeten toepassen. De Commissie koos voor de tweede mogelijkheid die de werking van de gemeenschappelijke graanmarkt nauwelijks verstoorde. Daardoor is alleen aan de verleggingen van het handelsverkeer als gevolg van de schommelingen van de pariteit van de Franse frank een einde gemaakt. De Commissie komt tot de conclusie dat haar beschikking van 8 mei 1969 aan de formele en materiële eisen van artikel 226 voldeed.

B — De tweede vraag

1. *Baer-Getreide* betoogt dat de litigieuze beschikking is gericht tot de regering van de Bondsrepubliek Duitsland; zij behelst alleen een aan de Bondesregering verleende machtiging de interventie tot binnenlands geoogst graan te beperken, zodat deze regering ook moet beoordelen of het doelmatig is van die machtiging gebruik te maken. De beschikking kon dus voor de EVSt niet rechtstreeks de verplichting medebrengen de aankoop van ter interventie aangeboden Frans graan te weigeren.

2. De *Commissie* wijst er op dat in de gewraakte beschikking aan de regering van de Bondsrepubliek de bevoegdheid wordt verleend de interventieaankopen tot Duits graan te beperken. Het Hof kan zich over de wijze van uitvoering der met deze machtiging verband houdende maatregelen — die volgens het nationale recht moeten worden beoordeeld — niet uitspreken.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 18 augustus 1972, ingekomen ter griffie op 3 oktober 1972, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen heeft gesteld inzake de geldigheid en de uitlegging van de beschikking der Commissie van 8 mei 1969 „waarbij de Bondsrepubliek Duitsland gemachtigd wordt de interventieaankopen van bepaalde graansoorten te beperken" (PB nr. L 112/1);

2 Overwegende dat de daling van de koers van de Franse frank in het voorjaar van 1969, die het de ondernemers mogelijk maakte Frans graan met aanzienlijke koerswinst in Duitsland weder te verkopen, ertoe heeft geleid dat dit graan in grote hoeveelheden werd aangeboden tegen lagere prijzen dan de in Duitse Marken uitgedrukte interventieprijs, waardoor in Duitsland binnenlands graan — dat in grote hoeveelheden ter interventie werd aangeboden — goeddeels van de markt werd verdrongen;

dat men in de maanden april en mei zelfs aanzienlijke partijen Frans graan in Duitsland rechtstreeks ter interventie heeft aangeboden teneinde te kunnen profiteren van het verschil tussen de interventieprijzen luidende in Franse franken onderscheidenlijk in Duitse Marken;

dat de Commissie, onder meer, de Bondsrepubliek Duitsland heeft gemachtigd om vrijwaringsmaatregelen ingevolge het toen nog geldende artikel 226 van het Verdrag te nemen en met name de interventieaankopen van zachte tarwe en gerst tot in die Staat geoogst graan te beperken;

dat het Duitse interventiebureau toen afwijzend heeft beschikt op een verzoek van verzoekster in het hoofdgeding om overname van een partij Franse zachte tarwe, waarna verzoekster in het hoofdgeding bij de Duitse administratieve rechter de rechtmatigheid dezer afwijzing heeft bestreden;

I — De geldigheid van de beschikking van 8 mei 1969

3 Overwegende dat allereerst gevraagd wordt of de beschikking van 8 mei 1969 geldig was;

dat het er blijkens het dossier in de eerste plaats om gaat of verordening nr. 120/67/EEG (PB nr. 117, blz. 2269), en met name artikel 8 dier verordening, ertoe heeft geleid dat artikel 226 van het Verdrag in casu geen toepassing mag vinden en in de tweede plaats of de voorwaarden waaronder artikel 226 blijkens zijn inhoud kan worden toegepast, in dit geval waren vervuld;

a) De mogelijke gevolgen van verordening nr. 120/67/EEG voor de toepasselijkheid van artikel 226 van het Verdrag

4 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding het er voor houdt dat, nu de Raad in artikel 8, eerste alinea, van verordening nr. 120/67 is gemachtigd tot vaststelling van „de voorwaarden ... waaronder de interventiebureaus bijzondere interventiemaatregelen kunnen nemen om omvangrijke aankopen ter uitvoering van artikel 7, lid 1, in bepaalde gebieden van de Gemeenschap te vermijden", artikel 226 geen toepassing meer kon vinden;

5 Overwegende dat er krachtens artikel 226 van het Verdrag tijdens de overgangsperiode bedoeld in artikel 8 van het Verdrag in geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een sector van het economisch leven vrijwaringsmaatregelen konden worden genomen;

dat artikel 226 ingevolge het beginsel van artikel 38, lid 2, van het Verdrag op de landbouwprodukten van toepassing is;

dat de omstandigheid dat de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen met verordening nr. 120/67/EEG het eindstadium heeft bereikt, de toepasselijkheid van een algemene verdragsbepaling als artikel 226 niet vermag te beperken;

dat zelfs wanneer deze verordening, zoals ten onrechte beweerd is, maatregelen behelsde voor situaties als die welke de Commissie aanleiding gaf artikel 226 van het Verdrag toe te passen, zulks de Commissie niet de bevoegdheid zou doen verliezen machtiging te verlenen tot de vrijwaringsmaatregelen die nodig waren om het hoofd te kunnen bieden aan de economische moeilijkheden waartoe een uitzonderlijk groot aanbod van Frans graan op Duits grondgebied had geleid;

dat artikel 226 van toepassing is gebleven tot het einde van de overgangsperiode bedoeld in artikel 8 van het Verdrag, zodat de omstandigheid dat verordening nr. 120/67 de overgangsregeling die in andere verordeningen voor de sector granen in het leven was geroepen heeft beëindigd, de geldingsduur van artikel 226 niet kan beperken;

6 dat het dan ook aan de geldigheid der betrokken beschikking niet afdoet dat men er na de inwerkingtreding van verordening nr. 120/67/EEG artikel 226 aan ten grondslag heeft gelegd;

b) De voorwaarden voor toepassing van artikel 226 van het Verdrag

7 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding de geldigheid van de beschikking van 8 mei 1969 in drieërlei opzicht bestrijdt;

dat in de eerste plaats ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in de sector granen — die uitsluitend het optreden der Commissie hadden kunnen rechtvaardigen — zich niet zouden hebben voorgedaan, aangezien het Duitse interventiebureau ten tijde van de beschikking voor de ter interventie aangeboden hoeveelheden over voldoende opslagruimte beschikte;

dat anderzijds de vrijwaringsmaatregelen waartoe de machtiging verleend was, niet de juiste zouden zijn geweest om de toestand wederom in evenwicht te brengen, aangezien beperking van de interventieaankopen tot Duits graan niet tot vermindering van de ter interventie aangeboden hoeveelheden doch alleen tot een verplaatsing van het aanbod leidt in dier voege dat het Franse graan het binnenlandse graan van de markt verdringt, zodat dit in nog grotere hoeveelheden ter interventie zou worden aangeboden;

dat de Commissie voorts niet de middelen zou hebben gekozen welke de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoren en dat meer bij de marktstructuur passende maatregelen zoals de toekenning van denatureringspremies en restituties bij uitvoer naar derde landen zich beter voor bestrijding van het tekort aan opslagruimte zouden hebben geleend dan de maatregelen in de machtiging genoemd die door beperking van de interventieverplichting aan de marktordening zelf wezenlijk afbreuk deden;

8 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding meent dat de beschikking in hoofdzaak was ingegeven door overwegingen verband houdende met de schaarste aan opslagmiddelen bij het Duitse interventiebureau, welke schaarste als de ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheid zou zijn te beschouwen die door de beschikking moest worden verholpen;

9 Overwegende dat deze zienswijze niet juist is;

dat men in de beschikking voornamelijk de situatie op het oog had die in de beide eerste overwegingen van de considerans wordt omschreven, dat wil zeggen de abnormale toename van het handelsverkeer in graan in de Gemeenschap tijdens het verkoopseizoen 1968/1969 als gevolg van het feit dat Frans

graan op de Duitse markt beneden de daar geldende interventieprijs werd aangeboden, door welke uitbreiding „binnenlands graan bijna uit het normale handelsverkeer werd verdrongen en ... de interventies in aanzienlijke mate waren toegenomen";

dat de ontoereikende opslagcapaciteit in de derde overweging van de considerans bedoeld weliswaar aanleiding heeft gegeven tot het verzoek van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland om de hierbedoelde machtiging en tot de litigieuze beschikking, doch slechts als het gevolg van de abnormale marktontwikkeling is voorgesteld en in aanmerking genomen;

dat de wettigheid der in de beschikking toegestane vrijwaringsmaatregelen derhalve niet allereerst in de beperkte samenhang van een min of meer ernstig tekort aan opslagcapaciteit moet worden onderzocht, doch in het meer algemeen kader van de abnormale toeneming van het aanbod aan Frans graan in het Duitse handelsverkeer als gevolg van de monetaire situatie;

1. De vraag of zich moeilijkheden in de zin van artikel 226 hebben voorgedaan

10 Overwegende dat verzoekster in het hoofdgeding weliswaar volhoudt dat de toeneming van de invoer van Frans graan in de Bondsrepubliek Duitsland gedeeltelijk haar verklaring vond in de inwerkingtreding van verordening nr. 120/67, doch niet betwist dat de abnormale toeneming van die invoer in het voorjaar van 1969 door de monetaire situatie werd teweeggebracht en binnenlands graan — dat nagenoeg volledig ter overname werd aangeboden — vrijwel dreigde te verdringen;

11 dat het uitzonderlijke van de situatie te meer sprak waar aanzienlijke hoeveelheden Frans graan werden opgekocht en naar Duitsland vervoerd om aldaar onmiddellijk ter overname te worden aangeboden;

dat wegens de monetaire situatie onmogelijk kon worden voorzien wanneer er een einde aan deze situatie zou komen, zodat te duchten viel dat zij tijdens het verkoopseizoen 1969/1970 zou voortbestaan — en het evenwicht van het communautaire handelsverkeer zou blijven verstoren —;

dat zulk een situatie zowel zou indruisen tegen de doelstelling van artikel 2 van het Verdrag, volgens hetwelk de Gemeenschap tot taak heeft „de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen" als tegen de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name de stabilisatie der markten, zoals die in artikel 39 van het Verdrag worden omschreven;

dat de ordening van de graanmarkt, vastgelegd bij verordening nr. 120/67/EEG, aan deze doelstellingen recht deed wedervaren, waar volgens de zesde overweging van de considerans „het vrije verkeer van granen binnen de Gemeenschap een compensatie van de overschotten der produktiegebieden en de behoeften van de gebieden met een tekort mogelijk moet maken", terwijl het stelsel der interventieprijzen erop moet zijn ingericht „deze compensatie niet te belemmeren";

dat een situatie welke ertoe had kunnen leiden dat het Duitse interventiebureau Frans graan had moeten opkopen om het vervolgens voor opslag naar Frankrijk terug te zenden, zich met deze doelstellingen niet verdroeg;

12 Overwegende dat de Commissie het er in deze omstandigheden voor mocht houden dat de moeilijkheden zo ernstig waren — en de mogelijkheid van het aanhouden dier mogelijkheden zo groot — dat maatregelen krachtens artikel 226 gerechtvaardigd waren;

dat ook wanneer het Duitse interventiebureau de beschikking over voldoende opslagcapaciteit voor de overschotten van het verkoopseizoen 1968/1969 zou hebben gehad, de deels kunstmatige toeneming van de ter overname aangeboden hoeveelheden de Commissie niettemin zorgelijk mocht stemmen wat betreft de vooruitzichten voor het seizoen 1969/1970, dat bij een voortduren der bestaande monetaire situatie in abnormale omstandigheden zou zijn aangevangen;

13 dat derhalve in zoverre van ongeldigheid der litigieuze beschikking niet is gebleken;

2. *De vraag of de in de beschikking toegestane vrijwaringsmaatregelen het beoogde effect konden sorteren*

14 Overwegende dat vrijwaringsmaatregelen volgens artikel 226 van het Verdrag „de toestand wederom in evenwicht" moeten kunnen brengen en ertoe moeten leiden dat „de betrokken sector kan worden aangepast aan de economie van de gemeenschappelijke markt";

dat een beperking van de interventieaankopen door de Bondsrepubliek Duitsland tot aldaar geoogst graan volgens verzoekster in het hoofdgeding geenszins kon leiden tot beëindiging van het toegenomen aanbod van Frans graan — welke toename was veroorzaakt door de onevenwichtige monetaire situatie en dus door passende monetaire maatregelen moest worden verholpen —;

dat die beperking bovendien alleen maar een verplaatsing van bedoelde aanbiedingen zou hebben teweeggebracht in dier voege dat graan van elders in de handel gewoon voor ter interventie aangeboden binnenlands graan in de plaats zou zijn getreden;

15 Overwegende dat het de gezagsorganen van de Gemeenschap wegens hun beperkte bevoegdheid op monetair gebied niet mogelijk zou zijn geweest de oorzaak der gesignaleerde moeilijkheden met passende monetaire maatregelen te bestrijden;

dat artikel 226 bovendien niet in die zin mag worden verstaan dat er om de dieper liggende oorzaken van de moeilijkheden waarvoor de machtiging was verzocht weg te nemen, bij voorkeur vrijwaringsmaatregelen zouden moeten worden genomen;

dat de Commissie het er derhalve, gezien de onmogelijkheid de monetaire situatie meester te worden, voor mocht houden dat de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen tegen de gevolgen van zulk een situatie diende te worden beschermd door het verlenen van machtiging tot maatregelen die de toevloed van Frans graan in de andere Lid-Staten konden beperken;

16 Overwegende dat er in het betoog dat de Duitse ondernemers voortaan nog uitsluitend Frans graan zouden hebben aangekocht en hun voorraden Duits graan ter overname zouden hebben aangeboden, aan werd voorbijgezien dat het van interventie uitgesloten Franse graan dan tegen zodanig lage prijzen had moeten worden aangeboden dat zulke operaties lonend bleven;

dat derhalve moet worden aangenomen dat aan de uitsluiting van dit graan wel zo belangrijke gevolgen verbonden zouden zijn dat de handel aanleiding zou vinden zijn operaties te beperken;

17 dat derhalve in zoverre niet van ongeldigheid van de litigieuze beschikking is gebleken;

3. De vraag of de in de beschikking toegestane maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoorden

18 Overwegende dat, gezien de aard der hierbedoelde moeilijkheden en de doelstelling der beschikking, de vraag of de Commissie haar keus bepaald heeft op de middelen die de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoorden, niet uitsluitend kan worden beoordeeld in het raam ener vergelij-

king der verschillende middelen om de opslagcapaciteit van het Duitse interventiebureau vrij te maken;

19 dat, waar het voornamelijk om beperking van de toevloed van Frans graan ging, maatregelen als de toekenning van denatureringspremies of restituties bij uitvoer naar derde landen en maatregelen als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 120/67/EEG ontoereikend konden worden geacht;

dat zij namelijk ondanks de eraan verbonden kosten, die te hoger zouden zijn geweest omdat zij tot een versnelde vrijmaking van opslagcapaciteit hadden moeten leiden, geenszins tot oplossing van de eigenlijke moeilijkheden zouden hebben bijgedragen;

dat Frans graan bovendien niet van de interventieregeling was uitgesloten, aangezien het nog steeds aan het Franse bureau kon worden aangeboden;

dat de Commissie het er in deze omstandigheden voor mocht houden, dat de in de beschikking toegestane maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoorden, zodat in zoverre niet van ongeldigheid harer beschikking blijkt;

20 Overwegende dat uit al het hiervoor overwogene niet is gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de geldigheid van de beschikking van 8 mei 1969 afbreuk kunnen doen;

II — De uitlegging van de beschikking van 8 mei 1969

21 Overwegende dat in de verwijzingsbeschikking in de tweede plaats de vraag gesteld wordt of door de beschikking waarbij de Bondsrepubliek Duitsland werd gemachtigd de verplichtingen welke voor haar uit artikel 7, lid 1, van verordening nr. 120/67/EEG voortvloeien te beperken, de administratieve gezagsorganen rechtstreeks van hun verplichting tot aankoop van Frans graan zijn ontslagen;

22 Overwegende dat de Lid-Staten volgens artikel 226 machtiging kunnen vragen om vrijwaringsmaatregelen te nemen, in welk geval de Commissie die maatregelen welke zij noodzakelijk acht kan vaststellen en daarbij de voorwaarden en de wijze van toepassing nader aangeeft;

dat hieruit volgt dat de beschikking der Commissie slechts een machtiging aan de betrokken Lid-Staat behelst volgens welke die Staat tot de daarbij toegestane maatregelen mag overgaan;

dat de wijze van uitvoering derhalve naar nationaal recht wordt geregeld;

23 dat daarom dient te worden geantwoord dat het enig gevolg van de beschikking van 8 mei 1969 is geweest dat de Lid-Staat tot welke zij was gericht, werd gemachtigd door zijn bevoegde gezagsorganen de toegestane maatregelen te doen nemen;

Ten aanzien van de kosten

24 Overwegende dat de kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen aan het Hof gemaakt niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen en dat de procedure ten aanzien van partijen in het hoofdgeding als een in de loop van het geding voor de nationale rechter gerezen incident is te beschouwen, zodat deze laatste over de kosten heeft te beslissen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de mondelinge opmerkingen van de firma Baer-Getreide en de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 2, 39, 177 en 226;
Gelet op 's Raads verordening nr. 120/67 van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap, met name artikel 20;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitgesproken doende inzake de vragen door het Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 18 augustus 1972 gesteld, verklaart voor recht:

1. **Bij onderzoek naar de eerste vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden welke aan de geldigheid van de beschikking der Commissie nr. 138/69 van 8 mei 1969 afbreuk kunnen doen.**

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.