I sag 47/75

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, repræsenteret af sine befuldmægtigede Martin Seidel og Klaus Winkel, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 20-22, Avenue de l'Arsenal,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Peter Gilsdorf som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Mario Cervino, bâtiment CFL, place de la Gare,

sagsøgt,

angående annullation af en beslutning fra Kommissionen om overtagelse af transportomkostningerne ved omlagring af korn, afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og de anbringender, parterne har fremsat under skriftvekslingen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Garantisektionen i Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) har til opgave at finansiere de interventioner, der finder sted for at regulere landbrugsmarkederne inden for de fælles landbrugsordninger. (Rådets forordning nr. 729/70, artikel 1 og 3; EFT-specialudgave 1970 (I), s. 196; org. ref. JO L 94, s. 13).

For kornsektorens vedkommende blev de almindelige gennemførelsesbestemmelser vedtaget af Rådet ved forordning (EØF)

nr. 787/69 (EFT-specialudgave, tillæg 1966-1972, s. 14; org. ref. JO L 105, s. 6).

Da de tab, der eventuelt opstår ved interventionerne, skal dækkes af EUGFL, har forordningen i henhold til fjerde betragtning som formål at »oprette en ordning med faste beløb til overtagelse af disse tab, ... fordi et vist antal omkostninger ikke er harmoniserede«.

Artikel 4, stk. 1 indeholder en liste over de omkostninger, som EUGFL skal afholde. Litra e) og g) i artiklen er affattet således: (herefter benævnt »litra e)« og »litra g)«).

EUGFL's »konto« debiteres:
e) de totale omkostninger ved oplagring beregnet på grundlag af et fast beløb pr. vægt-/varighedsenhed, bestemt i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2;
g) de totale omkostninger ved transport, nødvendiggjort senere end interventionsorganets overtagelse, og foretaget under betingelser, der står i forhold, særligt, til transportens nødvendighed, hvilket bestemmes i henhold til den i artikel 26 i forordning nr. 120/67/EØF eller i artikel 26 i forordning nr. 359/67/EØF fastsatte fremgangsmåde (dvs. i en forvaltningskomitéprocedure) dette beløb omfatter omkostninger ved indlægning og udtagning af magasin, forårsaget ved denne transport, beregnet som fastsat i litra c);

Da denne forordning blev udstedt, erklærede Kommissionen, at den, hvad angik omkostningerne i henhold til litra g), havde til hensigt at fastsætte almindelige bestemmelser, »der *på forhånd* fastlægger, hvornår transport kan finde sted. Dette udelukker ikke, at transport tillades i tilfælde, hvor der ikke er hjemmel herfor efter de almindelige bestemmelser«.

Der er dog endnu ikke vedtaget almindelige bestemmelser, som fastlægger de tilfælde, der falder ind under litra g).

I Forbundsrepublikken Tyskland oplagres det korn, som opkøbes af det statslige interventionsorgan, ikke i statslagre men i private lagre i henhold til privatretlige kontrakter, der kan opsiges med 6 måneders varsel.

Udover de sædvanligt stedfindende omlagringer med det formål at frigøre lagerplads til den ny høst, sker der også omlagringer, som er nødvendiggjort ved, at lagerejeren har opsagt lejekontrakten, hvilket i almindelighed er motiveret af ønsket om en rentabel udnyttelse af lagerkapaciteten.

I andet halvår af 1970 var 4 030 tons korn blevet omlagret i Forbundsrepublikken Tyskland som følge af opsigelse af kontrakter vedrørende leje af lagerplads. Da Forbundsrepublikken Tyskland havde rettet en anmodning til Kommissionen om at overtage omkostningerne ved omlagringen, efter at transporten havde fundet sted, fastslog Kommissionen — idet den henså til, at denne korntransport, der fandt sted i landet Nordrhein-Westfalen, skyldtes en opsigelse af lejemål, og efter at have hørt forvaltningskomiteen — at transporten af 4 030 tons korn oplagret i landet Nordrhein-Westfalen, for så vidt angår anvendelsen af forordning (EØF) nr. 787/69, var »nødvendiggjort« (beslutning af 14. maj 1971, stævningens bilag 2).

I tidsrummet 1971-1974 måtte 49 685 tons korn omlagres som følge af opsigelser af leje af lagerplads.

Efter hver enkelt omlagring indgav Forbundsrepublikken Tysklands regering en anmodning til Kommissionen om, at denne skulle overtage omkostningerne ved flytningen af lagerbeholdningerne.

I det møde, forvaltningskomiteen for korn holdt den 22. april 1971, og hvorunder man diskuterede Kommissionens forslag til beslutninger af 14. maj, havde Kommissionens repræsentant principielt over for repræsentanten for Forbundsrepublikken Tyskland accepteret, at de

udgifter, det tyske interventionsorgan måtte få som følge af omlagringerne, skulle samles og hvert kvartal meddeles til Kommissionen. Hvis der i løbet af et kvartal kun fandt ganske få omlagringer sted, kunne den kvartalsvise meddelelse undlades, men denne skulle så erstattes af en halvårlig meddelelse.

Efter at Forbundsrepublikken Tysklands regering havde lagt pres på Kommissionen for at få opfyldt sine krav, forelagde denne den 5. september 1972 et forslag til beslutning for forvaltningskomiteen for korn, der skal høres efter den påbudte fremgangsmåde. I henhold til forslaget skulle de ansøgninger, som indtil da var indgivet af Forbundsrepublikken Tyskland, imødekommes. Imidlertid blev der ikke truffet nogen afgørelse.

Efter at have udarbejdet en samlet opgørelse over de indtil dette tidspunkt fremsatte ansøgninger anmodede Forbundsrepublikken Tysklands regering ved telexmeddelelse af 10. juli 1974 på ny Kommissionen om at træffe en beslutning. Herefter forelagde Kommissionen den 16. juli 1974 igen et forslag til beslutning for forvaltningskomiteen for korn. Også dette forslag anbefalede, at ansøgningerne blev imødekommet, men blev slettet af dagsordenen på mødet den 1. august 1974, for at en tosidig drøftelse forinden kunne finde sted mellem Kommissionens tjenestegrene og de tyske myndigheder. Under disse drøftelser lod Kommissionens repræsentanter Forbundsrepublikkens embedsmænd vide, at regeringens krav ville blive afvist, da ansøgningerne om overtagelse af omkostningerne hver gang skulle have været fremsat før omlagringen.

Den 23. september 1974 indgav Forbundsrepublikken Tysklands regering en anmodning om tilladelse til at måtte omlagre 2 175 tons korn.

På ny satte Kommissionen de tyske ansøgninger på dagsordenen for forvaltningskomiteen for korn. Under møderne den 21. november og 5. december 1974 gjorde den rede for sin opfattelse, at ansøgningerne om overtagelse af omkostningerne ved omlagringer i henhold til litra g) skulle indgives før flytningen. Endvidere erklærede Kommissionen, at de omkostninger for omlagring, der var en følge af opsigelse af lejekontrakter om lagerrum, skulle trækkes fra de faste beløb, som udbetales medlemsstaterne i henhold til litra e). Repræsentanten for Forbunsrepublikken Tysklands regering modsatte sig udtrykkeligt dette.

Ved skrivelse af 20. marts 1974 meddelte Borschette, medlem af Kommissionen, forbundsudenrigsministeriet, at

»Kommissionen har truffet følgende beslutning:

1. De omkostninger for omlagring, der er afholdt som følge af opsigelse af lejekontrakter om lagerrum, kan ikke overtages af EUGFL. Da det drejer sig om et led i interventionsorganernes løbende forvaltning, dækkes omkostningerne ved disse omlagringer af det faste beløb i henhold til artikel 4, stk. 1, litra e). Heraf følger, at artikel 4, stk. 1, litra g) ikke finder anvendelse.
2. Endvidere er de anmodninger, der er fremsat af Deres regering efter transporten med henblik på, at EUGFL dækker de nødvendige transportomkostninger, som er afholdt af interventionsorganet, uberettigede.«

Ved en stævning, registreret på Domstolen den 27. maj 1975, har Forbundsrepublikken Tyskland under henvisning til EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag om annullation af denne beslutning fra Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

— Beslutningen af 20. marts 1975 fra Kommissionen for De europæiske

Fællesskaber — nr. 75/023200 — om finansiering af omlagring af korn opkøbt ved intervention i henhold til forordning (EØF) nr. 787/69, hvilket er nødvendiggjort af opsigelse af lagerlejemål, annulleres, for så vidt som det afslås at overtage omkostningerne ved omlagring som følge af opsigelse af lagerlejemål.
— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:
— Frifindelse.
— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

A — Overtrædelse af artikel 4, stk. 1, litra g)

Afgrænsning af de omkostninger, der falder ind under henholdsvis litra e) og litra g)

Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at det fremgår af forordning nr. 729/70 (nævnt foran), at Fællesskabet overtager samtlige omkostninger i forbindelse med opkøb af varer til intervention.

Det faste beløb, som beregnes for medlemsstaterne på grundlag af litra e), dækker kun omkostningerne i forbindelse med normal oplagring. Ved normal oplagring forstås der i denne bestemmelse bevarelse af varen på et bestemt lager uden flytning.

I så henseende fremgår det af et dokument, der af Kommissionens tjenestegrene er udarbejdet som grundlag for beregningen af de faste beløb, og som er fremlagt af Forbundsrepublikken Tyskland, at visse faktorer, såsom omkostningerne for leje af lagerplads, kontrol af varen, finansiering og forsikring, kun vedrører varer, der ikke flyttes. Disse dokumenter giver en udtømmende opregning af de faktorer, som indgår i fastsættelsen af de faste beløb. Imidlertid indeholder denne opregning ingen post vedrørende omlagringer, der måtte finde sted, navnlig som følge af »lagerejerens opsigelse af kontrakten«.

I henhold til litra g) falder alle de omlagringer — og derfor også omkostningerne herved, som er en følge af, at lagerejeren har opsagt oplagringskontrakten — ind under denne bestemmelse.

Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til fortilfældet med den omtvistede afgørelse og den erklæring, Kommissionen afgav ved vedtagelsen af forordning nr. 787/69: ved heri at give udtryk for, at den har til hensigt *på forhånd* at fastsætte, hvornår transport er nødvendiggjort, sigtede Kommissionen særligt til den normale transport, der finder sted under den løbende forvaltning af lagrene. Da Kommissionen ikke har vedtaget almindelige bestemmelser, kan man ikke antage en fortolkning af litra g), hvorefter medlemsstaterne ville blive berøvet muligheden for at få dækket transportomkostningerne i et betydeligt antal tilfælde.

Ordlyden af litra g), og endnu tydeligere Kommissionens erklæring vedrørende denne bestemmelse, afslører faktisk, at det oprindeligt var forudset i almindelighed at anerkende, at transport var nødvendig for en række typetilfælde. De i sagen foreliggende tilfælde ville da være blevet underkastet en almindelig løsning, og forvaltningskomiteen ville i så henseende være blevet frigjort for et stort rutinearbejde.

I 1971 havde Kommissionen allerede tilstrækkelig erfaring med hensyn til den interventionsprocedure, der praktiseredes i Forbundsrepublikken Tysklands kornsektor. I årene 1968 og 1969 gav forarbejderne til forordning nr. 787/69/EØF anledning til at foretage en dybtgående undersøgelse af de reelle betingelser for og juridiske udformning af den interventionsmekanisme, som medlemsstaterne anvendte i kornsektoren.

Kommissionen har hertil svaret, at forordning nr. 729/70 ikke i almindelighed udtaler, at Fællesskabet skal dække samtlige omkostninger ved den intervention, der foretages for at overtage varerne. Tværtimod er det kun de interventioner, som finder sted i henhold til fællesskabsreglerne, der bliver finansieret.

Endvidere anfører den, at den transport, Forbundsrepublikken udførte som følge af opsigelsen af lagerlejemålene, ved første øjekast synes at opfylde betingelserne efter litra g). Begrebet »nødvendig transport« bør imidlertid ikke ses ud fra synsvinklen med interventionsorganets kontraktforpligtelser, men udelukkende i lyset af bestemmelsens mening og formål.

Det fremgår af formålet med litra g), at bestemmelsen kun angår transport, der er en følge af foranstaltninger ved den fælles forvaltning af markederne, eller som er opstået ved objektive ændringer i markedssituationen. Denne bestemmelse tilsigtede at garantere, at ekstraordinære vareflytninger kan finde sted endog under den oplagring, der er sket på grundlag af interventionsordningen, dersom ekstraordinære situationer gør disse flytninger nødvendige.

Kommissionen understreger, at det i de tilfælde, der omhandles i litra g), i første række drejer sig om en fuldstændig fællesskabsfinansiering og ikke om et fast beløb, og for det andet, at forvaltningskomitéproceduren skal anvendes. Den konkluderer heraf, at bestemmelsen kun kan anvendes, når der foreligger usædvanlige tilfælde med transport, der følger af, at Fællesskabet har anvendt sine instrumenter til forvaltning af markedet. Følger man opfattelsen hos Forbundsrepublikken Tyskland, bliver forvaltningskomiteens afgørelse en blot og bar formalitet.

Derimod har det faste beløb, der er omtalt i litra e), til formål at dække transportomkostningerne i forbindelse med en normal oplagring.

Når en stat vælger at leje plads hos private lagerejere, må den også indkalkulere den transport, som skal finde sted, fordi en kontrakt om leje af lagerplads, der afsluttes for et begrænset tidsrum, udløber, eller fordi en lagerejer opsiger lejemålet.

Afgørelsen af 14. maj 1971, som er den eneste foreliggende afgørelse, blev vedtaget på det pågældende tidspunkt, fordi Kommissionen mente, at den pågældende opsigelse af leje af lagerplads måtte sidestilles med helt ekstraordinære omstændigheder, der gik ud over rammerne for interventionsorganets løbende forvaltning af lagrene.

Først den efterfølgende udvikling viste, at det i virkeligheden drejede sig om vareflytninger, som var sædvanlige og nært forbundet med det system, Tyskland anvendte til oplagring under interventionsordningen. Afgørelsen af 14. maj 1971, der er et enestående fortilfælde, blev endvidere truffet på et tidspunkt, hvor man endnu ikke havde tilstrækkelig erfaring, og den kan absolut ikke være grundlag for en fast praksis i Kommissionen.

Så længe kontrakten indeholder en opsigelsesklausul, er sådanne ændringer uundgåelige i det oplagringssystem, som sagsøgeren praktiserer.

Den omstændighed, at rubrikken »lageromkostninger« i Kommissionens arbejdsdokumenter ikke indeholder en post for »omkostninger ved omlagring«, betyder ikke, at disse omkostninger ikke dækkes af det faste beløb. Pa grund af selve sin natur kan sammensætningen af det faste beløb kun kortfattet angive de væsentlige elementer i dets beregning. Det faste beløb, der er hjemlet for lageromkostningerne i litra e) bør betragtes som en slags »opsamlingsbeløb«, som skal dække alle de lageromkostninger, der ikke er dækket andre steder.

Tidspunktet for anmodningens indgivelse

Forbundsrepublikken er af den opfattelse, at det hverken fremgår af litra g)'s

ordlyd eller tilblivelseshistorie, at kravet om dækning af transportomkostningerne skal fremsættes før omlagringen. Den omstændighed, at transporten i henhold til bestemmelsen skal opfylde de krævede betingelser, ændrer intet ved denne fortolkning. Det materielle grundlag kan kontrolleres før eller efter transporten. I det omfang, det drejer sig om andre betingelser, kræver lighedsprincippet, at disse betingelser på forhånd fastsættes generelt; det er endog ofte lettere at vurdere, om en omlagring har været nødvendig, når den er udført, og ikke før. Indgivelsen af en *efterfølgende* anmodning strider derfor på ingen måde mod Fællesskabets interesser.

Kommissionen mener, at anmodningen bør indgives før transporten. Kommissionen og forvaltningskomiteen har kun en virkelig skønsmulighed og en reel magt til at træffe afgørelse, hvis de ikke stilles over for en fuldbyrdet kendsgerning, der udelukker enhver mulighed for at indfluere på vilkårene og kun giver plads for en automatisk efterfølgende accept eller et generelt afslag på at anerkende, at transporten har været nødvendig.

Det er ikke udelukket, at de kriterier, som gør det muligt at fastslå, om en given transport har været nødvendig, samt de betingelser, hvorunder den skal foretages, fastsættes generelt, for at det kan undgås, at der træffes afgørelse i hver enkelt sag. Da sådanne bestemmelser imidlertid ikke er vedtaget, må man holde sig til de individuelle afgørelser.

I praksis indeholder afgørelsen om at tillade transporten — udover fastsættelsen af en frist herfor — en angivelse af varens bestemmelsessted. Det kan heri anføres, at transporten bør udbydes i licitation.

B — Den berettigede forventning

Grundsætningen om god aftaleskik og forbudet »venire contra factum proprium« er efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse en almindeligt accepteret retsgrundsætning, som både gælder for civil- og handelsretten, og for folkeretten. Det er utvivlsomt, at retsforholdene mellem Kommissionen og medlemsstaterne også er underkastet dette princip.

Kommissionens adfærd strider mod dens afgørelse af 14. maj 1971. Denne fremgangsmåde med *efterfølgende* oversigter over og indgivelser af kravene, som Kommissionen selv har foreslået, bør i det mindste medføre en undersøgelse af, om de allerede foretagne omlagringer var nødvendige, og ikke et afslag med den begrundelse, der er anført i afgørelsen. Endvidere har Kommissionen ved den måde, som den har behandlet anmodningerne på, idet den to gange særligt har stillet forslag om positive afgørelser til forvaltningskomiteen, bestyrket forbundsregeringen i dens opfattelse, at det ikke var nødvendigt på forhånd at indgive anmodning.

Den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland efter marts 1973 kendte indstillingen i Kommissionens juridiske tjeneste, kan ikke anfægte den legitime beskyttelse, den gør krav på. Generaldirektoratet for landbrug anlagde i begyndelsen en anden opfattelse, således som det navnlig ses af, at generaldirektoratet den 16. juli 1974 forelagde forvaltningskomiteen for korn et udkast til en afgørelse, hvorefter Forbundsrepublikken Tysklands krav skulle imødekommes.

Sagsøgeren er ikke på anden måde end ved den i sagen anfægtede afgørelse gjort bekendt med alle aspekterne i den retsopfattelse, Kommissionen forfægter.

Kommissionen betvivler, at grundsætningen om beskyttelse af den gode tro kan finde anvendelse i retsforholdene mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i samme omfang, som den anvendes mellem Fællesskabet eller medlemsstaterne på den ene side og private på den anden.

I almindelighed deltager medlemsstaterne under den ene eller den anden

form i fællesskabsinstitutionernes arbejde. Derfor er de, takket være deres stadige kontakt med fællesskabsmyndighederne, betydeligt bedre informeret, end private kan være det vedrørende den forventede udvikling.

Senest i marts 1973 måtte sagsøgeren have vidst, at Kommissionen inden længe ville ændre sin tidligere opfattelse. Senest efter dette tidspunkt kunne der derfor ikke længere være spørgsmål om god tro, dersom man fortsatte med den praksis, som tidligere blev anset for at være korrekt. Selv om det udkast til afgørelse, der var blevet sat på dagsordenen til det møde, forvaltningskomiteen for korn afholdt den 1. august 1974, er udtryk for opfattelsen hos Forbundsrepublikken Tyskland, står det trods alt fast, at Kommissionens tjenestegrene da havde givet udtryk for forbehold på dette punkt, hvilket bevirkede, at udkastet ikke blev drøftet i realiteten.

Hvis det er rigtigt, at forskellige tjenestegrene i Kommissionen havde forskellig opfattelse af de omtvistede spørgsmål, burde sagsøgeren, der kender den fremgangsmåde, som Kommissionen anvender ved vedtagelsen af en afgørelse, vide, at problemet endnu ikke var blevet definitivt afklaret mellem tjenestegrenene, og at han heller ikke i almindelighed kunne stole på et udkast til afgørelse fra en tjenestegren, så meget mindre som han var bekendt med, at en anden tjenestegren forfægtede en anden opfattelse.

C — Transportens »nødvenddiggjorte« karakter

Subsidiært har *Forbundsrepublikken Tyskland* anført, at selv om Kommissionens fortolkning er korrekt, var de pågældende omlagringer følgen af foranstaltninger i forbindelse med den fælles forvaltning af markederne.

I løbet af 1968 og 1969 var mængden af det interventionskorn, der var oplagret i Forbundsrepublikken, pludselig steget til mere end 2,7 millioner tons. Denne udvikling blev bremset ved forskellige foranstaltninger fra Kommissionen, der begunstigede eksporten, og særlig ved leveringer, som blev foretaget inden for rammerne af fødevarehjælpen. Dette muliggjorde, at en stor del af de mange lagre blev tømt. Da intet på det pågældende tidspunkt lod ane, at der snart ville ske en tilgang til lagrene, opsagde ejerne kontrakterne med henblik på at fylde deres lagre med andre, mere rentable varer.

Forbundsrepublikken Tyskland har fremlagt tal, der klart viser, at i de år, som var karakteriseret af salget af store mængder interventionskorn, var også antallet af opsigelser af lagerkontrakter steget, og viceversa.

Kommissionen har udtrykt tvivl om, at der består et forhold årsag-virkning mellem salget af en stor mængde interventionskorn og antallet af opsigelser af lagerkontrakter. Det er efter dens opfattelse snarere muligt for hver enkelt tilfælde at godtgøre, at en transport, der har fundet sted som følge af en opsigelse af et lagerlejemål, bør tilskrives foranstaltninger ved forvaltningen af markedet, f.eks. hvis et bestemt lager, som følge af en eksportlicitation i forbindelse med fødevarehjælpen, blev frigjort i en sådan grad, at man af rationaliseringsgrunde kunne finde det hensigtsmæssigt at flytte den tilbageværende lille mængde til et andet lager.

I så henseende har Kommissionen anført, at den indtil 1969 erklærede transport af mere end 1 million tons interventionskorn var »nødvendiggjort«, for at de pågældende lagre kunne blive frigjort til den nye høst.

IV — Mundtlige forhandlinger

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. februar 1976.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 26. februar 1976.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet den 27. maj 1975 har Forbundsrepublikken Tyskland nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som meddelt ved skrivelse af 20. marts 1975, hvorved den afviste Forbundsrepublikkens ansøgning om at konstatere, at visse korntransporter var nødvendiggjorte, således som dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 1, litra g) i forordning (EØF) nr. 787/69 (EFT-specialudgave, tillæg 1966-1972, s. 14; org. ref. JO L 105, s. 4);

2 i 1971-1974 blev årligt gennemsnitligt 2,5 millioner tons korn i henhold til privatretlige kontrakter oplagret i Forbundsrepublikken Tyskland i private lagre som følge af det tyske interventionsorgans opkøb af korn til opfyldelse af den forpligtelse, der påhvilede det i henhold til kornsektorens grundforordning nr. 120/67/EØF;

af disse mængder måtte gennemsnitligt 12 500 tons årligt transporteres fra et lager til et andet, fordi ejeren af det første lager havde opsagt lagerkontrakten i henhold til denne med et varsel på 6 måneder;

disse opsigelser fandt som regel sted af økonomiske grunde, idet der særligt toges hensyn til rentabel udnyttelse af lagerkapaciteten.

3 Efter at lagerbeholdningerne var blevet flyttet, indgav Forbundsrepublikken Tysklands regering ansøgning til Kommissionen om, at denne i henhold til artikel 4, stk. 1, litra g) i forordning nr. 787/69 overtog udgifterne for transport af lagerbeholdningerne;

først ved skrivelse af 20. marts 1975 fik Forbundsrepublikken Tyskland endelig meddelelse om Kommissionens afgørelse, hvorefter det ikke kunne anerkendes, at de nævnte transporter var nødvendiggjorte i den i litra g) forudsatte betydning, idet

1. transporterne var omfattet af interventionsorganernes løbende forvaltning, hvorfor de tilsvarende omkostninger var indbefattet i det faste beløb efter litra e) i artikel 4, stk. 1, og

2. ansøgningen om, at transporterne blev anerkendt som nødvendiggjorte, skulle have været indgivet, før disse fandt sted.

4 I 4. betragtning i forordning nr. 787/69 anføres, at det er hensigtsmæssigt at oprette en ordning med faste beløb til overtagelse af de eventuelle tab, der forårsages ved interventionen, under hensyn til den vurderingsmargen, som medlemsstaterne råder over inden for rammerne af fællesskabslovgivningen, og fordi et vist antal omkostninger ikke er harmoniserede;

forordningens arikel 2, litra a) bestemmer, at de nettotab, der bæres af interventionsorganerne, finansieres af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen;

artikel 3, litra a) bestemmer, at med henblik på gennemførelse af denne bestemmelse opretter organet for hvert høstår en konto, som debiteres de i artikel 4, stk. 1 nævnte poster;

der er syv sådanne poster, nemlig:

a) værdien af lagerbeholdningerne ved begyndelsen af høståret;

b) udgifter afholdt ved køb i det pågældende høstår;

c) omkostninger ved køb og salg, opmagasinering og udtagning fra magasin;

d) omkostninger ved nødvendig tørring;

e) omkostninger ved oplagring;

f) eventuelle denatureringsomkostninger;

g) omkostninger ved transport, nødvendiggjort senere end interventionsorganets overtagelse af kornet.

5 Det fremgår af dette system, at hvert led i interventionsproceduren mellem købet og den endelige afhændelse af kornet skal være dækket af de faste eller faktiske beløb, der svarer til de nævnte syv poster;

ved at foreskrive brug af et fast beløb eller af det kriterium, at udgifterne skal være nødvendiggjorte, eller en kombination heraf, tilstræber forordningen, at fonden, uanset medlemsstaternes vurderingsmargen, ikke skal bære de økonomiske følger af en uhensigtsmæssig forvaltning af interventionen i medlemsstaten.

6 Litra g) lyder således:

»de totale omkostninger ved transport, nødvendiggjort senere end interventionsorganets overtagelse, og foretaget under betingelser, der står i forhold,

særligt, til transportens nødvendighed, hvilket bestemmes i henhold til den [såkaldte forvaltningskomitéprocedure]; dette beløb omfatter omkostninger ved indlægning og udtagning af magasin, forårsaget ved denne transport, beregnet som fastsat i litra c);«

for at kunne opføre udgifterne under litra g) kræves det for det første, at transporten er nødvendiggjort, og for det andet, at denne nødvendiggjorte transport har fundet sted under betingelser, Kommissionen fastsætter efter udtalelse fra forvaltningskomiteen.

7 Omkostningerne ved en transport, der er udført senere end interventionsorganets overtagelse, skal i det omfang, den ikke opfylder disse to betingelser, ikke bæres af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget;

post e), der skal dække oplagringsomkostningerne for samtlige mængder korn, som interventionsorganet har oplagret, er hverken efter sin ordlyd eller efter den af Kommissionen anførte beregningsmetode egnet til at dække omkostningerne ved en transport, der ikke opfylder betingelserne efter litra g);

hvis det faste beløb i litra e) også skulle omfatte lejlighedsvise omkostninger ved en transport, der ikke var nødvendiggjort i den i litra g) anførte forstand, måtte medlemsstaten kunne forudansætte den gennemsnitlige mængde korn, som skulle transporteres, antallet af transporter, den kørte strækning samt omkostningerne for i henhold til forordningens artikel 5, stk. 2 at kunne give Kommissionen de oplysninger, der er relevante for beregningen af det nævnte faste beløb;

Kommissionen har fortolket litra e) fejlagtigt ved i den anfægtede beslutning at anføre, at de pågældende transportomkostninger ansås for dækket ved betalingen af bestemmelsens faste beløb, og ved i retsmødet at anføre, at det påhvilede Forbundsrepublikken Tyskland at medtage disse omkostninger i de oplysninger, som den forelægger Kommissionen i medfør af artikel 5, stk. 2.

8 Uanset den nævnte fejlagtige begrundelse må der henses til den begrundelse, Kommissionen har anført under sagen, nemlig at kun »transport, der står i forbindelse med den fælles forvaltning af markedet, eller som er opstået som følge af objektive ændringer i markedssituationen«, kan godtgøres i henhold til litra g).

9 Det fremgår såvel af affattelsen af litra g) som af Kommissionens erklæring ved forordningens udstedelse, at den påtænkte efter at have hørt forvalt-

ningskomiteen at vedtage almindelige regler »der på forhånd fastlægger, hvornår transport kan finde sted«;

10 Selv om det hører under Kommissionens kompetence efter høring af forvaltningskomiteen at udstede almindelige regler med henblik på at afgrænse de tilfælde, der falder ind under litra g), hvilket skal ske ud fra det mål, den har sat sig, skal dette ske på forhånd, således at medlemsstaterne har mulighed for at anlægge deres respektive ordninger;

i mangel af almindelige regler kan Kommissionen ikke bestemme, at en given transport ikke har været nødvendiggjort, alene fordi den har fundet sted som følge af opsigelser af lejemål, forudsat det i staten anvendte oplagringssystem, der tillader sådanne opsigelser, er økonomisk velbegrundet i betragtning af de særlige omstændigheder ved interventionen og dennes forbindelse med valutasituationen.

11 Ligeledes påhviler det Kommissionen efter høring af forvaltningskomiteen at undersøge, om litra g)'s anden betingelse er opfyldt, navnlig om den valgte måde for transporten af kornet og den tilbagelagte strækning medfører unødvendige udgifter for fonden.

12 Det fremgår ikke af affattelsen af litra g), at ansøgningen om anerkendelse af, at transporten er nødvendiggjort, skal ske, før den finder sted.

13 Dersom ansøgningen indgives efter transporten, løber medlemsstaten den risiko, at Kommissionen efter høring af forvaltningskomiteen træffer afgørelse om, at den pågældende transport af korn enten ikke var nødvendig, eller kunne være blevet foretaget på mere økonomisk vis;

selv om intet forhindrede Kommissionen i, efter høring af forvaltningskomiteen, at træffe afgørelse om, at dens forudgående tilladelse i almindelighed var nødvendig, kunne den ikke, når en sådan regel ikke var udstedt, afvise en anmodning, alene fordi den var indgivet efter transporten, så meget mere som Kommissionen ved at opfordre Forbundsrepublikken Tyskland til at samle sine ansøgninger kvartalsvis eventuelt halvårligt i det mindste fremkaldte det indtryk, at en ansøgning om overtagelse fremsat efter transporten kunne imødekommes;

hertil kommer, at Kommissionen den 14. maj 1971 havde truffet beslutning, der, efter at en transport havde fundet sted, anerkendte, at denne havde været nødvendiggjort som følge af en opsigelse af lejemål, hvorfor det således efter transporten er muligt at efterprøve, hvad omkostningerne omfatter, for at afgøre om det drejer sig om nødvendiggjorte omkostninger.

14 Den omtvistede beslutning vil derfor være at annullere.

15 I henhold til artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der ikke får medhold, til at afholde sagsomkostningerne;

da Kommissionen ikke har fået medhold i sine indsigelser, må den dømmes til at afholde sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den beslutning fra Kommissionen, som blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelse af 20. marts 1975, annulleres.**

2. **Kommissionen for De europæiske Fællesskaber tilpligtes at bære sagens omkostninger.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. maj 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident