In de zaak 47-75

BONDSREPUBLIEK DUITSLAND, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigden M. Seidel en K. Winkel, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland, avenue de l'Arsenal 20-22,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf, als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, bâtiment CFL, Place de la Gare,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van een beschikking van de Commissie betreffende de overneming van transportkosten voor de overslag van granen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher en A. O'Keeffe, Kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Trabucchi
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten en de door partijen tijdens de schriftelijke behandeling voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

De afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de

Landbouw (EOGFL) heeft tot taak de interventies ter regulering van de landbouwmarkten in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten te financieren ('s Raads verordening nr. 729/70, artikelen 1 en 3, PB nr. L 94, blz. 13).

Voor de graansector werden de algemene uitvoeringsbepalingen door de Raad vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 787/69 (PB nr. L 105, blz. 4).

Daar de eventueel door de interventies ontstane verliezen door het EOGFL moeten worden gefinancierd, heeft deze verordening volgens de vierde overweging van haar considerans ten doel, „een forfaitaire methode voor de wijze van vergoeding van deze verliezen [vast te stellen], rekening houdend ... met het feit dat een aantal kosten niet geharmoniseerd zijn."

Artikel 4, lid 1 bevat een lijst van de kosten die ten laste van het EOGFL komen. De letters e) en g) van dit artikel luiden als volgt:

„De ... rekening" van het EOGFL „wordt gedebiteerd

e) voor het totale bedrag van de door opslag veroorzaakte kosten, berekend aan de hand van een forfaitair bedrag per eenheid gewicht/duur, dat bepaald wordt overeenkomstig artikel 5, lid 2;

g) voor het totale bedrag van de kosten die worden veroorzaakt door vervoer dat noodzakelijk is geworden na overneming door het interventiebureau en dat plaatsvond onder voorwaarden die met name betrekking hebben op de noodzaak van dit vervoer en die overeenkomstig de procedure van artikel 26 van verordening nr. 120/67/EEG of artikel 26 van verordening nr. 359/67/EEG dienen te worden vastgesteld; dit bedrag omvat de door dit vervoer veroorzaakte kosten, berekend zoals sub c), voor de opslag in en de uitslag uit het pakhuis."

Bij de vaststelling van deze verordening verklaarde de Commissie dat zij met betrekking tot de onder letter g) vallende kosten voornemens was algemene regels te geven „waarin vooraf de gevallen worden bepaald waarin het betrokken vervoer kan worden verricht; dit mag niet de mogelijkheid uitsluiten het vervoer ook in niet door deze algemene regels voorziene gevallen toe te staan".

Tot dusver is geen enkele algemene regel vastgesteld ter bepaling van de gevallen waarvoor letter g) geldt.

In de Bondsrepubliek Duitsland worden de door het interventieburau opgekochte granen niet opgeslagen in staatsdepots, maar bij particuliere depothouders, op grond van privaatrechtelijke contracten die met inachtneming van een termijn van zes maanden kunnen worden opgezegd.

Naast de gebruikelijke overslagen om de pakhuizen vrij te maken voor de opslag van de nieuwe oogst, zijn er ook overslagen die noodzakelijk zijn ten gevolge van de opzegging van het contract door de depothouder; deze opzegging wordt in de regel ingegeven door de wens de opslagcapaciteit rendabel te exploiteren.

Zo werd in de tweede helft van 1970 in de Bondsrepubliek Duitsland 4 030 ton graan op grond van opzeggingen van de opslagcontracten overgeslagen. Nadat de Bondsrepubliek Duitsland na het transport bij de Commissie een verzoek tot vergoeding van de overslagkosten had ingediend, stelde de Commissie op advies van het Comité van beheer, in de overweging dat het in Nordrhein-Westfalen verrichte transport door opzegging van het opslagcontract was veroorzaakt, vast, dat voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 787/69 het transport van 4 030 ton in Nordrhein-Westfalen „noodzakelijk" was (beschikking van 14 mei 1971, bijlage 2 bij het verzoekschrift).

Op grond van opzeggingen door particuliere depothouders moest in het tijdvak van 1971 tot 1974 49 685 ton graan worden overgeslagen.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland verzocht de Commissie na elke overslag om vergoeding van de overslagkosten.

Tijdens de vergadering van het Comité van beheer voor granen op 22 april 1971, waarin de ontwerp-beschikking van de Commissie van 14 mei werd besproken, verklaarde de vertegenwoordiger van de Commissie zich tegenover de vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland in beginsel akkoord, dat de kosten die het Duitse interventiebureau voor de overslag maakte, één keer per kwartaal aan de Commissie zouden worden meegedeeld. Ingeval in een kwartaal slechts weinig overslagen plaatsvonden, zou van een kwartaalmelding worden afgezien en in plaats daarvan een maal per half jaar melding worden gemaakt.

Op aandrang van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland de verzoeken af te handelen, legde de Commissie op 5 september 1972 een ontwerp-beschikking voor aan het Comité van beheer voor granen, dat volgens de voorgeschreven procedure moest worden gehoord. Volgens dit ontwerp moesten de beide tot dusver ingediende verzoeken van de regering van de Bondsrepubliek Duitsland worden ingewilligd. Er werd echter geen beschikking vastgesteld.

De regering van de Bondsrepubliek Duitsland maakte een overzicht van alle tot dan toe gedane verzoeken en verzocht de Commissie op 10 juli 1974 nog eens per telex om een beschikking. De Commissie legde daarop het beheerscomité voor granen op 16 juli 1974 opnieuw een ontwerp-beschikking voor. Ook ingevolge dit ontwerp zouden de verzoeken worden ingewilligd, maar het werd van de agenda van de vergadering van 1 augustus 1974 afgevoerd, om eerst een bilaterale discussie tussen de diensten van de Commissie en der Duitse diensten mogelijk te maken. Bij deze besprekingen lieten de diensten van de Commissie aan de ambtenaren van de Bondsregering weten, dat de verzoeken tot vergoeding der kosten zouden worden afgewezen, daar deze telkens vóór de overslag hadden moeten worden gedaan.

De regering van de Bondsrepublik Duitsland diende daarop voor een nog te verrichten overslag van 2 175 ton graan op 23 september 1974 vooraf een verzoek in.

De Commissie plaatste de Duitse verzoeken nogmaals op de agenda van het Comité van beheer voor granen. Tijdens de vergaderingen van 21 november en 5 december 1974 betoogde zij dat de verzoeken tot vergoeding van overslagkosten overeenkomstig letter g) vóór de overslag moesten worden ingediend. Voorts verklaarde zij, dat de door de overslag ten gevolge van de opzegging van het opslagcontract ontstane kosten waren afgedaan door de aan de Lid-Staten ingevolge letter e) verstrekte forfaitaire bedragen. De vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek bestreed deze stelling uitdrukkelijk.

Bij brief van 20 maart 1975 deelde de heer Borschette, lid van de Commissie, de bondsminister van Buitenlandse Zaken het volgende mee:

„De Commissie heeft ... als volgt beschikt:

1. De overslagkosten die op grond van opzeggingen van opslagcontracten zijn ontstaan, kunnen niet door het EOGFL worden overgenomen. Daar het om de lopende administratie van de interventievoorraden gaat, worden de door de overslag ontstane kosten door het in artikel 4, lid 1, sub e) genoemde forfaitaire bedrag gedekt. Artikel 4, lid 1, sub g) vindt derhalve geen toepassing.
2. De na het transport door Uw regering ingediende verzoeken tot vergoeding door het EOGFL van de na de overneming door het interventieburau noodzakelijk geworden overslagkosten zijn bovendien ongegrond."

Bij op 27 mei 1975 ter griffie van het Hof ingeschreven verzoekschrift stelde de Bondsrepubliek op grond van artikel 173

EEG-Verdrag beroep tot nietigverklaring van deze beschikking van de Commissie in.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten af te zien van instructiemaatregelen.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:
- beschikking nr. 75/023200 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 20 maart 1975 betreffende de financiering van de overslag van interventiegraan wegens opzegging van opslagfaciliteiten, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 787/69, nietig te verklaren, voor zover de overneming van overslagkosten wegens opzegging van opslagfaciliteiten werd geweigerd,
- de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage,
- het beroep te verwerpen,
- verweerster te verwijzen in de proceskosten.

III — Middelen en argumenten van Partijen

A — Schending van artikel 4, lid 1, sub g)

Afbakening tussen de onder letter e) en de onder letter g) vallende kosten

De *Bondsrepubliek Duitsland* is van mening dat uit genoemde verordening nr. 729/70 volgt dat de Gemeenschap de kosten, ontstaan bij de overneming van de waren in interventie, volledig draagt.

Het op grond van letter e) voor de Lid-Staten berekende forfaitaire bedrag dekt uitsluitend de kosten die uit een normale opslag voortvloeien. De normale opslag in de zin van deze bepaling heeft betrekking op het verblijven van de waar in een bepaald depot zonder dat zij getransporteerd wordt.

Uit een door de diensten van de Commissie voor de berekening van de forfaitaire bedragen opgesteld werkdocument dat door de Bondsregering wordt geproduceerd, blijkt, dat slechts rekening wordt gehouden met de kosten die, zoals bij voorbeeld de kosten voor depothuur, controle van de waar, financiering en verzekering de niet-getransporteerde waar betreffen. Deze documenten geven een uitputtende opsomming van de factoren die voor de forfaitaire bedragen beslissend zijn. Een post voor overslag, met name op grond van „opzegging door de depothouder" komt in deze opsomming niet voor.

Volgens de tekst van letter g) valt elke overslag en daarmee ook de overslagkosten, die uit een opzegging door de depothouder voortvloeien, onder deze bepaling.

De Bondsrepubliek Duitsland verwijst naar de voorgeschiedenis van de bestreden beschikking en naar de verklaring die de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 787/69 heeft afgelegd. Uit het daarin geuite voornemen van de Commissie de gevallen van een noodzakelijk transport vooraf vast te leggen, blijkt dat de Commissie in de eerste plaats aan „normale" transporten in het kader van de lopende administratie van het depot heeft gedacht. Daar algemene regels van de Commissie ontbreken, is een uitlegging van letter g) waardoor de Lid-Staten in een groot aantal gevallen zouden worden beroofd van de mogelijkheid op vergoeding der transportkosten, ongeoorloofd.

De bewoordingen van letter g) en nog duidelijker de hierover afgelegde verklaring van de Commissie wijzen er immers op dat het oorspronkelijk de bedoeling was de noodzaak van transport voor een

aantal typische gevallen in het algemeen te erkennen. De onderhavige gevallen zouden dan een algemene oplossing hebben gevonden en het Comité van beheer zou in dit opzicht van routinearbeid kunnen worden bevrijd.

In 1971 beschikte de Commissie reeds over voldoende ervaring met de in Duitsland toegepaste interventieprocedure in de sector granen. In de jaren 1968 en 1969 werden bij de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 787/69 de werkelijke omstandigheden en de juridische vorm van het interventiemechanisme in de afzonderlijke Lid-Staten intensief onderzocht.

De *Commissie* antwoordt dat uit verordening nr. 729/70 niet in het algemeen volgt dat de Gemeenschap volledig de uit de overneming der waren in interventie ontstane kosten draagt. Integendeel, alleen de interventies die in overeenstemming met de gemeenschapsbepalingen plaatsvonden, worden gefinancierd.

De transporten van de Bondsrepubliek ten gevolge van de opzegging door de depothouders voldoen op het eerste gezicht aan de voorwaarden van letter g). Het begrip „transportnoodzaak" moet echter niet worden gezien uit het oogpunt van de contractuele verplichting van het interventiebureau, maar alleen in het licht van zin en doel van deze bepaling.

Uit het doel van letter g) volgt, dat slechts transporten kunnen zijn bedoeld die het gevolg zijn van maatregelen van het gemeenschappelijk marktbeheer en die voortvloeien uit objectieve wijzigingen van de marktsituatie. Door deze bepaling moet worden gewaarborgd dat buitengewone verplaatsingen van waren ook tijdens de interventie-opslag mogelijk blijven, indien buitengewone omstandigheden zulks vereisen.

De Commissie beklemtoont dat het in de onder g) genoemde gevallen niet in de eerste plaats om een forfaitair bedrag, maar om een communautaire financiering van de daadwerkelijk gemaakte kosten gaat, en dat in de tweede plaats de procedure van het beheerscomité wordt genoemd. Zij concludeert daar uit dat slechts buitengewone gevallen van transport in aanmerking kunnen komen, die voortvloeien uit de toepassing van communautaire maatregelen van marktbeheer. De opvatting van de Bondsrepubliek Duitsland zou de beslissing van het Comité van beheer tot een zuivere formaliteit maken.

Het in letter e) genoemde forfaitaire bedrag dekt daarentegen de kosten die uit een normale opslag ontstaan.

Wanneer een Staat opslagruimte bij particuliere depothouders besluit te huren, dan moet eveneens rekening worden gehouden met het transport dat noodzakelijk is doordat een voor beperkte duur afgesloten huurcontract komt te vervallen of doordat een depothouder het contract opzegt.

De voor één geval geldende beschikking van 14 mei 1971 werd destijds genomen, omdat de Commissie ervan uitging dat de betrokken opzeggingen van opslagcontracten volledig buitengewone gebeurtenissen waren, die niet meer in het kader van het lopende depotbeheer door het inteventiebureau vielen.

Eerst de latere ontwikkeling toonde aan, dat het in werkelijkheid ging om bij het Duitse systeem van interventie-opslag gebruikelijke en daaraan inherente warenbewegingen. Uit de beschikking van 14 mei 1971, een voor één geval geschapen precedent, dat bovendien nog plaatsvond op een tijdstip waarop nog niet voldoende ervaring was opgedaan, kan geenszins worden geconcludeerd tot een „constante administratieve praktijk" van de Commissie.

Zolang de opslagcontracten een dergelijke opzeggingsclausule bevatten, zijn zulke transporten onvermijdelijk bij het door verzoekster toegepaste opslagsysteem.

Het feit dat in de werkdocumenten van de Commissie onder de afdeling „opslagkosten" geen speciale post voor „overslagkosten" is opgenomen, betekent niet dat deze kosten niet door het forfaitaire bedrag worden gedekt. Naar haar aard kan de verdeling van het forfaitaire bedrag slechts de voornaamste elementen voor de berekening beknopt aangeven. Het forfaitaire bedrag voor de opslagkosten van letter e) moet worden gezien als een soort vergaarbak voor alle niet gespecificeerde opslagkosten.

Tijdstip, waarop het verzoek moet worden ingediend

Volgens de *Bondsregering* blijkt noch uit de bewoordingen noch uit de ontstaansgeschiedenis van de bepaling van letter g) dat het verzoek tot overname van de transportkosten vóór de overslag moet worden ingediend.

Het feit dat luidens de bepaling het transport moet voldoen aan de gestelde „voorwaarden" doet niet af aan deze uitlegging. De materiële modaliteiten kunnen zowel voor als na het transport worden gecontroleerd. Voor zover het om andere voorwaarden gaat, vereist het beginsel van goede wetgeving, dat deze vooraf op algemene wijze worden vastgelegd; het is vaak zelfs gemakkelijker de noodzaak van een overslag achteraf te boordelen dan voordien. De indiening van het verzoek *a posteriori* gaat dan ook geenszins in tegen de gemeenschapsbelangen.

De *Commissie* meent dat het verzoek vóór het transport moet worden ingediend. Een echte beoordelingsmogelijkheid en een werkelijke beslissingsbevoegdheid bestaan voor de Commissie en het Comité van beheer alleen, wanneer zij nog niet voor een voldongen feit worden geplaatst, waardoor elke mogelijkheid van beïnvloeding van de modaliteiten wordt uitgesloten en slechts een globale toestemming of afwijzing van de noodzaak van het transport mogelijk is.

Het is niet uitgesloten, criteria voor de noodzaak van een dergelijk transport en voor de voorwaarden waaronder het moet worden verricht, op algemene wijze vast te stellen, om niet in elk afzonderlijk geval een beschikking te hoeven nemen. Daar dit tot dusver niet is gebeurd, moet het echter bij individuele beschikkingen blijven.

In de praktijk staat in de transportvergunning, naast een termijn voor het transport, met name de plaats van bestemming. Ook kan zijn aangegeven dat de transportopdrachten moeten worden gegund via een inschrijvingsprocedure.

B — Schending van gerechtvaardigd vertrouwen

Volgens de *Bondsrepubliek* vormen het beginsel van de goede trouw en het verbod om te „venire contra factum proprium" een constant rechtsbeginsel, dat zowel het burgerlijk en handelsrecht als het internationale recht beheerst. Het lijdt geen twijfel dat ook de rechtsbetrekkingen tussen de Commissie en de Lid-Staten van genoemd beginsel doordrongen moeten zijn.

Het gedrag van de Commissie is in strijd met haar beschikking van 14 mei 1971. De door de Commissie zelf voorgestelde procedure van samenvatting en indiening a posteriori van de verzoeken moet minstens tot een controle van de noodzaak van de reeds verrichte overslag leiden, en niet tot een afwijzing op de in de beschikking vermelde gronden. De Commissie heeft voorts door de aard van de behandeling van de verzoeken, met name door tot tweemaal toe positieve voorstellen voor een beschikking aan het Comité van beheer voor te leggen, de Bondsregering in haar overtuiging gesterkt dat een voorafgaande indiening van het verzoek niet noodzakelijk is.

Het feit dat de Bondsrepubliek Duitsland sedert maart 1973 de opvatting van de juridische dienst van de Commissie kende, vermag de door haar geëiste rechtmatige

bescherming niet aan te tasten. Dat het Directoraat-generaal Landbouw aanvankelijk nog van een andere opvatting is uitgegaan, wordt met name aangetoond door het feit dat het nog op 16 juli 1974 het Comité van beheer voor granen een ontwerp-beschikking heeft voorgelegd waarbij de verzoeken van de Bondsrepubliek Duitsland werden ingewilligd.

Verzoekster heeft de volledige rechtsopvatting van de Commissie eerst vernomen bij de beschikking die hier in geding is.

De *Commissie* betwijfelt of het beginsel van bescherming van vertrouwen in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten in gelijke mate toepasselijk kan zijn als in de betrekkingen tussen de Gemeenschap of de Lid-Staten enerzijds en de individuen anderzijds.

In het algemeen nemen de Lid-Staten in een of andere vorm deel aan het optreden van de gemeenschapsinstellingen. Zij zijn derhalve door hun voortdurend contact met het gemeenschapsgezag veel beter op de hoogte van de komende ontwikkelingen dan een particulier kan zijn.

Uiterlijk in maart 1973 had verzoekster moeten weten dat de Commissie haar vroegere opvatting niet langer zou handhaven. Vanaf dit tijdstip kon derhalve van goede trouw wat betreft de voortzetting van de voordien als juist beschouwde praktijk geen sprake meer zijn. In de ontwerpbeschikking die op de agenda van de vergadering van het Comité van beheer voor granen van 1 augustus 1974 werd geplaatst wordt weliswaar de opvatting van de Bondsregering gevolgd, maar de diensten van de Commissie hebben niettemin hun bezwaren op dit punt geuit, hetgeen ertoe leidde, dat dit ontwerp helemaal niet ten gronde is besproken.

Inderdaad, verschillende diensten van de Commissie hebben afwijkende opvattingen inzake de betrokken kwesties verdedigd; verzoekster, die de procedure voor de totstandkoming van een beschikking van de Commissie kent, had echter moeten weten, dat het probleem tussen de diensten nog niet definitief was opgelost en dat zij ook in het algemeen niet kon afgaan op de ontwerp-beschikking van een dienst, te minder daar de tegengestelde opvatting van een andere dienst haar bekend was.

C — Noodzaak van het transport

Subsidiair stelt de *Bondsrepubliek Duitsland* dat zelfs indien de uitleg van de Commissie juist is, de betrokken overslag het gevolg was van maatregelen van gemeenschappelijk marktbeheer.

In de jaren 1968 en 1969 was de in de Bondsrepubliek opgeslagen hoeveelheid interventiegraan plotseling gestegen tot boven de 2,7 miljoen ton. Deze ontwikkeling werd tegengegaan door verschillende exportbevorderende maatregelen van de Gemeenschap, met name ook door leveringen in het kader van de voedselhulp. Daardoor werden talrijke depots grotendeels geruimd. Daar destijds geen spoedige bevoorrading van deze depots te verwachten was, zegden de depothouders hun contracten op, om hun depots met andere waren rendabeler te maken.

De door de Bondsrepubliek geproduceerde cijfers maken duidelijk dat in de jaren waarin grote hoeveelheden interventiegraan werden verkocht, het aantal opzeggingen van opslagcontracten eveneens hoog was en omgekeerd.

De *Commissie* betwijfelt, of er een causaal verband bestaat tussen de verkoop van grote hoeveelheden interventiegraan en het aantal opzeggingen. De vaststelling dat een als gevolg van een opzegging verricht transport aan een maatregel van marktbeheer is toe te schrijven, zou integendeel hoogstens voor een afzonderlijk geval kunnen opgaan, wanneer bij voorbeeld op grond van een inschrijving voor export wegens voedselhulp een bepaald depot zó ver wordt leeggeruimd, dat er nog slechts een kleine hoeveelheid

overblijft die een overslag om rationele redenen passend doet lijken.

In dit verband wijst de Commissie erop, dat zij in 1969 het transport van in totaal meer dan een miljoen ton interventiegraan „noodzakelijk" heeft verklaard, om de depots voor de nieuwe oogst te ontlasten.

IV — Mondelinge Behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 5 februari 1976 gehoord.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 26 februari 1976 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Bondsrepubliek Duitsland op 27 mei 1975 beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van de bij brief van 20 maart 1975 meegedeelde beschikking van de Commissie, houdende afwijzing van het verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland om in de zin van artikel 4, lid 1, sub g), van verordening (EEG) nr. 787/69 (PB nr. L 105, blz. 4) de noodzaak van enkele graantransporten te doen vaststellen;

2 dat van 1971 tot 1974 in de Bondsrepubliek Duitsland jaarlijks gemiddeld 2,5 miljoen ton graan die door het Duitse interventiebureau ter uitvoering van de verplichting ingevolge basisverordening nr. 120/67/EEG in de sector granen was aangekocht, op grond van privaatrechtelijke contracten in particuliere depots werd opgeslagen;

dat van deze hoeveelheden jaarlijks gemiddeld 12 500 ton moest worden omgeslagen wegens deugdelijke beëindiging, met inachtneming van een opzegtermijn van 6 maanden, van het opslagcontract door het pakhuisbedrijf;

dat aan deze opzeggingen in het algemeen economische motieven, met name het rendabel exploiteren van de opslagruimte, ten grondslag lagen;

3 Overwegende dat de regering van de Bondsrepubliek Duitsland na de opslagmutaties een verzoek bij de Commissie had ingediend tot overneming van de overslagkosten overeenkomstig artikel 4, lid 1, sub g), van verordening nr. 787/69;

dat de Bondsrepubliek Duitsland eerst bij brief van 20 maart 1975 op de hoogte werd gesteld van de beschikking der Commissie waarbij de noodzaak van deze transporten in de zin van letter g) niet werd erkend,

1. daar deze transporten tot de maatregelen van de lopende administratie van de interventiebureaus behoorden en de desbetreffende kosten werden gedekt door het in artikel 4, lid 1, sub e), bedoelde forfaitaire bedrag,

2. daar het verzoek tot erkenning van de noodzaak der transporten vóór de overslag had moeten worden ingediend;

4 Overwegende dat luidens de vierde overweging bij verordening nr. 787/69 een forfaitaire methode voor de vergoeding van de eventueel door de interventie veroorzaakte verliezen dient te worden vastgesteld, rekening houdend met de beoordelingsmarge waarover de Lid-Staten in het kader van de communautaire regeling beschikken, alsmede met het feit dat een aantal kosten niet geharmoniseerd zijn;

dat artikel 2, sub a), der verordening bepaalt dat de door de interventiebureaus geleden nettoverliezen voor financiering door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, in aanmerking komen;

dat ingevolge artikel 3, lid 1, sub a), voor de toepassing van voornoemde bepaling de interventiebureaus voor elk verkoopseizoen een rekening opstellen die wordt gedebiteerd voor de volgende zeven, in artikel 4, lid 1, genoemde elementen:

a) de waarde van de graanvoorraden aan het begin van het verkoopseizoen;

b) uitgaven voor aankopen tijdens het betrokken verkoopseizoen;

c) kosten die bij aankoop en verkoop ontstaan door opslag in en uitslag uit het pakhuis;

d) kosten van eventueel noodzakelijke droging;

e) opslagkosten;

f) eventuele denatureringskosten;

g) kosten van noodzakelijk vervoer na overneming door het interventiebureau;

5 Overwegende dat blijkens deze regeling elke fase van de interventieprocedure tussen de aankoop en het uiteindelijk van de hand doen der granen moet

worden gedekt door hetzij forfaitaire, hetzij reëel berekende bedragen, die overeenkomen met deze zeven elementen;

dat, door uit te gaan van een forfaitair bedrag of van het criterium van de noodzaak der uitgaven, of van een combinatie van deze beide, de verordening beoogt te verzekeren dat, niettegenstaande de beoordelingsmarge waarover de Lid-Staten beschikken, het Fonds niet de financiële consequenties van een gebrekkige toepassing van de interventieprocedure door de Lid-Staat heeft te dragen;

6 Overwegende dat letter g) luidt als volgt:

„... het totale bedrag van de kosten die worden veroorzaakt door vervoer dat noodzakelijk is geworden na overneming door het interventiebureau en dat plaatsvond onder voorwaarden die met name betrekking hebben op de noodzaak van dit vervoer en die overeenkomstig de [zogenaamde beheerscomité-] procedure ... dienen te worden vastgesteld; dit bedrag omvat de door dit vervoer veroorzaakte kosten, berekend zoals sub c), voor de opslag in en de uitslag uit het pakhuis";

dat, om uitgaven onder letter g) te kunnen brengen, derhalve ten eerste het vervoer noodzakelijk moet zijn geworden en ten tweede het noodzakelijk geworden vervoer moet plaatsvinden onder voorwaarden die door de Commissie, na advies van het Comité van beheer, dienen te worden vastgesteld;

7 Overwegende dat de kosten van een vervoer dat na de overneming door het interventiebureau is verricht, niet behoeven te worden gedragen door het Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, voorzover het vervoer niet voldoet aan deze beide voorwaarden;

dat element e), dat dient ter dekking van de opslagkosten van de door het interventiebureau in totaal opgeslagen hoeveelheden graan, noch naar de letter noch volgens de door de Commissie uiteengezette berekeningsmethode de kosten omvat van een transport dat niet voldoet aan de voorwaarden van letter g);

dat, ten einde de Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 2, der verordening passende gegevens te kunnen verstrekken voor de berekening van het voor element e) gehanteerde forfaitaire bedrag hetwelk dan eveneens de kosten van een in de zin van letter g) niet noodzakelijk transport zou omvatten, de Lid-Staat de gemiddelde hoeveelheid te vervoeren graan, het aantal transporten, het afgelegde traject en de kosten tevoren zou moeten kunnen ramen;

dat, waar de Commissie in de bestreden beschikking heeft verklaard dat de betrokken transportkosten door het sub e) genoemde forfaitaire bedrag werden gedekt, en ten processe heeft betoogd dat de Bondsrepubliek Duitsland deze kosten had behoren op te nemen in de gegevens die zij de Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 2, verstrekt, zij aan deze bepaling een onjuiste uitleg heeft gegeven;

8 Overwegende dat, ook al is deze motivering onjuist, toch nog dient te worden ingegaan op de door de Commissie ten processe verkondigde mening dat „alleen transporten die het gevolg zijn van maatregelen van gemeenschappelijk marktbeheer of die voortvloeien uit objectieve wijzigingen in de marktsituatie" voor vergoeding overeenkomstig letter g) in aanmerking kunnen komen.

9 Overwegende dat zowel uit de bewoordingen van letter g) als uit de verklaring van de Commissie bij de vaststelling der verordening blijkt dat de Commissie voornemens was, na raadpleging van het Comité van beheer, algemene regels vast te stellen „welke vooraf aangeven in welke gevallen het betrokken vervoer kan worden verricht";

10 Overwegende dat het weliswaar tot de bevoegdheid van de Commissie behoort om, na raadpleging van het Comité van beheer en uitgaande van het door haar gestelde doel, algemene regels voor een beperking van het toepassingsgebied van letter g) vast te stellen, maar dat zij dit dan tevoren moet doen, zodat de Lid-Staten hun stelsels zo nodig kunnen herzien;

dat bij ontbreken van algemene regels, de Commissie transporten niet reeds daarom als niet noodzakelijk kan beschouwen omdat zij het gevolg zijn van opzeggingen van huurcontracten, wanneer gelet op de bijzondere omstandigheden van de interventie en het verband hiervan met de monetaire situatie, het opslagsysteem in de Lid-Staat die dergelijke opzeggingen toelaat, economisch verantwoord is;

11 Overwegende dat het eveneens aan de Commissie staat om na raadpleging van het Comité van beheer te onderzoeken of aan de tweede voorwaarde van letter g) is voldaan, met name of de gekozen wijze van transport van het graan en het afgelegde traject voor het Fonds slechts noodzakelijke kosten meebrengen;

12 Overwegende dat uit de bewoordingen van letter g) niet volgt, dat het verzoek om erkenning van de noodzaak van het transport moet worden ingediend;

13 Overwegende dat, indien het verzoek na het transport wordt ingediend, de Lid-Staat het risico loopt dat de Commissie na raadpleging van het Comité van beheer beslist dat het transport van het betrokken graan niet noodzakelijk was of voordeliger had kunnen geschieden;

dat de Commissie na raadpleging van het Comité van beheer heel wel had kunnen bepalen dat in het algemeen haar voorafgaande toestemming nodig is, maar nu zij dit niet heeft gedaan, een verzoek niet kan afwijzen alleen omdat het na het transport is ingediend, temeer daar zij door de Bondsrepubliek Duitsland ertoe te brengen de verzoeken per kwartaal of eventueel per halfjaar te bundelen, althans de indruk heeft gewekt dat een verzoek om vergoeding ook na het transport nog zou kunnen worden ingewilligd;

dat bovendien de Commissie op 14 mei 1971 een beschikking heeft gegeven waarbij de noodzaak van een transport wegens huuropzegging achteraf werd erkend, zodat het mogelijk moet zijn na het transport nog te verifiëren of het bij de betrokken kostenelementen om noodzakelijke kosten gaat;

14 Overwegende dat de litigieuze beschikking mitsdien moet worden vernietigd;

15 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

dat nu verweerster in het ongelijk is gesteld, zij in de kosten moet worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **Vernietigt de bij brief van 20 maart 1975 aan de Bondsrepubliek Duitsland meegedeelde beschikking van de Commissie;**

2. Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vier mei negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 26 FEBRUARI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In haar beschikking van 20 maart 1975 heeft de Commissie verzoeken van de Bondsrepubliek Duitsland om de overslagkosten verband houdende met de opzegging van graanopslagcontracten in het tijdvak van 1 januari 1971 tot en met 31 december 1974 ten laste van het EOGFL te brengen, afgewezen. Bedoelde verzoeken berusten op artikel 4, letter g), van 's Raads verordening 787/69 betreffende de financiering van de interventieuitgaven op de interne markt in de sectoren granen en rijst (PB nr. L 105), volgens welke bepaling de rekening van het EOGFL, afdeling Garantie, wordt gedebiteerd „voor het totale bedrag van de kosten die worden veroorzaakt door vervoer dat noodzakelijk is geworden na overneming door het interventiebureau en dat plaatsvond onder voorwaarden die met name betrekking hebben op de noodzaak van dit vervoer en die overeenkomstig de procedure van artikel 26 van verordening nr. 120/67 EEG of artikel 26 van verordening nr. 359/67/EEG dienen te worden vastgesteld", welk bedrag „... de door dit vervoer veroorzaakte kosten [omvat], berekend zoals sub c, voor de opslag in en de uitslag uit het pakhuis".

Gehoord het Beheerscomité voor granen stelde de Commissie vast dat het overslaan van granen na opzegging van opslagcontracten geacht moest worden te zijn geschied in het kader van de normale gestie der Duitse interventiebureaus – die in de regel particuliere opslagruimte benutten, terwijl in de desbetreffende opslagcontracten ook gewoonlijk de bevoegdheid tot voorafgaande opzegging is voorzien –, zodat de uit dien hoofde gemaakte kosten vielen onder het forfaitaire bedrag bedoeld in artikel 4, lid 1,

1 – Vertaald uit het Italiaans.