

DOMSTOLENS DOM
10. september 1996 *

I sag C-61/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jörn Sack, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Oberregierungsrat Bernd Klope, Forbundsøkonomiministeriet, D-53107 Bonn, som befuldmægtiget, bistået af advokat Dietrich Ehle, Köln,

sagsøgt,

hvor der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den har givet bevilning til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling, selv om deres toldværdi lå under de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med det internationale arrangement vedrørende mejerisektoren, som Fællesskabet har indgået ved Rådets afgørelse 80/271/EØF af 10. december 1979 om indgåelse af de multilaterale aftaler, der er resultatet af handelsforhandlingerne 1973-1979 (EFT 1980 L 71, s. 1), og derved ikke har overholdt for det første pligten til samarbejde i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i bilag I, og artikel 6, litra a), i bilag II og III

* Processprog: tysk.

til arrangementet, for det andet forpligtelsen i henhold til artikel 3, stk. 1, i de tre nævnte bilag og for det tredje artikel 5-8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling (EFT L 188, s. 1) for så vidt angår de økonomiske forudsætninger for at meddele bevilling til toldproceduren,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (refererende dommer) og G. Hirsch samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. juli 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. maj 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. februar 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den har givet bevil-

ling til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling, selv om deres toldværdi lå under de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med det internationale arrangement vedrørende mejerisektoren, som Fællesskabet har indgået ved Rådets afgørelse 80/271/EØF af 10. december 1979 om indgåelse af de multilaterale aftaler, der er resultatet af handelsforhandlingerne 1973-1979 (EFT 1980 L 71, s. 1, herefter »arrangementet«), og derved ikke har overholdt for det første pligten til samarbejde i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i bilag I, og artikel 6, litra a), i bilag II og III til arrangementet, for det andet forpligtelsen i henhold til artikel 3, stk. 1, i de tre nævnte bilag og for det tredje artikel 5-8 i Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling (EFT L 188, s. 1) for så vidt angår de økonomiske forudsætninger for at meddele bevilling til told-proceduren.

- 2 Ved afgørelse 80/271 har Fællesskabet godkendt en række multilaterale aftaler, der er indgået inden for rammerne af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) i henhold til den erklæring, ministrene vedtog i Tokyo den 14. september 1973, herunder et arrangement vedrørende mejerisektoren.
- 3 Det fremgår af artikel 1 i arrangementet, at målsætningerne herfor er at opnå en udvidelse og en stadig større liberalisering af verdenshandelen med mejeriprodukter under så stabile markedsbetingelser som muligt på grundlag af gensidige fordele for eksport- og importlande samt at fremme den økonomiske og sociale udvikling i udviklingslandene.
- 4 Arrangementet finder anvendelse i sektoren for mejeriprodukter, der hovedsageligt omfatter følgende produkter: mælk og fløde, frisk eller konserveret, koncentreret eller sødet; smør, ost og ostemasse, samt kasein (artikel II).
- 5 Arrangementet pålægger deltagerne almindelige forpligtelser til udveksling af oplysninger og samarbejde (artikel III og IV), samt støtte til udviklingslandene

(artikel V). Der oprettes et internationalt råd for mejeriprodukter, sammensat af repræsentanter for alle deltagerne i arrangementet, der har til opgave at gennemføre dette (artikel VII).

- 6 Der er fastsat særlige bestemmelser i tre protokoller, der er knyttet til arrangementet, vedrørende henholdsvis visse former for mælkepulver (bilag I), mælkefedt (bilag II) og visse oste (bilag III). De tilknyttede protokoller udgør en integrerende del af arrangementet og er bindende for deltagerne, medmindre en deltager fremsætter et forbehold ved godkendelsen af aftalen, som deltagerne har samtykket i.
- 7 De tilknyttede tre protokoller, hvis bestemmelser praktisk er identiske, fastlægger først og fremmest forpligtelser for så vidt angår overholdelse af minimumspriser ved eksport af mejeriprodukter:
 - For hver deltager finder protokollerne anvendelse ved eksport af produkter, som »fremstilles eller forarbejdes på eget toldområde« (artikel 3, stk. 7, i bilag I, og artikel 3, stk. 6, i bilag II og III).
 - Deltagerne forpligter sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger, således at eksportpriserne for de udvalgte ledeprodukter ikke ligger under de minimumspriser, som gælder i medfør af den pågældende protokol, eller som senere er ændret af det udvalg, der er nedsat i henhold til arrangementet med henblik på gennemførelsen af protokollen, under hensyntagen dels til resultatet af arrangementets anvendelse, dels til udviklingen på det internationale marked (artikel 3 i hvert bilag).
 - Når deltagerne importerer de i protokollerne omhandlede produkter, forpligter de sig i særdeleshed til at samarbejde med henblik på at nå protokollens mål, hvad minimumspriser angår, og så vidt muligt at sørge for, at disse produkter ikke importeres til priser, som ligger under den toldværdi, der svarer til de foreskrevne minimumspriser; deltagerne forpligter sig ligeledes til velvilligt at overveje forslag om anvendelse af passende justerende foranstaltninger, hvis import til priser, som er uforenelige med minimumspriserne, udgør en trussel for

protokollernes anvendelse [artikel 6, stk. 1, litra a) og c), i bilag I, og artikel 6, litra a) og c), i bilag II og III].

- 8 Arrangementet trådte i kraft den 1. januar 1980 for de deltagere, som havde godkendt det på dette tidspunkt. For dem, som har godkendt det efter denne dato, er det trådt i kraft på datoen for deres godkendelse. Arrangementets gyldighedsperiode var oprindeligt tre år, men forlænges stiltiende for nye perioder på tre år, medmindre Det Internationale Råd for Mælkeprodukter træffer en anden beslutning. Fællesskabet fremsatte ikke forbehold, da det blev deltager i arrangementet.
- 9 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen i 1990 konstaterede, at visse medlemsstater ikke overholdt arrangementet, idet de gav bevilling til aktiv forædling af mejeriprodukter, der var importeret fra tredjelande, og hvis toldværdi lå under de priser, der fulgte af arrangementet. I telex af 8. november 1990 anmodede Kommissionen disse medlemsstater om at tilbagekalde de bevillinger, der var meddelt under disse omstændigheder. Forbundsrepublikken Tyskland afviste dette og gjorde bl. a. gældende, at produkter, der henføres til ordningen om aktiv forædling, ikke indgik i handelsomsætningen, at de fremstillede produkter genudførtes til tredjelande, som ikke nødvendigvis var deltager i arrangementet, og, generelt, at arrangementet ikke fandt anvendelse på transaktioner, der gennemføres inden for rammerne af ordningen om aktiv forædling.
- 10 Den 26. marts 1991 tilstillede Kommissionen den tyske regering en åbningsskrivelse, hvori den afviste denne fortolkning. Efter Kommissionens opfattelse finder arrangementet anvendelse på enhver indførsel af mejeriprodukter til lavere priser end minimumspriserne, også i forbindelse med ordningen om aktiv forædling. Den tilføjede, at artikel 5-8 i forordning nr. 1999/85 var til hinder for meddelelse af bevilling til henførelse under aktiv forædling af produkter med en toldværdi, der er lavere end den i arrangementet indeholdte minimumspris. I øvrigt medførte en sådan fremgangsmåde en fare for — såfremt disse produkter senere overgår til fri omsætning — en beskatning på grundlag af en toldværdi, der er uforenelig med arrangementet.

- 11 Den tyske regering afviste Kommissionens klagepunkter. I regeringens svar af 8. maj 1991 henviste den til, at den havde forelagt spørgsmålet om fortolkningen af arrangementet for det særlige udvalg, som Rådet har nedsat i henhold til EF-traktatens artikel 113 (herefter »Artikel 113-Udvalget«). Før end udvalget havde truffet en enstemmig afgørelse, var der ikke anledning til at gøre import af mejeriprodukter til Fællesskabets toldområde med henblik på aktiv forædling afhængig af, at produkternes værdi fastslås.
- 12 Den 3. februar 1993 tilstillede Kommissionen i henhold til traktatens artikel 169 den tyske regering en begrundet udtalelse, hvori den gentog alle sine klagepunkter. Den tyske regering har i meddelelse af 27. april 1993 på ny afvist disse. Kommissionen har derefter besluttet at anlægge denne sag.

Formaliteten

- 13 Den tyske regering har ganske vist ikke formelt fremsat en formalitetsindsigelse, men anfører dog i sit svarskrift, at Kommissionen burde have afventet Artikel 113-Udvalgets udtalelse, før den anlagde sagen. Efter regeringens opfattelse er dette udvalg netop blevet nedsat med henblik på at drøfte fortolkningen og anvendelsen af internationale aftaler og fastlægge Fællesskabets fælles holdning på dette punkt. Så længe udvalget ikke er nået frem til en samstemmende udtalelse, kan Kommissionen ikke anlægge en traktatbrudssag mod en medlemsstat for en formodet overtrædelse af en international aftale.
- 14 Det bemærkes hertil, at den tyske regerings udtalelse ikke er begrundet. Det fremgår af ordlyden af artikel 113, stk. 3, andet afsnit, at Artikel 113-Udvalgets opgave er at bistå Kommissionen i dens forhandlinger om told- og handelsaftaler. Udvalget har en rent rådgivende funktion.

- 15 I henhold til EF-traktatens artikel 155 påhviler det Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser og således for overholdelsen af en international aftale, som Fællesskabet har indgået, og som i henhold til traktatens artikel 228 er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne. Kommissionens korrekte gennemførelse af denne opgave forudsætter, at den kompetence, den har i henhold til traktatens artikel 169, og hvorefter den kan anlægge sag ved Domstolen, såfremt en medlemsstat tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler den i henhold til aftalen, ikke modvirkes. Kommissionens indbringelse af et søgsmål for Domstolen kan således ikke være afhængig af resultatet af drøftelser i Artikel 113-Udvalget, så meget desto mindre af, om udvalget forud herfor er nået frem til en samstemmende opfattelse mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen af de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig inden for rammerne af den pågældende internationale aftale.
- 16 I øvrigt skal det bemærkes, at det påhviler Domstolen inden for rammerne af dens kompetence til at fortolke de aftaler, Fællesskabet har indgået, at sikre, at de gennemføres ensartet inden for Fællesskabet (dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 14).

Realiteten

Første og tredje klagepunkt

- 17 Med første og tredje klagepunkt, som skal behandles først, har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland dels har overtrådt bestemmelserne i arrangementet, i henhold til hvilke deltagerne har forpligtet sig til så vidt muligt at sørge for, at de pågældende mejeriprodukter ikke importeres til priser, som ligger under den toldværdi, som svarer til de foreskrevne minimumspriser, og dels har overtrådt de fælles bestemmelser vedrørende ordningen om aktiv forædling.

Første klagepunkt

- 18 Til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen for det første anført, at arrangementet finder anvendelse på al samhandel mellem Fællesskabet og tredjelande, herunder på varer, der indføres og i Fællesskabet henføres under proceduren for aktiv forædling, og varer, der udføres eller genudføres efter forædling.
- 19 Den tyske regering har herimod anført, at varer, der indføres i Fællesskabet og henføres under proceduren for aktiv forædling, og varer, der udføres eller genudføres efter forædling, ikke omfattes af arrangementets anvendelsesområde, idet disse varer ikke kan betragtes som »indført« eller »udført« i arrangementets forstand.
- 20 Den tyske regerings opfattelse må på dette punkt forkastes.
- 21 I henhold til artikel 3, stk. 7, i bilag I, og artikel 3, stk. 6, i bilag II og III, gælder hver protokol for »eksport af de i nærværende protokols artikel 1 nævnte produkter, som fremstilles eller forarbejdes på eget toldområde«. Ingen af de tre tilknyttede protokoller indeholder begrænsninger i anvendelsesområdet for arrangementet for så vidt angår produkter, der udføres fra en deltagers toldområde efter forædling.
- 22 I arrangementet fastlægges forpligtelser for importlandene, og disse indeholder heller ikke begrænsninger for importerede produkter, der er henført under proceduren for aktiv forædling.

- 23 Arrangementet giver mulighed for dispensation fra de forpligtelser, det indeholder for så vidt angår tilsagnet om at overholde de minimumspriser, der er fastsat i henhold til aftalen. Men disse priser vedrører ikke varer, der på en kontraherende parts toldområde er henført under proceduren for aktiv forædling.
- 24 Ved siden af de udtrykkelige undtagelser giver arrangementet ikke mulighed for andre undtagelser end dem, der indrømmes på anmodning af en deltager i henhold til artikel 7 i hvert af bilagene af det udvalg, der er pålagt at overvåge anvendelsen af arrangementet. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen oplyst, at Fællesskabet ikke har anmodet om nogen form for dispensation.
- 25 Den tyske regerings opfattelse, hvorefter varer, der i Fællesskabet er henført under proceduren for aktiv forædling, ikke kan betragtes som »indført« eller »udført«, bekræftes i øvrigt heller ikke i Fællesskabets egen lovgivning.
- 26 Det fremgår klart af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1999/85, at selv ifølge fællesskabsretten betragtes varer, som ikke hidrører fra Fællesskabet, og som er henført under proceduren for aktiv forædling, som »indførsels«-varer. For så vidt angår de forædlingsprodukter, der er en følge af forædlingen, »genudføres« disse, eller de »udføres«, når de er fremstillet af ækvivalente varer (artikel 2 i forordning nr. 1999/85).
- 27 Selv om indførte varer under den såkaldte »suspensions«-ordning ikke pålægges importafgifter, bliver de — i modsætning til hvad den tyske regering har hævdet — dog ikke desto mindre bragt ind på Fællesskabets toldområde. Under drawback-ordningen finder proceduren for aktiv forædling dernæst anvendelse på varer, der allerede er overgået til fri omsætning i Fællesskabet.

- 28 Kommissionen har til støtte for det første klagepunkt for det andet anført, at forpligtelsen til at overholde de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med arrangementet, gælder for de deltagende staters import og eksport. Kommissionen indrømmer dog, at artikel 6 i hvert bilag i modsætning til artikel 3 ikke indeholder en ubetinget forpligtelse. Afsvækkelsen af forpligtelsen til at overholde minimumspriserne ved import beror på, at en deltager i arrangementet ikke altid er i stand til at forbyde import til priser, der ligger under minimumspriserne. I det foreliggende tilfælde giver fællesskabsretten imidlertid medlemsstaterne mulighed for at modsætte sig en sådan import.
- 29 Den tyske regering har bestridt denne fortolkning. Den har anført, at arrangementet ikke fastsætter nogen retlig forpligtelse til at overholde minimumspriserne ved import af mælkeprodukter. Artikel 6 i hvert af bilagene indeholder alene en forpligtelse til frivilligt samarbejde uden bindende karakter.
- 30 Ved fortolkningen af denne bestemmelse må der tages hensyn til formålet med arrangementet, den sammenhæng, artikel 6 indgår i, og den almindelige regel i folkeretten, hvorefter enhver aftale skal opfyldes af deltagerne i god tro (ovennævnte dom i Kupferberg-sagen, præmis 18).
- 31 Da formålet med arrangementet er at opnå en stabilisering af verdensmarkedet for mejeriprodukter i eksportørernes og importørernes gensidige interesse, kan Fællesskabet kun fortolke bestemmelserne heri på en måde, der fremmer opnåelsen af det tilsigtede formål.
- 32 Ved handel med mejeriprodukter mellem deltagerne er det principielt udelukket, at import med oprindelse i én af staterne kan foregå til priser, der ligger under minimumspriserne, når den deltager, hvorfra produktet stammer, påser, at de eksportører, der driver virksomhed på dens område, overholder disse forpligtelser.

- 33 Ved handel mellem deltagerne og lande, der ikke er deltagere i arrangementet, er de førstnævnte forpligtet til at sikre, at minimumseksportpriserne, der er fastsat i overensstemmelse med arrangementet, overholdes af de eksportører, der driver virksomhed fra deres område. Arrangementet har på dette punkt en generel rækkevidde: dens anvendelsesområde er på ingen måde begrænset alene til samhandel mellem deltagerne.
- 34 Erhvervsdrivende derimod, som udfører mejeriprodukter fra lande, der ikke deltager i arrangementet, og som derfor ikke er underkastet ordningen med minimumseksportpriser, kan udsætte anvendelsen af arrangementet for fare, såfremt de kan udføre produkterne til et deltagerland eller til Fællesskabet til priser, der ligger under minimumspriserne, uden at skulle frygte for konkurrence fra eksportører, der driver virksomhed fra deltagerlandenes område og derfor er forpligtet til at overholde minimumspriserne.
- 35 Formålet med artikel 6 i hver af de tilknyttede protokoller er netop at forpligte deltagerne til så vidt muligt at modsætte sig sådanne transaktioner. Derfor er der udtrykkeligt fastsat en oplysningspligt i artikel 6, stk. 1, litra b), i bilag I, og i artikel 6, litra b), i bilag II og III, for så vidt angår import fra ikke-deltagerlande.
- 36 Kommissionens fortolkning støttes i øvrigt af ordlyden af artikel 3, stk. 5, i bilag I. Ved denne bestemmelse indføres en udtrykkelig undtagelse fra overholdelsen af minimumspriserne ikke alene ved eksport, men også ved import af produkter, der er bestemt til foderbrug. Endvidere har parterne under forhandlingerne af arrangementet fundet det nødvendigt at indføre et stk. 2 til artikel 6 i bilag I, hvori det udtrykkeligt anføres, at stk. 1 i artikel 6 ikke finder anvendelse på import af denne type produkter, hvilket bekræfter stk. 1's bindende karakter.
- 37 I denne sammenhæng er formålet med udtrykket »så vidt muligt« i artikel 6, stk. 1, litra a), i bilag I, og i artikel 6, litra a), i bilag II og III, ikke at fritage deltagerne for den forpligtelse, bestemmelsen medfører, men at fritage en deltager for et eventuelt

ansvar i en situation, hvor denne trods de midler, den pågældende har til sin disposition, ikke kan forhindre, at mejeriprodukter indføres til dens område til en pris, der er lavere end de priser, der er fastsat i henhold til arrangementet. Dette er i øvrigt grunden til, at artikel 6, stk. 1, litra c), i bilag I, og artikel 6, litra c), i bilag II og III, bestemmer, at deltagerne samarbejder om indførelsen af justerende foranstaltninger med henblik på et fremtidigt forbud mod import, der gennemføres til priser, som er uforenelige med minimumspriserne, og som udgør en trussel for anvendelsen af de tilknyttede protokoller.

- 38 I denne sag har Kommissionen med rette gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har mulighed for at sikre, at arrangementet overholdes, idet forædling er betinget af en bevilling, der udstedes af medlemsstaten.
- 39 Kommissionen kan således med føje hævde, at artikel 6 i bilagene var til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland godkendte import af mejeriprodukter til priser, der lå under minimumspriserne, herunder import i forbindelse med proceduren for aktiv forædling.

Tredje klagepunkt

- 40 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at fællesskabslovgivningen vedrørende aktiv forædling var til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland meddelte bevillinger til denne toldprocedure: Når mejeriprodukterne ikke var importeret under overholdelse af de i overensstemmelse med arrangementet fastsatte minimumspriser, måtte de tyske myndigheder gå ud fra, at de økonomiske forudsætninger i artikel 5 og 6 i forordning nr. 1999/85 ikke var opfyldt. Forbundsre-

publikken Tyskland har derfor tilsidesat ikke blot bestemmelserne i arrangementet vedrørende minimumsimportpriser, men også den nævnte forordning.

- 41 Indledningsvis har den tyske regering anført, at en eventuel overtrædelse skal vurderes i lyset af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1), hvorved forordning nr. 1999/85 blev ophævet og erstattet, uanset at denne forordning først trådte i kraft den 1. januar 1994, dvs. flere måneder efter datoen for udløbet af den frist, der var indeholdt i Kommissionens begrundede udtalelse. Det følger nemlig af Domstolens faste praksis (jf. dom af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig og De Verenigde Zetmeelbedrijven »De Bijenkorf«, Sml. s. 1991), at ændringslove til en lovbestemmelse, i mangel af modstående bestemmelse, finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, som er opstået, mens den tidligere lov var gældende.
- 42 Denne opfattelse kan ikke lægges til grund. En sag, der er anlagt i medfør af traktatens artikel 169, kan kun støttes på den begrundelse og de anbringender, der allerede er fremført i den begrundede udtalelse (jf. bl. a. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 16). Det følger heraf, at spørgsmålet om der foreligger et traktatbrud under en sådan sag skal behandles i lyset af den fællesskabslovgivning, der var gældende på tidspunktet for udløbet af den frist, som Kommissionen havde givet den pågældende medlemsstat til at rette sig efter den begrundede udtalelse.
- 43 Den tyske regering har under alle omstændigheder afvist Kommissionens tredje klagepunkt. Den har for det første anført, at i modsætning til Kommissionens anbringende berøres fællesskabsproducenternes væsentlige interesser, som omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 1999/85, ikke af de omstridte bevillinger. Tværtimod kan fællesskabsproducenterne være interesseret i en forarbejdning eller bearbejdning under proceduren for aktiv forædling uden at være forpligtet til at overholde de minimumspriser, der er fastsat i henhold til arrangementet.

- 44 Artikel 5 i forordning nr. 1999/85 bestemmer, at medlemsstaternes toldmyndigheder meddeler bevilling til aktiv forædling, »såfremt proceduren ... kan bidrage til at tilvejebringe de mest gunstige vilkår for udførslen af forædlingsprodukter, uden at man herved berører fællesskabsproducenternes væsentlige interesser (økonomiske forudsætninger)«.
- 45 Under hensyn til det resultat, Domstolen er nået frem til ovenfor i præmis 39, findes det på dette punkt tilstrækkeligt at bemærke, at fællesskabsproducenternes væsentlige interesser nødvendigvis berøres, såfremt visse erhvervsdrivende, når arrangementet ikke har fastsat undtagelser, i en medlemsstat kan opnå bevilling til aktiv forædling for mejeriprodukter, der er indført til lavere priser end de minimumspriser, der følger af arrangementet, dvs. for produkter, der er indført til Fællesskabets toldområde i strid med de regler, som arrangementet netop har til formål at gennemføre »i såvel producenternes som forbrugernes samt i såvel eksportørernes som importørernes interesse« (arrangementets præambel).
- 46 Den tyske regering har for det andet anført, at de økonomiske forudsætninger, der angives i forordning nr. 1999/85, er opfyldt. Den har henvist til, at disse forudsætninger i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, litra d), anses for at være til stede, når de varer, der skal gennemgå forædlingsprocesserne, fremstilles i Fællesskabet, men ikke kan anvendes, fordi prisen gør det økonomisk umuligt at gennemføre den påtænkte transaktion.
- 47 Efter regeringens opfattelse er det muligt, at Fællesskabets producenter ikke anvender de i Fællesskabet fremstillede varer, fordi transaktionen ikke er rentabel på grund af minimumseksportpriserne. I dette tilfælde bør sådanne erhvervsdrivende kunne foretage aktiv forædling ved hjælp af mejeriprodukter, der er indført fra tredjelande, uden at være forpligtet til at overholde minimumspriser.

- 48 Det skal på ny bemærkes, at den tyske regerings argument hviler på et urigtigt grundlag, da det, som Domstolen tidligere har fastslået, ligeledes påhviler deltagerne at sikre, at minimumspriserne overholdes ved indførsel af mejeriprodukter.
- 49 Derfor kan den tyske regering netop ikke påberåbe sig artikel 6, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1999/85 i en situation, hvor konkurrencen mellem de i Fællesskabet fremstillede varer og varer, der er fremstillet i ikke-deltagerlande og i strid med arrangementet indført til en medlemsstat til priser, der er lavere end minimumspriserne, uundgåeligt forvrides til skade for de førstnævnte, hvor minimumspriserne skal overholdes.
- 50 Den tyske regering har for det tredje anført, at den fælles procedure for aktiv forædling i sig selv udelukker anvendelsen af foranstaltningerne i arrangementet. I henhold til artikel 16 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2228/91 af 26. juni 1991 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 (EFT L 210, s. 1), som på dette punkt gentager bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 3677/86 af 24. november 1986 (EFT L 351, s. 1), bevirker henførsel af ikke-fællesskabsvarer under proceduren for aktiv forædling i tilfælde af anvendelse af suspensionsordningen, at de specifikke handelspolitiske foranstaltninger ved indførsel, som gælder for de pågældende varer, ikke finder anvendelse.
- 51 Dette argument kan ikke tiltrædes.
- 52 Når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kræver en fortolkning, skal den så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaten. En gennemførelsesforordning skal ligeledes så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen (jf. dom af 24.6.1993, sag C-90/92, Dr. Tretter, Sml. I, s. 3569, præmis 11). På samme måde medfører det forhold, at de internationale

aftaler, Fællesskabet har indgået, har forrang frem for den afledte fællesskabsret, at sidstnævnte så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler.

- 53 Det følger af det ovenfor anførte vedrørende Kommissionens første klagepunkt, at arrangementet finder anvendelse på indførsel af varer, der i Fællesskabet henføres under proceduren for aktiv forædling. En fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 2228/91, hvorefter disse varer er undtaget fra anvendelsen af arrangementet, vil derfor være i strid med dette.
- 54 Det fremgår dog i denne sammenhæng, at varer, der er henført under proceduren for aktiv forædling i tilfælde af anvendelse af suspensionsordningen, kun er omfattet af fritagelsen i artikel 16 i forordning nr. 2228/91 på grund af, at de er bestemt til genudførsel fra Fællesskabets toldområde og derfor ikke bringes i omsætning på det fælles marked.
- 55 Heraf følger, at fritagelsen i artikel 16 i forordning nr. 2228/91 kun finder anvendelse på handelspolitiske ikke-toldmæssige foranstaltninger, som i lighed med toldafgifter pålægges indførte varer for at beskytte det fælles marked.
- 56 Dette er imidlertid ikke hensigten med arrangementet, som har en meget mere generel rækkevidde. Det fastsætter minimumsreglerne for organisationen af verdensmarkedet for mejeriprodukter, hvis formål er at sikre et minimumsprisniveau i den internationale samhandel. Navnlig skal bestemmelserne om minimumsimportpriser ikke beskytte det fælles marked, men er indført, fordi ikke alle lande deltager i arrangementet, og det derfor må undgås, at erhvervsdrivende fra et ikke-deltagerland kan forstyrre den indførte stabiliseringsordning ved at eksportere deres produkter til et deltagerland til priser, der ligger under minimumspriserne.

- 57 Artikel 16 i forordning nr. 2228/91 skal derfor fortolkes således, at varer, der i Fællesskabet er henført under proceduren for aktiv forædling, ikke er undtaget fra anvendelse af arrangementet i tilfælde af anvendelse af suspensionsordningen.
- 58 Kommissionen kan derfor med rette hævde, at fællesskabsreglerne om aktiv forædling er til hinder for, at Forbundsrepublikken Tyskland har givet bevilling til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling til priser, der er lavere end de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med arrangementet.

Andet klagepunkt

- 59 Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland i strid med artikel 3, stk. 1, i de tre bilag til arrangementet ikke har sørget for, at minimums-eksportpriserne er blevet overholdt, idet den har givet bevilling til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling til priser, der var lavere end de minimumspriser, der var fastsat i overensstemmelse med arrangementet.
- 60 I denne sammenhæng har Kommissionen som anført af generaladvokaten i punkt 14 i forslaget til afgørelse alene anført, at den manglende overholdelse af minimumspriserne ved indførsel af mejeriprodukterne nødvendigvis medfører, at disse priser heller ikke overholdes ved genudførsel af produkterne. Den tyske regering har hertil anført, at genudførsel af de pågældende produkter under hensyn til omkostningerne ved forædlingsprocessen og transporten kun kan gennemføres til priser, der er højere end de priser, der er fastsat i overensstemmelse med arrangementet.

- 61 I henhold til fast praksis påhviler det i forbindelse med proceduren i traktatens artikel 169 Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og den kan ikke påberåbe sig en formodning i denne sammenhæng (jf. dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 11).
- 62 I lyset af de ovenfor anførte omstændigheder må det imidlertid fastslås, at Kommissionen ikke har fremlagt bevis for det hævdede traktatbrud. Kommissionens andet klagepunkt må således afvises.
- 63 Det følger i det hele af det anførte, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i bilag I, og artikel 6, litra a), i bilag II og III, til arrangementet, samt de forpligtelser, der følger af forordning nr. 1999/85, idet den har givet bevilling til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling, selv om deres toldværdi lå under de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med arrangementet.

Sagens omkostninger

- 64 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har tabt sagen, pålægges den derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i bilag I, og artikel 6, litra a), i bilag II og III, til arrangementet, samt de forpligtelser, der følger af Rådets forordning (EØF) nr. 1999/85 af 16. juli 1985 om aktiv forædling, idet den har givet bevilling til indførsel af mejeriprodukter under proceduren for aktiv forædling, selv om deres toldværdi lå under de minimumspriser, der er fastsat i overensstemmelse med det internationale arrangement vedrørende mejerisektoren, der er indgået af Fællesskabet ved Rådets afgørelse 80/271/EØF af 10. december 1979 om indgåelse af de multilaterale aftaler, der er resultatet af handelsforhandlingerne 1973-1979.

2) I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. september 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident