FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 29. marts 1990 *

Høje Domstol

1. Det forslag til afgørelse, jeg skal fremsætte i dag, vedrører tre sager, under hvilke en nederlandsk ret, College van Beroep voor het Bedrijfsleven, har anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af en række EF-forskrifter om eksportrestitutioner til svinekød.

2. Sagsøgeren i hovedsagerne er virksomheder, som i perioden mellem februar 1983 og marts 1986 eksporterede forskellige partier svinekød til tredjelande. De mener at have krav efter EF's regler på eksportrestitutioner til disse varepartier. Sagsøgte i hovedsagen, Produktschap voor Vee en Vlees (herefter benævnt »Produktschap«) har afslået at yde restitutioner med den begrundelse, at kødet ikke opfyldte en bestemt betingelse, der blev indført i EF's regler med virkning fra den 1. februar 1983, og som vedrørte forholdet mellem muskelvæv og ben.

Relevante EF-forskrifter

3. »Klarhed, enkelhed og elegance«! Sådan har Somerset Maugham karakteriseret de vigtigste elementer i en god stil. Desværre opfylder ingen af de retsforskrifter, jeg skal behandle i dag, nogen af disse krav. Måske er det for meget ligefrem at forvente elegance af lovgiver, og enkelhed kan være et uopnåeligt ideal inden for et område, der er så kompliceret som den fælles markedsordning for svinekød, men en lille smule klarhed ville dog blive svært påskønnet, da det ville lette Domstolens dens arbejde og skabe større retssikkerhed.

4. Artikel 15, stk. 1, og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2759/75 om den fælles markedsordning for svinekød (EFT L 282, s. 1) lyder således:

»1) For at muliggøre eksport af de i artikel 1, stk. 1, anførte produkter (dvs. de produkter, som er omfattet af den fælles markedsordning) på grundlag af de noteringer eller priser, der gælder på verdensmarkedet for disse produkter, kan forskellen mellem disse noteringer eller priser og priserne inden for Fællesskabet om nødvendigt udlignes ved en eksportrestitution.

2) Restitutionen er den samme for hele Fællesskabet. Den kan differentieres alt efter anvendelsen eller bestemmelsesstedet.

Den fastsatte restitution ydes på begæring af den pågældende.

...«

* Originalsprog: engelsk.

5. Samme forordnings artikel 17, stk. 1, bestemmer som følger:

»Ved tariferingen af de i denne forordning omhandlede produkter gælder de almindelige regler for fortolkningen af Den Fælles Toldtarif og de særlige regler for dens anvendelse; den tarifnomenklatur, der følger af denne forordnings anvendelse, optages i Den Fælles Toldtarif.«

6. Definitionen af en række produkter, som henhører under en fælles markedsordning, blev ændret ved artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3602/82 om fastsættelse af koefficienter for beregning af importafgifter for svinekødsprodukter med undtagelse af slagtede svin, om ændring af bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 747/79 (EFT L 376, s. 23). Artikel 2, stk. 2, indeholder navnlig følgende bestemmelse:

»Stykker af de udskæringer, der er defineret under stk. 1, litra a), b), c) og d), henhører kun under de samme positioner, såfremt de indeholder muskelvæv og ben i det samme naturlige forhold som de hele udskæringer.«

Særlig med henblik på de foreliggende sager kan det nævnes, at de i bestemmelsen omhandlede udskæringer bl. a. omfatter »forenden« og »boven« [jfr. pos. 02.01 A III a) 3] samt »kammen« [jfr. pos. 02.01 A III a) 4].

7. Som forudsat i artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 2759/75 var det på grund af de nævnte ændringer nødvendigt også at ændre nomenklaturen i Den Fælles Toldtarif. Det skete ved artikel 3 i forordning nr. 3602/82, hvorved den i det følgende angivne tekst blev indføjet som supplerende bestemmelse nr. 2 til kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif:

»2. A. I pos. 02.01 og 02.06 gælder følgende:

a) ...

b) ...

c) som 'forende' [pos. 02.01 A III a) 3] ... betragtes den forreste (craniale) del af den halve krop uden hoved, men med ben, med eller uden tå, skank, svær eller spæk.

Forenden adskilles fra resten af den halve krop, således at den højst omfatter femte brysthvirvel.

Den øverste (dorsale) del af forenden, benævnt 'nakke' med eller uden bovblad og dertil hørende muskler betragtes som en del af kammen, når den er adskilt fra den nederste (ventrale) del af forenden ved et snit, der højst foretages lige under rygsøjlen;

d) som 'bov' [pos. 02.01 A III a) 3] ... betragtes den nederste del af forenden med ben, også med bovblad og dertil hørende

muskler, med eller uden tå, skank eller spæk.

Bovblad og dertil hørende muskler, der foreligger særskilt, henhører også under denne position som en del af boven.

e) Som 'kam' [pos. 02.01 A III a) 4] ... betragtes den øverste del af den halve krop fra den første halshvirvel til halehvirvlerne, med ben, med eller uden bovblad, mørbrad, svær eller spæk.

Kammen adskilles fra den nederste del af den halve krop ved et snit lige under rygsøjlen;

...

B. Stykker af de udskæringer, der er defineret under 2. A litra b), c), d) og e), henhører kun under de samme positioner, såfremt de indeholder muskelvæv og ben i det samme naturlige forhold som de hele udskæringer.«

Forordning nr. 3602/82 trådte i kraft den 1. februar 1983.

8. Listen over de produkter, hvortil ydes eksportrestitutioner, blev ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 263/83 af 28. januar 1983 om fastsættelse af eksportrestitutioner inden for svinekødssektoren (EFT L 30, s. 72). Også denne forordning trådte i kraft den 1. februar 1983. Forordningens bilag indeholder en liste over de produkter, hvortil ydes restitutioner. Den omfatter bl. a. følgende produkter:

»02.01 Kød og spiseligt slagteaffald af dyr henhørende under pos. 01.01, 01.02, 01.03 og 01.04, fersk, kølet eller frosset:

A. Kød:

III. Svinekød:

a) Af tamsvin:

1. Hele eller halve kroppe

2. Skinke og stykker heraf

3. Forende eller bov, og stykker deraf

4. Kam og stykker deraf

5. Brystflæsk og stykker deraf

6. Andre varer:

ex aa) Udbenet:

...«

Sagens faktiske omstændigheder

9. Sagsøgeren i hovedsagen til sag C-354/88 er selskabet Vleeswarenbedrijf Roermond BV (herefter benævnt »Roermond«). Dette selskab eksporterede mellem den 24. marts og den 13. december 1983 fjorten partier svinekød fra Nederlandene til De Nederlandske Antiller. På de indgivne formularer anførte selskabet, at kødet henhørte under pos. 02.01 A III a) 4 (kam og stykker deraf).

10. Sagsøgeren i hovedsagen til sag C-355/88 er selskabet Sleegers Vleeswarenfabriek BV (herefter benævnt »Sleegers«). Dette selskab eksporterede mellem den 17. december 1984 og den 18. november 1985 sytten partier svinekød fra Nederlandene til Zaire. På de indgivne formularer beskrev selskabet kødet som »stykker af svinebov, med ben, frosne«, og anførte, at kødet henhørte under pos. 02.01 A III a) 3.

11. Sagsøgeren i hovedsagen til sag C-356/88 er selskabet Kühne en Heitz BV. Dette selskab eksporterede mellem februar 1983 og slutningen af marts 1986 ca. 158 partier svinekød fra Nederlandene til forskellige destinationer i tredjelande. På de indgivne formularer anførte selskabet, at kødet henhørte under pos. 02.01 A III a) 4.

12. I alle tre sager antog Produktschap, at nogle eller alle partier svinekød urigtigt var tariferet under pos. 02.01 A III a) 3 og pos. 02.01 A III a) 4, og at de i stedet burde være tariferet under pos. 02.01 A III a) 6 bb), som er en opsamlingsposition for det svinekød, der ikke henhører under en anden, mere specifik position. Produktschap baserede denne opfattelse på, at det omhandlede svinekød, som ikke var eksporteret i form af hele udskæringer, men i form af enkeltstykker, ikke opfyldte betingelsen i den supplerende bestemmelse nr. 2 B til kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif. Jeg skal erindre om, at denne bestemmelse, der blev indført ved artikel 3 i forordning nr. 3602/82 foreskriver, at de enkelte stykker af visse udskæringer (såsom forenden, boven og kammen) udelukkende henhører under samme position som den hele udskæring, »såfremt de indeholder muskelvæv og ben i det samme naturlige forhold som de hele udskæringer«. Når det her har betydning, hvorledes det omhandlede kød tariferes, beror det på, at dette er bestemmende for, om der kan udbetales eksportrestitutioner. Ifølge forordning nr. 263/83 ydes der restitutioner til kød henhørende under pos. 02.01 A III a) 3 og pos. 02.01 A III a) 4, men ikke til kød henhørende under pos. 02.01 A III a) 6 bb).

13. Produktschap mente som følge heraf, at der ikke skulle udbetales eksportrestitutioner for svinekød, som ikke opfylder den anførte betingelse vedrørende forholdet mellem muskelvæv og ben og gav de tre selskaber meddelelse om, at den afslog at yde dem restitutioner for visse varepartier og havde besluttet at kræve de allerede udbetalte beløb tilbage. I sag C-354/88 rejste Produktschap endvidere krav om tilbagebetaling af de monetære udligningsbeløb, der var udbetalt. Herefter anlagde de tre selskaber sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven til prøvelse af de trufne beslutninger.

14. Den nationale ret udmeldte under sagen sagkyndige til at udtale sig om nogle af de spørgsmål, der var opstået på grund af betingelsen om, at der skal være et naturligt forhold mellem muskelvæv og ben. De sagkyndige udtalte bl. a. i deres rapport, at der ikke findes nogen ensartet metode på det europæiske marked for udskæring af de omhandlede partier, at det ikke er muligt at bestemme det naturlige forhold mellem muskelvæv og ben i en fast procentsats, som har almen gyldighed, da der findes mange grunde til de bestående forskelle, og at det heller ikke er muligt at fastsætte en bestemt tolerancegrænse på dette område.

15. De sagkyndiges rapport fik den nationale ret til at tvivle om gyldigheden af den omhandlede betingelse, fordi den ikke indeholder et ensartet kriterium, som har gyldighed over hele Fællesskabet. Den nationale ret forelagde derfor Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er artikel 2, stk. 2, 1. afsnit, i forordning (EØF) nr. 3602/82 gyldig?

2) I bekræftende fald ønskes det oplyst, efter hvilke kriterier det da skal afgøres, om der efter bestemmelsen foreligger det samme naturlige forhold mellem muskelvæv og ben som i de hele udskæringer?«

Indledende bemærkninger

16. Det forelagte spørgsmål omhandler udtrykkeligt artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3602/82. Det ville imidlertid have været mere korrekt at henvise til artikel 3, som blev indført ved den supplerende bestemmelse nr. 2 i kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif. Det er nemlig i kraft af denne supplerende bestemmelses pkt. B, sammenholdt med bilaget til forordning nr. 263/83, at de erhvervsdrivende, som eksporterer enkelte stykker af forenden, boven og kammen, berøves eksportrestitutioner, medmindre stykkerne indeholder muskelvæv og ben i det samme naturlige forhold som de hele udskæringer.

17. Den nationale rets første spørgsmål vedrører den omhandlede bestemmelses gyldighed, mens det andet spørgsmål vedrører fortolkningen. Jeg vil dog alligevel foretrække at behandle spørgsmålene i den omvendte rækkefølge, da det kan være nødvendigt, såfremt der opstår spørgsmål om bestemmelsens fortolkning, at fortolke bestemmelsen, før dens gyldighed vurderes. Jeg skal derfor foreslå, at det andet spørgsmål behandles først.

Bestemmelsens fortolkning

18. Såvel selskabet Sleegers som selskabet Kühne en Heitz (der begge, i modsætning til selskabet Roermond, har afgivet skriftlige indlæg, og som var repræsenteret ved den mundtlige forhandling) har anført, at det af dem eksporterede svinekød havde form af ribbensstykker, som er taget fra boven. De fremhæver begge, at de ikke fjernede muskelvævet fra ribbensstykkerne efter, at disse var blevet adskilt fra den hele udskæring. Endvidere understreger de, at der aldrig kan være samme forhold mellem muskelvæv og ben i ribbensstykkerne som i den hele udskæring af den indlysende grund, at ribbensstykkerne udgør et særligt benholdigt stykke af den hele udskæring. Man behøver ikke være slagtermester for at konstatere, at dette

udsagn rummer en vis sandhed, nemlig at ribbensstykker altid vil indeholde mere ben end den hele bov. Sleegers og Kühne en Heitz har videre anført, at betingelsen om, at der skal være et naturligt forhold mellem muskelvæv og ben, må anses for opfyldt i de foreliggende sager, da de blot adskilte ribbensstykkerne fra resten af boven og ikke fjernede noget af muskelvævet derfra. Ifølge de to selskaber er det afgørende med andre ord, om forholdet mellem muskelvæv og ben i det pågældende stykke af den hele udskæring er naturligt for dette stykke, og ikke så meget, om det er i overensstemmelse med det naturlige forhold i den hele udskæring.

19. Den modsatte opfattelse forfægtes af Kommissionen, som gør gældende, at den anførte betingelse kun kan anses for opfyldt, når forholdet mellem muskelvæv og ben i det pågældende stykke er det samme som i den hele udskæring. Kommissionen erkender, at forholdet kan variere, fordi sammensætningen i den hele udskæring kan variere. F. eks. indeholder den supplerende bestemmelse nr. 2 A d) til kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif følgende definition af »boven«: »den nederste del af forenden med ben, også med bovblad og dertil hørende muskler, med eller uden tå, skank eller spæk.« Kommissionen erkender, at det naturlige forhold ikke kan udtrykkes i en bestemt procentdel for hvert enkelt parti, men at der i stedet må fastsættes en øvre og nedre grænse for det enkelte parti, således at den omhandlede betingelse må anses for opfyldt, når forholdet i de pågældende stykker ligger inden for disse grænser.

20. I denne sag er der altså gjort to indbyrdes modstridende opfattelser gældende med hensyn til, hvorledes de omhandlede retsforskrifter bør fortolkes. Ingen af disse to opfattelser forekommer åbenbart fejlagtige eller åbenbart korrekte. Til støtte for Kommissionens opfattelse kan anføres, at dens fortolkning lettere kan forenes med bestemmelsernes ordlyd. På den anden side kan den fortolkning, som sagsøgerne i hovedsagerne har forfægtet, ikke siges at være i modstrid med deres ordlyd, ligesom den på mange måder er mere logisk, i hvert fald for såvidt angår de praktiske konsekvenser.

21. Når der gøres så stik modsatte opfattelser gældende, følger Domstolen normalt den fremgangsmåde, at den forsøger at fortolke bestemmelserne på grundlag af deres formål. Dette vil imidlertid i den foreliggende sag være umådeligt vanskeligt, da vi ikke ved, hvilket formål Kommissionen søgte at opnå, da den besluttede at ændre de gældende regler med virkning fra februar 1983. Normalt tager man her udgangspunkt i den generelle retsakts betragtninger i håb om dér at finde vejledning heri vedrørende det formål, lovgiver har tilstræbt. Denne fremgangsmåde vil imidlertid ikke være til videre nytte i de foreliggende sager, da betragtningerne til de heri omhandlede forordninger udsiger meget lidt om lovgivers formål. I den anden betragtning til forordning nr. 263/83 anføres det således blot, at der ved forordningen er »fastsat definitioner af andre produkter af svin [dvs. andre produkter end slagtede svin]« og at »listen over de produkter, for hvilken der ydes restitution, [derfor] skal tilpasses i overensstemmelse hermd.« I forordning nr. 3602/82, som jo altså hovedsagelig vedrørte importafgifter og ikke eksportrestitutioner, udtales det i den fjerde betragtning, at »der bør også indføres mere detaljerede beskrivelser af de andre vigtigste [produkter] i svinekødssektoren [dvs. andre produkter end

slagtede svin] for at sikre en korrekt anvendelse af importafgifterne for de pågældende varer.«

22. Disse betragtninger giver ingen forklaring på, hvorfor Kommissionen anså det for nødvendigt, at der med virkning fra februar 1983 blev indført en ny betingelse vedrørende forholdet mellem muskelvæv og ben. Hvorfor besluttede Kommissionen altså at ændre de gældende regler? Man kunne umiddelbart tro, at begrundelsen var, at man ville bekæmpe visse former for bedrageri eller misligheder, bestående i, at eksportøren fjerner muskelvævet fra udskæringen og rejser krav om eksportrestitutioner for et værdiløst vareparti, der reelt udelukkende består af ben. Hvis dette var lovgivers formål, kunne det, i overensstemmelse med Domstolens faste praksis, begrunde en strikte fortolkning af de i sagen omhandlede forordninger (jfr. herom f. eks. dommene i de forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa mod BALM, Sml. 1982, s. 1503, 1529, præmis 10, og i sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 245, 279, præmis 9). Selv om der imidlertid blev anlagt en sådan strikte fortolkning, ville der ikke være nogen grund til at undlade at udbetale eksportrestitutioner for ribbensstykker eller andre stykker af et parti, som frembydes i en standardform, der er gængs inden for handelen, og som indeholder en normal procentdel af muskelvæv. Det ville også være inkonsekvent at undlade at udbetale restitutioner til et stykke af et parti, som indeholder en særlig stor mængde muskelvæv. Dette ville imidlertid være den uundgåelige følge af den fortolkning, som Kommissionen er gået ind for. Efter den ville ikke blot de særligt benholdige, men også de særligt kødholdige partier blive udelukket fra restitutioner.

23. Kommissionens argumentation går imidlertid ikke på, at den supplerende bestemmelse blev indført i 1983 for at bekæmpe visse former for bedrageri eller forhindre, at der blev udbetalt restitutioner til de partier svinekød, som er af særligt ringe værdi. Under den mundtlige forhandling har Kommissionens repræsentant nemlig over for Domstolen oplyst, at ordningen blev ændret for at opnå »en toldteknisk præcisering af nomenklaturen«. Man fandt, at der var behov for en yderligere specifikation af toldpositionerne vedrørende svinekød. Ændringen blev ifølge det oplyste hovedsagelig foretaget af hensyn til importafgiftsordningen, men man blev klar over, at den også ville have konsekvenser for eksportrestitutionsordningen. Navnlig blev man klar over, at ribbensstykker ikke længere ville opfylde betingelserne for udbetaling af restitutioner. Ifølge Kommissionens repræsentant var det bevidst, at man traf den beslutning, at det ikke længere var nødvendigt at yde restitutioner for ribbensstykker, da der blev solgt tilstrækkeligt af disse produkter på eksportmarkederne uden tilskud i form af restitutioner. Lægges dette til grund, er det jo udelukket at antage, at det er på grund af ribbensstykkernes ringe værdi, beroende på deres betydelige indhold af ben, at der ikke længere blev ydet nogen restitutioner.

24. Jeg finder ikke, at Kommissionens forklaringer virker særligt overbevisende. Det fremgår nemlig ikke klart af de i sagen omhandlede forordninger, at Kommissionen også virkelig bevidst tog stilling til det problem, om der også i fremtiden skulle udbetales eksportrestitutioner. Såfremt Kommissionen virkelig havde behandlet dette spørgsmål og var nået til den konklusion, at der ikke længere skulle udbetales restitutioner til ribbensstykker eller til andre partier af slagtede svin, kunne (og burde) den have udstedt en udtrykkelig og klart formuleret be-

stemmelse herom. Dette ville have været til betydelig gevinst for retssikkerheden. Dermed ville nemlig såvel de erhvervsdrivende, der berøres af ordningen, som de nationale myndigheder, der skal gennemføre ordningen i praksis, have været klar over deres rettigheder og forpligtelser.

25. Dette gjorde Kommissionen imidlertid ikke. Den synes derimod nærmest at have lovgivet noget tilfældigt på dette punkt, da den af »toldtekniske« grunde fandt det nødvendigt at foretage en yderligere specifikation af Den Fælles Toldtarif. Efter at have ændret lidt på et par underpositioner, navnlig med henblik på importafgiftsordningen, besluttede Kommissionen tilsyneladende, at den foretagne specifikation af tariffen også skulle have virkning for eksportrestitutionsordningen, uden at den i øvrigt undersøgte, hvilke virkninger dette ville have i praksis.

26. Som et resultat af denne besynderlige lovgivningsteknik er der således udstedt en tvetydig retsforskrift, som vi ikke har mulighed for at fortolke på grundlag af dens formål, da vi ikke ved, hvilket formål lovgiver har tilstræbt dermed. Vi har så kun den mulighed tilbage at fortolke de foreliggende retsforskrifter på en sådan måde, at, de stemmer overens med sund fornuft og logik, og derigennem sikre os, at reglerne ikke får nogen fejlvirkninger eller urimelige følger, når de anvendes i praksis.

27. Jeg føler mig ikke overbevist om, at den fortolkning, som Kommissionen har foreslået af bestemmelsen, opfylder dette krav. Hvis bestemmelsen nemlig i praksis blev fortolket som anført af Kommissionen, ville den have en række konsekvenser, som må betegnes som selvmodsigende. Jeg har allerede nævnt en af disse konsekvenser, da jeg påpegede, at der efter denne fortolkning hverken kan ydes restitutioner for de partier, som indeholder for meget ben eller de partier, som indeholder for stor en andel muskelvæv.

28. Såfremt man lagde Kommissionens fortolkning til grund, ville svinekød, der eksporteres som partier af forenden, boven eller kammen, således kun opfylde de nødvendige betingelser for tildeling af restitutioner i følgende fire tilfælde:

i) Den hele udskæring deles i partier, hvoraf hver enkelt eksporteres som et særskilt vareparti; i dette tilfælde er der matematisk sikkerhed for, at andelen af muskelvæv og ben i de enkelte varepartier har samme naturlige forhold som i den hele udskæring. Jeg forudsætter her, at det afgørende er forholdet i varepartiet som sådant og ikke i hvert enkelt stykke svinekød;

ii) Selv om det pågældende parti, f. eks. ribbensstykker, normalt indeholder en ringere andel muskelvæv end den hele udskæring, kan det adskilles fra hele udskæringen, så der sikres samme forhold mellem muskelvæv og ben som i den hele udskæring. Omvendt kan der i et parti, der normalt har en for ringe procentdel kød, fjernes noget af det muskelvæv, der normalt er vedhæftet partiet;

iii) Da der er betydelige forskelle på de lovlige metoder for frembydelse af den hele udskæring, kan afstanden mellem de

øvre og nedre grænser, som Kommissionen har omtalt i sit indlæg, være så stor, at et parti af udskæringen, der normalt ikke indeholder et passende forhold mellem muskler og ben, ikke desto mindre falder inden for grænserne;

iv) Det kan naturligvis også tænkes, at det pågældende parti tilfældigvis indeholder muskler og ben i det samme forhold som den hele udskæring.

29. Jeg finder ikke, at der er meget logik i alt dette. Navnlig kan jeg ikke se, hvorfor lovgiver skulle have ønske om at fatsætte en regel, som ville medføre, at der ikke kunne udbetales restitutioner til normalt udskårne ribbensstykker, men nok til ribbensstykker med et unormalt stort stykke muskelvæv. Der kan meget vel tænkes at være samme forhold mellem muskelvæv og ben i et sådant stykke som i den hele udskæring, men dette kan næppe beskrives som et »naturligt forhold«. Jeg finder det heller ikke konsekvent, at den tilladelige forskel mellem den øvre og den nedre grænse skulle kunne veksle betydeligt på grund af de forskellige sammensætninger, hvorunder de hele udskæringer kan frembydes i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3602/82. Jeg finder det endvidere noget vilkårligt, at der skulle være større chance for at opnå restitutioner til et parti af den hele udskæring, blot fordi den hele udskæring i sig selv defineres mere løst.

30. Den væsentligste indvending imod Kommissionens fortolkning er imidlertid, at den skaber en utålelig usikkerhed for de erhvervsdrivende, som må forsøge at opfylde den i sagen omhandlede betingelse. Det er naturligvis ikke umuligt at fastslå, om et bestemt stykke svinekød indeholder det samme forhold af muskelvæv og ben som den hele udskæring, stykket er taget fra, men det er særdeles vanskeligt, hvilket fremgår af den omstændighed, at den nationale ret har været nødt til at udmelde sagkyndige, hvis rapport blot yderligere understreger vanskelighederne. Domstolen har i en række domme fremhævet nødvendigheden i, at retsforskrifterne er klart affattet. Således antog den f. eks. i dommen i sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen (Sml. 1987, s. 5091, se præmis 24), at

»... fællesskabslovgivningen [skal] være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse. Dette krav om en klar retstilstand gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem«.

31. Formålet med eksportrestitutionsordningen er at skabe mulighed for eksport af svinekød fra EF til tredjelande, hvor priserne normalt er lavere (jfr. den ottende betragtning til forordning nr. 2759/75). Dette forhold kan kun opfyldes, såfremt eksportørerne på det tidspunkt, da de indgår kontrakten med købere fra tredjelande, med en rimelig grad af sikkerhed kan fastslå, om der kan opnås eksportrestitutioner til det pågældende kød. Omskiftelserne i den internationale handel er tilstrækkeligt store til, at

eksportørerne ikke også bør udsættes for den usikkerhed, der er forbundet med at skulle opfylde så vage og upræcise betingelser, som ville gælde, såfremt de omhandlede retsforskrifter blev fortolket som foreslået af Kommissionen. Retsforskrifternes fortolkning må være af en sådan art, at de heri indeholdte kriterier er så klare, at en kyndig eksportør, som udviser passende agtpågivenhed, med fornøden erhvervsindsigt vil kunne afgøre, om han er berettiget til eksportrestitutioner. Dette krav er imidlertid ikke opfyldt, såfremt de omhandlede retsforskrifter fortolkes som foreslået af Kommissionen.

32. Sammenlignet med denne fortolkning er den fortolkning, som er foreslået af sagsøgeren i hovedsagen, klar, logisk, let at anvende i praksis og ikke belastet med den vilkårlighed, som kendetegner Kommissionens fortolkning. Desuden vil den, så vidt jeg kan se, ikke give mulighed for bedrageriske omgåelser. Under alle omstændigheder er dette ikke blevet gjort gældende af Kommissionen. Jeg må derfor konkludere, at betingelsen vedrørende forholdet mellem muskelvæv og ben må anses for opfyldt, når delingen af den hele udskæring i partier foregår efter en metode, der er gængs i handelen og når det muskelvæv, der er fæstnet til disse partier, ikke fjernes.

Gyldighedsspørgsmålet

33. Såfremt de omhandlede retsforskrifter fortolkes på den måde, jeg har foreslået, kan deres gyldighed ikke for alvor drages i tvivl. En af fordelene ved min fortolkning er, at den udbedrer de mangler, som ellers kan hævdes at gøre bestemmelserne ugyldige på grund af manglende klarhed, vilkårlighed og mangel på konsekvens. Da de fleste af de grunde, som kan anføres mod bestemmelsernes gyldighed, ikke længere foreligger, hvis min fortolkning følges, kan jeg forholdsvis hurtigt gøre op med gyldighedsspørgsmålet.

34. Et af de kritikpunkter, der er rejst mod den i sagen omhandlede betingelse, er, at den er i strid med ligebehandlingsprincippet og med princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse. Det er således blevet gjort gældende, at forholdet mellem muskelvæv og ben varierer betydeligt på grund af mange faktorer, såsom forskellene dels i sammensætningen af den hele udskæring, dels i metoderne for partering af den hele udskæring i stykker, hvortil kommer forskellene på grund af alder, svineavlsmetode, køn og opfodring.

35. Jeg finder ikke, at denne kritik er berettiget, heller ikke selv om den fortolkning, Kommissionen har foreslået, skulle blive lagt til grund. Det er meget vel muligt, at en seks måneder gammel orne, som opfodres med skummetmælkspulver i en svinestald i Jylland adskiller sig væsentligt fra en tre år gammel so, der opfodres med agern på sletterne i La Mancha. Dette har imidlertid ingen følger for det her i sagen omhandlede spørgsmål. Stykker af svinekød, som hidrører fra den første type dyr, vil nemlig opfylde betingelsen vedrørende det naturlige forhold mellem muskelvæv og ben, såfemt dette forhold svarer til det, der findes i et typisk eksemplar af den pågældende type

dyr. Der er er ingen, der vil finde på at foreslå, at dette forhold skulle sammenlignes med det tilsvarende forhold i den anden type dyr. Det lige må jo sammenlignes med det lige. Såfremt dette princip bringes i anvendelse, vil der ikke opstå noget problem om manglende lighed eller ensartethed i fællesskabsrettens anvendelse. Det er derfor ikke nødvendigt at søge støtte i Domstolens dom i sag 327/82, Ekro mod Produktschap voor Vee en Vlees (Sml. 1984, s. 107), hvoraf det måske kan udledes, at man i de tilfælde, hvor det er umuligt at opnå fuldstændig ensartethed på grund af de indbyrdes forskelle i national praksis, må acceptere de forskelle, der følger heraf.

36. Kühne en Heitz har desuden gjort gældende, at de omhandlede retsforskrifter ville være ulovlige, hvis de blev fortolket som anført af Kommissionen, da de i så fald ville stride mod retssikkerhedsproportionalitetsprincippet.

37. Der kan anføres meget til støtte for dette synspunkt. Vedrørende retssikkerhedsprincippet har jeg allerede påpeget, at de erhvervsdrivende ville være ude af stand til at afgøre med den fornødne sikkerhed, om de var berettigede til restitutioner, såfremt Kommissionens fortolkning blev lagt til grund.

38. Hvad angår proportionalitetsprincippet, er det praktisk taget umuligt at afgøre, om den betingelse, der blev indført med virkning fra den 1. februar 1983 står i rimeligt forhold til det tilsigtede formål, da det ikke fremgår af forordningerne, hvad formålet er. Det er endda usikkert, om forordningerne opfylder betingelsen i Traktatens artikel 190, da de ikke angiver, hvorfor bestemmelsen om det »naturlige forhold« mellem muskelvæv og ben overhovedet blev indført.

39. Jeg må derfor konkludere, at der er alvorlig tvivl om de omhandlede retsforskrifters gyldighed, såfremt de fortolkes på den måde, Kommissionen er gået ind for. Dette er blot yderligere en grund til at fortolke dem på den måde, jeg har foreslået, og i overensstemmelse med den latinske grundsætning om »ut magis res valeat quam pereat«, i hvilken forbindelse jeg endvidere kan henvise f. eks. til dommen i de forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch mod Statssekretæren (Sml. 1986, s. 3477, 3510, præmis 21).

40. Jeg skal sammenfattende foreslå, at de spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het Bedrijfsleven besvares på følgende måde:

»1) Den supplerende bestemmelse nr. 2. B til kapitel 2 i Den Fælles Toldtarif, som blev indført ved artikel 3 i forordning (EØF) nr. 3602/82, skal fortolkes således, at den heri indeholdte betingelse er opfyldt, når parteringen af den hele udskæring i enkelte stykker sker efter den metode, der normalt anvendes inden for branchen, og på en sådan måde, at det til stykkerne fæstnede muskelvæv ikke fjernes.

2) Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den nævnte bestemmelse, når den fortolkes som anført under punkt 1.«