CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 29 maart 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze drie zaken verzoekt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven om een prejudiciële beslissing over de geldigheid en uitlegging van een aantal gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het recht op restituties bij de uitvoer van varkensvlees.

2. Verzoeksters in het hoofdgeding zijn ondernemingen die in de periode van februari 1983 tot eind maart 1986 een aantal partijen varkensvlees hebben uitgevoerd naar derde landen. Zij stellen, dat zij op grond van de toepasselijke gemeenschapsregeling voor deze partijen recht hebben op uitvoerrestituties. Verweerder in het hoofdgeding, het Produktschap voor Vee en Vlees, weigert die restituties toe te kennen, omdat het betrokken vlees niet voldeed aan een per 1 februari 1983 in de regeling opgenomen voorwaarde inzake de verhouding spierweefsel/been.

De toepasselijke regeling

3. Duidelijkheid, eenvoud en sierlijkheid zijn volgens Somerset Maugham de wezenlijke kenmerken van een goede stijl. De regeling waarover wij ons vandaag moeten buigen, vertoont helaas geen van die kwaliteiten. Hoewel men wellicht geen sierlijkheid mag verwachten van de opsteller van een wettelijke regeling en eenvoud een haast onbereikbaar ideaal is op een zo ingewikkeld gebied als de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees, zou een beetje duidelijkheid niettemin zeer te waarderen zijn, want dat zou het werk van het Hof vergemakkelijken en de rechtszekerheid bevorderen.

4. Artikel 15 van verordening (EEG) nr. 2759/75 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees (PB 1975, L 282, blz. 1), luidt als volgt:

„1) In de mate nodig om de uitvoer van de in artikel 1, lid 1, genoemde produkten op basis van de noteringen of de prijzen van deze produkten op de wereldmarkt mogelijk te maken, kan het verschil tussen deze noteringen of prijzen en de prijzen van de Gemeenschap overbrugd worden door een restitutie bij de uitvoer.

2) De restitutie is gelijk voor de gehele Gemeenschap. Zij kan verschillen naar gelang van de bestemming.

De vastgestelde restitutie wordt toegekend op verzoek van de belanghebbende.

..."

* Oorspronkelijke daal: Engels.

5. Artikel 17, lid 1, van genoemde verordening luidt als volgt:

„De algemene bepalingen voor de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief en de bijzondere regels voor de toepassing ervan zijn van toepassing voor de classificatie van de produkten die onder de onderhavige verordening vallen; de tariefnomenclatuur die voortvloeit uit de toepassing van de onderhavige verordening wordt opgenomen in het gemeenschappelijke douanetarief."

6. In de omschrijving van een aantal onder de gemeenschappelijke marktordening vallende produkten is wijziging gebracht bij artikel 2 van verordening (EEG) nr. 3602/82 van de Commissie houdende vaststelling van de coëfficiënten voor de berekening van de heffingen die van toepassing zijn op de produkten in de sector varkensvlees, andere dan geslachte varkens, tot wijziging van de bijlage van verordening nr. 950/68 van de Raad betreffende het gemeenschappelijk douanetarief en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 747/79 (PB 1982, L 376, blz. 23). Artikel 2, lid 2, van deze verordening luidt als volgt:

„De delen afkomstig van de deelstukken bedoeld onder lid 1, sub a, b, c en d, vallen alleen onder dezelfde posten als zij het spierweefsel en het been bevatten in de natuurlijke verhoudingen van de hele deelstukken."

Voor de onderhavige zaak is van belang, dat onder bedoelde delen vallen „voorstukken" en „schouders" (post 02.01 A III a 3) en „karbonadestrengen" (post 02.01 A III a 4).

7. Ingevolge artikel 17, lid 1, van verordening nr. 2759/75 moest wegens deze wijzigingen de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief worden aangepast. Dit geschiedde bij artikel 3 van verordening nr. 3602/82, waarbij de volgende tekst werd ingevoegd als aanvullende aantekening 2 op hoofdstuk 2 van het GDT:

„2. A. Wordt aangemerkt als:

a) ...

b) ...

c) ‚voorstuk', bedoeld bij de posten 02.01 A III a 3...: het voorste (craniale) deel van het halve varken zonder kop, met been, al dan niet met inbegrip van de poot, de schenkel, het zwoerd of het spek.

Het voorstuk wordt van het halve varken zodanig gescheiden dat het ten hoogste de vijfde rugwervel omvat.

Het bovenste (dorsale) deel van het voorstuk (de halskarbonade), ook indien met het schouderblad en het daarbij behorende spierweefsel, wordt aangemerkt als een deel van de karbonadestreng, wanneer het hoogstens juist onder de wervelkolom gescheiden is van het onderste (ventrale) deel van het voorstuk;

d) ‚schouder', bedoeld bij de posten 02.01 A III a 3...: het onderste deel van het voorstuk, met been, ook met het schou-

derblad en het daarbij behorende spierweefsel, al dan niet met inbegrip van de poot, de schenkel, het zwoerd of het spek.

Het schouderblad met het daarbij behorende spierweefsel afzonderlijk aangeboden, wordt aangemerkt als deel van de schouder en blijft tot deze post behoren;

e) ‚karbonadestreng', bedoeld bij de posten 02.01 A III a 4...: het bovenste deel van het halve varken, met been, van de eerste halswervel tot en met de staartwervels, al dan niet met inbegrip van het haasje, het schouderblad, het zwoerd of het spek.

De karbonadestreng wordt juist onder de wervelkolom gescheiden van het onderste deel van het halve varken;

...

B. De delen afkomstig van de deelstukken bedoeld onder 2 A, sub b, c, d en e, vallen alleen onder dezelfde posten als zij het spierweefsel en het been bevatten in de natuurlijke verhoudingen van de hele deelstukken."

Verordening nr. 3602/82 trad in werking op 1 februari 1983.

8. De lijst van produkten waarvoor restituties bij uitvoer worden verleend, is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 263/83 van de Commissie van 28 januari 1983 tot vaststelling van de restituties bij uitvoer in de sector varkensvlees (PB 1983, L 30, blz. 72). Ook deze verordening trad in werking op 1 februari 1983. De produkten waarvoor restitutie wordt verleend, zijn vermeld in de bijlage bij de verordening. Onder meer worden daar genoemd:

„02.01 Vlees en eetbare slachtafvallen, van de dieren bedoeld bij de posten 01.01 tot en met 01.04, vers, gekoeld of bevroren:

A. Vlees:

III. van varkens:

a) van huisdieren:

1. Hele of halve varkens

2. Ham en delen daarvan

3. Voorstuk of schoer, en delen daarvan

4. Karbonadestreng en delen daarvan

5. Buik en delen daarvan

6. Ander:

ex aa) uitgebeend:
..."

De feiten

9. Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-354/88 is Vleeswarenbedrijf Roermond BV (hierna: Roermond). Zij voerde in de periode van 24 maart 1983 tot 13 december 1983 uit Nederland 14 partijen varkensvlees uit naar de Nederlandse Antillen. Op de desbetreffende formulieren werd het vlees aangegeven onder post 02.01 A III a 4 (karbonadestrengen en delen daarvan).

10. Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-355/88 is Sleegers Vleeswarenfabriek BV (hierna: Sleegers). Zij voerde tussen 17 december 1984 en 18 november 1985 uit Nederland 17 partijen varkensvlees uit naar Zaïre. Op de desbetreffende formulieren werd dit aangegeven onder post 02.01 A III a 3 (voorstukken en schouders, alsmede delen daarvan).

11. Verzoekster in zaak C-356/88 is Kühne & Heitz BV; zij voerde van begin februari 1983 tot eind maart 1986 uit Nederland ongeveer 158 partijen varkensvlees uit naar verschillende bestemmingen buiten de Gemeenschap en gaf deze op de daartoe bestemde formulieren aan onder post 02.01 A III a 4.

12. Op gezag van de douane besliste verweerder in alle drie zaken, dat een aantal of alle partijen varkensvlees ten onrechte waren ingedeeld onder de posten 02.01 A III a 3 en 02.01 A III a 4. In werkelijkheid zou het zijn gegaan om produkten van post 02.01 III a 6 bb: overig vlees van varkens dat niet valt onder een andere, specifieke post. Het Produktschap kwam tot deze conclusie omdat het betrokken varkensvlees, dat niet was uitgevoerd in de vorm van hele deelstukken, doch in de vorm van delen van deelstukken, niet voldeed aan de voorwaarde van aanvullende aantekening 2 B op hoofdstuk 2 van het GDT. Volgens deze hiervóór aangehaalde, bij artikel 3 van verordening nr. 3602/82 in het GDT opgenomen aantekening vallen delen van bepaalde deelstukken (met inbegrip van voorstukken, schouders en karbonadestrengen) „alleen onder dezelfde posten (als hele deelstukken) ... als zij het spierweefsel en het been bevatten in de natuurlijke verhoudingen van de hele deelstukken". De tariefindeling van het vlees is van belang omdat zij bepalend is voor het recht op restituties bij uitvoer. Volgens verordening nr. 263/83 worden die restituties toegekend voor vlees van de posten 02.01 A III a 3 en 02.01 A III a 4. Voor vlees van post 02.01 A III a 6 bb zijn echter geen uitvoerrestituties voorzien.

13. Op grond daarvan beschikte het Produktschap, dat geen restituties bij uitvoer verschuldigd waren voor varkensvlees dat niet voldeed aan genoemde voorwaarde inzake de verhouding spierweefsel/been. Het stelde de drie ondernemingen op de hoogte van zijn besluit om geen restituties te betalen voor een aantal partijen en terugbetaling te vorderen van de reeds betaalde bedragen. Daarnaast vorderde het in zaak C-354/88 terugbetaling van mcb's. De drie betrokken ondernemingen kwamen tegen die beschikkingen in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

14. Dit College vroeg een deskundigenrapport over een aantal vragen verband houdende met het vereiste van de natuurlijke verhouding spierweefsel/been. De deskundigen antwoordden, dat er in de Gemeenschap geen uniforme methode bestond voor het uitsnijden van de betrokken deelstukken, dat de natuurlijke verhouding spierweefsel/been als gevolg van de vele bronnen van variatie niet in algemeen geldende waarden kon worden aangegeven, en dat evenmin viel aan te geven welke tolerantie daarbij in acht moest worden genomen.

15. Door dit antwoord van de deskundigen ging het College twijfelen aan de geldigheid van genoemd vereiste, nu daaraan geen eenvormige, voor de gehele Gemeenschap bruikbare maatstaf kan worden ontleend. In verband daarmee heeft het het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële belissing over de volgende vragen:

„1) Is artikel 2, lid 2, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 3602/82 geldig?

2) Zo ja, aan de hand van welke criteria dienen de natuurlijke verhoudingen van spierweefsel en been in de hele deelstukken, bedoeld in de in vraag 1 vermelde bepaling, te worden vastgesteld?"

Enkele opmerkingen vooraf

16. Hoewel in de vragen van de verwijzende rechter uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3602/82, zou het juister zijn geweest te verwijzen naar artikel 3 van die verordening, waardoor aanvullende aantekening 2 op hoofdstuk 2 in het GDT is ingevoegd. De tekst sub 2 B van die aanvullende aantekening, gelezen in samenhang met de bijlage bij verordening nr. 263/83, heeft tot gevolg, dat restituties worden geweigerd aan exporteurs van delen van voorstukken, schouders en karbonadestrengen, tenzij deze spierweefsel en been bevatten in de natuurlijke verhoudingen van de hele deelstukken.

17. De verwijzende rechter stelt eerst de geldigheid en vervolgens de uitlegging aan de orde. Het lijkt mij echter beter de volgorde van de vragen om te draaien, want wanneer er moeilijkheden bij de uitlegging rijzen, kan het nodig zijn de bepaling uit te leggen alvorens de geldigheid ervan beoordeeld kan worden. Daarom stel ik voor, eerst de tweede vraag te behandelen.

De uitleggingsvraag

18. Sleegers en Kühne & Heitz (die in tegenstelling tot Roermond wel schriftelijke opmerkingen hebben ingediend en ter terechtzitting vertegenwoordigd waren) betogen, dat het door hen uitgevoerde varkensvlees bestond uit krabbetjes, die uit de schouder worden gesneden. Zij stellen geen spierweefsel van de krabbetjes te hebben verwijderd nadat deze van het gehele schouderdeel waren afgesneden. Zij wijzen erop, dat de verhouding spierweefsel/been in de krabbetjes uiteraard nooit dezelfde kan zijn als in het hele deelstuk, aangezien de ribben het meeste been bevatten van het hele deelstuk. Men behoeft geen slagersdiploma te

bezitten om in te zien dat deze bewering veel waars bevat: krabbetjes zullen altijd een hoger percentage been bevatten dan de hele schouder. Volgens Sleegers en Kühne & Heitz moet worden aangenomen, dat aan het vereiste betreffende de natuurlijke verhoudingen tussen spierweefsel en been is voldaan, aangezien zij gewoon de krabbetjes uit de rest van de schouder hebben gesneden, doch ze niet hebben ontdaan van het spierweefsel. Volgens hen gaat het er om, dat de verhouding spierweefsel/been in het deel van het hele deelstuk natuurlijk is, en niet dat zij overeenkomt met de natuurlijke verhouding in het hele deelstuk.

19. De Commissie is een andere mening toegedaan; volgens haar is slechts aan het vereiste voldaan wanneer de verhouding spierweefsel/been in het betrokken deel overeenkomt met de verhouding in het hele deelstuk. Zij geeft toe, dat de verhouding kan variëren naar gelang van de samenstelling van het hele deelstuk. In aanvullende aantekening 2 A, sub d, op hoofdstuk 2 van het GDT wordt bij voorbeeld bepaald, dat de schouder is „het onderste deel van het voorstuk, met been, ook indien met het schouderblad en het daarbij behorende spierweefsel, al dan niet met inbegrip van de poot, de schenkel, het zwoerd of het spek." De Commissie aanvaardt dan ook, dat de „natuurlijke verhouding" daarom niet voor ieder deelstuk in een algemeen geldend percentage kan worden uitgedrukt. Deze verhouding moet voor ieder deelstuk worden vastgesteld binnen een boven- en een ondergrens en aan dit vereiste is voldaan wanneer de verhouding in de delen binnen deze grenswaarden ligt.

20. Het Hof ziet zich dus geplaatst tegenover twee totaal verschillende meningen over de uitlegging van de bepalingen in geding. Geen van beide lijkt kennelijk juist of onjuist. Voor de opvatting van de Commissie kan worden aangevoerd, dat zij beter aansluit bij de tekst van de bepalingen. Anderzijds kan niet worden gezegd, dat de door verzoeksters voorgestelde uitlegging tegen die tekst ingaat; zij is zelfs in vele opzichten logischer, althans wat de praktische gevolgen betreft.

21. Normaliter neemt het Hof in een dergelijk dilemma zijn toevlucht tot een teleologische uitlegging. Dat is in casu erg moeilijk, want wij weten niet, welk doel de Commissie voor ogen stond toen zij besloot de relevante regeling met ingang van februari 1983 te wijzigen. Gewoonlijk zoekt men in de considerans van een wettelijke regeling naar een aanwijzing met betrekking tot het doel van de regelgever. Dat zou in casu weinig helpen, want de considerans van de onderhavige regelingen zegt weinig of niets over het ermee beoogde doel. In de tweede overweging van verordening nr. 263/83 wordt alleen gezegd, dat in verordening nr. 3602/82 „andere definities voor bepaalde produkten van de sector varkensvlees [dat wil zeggen andere produkten dan varkenskarkassen] zijn vastgesteld en de omschrijving van deze posten van het douanetarief is gewijzigd", en dat „de lijst van de produkten die voor de restitutie in aanmerking komen dienovereenkomstig moet worden aangepast". Volgens de vierde overweging van verordening nr. 3602/82, waarin het uiteraard veeleer ging om invoerheffingen dan om restituties bij uitvoer, „is het raadzaam eveneens gedetailleerde omschrijvingen van de belangrijke deelstukken van de sector varkensvlees [dat wil zeggen an-

dere produkten dan varkenskarkassen] vast te stellen om zodoende een juiste toepassing van de heffingen op de betrokken produkten te verzekeren".

22. Uit deze overwegingen blijkt niet, waarom de Commissie het nodig vond, vanaf februari 1983 een nieuw vereiste in te voeren met betrekking tot de verhouding spierweefsel/been. Waarom besloot de Commissie toen de relevante regeling te wijzigen? Het is denkbaar, dat zij bepaalde vormen van fraude of misbruik wilde tegengaan, waarbij de exporteur het spierweefsel van het deelstuk verwijdert en ook restituties claimt voor in feite waardeloze partijen been. Als dit de bedoeling van de regelgever was, zou volgens een in de rechtspraak van het Hof aanvaard beginsel een strikte uitlegging van de onderhavige regelingen gerechtvaardigd zijn: zie bij voorbeeld de gevoegde zaken 146/81, 192/81 en 193/81 (BayWa BALM, Jurispr. 1982, blz. 1503, r. o. 10) en zaak 11/76 (Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 9). Bij toepassing van dat uitleggingsbeginsel zou er echter geen reden zijn om geen restituties bij uitvoer toe te kennen voor schouderkrabbetjes of andere, in de in de handel gebruikelijke vorm aangeboden delen van een deelstuk met de gebruikelijke hoeveelheid spierweefsel. Evenmin zou het logisch zijn, geen restituties toe te kennen voor delen van een deelstuk met een bijzonder hoog percentage spierweefsel. Dat zou echter onvermijdelijk het gevolg zijn van de door de Commissie bepleite uitlegging. Niet alleen delen met bijzonder veel been worden namelijk uitgesloten, doch ook delen met bijzonder veel vlees.

23. De Commissie stelt niet, dat de nieuwe regeling van 1983 ten doel had, eventuele fraude te bestrijden of te voorkomen dat restituties worden betaald voor partijen varkensvlees met een bijzonder lage waarde. Ter terechtzitting deelde zij het Hof mee, dat de regeling was gewijzigd om te komen tot een „douanetechnische verduidelijking van de nomenclatuur". Er bestond behoeft aan een verdere verfijning van de postonderverdelingen voor varkensvlees. De wijziging gold in de eerste plaats het stelsel van invoerheffingen, doch het was onvermijdelijk dat zij gevolgen zou hebben voor het stelsel van uitvoerrestituties en dat met name krabbetjes niet langer in aanmerking zouden komen voor restituties. Volgens de Commissie werd bewust besloten, dat het niet langer noodzakelijk was restituties voor krabbetjes toe te kennen, aangezien hiervoor ook zonder restituties een goede exportmarkt bestond. Het is dus kennelijk niet zo, dat restituties voor krabbetjes niet worden toegekend omdat deze vanwege het hoge percentage been een lage waarde hebben.

24. Ik vind de verklaring van de Commissie niet erg overtuigend. Uit de toepasselijke regelingen blijkt niet, dat de Commissie zich werkelijk heeft beziggehouden met de vraag of krabbetjes in aanmerking moesten komen voor restituties bij uitvoer. Had zij dat wel gedaan en was zij tot de conclusie gekomen, dat krabbetjes of andere delen van een varkenskarkas niet langer in aanmerking moesten komen voor restituties, dan had zij dat duidelijk kunnen (en moeten) bepalen. Dat zou uit een oogpunt van rechtszekerheid

zeer nuttig zijn geweest. Zowel de betrokken handelaren als de met de uitvoering van de regeling belaste autoriteiten hadden dan geweten, wat hun rechten en verplichtingen waren.

25. De Commissie heeft dat echter niet gedaan. In plaats daarvan lijkt zij „tussen neus en lippen door" tewerk te zijn gegaan. Zij besloot om „douanetechnische" redenen, dat het GDT aan enige verfijning toe was. Zij sleutelde wat aan een aantal posten, voornamelijk in verband met de regeling inzake invoerheffingen, en besloot daarna blijkbaar dat de gevolgen van die verfijning voor de regeling inzake uitvoerrestituties van kracht konden worden, zonder te denken aan de praktische consequenties daarvan.

26. Het resultaat van deze curieuze wetgevingstechniek is een onduidelijke regeling die niet teleologisch kan worden uitgelegd, omdat wij niet weten welk doel de regelgever ermee had. Onder deze omstandigheden kunnen wij enkel proberen die regeling uit te leggen op een wijze die strookt met het gezond verstand en de logica, ten einde te verzekeren dat de praktische uitvoering ervan niet tot absurde of onredelijke gevolgen leidt.

27. Ik ben er niet zeker van, dat de door de Commissie voorgestelde uitlegging aan dit criterium voldoet. Toepassing daarvan in de praktijk zou een aantal gevolgen hebben die slechts als onlogisch kunnen worden aangemerkt. Eén daarvan noemde ik reeds toen ik erop wees, dat de door de Commissie bepleite uitlegging niet alleen betekent dat geen restitutie wordt toegekend voor delen met een te hoog percentage been, doch ook niet voor delen met een te hoog percentage spierweefsel.

28. Wanneer de door de Commissie voorgestelde uitlegging wordt aanvaard, zou varkensvlees dat wordt uitgevoerd in de vorm van delen van voorstuk, schouder of karbonadestreng, nog slechts op vier wijzen in aanmerking komen voor restituties:

i) het hele deelstuk kan worden verdeeld in delen, die alle te zamen in een enkele zending worden uitgevoerd; in dat geval staat mathematisch vast dat de verhouding spierweefsel/been in de zending delen overeenstemt met de natuurlijke verhouding van het hele deelstuk. Daarbij ga ik ervan uit, dat het aankomt op de verhouding in de hele zending en niet op die in elk stuk varkensvlees afzonderlijk;

ii) het betrokken deel, bij voorbeeld de krabbetjes, hoewel normaal een lager percentage spierweefsel bevattend dan het hele deelstuk, kan zodanig van het hele deelstuk worden afgesneden, dat er een zelfde percentage spierweefsel aan vastzit als het hele deelstuk bevat. Omgekeerd kan bij een deel dat normaliter een te laag percentage been bevat, een gedeelte van het normaliter aanwezige spierweefsel worden verwijderd;

iii) omdat de toegestane aanbiedingsvormen voor hele deelstukken sterk variëren,

kan de afstand tussen de door de Commissie bedoelde boven- en benedengrens zo groot zijn, dat een deel van het deelstuk dat normaliter niet de juiste verhouding spierweefsel/been heeft, toch binnen die grenswaarden valt;

iv) uiteraard is denkbaar, dat het betrokken deel zuiver bij toeval dezelfde verhouding spierweefsel/been heeft als het hele deelstuk.

29. Erg logisch kan ik dit alles niet noemen. Met name kan ik niet inzien, waarom de regelgever een regeling zou willen treffen die ertoe leidt, dat normaal gesneden krabbetjes niet in aanmerking komen voor restitutie, doch krabbetjes met een abnormaal groot stuk spierweefsel wel. De verhouding spierweefsel/been in een dergelijk deel komt wellicht overeen met die van het hele deelstuk, doch kan nauwelijks worden aangeduid als de „natuurlijke verhouding". Ook lijkt het mij niet erg logisch, dat de toelaatbare marge tussen de boven- en de benedengrens aanzienlijk varieert ten gevolge van de verschillende samenstellingen waarin hele deelstukken krachtens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3602/82 mogen worden aangeboden. Het lijkt mij tamelijk willekeurig, dat een deel van het hele deelstuk meer kans heeft om voor restitutie in aanmerking te komen alleen omdat het hele deelstuk zelf ruimer is omschreven.

30. Het grootste bezwaar tegen de uitlegging van de Commissie is echter, dat het onaanvaardbare onzekerheid schept voor de handelaren, die maar moeten zien hoe zij aan dat vereiste kunnen voldoen. Het is natuurlijk niet onmogelijk om vast te stellen, of een bepaald stuk varkensvlees dezelfde verhouding spierweefsel/been vertoont als het hele stuk waaruit het is gesneden. Het is echter wel uitermate moeilijk, zoals blijkt uit het feit dat de nationale rechter in de onderhavige procedure een deskundigenrapport moest vragen, waarvan de conclusies die moeilijkheid nog meer in het licht stellen. De noodzaak van zekerheid in de formulering van rechtsvoorschriften is in een aantal uitspraken van het Hof erkend. Zo bij voorbeeld in zaak 326/85 (Nederland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 5091, r.o. 24), waar het Hof overwoog:

„... de gemeenschapswetgeving... dient met zekerheid kenbaar te zijn en de toepassing ervan moet voor de justitiabelen voorzienbaar zijn. Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben, ten einde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen."

31. De regeling inzake de uitvoerrestituties heeft ten doel, de uitvoer van varkensvlees uit de Gemeenschap naar derde landen waar de prijzen in het algemeen lager liggen, mogelijk te maken (zie de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 2759/75). Dat doel kan slechts worden bereikt wanneer de exporteurs op het tijdstip waarop zij met kopers uit derde landen contracten sluiten, met een redelijke mate van zekerheid kunnen vaststellen of het betrokken vlees voor uitvoerrestituties in aanmerking komt. De ongewisheden van de in-

ternationale handel zijn al groot genoeg zonder de onzekerheid waarin de exporteurs komen te verkeren wanneer zij moeten voldoen aan dermate vage en onduidelijke vereisten als in casu het geval zou zijn indien de door de Commissie voorgestelde uitlegging werd aanvaard. De toepasselijke regeling moet zo worden uitgelegd, dat de erin vervatte criteria duidelijk zijn, zodat een oplettend exporteur bij normale zorgvuldigheid en gebruikmakend van zijn vakkennis kan vaststellen, of hij in aanmerking komt voor uitvoerrestituties. Aan dat criterium zou niet worden voldaan indien de onderhavige regeling op de door de Commissie voorgestelde wijze werd uitgelegd.

32. De uitlegging die verweersters in het hoofdgeding voorstaan, is daarmee vergeleken duidelijk, logisch, in de praktijk gemakkelijk toepasbaar en vrij van de willekeur die de uitlegging van de Commissie kenmerkt. Mijns inziens zet zij ook niet de deur open voor fraude. De Commissie heeft althans niet gesteld dat dat het geval is. Ik leid daaruit af, dat aan het vereiste inzake de verhouding spierweefsel/been moet worden geacht te zijn voldaan, wanneer het hele deelstuk op de in de handel gebruikelijke wijze in delen wordt verdeeld en het spierweefsel daarvan niet wordt verwijderd.

De geldigheidsvraag

33. Wanneer de in geding zijnde bepalingen worden uitgelegd op de door mij voorgestelde wijze, valt eigenlijk niet te twijfelen aan hun geldigheid. Eén van de voordelen van die uitlegging is, dat zij de gebreken verhelpt die er anders in konden worden gevonden, namelijk onzekerheid, willekeur en gebrek aan logica. Aangezien de meeste gronden die tegen de geldigheid van de regeling kunnen worden aangevoerd, dus wegvallen wanneer mijn uitlegging wordt aanvaard, kan ik betrekkelijk kort zijn over de geldigheid.

34. Eén van de bezwaren die tegen het hier bedoelde vereiste is aangevoerd, luidt dat het in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling en met het beginsel van eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht. Betoogd wordt, dat de verhouding spierweefsel/been sterk varieert afhankelijk van een aantal factoren, zoals het verschil in samenstelling van het hele deelstuk, de methode van uitsnijden van het hele deelstuk, de leeftijd en het geslacht van het varken en de wijze van fokken en mesten.

35. Dit bezwaar acht ik niet gerechtvaardigd, ook niet indien de door de Commissie voorgestelde uitlegging werd aanvaard. Het is best mogelijk, dat een zes maanden oude beer die in een Jutlandse varkensfokkerij met magere-melkpoeder wordt gevoerd, sterk verschilt van een drie jaar oude zeug die in de vlakte van La Mancha met eikels wordt gevoerd, doch dat doet niet ter zake. Delen varkensvlees die afkomstig zijn van eerstgenoemd type varken, voldoen aan het vereiste inzake de „natuurlijke verhouding" wanneer de verhouding spierweefsel/been erin overeenkomt met de natuurlijke verhouding bij een typische vertegenwoordiger van dat type varken. Niemand zal het willen vergelijken met het tweede type. Enkel ver-

gelijkbare zaken kunnen worden vergeleken. Wanneer die fundamentele regel wordt toegepast, kan er mijns inziens geen sprake zijn van ongelijke behandeling of gebrek aan eenvormigheid bij de toepassing van het gemeenschaprecht. Het is daarom niet nodig, een beroep te doen op het arrest in zaak 327/82 (Ekro, Jurispr. 1984, blz. 107), waaruit misschien kan worden afgeleid dat, wanneer volledige eenvormigheid niet bereikbaar is wegens verschillen in nationale praktijken, de daaruit voortvloeiende verschillen moeten worden aanvaard.

36. Volgens Kühne & Heitz is de onderhavige regeling, indien uitgelegd op de door de Commissie voorgestelde wijze, voorts ongeldig wegens strijd met het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel.

37. Voor deze opvatting valt veel te zeggen. Met betrekking tot de rechtszekerheid heb ik reeds opgemerkt, dat wanneer de uitlegging van de Commissie zou worden aanvaard, de handelaren niet met voldoende zekerheid kunnen vaststellen of zij recht hebben op restituties.

38. Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel is het praktisch onmogelijk om vast te stellen, of het per 1 februari 1983 ingevoerde vereiste evenredig is aan het beoogde doel, omdat de verordening niet zegt wat dat doel is. Het is trouwens de vraag, of de verordening wel in overeenstemming is met artikel 190 EEG-Verdrag, omdat er niet in wordt vermeld, waarom het vereiste inzake de „natuurlijke verhouding" is ingevoerd.

39. Ik kom dan ook tot de conclusie, dat er ernstige twijfel aan de geldigheid van de in geding zijnde regeling zou bestaan, indien zij werd uitgelegd op de door de Commissie voorgestelde wijze. Reden temeer, om ze uit te leggen op de wijze die ik heb voorgesteld, zulks in overeenstemming met het adagium „ut magis res valeat quam pereat": zie bij voorbeeld de gevoegde zaken 201 en 202/85 (Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 21).

40. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„1) Aanvullende aantekening 2 B op hoofdstuk 2, ingevoegd in het GDT bij artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3602/82, moet aldus worden uitgelegd, dat aan het daarin gestelde vereiste is voldaan wanneer het hele deelstuk op de in de handel gebruikelijke wijze in delen is verdeeld en het spierweefsel van deze delen niet is verwijderd.

2) Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die, bij deze uitlegging, afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van genoemde bepaling."