CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 6 december 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In de zaken die wij thans naar aanleiding van prejudiciële vragen van het Bundesfinanzhof moeten behandelen, gaat het allereerst om de uitlegging van de gemeenschapsregelingen betreffende de procedure van vooruitbetaling van uitvoerrestituties overeenkomstig de verordeningen (EEG) nrs. 565/80 [1] en 798/80 [2]. Deze procedure is bedoeld om met betrekking tot de uitvoer van verwerkte produkten of bepaalde goederen naar derde landen een evenwicht te waarborgen tussen het gebruik van basisprodukten uit de Gemeenschap en van tot de regeling „actieve veredeling" toegelaten produkten uit derde landen. [3] Hiertoe wordt ingevolge artikel 4, lid 1, van verordening nr. 565/80 — een alternatieve procedure is in artikel 5 neergelegd — een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald, zodra de basisprodukten onder douanecontrole zijn geplaatst. Om de terugbetaling te garanderen wanneer niet aan de voorwaarden voor het verlenen van de restitutie wordt voldaan, moet een waarborg worden gesteld (verordening nr. 798/80, zesde overweging van de considerans en artikel 7).

2. Volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 798/80 wordt deze procedure echter slechts toegepast, wanneer bij de douaneautoriteiten een zogenoemde vooruitbetalingsaangifte wordt ingediend, waarin de exporteur zich verplicht de produkten of goederen na opslag of verwerking overeenkomstig artikel 4 of artikel 5 van verordening nr. 565/80 uit te voeren en een restitutie aan te vragen. Deze vooruitbetalingsaangifte moet een reeks gegevens bevatten over de uit te voeren produkten, zoals blijkt uit artikel 2, leden 2 en 3, van verordening nr. 798/80.

3. Welke de rechtsgevolgen zijn, wanneer het uitgevoerde produkt niet aan de gegevens in de vooruitbetalingsaangifte voldoet, is één van de beide problemen die wij thans moeten behandelen. Nauwkeuriger gezegd, het Bundesfinanzhof wil in de onderhavige twee gevoegde zaken weten, welke invloed een dergelijke afwijking heeft voor de bepaling van de datum die, voor zover de exporteur recht heeft op restitutie, beslissend is voor de restitutievoet. Immers, bij de toepassing van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 [4], dat de terugbetaling re-

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwprodukten (PB 1980, L 62, blz. 5).

2 — Verordening van de Commissie van 31 maart 1980 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de vooruitbetaling van uitvoerrestituties en positieve monetaire compenserende bedragen voor landbouwprodukten (PB 1980, L 87, blz. 42).

3 — Zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 565/80.

4 — Hier in de versie van verordening (EEG) nr. 3445/85 van de Commissie van 6 december 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 798/80 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de vooruitbetaling van uitvoerrestituties en positieve monetaire compenserende bedragen voor landbouwprodukten (PB 1985, L 328, blz. 13).

gelt wanneer de exporteur — bij voorbeeld wegens een dergelijke afwijking — geen recht heeft op het vooruitbetaalde bedrag of slechts op een gedeelte daarvan, komen twee mogelijkheden in aanmerking. Ofwel beschouwt men als beslissend tijdstip de datum van aanvaarding van de vooruitbetalingsaangifte, respectievelijk de datum die in een op die dag nog geldige voorfixatie is aangegeven — namelijk wanneer men ondanks de genoemde afwijking de bijzondere regeling betreffende de vooruitbetaling toepast (zie artikel 3, lid 2, van verordening nr. 798/80) — ofwel gaat men uit van de datum van uitvoer, zoals is bepaald in de algemene regeling betreffende de uitvoerrestituties voor landbouwprodukten. [5]

4. Afgezien van deze problematiek, vraagt het Bundesfinanzhof nog of een verordening waarbij de Commissie de restitutievoet voor uitvoer van tarwemeel naar de Sovjet-Unie op 0 ECU heeft vastgesteld, geldig is.

5. De feiten die aan deze twee problemen ten grondslag liggen en die gedetailleerd in het rapport ter terechtzitting zijn weergegeven, kunnen worden samengevat als volgt.

6. Verzoeksters in de hoofdgedingen behoren als maalderijen of handelsondernemingen tot de graansector. Op 27 november 1980 (zaak C-5/90) respectievelijk 28 november 1980 (zaak C-206/90) plaatsten zij bepaalde hoeveelheden tarwe onder douanecontrole in de zin van artikel 4 van verordening nr. 565/80. In de vooruitbetalingsaangifte ingevolge artikel 2 van verordening nr. 798/80 verplichtten zij zich, uit die tarwe bepaalde hoeveelheden meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g te produceren en binnen de gestelde termijnen uit te voeren. Zoals uit de processtukken in de hoofdgedingen en een door het verwerende Hauptzollamt overgelegd overzicht blijkt, werden deze vooruitbetalingsaangiften telkens verrekend met uitvoercertificaten met voorfixatiecertificaten waarover verzoeksters beschikten en die te zamen precies dezelfde hoeveelheden tarwemeel betroffen als in de betrokken vooruitbetalingsaangiften waren vermeld. Deze certificaten bevatten geen gegevens over het asgehalte. Verzoeksters verzochten om toekenning en vooruitbetaling van uitvoerrestituties en monetair compenserende bedragen voor het in de respectieve vooruitbetalingsaangiften vermelde meel.

7. Het Hauptzollamt kende verzoeksters bij verscheidene achtereenvolgende beschikkingen de volgende bedragen toe: in zaak C-5/90 een uitvoerrestitutie van 1 574 347,25 DM en monetair compenserende bedragen van 375 517,59 DM, in totaal dus 1 949 864,84 DM; in zaak C-206/90 een uitvoerrestitutie van 1 314 160,57 DM en monetair compenserende bedragen van 273 881,12 DM, in totaal dus 1 588 041,69 DM. In beide gevallen werd de uitvoerrestitutie berekend op basis van de restitutievoeten die golden op de datum die in het voorfixatiecertificaat was vermeld (zaak C-5/90: 3 juli 1980; zaak C-206/90: 1 juli 1980). Deze restitutievoeten volgden uit verordening (EEG) nr. 1633/80. [6] Daarin zijn naar gelang van het asgehalte en het bestemmingsgebied van het meel verschillende restitutievoeten voorzien. Hier is van belang, dat deze verordening onderscheid maakt tussen meel van zachte tarwe met een asgehalte van 0

5 — Zie artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979, houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten (PB 1979, L 317, blz. 1).

6 — Verordening van de Commissie van 26 juni 1980 tot vaststelling van de restituties bij invoer voor granen en bepaalde soorten van meel, gries en griesmeel van tarwe of van rogge (PB 1980, L 162, blz. 45).

t/m 520 mg/100 g en meel van zachte tarwe met een asgehalte van 521 t/m 600 mg/100 g. In het eerstgenoemde geval bedraagt de restitutie voor uitvoer „naar [andere] derde landen" 75 ECU/t en in het laatste geval slechts 71 ECU/t. Daarentegen bedraagt de restitutievoet voor exporten naar de Sovjet-Unie in beide gevallen 0 ECU/t.

8. In *zaak C-5/90* had de vaststelling van de restitutievoet voor exporten naar de Sovjet-Unie op 0 ECU/t (voor beide meelsoorten) tweeërlei gevolg voor de uitvoerrestituties, zoals uit het door het Hauptzollamt overgelegde overzicht blijkt. In de eerste plaats werd ingevolge artikel 4, lid 7, eerste zin, van verordening nr. 565/80 (zo ook: artikel 6, lid 3, van verordening nr. 798/80), het restitutiebedrag voor het grootste deel van de hoeveelheden eerst berekend aan de hand van de voor de Sovjet-Unie geldende restitutievoet, daar het bestemmingsland ten tijde van het verzoek om vooruitbetaling nog niet vaststond (beschikking van 11 december 1980). Alleen voor een van meet af aan voor Polen bestemde hoeveelheid werd het voor andere derde landen voorziene bedrag voor meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g toegekend. Nadat de exporten (tussen 28 november 1980 en 18 februari 1981) waren verricht, betaalde het Hauptzollamt op grond van de door verzoeksters overgelegde bewijstukken hun voor een aantal hoeveelheden waarop artikel 4, lid 7, eerste zin, van verordening nr. 565/80 was toegepast, de verschillen na, waarop zij volgens dezelfde berekeningsgrondslag voor exporten naar „[andere] derde landen" (hier: Zuid-Jemen, Noord-Jemen en Polen) nog recht hadden, wederom voor meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g. In de tweede plaats had de op 0 vastgestelde restitutievoet voor exporten naar de Sovjet-Unie ook consequenties voor de restitutie voor exporten die daadwerkelijk naar dit land waren verricht; daarvoor volgde namelijk geen nabetaling, maar waren de bij beschikking van 11 december 1980 toegekende bedragen definitief.

9. Met betrekking tot de aard van deze onderscheiden betalingen blijkt uit de stukken van het hoofdgeding voorts, dat *enkel de betaling op grond van de beschikking van 11 december 1980 als vooruitbetaling werd toegekend,* terwijl de nabetalingen bij wege van restitutie (naast monetair compenserende bedragen) ingevolge artikel 9, tweede zin, van verordening nr. 798/80 na afsluiting van de vooruitbetalingsprocedure werden verricht. Uit een en ander volgt, dat in het kader van zaak C-5/90 drie verschillende casusposities moeten worden behandeld[7]:

— het vooruitbetaalde bedrag was wegens de afwijking van de aard van het meel hoger dan het bedrag waarop de exporteur recht had; dit was het geval voor de

7 — Blijkens het overzicht van het Hauptzollamt kon in deze zaak voor een kleinere hoeveelheid helemaal geen uitvoer worden aangetoond. De daarmee samenhangende problemen zijn echter, zoals uit de redactie van de prejudiciële vraag blijkt, kennelijk geen voorwerp van de prejudiciële procedure.

uitvoer naar Polen, waarbij de plaats van bestemming ten tijde van het verzoek om vooruitbetaling reeds vaststond (hierna: variant 1);

— het vooruitbetaalde bedrag was gelijk aan het verschuldigde bedrag; deze situatie deed zich voor bij de exporten naar de Sovjet-Unie, daar de restitutievoet van 0 ECU — ongeacht het asgehalte van het meel — zowel op de vooruitbetaling als op het definitief toe te kennen/te handhaven bedrag moest worden toegepast (hierna: variant 2);

— het vooruitbetaalde bedrag was lager, maar het in totaal betaalde bedrag was hoger dan het verschuldigde bedrag; dit was het geval bij exporten waarvan de bestemming aanvankelijk niet vaststond, maar waarbij naderhand werd aangetoond, dat zij naar „[andere] derde landen" hadden plaatsgehad (hierna: variant 3).

10. De feiten in *zaak C-206/90* komen overeen met de hiervoor omschreven variant 1. De bestemming (Noord-Jemen) stond van meet af aan vast, en de vooruitbetaling werd derhalve toegekend overeenkomstig de voor „[andere] derde landen" geldende restitutievoet.

11. Na controles kwam het Hauptzollamt in beide zaken tot de conclusie, dat het uitgevoerde meel een asgehalte van meer dan 520 mg/100 g had[8] en vorderde het van verzoeksters een bedrag aan restitutie terug dat het in grote lijnen als volgt berekende[9]:

Totaal betaalde uitvoerrestitutie

vermeerderd met de minimumverhoging over de totale betrokken hoeveelheden (3 ECU/100 kg; artikel 7, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 798/80)

verminderd met de uitvoerrestitutie waarop verzoeksters bij toepassing van de volgende restitutievoeten recht hadden:

— in zaak C-5/90, waarin een gedeelte van de exporten binnen de geldigheidsduur van het betrokken voorfixatiecertificaat had plaatsgehad, voor dat gedeelte volgens de restitutievoet die gold op de in het certificaat aangegeven datum;

voor de rest paste het Hauptzollamt de op de datum van uitvoer geldende restitutievoet toe;

— in zaak C-206/90 werd in alle gevallen de op de datum van uitvoer geldende restitutievoet toegepast, daar geen van de exporten binnen de geldigheidsduur van de voorfixatiecertificaten had plaatsgehad.

8 — Op 50 t na in zaak C-5/90, waarbij het asgehalte onder 521 mg/100 g lag.

9 — Zie de vorige voetnoot. In zaak C-5/90 kwam hier nog een geringe wijziging in de monetair compenserende bedragen bij, die hier niet van belang is, daar zij niet berust op een wijziging van de restitutievoeten.

12. Hoewel het Hauptzollamt naderhand *van de heffing van de minimumverhoging afzag,* op grond dat de waarborg reeds was vrijgegeven, was in beide zaken het bedrag dat uiteindelijk werd teruggevorderd, aanzienlijk:

— in zaak C-5/90: 616 507,19 DM;

— in zaak C-206/90: 830 412,35 DM.

13. Dit verschil is in wezen door drie verschillende factoren te verklaren. Enerzijds waren in alle toepasselijke verordeningen die op de door het Hauptzollamt beslissend geachte data golden, dat wil zeggen

— verordening (EEG) nr. 1633/80 [10];

— verordening (EEG) nr. 2793/80 [11];

— verordening (EEG) nr. 3143/80 [12];

— verordening (EEG) nr. 3223/80 [13];

— verordening (EEG) nr. 131/81 [14];

— verordening (EEG) nr. 316/81 [15];

voor naar „[andere] derde landen" uitgevoerd tarwemeel met een asgehalte van 521 t/m 600 mg/100 g lagere restitutievoeten voorzien dan voor meel met een lager asgehalte (0 t/m 520 mg/100 g). Anderzijds lag in alle toegepaste verordeningen die na verordening nr. 1633/80 waren vastgesteld, het algemene niveau van de restitutievoeten voor tarwemeel onder dat van verordening nr. 1633/80, die aan de oorspronkelijke berekeningen ten grondslag lag. Bovendien was voor exporten naar de Sovjet-Unie, zoals reeds gezegd, in laatstgenoemde verordening voor beide meelsoorten de restitutievoet op 0 bepaald; daarentegen stelt verordening nr. 316/81, aan de hand waarvan voor een gedeelte van de exporten in zaak C-5/90 de herberekening plaatsvond, helemaal geen restitutie vast voor exporten naar de Sovjet-Unie. Zoals het Hauptzollamt omstandig heeft uiteengezet, bestond er, uitgaande van verordening nr. 1633/80, op grond van de verhogingen ingevolge de verordeningen (EEG) nrs. 1550/79 [16] en 1875/80 [17] alsmede het correctiebedrag ingevolge verordening (EEG) nr. 1634/80 [18] recht op betaling van een, zij het gering, bedrag (27,96 ECU/t). Daar de toepassing van verordening nr. 316/81 niet op een voorfixatie berustte, kon in dat geval geen aanpassing plaatsvinden, nog afgezien van het feit dat volgens artikel 19 van verordening nr. 2730/79 de bepalingen inzake de vaststelling vooraf van de restituties en inzake de uit te voeren aanpassingen van de restitutievoet slechts gelden voor produkten waarvoor de restitutievoet op 0 of hoger is vastgesteld.

14. Tegen de beschikkingen waarin deze herberekeningen waren opgenomen — en

10 — Zie hierboven voetnoot 6.
11 — PB 1980, L 288, blz. 27.
12 — PB 1980, L 329, blz. 30.
13 — PB 1980, L 334, blz. 43.
14 — PB 1981, L 9, blz. 17.
15 — PB 1981, L 34, blz. 32.
16 — PB 1979, L 188, blz. 5.
17 — PB 1980, L 184, blz. 10.
18 — PB 1980, L 162, blz. 48.

waarbij aanvankelijk ook nog een minimumverhoging werd gevorderd — stelden verzoeksters beroep in bij het Finanzgericht Hamburg. Dit werd gedeeltelijk toegewezen. Het Finanzgericht paste artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 toe, op verzoek van verzoeksters in de versie van verordening nr. 3445/85 (zie aldaar artikel 2, lid 2). Het was van oordeel, dat voor de berekening van de restitutie inderdaad ervan moest worden uitgegaan, dat het uitgevoerde meel het door het Hauptzollamt gekritiseerde hogere asgehalte had, zodat de daarvoor bepaalde lagere restitutievoeten moesten worden toegepast; daarentegen moest de in de voorfixaties vastgestelde datum als tijdstip voor de vaststelling van de restitutievoet worden aangenomen. In het onderhavige geval was namelijk niet artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80, maar artikel 10, lid 4, sub c, toepasselijk, daar verzoeksters de uitvoertermijn in acht hadden genomen. Gelet op het doel van de vooruitbetalingsprocedure wordt voor de inachtneming van de termijnen niet als voorwaarde gesteld, dat uit het basisprodukt restitutierechtelijk hetzelfde goed wordt vervaardigd als in de vooruitbetalingsaangifte is vermeld.[19]

15. Tegen deze uitspraken hebben zowel verzoeksters als het Hauptzollamt Revision ingesteld bij het Bundesfinanzhof. Het Hauptzollamt was hoofdzakelijk van oordeel, dat voor het feitelijk uitgevoerde produkt geen vooruitbetalingsprocedure was gevolgd. Verzoeksters hadden zich verplicht, meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g uit te voeren. Aangaande de toepassing van artikel 10, lid 4, sub c, van verordening nr. 798/80 waren verzoeksters het eens met het Finanzgericht, doch zij voerden een reeks andere grieven aan. Ter zake is hiervoor alleen van belang, dat verzoeksters in zaak C-5/90 in het hoofdgeding stelden, dat de verlaging van de restituties voor exporten van tarwemeel naar de Sovjet-Unie tot 0 ECU/t door de Commissie onwettig was. Gelet op deze argumenten heeft het Bundesfinanzhof om te beginnen *in elk van de twee gevoegde zaken* de *volgende vraag* gesteld:

„Moet het gemeenschapsrecht, in het bijzonder artikel 10, lid 4, van verordening (EEG) nr. 798/80, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3445/85, aldus worden uitgelegd, dat iemand die zich bij zijn verzoek om vooruitbetaling van de uitvoerrestituties, als bedoeld in artikel 4 van verordening (EEG) nr. 565/80, overeenkomstig artikel 2 van verordening (EEG) nr. 798/80 had verplicht, meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g uit te voeren, doch in feite meel met een asgehalte van meer dan 520 mg/100 g heeft uitgevoerd, het vooruitbetaalde bedrag volledig moet terugbetalen en in plaats daarvan slechts aanspraak kan maken op uitvoerrestituties voor de werkelijk uitgevoerde produkten overeenkomstig de regeling van verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979 ?"

16. In zaak C-5/90 heeft het Bundesfinanzhof daarenboven om beantwoording van de volgende vraag verzocht:

19 — Met betrekking tot de verhoging was het Finanzgericht van oordeel dat deze eveneens ingevolge artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 door verzoeksters verschuldigd was over het verschil tussen het vooruitbetaalde bedrag en het bedrag aan uitvoerrestituties en monetair compenserende bedragen, waarop zij recht hadden. Dit punt heeft echter later zijn belang verloren, doordat het Hauptzollamt in de loop van de procedure van de verhoging heeft afgezien (zie hierboven punt 12). Toch heb ik hierover enige verduidelijkende opmerkingen gemaakt (zie hierna punt 62).

„Zo ja, is verordening (EEG) nr. 1633/80 geldig, voor zover daarin de restitutievoet voor uitvoer naar de Sovjet-Unie op 0 ECU is vastgesteld ? Zo nee, moet een exporteur dan onder bijzondere omstandigheden worden behandeld als ware de restitutie voor uitvoer naar de Sovjet-Unie niet geschorst ?"

B — Juridische beoordeling

De in beide zaken gestelde vraag

17. In de eerste vraag gaat het in wezen erom, welke gevolgen het heeft dat de aard van de uitgevoerde goederen afwijkt van de gegevens in de vooruitbetalingsverklaring, gelet op de keuze tussen de verschillende alternatieven die worden genoemd in artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3445/85. Zoals gezegd, is voor het Bundesfinanzhof daarbij het probleem, of ter vaststelling van het tijdstip dat bepalend is voor de berekening van het bedrag dat de exporteur in een dergelijk geval moet ontvangen, de algemene regeling van verordening nr. 2730/79 (artikel 3, lid 1) moet worden toegepast, dan wel de bijzondere regels die voor de vooruitbetalingsprocedure (artikel 3, lid 2, van verordening nr. 798/80) gelden.

18. I — Uitgaande van de in het hoofdgeding toegepaste bepalingen betreffende de vaststelling vooraf, wil ik in het kort de verschillende rechtsgevolgen van deze beide regelingen schetsen, alvorens ik deze in verbinding breng met artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80.

19. Is geen sprake van een dergelijke vaststelling vooraf, dan liggen de zaken in feite heel eenvoudig.[20] De voeten voor restituties en monetair compenserende bedragen hangen in het geval van de algemene regeling af van de dag van uitvoer en in het geval van de vooruitbetalingsregeling van de datum van aanvaarding van de vooruitbetalingsaangifte.

20. Beschikt de exporteur echter over een voorfixatie, dan moet hij in het geval van de algemene regeling de produkten of goederen binnen de geldigheidsduur van het voorfixatiecertificaat uitvoeren, om in aanmerking te komen voor de voeten die gelden voor de daarin vastgelegde datum.

21. Anders ligt het, wanneer de vooruitbetalingsregeling wordt toegepast. Ingevolge de regelingen die achtereenvolgens hebben gegolden, namelijk

— artikel 17, lid 1, sub b, en lid 8, sub b, tweede streepje, juncto artikel 9, lid 3, tweede alinea, sub b, derde streepje, van de hier toepasselijke *verordening (EEG) nr. 193/75*[21];

20 — Zie punt 3 hiervoor.

21 — PB 1975, L 25, blz. 10.

— artikelen 29, sub b, en 32, sub b, aa, derde streepje, juncto artikel 22, lid 1, sub b, derde streepje, van *verordening (EEG) nr. 3183/80*[22];

— artikel 29, sub b, juncto artikel 22, lid 1, sub b, vierde streepje, van *verordening (EEG) nr. 3719/88*[23];

wordt, gelet op de geldigheidsduur van de certificaten[24], aan de verplichting tot uitvoer geacht te zijn voldaan en het recht op uitvoer op grond van het certificaat geacht te zijn gebruikt op de datum waarop de douanedienst de vooruitbetalingsverklaring aanvaardt. Ingevolge artikel 3, lid 2, sub b, van verordening nr. 798/80 is deze datum ook bepalend voor de aanpassing van de vooraf vastgestelde restitutievoet of het monetair compenserend bedrag. Deze gelijkstelling van de aanvaarding van de vooruitbetalingsaangifte met de feitelijke uitvoer, doet de vraag rijzen, hoe het dan zit met de geldigheidsduur van het prefixatiecertificaat. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de regeling betreffende de vooruitbetalingsprocedure tot een feitelijke verlenging van deze geldigheidsduur kan leiden[25] en juist dat is hier het geval. Weliswaar is volgens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 798/80 de termijn voor verwerking bij overlegging van een voorfixatiecertificaat in het algemeen gelijk aan de resterende geldigheidsduur van het certificaat, doch deze termijn wordt, wanneer aldus minder dan drie maanden overblijven, tot drie maanden verlengd. In ieder geval beschikt de marktdeelnemer over de in artikel 11, lid 3, vastgestelde termijn voor uitvoer van zestig dagen, die aan voornoemde regeling is aangepast, daar hij eerst na beëindiging van de procedure, bedoeld in artikel 4 of 5 van verordening nr. 565/80, begint te lopen.

22. Dit over de verschillen tussen de algemene regeling en de bijzondere vooruitbetalingsregeling, voor zover zij betrekking hebben op de datum die bepalend is voor de restitutievoet.

23. II — Ten einde de verbinding tot stand te brengen tussen hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt en artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80, dat in deze zaak dient te worden uitgelegd, dient bedacht te worden, dat de tijdslimieten waarbinnen de regels betreffende de vooruitbetalingsprocedure, en met name artikel 3, lid 2, van verordening nr. 798/80 over de bepalende datum, van toepassing zijn, in het hiervoor genoemde artikel 11 van deze verordening zijn neergelegd. Indien na inleiding van deze procedure de daar vastgelegde termijnen niet worden nageleefd, valt de dan verrichte uitvoer weer onder de algemene bepalingen.[26] Artikel 42, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 3183/80 (alsook artikel 43, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 3719/88) bevestigt dit voor het bijzonder geval waarin de exporteur in een vooruitbetalingsprocedure gebruik heeft gemaakt van een voorfixatiecertificaat. Een en ander formuleert artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80 als een onge-

22 — PB 1980, L 338, blz. 1.

23 — PB 1988, L 331, blz. 1.

24 — Het uitvoercertificaat vormt met de voorfixatie juridisch een geheel: arrest van 26 april 1988 (zaak 316/86, Krücken, Jurispr. 1988, blz. 2213, r. o. 17).

25 — Vergelijk de derde overweging, derde zin, van de considerans van verordening nr. 798/80 en het arrest van 26 januari 1978 (gevoegde zaken 44/77-51/77, Union Malt, Jurispr. 1978, blz. 57).

26 — Vergelijk de conclusie van advocaat-generaal Mayras van 15 december 1977 in de zaak Union Malt, reeds aangehaald, Jurispr. 1978, blz. 84.

daanmakingsregel, volgens welke de exporteur, wanneer de in artikel 11 vastgestelde termijnen niet in acht zijn genomen, het vooruitbetaalde bedrag (verhoogd met de in artikel 7, lid 1, bedoelde verhoging, dus in totaal een bedrag gelijk aan de waarborg) moet terugbetalen. Met andere woorden: bij overschrijding van de termijn zijn de regels betreffende de vooruitbetaling, die de rechtsgrond voor de vooruitbetaling vormen, niet meer van toepassing, zodat het op basis hiervan betaalde bedrag door de exporteur moet worden terugbetaald.

24. Wordt de termijn van artikel 11 daarentegen nageleefd, dan blijft de exporteur in beginsel in aanmerking komen voor de vooruitbetalingsprocedure, echter onder verlaging van het verschuldigde bedrag indien dit lager is dan het vooruitbetaalde bedrag. Dit is de gemeenschappelijke noemer van de in artikel 10, lid 4, sub b en c, neergelegde regels, die beide als volgt beginnen:

„Wanneer de in artikel 11 vastgestelde termijnen in acht zijn genomen, maar qua restitutie op een lager bedrag aanspraak kan worden gemaakt (...)"

25. III — *1.* Op basis van deze toelichtingen wil ik eerst variant 1 (voor zaak C-5/90 evenals voor zaak C-206/90) behandelen, daar hierin juist het probleem aan de orde komt dat tussen partijen omstreden is, namelijk de keuze tussen hetgeen sub a en hetgeen sub c van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 is bepaald. Alvorens nader in te gaan op de afzonderlijke geschilpunten, kan ik in ieder geval in zoverre eensgezindheid tussen de betrokkenen vaststellen, dat zij alle ervan uitgaan dat *sub a* van genoemde bepaling van toepassing is, wanneer *een ander produkt* dan het in de vooruitbetalingsaangifte vermelde wordt uitgevoerd. Hiermee kan ik zonder meer instemmen.

26. Is nu het uitgevoerde meel gelet op zijn hogere asgehalte een „ander produkt" dan het in de vooruitbetalingsaangifte vermelde, zoals het Hauptzollamt en de Commissie menen, of dient men zich aan te sluiten bij verzoeksters' opvatting, dat een gelijksoortig goed van een andere — lagere — kwaliteit is uitgevoerd ?

27. a) Wat om te beginnen het voor de beantwoording van deze vraag beslissende criterium betreft, deel ik de opvatting van verweerder dat in het onderhavige geval het restitutierecht de toe te passen criteria verschaft. Eventueel afwijkende handelsgebruiken zijn hier, anders dan (met name ter terechtzitting door Getreide-Import) is gesteld, niet relevant. Een uitvoerrestitutie is weliswaar een maatregel die als ondersteuning van de uitvoer is gericht op de deelneming aan de wereldhandel, maar zij vormt ook een door de Gemeenschap (via de Lid-Staten) toegekend publiekrechtelijk voordeel, dat een onderdeel vormt van het stelsel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Gelet op deze bijzondere aard van de uitvoerrestituties ligt het voor de hand, dat de toepasselijke begrippen en onderscheidingen om redenen van rechtszekerheid in de eerste plaats moeten worden ontleend aan het stelsel van de restitutiebepalingen; daarbij blijkt uit artikel 15 van verordening nr. 2730/79,

dat een restitutie uitsluit voor produkten die „niet van gezonde handelskwaliteit zijn", dat op dit punt een verwijzing naar de in de handel gehanteerde begrippen en onderscheidingen volstrekt niet uitgesloten is.

28. b) In de onderhavige zaken berust de door het Hauptzollamt gemaakte onderscheiding op verordening nr. 162/67/EEG van de Commissie [27] in de destijds geldende versie. [28] In artikel 1, lid 1, van deze verordening wordt tarwemeel naar gelang van het asgehalte in zes verschillende categorieën ingedeeld, waarbij het laagste asgehalte 0 mg/100 g en het hoogste 1 900 mg/100 g is. Uit deze bepaling blijkt verder, dat de voor de vervaardiging van 1 ton meel benodigde hoeveelheid tarwe groter is naarmate het asgehalte lager is. Tot deze categorieën behoren ook de twee hier in geding zijnde categorieën met asgehalten van 0 t/m 520 mg/100 g en 521 t/m 600 mg/100 g. Deze indeling in categorieën behoort tot het stelsel van criteria, aan de hand waarvan het restitutiebedrag overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2746/75 [29] wordt vastgesteld. Naar de regeling van deze verordening, die in de plaats is gekomen van de voordien geldende verordening nr. 139/67/EEG [30], wordt verwezen in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 162/67. Deze luidt:

„overwegende dat artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 139/67/EEG van de Raad van 21 juni 1967 (...) bepaalt dat de restituties voor meel, grutten, gries en griesmeel worden vastgesteld door met name rekening te houden met de hoeveelheden granen die nodig zijn voor de fabricage van de in aanmerking genomen produkten; dat onder de technische middelen waarmee deze hoeveelheid granen kan worden vastgesteld de analyse van het asgehalte van de vervaardigde produkten het meest doeltreffend is gebleken (...)".

29. Artikel 4, lid 2, sub b, van verordening nr. 2746/75 bepaalt inderdaad, dat onder meer voor tarwemeel (vgl. de verwijzing naar artikel 1, sub c, van verordening nr. 2727/75 in lid 1 van dit artikel) de restituties worden vastgesteld aan de hand van de voor de vervaardiging van de betrokken produkten benodigde hoeveelheid granen (en de waarde van de bijprodukten). De betekenis van dit criterium wordt duidelijk, wanneer men aan het belang van de uitvoerrestituties voor tarwemeel denkt. Volgens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 2746/75 moeten de in deze verordening vastgelegde criteria het mogelijk maken „dat het verschil tussen de noteringen of de prijzen van deze produkten in de Gemeenschap en de wereldmarktprijzen (wordt) overbrugd met inachtneming van de algemene doelstellingen van die gemeenschappelijke marktordening".

30. Het verschil tussen de voor het meel geldende gemeenschapsprijs en de wereldmarktprijs kan uiteraard door de hoeveelheid gebruikt graan worden beïnvloed. Immers hoe meer graan moet worden gebruikt, des te sterker doen zich de extra kosten gevoelen als gevolg van het gebruik van graan uit de Gemeenschap in plaats van graan dat op de wereldmarkt tegen lagere prijs kan worden betrokken.

27 — Verordening van 23 juni 1967 betreffende de wijze van vaststelling van de restitutie bij uitvoer voor meel, grutten, gries en griesmeel van tarwe en rogge (PB 1967, nr. 128, blz. 2574).

28 — Wijzigingsverordening (EEG) nr. 2849/91 van de Commissie van 27 september 1991 heeft dit onderscheid tussen tarwemeel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g en van 521 t/m 600 mg/100 g afgeschaft (PB 1991, L 272, blz. 62).

29 — Verordening van de Raad van 29 oktober 1975 houdende algemene regels voor de toekenning van restituties bij de uitvoer en criteria voor de vaststelling van het restitutiebedrag in de sector granen (PB 1975, L 281, blz. 78).

30 — PB 1967, nr. 125, blz. 2453.

31. Toch kan op grond van vraag en aanbod op de wereldmarkt blijken, dat daar de verhouding van de prijzen van de verschillende meelsoorten niet in overeenstemming is met de verhouding van de voor de vervaardiging van deze soorten benodigde hoeveelheden graan. Derhalve moet ingevolge artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 2746/75 bij de berekening van de restitutie ook rekening worden gehouden met „de afzetmogelijkheden en verkoopvoorwaarden voor de betrokken produkten op de wereldmarkt".

32. Wat nu de onderhavige zaak betreft, heeft in verordening nr. 1633/80, die op de restitutie werd toegepast, het verschil in asgehalte tussen de twee hier in geding zijnde meelsoorten gevolgen gehad voor de restitutievoet in de hiervoor genoemde zin (zie de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1633/80). De Commissie heeft hieromtrent in haar antwoord op een desbetreffende vraag van het Hof opgemerkt:

„Bij de vaststelling van uitvoerrestituties voor meel moet, met het oog op de inaanmerkingneming van de in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2746/75 van de Raad genoemde elementen worden gedifferentieerd naar het asgehalte. De restitutie voor meel wordt immers van de restitutie voor tarwe afgeleid en meel met een hoog asgehalte wordt uit minder tarwe geproduceerd dan meel met een lager asgehalte. Daardoor is te verklaren dat ingevolge verordening (EEG) nr. 1633/80 van de Commissie de restitutievoet voor meel met een asgehalte van 1 651 t/m 1 900 het laagst en voor meel met een asgehalte van 0 t/m 520 het hoogst is."

33. c) Kan nu gezien deze feitelijke en rechtssituatie worden gezegd, dat het uitgevoerde meel voor het recht op restitutie een „ander produkt" was dan het in de vooruitbetalingsaangifte vermelde ? Naar mijn mening moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

34. Allereerst moet worden vastgesteld dat de beide meelsoorten uit hetzelfde basisprodukt zijn vervaardigd en dat ook de wijze van verwerking (maling) overeenstemt. Het uiterlijke teken van al deze overeenstemmende punten is, dat de twee meelsoorten zijn ingedeeld onder dezelfde tariefpost van het gemeenschappelijk douanetarief. Het enige verschil tussen de beide produkten is dat de gebruikte hoeveelheid graan hoger respectievelijk lager is en derhalve ook de restitutievoet dienovereenkomstig verschillend kan zijn. Bovendien blijkt, dat in dit verschil in restitutievoeten weliswaar tot uitdrukking komt dat de Gemeenschap een groter respectievelijk geringer belang bij subsidiëring van de uitvoer kan hebben, maar dat het hierbij *niet* om een *principieel* verschil gaat, zoals bij de uitvoer van een volledig ander produkt, maar om een *gradueel* verschil, dat nauwkeurig in cijfers kan worden uitgedrukt door het verschil in restitutievoeten. Deze situatie lijkt op een geval waarin een geringere *hoeveelheid* van het betrokken produkt wordt uitgevoerd dan in de vooruitbetalingsaangifte is vermeld. Juist op basis van dit onderscheid tussen gevallen van een principieel verschil enerzijds en een gradueel, in cijfers uit te drukken verschil anderzijds voorziet artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 voor gevallen van niet-inachtneming van de uitvoertermijn een andere regeling dan voor gevallen waarin slechts een geringere restitutie verschuldigd

is. In een geval waarin op grond van een verschil in de voor de vervaardiging van het meel benodigde hoeveelheid granen een restitutievoet geldt die verschilt naar gelang van het asgehalte, moet derhalve niet het bepaalde sub a van artikel 10, lid 4, van deze verordening worden toegepast, maar het bepaalde sub c.

35. Ter terechtzitting heb ik echter de indruk gekregen, dat de Commissie er niet zo zeker van is, dat het destijds bestaande verschil in restitutievoeten (alleen) op de verschillen in gebruikte hoeveelheid granen berust. Integendeel, begrijp ik haar uitlatingen goed, dan heeft zij niet uitgesloten dat (ook) de situatie op de wereldmarkt een dergelijke differentiatie nodig heeft gemaakt (vgl. artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 2746/75). Is in het laatstgenoemde geval sprake van een „ander produkt", zodat artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80 van toepassing is ?

36. Ook deze vraag moet mijns inziens ontkennend worden beantwoord. In de eerste plaats kunnen deze twee aspecten — gebruikte hoeveelheid graan en situatie op de wereldmarkt — vaak niet worden gescheiden. Dit hangt samen met de reeds genoemde omstandigheid dat de uitvoer van meel naar derde landen in zekere zin is te beschouwen als uitvoer van graan, zodat de graanprijs op de wereldmarkt steeds een factor kan zijn die de restitutievoet beïnvloedt. In de tweede plaats blijft de uitvoer van tarwemeel vanuit het oogpunt van het gemeenschapsbelang steeds een export van gemalen tarwe, zodat het *principiële belang* van die uitvoer gelijk is, ongeacht of de *mate van dit belang* uitsluitend van de hoeveelheid tarwe afhangt dan wel ook van het belang dat de samenstelling van het verwerkte produkt op de wereldmarkten wordt toebedeeld.

37. Derhalve ben ik van mening, dat zelfs wanneer wordt aangenomen dat niet kan worden afgegaan op het antwoord van de Commissie op de hiervoor genoemde vraag van het Hof, de onderhavige zaak toch niet onder artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80 valt (maar onder artikel 10, lid 4, sub c).

38. d) In mijn hiervoor ontwikkelde standpunt voel ik mij door twee punten gesterkt.

39. aa) Allereerst kan worden vastgesteld, dat het asgehalte ook bij overschrijding van een bepaalde grens het principiële belang beïnvloedt dat de subsidiëring van de exporten van tarwemeel heeft. Daaruit kan worden afgeleid, dat wanneer deze grens in acht wordt genomen, de conclusie waartoe ik hiervoor ben gekomen, juist is. Hierbij moet met name worden gewezen op de grens van een asgehalte van 1 900 mg/100 g in de zesde in verordening nr. 162/67 genoemde categorie in verbinding met de regelmatige verordeningen van de Commissie waarin de restitutievoeten worden vastgesteld. Volgens dit stelsel wordt voor uitgevoerd meel met een hoger asgehalte dan het genoemde geen restitutie toegekend. En zelfs bij een wijziging van dit stelsel ten einde ook voor de export van meel met een nog hoger asgehalte een uitvoerrestitutie toe te kennen, zouden de bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief moeten worden nageleefd. Volgens de destijds geldende aantekeningen bij hoofdstuk 11 (vgl. nr. 2 A b) behoren produkten verkregen door het malen van tarwe niet tot dit hoofdstuk (en zijn derhalve niet

„meel van tarwe" in de zin van GN — code 1101 0000 = tariefpost 1101 A voor invoering van de GN), indien zij een asgehalte van meer dan 2,5 % (= 2 500 mg/100 g) hebben. De beide in onze zaak in geding zijnde meelsoorten blijven echter binnen al deze grenzen. Dat bevestigt mijn hier verdedigde opvatting.

40. bb) Voors kan een dergelijke bevestiging van mijn opvatting ook worden gevonden in het arrest Plange Kraftfutterwerke [31], dat tijdens de schriftelijke behandeling een grotere rol heeft gespeeld dan tijdens de mondelinge behandeling. In die zaak moest het Hof beslissen over een geval waarin de uitgevoerde mengvoeders minder graan bevatten (63,9 gewichtspercenten) dan was aangegeven in de vooruitbetalingsaangifte (meer dan 65 gewichtspercenten). Op grond van dit verschil had de handelaar via vooruitbetaling een vergelijkenderwijs te hoge restitutie verkregen, daar de bij afgifte van de vooruitbetalingsaangifte geldende verordening betreffende de restitutie voor veevoeder met meer dan 65 gewichtspercenten in een hogere restitutie voorzag dan voor veevoeder met een gehalte van meer dan 50 doch minder dan 65 gewichtspercenten. [32] Het Hof moest in deze zaak onder meer beslissen, of in een dergelijk geval de administratie terugbetaling van de *toeslag (verhoging)* over het *gehele* vooruitbetaalde bedrag kan vorderen dan wel slechts over het *niet-verschuldigde* bedrag. Dienaangaande besliste het Hof onder toepassing van verordening (EEG) nr. 1957/69 [33], die aan verordening nr. 798/80 voorafging, als volgt:

„Wanneer een handelaar zich overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1957/69 (...) heeft verbonden om mengvoeders met een gehalte aan graanprodukten van meer dan 65 gewichtspercenten uit te voeren, maar als gevolg van hem niet aan te rekenen omstandigheden in werkelijkheid mengvoeders heeft uitgevoerd die voor slechts 50 tot 65 gewichtspercenten uit graanprodukten bestaan, is hij op grond van artikel 6, leden 1 en 5, van genoemde verordening ook na vrijgifte van de waarborg verplicht, het verschil tussen het vooruitbetaalde restitutiebedrag en het restitutiebedrag dat hij voor de feitelijk uitgevoerde produkten had moeten ontvangen, terug te betalen, vermeerderd met 20 % van dat verschil."

41. Toegegeven moet worden, dat de onderhavige situatie van die van destijds verschilt. In het arrest Plange Kraftfutterwerke ging het in de eerste plaats om de hoogte van de terug te betalen toeslag (verhoging), maar niet om de vraag op welk tijdstip het bedrag waarop de exporteur recht had, moest worden berekend. In casu liggen de zaken precies omgekeerd: in geding is alleen de bepalende datum; de prejudiciële vraag heeft geen betrekking op het bedrag van de verhoging.

42. Toch zie ik een parallel tussen deze twee gevallen, die een gevolg is van de toe-

31 — Arrest van 5 februari 1987 (zaak 288/85, Plange Kraftfutterwerke, Jurispr. 1987, blz. 611).

32 — Zie verordening (EEG) nr. 1136/77 van de Commissie (PB 1977, L 135, blz. 14).

33 — PB 1969, L 250, blz. 1.

passelijke vooruitbetalingsregeling. Reeds de destijds toepasselijke verordening nr. 1957/69 verbond de verplichting, de toegekende restitutie volledig terug te betalen — hetgeen volgens de opzet van die regeling tevens betekent dat de bepalende datum niet meer uit de vooruitbetalingsregeling kan worden afgeleid [34] — met de verplichting, ook de verhoging in volle omvang te betalen. Bij een slechts gedeeltelijke terugbetaling (die voor het bedrag dat de marktdeelnemer behoudt, betekent, dat daarvoor de ingevolge de vooruitbetalingsregeling bepalende datum blijft gelden), kan ook de verhoging slechts ten bedrage van het terug te betalen gedeelte worden teruggevorderd. Dit blijkt uit artikel 6, leden 1 en 3, van verordening nr. 1957/69. Volgens lid 1 is onder de daar genoemde voorwaarden (namelijk dat niet het bewijs wordt geleverd van de naleving van de verwerkings- of uitvoertermijn) „de terugbetaling (...) van een bedrag gelijk aan dat van de betaalde restitutie, vermeerderd met 20 %" verschuldigd. Volgens lid 3 is de in lid 1 bedoelde terugbetaling slechts verschuldigd naar rato van de hoeveelheden van de produkten of goederen waarvoor de in lid 1 bedoelde bewijzen niet zijn geleverd.

43. Het hier toepasselijk artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3445/85, brengt eveneens deze verbinding tot stand tussen de berekeningsgrondslag van de verhoging en de vraag of de ingevolge de vooruitbetalingsregeling bepalende datum verder van toepassing blijft. Zoals reeds uiteengezet, is de regeling betreffende de bepalende datum als bedoeld in deze verordening, niet meer van toepassing in het geval sub a; in dit geval is echter ook de verhoging (als deel van de waarborg) voor het volle bedrag verschuldigd. In het geval sub b en c daarentegen wordt deze datum verder toegepast ten aanzien van het bedrag dat de marktdeelnemer mag houden, en behoeft de marktdeelnemer de verhoging slechts naar evenredigheid te betalen. Het verschil tussen de hier toepasselijke verordening en verordening nr. 1957/69 is uitsluitend, dat de bepaling over de gedeeltelijke terugbetaling niet beperkt is tot verschillen in de hoeveelheden produkten, maar wordt uitgebreid, inzonderheid tot gevallen waarin „qua restitutie op een lager bedrag aanspraak kan worden gemaakt".

34 — Zie hierboven punten 24 en 25.

44. Het Hof is in zijn arrest Plange Kraftfutterwerke (met betrekking tot de toeslag) onder verwijzing naar de doelstellingen van deze regeling op deze uitbreiding vooruitgelopen. De in dat verband relevante passage van het arrest (r. o. 18) luidt als volgt:

45. „Zoals reeds gezegd, wil zij (de terugbetalingsregeling) ongerechtvaardigde verrijking van een handelaar tegengaan, die een kosteloos krediet zou hebben genoten ingeval zou blijken dat hij geen aanspraak had op de restitutie die hem nog voor de verwerking van de uitgevoerde produkten was uitbetaald. Het kosteloze krediet dat een handelaar in een situatie als die van Plange heeft ontvangen, omvat echter niet het gehele restitutiebedrag dat in feite is vooruitbetaald, maar heeft enkel betrekking op dit restitutiebedrag verminderd met het restitutiebedrag waarop deze handelaar wèl recht had."

46. Het Hof behoefde, zoals gezegd, alleen maar de berekening van de toeslag te toetsen en niet de methode van berekening van het bedrag aan restitutie waarop de marktdeelnemer recht had. Ik kan mij echter niet voorstellen, dat het Hof het verband tussen deze twee punten heeft willen verbreken zonder dit in de relevante passage van de rechtsoverwegingen van zijn arrest ook maar ergens duidelijk te maken. Tegen een dergelijke door het Hof gewilde splitsing pleit ook diens formulering, volgens welke het laagste restitutiebedrag het restitutiebedrag is dat de exporteur „voor de feitelijk uitgevoerde produkten *had moeten* ontvangen".[35]

47. De Commissie heeft echter ook verwezen naar rechtsoverweging 11 van het arrest Plange Kraftfutterwerke. Aldaar wordt overwogen:

„De toekenning van de restitutie verschaft de handelaar een voordeel dat gerechtvaardigd is, indien aan bepaalde voorwaarden betreffende zowel de eigenschappen van het uitgevoerde produkt als de uitvoermodaliteiten is voldaan."

48. Dit citaat doet echter aan de hiervoor getrokken conclusie niet af. Immers, in de eerste plaats diende deze overweging in de opbouw van het arrest alleen maar ter motivering van de overweging dat de terugbetalingsverplichting van de handelaar niet afhankelijk is van een hem toerekenbare schuld. Het einde van deze rechtsoverweging luidt namelijk:

„Terugbetaling kan dus ook worden gevorderd zonder dat de betrokken handelaar fraude heeft gepleegd of een hem toerekenbare fout heeft gemaakt."

49. In de tweede plaats kan uit dit citaat om de reeds genoemde redenen niet worden geconcludeerd dat wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarden „betreffende de eigenschappen van het uitgevoerde produkt" en „betreffende de uitvoermodaliteiten", het *totale* vooruitbetaalde bedrag (met de toeslag) moet worden terugbetaald.

50. Dit arrest, dat overigens een situatie betreft waarin — precies zoals in de onderhavige zaak — de afwijking van het feitelijk uitgevoerde produkt van het in de vooruitbetalingsaangifte vermelde vanuit het oogpunt van het gemeenschapsbelang alleen maar een *gradueel* en geen *principieel* verschil is, bevestigt derhalve mijn opvatting.

51. e) Tegen de door mij voorgestelde oplossing zijn nog twee argumenten aangevoerd.

52. aa) Het eerste argument heeft de Commissie op artikel 2 van verordening nr. 798/80 gebaseerd. Zij is van mening dat de juistheid en de volledigheid van de gegevens een wezenlijk bestanddeel vormen van

35 — Cursivering van mij.

de vooruitbetalingsaangifte, zodat wanneer de gegevens en de produkten niet overeenkomen, voor deze laatste geen vooruitbetalingsaangifte is afgegeven. Bij toepassing van deze redenering op het onderhavige geval is volgens de Commissie, gelet op artikel 2, lid 2, sub a, van de verordening, de nomenclatuur van de twee produkten zoals deze voortvloeit uit de verordeningen nrs. 162/67 en 1633/80, verschillend; maar in ieder geval was de juiste vermelding van het asgehalte vereist geweest ingevolge artikel 2, lid 2, sub c, van verordening nr. 798/80, volgens welke bepaling immers de gegevens over de samenstelling van de produkten moeten worden vermeld, voor zover deze nodig zijn voor de berekening van de restitutie; volgens verordening nr. 1633/80 is de restitutie afhankelijk van het asgehalte.

53. Voorts bespreekt de Commissie de in artikel 10, lid 4, sub b en c, van verordening nr. 798/80 voorziene mogelijkheid, dat qua restitutie op een lager bedrag aanspraak kan worden gemaakt dan het vooruitbetaalde bedrag, en toch ervan kan worden uitgegaan dat de verwerkingstermijn in acht is genomen. Gelet op artikel 2 van verordening nr. 798/80 meent zij dat dergelijke gevallen denkbaar zijn, wanneer het niet gaat om de identiteit van de produkten, dus om ingevolge artikel 2, lid 2, van verordening nr. 798/80 in de vooruitbetalingsaangifte te vermelden gegevens, maar om omstandigheden die deze identiteit niet betreffen en derhalve geen invloed hebben op het bestaan en de dag van de vooruitbetalingsaangifte. De in artikel 2, lid 4, van verordening nr. 798/80 genoemde gegevens over het gebruik of de bestemming van de produkten kunnen als dergelijke omstandigheden worden aangemerkt.

54. Deze argumentatie overtuigt mij niet. Wat de rechtsgevolgen zijn van afwijkingen van de inhoud van een vooruitbetalingsaangifte die van belang waren voor de hoogte van de restitutie, dient te worden bepaald aan de hand van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80. Volgens de bewoordingen van deze bepaling is het feit dat de afwijking betrekking heeft op het *produkt*, op zichzelf geen argument, sub a van deze bepaling toe te passen. Om zich bij de opvatting van de Commissie te kunnen aansluiten, zou een dergelijke conclusie derhalve dienen voort te vloeien uit de doelstelling en de opzet van deze bepaling met inachtneming van de betrokken belangen. Zoals ik reeds heb uiteengezet, staan deze aspecten echter juist niet de door de Commissie getrokken conclusie toe.

55. Overigens zou men in de redenering van de Commissie ook het geval van een van de vooruitbetalingsaangifte afwijkend gebruik of afwijkende bestemming onder artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80 kunnen brengen, wat echter de Commissie juist niet correct acht. In een dergelijk geval zou men zich namelijk (althans wanneer de exporteur aanspraak heeft gemaakt op de voor een bepaald gebruik of bepaalde bestemming geldende hogere restitutievoet in het kader van de vooruitbetaling, zie artikel 2, lid 4, sub a, juncto artikel 6, lid 3, van verordening nr. 798/80) op het standpunt kunnen stellen, dat de *verrichte transactie* (bij voorbeeld de uitvoer

naar land X) een andere „identiteit" heeft dan de in de vooruitbetalingsaangifte vermelde transactie (uitvoer naar land Y).

56. In ditzelfde verband past ook een ander argument van de Commissie, namelijk dat de indiening van een vooruitbetalingsaangifte met correcte gegevens volgens de rechtspraak van het Hof[36] kan worden aangemerkt als hoofdverbintenis, waarvan de niet-nakoming het verlies van het gehele aan de transactie te ontlenen voordeel rechtvaardigt.

57. Met dit argument miskent de Commissie, dat het door haar gemaakte onderscheid tussen hoofdverbintenissen en bijkomende verbintenissen niet past in de opzet van artikel 10, lid 4. Zoals uit de tweede zin van de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 798/80 en de aanhef van artikel 2, lid 2, van deze verordening blijkt, lijkt het gerechtvaardigd, elke voor de restitutievoet relevante afwijking van de vooruitbetalingsaangifte als een niet-nakoming van een hoofdverbintenis aan te merken. Artikel 10, lid 4, verbindt aan deze niet-nakoming echter niet in elk geval het verlies van het gehele vooruitbetaalde bedrag, zoals de Commissie ook zelf toegeeft onder verwijzing naar het geval waarin het bestemmingsland een ander is dan het in de vooruitbetalingsaangifte genoemde.

58. bb) Het tweede argument tegen de hier voorgestane oplossing is door het Hauptzollamt aangevoerd. Het vreest dat deze oplossing de noodzakelijke controle van de bestuursorganen bemoeilijkt c. q. dat deze controle bij de uitvoer moet worden geïntensiveerd, wanneer de douanediensten er rekening mee zouden moeten houden dat de verzoeker — zonder zijn rechten uit de controleprocedure te verliezen — in strijd met de door hem aangegane verplichting ook een ander goed zou mogen uitvoeren.

59. Deze bezorgdheid acht ik volstrekt serieus. Om verschillen in de aard van de goederen zoals die waarom het thans gaat, te ontdekken zijn fysieke controles noodzakelijk. Dergelijke controles kunnen in verband met het grote aantal exporten uit de Gemeenschap echter niet in alle gevallen worden verricht. Zoals het Hof in de zaak Metelmann[37] heeft overwogen „(kan) praktisch alleen aan de hand van de verpakking en de afmetingen (...) worden gecontroleerd of de goederen die de Gemeenschap verlaten, dezelfde zijn als die welke ten uitvoer zijn aangegeven". Bovendien heeft de Rekenkamer van de Gemeenschappen in haar speciaal verslag nr. 2/90[38] opgemerkt: „Fysieke controles op alle exporten waarvoor restituties worden betaald, zijn noch wenselijk, noch haalbaar; er zijn te weinig douanebeambten en een dergelijke uitgebreide controle zou de exporthandel verstikken." Voorts moet worden vastgesteld dat er tot 16 februari 1990, toen verordening (EEG) nr. 386/90 inzake de controle bij de uitvoer van landbouwprodukten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen[39] in werking trad, geen gemeenschappelijke regeling betreffende de frequentie en de intensiteit van fysieke controles bestond. De Rekenkamer heeft zich ten aanzien van de voor deze datum liggende periode herhaaldelijk kritisch over de situatie met betrek-

36 — De Commissie verwijst hier naar de arresten van 23 februari 1983 (zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395) en 17 mei 1984 (zaak 15/83, Denkavit, Jurispr. 1984, blz. 2171).

37 — Arrest van 12 december 1985 (zaak 276/84, Metelmann, Jurispr. 1985, blz. 4057, r. o. 11).

38 — Speciaal verslag over het Beheer en de Controle van Uitvoerrestituties vergezeld van de Antwoorden van de Commissie (PB 1990, C 133, onder punt 3.28).

39 — PB 1990, L 42, blz. 6.

king tot deze soort van controles uitgelaten.[40]

60. Het ligt voor de hand, dat de bevoegde organen van de Gemeenschap en van de Lid-Staten er belang bij hebben, dat onregelmatigheden die verhoudingsgewijs slechts moeilijk zijn te controleren, ernstigere rechtsgevolgen hebben dan die welke gemakkelijker zijn te controleren. Toch kan met een dergelijk belang bij de toepassing van de betrokken bepalingen slechts rekening worden gehouden, indien deze bepalingen hiervoor enigerlei aanknopingspunt bieden. In het geval van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 wordt echter aan deze voorwaarde niet voldaan. Hier zie ik overigens een essentieel verschil met de zaak Metelmann, waarin het Hof het begrip „in ongewijzigde staat", als bedoeld in artikel 9, lid 1, van verordening 2730/79, dat kennelijk een vergemakkelijking van de douanecontrole beoogt, moest uitleggen. Bij die uitlegging heeft het Hof logischerwijs aan controle-aspecten een doorslaggevend gewicht gehecht.

61. f) Uit een en ander volgt, dat hier artikel 10, lid 4, *sub c*, van verordening nr. 798/80 moet worden toegepast en *niet* artikel 10, lid a, *sub a*. In die zin moet de in de beide procedures gestelde prejudiciële vraag worden beantwoord, voor zover het variant 1 betreft. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat, anders dan het Hauptzollamt meent, de vrijgifte van de waarborg volstrekt niet betekent, dat de (evenredige) verhoging niet meer kan worden gevorderd.[41] Het staat aan het Hauptzollamt en eventueel de aangezochte nationale rechter, na te gaan of de administratie in het kader van de thans noodzakelijke nieuwe berekening gebonden is aan haar verklaring dat zij geen verhoging vordert.

62. 2. Na het voorgaande kan ik mij met betrekking tot variant 2 tot enkele opmerkingen beperken. Daar, zoals hiervoor in detail is besproken, artikel 10, lid 4, sub a, van verordening nr. 798/80 niet in aanmerking komt, zou hooguit sub c van deze bepaling van toepassing kunnen zijn. Dit artikel is echter evenmin van toepassing, daar het namelijk ervan uitgaat, dat het vooruitbetaalde bedrag hoger is dan dat waarop de exporteur feitelijk recht had.[42] Deze bedragen zijn in variant 2 echter even hoog, daar voor verzoeksters in zaak C-5/90 in het geval van exporten naar de Sovjet-Unie één identieke restitutievoet gold die niet afhankelijk was van het asgehalte van het meel.

63. Daar het Bundesfinanzhof echter niet alleen om uitlegging van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 798/80 heeft verzocht, maar zijn vraag betrekking had op het gehele gemeenschapsrecht, moet er volledigheidshalve nog op worden gewezen, dat het Hauptzollamt in variant 2 helemaal geen terugbetaling kan vorderen. Verzoeksters in zaak C-5/90 hebben immers voor de exporten naar de Sovjet-Unie op geen enkel tijdstip een hogere restitutie gekregen dan waarop zij aanspraak hadden.

40 — Vergelijk speciaal verslag nr. 2/90 (noot 38) nrs. 3.29 e. v.; voorts het speciaal verslag van 26 juni 1985 (PB 1985, C 215, nrs. 3.9 e. v.); jaarverslag over het begrotingsjaar 1987 (PB 1988, C 316, nrs. 4.54 e. v.).

41 — Zie het arrest in de zaak Plange Kraftfutterwerke, reeds aangehaald, r. o. 10.

42 — Zie ook de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 798/80.

64. *3.* Variant 3 (waarin verzoeksters in zaak C-5/90 eerst een vooruitbetaling volgens de restitutievoet voor de Sovjet-Unie hebben ontvangen, en na de uitvoer nog een nabetaling voor naar andere derde landen uitgevoerd meel met een hoger asgehalte) laat een wat ander beeld zien. Wel is ook hier noch artikel 10, lid 4, sub a, noch artikel 10, lid 4, sub c, van verordening nr. 798/80 van toepassing, doch het bedrag dat *in totaal* is toegekend op grond van de naar gelang van het asgehalte van het meel gedifferentieerde restitutievoeten, is hoger dan het verschuldigde bedrag. In een dergelijk geval moeten volgens het arrest Ferwerda [43] bij ontbreken van een communautaire terugbetalingsregeling de nationale wettelijke bepalingen betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde voordelen worden toegepast.

De tweede vraag in zaak C-5/90

65. In zaak C-5/90 stelt het Bundesfinanzhof voor het geval de zojuist door mij behandelde eerste vraag in die zaak bevestigend wordt beantwoord, nog de vraag of verordening nr. 1633/80 geldig is, voor zover daarin voor de uitvoer naar de Sovjet-Unie een restitutievoet van 0 ECU is vastgesteld. [44] Daar ik heb voorgesteld de eerste vraag ontkennend te beantwoorden, maak ik de hierna volgende opmerkingen over de geldigheidsvraag alleen maar voor het geval het Hof dienaangaande tot een ander oordeel mocht komen.

43 — Arrest van 5 maart 1980 (zaak 265/78, Ferwerda, Jurispr. 1980, blz. 617).

44 — Het Hof is aan de onderlinge samenhang van de twee vragen gebonden, ook al is mijns inziens de tweede vraag juist bij een ontkennende beantwoording van de eerste vraag voor het hoofdgeding van belang, daar in het geval van een bevestigend antwoord ten aanzien van de exporten naar de Sovjet-Unie verordening nr. 316/81 van toepassing is en niet verordening nr. 1633/80.

66. I — De eerste grief tegen de vaststelling van een restitutievoet van 0 voor exporten naar de Sovjet-Unie houdt in dat deze vaststelling een embargomaatregel is, en wel wegens de interventie van de Sovjet-Unie in Afghanistan. Een dergelijke maatregel zou in het kader van de vaststelling van uitvoerrestituties niet toelaatbaar zijn, daar noch artikel 16 van verordening nr. 2727/75, noch de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 2746/75 een dergelijke vaststelling (op 0 ECU) toelaten om redenen die geen verband houden met het marktordeningsrecht van de Gemeenschap.

67. De Commissie is daarentegen van mening, dat de genoemde maatregel wel door de desbetreffende rechtsgrondslagen wordt gedekt, en wel in twee verschillende opzichten.

68. In de eerste plaats is zij van mening, dat de bestreden vaststelling binnen het machtigingskader van verordening nr. 2746/75 valt, die is gebaseerd op artikel 16 van verordening nr. 2727/75. Tot de wezenlijke bestanddelen van het restitutierecht behoort immers niet alleen artikel 16, maar ook artikel 29 van verordening nr. 2727/75, volgens hetwelk deze verordening zodanig moet worden toegepast, dat gelijkelijk en op passende wijze rekening wordt gehouden met de in de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag gestelde doeleinden. Tot de doeleinden van artikel 110 behoren de gemeenschappelijke handelspolitiek en de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel; de handelspolitiek omvat ook embargomaatregelen. Dienaangaande wijst de Commissie op de invoerregelingen van de verordeningen (EEG) nrs. 596/82 van de Raad van 15 maart 1982 [45] en 877/82 van de Raad van 16 april 1982 [46], op verordening (EEG)

45 — PB 1982, L 72, blz. 15.

46 — PB 1982, L 102, blz. 1.

nr. 2340/90 van 8 augustus 1990[47] en op de arresten van het Hof in de zaken Edeka[48] en Faust.[49]

69. In de tweede plaats wordt de schorsing van de restitutie ook gerechtvaardigd door de nagestreefde harmonische ontwikkeling van de wereldhandel. In dit verband citeert zij de conclusies van de Raad „algemene zaken" van 15 januari 1980, die luiden als volgt:

„In aansluiting op de maatregelen waartoe de Verenigde Staten hebben besloten inzake de levering van landbouwprodukten aan de USSR, stelt de Gemeenschap als beginsel dat de leveringen van de Verenigde Staten op de markt van de USSR noch rechtstreeks noch zijdelings mogen worden vervangen door leveringen van de Gemeenschap. In die geest verzoekt de Raad de Commissie om de nodige maatregelen inzake granen en de daarvan afgeleide produkten te treffen en om eventuele andere maatregelen ten aanzien van andere landbouwprodukten voor te stellen, waarbij de traditionele handelsstromen in acht worden genomen en een procedure van overleg wordt ingesteld met de andere belangrijke graanexporterende landen ten einde iedere verstoring op de wereldmarkt te voorkomen."

70. De maatregel had dus tot doel, de traditionele handelsstromen te behouden en de uitvoer uit de Gemeenschap niet in de plaats te laten komen van die uit de Verenigde Staten. Zo gezien hield de in geding zijnde maatregel ook rekening met de doelstellingen van artikel 39 (stabilisatie van de markten, waartoe ook de wereldmarkt behoort). Zou deze maatregel niet zijn getroffen, dan had niet alleen rekening moeten worden gehouden met een aanzienlijke verlegging van de handelsstromen, maar ook met retorsiemaatregelen of althans maatregelen van de Verenigde Staten die de gemeenschappelijke markt aanzienlijk hadden kunnen verstoren.

71. Om te beginnen kan worden vastgesteld, dat het, zoals ik ook reeds naar aanleiding van de hiervoor behandelde vraag heb opgemerkt, tot het wezen van de vaststelling van uitvoerrestituties behoort, dat de situatie op de wereldmarkt daarbij in aanmerking moet worden genomen. Dit komt niet pas tot uiting in de specifieke criteria van artikel 4 van verordening nr. 2746/75, maar ook al in de (algemene) „elementen" die ingevolge artikel 2 van deze verordening in aanmerking moeten worden genomen. Volgens artikel 2, sub a, behoren hiertoe:

„De situatie en verwachte ontwikkeling

— van de graanprijzen en de beschikbare hoeveelheden op de markt van de Gemeenschap;

— van de prijzen van granen en graanprodukten op de wereldmarkt."

72. Volgens artikel 2, sub b, moeten in aanmerking worden genomen:

47 — PB 1990, L 213, blz. 1.

48 — Arrest van 15 juli 1982, zaak 245/81, Edeka, Jurispr. 1982, blz. 2745.

49 — Arrest van 28 oktober 1982, zaak 52/81, Faust, Jurispr. 1982, blz. 3745.

„De doelstellingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen, namelijk een evenwichtige situatie en een natuurlijke ontwikkeling van de prijzen en van het handelsverkeer op *deze markten* te verzekeren." [50]

73. Daarmee in overeenstemming is artikel 7 van deze verordening, dat de mogelijkheid regelt, de restitutie naar gelang van de bestemming te differentiëren. Dit is toegestaan „wanneer de situatie op de wereldmarkt of de specifieke eisen van bepaalde markten dit noodzakelijk maken".

74. Uit de bewoordingen van voornoemd artikel 2, sub b, van verordening nr. 2746/75, volgens hetwelk „een evenwichtige situatie en een natuurlijke ontwikkeling van de prijzen en van het handelsverkeer op deze markten" [51] moeten worden verzekerd, blijkt bovendien, dat de gemeenschapswetgever van een wederzijdse afhankelijkheid van de markt van de Gemeenschap en de wereldmarkt uitgaat en de Commissie (artikel 26, lid 3, juncto artikel 16, lid 2, vierde zin, van verordening nr. 2727/75) opdraagt, met deze situatie rekening te houden.

75. In dit verband moet eerst worden ingegaan op het door de Commissie genoemde doel, leveringen uit de Gemeenschap niet in de plaats te laten komen van leveringen uit de Verenigde Staten. Mijns inziens is een dergelijk doel in het licht van de zoëven genoemde criteria legitiem. Immers, de ongewijzigde voortzetting van de leveringen (op grond van de voor „[andere] derde landen" geldende restitutievoorwaarden) zou het concurrentie-evenwicht tussen de diverse leveringslanden, dat bepalend was voor de situatie op de wereldmarkt vóór het embargo van de Verenigde Staten, hebben gewijzigd en datgene wat tot dan de „natuurlijke ontwikkeling" van „het handelsverkeer" was gebleken, door een omleiding van de handelsstromen in de grond hebben aangetast.

76. Dat dit doel ook feitelijk is nagestreefd, kan niet in twijfel worden getrokken op grond van het argument van verzoekster Bremer Rolandmühle, dat de bestreden vaststelling kennelijk niet met inachtneming van de criteria van de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 2746/75 heeft plaatsgehad, maar uitsluitend op grond van de politieke beslissing de graanleveringen van de Sovjet-Unie te boycotten. Dit argument kan slechts als reden voor een ongeldigverklaring dienen, indien er concrete aanwijzingen zijn, dat de hier in geding zijnde maatregel niet op dezelfde grondslagen berust als vroegere maatregelen van de Commissie in het kader van de restitutieregeling, die reeds begin 1980 de eventuele exporten (onder meer van tarwemeel) naar de Sovjet-Unie moesten tegengaan [52] en die ontegenzeglijk wel op de bovengenoemde marktpolitieke overweging berusten. [53] Dergelijke aanwijzingen ontbreken echter.

50 — Cursivering van mij.

51 — Blijkens artikel 2, sub a, is bedoeld de markt van de Gemeenschap en de wereldmarkt.

52 — Vergelijk bij voorbeeld verordening (EEG) nr. 229/80 van de Commissie van 31 januari 1980 (PB 1980, L 26, blz. 49), waarbij voor exporten van meel van zachte tarwe naar de Sovjet-Unie een negatief correctiebedrag (min 30 ECU/t) werd vastgesteld.

53 — Vgl. *Bulletin EEG* 1-1980, punt 2.1.36.

77. Van het bovenstaande te onderscheiden is de nadere vraag, of het beoogde embargo, dat blijkbaar — ook naar de mening van de Commissie — *te zamen met de genoemde marktpolitieke redenen* doorslaggevend was voor de bestreden maatregel, deze maatregel onwettig kan maken. Deze vraag zou ik ontkennend willen beantwoorden, waarbij in het midden kan blijven of het embargo als zodanig een doelstelling is, die volgens de toepasselijke bepalingen gerechtvaardigd is.

78. Het nastreven van een ander doel dan waarvoor een bevoegdheid is verleend, kan volgens het gemeenschapsrecht als misbruik van bevoegdheid tot de onwettigheid van een maatregel leiden. Het Hof heeft echter in gevallen waarin werd gesteld, dat naast de objectief gerechtvaardigde doelstelling, die die maatregel droeg, er een andere, mogelijkerwijs niet te rechtvaardigen doelstelling was nagestreefd, misbruik van bevoegdheid niet aanwezig geacht.[54]

79. Ofschoon dus de doelstelling van deze maatregel niet vatbaar is voor kritiek, staat echter niet geheel buiten twijfel of hij ook geschikt was deze doelstelling te verwezenlijken. Weliswaar heeft de Commissie op een desbetreffende vraag van het Hof verklaard, dat gelet op het verschil dat destijds bestond tussen de wereldmarktprijs en de prijs in de Gemeenschap (blijkens de voor derde landen bepaalde restitutievoeten), niet te verwachten was dat tegen de prijs in de Gemeenschap uitgevoerde produkten voor de Sovjetmarkt zouden worden aangekocht. Maar daartegenover staat, dat in de onderhavige zaak toch exporten naar de Sovjet-Unie hebben plaatsgehad, waarvoor de toepassing van de op 0 vastgestelde restitutievoet geen beletsel vormde.

80. Om echter te kunnen vaststellen dat de maatregel niet geschikt is, zou moeten vaststaan, dat de vaststelling van de bestreden restitutievoet al met al geen belangrijke gevolgen voor de omvang van de exporten naar de Sovjet-Unie had. Uit de informatie waarover wij beschikken, kan echter een dergelijke conclusie niet worden getrokken.

81. Op grond van een en ander is er geen reden, verordening nr. 1633/80 op grond van de door de Commissie nagestreefde doelstellingen op het aangevochten punt ongeldig te verklaren.

82. II — Voorts wordt aangevoerd, dat de verordening op het genoemde punt in strijd is met artikel 190 EEG-Verdrag, omdat de keuze van de 0-voet niet is gemotiveerd.

83. Ofschoon een bijzondere motivering in de genoemde zin inderdaad ontbreekt, overtuigt dit argument mij niet.

84. Volgens vaste rechtspraak kan bij verordeningen geen specifieke motivering worden verlangd van de verschillende — soms zeer talrijke en ingewikkelde — onderdelen, feitelijk en rechtens, die daarin voorkomen, zodra deze binnen de systematiek van het

54 — Zie het arrest van 21 december 1954, zaak 1/54, Frankrijk/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1954/55, blz. 7, 34.

geheel vallen.[55] Voor regelingen op het gebied van de landbouw, die bepaalde bedragen voor de financiële afwikkeling vaststellen, heeft het Hof uit deze rechtssituatie geconcludeerd, dat ermee kan worden volstaan, dat de toegepaste rechtsgrondslagen en criteria op algemene wijze zijn aangegeven.[56]

85. In dit verband moet worden vastgesteld, dat de considerans van verordening nr. 1633/80 verwijst naar de artikelen 2[57] en 4[58] van verordening nr. 2746/75, die de criteria voor de hoogte van de restitutievoeten bevatten. In de tweede zin van de tweede overweging van de considerans wordt gepreciseerd dat:

„het volgens (artikel 2) ook noodzakelijk is op de graanmarkten een evenwichtige situatie en een natuurlijke ontwikkeling van de prijzen en uitwisselingen te verzekeren".

86. Ik geef toe, dat dit een stereotiepe formulering is, die ook in de mij ter beschikking staande, voor andere tijdvakken geldende parallelle verordeningen wordt gebruikt, zonder dat kan worden vastgesteld of zij een maatregel bevatten die met de in geding zijnde is te vergelijken.[59] Hierbij moet echter in het oog worden gehouden, dat bij de beoordeling van een motivering niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.[60] Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de beschikkingspraktijk die aan de betrokken maatregel voorafgaat.[61]

87. Ten aanzien van de ons voorgelegde zaak moet terzake worden vastgesteld, dat de Commissie haar eerste maatregelen die beoogden exporten van landbouwprodukten (onder meer van tarwemeel) naar de Sovjet-Unie tegen te gaan, reeds in januari 1980 had vastgesteld, dat wil zeggen qua tijdstip onmiskenbaar in verband met de interventie van de Sovjet-Unie in Afghanistan in december 1979 en de vermelde reacties van de Verenigde Staten.[62] Daarop heeft de Commissie, te beginnen met verordening (EEG) nr. 289/80 van 7 februari 1980[63], de restitutievoeten voor exporten van tarwemeel naar de Sovjet-Unie steeds lager vastgesteld dan die voor de exporten naar andere derde landen, waarbij aanvankelijk [tot en met verordening (EEG) nr. 1006/80[64]] het verschil 30 ECU/t bedroeg en later 31 tot en met 46 ECU/t.[65] Voor het eerst bij verordening (EEG) nr. 1480/80[66] werd voor alle categorieën van tarwemeel een restitutievoet van 0 ECU vastgesteld.

88. Uit een en ander volgt, dat de motivering van de in geding zijnde maatregel uit de samenhang met eerdere gelijksoortige rechtshandelingen kon worden afgeleid en

55 — Arrest van 22 januari 1986 (zaak 250/84, Eridania, Jurispr. 1986, blz. 117, r. o. 38).

56 — Zie de arresten van 24 januari 1991 (zaak C-27/90, SITPA, Jurispr. 1991, blz. I-133, r. o. 14) en 1 december 1965 (zaak 16/65, Schwarze, Jurispr. 1965, blz. 1103 en 1119).

57 — Tweede overweging.

58 — Vierde overweging.

59 — Vergelijk bij voorbeeld verordening (EEG) nr. 1715/77 (PB 1977, L 189, blz. 23).

60 — Arrest van 14 februari 1990 (zaak C-350/88, Delacre, Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 16).

61 — Zie 's Hofs arrest Delacre (vorige voetnoot), r. o. 15.

62 — Zie hierboven voetnoten 52 en 53.

63 — PB 1980, L 31, blz. 18.

64 — PB 1980, L 107, blz. 35.

65 — Verordening (EEG) nr. 1221/80 (PB 1980, L 122, blz. 39).

66 — PB 1980, L 147, blz. 24.

dat verordening nr. 1633/80 wat dit aangaat aan de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag voldoet.

89. III — Aangezien derhalve bij het onderzoek van de tweede vraag in zaak C-5/90 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 1633/80 op het aangevochten punt kunnen aantasten, behoef ik niet in te gaan op het tweede gedeelte van deze vraag, waarin het Bundesfinanzhof inlichtingen omtrent de consequenties van een eventuele ongeldigheid verzoekt.

C — Conclusie

90. *1.* Ik geef het Hof in overweging de vraag die in beide gevoegde zaken is gesteld en die de uitlegging van verordening nr. 798/80, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3445/85 betreft, te beantwoorden als volgt:

„1) Wanneer een exporteur zich in een vooruitbetalingsaangifte ingevolge artikel 2 van verordening (EEG) nr. 798/80 heeft verbonden, meel met een asgehalte van 0 t/m 520 mg/100 g uit te voeren en hij op grond van deze aangifte een vooruitbetaling heeft verkregen, die hoger is dan die welke hij ingevolge de toepasselijke restitutievoeten zou hebben verkregen, wanneer in de vooruitbetalingsaangifte het asgehalte van het later feitelijk uitgevoerde meel, dat van 521 t/m 600 mg/100 g bedroeg, was vermeld, moet hij — bij toepassing van de minimumverhoging — het bedrag bedoeld in artikel 10, lid 4, sub c, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3445/85, terugbetalen.

2) Wanneer de vermelding van een lager asgehalte dan het feitelijke asgehalte niet tot gevolg heeft gehad dat meer dan het verschuldigde bedrag is vooruitbetaald, noch dat een hoger totaal bedrag aan uitvoerrestituties is betaald dan verschuldigd was, dan behoeft de exporteur de toegekende restitutiebedragen noch geheel noch gedeeltelijk terug te betalen.

3) Wanneer de vermelding van het lagere asgehalte niet tot gevolg heeft gehad dat meer dan het verschuldigde bedrag is vooruitbetaald, maar wel dat een hoger totaal bedrag aan uitvoerrestituties is betaald dan verschuldigd was, dan

moet de exporteur het niet verschuldigde bedrag volgens de nationale bepalingen betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde voordelen terugbetalen."

91. 2. Subsidiair — indien het Hof mijn sub 1 samengevat standpunt niet mocht volgen — geef ik in overweging, de vraag die het Bundesfinanzhof in zaak C-5/90 voor dit geval als tweede vraag heeft gesteld, te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de in zaak C-5/90 gestelde tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1633/80, voor zover de restitutievoet voor exporten van tarwemeel naar de Sovjet-Unie daarin op 0 ECU is vastgesteld, kunnen aantasten."