RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 86/85 *

I — Het juridisch kader

Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 32/82 van de Commissie van 7 januari 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer in de rundvleessector (PB 1982, L 4, blz. 11), in de versie van verordening nr. 752/82 van 31 maart 1982 (PB 1982, L 86, blz. 50), „komen de produkten die voldoen aan de specifieke voorwaarden welke in deze verordening zijn vastgesteld, in aanmerking voor bijzondere restituties bij uitvoer". De artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van deze verordening vermelden de basisvoorwaarden voor het recht op de bijzondere restitutie. Krachtens deze bepalingen moet het gaan om:

— uitvoer van vers of gekoeld vlees, in de vorm van hele dieren, halve dieren, „compensated quarters", voorvoeten en achtervoeten,

— waarvoor een bewijs moet worden overgelegd, dat zij afkomstig zijn van volwassen mannelijke runderen.

Artikel 2, lid 2, van de verordening bevat procedurevoorschriften met betrekking tot de vorm van het bewijs en een bevoegdheidsregeling. Het bepaalt:

„Dit bewijs wordt geleverd door overlegging van een attest waarvan het model is opgenomen in de bijlage en dat, op verzoek van de belanghebbende, wordt afgegeven door het interventiebureau of elke andere instantie die daartoe is aangewezen door de Lid-Staat waar de dieren zijn geslacht en waar de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld. Dit document moet bij de vervulling van de douaneformaliteiten bij uitvoer aan de douane-instanties worden voorgelegd."

Volgens artikel 3, lid 2, „nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om te voorkomen dat de betrokken produkten in het tijdvak tussen de controle en het ogenblik waarop deze het geografische grondgebied van de Gemeenschap verlaten of worden geleverd aan de in artikel 5 van verordening (EEG) nr. 2730/79 bedoelde bestemmingen, door andere produkten worden vervangen. Deze maatregelen voorzien met name in de identificatie van elk produkt, hetzij door het aanbrengen van een onuitwisbaar merk op elke voet of door het aanbrengen van een loodje aan elke voet. Het slachten en de identificatie heeft plaats in het slachthuis dat door de belanghebbende is aangegeven in het in artikel 2, lid 2, bedoelde verzoek."

Volgens de tweede overweging van haar considerans heeft verordening nr. 32/82 tot doel de interventieaankopen voor rundvlees te verminderen.

Verordening nr. 32/82 is gebaseerd op verordening nr. 805/68 van 27 juni 1968 (PB 1968, L 148, blz. 24) houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees, en met name op artikel 18 daarvan, dat de toekenning van restituties bij uitvoer mogelijk maakt. Artikel 18, lid 2, bepaalt dat „de restitutie... gelijk is voor de gehele Gemeenschap".

Voorts is verordening nr. 32/82 gebaseerd op verordening nr. 885/68 van de Raad van 28 juni 1968 (PB 1968, L 156, blz. 2) tot vaststelling van de algemene voorschriften

* Procestaal: Duits.

betreffende de toekenning van restituties bij de uitvoer in de sector rundvlees en de criteria voor het bepalen van het bedrag ervan. Volgens artikel 6, lid 1, van deze verordening, is de restitutie met name ervan afhankelijk, dat de produkten van oorsprong uit de Gemeenschap zijn. De laatste overweging van de considerans van deze verordening preciseert dat, „om distorsies van de mededinging tussen de handelaren van de Gemeenschap te voorkomen, de administratieve voorschriften die zij moeten naleven, dezelfde dienen te zijn in de gehele Gemeenschap".

II — De feiten en het procesverloop

Het geschil tussen de partijen in het hoofdgeding betreft de toekenning van bijzondere restituties voor rundvlees, afkomstig van in Engeland geslachte en vanuit de Bondsrepubliek Duitsland uitgevoerde dieren. In juli 1982 sloeg verzoekster in het hoofdgeding (hierna: verzoekster) enkele partijen rundvlees (voorvoeten en achtervoeten) op in een douanedepot dat haar met het oog op de toekenning van de restituties was toegewezen door het Hauptzollamt Oldenburg. Het betrof vlees van volwassen mannelijke runderen, deels afkomstig van in Groot-Brittannië verrichte slachtingen en bestemd voor uitvoer naar de Sovjetunie. Met het oog op de bijzondere restitutie bij uitvoer op grond van verordening nr. 32/82, waren voor het vlees dat afkomstig was van in Duitsland verrichte slachtingen, aangifteformulieren en attesten bijgevoegd van de Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung te Frankfurt. Voor het vlees, afkomstig van in Groot-Brittannië geslachte runderen, waren attesten bijgevoegd die overeenkomstig het bij verordening nr. 32/82 gevoegde model door het Britse interventiebureau waren afgegeven; daarin werd bevestigd dat het in de formulieren omschreven rundvlees afkomstig was van mannelijke runderen. Het uit Groot-Brittannië afkomstige vlees was met onuitwisbare inkt gemerkt.

Verweerder in het hoofdgeding (hierna: verweerder), die aanvankelijk op aanvraag van verzoekster de bijzondere restitutie voor de gehele partij voorgefinancierd had, vorderde bij nota van 13 december 1982 terugbetaling van het bedrag van 31 867,10 DM dat betrekking had op het vlees dat afkomstig was van in Groot-Brittannië geslachte dieren, en dit om de volgende redenen: het in artikel 2 van verordening nr. 32/82 voorgeschreven bewijs van de slachting was niet overgelegd en het door het Engelse interventiebureau afgegeven attest volstond niet, daar het slachten en de douaneformaliteiten bij uitvoer in dezelfde Lid-Staat moeten plaatsvinden. Het daartegen ingediende bezwaarschrift werd bij een beschikking van verweerder van 25 november 1983 ongegrond verklaard.

Het beroep in het hoofdgeding is tegen deze beschikking gericht. Verzoekster stelt dat het voor het recht op bijzondere restituties niet noodzakelijk is dat de dieren worden geslacht in de staat waarin de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld.

Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of met de formulering „Lid-Staat waar de dieren zijn geslacht en waar de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld" een bijkomende voorwaarde voor de toekenning van de restitutie wordt gesteld, naast die welke in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 32/82 is vermeld. Een dergelijke uitkomst zou in strijd kunnen zijn met het in de considerans van de verordening omschreven doel, te weten vermindering van de interventieaankopen, en voorts de intracommunautaire handel kunnen belemmeren. Ook voor een doeltreffende controle lijkt een dergelijke uitlegging niet absoluut noodzakelijk. In artikel 3, tweede alinea, van de verordening komt het belang van een sluitende en doeltreffende controle ter voorkoming van manipulaties

vanaf het slachten van de dieren tot de uitvoer van de produkten, voldoende tot uitdrukking. Overeenkomstig de daar gestelde eisen waren de betrokken produkten op onuitwisbare wijze gemerkt en gingen zij vergezeld van attesten van het Engelse interventiebureau.

De verwijzende rechter ziet zijn twijfels over de uitlegging van het toepasselijke gemeenschapsrecht bevestigd door de omstandigheid dat verordening nr. 1687/76 van 30 juni 1976 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van produkten uit interventie (PB 1976, L 190, blz. 1), anders dan verordening nr. 32/82 een bijzondere regeling voorziet wanneer — wegens controle op of verwerking van de produkten — meer Lid-Staten bij een uitvoerverrichting betrokken zijn (zie de artikelen 2, lid 3, 4 en 7). Aangezien het probleem in beginsel bekend was, valt niet zonder meer aan te nemen dat men eenvoudig vergeten heeft voorschriften te geven voor het geval dat de produkten uit de Lid-Staat waar de dieren zijn geslacht, worden verzonden naar de Lid-Staat waar de douaneformaliteiten worden vervuld.

Om deze reden heeft het Finanzgericht Hamburg bij verwijzingsbeschikking van 8 februari 1985 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet verordening (EEG) nr. 32/82 van de Commissie tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer in de rundvleessector, in de versie van verordening (EEG) nr. 752/82 van 31 maart 1982, inzonderheid artikel 2, aldus worden uitgelegd, dat de toekenning van bijzondere restituties ervan afhankelijk is, dat de dieren zijn geslacht in de Lid-Staat waar de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld, en staat het feit dat de dieren in een andere Lid-Staat zijn geslacht, in de weg aan toekenning van de bijzondere restituties, ook wanneer het bevoegde interventiebureau van de andere Lid-Staat op het daartoe bestemde formulier een attest omtrent de slacht heeft afgegeven ?"

De beschikking van het Finanzgericht Hamburg is op 4 april 1985 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 'sHofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. Herrmann, J. Wiesner, G. Decker, W. Schaefer en W. Hermann, advocaten te Augsburg, en P. Wendt, advocaat te Hamburg, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij besluit van 29 januari 1986 heeft het krachtens artikel 95, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering de zaak naar de Tweede kamer verwezen.

III — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — *Opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding*

1. *Letterlijke uitlegging van de litigieuze bepaling*

Volgens verzoekster in het hoofdgeding is het recht op restitutie er niet van afhankelijk, of de dieren zijn geslacht in de staat waarin de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 32/82 bevat enkel een competentieregeling ter aanduiding van de instan-

tie die bevoegd is om slachtattesten af te geven. Het omstreden zinsdeel „daartoe... aangewezen door de Lid-Staat waar de dieren zijn geslacht en waar de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld" heeft enkel betrekking op „elke andere instantie". Terwijl de interventiebureaus reeds „aangewezen" en dus altijd bevoegd zijn wanneer de Lid-Staat van slachten en de Lid-Staat van uitvoer niet dezelfde zijn, kunnen de Lid-Staten nog een „andere instantie" bevoegd verklaren. In deze competentieregeling zijn de „andere instanties" enkel bevoegd in de gevallen waarin de Lid-Staat van slachten en de Lid-Staat van uitvoer identiek zijn. Om wille van een vlot verloop van de uitklaring is het noodzakelijk de bevoegdheid van de „andere instantie" aldus te beperken. De douanekantoren van een Lid-Staat kennen immers wel de interventiebureaus van de andere Lid-Staten, maar zij kunnen niet weten of een „andere instantie" werkelijk door de Lid-Staat is „aangewezen" om het attest af te geven.

2. *Materieel recht*

Verzoekster in het hoofdgeding meent, dat zowel op grond van het doel van de regeling van verordening nr. 32/82 als op grond van de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van de verordening, kan worden aangenomen, dat de Lid-Staat van slachten en de Lid-Staat van uitvoer niet dezelfde behoeven te zijn. Artikel 2, lid 2, van de verordening is een procedurevoorschrift, in zoverre het de vorm van het bewijs regelt en een bevoegdheidsregeling bevat. Procedurevoorschriften moeten er steeds toe bijdragen dat het materiële recht wordt verwezenlijkt, en niet dat het wordt gefrustreerd. Het doel van de tweede overweging van de verordening, te weten het verminderen van de interventieaankopen voor vlees van mannelijke runderen, wordt bevorderd wanneer de Lid-Staat van slachten niet dezelfde behoeft te zijn als de Lid-Staat van uitvoer. Bovendien zijn ingevolge artikel 6, sub e, van verordening nr. 2226/78 (PB 1978, L 261, blz. 5) de interventiebureaus verplicht rundvlees te kopen, ongeacht uit welke Lid-Staat het afkomstig is. Ter ondersteuning van haar opvatting verwijst verzoekster nog naar artikel 18, lid 2, van verordening nr. 805/68 alsmede naar artikel 6, lid 1, en de laatste overweging van verordening nr. 885/68.

Daarenboven meent zij, dat het materiële recht, in samenhang met artikel 22, lid 1, van verordening nr. 805/68, het beginsel van het vrije verkeer binnen de Gemeenschap verzekert en bijgevolg een de binnengrenzen der Gemeenschap overschrijdende handel tussen het slachtbedrijf en de exporteur toestaat.

3. *Vereisten van een zakelijk juiste toepassing van de verordening*

Noch de problematiek van een doeltreffende en sluitende controle vanaf het slachten van de dieren tot aan de uitvoer, noch de in artikel 3, lid 2, van de verordening genoemde noodzaak om te voorkomen dat de produkten tussen de controle en de uitvoer worden verwisseld, levert volgens verzoekster een rechtvaardiging op voor de restrictieve voorwaarde dat het land van slachten en dat van de uitvoer identiek moeten zijn.

Artikel 4 van verordening nr. 1687/76, waarnaar het Finanzgericht aan het einde van zijn verwijzingsbeschikking verwijst, heeft niet enkel tot doel verwisseling van de produkten te voorkomen, maar wil juist in de eerste plaats bereiken dat de produkten worden uitgevoerd. Overeenkomstig de litigieuze verordening evenwel verkrijgen de

produkten hun uitvoerbestemming pas door de vervulling van de douaneformaliteiten; voordien bestaat er dus niet zo'n grote behoefte aan zekerheid dat zij inderdaad zullen worden uitgevoerd, als bij produkten die door een interventiebureau uitsluitend met het oog op uitvoer zijn verkocht.

Indien de toekenning van de subsidie afhing van de identiteit tussen de Lid-Staat van slachten en de Lid-Staat van uitvoer, dan zou dat bovendien leiden tot verschil in behandeling tussen exporteurs die aan die voorwaarde voldoen, en exporteurs die produkten uit andere Lid-Staten kopen om ze naar derde landen uit te voeren. Het is duidelijk, dat de handelaar die produkten uit andere Lid-Staten koopt, een concurrentienadeel heeft; hij zou voor die produkten immers geen bijzondere restitutie krijgen. Dit verschil in behandeling is niet objectief gerechtvaardigd en leidt daarenboven tot een afscherming van de uitvoermarkten, die de verwezenlijking van het doel van de subsidie — het bevorderen van de uitvoer naar derde landen — belemmert.

Zou artikel 2, lid 2, van verordening nr. 32/82, anders dan verzoekster meent, aldus moeten worden uitgelegd, dat de toekenning van de bijzondere restitutie tevens ervan afhankelijk is dat de Lid-Staat van slachten en die van uitvoer dezelfde zijn, dan is deze bepaling nietig wegens schending van gemeenschapsrecht van hogere orde en wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

B — *Opmerkingen van de Commissie*

1. *Semantische interpretatie van de omstreden bepaling*

De Commissie daarentegen stelt, dat uit een semantische interpretatie van de omstreden bepaling kan worden geconcludeerd dat het identiek zijn van de Staat van slachten en de Staat waarin de douaneformaliteiten worden vervuld, niet enkel een bevoegdheidsnorm is, maar ook een voorwaarde voor toekenning van de bijzondere restitutie. Deze uitlegging beantwoordt aan de eisen van een zakelijk juiste toepassing van de verordening en met name aan de noodzaak om misbruik te voorkomen. Niet valt in te zien, hoe deze uitlegging het intracommunautaire handelsverkeer zou kunnen belemmeren.

2. *Het verzekeren van een doeltreffende controle*

Door een doeltreffende controle op de identiteit van het geslachte en het uitgevoerde produkt wordt juist verzekerd, dat vlees dat bestemd is om onder het stelsel van de bijzondere restitutie te worden uitgevoerd, vóór de uitvoer niet „verdwijnt" of door ander vlees wordt vervangen, en dat het derhalve niet meer ter interventie kan worden aangeboden. Een dergelijke sluitende en doeltreffende controle kan slechts worden gewaarborgd indien de douaneformaliteiten bij uitvoer worden vervuld in de staat waar het slachten heeft plaatsgevonden.

3. *Vergelijkbare verordeningen*

De door haar verdedigde uitlegging van de betrokken bepaling wordt volgens de Commissie bevestigd door de volgende bepalingen van enkele vergelijkbare gemeenschapsverordeningen: artikel 2, lid 1, en artikel 5 van verordening nr. 1964/82 van de Commissie van 20 juli 1982 (PB 1982, L 212, blz. 48) en verordening nr. 74/84 van 12 januari 1984 (PB 1984, L 10, blz. 32) tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees zonder en met been; artikel 2, lid 1, sub a, van verordening nr. 1136/79 van de Commissie van 8 juni 1979 (PB 1979, L 141, blz. 10) houdende uitvoeringsbepalingen inzake de bijzondere invoerregeling voor bepaalde soorten voor verwerking bestemd bevroren

rundvlees en houdende intrekking van verordening nr. 572/78; artikel 4, leden 1 en 2, van verordening nr. 1687/76 van 30 juni 1976 (PB 1976, L 190, blz. 1) tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van produkten uit interventie.

Ook in laatstgenoemde verordening wordt ervan uitgegaan, dat om het reglementair gebruik van de produkten te kunnen controleren, de douaneformaliteiten bij uitvoer moeten worden vervuld in de Lid-Staat waar de laatste voor subsidie in aanmerking komende verrichting heeft plaatsgehad (het slachten in het kader van verordening nr. 32/82, het ontbenen en verdelen in het kader van de verordeningen nrs. 1964/82 en 74/84). De in verordening nr. 1687/76 opgenomen voorschriften betreffende de controles tussen de uitslag uit het depot van het interventiebureau en het moment van uitvoer vinden hun verklaring in het feit dat het daarbij gaat om het gebruik van produkten uit interventievoorraden, die reeds aan de beschikkingsbevoegdheid van de Gemeenschap waren onderworpen en waarvoor derhalve communautaire controlemechanismen konden worden ingesteld, meer bepaald het gebruik van het in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1687/76 bedoelde controle-exemplaar. In het kader van verordening nr. 32/82, die betrekking heeft op de uitvoer van rundvlees dat zonder communautaire tussenkomst geslacht en uitgevoerd wordt, kan met een nationale controleprocedure worden volstaan. Maar om te verzekeren dat die controle dan inderdaad plaatsvindt, is het niet toegestaan om de douaneformaliteiten bij uitvoer in een andere Lid-Staat te verrichten dan die waar de dieren zijn geslacht.

T. F. O'Higgins
rechter-rapporteur