FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 14. DECEMBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

1.1. For at tydeliggøre den retlige, faktiske og processuelle baggrund for samt indholdet af de spørgsmål, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven har stillet Domstolen i sag 327/82, vil jeg allerførst gentage den relevante indledende del af retsmøderapporten:

Artikel 18 i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) bestemmer, at forskellen mellem priserne på de i forordningen omhandlede varer på verdensmarkedet og priserne inden for Fællesskabet kan udlignes ved en eksportrestitution. Denne restitution er fastsat ved Kommissionens forordning nr. 2787/81 fa 25. september 1981 (EFT L 271 af 26. 9. 1981, s. 44), hvis bilag indeholder en liste over de varer, for hvis eksport der kan gives restitution.

I denne liste figurerer under rubrikken »ex 02.01 A II« i den fælles toldtarif »kød af hornkvæg: a) fersk eller kølet: . . .; 4. andre varer: . . . bb) udbenet, med undtagelse af 'slag' og 'skank', i stykker, hvert stykke emballeret for sig«.

Ekro BV Vee- en Vleeshandel (herefter benævnt Ekro), Apeldorn, indgav den 23. oktober og den 6. november 1981 til oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter (Ontfanger der Invoerrechten en Accijnzen) i Bergh anmeldelse om en eksport til Vatikanstaten af to partier på 2 380 kg og 2 061 kg kød, som Ekro beskrev som »udbenet kalvekød, andre varer, i stykker, kølet, med undtagelse af slag og skank, hvert stykke emballeret for sig«. Sagsøgeren anmodede om restitutioner for udførslen af disse partier kød.

Efter at disse partier indeholdt blandt andet bryststykker, som også omfattede et i pistolformet udskåret kødstykke, om hvilket det i hovedsagen er omtvistet, om det skal anses for »slag«. Bryststykkernes samlede vægt var 1 156 kg, hvoraf et parti på 201 kg bestod af de omtalte stykker, der var udskåret i pistolform, og hvis betegnelse er omtvistet.

Produktschap voor Vee en Vlees, Rijkswijk, nægtede at udbetale Ekro restitutioner for udførsel af de 1 156 kg bryststykker.

Ekro indbragte dette afslag for College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Parterne i hovedsagen er for det første uenige om, hvorvidt de nævnte, i pistolform udskårne stykker skal anses for »slag«. Produktschap voor Vee en Vlees, som mener, at der er tale om slag, har anført, at der ved »slag« skal forstås det flankekød, som befinder sig mellem på

1 — Oversat fra nederlandsk.

den ene side ryggen og boven og på den anden side bagfjerdingen. Ekro, som mener, at der ikke er tale om slag, har anført, at der ved »slag« skal forstås det flankekød, der er en del af bagfjerdingen, herunder den del af denne, som hører til de to bageste ribben.

For det andet er parterne i hovedsagen uenige om, hvorvidt der skal udbetales restitutioner for udførsel af et oksebryststykke, der omfatter et stykke »slag«. Produktschap voor Vee en Vlees mener, at det ikke er tilfældet. Ekro mener, at der skal udbetales restitutioner beregnet efter det udførte køds vægt med fradrag af den del deraf, som er »slag«.

Da sagen efter College van Beroep voor het Bedrijfsleven's opfattelse vedrører spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og ved beslutning af 17. december 1982 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen to præjudicielle spørgsmål, der lyder således:

»1. Hvad skal der efter en korrekt fortolkning af pos. 02.01 A II a) 4 ex bb) i den fælles toldtarif forstås ved 'slag', og hvorledes kan 'slag', der ikke hører under den her nævnte position, skelnes fra udbenet kød i stykker, der hører under positionen?

2. Indebærer en korrekt fortolkning af forordning nr. 2787/81, at der ikke må udbetales restitution for eksport til tredjelande af et udbenet stykke, når der til stykket hører et stykke 'slag', eller skal restitutionen i så fald efter en korrekt fortolkning af forordningen ydes på grundlag af det eksporterede køds samlede vægt med fradrag af slagstykkernes vægt?«

1.2. Vedrørende disse spørgsmål bemærker jeg for det første, at alle deltagere i den mundtlige forhandling var enige om, at det andet spørgsmål er vigtigere end det første. Jeg deler denne opfattelse og vil deraf udlede, at svaret på det første spørgsmål må formuleres således, at det giver den forelæggende domstol størst mulig hjælp til fortolkningen af svaret på det andet spørgsmål.

Derefter vil jeg med hensyn til det andet spørgsmål bemærke, at Domstolens svar — i betragtning af de tilgrundliggende faktiske omstændigheder og spørgsmålenes formulering — kan begrænses til retstilstanden i perioden mellem 1. oktober 1980 og 1. november 1982 [1]. På den førstnævnte dato trådte nemlig

1 — Betydningen af Domstolens svar for andre tilfælde er da også begrænset til andre søgsmål vedrørende denne periode, til spørgsmålet om medlemsstaterne er berettigede eller forpligtede til at tilbagekræve restitutioner, der eventuelt betales for meget i denne periode, og til eventuelle virkninger af Domstolens svar på Kommissionens godkendelse af medlemsstaternes regnskaber for denne periode. Med hensyn til det sidste punkt henviser jeg til sidste punktum i Kommissionens svar på Domstolens skriftlige spørgsmål og de uddybende bemærkninger herom, som Kommissionen har fremsat under den mundtlige forhandling. De to sidste punkter, hvorpå Domstolens svar kan have virkninger for det andet spørgsmål, har imidlertid også andre retlige aspekter, som ikke står i direkte forbindelse med de foreliggende problemstillinger.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 2787/81 (EFT L 271, 1981, s. 44) i kraft, hvis bilag på side 47 i punkt 4 ex bb) indeholder fællesskabslovgivers svar på det andet spørgsmål for den nævnte periode efter 1. oktober 1981, som nærmere skal fortolkes. Af denne bestemmelse fremgår det, at der fra 1. oktober 1981 under toldposition 02.01 A II kun kan udbetales eksportrestitution for kød, der er »udbenet, med undtagelse af slag og skank, i stykker, hvert stykke emballeret for sig«. Tvisten mellem sagsøgeren i hovedsagen og Forbundsrepublikken Tysklands regering på den ende side og sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen på den anden side drejer sig hovedsagelig om spørgsmålet, om Domstolen ved hjælp af en anticiperet fortolkning, der er baseret på den senere lovgivning (forordning nr. 2773/82 af 13. 10. 1982, EFT L 292, 1982, s. 20), af formålet med den for hovedsagen afgørende kommissionsforordning nr. 2787/81 kan udlede et standpunkt svarende til det, som klart er fastsat i forordningen af 1982. En vis betydning for Domstolens svar har i denne forbindelse også skrivelsen af EUGFL til alle medlemsstaterne af 29. oktober 1981, som er optaget i sagens akter, og som vedrører perioden før 1. oktober 1981. I denne skrivelse fik alle medlemsstaterne underretning om Kommissionens tillægssvar af 22. juli 1981 på et irsk spørgsmål af 5. juni 1981, hvilket svar lyder således: »Under henvisning til Deres telex nr. 90267 af 5. juni 1981 skal man meddele, at der ikke kan udbetales eksportrestitutioner, når udbenet kød også omfatter skank og/eller slag [1]. I de irske myndigheders sidste spørgsmål var der i denne forbindelse også henvist til Domstolens dom i sag 803/79, Roudolff (Sml. 1980, s. 2015), og der var deraf allerede udledt et tilsvarende svar. I virkeligheden drejede denne sag sig imidlertid om et helt andet fortolkningsspørgsmål, nemlig om der kun ved særskilt emballering af kindkød, slag og skank ikke kunneudbetales restitutioner for disse stykker. Sagen drejede sig ikke om spørgsmålet, hvordan det skulle afgøres, hvornår de kødstykker, der er emballeret hver for sig, og som i princippet giver ret til restitutioner, ligeledes omfatter slagstykker. Denne dom kan således ikke give noget definitivt svar på det spørgsmål, der nu er forelagt Domstolen.

1.3. Efter således at have nævnt de retlige omstændigheder, der er mest relevante for besvarelsen af de spørgsmål, der er stillet Domstolen, vil jeg i de to følgende dele af mit forslag til afgørelse komme ind på de to stillede spørgsmål et efter et.

1 — I et senere telex af 7. september 1981 blev dette svar yderligere således præciseret, at der »ikke kan udbetales eksportrestitution, jfr. bilaget til forordning (EØF) nr. 1928/81, for hver karton kød uden ben, som omfatter slag og/eller skank, ligeså lidt som for hvert parti kød uden ben, som omfatter slag og/eller skank«. I en endnu senere skrivelse blev der til yderligere præcision heraf anført: »Når partierne består af forskellige stykker, kan der betales eksportrestitutioner for ... de stykker i kartoner, som ikke omfatter stykker, der indeholder skank«. Om denne officielle fortolkning, som de irske myndigheder (ifølge Domstolens praksis med urette) opfattede som »instrukser«, bemærker jeg imidlertid, at den vedrørte en problemstilling i forbindelse med et stykke, der omfattede en *hel* skank. Også rent sprogligt passer svaret kun på stykker, der omfatter (hele) skanken og/eller (hele) slaget. Det spørgsmål står således fortsat åbent, hvad der gælder, når et stykke kun omfatter et lille stykke slag.

2. Det første spørgsmål

Hvad angår det første spørgsmål, må jeg allerførst ligesom Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen præcisere, at spørgsmålet ikke vedrører fortolkningen af den i spørgsmålet nævnte position i den fælles toldtarif, men fortolkningen af den tilsvarende position i bilaget til Kommissionens forordning nr. 2787/81 af 25. september 1981. Kommissionen har i sit indlæg om denne præcisering nærmere anført, at forordningen til nomenklaturen i den fælles toldtarif ofte føjer særlige betingelser, f.eks. hvor den begrænser udbetaling af restitutionerne til en del af de varer, der falder ind under en underposition i den fælles toldtarif (underpositionerne »ex«). Da der er tale om en ordning med en selvstændig hjemmel og et selvstændigt formål, må der ifølge Kommissionens skriftlige indlæg ved fortolkningen af denne særlige nomenklatur ganske vist gås frem efter reglerne for fortolkning af den fælles toldtarif, dog i overensstemmelse med bestemmelserne i og formålene med den landbrugsforordning, hvorved den er indført. Navnlig under den mundtlige forhandling har Kommissionen senere tydeliggjort dette udgangspunkt — under henvisning til mit forslag til afgørelse i sag 145/81, Wünsche (Sml. 1982, s. 2507, højre spalte) og den deri nævnte henvisning til generaldvokat Mayras' forslag til afgørelse i sag 80/72 (Sml. 1973, s. 660, venstre spalte) — således. For det første må det tilstræbes at besvare fortolkningsspørgsmålene ved hjælp af den pågældende landbrugsforordnings bestemmelser og formål. Først når der ikke på denne måde kan opnås et klart svar, kan man konsultere den fælles toldtarif og de for denne gældende fortolkningsprincipper. Dette udgangspunkt kan jeg i sig selv også nu være enig i. For det førte spørgsmåls vedkommende giver dette efter min mening rigtige udgangspunkt imidlertid ikke meget mere til resultat end den konstatering, at »slag« som en billig type kød af forholdsvis lav kvalitet i overensstemmelse med den pågældende forordnings formål i princippet ikke skal kunne give ret til eksportrestitution.

Kommissionen har derefter navnlig bemærket, at en sammenligning af de udtryk, hvormed en bestemt kategori kød betegnes på de forskellige fællesskabssprog, ikke er tilstrækkelig til at sikre en ensartet fortolkning. Den måde, hvorpå slagtede dyr udbenes og udskæres, samt stykkernes præsentationsmåde varierer fra land til land og endog fra region til region, således at den samme betegnelse selv inden for samme sprogområde ikke altid bruges om præcis den samme anatomiske del. Fællesskabsretten indeholder ingen nøjagtig beskrivelse af begrebet »slag«, og af en publikation fra Det europæiske Produktivitetsagentur ved Den europæiske Samarbejdsorganisation af 1960, som er fremlagt af Kommissionen, fremgår det, at begrebet i forbindelse med de divergerende sædvanlige udskæringsmetoder fortolkes forskelligt i de forskellige medlemsstater.

Under henvisning til de pågældende diagrammer samt til de på de forskellige sprog anvendte udtryk — og efter en begrundet forkastelse af det svar, som sagsøgeren i hovedsagen havde foreslået

— mente Kommissionen imidlertid i sit skriftlige indlæg til syvende og sidst, at begrebet »slag« alligevel kan fortolkes ensartet som »det stykke bugvæg, der sidder mellem de til kroppens bagfjerding hørende dele og brystet«. Der vil så efter Kommissionens mening fortsat bestå visse forskelle i fortolkningen, hovedsageligt med hensyn til den korrekte afgrænsning mellem slag og bryst. Som tidligere bemærket hænger disse forskelle sammen med traditionelt forskellige udskæringsmetoder.

Som svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har Kommisionen i denne forbindelse foreslået, at Domstolen i sit svar også henviser til de fra land til land og ofte endog fra region til region forskellige skikke samt til fællesskabsbestemmelsernes formål.

Jeg kan tilslutte mig Kommissionens resultat. Fællesskabslovgiver vil højst *selv* kunne stræbe efter at harmonisere de lokale udskæringsmetoder ved hjælp af en nøjagtig definition, som de sagkyndige i medlemsstaterne imidlertid formentlig ikke let vil blive enige om. Det er klart, at det *ikke* påhviler Domstolen at foretage en sådan harmonisering. En henvisning til lokale skikke, som allerede har bestået i længere tid, udelukker desuden i reglen misbrug med det formål at opnå eksportrestitutioner, som ikke er ønsket med forordningen. Ikke desto mindre vil Domstolen i sit svar i overensstemmelse med Kommissionens forslag også kunne være opmærksom på denne fare for misbrug.

Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det første spørgsmål således:

»Ved begrebet 'slag', som anvendes i Kommissionens forordning nr. 2787/81 af 25. september 1981 (EFT L 271, 1981) i position »ex 02.01 A II«, skal forstås det stykke bugvæg, der sidder mellem kroppens bagfjerding og brystet, og som ifølge — kodificeret eller ikke kodificeret — skik og brug i de forskellige medlemsstater skal anses for slag. For at undgå misbrug af muligheden for at opnå restitution skal der ved anvendelsen af denne betegnelse også tages hensyn til den nævnte forordnings formål.«

3. Det andet spørgsmål

Det andet spørgsmål er væsentligere og vanskeligere at besvare. Som tidligere bemærket gøres der i forordningens bilag kun undtagelse med hensyn til »slaget« og »skanken«. Rent sprogligt set kan der derunder muligvis forstås »dele af slaget« (eller af skanken). Sprogligt kan det i hvert fald ikke udledes af den nævnte bestemmelse, at også større eller mindre stykker slag, som sidder fast på et særskilt emballeret stykke kød af høj

værdi, bevirker, at restitutionsmuligheden for det værdifulde kød helt bortfalder.

Den i min indledning nævnte skrivelse til alle medlemsstater af 20. oktober 1981 hjælper heller ikke domstolen meget videre i denne forbindelse. Af telex- og brevvekslingen med de irske myndigheder, som alle medlemsstaterne bliver underrettet om i denne skrivelse, fremgår det nemlig klart, at det spørgsmål, der blev besvaret, udelukkende vedrørte værdifulde stykker kød, hvorpå der sad en *hel* skank. Også de af mig nævnte svar vedrører udelukkende udbenet kød, som også omfatter skank*en* eller slag*et* (mine fremhævelser). Disse svar muliggør — i hvert fald på baggrund af de stillede spørgsmål — meget vel den fortolkning, at de udelukkende angår udbenet kød, som omfatter *hele* »slaget« eller en *overvejende* del »slag«. I alle tilfælde indeholder de overhovedet ingen udtalelser om de relativt små stykker »slag«, som i overensstemmelse med lokalt sædvanlige udskæringsmetoder plejer at sidde på værdifulde stykker kød, der giver ret til restitution. Jeg erindrer om, at der i dette tilfælde var tale om bryststykker med et i pistolform udskåret stykke kød, hvorfor Produktschap voor Vee en Vlees nægtede at udbetale eksportrestitution, fordi det anså dette i pistolform udskårne kød for »slag«.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har under disse omstændigheder i sit skriftlige indlæg efter min mening med rette bemærket, at der i princippet kan gives tre svar på det stillede spørgsmål:

1. For et udbenet stykke, hvorpå der sidder et stykke slag, udbetales ingen eksportrestitution.

2. For et udbenet stykke, hvorpå der sidder et stykke slag, udbetales der kun eksportrestitution for den anden del.

3. For et udbenet stykke, hvorpå der sidder et stykke slag, udbetales der eksportrestitution for hele stykket, når slaget ikke er bestemmende for stykkets art.

Domstolen bør erindre, at sagsøgeren i hovedsagen under den mundtlige forhandling har foreslået, at sidstnævnte kriterium præciseres således, at »slag«-delen ikke må udgøre mere end 20 % af hele kødstykket uden ben.

Den første løsning er valgt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2773/82 af 13. oktober 1982 (EFT L 292, 1982, s. 20). I fodnote 7 til denne forordnings bilag præciseres det, at retitutionen kun udbetales for udbenede stykker, der ikke omfatter »hele (eller) en del af slaget«. Som den tyske regering med rette har bemærket, gjaldt denne forordning, der trådte i kraft den 1. november 1982, imidlertid endnu ikke i den i dette tilfælde relevante periode. Der opstår så, som tidligere bemærket, det spørgsmål, om et tilsvarende synspunkt med tilstrækkelig sikkerhed kan udledes af den da gældende forordning nr. 2787/81. Efter den tyske regerings mening er dette ikke tilfældet, og en løsning må derfor i overensstemmelse med Domstolens tidligere nævnte dom i

Wünsche-sagen søges i den fælles toldtarifs almindelige bestemmelser (bestemmelse 3b i afsnit I, punkt A). Dette vil så nødvendigvis føre til den tredje løsning. Den anden løsning kan nemlig ifølge den tyske regering kun baseres på en udtrykkelig bestemmelse af dette indhold. Jeg vil her tilføje, at denne anden løsning i øvrigt forekommer mig uanvendelig i administrativ praksis.

Kommissionen mener, at den første løsning faktisk følger af den omtvistede bestemmelses ordlyd og formål. Hvad angår bestemmelsens ordlyd, har jeg allerede redegjort for, hvorfor jeg ikke kan tilslutte mig Kommissionens synspunkt, heller ikke når jeg tager den nævnte skrivelse af 29. oktober 1981 i betragtning. Hvad angår den omtvistede betemmelses formål, har Kommissionen bemærket, at udbetaling af restitutionen for stykker, der kun omfatter et lille stykke slag, ville være det samme som at udbetale en meget høj restitution for en kødtype af meget ringe værdi, hvorved eksport af dette kød indirekte stimuleres trods efterspørgslen efter det fra kødforarbejdningsindustrien i Fællesskabet.

Efter min mening er denne sidste argumentation fra Kommisionen på baggrund af dens egen redegørelse i forbindelse med det første spørgsmål imidlertid heller ikke helt overbevisende. Kommissionen har jo i denne redegørelse selv udtrykkeligt anført, at der kan være forskellige opfattelser vedrørende den rette afgrænsning mellem bryststykke og slag, som der her er tale om. Også af disse grunde har Kommissionen til syvende og sidst foreslået, at Domstolen i sit svar på det første spørgsmål også henviser til lokal skik og brug med hensyn til udskæringsmetoder. Under den mundtlige forhandling er der endvidere blevet henvist til, at de lokale udskæringsmetoder først efter den helt klare forordning af 1982 anvendes, når kødet er bestemt til eksport. En accept af Kommissionens forslag vil da i unødvendigt mange tilfælde måske kunne føre til problemer som angivet i min første fodnote.

Af alle disse grunde er det efter min mening mere logisk og mere praktisk i svaret på det andet spørgsmål ligeledes at henvise til de nævnte lokale skikke. I praksis vil dette i de fleste tilfælde formodentlig føre til omtrent de samme resultater som den af den tyske regering foreslåede løsning, men misbrug af restitutionsordningen bliver derved bedre forhindret.

Jeg foreslår derfor som konklusion, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål således:

»Når også henses til svaret på det første spørgsmål, skal medlemsstaterne for udbenede stykker, hvortil der hører et stykke flankekød, som i overensstemmelse med de lokale sædvanlige udskæringsmetoder ikke skal anses for hørende til disse stykker, men som skal anses for 'slag', hverken helt eller delvis udbetale den i forordning nr. 2787/81 fastsatte restitution ved eksport til tredjelande.«