CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 14 DECEMBER 1983

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Inleiding

1.1. Om de wettelijke, feitelijke en procedurele achtergrond alsmede de inhoud van de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in de zaak 327/82 aan U gestelde vragen duidelijk te maken, neem ik allereerst het relevante inleidende gedeelte van het rapport ter terechtzitting over:

Ingevolge artikel 18 van verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24), kan het verschil tussen de prijzen van de in deze verordening genoemde produkten op de wereldmarkt en de prijzen in de Gemeenschap overbrugd worden door een restitutie bij de uitvoer. Deze restitutie is vastgesteld bij verordening nr. 2787/81 van de Commissie van 25 september 1981 (PB L 271 van 1981, blz. 44), waarvan de bijlage de lijst bevat van de produkten waarvoor de restitutie werd toegekend.

Deze lijst vermeldt onder post „ex 02.01 A II" van het gemeenschappelijk douanetarief „vlees van runderen: a) vers of gekoeld: . . .; 4. andere: . . . bb) delen, zonder been, met uitzondering van de vang en de schenkel, elk deelstuk individueel verpakt."

Op 23 oktober en 6 november 1981 deed de vennootschap Ekro BV Vee- en Vleeshandel (hierna: Ekro), te Apeldoorn, bij de ontvanger der douane en accijnzen te Bergh aangifte ten uitvoer naar Vaticaanstad van twee partijen vlees van respectievelijk 2 380 en 2 062 kg, door haar omschreven als „kalfsdelen zonder been, andere, gekoeld, met uitzondering van de vang en de schenkel, elk deelstuk individueel verpakt." Zij verzocht om toekenning van de uitvoerrestituties voor deze partijen vlees.

Elk van de partijen bevatte met name borststukken, met daaraan een in pistolavorm uitgesneden stuk vlees, waarvan in het hoofdgeding wordt betwist of het als „vang" moet worden aangemerkt. Het totale gewicht van de borststukken bedroeg 1 156 kg, waarvan 201 kg voor de voornoemde, in pistolavorm uitgesneden stukken waarvan de kwalificatie wordt betwist.

Het Produktschap voor Vee en Vlees te Rijswijk weigerde Ekro voor de uitvoer van de 1 156 kg borst restituties toe te kennen.

Tegen deze weigering heeft Ekro beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Partijen in het hoofdgeding zijn het in de eerste plaats oneens over de vraag, of voornoemde in pistolavorm uitgesneden stukken als „vang" moeten worden aangemerkt. Het Produktschap voor Vee en Vlees, dat deze vraag bevestigend beantwoordt, meent dat onder vang moet

worden verstaan het flankvlees dat zich bevindt tussen rug en schouder van het rund enerzijds en het achterdeel anderzijds. Ekro, die de vraag ontkennend beantwoordt, is van mening dat onder „vang" moet worden verstaan het tot de achtervoet behorende flankvlees tot en met het gedeelte daarvan dat tot de achterste twee ribben behoort.

Zij verschillen voorts van mening over de vraag, of restitutie moet worden toegekend voor de uitvoer van runderborst waaraan zich een stuk „vang" bevindt. Het Produktschap voor Vee en Vlees beantwoordt deze vraag ontkennend. Ekro antwoordt er bevestigend op, in die zin dat er volgens haar een restitutie moet worden toegekend berekend op basis van het gewicht van het uitgevoerde vlees, verminderd met dat van de vang die eraan vastzit.

Van oordeel dat het geding betrekking heeft op vragen die de uitlegging van het gemeenschapsrecht betreffen, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof bij beschikking van 17 december 1982 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende twee vragen:

„1. Wat moet bij een juiste uitleg van post ex 02.01 A II a), 4. bb) van het gemeenschappelijk douanetarief worden verstaan onder ‚vang' en hoe kan ‚vang' dat niet onder die tariefpost valt, worden onderscheiden van wel onder die tariefpost vallende delen zonder been?

2. Brengt een juiste uitleg van de verordening (EEG) nr. 2787/81 mee dat geen restitutie mag worden toegekend terzake van uitvoer naar derde landen van een deel zonder been, indien daaraan een stuk ‚vang' vastzit, of dient bij een juiste uitleg van die verordening de restitutie in dat geval te worden toegekend op basis van het totale gewicht aan uitgevoerd vlees, verminderd met het gewicht aan vangvlees?"

1.2. Ten aanzien van deze vragen merk ik in de eerste plaats op, dat alle deelnemers aan de mondelinge behandeling het er over eens waren, dat de tweede vraag belangrijker is dan de eerste. Ik deel die mening en zou daaruit willen afleiden, dat het antwoord op de eerste vraag zo dient te worden geformuleerd, dat het voor de verwijzingsrechter een maximaal nut afwerpt voor de interpretatie van het antwoord op de tweede vraag.

Vervolgens merk ik met betrekking tot de tweede vraag op, dat — gelet op de onderliggende feiten en de formulering van de vragen — Uw antwoord zich kan beperken tot het rechtsregime tijdens de periode tussen 1 oktober 1981 en 1 november 1982 [1]. Op eerstgenoemde datum trad namelijk in werking de Commissie-

1 — Het belang van Uw antwoord voor andere gevallen beperkt zich dan tot andere beroepen met betrekking tot deze periode, tot de vraag of de Lid-Staten bevoegd of verplicht zijn eventueel in die periode teveel betaalde restituties terug te vorderen en tot eventuele repercussies van Uw antwoord op de goedkeuring door de Commissie van de rekeningen van de Lid-Staten voor die periode. Voor dit laatste punt verwijs ik naar de laatste zin van het antwoord van de Commissie op Uw schriftelijke vragen en de daarop door de Commissie tijdens de mondelinge behandeling gegeven toelichtingen. De twee laatste punten waarop Uw antwoord op de tweede vraag repercussies kan hebben, vertonen intussen ook andere rechtsaspecten, die met de onderhavige vraagstellingen geen rechtstreeks verband houden.

verordening (EEG) nr. 2787/81 (PB L 271 van 1981, blz. 44), waarvan de bijlage op blz. 47 onder 4. ex bb) het nader uit te leggen antwoord van de gemeenschapswetgever op de tweede vraag voor genoemde periode nà 1 oktober 1981 bevat. Uit deze tekst blijkt, dat sinds 1 oktober 1981 uit de douanepost 02.01 A II voor uitvoerrestitutie alleen in aanmerking komen „delen, zonder been, met uitzondering van de vang en de schenkel, elk deelstuk individueel verpakt." De discussie tussen verzoekster in het bodemgeschil en de regering van de Duitse Bondsrepubliek enerzijds en de verweerder in het bodemgeschil en de Commissie anderzijds, draait in hoofdzaak om de vraag, of Uw Hof bij wijze van op de latere wetgeving (verordening nr. 2773/82 van 13 oktober 1982, PB L 292 van 1982, blz. 20) anticiperende interpretatie uit de strekking van de voor het bodemgeschil beslissende Commissieverordening nr. 2787/81 een gelijk standpunt kan afleiden als in de verordening van 1982 duidelijk is vastgelegd. Hierbij is voor Uw antwoord mede van enig belang de nota van het EOGFL aan alle Lid-Staten van 29 oktober 1981, welke nota in het dossier is opgenomen en op de periode voorafgaande aan 1 oktober 1981 betrekking heeft. In deze nota werd aan alle Lid-Staten kennis gegeven van het telexantwoord van 22 juli 1981 van de Commissie op een Ierse vraag van 5 juni 1981, welk antwoord als volgt luidt: „Met verwijzing naar Uw telex nr. 90267 van 5 juni 1981, heb ik de eer U mede te delen, dat geen uitvoerrestituties toegekend mogen worden, wanneer vlees zonder been ook de schenkel en/of de vang omvat [1]." De laatste vraag van de Ierse autoriteiten had in dit opzicht ook verwezen naar Uw arrest in de zaak 803/79, Roudolff (Jurispr. 1980, blz. 2015), en daaruit reeds een gelijk antwoord afgeleid. In feite was in die zaak echter een geheel andere interpretatievraag aan de orde, te weten of wangmiddenstukken, vanglappen en schenkels alleen bij afzonderlijke verpakking niet voor restitutie in aanmerking kwamen. Niet aan de orde was de vraag, hoe te oordelen wanneer de afzonderlijk verpakte, in beginsel voor restitutie in aanmerking komende, delen vlees tevens stukken vanglap omvatten. Dit arrest kan dus geen uitsluitsel geven over de thans aan U voorgelegde vraag.

1.3. Na aldus de voor de beantwoording van de U gestelde vragen meest relevante juridische gegevens te hebben vermeld, zal ik in de twee volgende delen van mijn conclusie achtereenvolgens ingaan op de twee U gestelde vragen.

1 — In een latere telex van 7 september 1981 werd dit antwoord nog aldus gepreciseerd, dat „geen uitvoerrestitutie als bedoeld in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 1928/81 kan worden verleend voor iedere doos vlees zonder been dat vangen en/of schenkels bevat, evenmin als voor iedere zending vlees zonder been die vangen en/of schenkels bevat." In een nog weer latere brief werd desgevraagd als verdere precisering gegeven: „waar de partijen bestaan uit verschillende deelstukken, mogen uitvoerrestituties worden betaald voor ... de deelstukken in dozen welke geen deelstukken bevatten die de schenkel omvatten." Bij deze, door de Ierse autoriteiten (blijkens Uw rechtspraak ten onrechte) als „instructies" opgevatte ambtelijke interpretaties, merk ik echter op, dat zij betrekking hadden op een vraagstelling over een deelstuk dat een *gehele* schenkel omvatte. Ook zuiver taalkundig gezien slaat het antwoord alleen op deelstukken die de (gehele) schenkel en/of de (gehele) vang omvatten. De vraag blijft dus open, wat rechtens is, wanneer een deelstuk slechts een klein stuk vang omvat.

2. De eerste vraag

Voor wat de eerste vraag betreft, moet allereerst met de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie worden verduidelijkt, dat de vraag niet de uitlegging van de in de vraag genoemde post van het gemeenschappelijk douanetarief betreft, doch de uitlegging van de overeenkomstige post van de bijlage bij verordening nr. 2787/81 van de Commissie van 25 september 1981. De Commissie licht deze verduidelijking in haar opmerkingen aldus toe, dat de verordening aan de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief vaak bijzondere voorwaarden toevoegt, bijvoorbeeld waar zij de toekenning van de restituties beperkt tot een deel van de produkten die onder een postonderverdeling van het gemeenschappelijk douanetarief vallen (de postonderverdelingen „ex"). Daar het gaat om een regeling met een eigen rechtsgrondslag en een eigen doelstelling, moet volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie bij de uitlegging van deze bijzondere nomenclatuur weliswaar worden tewerkgegaan volgens de regels voor de uitlegging van het gemeenschappelijk douanetarief, doch in overeenstemming met de bepalingen en de doelstellingen van de landbouwverordening waarbij zij is ingevoerd. Vooral tijdens de mondelinge behandeling heeft de Commissie dit uitgangspunt later — onder verwijzing naar mijn conclusie in de zaak 145/81, Wünsche (Jurispr. 1982, blz. 2507, rechter kolom) en de daarin opgenomen referentie aan de conclusie van de advocaat-generaal Mayras in de zaak 80/72 (Jurispr. 1973, blz. 660, linker kolom) — als volgt verduidelijkt. In eerste instantie zal getracht moeten worden de uitleggingsvragen te beantwoorden aan de hand van de bepalingen en de doelstellingen van de betrokken landbouwverordening. Pas wanneer op deze wijze geen duidelijk antwoord kan worden verkregen, zal te rade kunnen worden gegaan bij het gemeenschappelijk douanetarief en de daarvoor geldende uitleggingsbeginselen. Met dit uitgangspunt kan ik mij op zich zelf ook thans nog verenigen. Voor de eerste vraag levert dit mijns inziens juiste uitgangspunt echter niet veel meer op, dan de vaststelling dat „vang" als goedkope vleessoort van relatief lage kwaliteit volgens de bedoelingen van de onderwerpelijke verordening in beginsel niet voor uitvoerrestitutie in aanmerking dient te komen.

De Commissie merkt vervolgens namelijk op, dat de vergelijking van de termen waarmee een bepaalde vleessoort in de verschillende talen van de Gemeenschap wordt aangeduid, niet volstaat om een eenvormige uitlegging te waarborgen. De wijze van uitbenen en uitsnijden van geslachte dieren, alsmede de aanbiedingsvorm van de delen verschillen van land tot land en zelfs van streek tot streek, zodat zelfs binnen één taalgebied eenzelfde benaming niet steeds voor precies hetzelfde anatomische deel wordt gebruikt. Het gemeenschapsrecht bevat geen nauwkeurige omschrijving van het begrip „vang" en uit een door de Commissie overgelegde publikatie van het Europees Produktiviteitsagentschap van de Europese Organisatie voor Economische Samenwerking van 1960 blijkt, dat in verband met de uiteenlopende gebruikelijke uitsnijmethoden het begrip in de verschillende Lid-Staten op verschillende wijze wordt uitgelegd.

Onder verwijzing naar de betrokken diagrammen, alsmede naar de in de verschillende talen gebruikte termen — en na gemotiveerde verwerping van het door verzoekster in het bodemgeschil voorgestelde antwoord — meende de Commis-

sie echter in haar schriftelijke opmerkingen uiteindelijk, dat het begrip „vang" toch uniform kan worden uitgelegd als „het lendestuk tussen de achtervoet en de borst van het karkas". Zekere verschillen in uitlegging zouden dan volgens haar hoofdzakelijk blijven bestaan ten aanzien van de juiste afgrenzing tussen de vang en de borst. Als eerder opgemerkt, hangen deze verschillen samen met traditioneel verschillende uitsnijmethoden. In antwoord op schriftelijke vragen van het Hof, heeft de Commissie in dit verband voorgesteld in Uw antwoord mede te verwijzen naar de van land tot land en vaak zelfs van streek tot streek uiteenlopende gebruiken, alsmede naar de doelstelling van het gemeenschapsvoorschrift.

Ik kan mij met dit uiteindelijke standpunt van de Commissie verenigen. Hoogstens zou de gemeenschapswetgever *zelf* kunnen trachten de plaatselijke uitsnijmethoden te uniformeren door een nauwkeurige definitie, waarover deskundigen van de Lid-Staten het dan intussen vermoedelijk niet gemakkelijk eens zouden worden. Een dergelijke uniformering ligt zeker niet op de weg van Uw Hof. Verwijzing naar reeds langer bestaande plaatselijke gebruiken sluit bovendien misbruiken ter verkrijging van door de verordening niet-gewenste restituties bij uitvoer in de regel bij voorbaat uit. Niettemin zou Uw antwoord conform de suggestie van de Commissie mede aan dit gevaar van misbruik aandacht kunnen besteden.

Ik stel U derhalve voor, de eerste vraag als volgt te beantwoorden:

„Onder het begrip ‚vang', dat in verordening nr. 2787/81 van de Commissie van 25 september 1981 (PB L 271 van 1981) onder post ‚ex 02.01 A II' wordt gehanteerd, valt te verstaan het lendestuk tussen de achtervoet en de borst van het karkas, dat volgens de — al dan niet gecodificeerde — gebruiken in de verschillende Lid-Staten als vang moet worden beschouwd. Ter vermijding van misbruik van de restitutiemogelijkheid, moet bij de toepassing van deze omschrijving evenwel mede op de doelstellingen van de genoemde verordening worden gelet."

3. De tweede vraag

Belangrijker en moeilijker te beantwoorden is de tweede vraag. Als eerder opgemerkt, maakt de tekst van de bijlage van de onderwerpelijke verordening alleen een uitzondering voor „de vang" en „de schenkel". Zuiver taalkundig gezien, kunnen daar moeilijk „gedeelten van de vang" (of van de schenkel) onder worden begrepen. Zeker kan uit genoemde tekst taalkundig niet worden afgeleid, dat ook meer of minder grote stukken vang, die aan een afzonderlijk verpakt stuk hoogwaardig vlees vastzitten, de res-

titutiemogelijkheid voor het hoogwaardige vlees geheel doen vervallen.

De in mijn inleiding geciteerde nota aan alle Lid-Staten van 20 oktober 1981 helpt Uw Hof terzake ook niet veel verder. Uit de telex- en briefwisseling met de Ierse autoriteiten die in deze nota ter kennis van alle Lid-Staten wordt gebracht, blijkt namelijk duidelijk, dat de vraagstelling waarop geantwoord werd uitsluitend betrekking had op stukken hoogwaardig vlees, waaraan nog een *gehele* schenkel vastzat. Ook de door mij geciteerde antwoorden hebben uitsluitend betrekking op vlees zonder been, dat ook *de* schenkel of *de* vang omvat (cursivering toegevoegd). Deze antwoorden laten — zeker tegen de achtergrond van de gestelde vragen — zeer wel de interpretatie mogelijk dat zij uitsluitend betrekking hebben op vlees zonder been, dat de *gehele* „vang" of een *overwegend* deel „vang" omvat. In elk geval spreken zij zich in het geheel niet uit over relatief kleine stukken „vang", die overeenkomstig plaatselijk gebruikelijke uitsnijmethoden aan hoogwaardige en voor restitutie in aanmerking komende stukken vlees plegen vast te zitten. Ik herinner er aan, dat het in casu ging om borststukken, met daaraan een in pistolavorm uitgesneden stuk vlees, waarvoor het Produktschap voor Vee en Vlees uitvoerrestitutie weigerde, omdat het dit in pistolavorm uitgesneden vlees als „vang" beschouwde.

De regering van de Duitse Bondsrepubliek heeft onder die omstandigheden in haar schriftelijke opmerkingen naar mijn oordeel terecht opgemerkt, dat in beginsel drie antwoorden op de gestelde vraag kunnen worden gegeven:

1. Voor een deel zonder been, waaraan een stuk vang vastzit, wordt geen uitvoerrestitutie toegekend.

2. Voor een deel zonder been, waaraan een stuk vang vastzit, wordt slechts voor het andere gedeelte uitvoerrestitutie toegekend.

3. Voor een deel zonder been, waaraan een stuk vang vastzit, wordt voor het gehele deel uitvoerrestitutie toegekend wanneer de vang niet bepalend is voor de aard van het deel.

U zult zich herinneren dat verzoekster in het bodemgeschil tijdens de mondelinge behandeling heeft voorgesteld laatstgenoemd criterium aldus te preciseren, dat het „vang"-gedeelte niet meer dan 20 % van het totale vleesdeel zonder been mag uitmaken.

De eerste oplossing is gekozen in Commissieverordening (EEG) nr. 2773/82 van 13 oktober 1982 (PB L 292 van 1982, blz. 20). In noot 7 van de bijlage bij deze verordening wordt gepreciseerd, dat uitsluitend de delen zonder been „waaraan de hele (noch) een gedeelte van de vang vastzit" voor de restitutie in aanmerking komen. Zoals de Duitse regering terecht opmerkt, was deze op 1 november 1982 in werking getreden verordening tijdens de in casu relevante periode echter nog niet van toepassing. De vraag rijst dan, als eerder opgemerkt, of uit de strekking van de toen nog van kracht zijnde verordening nr. 2787/81 met voldoende zekerheid een gelijk standpunt kan worden afgeleid. Naar het oordeel van de Duitse regering is dit niet het geval en dient derhalve overeenkomstig Uw eerder geciteerde arrest in de zaak-Wünsche te worden teruggegrepen

op de algemene bepalingen van het gemeenschappelijk douanetarief (bepaling 36 van titel I, deel A). Dit zou dan tot de derde oplossing moeten leiden. De tweede oplossing zou volgens de Duitse regering namelijk slechts krachtens een uitdrukkelijke bepaling van die strekking mogelijk zijn. Ik voeg daaraan toe, dat deze tweede oplossing mij bovendien in de administratieve praktijk onhanteerbaar lijkt.

De Commissie meent, dat de eerste oplossing wel degelijk uit de bewoordingen en het doel van de omstreden bepaling voortvloeit. Voor wat de bewoordingen van de bepaling betreft, heb ik al uiteengezet, waarom ik dit Commissiestandpunt niet kan onderschrijven, ook niet wanneer ik rekening houd met de geciteerde nota van 29 oktober 1981. Wat de bedoeling van de omstreden bepaling betreft, merkt de Commissie op, dat toekenning van de restitutie voor delen waaraan slechts een kleine hoeveelheid vang vastzit, toch zou neerkomen op het verlenen van een vrij hoge restitutie voor een vleessoort van vrij geringe waarde, waardoor de uitvoer van dit vlees indirect wordt aangemoedigd, ondanks de vraag vanwege de vleesverwerkende industrie in de Gemeenschap.

Ik acht dit laatste betoog van de Commissie in het licht van haar eigen uiteenzettingen in verband met de eerste vraag echter evenmin geheel overtuigend. De Commissie heeft in die uiteenzettingen immers zelf uitdrukkelijk gesteld, dat over de juiste afgrenzing tussen borststuk en vang, als in casu aan de orde, verschillen van opvatting bestaan. Mede om die reden heeft zij uiteindelijk voorgesteld in Uw antwoord op de eerste vraag mede naar de plaatselijke gebruiken ten aanzien van uitsnijmethoden te verwijzen. Tijdens de mondelinge behandeling is er voorts op gewezen, dat pas na de volstrekt duidelijke verordening van 1982 de plaatselijke uitsnijmethoden zijn aangepast, wanneer het vlees voor export bestemd is. Overneming van het voorstel van de Commissie zou dan wellicht in onnodig vele gevallen tot problemen kunnen leiden als in mijn eerste voetnoot aangegeven.

Het lijkt mij op al deze gronden logischer en praktischer in het antwoord op de tweede vraag eveneens naar genoemde plaatselijke gebruiken te verwijzen. In de praktijk zal dit in de meeste gevallen vermoedelijk tot ongeveer dezelfde resultaten leiden als de door de Duitse regering voorgestelde oplossing, maar misbruiken van de restitutieregeling worden er beter door vermeden.

Ik stel U derhalve concluderend voor, op de tweede vraag als volgt te antwoorden:

„Daarbij mede rekening houdend met het antwoord op de eerste vraag, dienen de Lid-Staten delen zonder been, waaraan een gedeelte van een lendestuk vastzit, dat overeenkomstig de plaatselijk gebruikelijke uitsnijmethoden niet dient te worden beschouwd als behorend tot deze delen, maar als ‚vang', noch geheel noch gedeeltelijk in aanmerking te doen komen voor de bij verordening nr. 2787/81 vastgestelde restitutie bij de uitvoer naar derde landen."