CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 19 MAI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Evenals in andere marktordeningen het geval is, kan ook in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten ('s Raads verordening nr. 804/68 van 27. 6. 1968, PB nr. L 148, 1968, blz. 13) de uitvoer van onder die ordening vallende produkten, onder meer boter, worden mogelijk gemaakt in dier voege dat het verschil tussen de prijzen in de Gemeenschap en die welke in de internationale handel gelden door een restitutie wordt overbrugd (artikel 17), terwijl voorts naar gelang van de bestemming kan worden gedifferentieerd (lid 2).

De basisvoorschriften inzake de toekenning van restituties bij uitvoer van melk- en zuivelprodukten en de maatstaven welke daarbij moeten worden aangelegd zijn vastgesteld bij 's Raads verordening nr. 876/68 van 28. 6. 1968, PB nr. L 155, 1968, blz. 1. Wij komen daarop nog terug. Ik wil thans slechts wijzen op artikel 5, volgens hetwelk de restitutie op daartoe strekkende aanvraag, die tegelijk met het verzoek om toekenning van de restitutie moet worden ingediend, tevoren kan worden vastgesteld, en voorts op artikel 6, volgens hetwelk differentiatie naar bestemming kan worden toegestaan wanneer wordt bewezen „dat het produkt de bestemming heeft bereikt waarvoor de restitutie werd vastgesteld".

Dan zijn er de uitvoeringsbepalingen; zij zijn door de Commissie vastgesteld bij verordening nr. 1041/67 van 21 december 1967, (PB nr. 314, 1967), blz. 9; volgens artikel 4 kunnen de Lid-Staten in bepaalde gevallen

„als voorwaarde voor de betaling van de restitutie, naast het bewijs dat het produkt het geografisch grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten, eisen dat wordt bewezen dat het betrokken produkt in een derde land werd ingevoerd en eventueel dat wordt bewezen onder welke voorwaarden het werd ingevoerd".

Zoals het ingevolge verordening nr. 499/69, (PB nr. L 69, 1969, blz. 1) is komen te luiden, verlangt artikel 8 van de aanvrager de overlegging van bepaalde documenten ten bewijze dat het produkt in het land van bestemming is aangekomen; bovendien kunnen

„de nationale bevoegde instanties ... andere documenten als gelijkwaardig erkennen en aanvullende bewijsstukken eisen. Zij stellen de Commissie onmiddellijk daarvan in kennis en brengen de andere Lid-Staten daarvan onverwijld op de hoogte".

Om deze voorschriften gaat het in het geding dat de firma Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH bij het Finanzgericht Hamburg tegen het Hauptzollamt Hamburg-Jonas heeft aangespannen en waarvan de verlening van restituties bij uitvoer van boter de inzet vormt. Over de feiten kan nog het volgende worden gezegd:

Bedoelde firma is in september 1970 samen met drie andere ondernemingen, onder meer de Belgische firma Corman, een „pool"-overeenkomst voor de uitvoer van aanzienlijke hoeveelheden door het Duitse interventiebureau opgeslagen boter aangegaan. Alle betrokken firma's, die hun juridische en economische zelfstandigheid behielden, zouden zich op de

1 – Vertaald uit het Duits.

afzet van boter in derde landen toeleggen. Verzoekster had tot taak boter van het Duitse interventiebureau te betrekken, voor de nodige uitvoervergunningen te zorgen, uitvoerrestituties te laten prefixeren en de uitvoertransacties te verzorgen en zou de aan haarzelf toekomende restitutie inhouden. Winst en verlies uit de exporttransacties zouden door de leden van de pool worden gedeeld.

Zo liet verzoekster zich op 2 september 1970 een uitvoervergunning — met prefixatie van de restitutie — voor bepaalde naar Marokko, Tunesië of Algerije te exporteren partijen boter uitreiken. Op 12 januari 1971 verkocht zij een hoeveelheid boter aan de firma Corman, het Belgische lid van de pool, en wel aanvankelijk onder de voorwaarden „destination Afrique du Nord (Maroc)" en „la livraison ne pas effectuer que sur quai Tanger". Nog diezelfde dag werd de clausule fob Hamburg gewijzigd in cif Casablanca of Tanger, terwijl de charterpartij met de desbetreffende rederij van Corman op verzoekster werd overgeschreven. De partij heeft op 15 februari 1971 het grondgebied van de Gemeenschap verlaten. Ook op 15 februari gaf verzoekster voor een hoeveelheid van 750 ton boter een verklaring af overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1041/67, dat wil zeggen zij gaf haar voornemen te kennen de produkten „met toekenning van een restitutie" uit te voeren. De partij werd op 21 februari 1971 in Casablanca gelost, hetgeen het Hauptzollamt op 2 maart 1971 door overlegging van de in artikel 8 van verordening nr. 1041/67 bedoelde documenten werd aangetoond.

De waar is evenwel niet in Marokko gebleven en schijnt op 12 maart 1971 in een ander schip Casablanca te hebben verlaten met bestemming Gdynia (Polen). De firma Corman had namelijk reeds op 31 december 1970 een partij boter af kade Casablanca of Tanger verkocht aan een andere Belgische onderneming, die harerzijds al op 23 december 1970 een hoeveelheid boter aan een te Praag gevestigde firma cif Gdynia had verhandeld.

Op grond van een en ander stelde het bevoegde Hauptzollamt zich op het standpunt dat de geprefixeerde restitutie voor Marokko, Algerije en Tunesië niet kon worden toegekend; immers het bestaan van een koper — dan wel verkoop — in Marokko was niet bewezen en het was van de aanvang af duidelijk geweest dat de waar voor Polen bestemd was; omdat bovendien de aan verzoekster verleende vergunning — met prefixatie voor Europese derde landen, volgens welke de basisrestitutie 486,78 DM/100 kg zou bedragen — was verlopen, kende het Hauptzollamt slechts een restitutie toe tot het op 15 februari 1971 geldende percentage van 347,70 DM/100 kg.

Dit leidde tot een geding voor het Finanzgericht te Hamburg.

In haar vordering verdedigde de firma Milch-, Fett- und Eierkontor de opvatting dat het volgens artikel 6 van verordening nr. 876/68 voor toekenning ener bijzondere restitutie alleen maar nodig is dat de waar de bestemming — dat wil zeggen het grondgebied van de betrokken staat — heeft bereikt. Blijkens artikel 2 van genoemde verordening berust deze restitutie op de hogere aanvoerkosten. De bewijslevering dient te geschieden volgens artikel 8 van verordening nr. 1041/67: men moet bewijzen dat de waar ter plaatse is gearriveerd; van inklaring en van een koper in het gebied van bestemming wordt niet gesproken. Het door het Hauptzollamt genoemde artikel 4 van verordening nr. 1041/67 is volgens verzoekster irrelevant. Het is haars inziens niet juist dat het aldaar bedoelde bewijs van invoer ook ten bewijze van de aankomst zou kunnen worden verlangd. Bovendien zou artikel 4 niet scherp genoeg geformuleerd zijn, terwijl het bewijs der daar bedoelde voorwaarden slechts op grond van een EEG-verordening zou mogen worden verlangd en er in dat artikel al evenmin van wordt uitgegaan dat de verhandeling van het produkt is bewezen.

Verweerder blijft daartegenover bij zijn standpunt dat het terecht bewijslevering

inzake de voorwaarden van invoer als bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 1041/67 heeft verlangd, dat wil zeggen het bewijs dat de waar aan een in het land van bestemming gevestigde koper is verkocht, c.q. werkelijk in het land van bestemming is aangekomen. Dit bewijs is in casu niet geleverd: er is, wat Marokko betreft, slechts sprake geweest van doorvoer, zodat de voor dat land voorziene bijzondere restitutie niet kan worden toegekend.

Het Finanzgericht schorste bij beschikking van 13 november 1975 het geding en verzocht het Hof krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing inzake de navolgende vragen:

1. Moet artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1041/67 in de in 1971 geldende versie, volgens welke de Lid-Staten onder andere met inachtneming van de kenmerken van de uitgevoerde goederen of van de uitvoermarkten in bepaalde gevallen naast het bewijs dat het produkt het geografisch grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten, kunnen eisen dat wordt bewezen dat het betrokken produkt in een derde land werd ingevoerd, aldus worden uitgelegd, dat als een derde land ook kan worden beschouwd het bestemmingsgebied van artikel 4 van verordening nr. 876/68 waarvoor een restitutie op een verschillend bedrag is vastgesteld?
2. Zo ja,
   betekent het feitelijk element van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1041/67 „dat het betrokken produkt in een derde land werd ingevoerd", dat dit produkt via de douane in het vrije verkeer moet zijn gebracht, of volstaat het dat de per schip verzonden waar in een haven van het buiten Europa gelegen bestemmingsgebied wordt gelost en na opslag en overlading in een ander schip naar een derde land in Europa wordt gebracht!
3. Bijaldien vraag 1 in ontkennende zin mocht worden beantwoord, moet artikel 6, lid 2, van verordening nr. 876/68, volgens hetwelk in geval van toepassing van artikel 4 de restitutie wordt uitbetaald onder de in lid 1 gestelde voorwaarden, mits het bewijs wordt geleverd „dat het produkt de bestemming heeft bereikt waarvoor de restitutie werd vastgesteld", aldus worden uitgelegd dat de waar in het bestemmingsgebied via de douane in het vrije verkeer moet zijn gebracht, of volstaat het dat de per schip verzonden waar in een haven van het buiten Europa gelegen bestemmingsgebied wordt gelost en na opslag en overlading in een ander schip naar een derde land in Europa wordt gebracht?
4. Zo de tweede alternatieve vraag sub 2 of 3 in bevestigende zin mocht worden beantwoord, zijn de feitelijke elementen dat het produkt naar een derde land is gebracht (artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1041/67), c.q. dat de waar het bestemmingsgebied heeft bereikt (artikel 6, lid 2, van verordening nr. 876/68), ook dan vervuld, wanneer de waar op grond van de desbetreffende koopcontracten reeds vóór het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1041/67, definitief niet voor het volgens artikel 6, lid 2, van verordening nr. 876/68 vastgestelde bestemmingsgebied buiten Europa, maar voor een ander derde land in Europa met een lager restitutiebedrag was bestemd, en na de door de uitvoervergunning vereiste omweg ook inderdaad daarheen is gebracht?
5. Is het voor de uitlegging der in de vragen 2, 3 en 4 genoemde artikelen 4, lid 1, van verordening nr. 1041/67 en 6, lid 2, van verordening nr. 876/68 van belang:
   a) of de exporterende verzoeker op het beslissende tijdstip ervan op de hoogte was dat de waar uiteindelijk naar het derde land in Europa zou worden gebracht;
   b) of een der kopers en verkopers van de waar, die de koopcontracten hadden gesloten, in het bestemmingsgebied buiten Europa, c.q.

land van bestemming woonachtig was, of daar een vestiging had?

Ik zou met betrekking tot deze vragen als volgt mijn standpunt willen bepalen.

1. Eerst enkele opmerkingen van algemene aard met betrekking tot zin, bedoeling, hoofdtrekken en systematiek van de restitutieregeling. Zij zijn mijns inziens voor de interpretatie der afzonderlijke voorschriften van belang, ook wanneer die op het eerste gezicht geen moeilijkheden schijnen op te leveren.

Uit het reeds genoemde artikel 17 van verordening nr. 804/68 blijkt dat de restituties dienen om uitvoer op basis van de internationale handelsprijzen mogelijk te maken. De restitutieregeling heeft blijkens de overwegingen van de considerans van verordening nr. 876/67 ten doel om, wat de prijzen betreft, produkten uit derde landen op markten buiten de Gemeenschap concurrerend te maken en de afzet van die produkten te verzekeren.

Voor zover de mogelijkheid is voorzien om bij de toekenning der restituties naar bestemming te differentiëren, heeft men zich laten leiden door de overweging dat er faciliteiten moesten worden geschapen om ook in bijzondere marktsituaties produkten uit de Gemeenschap te kunnen verhandelen — bij voorbeeld omdat dat voor de Gemeenschap uit een oogpunt van handelsbeleid gewenst mocht worden geacht —.

Inderdaad spreekt reeds de opzet van de restitutieregeling, bedoeld als zij is om voor prijscompensatie te zorgen, voor de stelling dat het ten deze op de marktomstandigheden aankomt. De Commissie heeft terecht betoogd dat hierbij uiteraard niet aan abstracte prijzen gedacht is, maar aan die welke werkelijk op de markt van de Gemeenschap dan wel in de internationale handel worden berekend. Dit wordt bijzonder duidelijk wanneer men de voorschriften voor de betaling van het bedrag der restituties nader beziet. Volgens artikel 3 van verordening nr. 876/68 wordt bij bepaling van de prijzen welke in de internationale handel gelden rekening gehouden met „de prijzen die op de markten in derde landen worden toegepast" en met „de gunstigste prijzen bij invoer in de derde landen van bestemming bij invoer uit andere derde landen". Daarnaast is acht geslagen op de producentenprijzen die in de uitvoerende derde landen worden geconstateerd en, in voorkomend geval, op de subsidies — die met name bedoeld zijn om de afzet te bevorderen —. In verband met de differentiatie naar bestemming is in artikel 4 met zoveel woorden bepaald dat er toe kan worden overgegaan wanneer „de specifieke eisen van bepaalde *markten* zulks noodzakelijk maken". Ik meen dat hieruit wel blijkt dat het ten deze, anders dan verzoekster meent, niet uitsluitend op het bedrag van de aanvoerkosten aankomt.

In deze richting wijzen ook de overwegingen van de considerans van verordening nr. 1662/70 van 14 augustus 1970, (PB nr. L 181, 1970, blz. 14), dat wil zeggen van de verordening waarin de litigieuze restituties zijn vastgesteld; ook daaruit volgt ten duidelijkste dat marktvergelijking, beoordeling van marktgegevens, ten deze de doorslag moet geven.

2. Wanneer wij de litigieuze bepalingen van Gemeenschapsrecht tegen deze achtergrond bezien, vraagt allereerst artikel 6 van verordening nr. 876/68 onze aandacht, volgens hetwelk in geval van toepassing van artikel 4, dat wil zeggen bij differentiatie der restituties naargelang van het bestemmingsgebied, de restitutie wordt uitbetaald „mits het bewijs wordt geleverd dat het produkt de bestemming heeft bereikt waarvoor de restitutie werd vastgesteld".

„Bereiken" wil letterlijk ten minste zeggen: „aankomen". Gezien hetgeen hiervoor met betrekking tot zin, bedoeling en systematiek der restitutieregeling werd betoogd en gelet op de Gemeenschapsbelangen die ten deze op het spel staan, lijdt het voor mij geen twijfel dat ten deze niet slechts dit terminologisch ar-

gument de doorslag mag geven, maar dat men het werkwoord „bereiken" op de *markt* dient te betrekken. De eis mag dus worden gesteld dat de betrokken waar op de desbetreffende markt een rol speelt, aldaar wordt verhandeld en onderworpen is aan de wetmatigheden volgens welke het bedrag der restitutie werd bepaald.

Daarvan is in ieder geval geen sprake wanneer de waren in de haven van een bepaald land alleen maar worden overgeladen en er op zijn best van transitoverkeer kan worden gesproken. Het gelijk is veeleer aan de zijde van de Commissie, volgens welke de *invoer* in het betrokken land de beslissende voorwaarde is.

Men kan in zoverre verwijzen naar het in ander verband ook nog te bespreken artikel 3 van verordening nr. 876/68, volgens hetwelk het voor de restitutie aankomt op de „gunstigste prijzen bij *invoer* in de derde landen van bestemming". Interessant is ook dat in de considerans in verband met de differentiatie van het restitutiebedrag naar bestemming van „bijzondere *invoer* voorwaarden in bepaalde landen van bestemming" wordt gesproken.

Het spreekt voor zichzelf dat men in een bepaald land met invoerprodukten pas aan de markt komt wanneer de douaneformaliteiten bij invoer zijn vervuld. Zij zijn dus als een belangrijke aanwijzing te beschouwen dat de naar restitutierecht vereiste commercialisatie heeft plaatsgehad. Terecht heeft de Commissie er evenwel aan toegevoegd dat deze aanwijzingen voor tegenbewijs wijken. Ook kan niet in het algemeen, in abstracto, worden gezegd aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, wil het ervoor kunnen worden gehouden dat een bepaald land is bereikt. In zoverre moet van geval tot geval op alle mogelijke omstandigheden worden gelet; zo kan het van belang zijn of er wordt uitgevoerd naar een onderneming die in het gebied van bestemming is gevestigd.

Aan het op vermelde overwegingen berustende standpunt dat invoer en commercialisatie de doorslag geven wordt ook geen afbreuk gedaan door het door verzoekster ter sprake gebrachte antwoord van de Commissie op een in het Europese Parlement gestelde vraag over malversaties bij export uit de Gemeenschap (PB nr. C 38, 1970, blz. 1). Zoals men weet, wordt in dit antwoord gesproken van het bewijs dat de waar het land van bestemming werkelijk bereikt heeft, in aansluiting waarop het voorts heet: „wat er verder met de uitgevoerde waar gebeurt kan niet worden nagegaan". Verzoekster wil hierin een authentieke uitlegging van de onderhavige restitutievoorschriften lezen, en concludeert vervolgens dat naar de destijds bestaande rechtstoestand inklaring en het „bereiken" van de markt van het land van bestemming — en het leveren van bewijs daarvoor — niet de doorslag geven, en wel juist omdat de Commissie daarover niet zou hebben gesproken. Ik meen dat dit niet opgaat. Aan het uiterst summiere — en stellig niet uitputtend bedoelde — antwoord, door de Commissie gegeven op een onderdeel van één uit meerdere gestelde vragen, wordt zo kennelijk te veel eer bewezen.

Anderzijds dient ten deze wel degelijk te worden gewezen op 's Hofs arrest in de zaak 6-71 (Rheinmühlen Düsseldorf t. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Arrest van 28. 10. 1971, (Jurispr. deel 1971, blz. 837), waarin de oorspronkelijk geldende restitutieregeling en de grens tussen de begrippen „uitvoer naar derde landen" en „uitvoer naar andere Lid-Staten" ter discussie stonden. Het Hof overwoog dat

„zowel uit de bepalingen als uit de considerans van verordening nr. 19 blijkt dat de daar genoemde restituties ten doel hadden de prijsverschillen tussen de betrokken markten te overbruggen. Daaruit volgt dat „uitvoer naar derde landen" in de zin van deze verordening veronderstelt dat de waar op de markt van een derde staat in de handel, dat wil zeggen daar althans in het vrije verkeer was gebracht.

Het zegt volgens het Hauptzollamt toch wel iets dat ten deze bij „uitvoer naar derde landen" — waarbij het accent vooral op het *verlaten* van het grondgebied van de Gemeenschap valt — hoofdzakelijk aan inklaring in de derde staat — en aan markthandelingen in die derde staat — gedacht is. Wanneer dat op grond van de destijds geldende redactie destijds reeds als juist was te beschouwen, dan is helemaal niet in te zien hoe men minder vergaande eisen zou kunnen stellen wanneer het gaat om de in 1971 geldende restitutieregeling — die naar opzet met de vroegere regeling kan worden gelijkgesteld, maar waarin bovendien van het *bereiken* van de bestemming wordt gesproken —.

3. Voorts zijn voor het bodemgeschil van belang de artikelen 4 en 8 van verordening nr. 1041/67 — waarin de bewijslevering in het restitutierecht wordt geregeld —.

a) Artikel 8, lid 1, waarin met zoveel woorden wordt verwezen naar artikel 6, lid 2, van verordening nr. 876/68, dat wil zeggen naar het voorschrift betreffende de naar gelang van bestemming gedifferentieerde restituties, luidt, zoals gewijzigd bij verordening nr. 499/69 van de Commissie, als volgt:

„Met het oog op de toepassing ... van [artikel] 6, lid 2, eerste alinea, van verordeningen (EEG) nr. 876/68 en (EEG) nr. 885/68 ... is de belanghebbende verplicht een copie van het vervoerdocument aan te bieden, en, naar keuze van de nationale bevoegde instanties een of meer van de volgende documenten:

copie van het douane- of havendocument opgemaakt in het land van bestemming, verklaring afgegeven door de officiële in dit land gevestigde instanties van een der Lid-Staten, verklaring afgegeven door maatschappijen die op internationaal vlak gespecialiseerd zijn op het gebied van controle en toezicht, waarin wordt bevestigd dat de goederen in het land zijn aangekomen of de betrokken bestemming hebben bereikt.

De nationale bevoegde instanties kunnen andere documenten als gelijkwaardig erkennen en aanvullende bewijsstukken eisen. Zij stellen de Commissie onmiddellijk daarvan in kennis en brengen de andere Lid-Staten daarvan onverwijld op de hoogte".

Duidelijk blijkt dat in beginsel de aankomst van de waar moet worden bewezen, en wel met behulp van bepaalde uitdrukkelijk genoemde documenten dan wel met behulp van gelijkwaardige stukken. Het spreekt vanzelf dat hiermede een beginsel wordt vastgelegd. Normaliter worden waren alleen naar derde landen gebracht wanneer men ze wil verhandelen. Anderzijds moest rekening worden gehouden met de bewijsmoeilijkheden welke zich, gezien het grote aantal landen van bestemming — met verschillende ontwikkelingsniveaus — konden voordoen. Daarop wordt ook gewezen in de considerans van verordening nr. 1041/67:

„.. dat, aangezien thans geen uniforme bewijsmiddelen kunnen worden voorgeschreven omdat de situatie in de invoerende derde landen verschilt, genoegen dient te worden genomen met de overlegging van zodanige documenten, dat met zekerheid kan worden gewaarborgd dat de uitgevoerde goederen ter bestemming zijn aangekomen, met dien verstande dat daardoor het handelsverkeer zo weinig mogelijk wordt belemmerd".

Het komt in beginsel dus kennelijk aan op de — in ieder geval gemakkelijk bewijsbare — aankomst; wat er verder met de waar gebeurt is soms moeilijk na te gaan.

Al evenzeer begrijpelijk is het evenwel dat de bevoegde nationale instanties worden gemachtigd „aanvullende bewijsstukken" te eisen. Dit nader bewijs kan, anders dan verzoekster meent, stellig niet alleen betrekking hebben op de aankomst; de aanvullende bewijsstukken komen ter sprake in aansluiting op de met zoveel woorden genoemde bewijzen

van aankomst en ná de zinsnede volgens welke de nationale bevoegde instanties ook andere documenten als gelijkwaardig kunnen erkennen. De Commissie heeft er met verwijzing naar de zin van de restitutieregeling terecht op gewezen dat het nader bewijs de *commercialisatie* betreft. Aan artikel 8 kan dus worden ontleend dat het Hauptzollamt in het bodemgeschil gelijk had met zijn opvatting dat de voor restitutieaangelegenheden bevoegde instanties der Lid-Staten een nader onderzoek mogen instellen en nader bewijs mogen verlangen zodra zij betwijfelen of de waar in het gebied van bestemming is verhandeld dan wel grond bestaat tot de verdenking dat men langs oneerlijke weg een restitutie in de wacht wil slepen.

b) Van artikel 4 van verordening nr. 1041/67 — dat op grond van het vorenstaande eigenlijk geen bespreking meer behoeft — kan het volgende worden opgemerkt.

Volgens dit artikel kunnen de Lid-Staten in bepaalde gevallen „met inachtneming van de verhouding tussen het restitutiebedrag en het bedrag van de heffing, met de kenmerken van de uitgevoerde goederen of van de uitvoermarkten, als voorwaarde voor de betaling van de restitutie, naast het bewijs dat het produkt het geografisch grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten, eisen dat wordt bewezen dat het betrokken produkt in een derde land werd ingevoerd en eventueel dat wordt bewezen onder welke voorwaarden het werd ingevoerd".

De considerans geeft uitsluitsel over de zin van dit voorschrift: men wilde tegen de in het restitutierecht nu eenmaal niet te voorkomen misbruiken kunnen optreden, en wel enerzijds tegen misbruiken samenhangende met de verhouding tussen het restitutiepercentage en het heffingspercentage (voorkomende in de door verzoekster als „Kreisverkehr" omschreven gevallen waarin een met behulp van de restitutie gesubsidieerde uitvoer terstond door — minder zwaar belaste — invoer wordt gevolgd), anderzijds tegen misbruik dat door de aard van de waren in de hand wordt gewerkt, namelijk als de restitutie de som van produktiekosten en vracht te boven gaat, zodat het helemaal niet om afzet in een ander land is begonnen. Maar anders dan verzoekster meent, is dit misbruik ook mogelijk bij restitutiepercentages die naar gelang van de bestemming zijn gedifferentieerd. Dit blijkt wel uit het feit dat in artikel 4 met zoveel woorden van „uitvoermarkten" wordt gesproken. Artikel 4 is dus wel degelijk een voorschrift van algemene strekking; dit blijkt ook duidelijk uit de in artikel 8 voorkomende verwijzing.

Gezien zijn bewoordingen en in aanmerking genomen de systematiek van het restitutierecht zou men het voorschrift in die zin moeten verstaan dat, wanneer de juiste toepassing van het restitutierecht op grond van bepaalde aanwijzingen in twijfel mag worden getrokken, bewijs van *invoer* (hiervoor reeds als essentieel vereiste besproken), dat wil zeggen bewijs van inklaring, mag worden verlangd. Voorts mag nader worden gerechercheerd naar — en bewijs worden verlangd van — de omstandigheden waaronder de invoer heeft plaatsgehad, wanneer het er bij wijze van uitzondering voor mag worden gehouden dat met de invoer geen verhandeling wordt beoogd.

Voor de uitvoer naar bestemmingen waarvoor de restitutie is gedifferentieerd kan dit logischerwijze niet betekenen dat met het bewijs van invoer in „een" derde land kan worden volstaan. Ondanks de algemeen gehouden bewoordingen van artikel 4 — waarvan men heeft gemeend zich te moeten bedienen om alle gevallen van restitutie er onder te kunnen brengen — moet de bepaling ingeval van vaststelling van gedifferentieerde restitutiepercentages veeleer in die zin worden verstaan dat bewijs van de invoer in het betrokken bestemmingsgebied — en van de voorwaarden waaronder de invoer heeft plaatsgehad — mag worden verlangd. Men mag het er dus met de Commissie voor houden, dat hiermede een toelichting op artikel 6, lid 2, van

verordening nr. 876/68 is gegeven. Wanneer men beide bepalingen aldus in onderling verband en samenhang beziet, komt men tot de conclusie waartoe ook de systematiek der restitutieregeling ons reeds bracht, namelijk dat het gebied van bestemming in de zin van artikel 6 van verordening nr. 876/68 pas wordt bereikt wanneer de waar aldaar is ingevoerd.

4. Door deze toelichting wordt ons voldoende houvast geboden, nu wij de in het bodemgeschil opgeworpen problematiek moeten bespreken. Vaststaat dat bij de beantwoording van de essentiële vraag, namelijk of er invoer in het land van bestemming heeft plaatsgevonden — met andere woorden of de markt van het land van invoer is bereikt —, alleen objectieve maatstaven de doorslag geven. Het lijkt mij dan ook niet nodig nader in te gaan op die details van de prejudiciële vragen waarin de wetenschap en de bedoelingen van de exporteur — en door hem gemaakte afspraken — aan de orde komen.

5. Wel is er een ander punt dat nog bespreking vraagt, de rechtsgeldigheid van artikel 4 van verordening nr. 1041/67. Ik behoef hierbij evenwel niet uitvoerig stil te staan; alleen verzoekster in het bodemgeschil bracht (in haar schriftelijke opmerkingen) dit punt ter sprake, niet de verwijzende rechter: waarschijnlijk heeft hij daartoe na al hetgeen ten processe bekend was geworden geen termen aanwezig geacht.

Verzoekster meent de rechtsgeldigheid van genoemde bepaling om meer dan een reden in twijfel te moeten trekken. Zij acht om te beginnen de in artikel 4 omschreven machtiging niet voldoende bepaald; bovendien had de Commissie volgens verzoekster de in artikel 4 bedoelde aangelegenheid niet aan de Lid-Staten mogen overlaten en zelf een duidelijke regeling dienen te treffen. Ook zou niet duidelijk zijn of de machtiging de met het verlenen der restituties belaste instanties betreft dan wel de Lid-Staten — zodat de regeringen of de wetgevende macht in het geweer moeten komen —, en deze onduidelijkheid zou haars inziens tot nietigheid moeten leiden. Zij maakt er voorts bezwaar tegen dat niet is bepaald hoe lang de overlegging van „aanvullende bewijsstukken" nog mag worden verlangd. Ten slotte meent zij dat de in artikel 4 voorkomende verwijzing naar artikel 8 in die zin kan worden opgevat dat de Commissie op de hoogte moet worden gesteld wanneer de overlegging van aanvullende bewijsstukken wordt verlangd. Maar het is haars inziens niet geheel duidelijk — en ook dat zou een ernstige grief opleveren — of het verwittigen van de Commissie als een nadere feitelijke voorwaarde is te beschouwen.

Naar aanleiding van dit betoog zou ik het volgende willen opmerken:

Wat de gestelde onbepaaldheid van artikel 4 betreft: de vraag of hier moet worden gewerkt met maatstaven zoals die door het Duitse Bundesverfassungsgericht zijn vastgelegd voor gevallen waarin machtiging tot normatieve maatregelen moet worden verleend, behoeft mijns inziens geen bespreking. Voor gevallen als in artikel 4 bedoeld geldt in de eerste plaats dat er onmogelijk een uitputtende opsomming en omschrijving van alle casusposities kan worden gegeven. Anderzijds kan de bepaling door wie de systematiek der regeling kent, aan de hand van de er in voorkomende verwijzing naar typische gevallen van misbruik, bevredigend worden toegepast.

Het gaat ter beantwoording van de vraag of de Commissie het uitwerken van de bewijsregelen aan de Lid-Staten mocht overlaten, stellig niet aan te verwijzen naar artikel 4, lid 2, waarin het er kennelijk om gaat volgens welke procedure de in lid 1 voorziene bewijslevering *dwingend* kan worden voorgeschreven. Al evenzeer onjuist acht ik het er 's Hofs arrest in de zaak 23-75 (Rey Soda t. Cassa Conguaglio Zucchero, arrest van 30. 10. 1975, Jurispr. deel 1975, blz. 1279) bij te pas te brengen. Men bedenke wel dat het in die zaak ging om gebeurtenissen

waaraan verdergaande consequenties verbonden waren, namelijk om de identificatie van een groot aantal tot betaling van een heffing verplichte ondernemingen — en om de berekening van die heffing —; bovendien was met zoveel woorden bepaald dat de zogenaamde beheerscomité-procedure moest worden gevolgd. Daarentegen gaat het er in artikel 4 alleen maar om in welke vorm bij gerezen twijfel de bewijslevering in het restitutierecht moet geschieden; zodanige bewijslevering moet bovendien plaatsvinden in het kader van een regeling die redelijkerwijze geen twijfel laat bestaan over de vraag of verhandeling in het gebied van bestemming als een essentiële voorwaarde voor het ontstaan van de aanspraak op restitutie is te beschouwen.

Anders dan verzoekster acht ik voorts geen nadeel — en stellig geen grond tot nietigheid — gelegen in het feit dat niet met zoveel woorden is bepaald of de in artikel 4 gegeven machtiging de restitutieinstanties dan wel de Lid-Staten als zodanig betreft.

Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat in artikel 4 niet is bepaald hoe lang er nog aanvullende bewijsstukken mogen worden verlangd. Naar de kennelijke bedoeling der regeling gaat het er maar om dat exporteurs, om voor een restitutie in aanmerking te komen, er voor hebben te zorgen dat de nodige voorwaarden — ook die betreffende de verhandeling in een gebied waarvoor bijzondere restitutiepercentages gelden — zijn vervuld. Wordt hieraan in bevredigende mate voldaan, dan levert het bewijs geen bijzondere moeilijkheden op, zelfs niet wanneer het eerst mocht worden verlangd nadat de exporttransactie is afgesloten, met andere woorden op een tijdstip waarop de exporteur niet langer over de waar kan disponeren.

En ten slotte kan ook het verwittigen van de Commissie — als een verplichting daartoe in artikel 8 kan worden gelezen — geen moeilijkheden opleveren. Het gaat er kennelijk maar om dat de Commissie er van weet; zij moet op de hoogte zijn van de administratieve praktijk en in staat worden gesteld om voor de nodige uniformiteit te zorgen. Er is echter geen sprake van dat het op de hoogte brengen van de Commissie als een voorwaarde zou zijn te beschouwen welke moet zijn vervuld, wil er van een rechtsgeldige verplichting tot nadere bewijslevering kunnen worden gesproken. Hoe men uit een ten deze mogelijkerwijze bestaande onduidelijkheid tot ongeldigheid der bepaling zou kunnen concluderen, ontgaat mij.

Mocht Uw Hof termen aanwezig achten in zijn arrest op deze kwestie in te gaan, dan geef ik U in overweging uit te spreken dat ten processe niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan aan artikel 4 van verordening nr. 1041/67 de rechtsgeldigheid zou moeten worden ontzegd.

6. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van het Finanzgericht te Hamburg als volgt te beantwoorden:

a) Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1041/67 is een voorschrift van algemene strekking voor alle gevallen waarin de restitutiebedragen naar gelang van de bestemming zijn gedifferentieerd.

b) Met betrekking tot de differentiatie der restitutiebedragen houdt artikel 4 van verordening nr. 1041/67 een aanvulling in op artikel 6 van verordening nr. 876/68. Uit artikel 4 blijkt dat onder „bereiken" van de bestemming de invoer in het gebied van bestemming is te verstaan. Invoer wil

dan zeggen dat de waar in de zin van het douanerecht in het vrije verkeer is gebracht, immers slechts zo komt de waar — in de zin van het restitutierecht — op de markt.

c) Ter beantwoording van de vraag of de markt in het gebied van bestemming wordt bereikt, moet worden gewerkt met objectieve criteria, zodat wetenschap, bedoelingen en afspraken van de betrokken handelaren irrelevant zijn. Uitvoer naar een in het land van bestemming gevestigde onderneming kan een aanwijzing opleveren dat de waar in het land van bestemming wordt verhandeld.