

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL P. VERLOREN VAN THEMAAT VAN 16 DECEMBER 1982

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Inleiding

De feiten die in de onderhavige zaak een rol spelen, zijn dezelfde als in de zaak 217/81, waarin een tegen de Commissie gericht beroep tot schadevergoeding van de Compagnie Interagra SA door Uw Hof bij arrest van 10 juni 1982 (nog niet gepubliceerd) niet-ontvankelijk werd verklaard. Voor een overzicht van die feiten kan ik derhalve, behalve naar het rapport ter terechtzitting in de thans aan de orde zijnde prejudiciële zaak, tevens verwijzen naar Uw genoemde arrest en mijn daaraan voorafgegane conclusie.

Ik breng terzake slechts in herinnering, dat ook de thans aan de orde zijnde procedure haar oorsprong vindt in de omstandigheid, dat het bevoegde Franse interventiebureau (de FORMA), een door Interagra op grond van verordening nr. 2943/80 van 13 november 1980 (PB L 305 van 1980, blz. 27) op 17 november 1980 in verband met een openbare inschrijving ingediend verzoek om een uitvoercertificaat met vaststelling vooraf van uitvoerrestituties voor uitvoer van 25 000 ton boter naar de Sovjetunie op 28 november 1980 afwees (zonder voorwerp verklaarde). Deze afwijzing geschiedde omdat de Commissie op 19 november 1980 bij verordening nr. 2993/80 (PB L 310 van 1980, blz. 18) de enige dagen eerder mogelijk gemaakte vaststel-

ling vooraf van exportrestituties voor boter en butteroil weer had opgeschort. Tegen deze afwijzing is Interagra bij de administratieve rechtbank van Parijs in beroep gegaan, welke rechtbank vervolgens onder meer werd geconfronteerd met interpretatievragen met betrekking tot verordening nr. 2044/75 (PB L 213 van 1975, blz. 15). Deze verordening bevat „bijzondere uitvoeringsbepalingen inzake de invoer- en uitvoercertificaten en inzake de vaststelling vooraf van de restituties, in de sector melk en zuivelprodukten”. Artikel 3, lid 3, van deze verordening bepaalt, voor zover hier van belang, dat „de uitvoercertificaten” voor nader omschreven zuivelprodukten, waaronder boter en „butteroil”, „worden afgegeven op de vijfde werkdag volgende op de dag van indiening van de aanvraag, *voorzover gedurende deze periode geen bijzondere maatregelen worden getroffen*”. Bijzondere maatregelen als in de door mij gecursiveerde passage bedoeld, werden vastgesteld bij de eerder door mij geciteerde verordening nr. 2993/80, waarvan artikel 1, met betrekking tot boter en butteroil, bepaalt, dat „de vaststelling vooraf van de restitutie bij de uitvoer van post 04.03 van het gemeenschappelijk douanetarief gedurende de periode van 20 tot en met 27 november 1980 wordt geschorst”. Verordening nr. 2044/75 bevat echter nog een andere „bijzondere uitvoeringsbepaling” die in de onderhavige procedure eveneens een beslissende rol speelt, namelijk artikel 6. Deze bepaling luidt, voorzover hier van belang, als volgt: „Voor uitvoer op grond van een openbare inschrijving die is gehouden door een invoerend derde land, is het uitvoercertificaat geldig met ingang van de dag van afgifte in de zin van artikel 9,

lid 1, van verordening EEG nr. 193/75, tot de dag waarop aan de uit de gunning voortvloeiende verplichtingen moet zijn voldaan.”

Interagra heeft nu, blijkens het verwijzingsvonnis, voor de administratieve rechtbank te Parijs betoogd, dat in verband met genoemd artikel 6, de schorsing geen betrekking kan hebben op haar op 17 november 1980, op grond van een openbare inschrijving ingediende aanvraag en dat met name artikel 6 zou derogeren aan het eerder geciteerde artikel 3, lid 3, van dezelfde verordening. De FORMA heeft deze interpretatie van Interagra voor de Franse administratieve rechtbank bestreden, waarop genoemde rechtbank U de volgende prejudiciële vraag heeft voorgelegd:

„Wat was op 17 november 1980 de strekking van artikel 3, lid 3, en van artikel 6 van verordening nr. 2044/75 van de Commissie van 25 juli 1975, en met name:

1. Geeft artikel 6 voor alle uitvoer naar derde landen op grond van een openbare inschrijving een algemene regel, waarvan echter wordt afgeweken bij de produkten bedoeld in artikel 3, lid 3, en die niet in de weg staat aan de toepassing van de daar bedoelde „bijzondere maatregelen”?
2. Of geeft artikel 6 voor dezelfde transacties juist een bijzondere regeling die een afwijking vormt van de algemene regels van artikel 3, lid 3, en dus in de weg staat aan de toepassing van de daar bedoelde „bijzondere maatregelen”?

Waarop het dus in deze vraag aankomt, is enerzijds de vaststelling van de strekking van respectievelijk artikel 3, lid 3,

en artikel 6 van verordening nr. 2044/75 en anderzijds de vaststelling van hun onderlinge verhouding op 17 november 1980.

Voor goed begrip van de strekking van genoemd artikel 6 is daarbij nog van belang ook de inhoud te kennen van artikel 9, eerste lid, van verordening nr. 193/75 van 17 januari 1975 (PB L 25 van 1975, blz. 10), waarnaar artikel 6, als gezegd, verwijst. Laatstgenoemde bepaling luidt als volgt: „Ter bepaling van hun geldigheidsduur worden de certificaten geacht te zijn afgegeven op de dag van indiening van de aanvraag, waarbij deze dag tot de geldigheidsduur van het certificaat wordt gerekend.” Zoals U zich zult herinneren, is de betekenis van deze verwijzing vooral tijdens de mondelinge behandeling aan de orde gekomen.

2. Nadere analyse van de opgeworpen vraagpunten

2.1. Voorlopige conclusie

Zoals met name in de schriftelijke memorie van de Franse regering op heldere wijze uiteen is gezet, lijkt de beantwoording van de in mijn inleidende beschouwingen samengevatte vraag op het eerste gezicht eenvoudig.

Beide in de vraag genoemde artikelen zijn „bijzondere uitvoeringsbepalingen” als in de titel van de verordening nr. 2044/75 bedoeld. Artikel 3, lid 3, van de genoemde verordening regelt daarbij de *afgifte* van de uitvoercertificaten voor boter, butteroil en magere-melkpoeder en artikel 6 (evenals artikel 4 voor andere gevallen dan in artikel 6 bedoeld) de *geldigheidsduur* van de eenmaal afgegeven certificaten in het kader van een open-

bare inschrijving. Genoemd karakter van artikel 6 blijkt met name met grote duidelijkheid uit het eerder geciteerde artikel 9, lid 1, van verordening nr. 193/75 waarnaar dit artikel verwijst. Voorts blijkt uit de verschillende regelingen terzake van de exportcertificaten dat deze voor hun werkingssfeer in de regel uitsluitend aanknopen bij de daarin bedoelde produkten als zodanig. Hiervoor kan onder meer verwezen worden naar artikel 3, lid 3, van verordening nr. 804/68; artikel 2 van verordening nr. 2044/75, respectievelijk verordening nr. 445/77. Op deze regel wordt slechts inbreuk gemaakt voorzover dit uitdrukkelijk in de regeling wordt bepaald zoals bijvoorbeeld voor de periode van geldigheid van de certificaten in het kader van een openbare inschrijving, waarvoor bijlage III bij verordening nr. 2044/75 geldt. Afgezien van dergelijke bijzondere bepalingen voor bepaalde soorten transacties, gelden de bepalingen naar mijn oordeel derhalve in het systeem van de betrokken verordeningen in beginsel voor *alle* soorten transacties met betrekking tot de daarin aan de orde zijnde produkten.

De beide in geding zijnde bepalingen hebben in elk geval betrekking op twee geheel verschillende onderwerpen en vullen elkaar aan. In zoverre heeft de verwijzingsrechter ook een minder juist alternatief gesteld door U te vragen, welk artikel als de algemene regel en welk artikel als een uitzondering op die algemene regel dient te worden beschouwd. Interagra gaat in haar opmerkingen van dezelfde minder juiste vraagstelling uit. Aangezien artikel 6 slechts de geldigheidsduur van een *afgegeven* uitvoercertificaat betreft, kan het ten aanzien van de *afgifte zelf* van die certificaten niet afwijken van artikel 3, lid 3, dat deze laatste materie behandelt.

2.2. Complicaties

Ik zou hiermede mijn conclusie — onder verwijzing naar de schriftelijke opmerkingen van onder meer de Franse regering voor meer bijzonderheden — kunnen afsluiten, ware het niet, dat uit nadere bestudering van de relevante teksten en uit de gemaakte schriftelijke en mondelinge opmerkingen enkele complicaties blijken, waaraan ik eveneens aandacht dien te besteden.

Om te beginnen kan worden erkend en blijkt met name ook uit de formulering van de vragen van de verwijzingsrechter, dat het systeem van verordening nr. 2044/75 niet uitmunt door overzichtelijkheid en daardoor gemakkelijk tot misverstanden kan leiden. Met name wordt het onderwerp van de geldigheidsduur van een afgegeven certificaat in het algemeen behandeld in artikel 4 van genoemde verordening, waarna artikel 5 wederom de modaliteiten van de afgifte zelf van de certificaten betreft, zoals ook de Franse regering in haar memorie opmerkt. Daarna volgt dan artikel 6, waarvan men in het gevolgde systeem dan inderdaad op het eerste gezicht zou kunnen denken, dat het zowel op de afgifte als op de geldigheidsduur betrekking heeft, voorzover het om uitvoer op grond van een openbare inschrijving gaat. Zoals Interagra in haar memorie opmerkt, lijken de artikelen 6, 8 en 10 van de verordening namelijk op het eerste gezicht een gesloten systeem voor alle onderwerpen met betrekking tot uitvoercertificaten op grond van openbare inschrijvingen te vormen. Niettemin meen ik, dat de tekst van artikel 6, althans vóór de wijzigingsverordening nr. 3137/80 van 4 december 1980 (PB L 329 van 1980, blz. 20) op de aangegeven gronden voldoende duidelijk is om tegen een dergelijk aan de systematiek van de verordening ontleend argument stand te houden.

Laatstgenoemde verordening van 4 december 1980, die in de procedure eveneens een grote rol heeft gespeeld, heeft de onoverzichtelijkheid van verordening nr. 2044/75 stellig verder vergroot, door niet aan artikel 6, maar aan artikel 4, tweede lid, van deze verordening, een derde alinea toe te voegen, die, evenals artikel 6, uitsluitend betrekking heeft op uitvoercertificaten (met vaststelling vooraf van de restitutie) afgegeven in het kader van een openbare inschrijving. Deze nieuwe alinea luidt als volgt: „Wanneer het een uitvoercertificaat betreft dat is afgegeven in het kader van een openbare inschrijving in de zin van artikel 6, wordt de vijfde werkdag volgende op de dag van indiening van de aanvraag, voor de toepassing van voorgaande alinea beschouwd als de dag van de daadwerkelijke afgifte, die de plaats inneemt van de in artikel 6, lid 1, bedoelde dag van afgifte.”

De voorgaande alinea waarnaar aldus wordt verwezen luidt als volgt: „Voor het uitvoercertificaat dat is afgegeven overeenkomstig artikel 3, lid 3, eerste alinea, wordt de geldigheidsduur berekend vanaf de dag van werkelijke afgifte.”

Wanneer artikel 3, lid 3, eerste alinea, inderdaad ook geldt voor uitvoercertificaten in het kader van een openbare inschrijving, is niet direct duidelijk, wat de nieuwe derde alinea van artikel 4, tweede lid, nu eigenlijk toevoegt aan de tweede alinea van dit artikel. Uit deze tweede alinea in verbinding met artikel 3, lid 3, eerste alinea volgt dan immers ook reeds, dat de uitvoercertificaten worden afgegeven op de vijfde dag volgende op de dag van indiening van de aanvraag. Daar aan de betrokken wijzigingsverordening van 4 december 1980 bovendien terugwerkende kracht was verleend tot midden in de in casu relevante schorsingsperiode, is het begrijpelijk, dat Interagra in deze wijzigingsverordening mede, zo niet pri-

mair, een poging heeft gezien de door de Commissie verdedigde interpretatie alsnog in een verordening vast te leggen.

Door op bladzijde 19 van haar memorie uiteen te zetten, dat in het geval van openbare inschrijvingen de feitelijke afgifte in feite niet kan plaats vinden op de in artikel 3, lid 3, eerste alinea voorgeschreven dag en dat dit de in de wijzigingsverordening gegeven precisering van de dag van afgifte nodig maakte, heeft de Commissie gelijktijdig een nieuw argument verschaft voor de stelling van Interagra, dat artikel 3, lid 3, niet van toepassing is en zelfs niet *kan* zijn op aanvragen in het kader van een openbare inschrijving. Daar de wijzigingsverordening evenals het daardoor aangevulde artikel 4 van de onderwerpelijke verordening als eerder uiteengezet uitsluitend op de geldigheidsduur van afgegeven certificaten betrekking heeft, kan deze wijzigingsverordening overigens aan dit door de Commissie zelf genoemde argument zelfs na haar inwerkingtreding niets afdoen.

De tweede doelstelling van de achttiende wijzigingsverordening van 4 december 1980, die de Commissie op bladzijde 20 van haar memorie aangeeft, blijkt bij nadere analyse eveneens een argument tegen het standpunt van de Commissie op te leveren. Bij de zeventiende wijzigingsverordening (verordening nr. 3015/80, PB L 312 van 1980, blz. 24) van 20 november 1980, is de geldigheidsduur van uitvoercertificaten op grond van een openbare inschrijving voor boter, butteroil en magere-melkpoeder verkort tot vijf maanden. De verordening wordt in haar artikel 2 van toepassing verklaard op uitvoercertificaten die daadwerkelijk zijn afgegeven overeenkomstig — in de Franse tekst duidelijker: „au sens de” — artikel 4, lid 2, laatste (d.w.z. de tweede) alinea, van verordening (EEG) nr. 2044/75 op of na de datum van inwerkingtreding van deze verordening, te we-

ten 22 november 1980¹. De achttiende wijzigingsverordening van 4 december 1980 zou nu volgens de Commissie de bedoeling hebben gehad te verduidelijken, dat ook de aanvragen, die nog in behandeling waren, maar waarvoor de wachttijd van vijf dagen op de dag van inwerkingtreding van verordening nr. 3015/80 reeds verstreken was en waarvoor derhalve ingevolge artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 (bij ontbreken van schorsende maatregelen) een recht op afgifte van het uitvoercertificaat was verkregen, niet onder de verkorting van de geldigheidsduur van uitvoercertificaten vielen. Daar de verordening nr. 3015/80 ook voor boter en butteroil gold, een dag na de schorsingsverordening werd vastgesteld en twee dagen later in werking trad, kon Interagra stellig ook uit deze verordening te goeder trouw afleiden, dat de schorsingsverordening niet gold voor aanvragen op grond van een openbare inschrijving. Weliswaar veronderstelt de verordening daarnaast, dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75 in beginsel ook van toepassing is op aanvragen op grond van een openbare inschrijving, doch deze precisering achteraf kon uiteraard in de rechtssituatie op het tijdstip van de aanvraag van Interagra (aanvraag van 17 november 1980, door de FORMA op grond van artikel 3, lid 3, op 28 november zonder voorwerp verklaard) geen wijziging brengen en is dus als zodanig niet relevant voor de aan U voorgelegde rechtsvraag.

Op zich zelf ben ik niet van oordeel, dat de koortsachtige wetgevingsactiviteiten

die de Commissie na de schorsingsverordening heeft ontwikkeld of de hier besproken argumenten die zij op de bladzijden 19 en 20 van haar memorie naar voren heeft gebracht wijziging kunnen brengen in de conclusies, die uit de overige door de Commissie en de Franse regering en ook door de FORMA terecht naar voren gebrachte argumenten met betrekking tot de tekst en de strekking van de artikelen 3, lid 3, en 6 van verordening nr. 2044/75 moeten worden afgeleid. Mijn voorlopige conclusie, dat artikel 3, lid 3, op de afgifte van certificaten betrekking heeft en artikel 6 op de geldigheidsduur van eenmaal afgegeven certificaten, blijft naar mijn oordeel derhalve ondanks de door de Commissie veroorzaakte complicaties overeind staan. Weliswaar kon Interagra uit de door de Commissie zelf in haar memorie en in haar verordening van 4 december 1980 erkende onduidelijkheden en onvolkomenheden (met name wat betreft de redactie van artikel 3, lid 3) op 17 november 1980 en vanaf 20 november ook uit de zeventiende wijzigingsverordening van die datum te goeder trouw de indruk krijgen, dat artikel 3, lid 3, niet gold voor aanvragen in het kader van een openbare inschrijving, doch deze goede trouw is voor de beantwoording van de door de verwijzingsrechter gestelde vraag naar mijn oordeel niet van belang. Ook het door Interagra gelanceerde systematische argument, dat in het systeem van verordening nr. 2044/75 de artikelen 6 tot en met 10 uitsluitend betrekking hebben op aanvragen in het kader van openbare inschrijvingen en ook bijzondere voorschriften met betrekking tot de afgifte van certificaten in dit kader inhouden, doet niets af aan de conclusie, dat artikel 6 duidelijk alleen op de geldigheidsduur van reeds afgegeven certificaten betrekking heeft. Overigens lijkt mij de opvatting van Interagra, dat *geen* van de eerste vijf artikelen van de verordening voor aanvragen in het kader van een openbare inschrijving zou gelden, in elk geval onhoudbaar.

1 — De geciteerde Nederlandse tekst wekt ten onrechte de indruk, dat artikel 4, lid 2, zelf de afgifte van certificaten regelt. Dit is als opgemerkt niet het geval.

De laatste complicatie waarop ik nog moet ingaan, betreft de schorsingsverordening nr. 2993/80 van 19 december 1980 (PB L 310 van 1980, blz. 16) zelf. In de considerans van deze verordening wordt als motief voor de schorsing gegeven, „dat de voorschriften voor de toekenning van de restitutie voor boter en butteroil moeten worden herzien, dat deze situatie aanleiding kan geven tot speculatieve voorfixaties van de restitutie; dat het derhalve noodzakelijk is de mogelijkheid tot het vooraf vaststellen van de restitutie voor de betrokken producten op te schorten.”

Interagra heeft nu op bladzijde 6 van haar memorie betoogd, onder verwijzing naar hetgeen de Commissie zelf in de zaak 217/81 heeft aangevoerd, dat artikel 3, lid 3, uitsluitend ten doel zou hebben speculaties of dreigende speculaties tegen te gaan. Volgens Interagra zijn speculaties bij openbare inschrijvingen echter niet mogelijk, omdat de prijzen onherroepelijk gefixeerd worden sinds de dag van de inschrijving en de te leveren hoeveelheden door de uitschrijvende instantie globaal zijn vastgelegd en door iedere inschrijver meer gedetailleerd in zijn onherroepelijke inschrijving. Uit deze strekking van artikel 3, lid 3 (die door de geciteerde passage in de considerans van de schorsingsverordening wordt bevestigd) zou eveneens blijken, dat dit artikel niet van toepassing kan zijn op openbare inschrijvingen.

Dit betoog is naar mijn oordeel niet houdbaar. Om te beginnen heeft de Commissie er tijdens de mondelinge behandeling op gewezen, dat op de datum

van vaststelling van de schorsingsverordening voor een zodanige hoeveelheid boter was ingeschreven op grond van openbare inschrijvingen, dat bij afgifte van de aangevraagde certificaten het marktevenwicht op de botermarkt in gevaar zou komen. Een run op de door verordening nr. 2943/80 van 13 november 1980 geopende mogelijkheid tot het verkrijgen van restituties bij uitvoer in de sector melk en zuivelprodukten met het oog op de aan die uitvoer verbonden winsten kan naar mijn oordeel inderdaad zeer wel als speculatief worden gekwalificeerd. Belangrijker lijkt mij echter, dat genoemde passage het gevaar van speculaties in het bijzonder verbindt met de in voorbereiding zijnde herziening van de voorschriften voor de toekenning van de restitutie voor boter en butteroil, waaronder de besproken vermindering van de geldigheidsduur van uitvoercertificaten op grond van openbare inschrijvingen. Het speculeren op de mogelijkheid van de daarbij te verwachten overgangspeciode voor reeds ingediende aanvragen te kunnen profiteren, kan zeker als speculatie worden beschouwd. Dit argument van Interagra dient derhalve te worden afgewezen.

3. Slotopmerking en conclusie

De hiervoor besproken complicaties, die tijdens de procedure zijn gebleken, kunnen samenvattend geen wijziging brengen in mijn aanvankelijke conclusie die gebaseerd was op de tekst, de duidelijke strekking en het systeem van verordening nr. 2044/75.

Ik concludeer derhalve, dat op de U gestelde en op grond van het daaruit blijkende misverstand door mij in mijn inleidende opmerkingen anders geformuleerde vraag, als volgt dient te worden geantwoord:

Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2044/75, zoals geldend op 17 november 1980, regelt de voorwaarden van afgifte van uitvoercertificaten voor zuivelprodukten als daarin omschreven, ook voor zover het uitvoercertificaten op grond van openbare inschrijvingen betreft, terwijl artikel 6 van genoemde verordening uitsluitend de geldingsduur van eenmaal afgegeven uitvoercertificaten op grond van openbare inschrijvingen betreft en ten aanzien van deze andere materie genoemd artikel 3, lid 3, aanvult.