

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. COSMAS

van 11 mei 2000 *

Inhoudsoverzicht

I — Inleiding	I-10561
II — Juridisch kader	I-10561
A — Stelsel van bijzondere restituties bij uitvoer	I-10561
B — Stelsel van steun voor de particuliere opslag	I-10563
III — De feiten	I-10565
IV — De prejudiciële vragen	I-10568
V — Beantwoording van de prejudiciële vragen	I-10571
A — Ontvankelijkheid	I-10571
B — Ten gronde	I-10572
1) De eerste drie vragen: de verplichting tot afzonderlijke verpakking en de 100-gram-regel	I-10572
a) De verplichting tot afzonderlijke verpakking	I-10573
b) Uiteenlopende taalversies	I-10574
c) De 100-gram-regel	I-10577
2) De vierde vraag: de opslag van afsnijdsels met een gewicht van minder dan 100 gram	I-10578
3) De vijfde vraag: de basiseenheid die in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling van de hoeveelheid onderzocht product die moet worden uitgesloten van de bijzondere uitvoerrestituties	I-10581
a) De gestelde vragen	I-10582
b) Overtreding van de verplichtingen van de handelaar	I-10582
c) Verbeurte van zekerheden	I-10583
d) Dozen als basiseenheid voor uitsluiting	I-10584
e) Toepassing van het evenredigheidsbeginsel	I-10585
4) De zesde vraag: de basiseenheid voor uitsluiting bij opslag	I-10586
a) De toekenning van steun voor de particuliere opslag	I-10586
b) Basiseenheid voor uitsluiting	I-10588
5) De laatste drie vragen: de basiseenheid voor de extrapolatie van de resultaten van een steekproefcontrole	I-10588
VI — Conclusie	I-10592

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

I — Inleiding

1. In deze zaak verzoekt de Supreme Court (Ierland) het Hof om de uitlegging van bepalingen van twee bijzondere steunregelingen, die zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie van 20 juli 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees zonder been¹, en verordening (EEG) nr. 2675/88 van de Commissie van 29 augustus 1988 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van volwassen mannelijke runderen.²

2. De vragen hebben in wezen betrekking op de uitlegging van bepalingen over de wijze van verpakking van rundvlees en de inhoud van die verpakking die zijn vereist om in aanmerking te komen voor bijzondere restituties bij uitvoer en voor steun bij opslag; zij hebben eveneens betrekking op de methoden voor de controle van de naleving van de gemeenschapswetgeving en op de berekening van de zekerheid die wordt verbeurd in geval van niet-nakoming van die bepalingen.

1 — PB L 212, blz. 48.

2 — PB L 239, blz. 20.

II — Juridisch kader

3. De toepasselijke bepalingen van de twee steunregelingen worden hieronder uiteengezet in de ten tijde van de feiten (1988) vigerende versie.

A — Stelsel van bijzondere restituties bij uitvoer

4. Het stelsel van bijzondere restituties bij uitvoer is geregeld bij de ten tijde van de feiten geldende versie van verordening nr. 1964/82 van de Commissie.³

5. Voor zover relevant in het onderhavige geval, bepaalt artikel 1 van verordening nr. 1964/82: „Afzonderlijk verpakte delen, zonder been, afkomstig van verse of gekoelde achtervoeten van volwassen mannelijke runderen komen onder de in deze verordening gestelde voorwaarden in aanmerking voor bijzondere restituties bij uitvoer.”

6. Artikel 2, lid 1, luidt: „De handelaar dient bij de door de lidstaten aangewe-

3 — Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3169/87 van de Commissie van 23 oktober 1987 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 32/82, (EEG) nr. 1964/82 en (EEG) nr. 74/84 ten aanzien van het vervullen van de douaneformaliteiten bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees waarvoor bijzondere restituties worden toegekend (PB L 301, blz. 21).

zen bevoegde instanties een verklaring in waarin hij het voornemen te kennen geeft de in artikel 1 bedoelde achtervoeten, met inachtneming van de in deze verordening gestelde voorwaarden, uit te benen en de totale hoeveelheid delen zonder been, elk afzonderlijk verpakt, uit te voeren.”

zien in gepaste controlemaatregelen en met name dat de voorschriften voor opmaak en verpakking worden vastgesteld en een omschrijving wordt gegeven van de verschillende door uitbening te verkrijgen deelstukken.

7. Artikel 6 bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in verordening (EEG) nr. 2730/79⁴ wordt de bijzondere restitutie, behalve in geval van overmacht, uitsluitend betaald indien de totale hoeveelheid vlees verkregen door het uitbenen onder bovengenoemde controle, is uitgevoerd.

De handelaar mag echter de beenderen, pezen, kraakbeen, stukken vet en andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen, in de Gemeenschap verhandelen.”

8. In artikel 7 wordt voorts bepaald dat de lidstaten, in afwijking van artikel 2, lid 3, en van artikel 4, lid 1, in plaats van de controle van de bevoegde instantie voor het uitbenen van de achtervoeten, mogen voor-

9. Artikel 8 luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de controlevoorschriften vast en delen deze mede aan de Commissie. Zij nemen de nodige maatregelen om vervanging van de betrokken producten uit te sluiten, en zorgen er met name voor dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd.

Bij het uitbenen, de opmaak en het verpakken van het betrokken vlees mag in het lokaal waar wordt uitgebeend, afgezien van varkensvlees, geen ander vlees aanwezig zijn dan het vlees waarop deze verordening betrekking heeft.

De zakken, de dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, worden door de bevoegde instanties verzegeld of gelood en op zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal moeten de gegevens, en met name het nettogewicht, de aard en het aantal stuks en een serienummer zijn aangebracht, waardoor het uitgebeend vlees kan worden geïdentificeerd.”

⁴ — Bij verordening (EEG) nr. 2730/79 van de Commissie van 29 november 1979, in de later gewijzigde versie, zijn gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten vastgesteld (PB L 317, blz. 1).

10. De bijzondere restitutie bij uitvoer kon worden vooruitbetaald. In dat geval moest een zekerheid gelijk aan het vooruitbetaalde bedrag verhoogd met 20 % worden gesteld.

11. Deze zekerheidstelling wordt geregeld bij de volgende verordeningen: a) verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten⁵; b) verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie van 22 juli 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwproducten⁶, zoals gewijzigd⁷, en ten slotte c) verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten⁸, zoals gewijzigd.⁹

5 — PB L 62, blz. 5. Overeenkomstig artikel 1 van deze verordening werden daarin algemene regels vastgesteld voor de betaling vóór de uitvoer van een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestituties voor de producten die onder meer vallen onder verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

6 — PB L 205, blz. 5.

7 — Gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1181/87 van de Commissie van 29 april 1987 (PB L 113, blz. 31).

8 — PB L 351, blz. 1.

9 — Concreet werd zij, vóór de rectificatie ervan (PB 1988, L 337, blz. 29), gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3494/88 van de Commissie van 9 november 1988 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3154/85 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de monetair compenserende bedragen, van verordening (EEG) nr. 548/86 houdende nadere bepalingen voor de toepassing van de compenserende bedragen „toetreding” en van verordening (EEG) nr. 3665/87 (PB L 306, blz. 24), en bij verordening (EEG) nr. 3993/88 van de Commissie van 21 december 1988 (PB L 354, blz. 22).

B — Stelsel van steun voor de particuliere opslag

12. Verordening nr. 2675/88¹⁰ voorzag in de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van volwassen mannelijke runderen. Volgens de tweede overweging van de considerans van deze verordening moeten de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1091/80 van de Commissie van 2 mei 1980 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag van rundvlees¹¹, zoals gewijzigd¹², in acht worden genomen.

13. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2675/88 bepaalt dat (steun voor de) particuliere opslag slechts kan worden toegestaan voor vlees dat is ingedeeld volgens het communautaire indelings-schema voor geslachte volwassen runderen zoals vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1208/81 van de Raad van 28 april 1981 tot vaststelling van het communautaire indelings-schema voor geslachte volwassen runderen¹³, zoals gerectificeerd.¹⁴

10 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3258/88 van de Commissie (PB L 289, blz. 52).

11 — PB L 114, blz. 18. Deze verordening is ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 3445/90 van de Commissie van 27 november 1990 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de toekenning van steun voor de particuliere opslag van rundvlees (PB L 333, blz. 30).

12 — Gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2826/82 van de Commissie van 22 oktober 1982 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van achtervoeten van runderen en houdende tweede wijziging van verordening (EEG) nr. 1091/80 (PB L 297, blz. 18).

13 — PB L 123, blz. 3.

14 — PB 1986, L 35, blz. 12.

14. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1208/81 bepaalt dat voor het constateren van de marktprijzen het geslachte dier wordt aangeboden „zonder zakvet”.

15. Volgens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 mogen de „beenderen, pezen, kraakbeen, stukken vet en andere afvallen van de opmaak die bij het versnijden of het uitbenen zijn verkregen, (...) niet opgeslagen worden”.

16. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2675/88 bepaalt dat „[n]a drie maanden contractuele opslag (...) op verzoek van de opslaghouder een enkel voorschot op de steun [mag] worden uitgekeerd op voorwaarde dat de opslaghouder een zekerheid stelt die gelijk is aan het bedrag van het voorschot vermeerderd met 20 %”.

17. De zekerheid is geregeld bij deze bepaling en bij de reeds genoemde verordeningen nrs. 2220/85 en 3665/87.

18. Artikel 10 van verordening nr. 2675/88 bepaalt het bedrag van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1091/80 bedoelde zekerheid, dat wil zeggen de zekerheid die wordt geëist om een contract van particuliere opslag te sluiten.

19. Artikel 5 van verordening nr. 1091/80 bepaalt:

„1. De waarborg mag niet meer bedragen dan 30 % van het gevraagde steunbedrag.

2. Behalve in geval van overmacht:

a) wordt de waarborg verbeurd in verhouding tot het ontbrekende deel van de overeengekomen hoeveelheid, wanneer minder dan 90 % van die hoeveelheid binnen de vastgestelde termijnen wordt ingeslagen en opgeslagen blijft gedurende de aangegeven opslagperiode, overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a);

b) verklaart de bevoegde instantie van de lidstaat, in geval van niet-nakoming van de in artikel 3, lid 2, onder b), c), d) en e), genoemde verplichtingen, de waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd, naar gelang van de zwaarte van de inbreuk op het contract; de bevoegde instanties van de lidstaten doen de Commissie iedere maand mededeling van de gevallen waarin deze bepaling is toegepast, met opgave van de aangevoerde omstandigheden en de getroffen maatregelen;

c) wordt de waarborg geheel verbeurd verklaard in geval van niet-nakoming van de andere verplichtingen.

overeenkomstig verordening nr. 2675/88 en ontving zij steun voor de particuliere opslag ten belope van 5 376 259,13 IEP.

3. De waarborg wordt onmiddellijk vrijgegeven, nadat is vastgesteld dat aan alle uit het contract voortvloeiende verplichtingen is voldaan of indien de aanvraag om een contract te sluiten of de offerte voor een openbare inschrijving wordt afgewezen."

22. HMIL stelde ten behoeve van de Minister for Agriculture, Food and Forestry (hierna: „minister") drie afzonderlijke zekerheden in de vorm van bankgaranties, in het kader van de op dat moment geldende stelsels van bijzondere restituties bij uitvoer en steun voor de particuliere opslag.

III — De feiten

20. HMIL Limited (voorheen Hibernia Meats International Limited; hierna: „HMIL") is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die zich gedurende de gehele betrokken periode bezighield met de aankoop, het uitbenen en de verkoop van rundvlees.

23. Tussen april en september 1989 onderzochten de minister en de belastingdienst 2 400 dozen uitgebeend rundvlees¹⁶ dat in 1988 was gedeclareerd met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties en dat was opgeslagen onder het stelsel van steun voor de particuliere opslag. Uit de inspecties bleek dat in zeven fabrieken van HMIL sommige van de onderzochte dozen stukken vlees bevatten die naar de mening van de minister niet afzonderlijk verpakt waren, alsmede vet, wat zakvet was, afvallen, en afsnijdsels die waren gerold in stukken vlees die naborst, vang en dikke rib worden genoemd. Ten slotte stelde de minister dat in vier van de betrokken fabrieken de hoeveelheid afvallen, afsnijdsels en niet afzonderlijk verpakte stukken uitzonderlijk hoog was.

21. In 1988 declareerde HMIL ongeveer 13 000 ton rundvlees met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties overeenkomstig verordening nr. 1964/82, en ging zij de overeenkomstige verbintenissen aan.¹⁵ Zij ontving bijzondere uitvoerrestituties ten belope van 16 270 139,96 IEP. Gedurende dat jaar sloot HMIL voor dat rundvlees ook 138 contracten van particuliere opslag

15 — HMIL ging naar eigen zeggen (punt 1.1 van haar schriftelijke opmerkingen) in die periode 363 verbintenissen (Export Refund Bonds) aan.

16 — HMIL betoogt (punt 2.10.2 van haar schriftelijke opmerkingen) dat in totaal 274 dozen dikke rib en 2 297 dozen naborst en vang zijn gecontroleerd, terwijl (punt 2.6.2) 120 van de 363 contracten betreffende de toepassing van de regeling van verordening nr. 1964/82 (Export Refund Bonds) zijn geverifieerd.

24. In januari 1990 stelde de minister de Commissie op de hoogte van de resultaten van deze inspecties. Daarop volgde een langdurige gedachtewisseling tussen de minister en de Commissie. Na afloop daarvan zond de minister op 17 mei 1991 een brief aan HMIL en de andere handelaren.

25. Bij genoemde brief van 17 mei 1991 verzocht de minister HMIL inzonderheid om terugbetaling van de volgende bedragen: (i) 1 135 967,93 IEP aan bijzondere uitvoerrestituties (inclusief de toeslag van 20 % uit hoofde van het voorschot); (ii) 241 021,03 IEP aan steun voor de particuliere opslag (inclusief de toeslag van 20 % uit hoofde van het voorschot), en (iii) 148 759,97 IEP aan verbeurd verklaarde zekerheden voor de contracten van particuliere opslag, inzake de productie van naborst, vang en dikke rib in de fabrieken van HMIL in Sallins, Athy, Tunney en Ballymahon.

26. In die brief informeerde de minister HMIL dat de gevorderde bedragen aan de hand van de volgende criteria waren vastgesteld:

a) alle dozen waarin afsnijdsels of vet waren aangetroffen, werden uitgesloten van de steun voor de particuliere opslag en de uitvoerrestituties, en de

toeslag van 20 % uit hoofde van het voorschot werd eveneens als opeisbaar beschouwd;

b) alle dozen waarin niet afzonderlijke verpakte stukken vlees waren aangetroffen, werden uitgesloten van de uitvoerrestituties, en de toeslag van 20 % uit hoofde van het voorschot werd eveneens als opeisbaar beschouwd;

c) de resultaten van de genomen monsters waren geëxtrapoleerd naar de totale productie van naborst, vang en dikke rib in elk van de betrokken fabrieken van HMIL, op basis van afzonderlijke berekeningen per fabriek;

d) de extrapolatiemethode voor de steun voor de particuliere opslag hield in, dat het percentage van het gewicht van de aangetroffen afsnijdsels ten opzichte van het gewicht van de onderzochte dozen, van de steun en de reglementaire toeslag was uitgesloten;

e) de extrapolatiemethode voor de uitvoerrestituties hield in, dat het percentage van het gewicht van de aangetroffen afsnijdsels en de niet afzonderlijk verpakte stukken ten opzichte van het gewicht van de onderzochte doos, van deze restituties en de reglementaire toeslag was uitgesloten;

f) wanneer het gewicht van de afsnijdsels in een doos 3 kilo of meer bedroeg, was het volledige gewicht van de doos bij de extrapolatieberekening in aanmerking genomen;

g) wanneer zakket was aangetroffen, was het volledige gewicht van de doos in aanmerking genomen bij de extrapolatieberekening inzake de steun voor de particuliere opslag en de uitvoerrestituties;

h) voor elke fabriek was een gemiddeld gewicht per doos bepaald dat als criterium werd gehanteerd bij de uitsluiting van dozen en de extrapolatieberekening;

i) de overtreding van de regels bij de productie van naborst, vang en dikke rib in de fabrieken van HMIL te Sallins, Athy, Tunney en Ballymahon was volgens de minister zo ernstig, dat de inzake steun voor de particuliere opslag gestelde zekerheden verbeurd moesten worden verklaard naar evenredigheid van het niet-ontbeende gedeelte van de productie in deze fabrieken.

27. Op 13 juni 1991 stelde HMIL beroep in tegen de minister bij de High Court en vorderde zij inzonderheid a) nietig te verklaren de beslissing van de minister om de aan HMIL betaalde 1 525 748,93 IEP aan uitvoerrestituties en steun voor de particu-

liere opslag terug te vorderen; b) vast te stellen dat HMIL bij de uitvoering van de contracten gesloten in het kader van de voor 1988 geldende stelsels van uitvoerrestituties en van steun voor de particuliere opslag, heeft gehandeld in overeenstemming met de op deze stelsels toepasselijke verordeningen; en c) de minister te veroordelen de gestelde zekerheden met betrekking tot de met HMIL gesloten contracten in het kader van de voor 1988 geldende stelsels van uitvoerrestituties en van steun voor de particuliere opslag, vrij te geven.

28. Volgens de Supreme Court kunnen de in casu gerezen vragen in drie groepen worden ingedeeld: i) de juiste uitlegging van verordening nr. 1964/82 wat het vereiste van een afzonderlijke verpakking betreft, en de vraag of afsnijdsels al dan niet aanspraak verlenen op bijzondere uitvoerrestituties; ii) de juiste uitlegging van verordening nr. 2675/88 wat de vraag betreft of afsnijdsels al dan niet aanspraak verlenen op steun voor de particuliere opslag; en iii) gesteld dat HMIL de regels van deze verordeningen zou hebben overtreden, de vraag van de rechtmatigheid van de financiële correcties die de minister wenst toe te passen, en de beperkingen die volgens HMIL te dien aanzien dienen te gelden.

29. Bij vonnis van 8 februari 1996 wees de High Court het beroep van HMIL toe. Zij overwoog concreet dat HMIL krachtens artikel 6 van verordening nr. 1964/82 verplicht is om al het bij het uitbenen verkregen vlees uit te voeren, dat afsnijdsels, omdat zij eetbaar zijn, eveneens moeten worden uitgevoerd, en dat artikel 1 aldus moet worden uitgelegd dat onverpakte

afsnijdsels in stukken naborst en vang mogen worden opgerold, die vervolgens worden verpakt, zonder dat zulks een schending van de verordening uitmaakt. Zij was eveneens van oordeel dat alle vlees, waaronder afsnijdsels, krachtens artikel 4 van verordening nr. 2675/88 moet worden opgeslagen, en dat afsnijdsels derhalve voor steun voor de particuliere opslag in aanmerking komen. Voorts was uit de door de minister verrichte steekproefcontrole niet gebleken dat HMIL een aanmerkelijke fout had gemaakt waardoor financiële correcties met betrekking tot de steun voor de particuliere opslag of de bijzondere uitvoerrestituties gerechtvaardigd zouden zijn. Ten slotte vertoonde de door de minister toegepaste methode van financiële correcties zoveel fundamentele gebreken, dat zij in haar geheel moest worden afgewezen.

30. De minister stelde tegen deze uitspraak van de High Court hoger beroep in bij de Supreme Court.

IV — De prejudiciële vragen

31. De Supreme Court, tegen welke uitspraken geen rechtsmiddel openstaat, heeft besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende negen vragen:

„1) Moet verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie en in het bijzonder artikel 1 ervan, aldus worden uitgelegd, dat afsnijdsels van minder dan

100 gram, wanneer zij in een stuk naborst of vang van verse of gekoelde achtervoeten van volwassen mannelijke runderen zijn opgerold, en dat opgerolde stuk vervolgens is verpakt, krachtens die verordening voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komen?

2) Moet verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie en in het bijzonder artikel 1 ervan, aldus worden uitgelegd, dat [afsnijdsels/losse stukken vlees] van meer dan 100 gram, wanneer zij in een stuk naborst of vang van verse of gekoelde achtervoeten van volwassen mannelijke runderen zijn opgerold, en dat opgerolde stuk vervolgens is verpakt, krachtens die verordening voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komen?

3) Moet verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie en in het bijzonder artikel 1 ervan, aldus worden uitgelegd, dat elk stuk naborst en vang afzonderlijk moet worden verpakt, of dat ook afsnijdsels in een stuk naborst en vang mogen worden opgerold en dat een dergelijk opgerold stuk vervolgens mag worden verpakt?

4) Moet verordening (EEG) nr. 2675/88 en in het bijzonder artikel 4, lid 4, ervan, aldus worden uitgelegd, dat afsnijdsels van minder dan 100 gram

die bij het versnijden en het uitbenen zijn verkregen, mogen worden opgeslagen met het oog op de toekenning van steun aan de particuliere opslag ingevolge krachtens die verordening gesloten contracten?

nrs. 565/80 en 3665/87 beslissen, dat de volledige inhoud van de doos niet voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %?

5) a) Wanneer bij onderzoek van één of meer dozen vlees die met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties krachtens verordening nr. 1964/82 onder douanetoezicht zijn geplaatst, is vastgesteld dat die dozen in strijd met die verordening afsnijdsels bevatten die in stukken naborst, vang of dikke rib zijn opgerold, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 beslissen, dat de volledige inhoud van de doos niet voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %?

c) Wanneer bij onderzoek van één of meer dozen vlees die met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties krachtens verordening nr. 1964/82 onder douanetoezicht zijn geplaatst, is vastgesteld dat die dozen in strijd met die verordening niet afzonderlijk verpakte stukken vlees bevatten, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 565/80 en 3665/87 beslissen, dat de volledige inhoud van de doos niet voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %?

b) Wanneer bij onderzoek van één of meer dozen vlees die met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties krachtens verordening nr. 1964/82 onder douanetoezicht zijn geplaatst, is vastgesteld dat die dozen in strijd met die verordening afzonderlijke stukken vet bevatten die in stukken naborst, vang of dikke rib zijn opgerold, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen

6) a) Wanneer bij onderzoek van één of meer dozen vlees die krachtens verordening nr. 2675/88 zijn opgeslagen met het oog op de toekenning van steun aan de particuliere opslag, is vastgesteld dat die dozen afsnijdsels bevatten die in stukken naborst, vang of dikke rib zijn opgerold, en indien de aanwezigheid van deze afsnijdsels strijdig is

met artikel 4, lid 4, van deze verordening, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 2220/85 en 2675/88 beslissen, dat de volledige inhoud van de doos niet voor steun aan de particuliere opslag in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %?

- b) Wanneer bij onderzoek van één of meer dozen vlees die krachtens verordening nr. 2675/88 zijn opgeslagen met het oog op de toekenning van steun aan de particuliere opslag, is vastgesteld dat die dozen in strijd met artikel 4, lid 4, van deze verordening afzonderlijke stukken vet bevatten die in stukken naborst, vang of dikke rib zijn opgerold, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 2220/85 en 2675/88 beslissen, dat de volledige inhoud van de doos niet voor steun aan de particuliere opslag in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %?

- 7) Wanneer bij onderzoek van dozen die met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties krachtens verordening nr. 1964/82 onder douanetoezicht zijn geplaatst, is vastgesteld dat een aantal dozen in een stuk vlees opgerolde producten bevatten die niet voor de regeling in aanmerking komen, en wanneer er aanwijzingen zijn, dat

het een duurzame en welbewuste praktijk van de handelaar is om in bepaalde fabrieken dergelijke producten in bepaalde stukken vlees op te rollen, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 565/80, 3665/87 en 1964/82 de resultaten van de monsterneming extrapoleren naar de productie van dergelijke stukken in de desbetreffende fabrieken, beslissen dat een op die extrapolatie gebaseerde hoeveelheid vlees niet voor bijzondere uitvoerrestituties in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die hoeveelheid gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %, of mag de bevoegde instantie de resultaten van het onderzoek van de dozen van één uitvoertransactie slechts extrapoleren naar de productie van de betrokken stukken vlees die onder die transactie valt?

- 8) Wanneer bij onderzoek van dozen die krachtens verordening nr. 2675/88 zijn opgeslagen met het oog op de toekenning van steun aan de particuliere opslag, is vastgesteld dat een aantal dozen in strijd met die verordening niet voor de regeling in aanmerking komende producten bevatten, en wanneer er aanwijzingen zijn, dat het een duurzame en welbewuste praktijk is om dergelijke producten in bepaalde fabrieken in bepaalde stukken vlees op te rollen, mag de bevoegde instantie dan krachtens de verordeningen nrs. 2220/85 en 2675/88 de resultaten van het onderzoek extrapoleren naar de productie van dergelijke stukken vlees in de desbetreffende fabrieken, en beslissen dat de op die extrapolatie gebaseerde hoeveelheid vlees niet voor

steun aan de particuliere opslag in aanmerking komt, en overgaan tot verbeurdverklaring van de inzake het voorschot met betrekking tot die hoeveelheid gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %, of mag de bevoegde instantie de resultaten van het onderzoek van de dozen van één contract van particuliere opslag slechts extrapoleren naar de productie van de betrokken stukken vlees die onder dat contract valt?

- 9) Wanneer er aanwijzingen zijn van een duurzame en welbewuste praktijk van een handelaar om in bepaalde fabrieken in dozen met bepaalde stukken uitgebeend vlees producten op te nemen, die op grond van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 en het door de handelaar met de bevoegde instantie gesloten contract van particuliere opslag niet mogen worden opgeslagen, en wanneer bij onderzoek is vastgesteld dat aanzienlijke hoeveelheden van dergelijke niet voor de regeling in aanmerking komende producten zijn opgeslagen, mag de bevoegde instantie dan krachtens verordening nr. 1091/80 en in het bijzonder artikel 5, lid 2, sub c, ervan, overgaan tot verbeurdverklaring van het bedrag van de contractuele zekerheden dat betrekking heeft op de productie van de betrokken stukken vlees in deze fabrieken?"

V — Beantwoording van de prejudiciële vragen

A — Ontvankelijkheid

32. HMIL stelt dat de laatste drie vragen niet-ontvankelijk zijn. Zij voert om te

beginnen (punten 2.8.1, 6.9.5 en 7.13.1 van haar schriftelijke opmerkingen) aan dat de zevende en de achtste vraag een hypothetisch karakter hebben en geen verband houden met het geschil, omdat zij zijn gesteld teneinde richtsnoeren te verkrijgen voor toekomstige berekeningen door het ministerie en niet om het geschil te beslechten dat bij de verwijzende rechter aanhangig is.¹⁷

33. HMIL stelt zich voorts op het standpunt (punt 7.14 van haar schriftelijke opmerkingen) dat de negende vraag geen verband houdt met de uitkomst van het geschil en een volstrekt hypothetisch karakter heeft, omdat nooit is betoogd dat HMIL de intentie had de bevoegde instanties te misleiden teneinde steun voor de particuliere opslag te ontvangen, of dat aanzienlijke hoeveelheden niet voor de regeling in aanmerking komende producten waren opgeslagen.

34. In het onderhavige geval analyseert de verwijzende rechter de wijze waarop de resultaten van de uitgevoerde steekproefcontroles zijn geëxtrapoleerd en geeft hij de desbetreffende opmerkingen van zowel de minister als HMIL weer. Daarmee zet hij mijns inziens uiteen waarom een antwoord

17 — Naar de mening van HMIL hebben de vragen om twee redenen een hypothetisch karakter. In de eerste plaats (punt 2.8.1 van haar schriftelijke opmerkingen) omdat de minister bij de extrapolatie de 3-kilo-regel heeft gebruikt. Volgens HMIL impliceerde die regel dat wanneer een doos meer dan 3 kilo van een product bevatte dat volgens de minister in strijd was met de verordening, niet alleen de volledige inhoud van de doos werd uitgesloten, maar zij voorts werd gebruikt voor de extrapolatie, dat wil zeggen dat de doos werd behandeld alsof zij uitsluitend een product bevatte dat in strijd was met de verordening. Wanneer die regel ongeldig is, dan is ook de door de minister opgelegde boete ongeldig. In de tweede plaats stelt HMIL (punt 6.9.5 van haar schriftelijke opmerkingen) dat de minister het verschil tussen naborst en vang, aan de ene kant, en dikke rib, aan de andere kant, heeft genegeerd.

op die vragen noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding, zodat bijgevolg het Hof die vragen dient te onderzoeken.

B — *Ten gronde*

35. Om methodische redenen zal ik om te beginnen de eerste drie vragen, die betrekking hebben op de uitlegging van verordening nr. 1964/82, en meer in het bijzonder op de verplichting tot afzonderlijke verpakking en de 100-gram-regel, samen onderzoeken (1). Daarna zal ik overgaan tot de vierde vraag, die betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 2675/88, en meer in het bijzonder op de vraag of het is toegestaan afsnijdsels met een gewicht van minder dan 100 gram op te slaan (2). Vervolgens zal ik stilstaan bij de vijfde vraag, die betrekking heeft op de uitlegging van de verordeningen nrs. 1964/82, 565/80 en 3665/87, en meer in het bijzonder op de basiseenheid voor de vaststelling van de hoeveelheid onderzocht product die niet voor steun in aanmerking komt (3). De zesde vraag heeft betrekking op de uitlegging van de verordeningen nrs. 2675/88 en 2220/85 en ook weer op de basiseenheid voor de uitsluiting van de steun (4). Ik zal de laatste drie vragen samen onderzoeken; deze hebben betrekking op de uitlegging van de bepalingen van de verordeningen nrs. 1964/82 en 2675/88, alsmede van de verordeningen nrs. 565/80, 2220/85, 3665/87 en 1091/80; het daarin aan de orde gestelde probleem betreft de basiseenheid die moet worden toegepast voor de extrapolatie van de resultaten van een steekproefcontrole (5).

1) De eerste drie vragen: de verplichting tot afzonderlijke verpakking en de 100-gram-regel

36. Met zijn eerste drie vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre artikel 1 van verordening nr. 1964/82 voor de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties vereist dat bepaalde stukken rundvlees of afsnijdsels afzonderlijk worden verpakt, en of het mogelijk is een onderscheid te maken naargelang het gewicht van deze stukken minder of meer dan 100 gram bedraagt.

37. Zoals zowel door de verwijzende rechter als door partijen in hun schriftelijke opmerkingen is uiteengezet, is de reden voor het onderscheid dat in de eerste en de tweede vraag wordt gemaakt tussen afsnijdsels van minder dan 100 gram en afsnijdsels of stukken vlees van meer dan 100 gram, gelegen in het feit dat de minister in de loop van het onderzoek in 1989 heeft besloten dat onder afsnijdsels („trimmings”) afvallen („scraps”) of stukken vlees („cuts”) met een gewicht van 100 gram of minder moesten worden verstaan.¹⁸

38. HMIL stelt (punt 7.5 van haar schriftelijke opmerkingen) dat het haar krachtens de gemeenschapsregeling inzake de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties

18 — Wat de bijzondere uitvoerrestituties betreft, werden geen financiële correcties toegepast voor stukken vlees met een gewicht van meer dan 100 gram, aangezien zij afzonderlijk waren verpakt.

(verordening nr. 1964/82) was toegestaan kleine stukken vlees op te rollen in een stuk naborst en vang, en dat zij aldus een „stuk sui generis” verkreeg zonder dat er een risico van vervanging bestond. Afgezien van het feit dat het om een gevestigd handelsgebruik gaat, houden de doelstellingen van verordening nr. 1964/82 volgens haar niet in dat de producent is verplicht ieder stukje vlees „afzonderlijk” te verpakken, zoals de minister stelt. HMIL is van mening dat het gewicht van de afsnijdsels geen relevant criterium is om te bepalen of vlees in aanmerking komt voor uitvoerrestituties.

39. Ik zal eerst de kwestie van de verplichting tot afzonderlijke verpakking van ieder stuk vlees onderzoeken, daarna een aantal vraagpunten met betrekking tot de verschillen tussen diverse taalversies wat bepaalde begrippen betreft, en ten slotte de 100-gram-regel die door Ierland was ingevoerd om bepaalde afsnijdsels uit te sluiten van bijzondere uitvoerrestituties.

a) De verplichting tot afzonderlijke verpakking

40. Naar mijn mening volgt duidelijk uit verordening nr. 1964/82 dat ieder voor de export bestemd stuk („deel”) vlees afzon-

derlijk moet worden verpakt.¹⁹ Ten eerste dient volgens de tekst van artikel 1, eerste alinea, ieder voor de export bestemd stuk („deel”) vlees afzonderlijk te worden verpakt om in aanmerking te komen voor bijzondere restituties bij uitvoer. Met andere woorden: het samen verpakken van naborst, vang of dikke rib alsmede van afsnijdsels of kleine stukken vlees of vet komt niet overeen met „afzonderlijk verpakte delen, zonder been” in de zin van artikel 1, en ieder stuk vlees dient afzonderlijk te worden verpakt, zoals de minister terecht opmerkt (punten 4.3 en 4.4 van zijn schriftelijke opmerkingen). Ten tweede bepaalt artikel 2, lid 1, dat de handelaar bij de door de lidstaten aangewezen bevoegde instanties een verklaring moet indienen waarin hij het voornemen te kennen geeft de in artikel 1 bedoelde achtervoeten, met inachtneming van de in deze verordening gestelde voorwaarden, uit te benen en de totale hoeveelheid delen zonder been, elk *afzonderlijk verpakt*, uit te voeren. Artikel 2, lid 2, eerste alinea, bepaalt bovendien dat in de verklaring de omschrijving en de hoeveelheid van de uit te benen producten moeten worden vermeld. Ten derde bepaalt artikel 4, lid 1, dat na het uitbenen door de handelaar één of

19 — Bovendien volgt uit de titel van verordening nr. 1964/82 dat het stelsel van bijzondere uitvoerrestituties alleen betrekking heeft op „bepaalde” soorten uitgebeend rundvlees. In de tweede overweging van de considerans is aangegeven dat de voorwaarden waarop bijzondere restituties bij uitvoer kunnen worden toegekend, betrekking hebben op „bepaalde kwaliteiten vlees, zonder been, van achtervoeten, afkomstig van mannelijke runderen”. Anders gezegd: de gemeenschapswetgever wenste dat slechts rundvlees van een bepaalde kwaliteit in het bijzondere stelsel van bijzondere uitvoerrestituties werd gebracht. Deze eis brengt de minister ertoe te betogen (punten 4.6 en volgende van zijn schriftelijke opmerkingen) dat de doelstelling van verordening nr. 1964/82 het toekennen van een bijzondere uitvoerrestitutie voor een product met een zeer hoge kwaliteit is. Dat is duidelijk uit een analyse van de volgende gestelde voorwaarden: a) uitsluitend vlees afkomstig van volwassen mannelijke runderen, dat van hogere kwaliteit wordt beschouwd dan dat van vrouwelijke runderen, komt in aanmerking voor bijzondere restituties; b) uitsluitend vlees van achtervoeten, dat van hogere kwaliteit wordt beschouwd dan dat van voorvoeten, komt daarvoor in aanmerking; c) in artikel 1, tweede alinea, worden achtervoeten specifiek gedefinieerd als „achterspannen of achtervoeten (...) met ten hoogste 9 ribben of 9 paar ribben”.

meer „attesten uitgebeend vlees”²⁰, waarin het nummer van het attest bedoeld in artikel 2, lid 2, met daarin de omschrijving en de hoeveelheid van de uit te benen producten, is vermeld (in vak 7), ter visering wordt of worden voorgelegd aan de bevoegde instantie. Ten vierde is het van fundamenteel belang iedere mogelijkheid van vervanging van verpakte stukken vlees uit te sluiten, met name door er voor te zorgen dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd²¹, zoals uitdrukkelijk wordt bepaald in artikel 8.²²

41. Derhalve kan uit het geheel van regels dat ten tijde van de feiten van toepassing was op het stelsel van bijzondere uitvoer-restituties worden opgemaakt dat geen enkele gemeenschapsbepaling de lidstaten de mogelijkheid bood af te wijken van deze grondregel, zelfs niet wanneer het uiterst kleine stukken vlees betrof.²³

20 — Een voorbeeld van een attest is opgenomen in de bijlage bij de verordening.

21 — Dat volgt eveneens duidelijk uit de achtste overweging van de considerans van de verordening, waar wordt gesteld dat „gezien de bijzondere aard van deze restitutie, moet worden herinnerd aan het beginsel dat vervanging niet is toegestaan, en maatregelen moeten worden vastgesteld om identificatie van de betrokken producten mogelijk te maken”.

22 — Artikel 8, derde alinea, bepaalt: „De zakken, de dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, worden door de bevoegde instanties verzegeld of gelood en op zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal moeten de gegevens, en met name het nettogewicht, de aard en het aantal stuks en een serienummer zijn aangebracht, waardoor het uitgebeend vlees kan worden geïdentificeerd”.

23 — Deze uitlegging vloeit eveneens voort uit het feit dat de omschrijving van de producten op de overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 1964/82 vooraf door de handelaar in te dienen verklaring, overeen diende te komen met de nomenclatuur voor bijzondere uitvoerrestituties die in 1988 werd gebruikt voor overeenkomstig verordening nr. 1964/82 uitgevoerde producten. Die nomenclatuur was ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 3846/87 van de Commissie van 17 december 1987 tot vaststelling van de landbouwproductennomenclatuur voor de uitvoerrestituties (PB L 366, blz. 1). In de bijlage bij verordening nr. 3846/87, onder code 0201 30, „zonder been”, — die valt onder code 0201, „Vlees van runderen, vers of gekoeld”, in sector 6, „Rundvlees” — luidt postonderverdeling (productcode) 0201 30 00 100 als volgt: „afkomstig van achtervoeten van volwassen mannelijke runderen met ten hoogste negen ribben of negen paar ribben (3), elk stuk individueel verpakt.” Bovendien wordt in voetnoot 3 vermeld dat indeling onder deze onderverdeling is onderworpen aan de in verordening nr. 1964/82 vastgestelde voorwaarden.

42. De genoemde beginselen betekenen in de praktijk dat wanneer een groot stuk rundvlees, zoals naborst of vang, in stukken wordt gesneden met het oog op bijvoorbeeld een betere verpakking en/of wegens commerciële eisen, ieder deel afzonderlijk moet worden verpakt, geïdentificeerd en gewogen teneinde te voldoen aan alle voorwaarden van verordening nr. 1964/82.²⁴

b) Uiteenlopende taalversies

43. HMIL stelt dat door het buitengewoon snelle arbeidsritme in de lokalen waar wordt uitgebeend, tijdens dit proces noodzakelijkerwijs kleine stukken vlees van de grote stukken loskomen. Deze stukken, die een aanzienlijke handelswaarde hebben, worden „afsnijdsels” („trimmings”) genoemd en moeten worden onderscheiden van „afvallen” („scraps”), die niet verhandelbaar zijn, zoals pezen, kraakbeen, stukken vet of andere kleine stukken die tijdens het uitbenen op de vloer vallen. Volgens

24 — Het argument dat het afzonderlijk verpakken van stukken vlees of afsnijdsels, hoe klein ook, niet strookt met de praktijk, zoals HMIL stelt, omdat dat onlogisch en onge-rechtvaardigd zou zijn, zou leiden tot nodeeloos extra werk en onder meer het risico van bederf en voedselvergiftiging zou verhogen, kan naar mijn mening niet afdoen aan bovenstaande conclusie, die volgt uit de uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 1964/82 in onderlinge samenhang. Omdat artikel 6 van verordening nr. 1964/82 het de handelaren toestaat de beenderen, pezen, kraakbeen, stukken vet en andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen, in de Gemeenschap te verhandelen, ben ik van mening dat handelaren die dergelijke afvallen wilden exporteren naar derde landen en profiteren van de door de Gemeenschap betaalde bijzondere uitvoerrestituties, zich dienden te houden aan alle geldende bepalingen, zelfs indien die niet strookten met de handelsgebruiken en de verwachtingen van de consument.

HMIL zijn naborst en vang stukken vlees van geringere kwaliteit, die in de praktijk worden opgerold en in polyethyleen verpakt. Het is een normaal handelsgebruik dat afsnijdsels in een stuk naborst en vang worden gelegd, mee worden opgerold en in één blok worden verpakt. Volgens HMIL heeft artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82, dat de handelaar toestaat beenderen, pezen, kraakbeen, stukken vet en andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen in de Gemeenschap te verhandelen, slechts betrekking op afvallen („scraps”) en niet op afsnijdsels („trimmings”), die in ieder geval moeten worden uitgevoerd.

44. In het onderhavige geval doet zich een probleem voor, omdat in de Engelse versie van verordening nr. 1964/82 de termen „cuts” en „pieces” door elkaar worden gebruikt om stukken (vlees) aan te duiden, en daarnaast de term „scraps” wordt gebruikt.

45. De eerste term („cuts”) wordt gebruikt in artikel 1 en artikel 8, tweede alinea, terwijl de tweede term („pieces”) wordt gebruikt in artikel 2 en artikel 8, eerste alinea. Deze twee woorden zijn echter uitwisselbaar en hebben in wezen dezelfde betekenis.

46. Zou worden aanvaard dat de Engelse term „pieces” als synoniem van de term

„cuts” moet worden beschouwd, dat wil zeggen dat er uitsluitend grote stukken vlees mee worden bedoeld, zodat afsnijdsels niet afzonderlijk verpakt zouden behoeven te worden, maar in een groot stuk naborst of vang zouden mogen worden verpakt, dan zou naar mijn mening de toepassing van verordening nr. 1964/82 worden verstoord.

47. Met het oog op de doelstelling van verordening nr. 1964/82 is het derhalve juist de Engelse term „cut” aldus uit te leggen dat hij betrekking heeft op elk stuk vlees, hoe klein ook. Uitsluitend deze uitlegging strookt met de noodzaak iedere mogelijkheid van vervanging van verpakte stukken vlees uit te sluiten, met name door er voor te zorgen dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd, wat in artikel 8 van verordening nr. 1964/82 wordt beklemtoond en duidelijk blijkt uit de achtste overweging van de considerans van deze verordening, waar sprake is van de bijzondere aard van deze restitutie, het beginsel van niet-vervanging en de vaststelling van maatregelen om identificatie van de betrokken producten mogelijk te maken.

48. Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door onderzoek van andere taal-

versies van de betrokken termen.²⁵ In het Frans wordt bijvoorbeeld de term „morceau” gebruikt, in het Italiaans de term „pezzo” en in het Grieks de term „τεμάχιο». De Duitse versie is duidelijker, omdat in artikel 1 en artikel 2, lid 1, de term „Stück” wordt gebruikt, terwijl het woord „Teilstück”, wat letterlijk „deel van een stuk” betekent, wordt gebruikt in artikel 8, eerste en tweede alinea.

runderen die overeenkomstig artikel 5 onder controle zijn geplaatst.²⁸ Die bepaling moet echter worden uitgelegd in het licht van de andere bepalingen van verordening nr. 1964/82, zoals artikel 1, eerste alinea, artikel 2 en artikel 8, op grond waarvan ieder stuk vlees identificeerbaar moet zijn, en van de door de gemeenschapswetgever nagestreefde doelstelling, zoals die volgt uit de bovenstaande overwegingen.

49. Ik kom eveneens tot die conclusie door uitlegging van artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82. Artikel 6, eerste alinea, bepaalt weliswaar dat de toekenning van de bijzondere uitvoerrestitutie²⁶ afhangt van de uitvoer van de *totale hoeveelheid* vlees die door het uitbenen is verkregen²⁷, dat wil zeggen de hoeveelheid die wordt gevormd door het vlees van achtervoeten van volwassen mannelijke

50. Naar mijn mening hebben de bepalingen van de gemeenschapsregeling betrekking op een geheel, om precies te zijn op achtervoeten van volwassen mannelijke runderen.²⁹ Zij regelen wat er met dat geheel gebeurt na het uitbenen: terwijl de totale hoeveelheid vlees, dat wil zeggen alle afzonderlijk verpakte stukken vlees, in aanmerking komt voor bijzondere restituties bij uitvoer, mogen de overgebleven producten die bij het uitbenen zijn verkregen, worden verhandeld in de Gemeenschap. Meer bepaald mag de handelaar krachtens artikel 6, tweede alinea, *echter* de beenderen, pezen, kraakbeen, stukken vet en andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen, in de Gemeenschap verhandelen. Zoals terecht is opgemerkt door de minister (punt 4.20 van zijn schriftelijke opmerkingen) en de Commissie (punt 10 van haar schriftelijke opmerkingen), betekent het woord „echter” dat de tweede alinea een uitzondering vormt op de eerste. Het is derhalve bedoeld om handelaren de mogelijkheid te bieden ook in de Gemeenschap vlees te verhandelen, omdat er anders geen reden zou zijn

25 — Het Hof heeft veelvuldig te maken gehad met uiteenlopende taalversies van termen of uitdrukkingen in de gemeenschapswetgeving. In zijn arrest Stauder van 12 november 1969 (29/69, Jurispr. blz. 419) heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat „wanneer één enkele beschikking tot alle lidstaten wordt gericht, het vereiste ener uniforme toepassing en uitlegging medebrengt dat deze tekst niet op zich zelf in één van zijn versies wordt beschouwd, doch gebiedt dat hij zal worden geïnterpreteerd — met name in het licht van de in alle talen geredigeerde versies — zowel naar de werkelijke bedoeling van de wetgever, als gelet op het doel hetwelk hij zich daarmede heeft gesteld” (arrest Stauder, punt 3. Zie eveneens arrest van 5 december 1967, Van der Vecht, 19/67, Jurispr. blz. 431). Vervolgens heeft het Hof gesteld: „dat voorts niet mag worden aangenomen, dat de auteurs der beschikking in sommige landen der Gemeenschap striktere verplichtingen wilden opleggen dan in andere” (arrest Stauder, punt 4). Bovendien heeft het Hof in zijn arrest Crickter St Thomas van 27 maart 1990 (C-372/88, Jurispr. blz. I-1345, punt 18) geoordeeld dat de versie in een van de talen van de Gemeenschap (in dat geval de Engelse taal) „niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling [kan] dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou namelijk onverenigbaar zijn met het vereiste, dat het gemeenschapsrecht op uniforme wijze moet worden toegepast”.

26 — Behalve in geval van overmacht.

27 — Aldus het Hof in het arrest van 10 januari 1990, Gausepohl (C-101/88, Jurispr. blz. I-23, punten 17-19).

28 — Zie punt 11 van de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Gausepohl, aangehaald in voetnoot 27.

29 — Zie de tweede en de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1964/82.

geweest om de tweede alinea als uitzondering te redigeren.

geschikte stukken, maar wel betrekking kan hebben op stukken vlees, ongeacht de grootte ervan, en kunnen beweringen van het tegendeel door HMIL niet worden aanvaard.

51. Het enige element in artikel 6, tweede alinea, dat eveneens op vlees betrekking zou kunnen hebben, is de zinsnede „andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen”. Mijn conclusie is dat met die zinsnede eveneens uit het uitbenen verkregen afsnijsdels worden bedoeld, die de betrokken handelaar in de Gemeenschap mag verhandelen.

54. Concluderend ben ik van mening dat wat de verplichting tot afzonderlijke verpakking van ieder bij het uitbenen verkregen stuk vlees betreft, de minister en de Commissie terecht hebben opgemerkt dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen afvallen („scraps”), een term die wordt gebruikt in artikel 6, en afsnijsdels („trimmings”/„trims”).

52. Gezien de systematiek van de regeling en de doelstelling van verordening nr. 1964/82, moeten ook de vragen die het gevolg zijn van het verschil tussen de term „afvallen” en de Engelse vertaling ervan met „scraps”, die terminologisch verschilt van de term „afsnijdsels” — die in het Engels wordt vertaald door „trimmings” („trims”) — worden opgelost.³⁰

c) De 100-gram-regel

53. Aangezien de gemeenschapswetgever in artikel 6, tweede alinea, een uitzondering op de regel in de eerste alinea heeft opgenomen, dient naar mijn mening te worden aangenomen dat de Engelse term „scraps” niet doelt op afval, dat wil zeggen op niet voor menselijke consumptie

55. Ik zal thans de vraag onderzoeken in hoeverre het een lidstaat, in het onderhavige geval Ierland, krachtens verordening nr. 1964/82 is toegestaan een grens te bepalen, in dit geval 100 gram, waardoor stukken en afsnijsdels met een geringer gewicht kunnen worden uitgesloten van bijzondere uitvoerrestituties.

30 — In het Deens wordt de term „afpudsning” gebruikt, waarvan de betekenis overeenkomt met die van de Engelse term „scraps”. In het Duits wordt de term „Abschnitte” gebruikt, in het Grieks „απορρίματα που έχουν υποστεί κατάλληλη προετοιμασία” en in het Italiaans „ritagli di pesatura”. In het Nederlands wordt echter de term „afvallen” gebruikt.

56. Zoals de Commissie opmerkt (punt 10 van haar schriftelijke opmerkingen), hangt het antwoord op die vraag samen met de uitlegging van de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1964/82.

57. In artikel 7 wordt onder meer bepaald dat ³¹ de lidstaten, in plaats van de controle van de bevoegde instantie voor het uitbenen van de achtervoeten, mogen voorzien in gepaste controlemaatregelen en met name dat gedetailleerde voorschriften voor opmaak en verpakking worden vastgesteld en een omschrijving wordt gegeven van de verschillende door uitbening te verkrijgen („to be obtained”) deelstukken. Evenzo bepaalt artikel 8 dat de lidstaten de controlevoorschriften vaststellen en deze mededelen aan de Commissie; zij dienen eveneens de nodige maatregelen te nemen om vervanging van de betrokken producten uit te sluiten, en zorgen er met name voor dat elk deelstuk kan worden geïdentificeerd.

58. Uit de uitlegging van de artikelen 7 en 8 in onderlinge samenhang volgt dat de lidstaten afsnijdsels met een gewicht beneden een bepaalde grens van de bijzondere uitvoerrestituties mogen uitsluiten, gelet op de praktische moeilijkheid om elk klein stukje vlees te identificeren.

59. Ik heb reeds gesteld dat ieder stuk vlees alleen maar in aanmerking komt voor een bijzondere uitvoerrestitutie wanneer het afzonderlijk is verpakt, ongeacht de maat en het gewicht ervan. Een lidstaat, zoals Ierland in het onderhavige geval, mocht echter een benedengrens van 100 gram vaststellen waaronder stukken vlees niet meer voor een bijzonder uitvoerrestitutie in aanmerking kwamen, terwijl stukken met

een gewicht van meer dan 100 gram daarvoor wel in aanmerking kwamen, op voorwaarde dat zij afzonderlijk waren verpakt.

2) De vierde vraag: de opslag van afsnijdsels met een gewicht van minder dan 100 gram

60. De vierde vraag is erop gericht te vernemen of het krachtens verordening nr. 2675/88 mogelijk is afsnijdsels („trimmings”/„trims”) met een gewicht van minder dan 100 gram op te slaan.

61. Volgens HMIL is het gewicht van de afsnijdsels niet bepalend voor het antwoord op de vraag of zij in aanmerking komen voor steun voor de particuliere opslag. Zij is van mening dat het volgens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 is toegestaan afsnijdsels op te slaan die zijn verkregen bij het versnijden of het uitbenen. Artikel 4, lid 4, moet aldus worden uitgelegd dat het verenigbaar is met artikel 6 van verordening nr. 1964/82. Ten slotte betwist zij de geldigheid van de 100-gram-regel, volgens welke afsnijdsels van minder dan 100 gram niet in aanmerking komen voor steun, op grond dat die regel niet alleen willekeurig is, maar de toepassing ervan ook in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht: zij was immers niet op de hoogte gebracht van de regel, aangezien de minister die niet vóór de inslag had vastgesteld, maar terwijl de inspecties werden verricht.

31 — In afwijking van artikel 2, lid 3, en van artikel 4, lid 1.

62. De minister is van mening dat, aangezien de gemeenschapswetgever de zinsnede „andere afvallen van de opmaak die bij het versnijden of het uitbenen zijn verkregen” in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 niet heeft gedefinieerd³², het volgens de rechtspraak van het Hof³³ aan hem als bevoegde nationale instantie stond om de toepassingsmodaliteiten van deze bepaling vast te stellen, en te bepalen dat de krachtens artikel 4, lid 4, van opslag uitgesloten magere stukken/afsnijdsels die waren met een gewicht van minder dan 100 gram.

63. In de eerste plaats ben ik van mening dat enige verduidelijking is vereist. Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 bepaalt wat niet mag worden opgeslagen. Niet alleen wordt de opslag van beenderen, pezen, kraakbeen en stukken vet verboden, maar eveneens van andere afvallen van de opmaak die bij het versnijden³⁴ of het uitbenen³⁵ zijn verkregen. Het verschil met

de eerder toepasselijke verordening (EEG) nr. 952/85³⁶ is duidelijk, aangezien de opslag van afsnijdsels volgens deze laatste niet was verboden: er was integendeel een verplichting in opgenomen (artikel 4, lid 1) dat alle bij het versnijden of het uitbenen verkregen vlees diende te worden opgeslagen.³⁷

64. De overeenkomst tussen de formulering van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 en die van artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82 is duidelijk. Er dient echter aan te worden herinnerd dat de twee stelsels — bijzondere uitvoerrestituties krachtens verordening nr. 1964/82 en steun voor de particuliere opslag krachtens verordening nr. 2675/88 — twee aparte wettelijke regelingen vormen met verschillende doelstellingen, ook al konden ten tijde van de feiten van het hoofdgeding de regeling voor bijzondere uitvoerrestituties en de regeling voor steun voor de particuliere opslag op hetzelfde geslachte dier worden toegepast.

65. De noodzakelijke verbinding tussen deze twee wettelijke stelsels kan worden gevonden in verordening nr. 2675/88 zelf,

32 — De soortgelijke zinsnede in artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82 is evenmin gedefinieerd.

33 — Hij beroept zich op de arresten van 8 juni 1994, *Ellinika Dimitriaka* (C-371/92, Jurispr. blz. I-2391, punten 23-25) en 19 november 1998, *Frankrijk/Commissie* (C-235/97, Jurispr. blz. I-7555, punt 76).

34 — Partijen gaan terecht unaniem ervan uit dat de zinsnede „from cutting for boning” in de Engelse versie van de verordening „from cutting or boning” moet luiden. Dat volgt uit een vergelijking met de andere taalversies (bijvoorbeeld de Franse, Duitse, Griekse en Italiaanse versie) en uit de doelstelling en de systematiek van de verordening.

35 — Verordening (EEG) nr. 2651/86 van de Commissie van 22 augustus 1986 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van volwassen runderen (PB L 241, blz. 14), die eerder van toepassing was, verbood op overeenkomstige wijze (artikel 4, lid 3, sub c) niet alleen de opslag van beenderen, pezen, kraakbeen en stukken vet, maar eveneens van andere afvallen van de opmaak die bij het uitbenen zijn verkregen.

36 — Verordening (EEG) nr. 952/85 van de Commissie van 11 april 1985 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van runderen (PB L 102, blz. 15).

37 — Zoals de minister opmerkt (punt 5.4 van zijn schriftelijke opmerkingen), bepaalde artikel 4, lid 3, van verordening nr. 952/85 dat de minimaal te behalen opbrengst voor de toekenning van steun voor de particuliere opslag 69 % bedroeg (69 kg uitgebeend vlees per 100 kg vlees met been), terwijl de maximumopbrengst 77 % bedroeg, waarbij de steun volledig zou worden uitgekeerd. Met artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2651/86, die was vastgesteld na het verbod van uitsluiting van bij het uitbenen van vlees verkregen afsnijdsels, werd de minimumopbrengst verlaagd tot 67 %, maar werd de maximumopbrengst gehandhaafd op 77 %. Zoals de minister stelt, werd bij verordening (EEG) nr. 2437/87 van de Commissie van 13 augustus 1987 (PB L 225, blz. 13) de maximumopbrengst verlaagd tot 75 %, echter niet dan na protesten van de betrokken handelaren, voor wie het naar eigen zeggen moeilijk was de maximumopbrengst van 77 % te bereiken.

maar ook in verordening nr. 565/80. Concreet moet artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 eveneens worden uitgelegd in het licht van artikel 6 van deze verordening, waarbij het (artikel 6, lid 1) is toegestaan producten die op grond van een contract voor particuliere opslag worden ingeslagen, onder de regeling te brengen van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80, dat wil zeggen een regeling van bijzondere uitvoerrestituties.³⁸ De logische conclusie hieruit is dat de regeling krachtens verordening nr. 1964/82 daar eveneens onder valt en dat het product dat krachtens verordening nr. 2675/88 mag worden opgeslagen hetzelfde is als het product dat krachtens verordening nr. 1964/82 mag worden uitgevoerd.

66. Bovendien dienen de contracten van particuliere opslag krachtens artikel 3, lid 2, sub d, van verordening nr. 1091/80 te voorzien in de verplichting voor de opslaghouders het product op te slaan in gemakkelijk te identificeren partijen met duidelijke vermelding van het gewicht en van de datum van inslag. Dat bevestigt dat de identiteit van het opgeslagen product een belangrijk criterium vormt voor het functioneren van het stelsel van steun voor de particuliere opslag.

67. Met andere woorden, bij artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2675/88, die is bekendgemaakt in het Publicatieblad van 30 augustus 1988 en op dezelfde dag in werking is getreden (artikel 14), is een

uitzondering op artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1091/80³⁹ vastgesteld, waarbij het verboden was dat tegelijkertijd voor dezelfde producten steun voor de particuliere opslag en een voorschot op de uitvoerrestituties werden betaald.⁴⁰ Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2675/88 bepaalde aldus dat onder een contract voor particuliere opslag opgeslagen rundvlees eveneens onder „het stelsel van douane-entrepots of vrije zones” kon worden geplaatst en in aanmerking kon komen voor een voorschot op bijzondere uitvoerrestituties als voorzien in artikel 5 van verordening nr. 565/80.⁴¹

68. Zoals de Commissie (punt 15 van haar schriftelijke opmerkingen) en de minister (punt 5.4 van zijn schriftelijke opmerkingen) terecht opmerken, volgt hieruit dat de term „afvallen” („scrap”) in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 logischerwijs dezelfde betekenis zou moeten hebben als de term „afvallen” („scrap”) in artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82.

69. Bovendien blijkt uit onderzoek van de andere vertalingen van de term „afvallen” („scrap”) in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 dat de gebruikte term

38 — Er is eveneens bepaald dat de lidstaten kunnen eisen dat de in het eerste lid bedoelde transacties tegelijkertijd beginnen.

39 — Zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2629/80 van de Commissie van 14 oktober 1980 (PB L 270, blz. 9).

40 — De cumulatie was oorspronkelijk toegestaan krachtens artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2267/84 van de Commissie van 31 juli 1984 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van runderen (PB L 208, blz. 31).

41 — Er dient te worden bedacht dat het huidige geschil de verrichtingen van HMIL betreft gedurende de periode van september tot december 1988.

dezelfde is als die in artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82.⁴²

halve dient verordening nr. 2675/88, die de lidstaten ter zake bindende regels oplegt⁴³, hoe dan ook te worden toegepast, zodat het de lidstaten niet vrijstaat te bepalen of afsnijdsels, hoe klein ook en ongeacht of ze al dan niet geschikt zijn voor menselijke consumptie, voor steun voor de particuliere opslag in aanmerking komen.

70. Het feit dat de twee bepalingen verschillende onderwerpen regelen, dient echter niet uit het oog te worden verloren. Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 beoogde afvallen uit te sluiten van de regeling voor de particuliere opslag, terwijl artikel 6, tweede alinea, van verordening nr. 1964/82 handelaren de keuze liet tussen het verhandelen van afvallen in de Gemeenschap en de uitvoer ervan in overeenstemming met de in de verordening opgenomen modaliteiten. Derhalve konden bij het versnijden of uitbenen verkregen afsnijdsels („trimmings”), hoe klein ook en ongeacht of ze al dan niet geschikt waren voor menselijke consumptie, niet worden opgeslagen en aldus in aanmerking komen voor de desbetreffende steun.

72. Wat de grief van HMIL betreft dat het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht zijn geschonden door de vaststelling van de 100-gram-regel tijdens de controleprocedure voor haar producten overeenkomstig de verordeningen nrs. 1964/82 en 2675/88, ben ik van mening dat er geen reden is op deze grief in te gaan, aangezien de Supreme Court het Hof dienaangaande geen vragen heeft gesteld. Het is derhalve aan de verwijzende rechter deze vragen te onderzoeken.

3) De vijfde vraag: de basiseenheid die in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling van de hoeveelheid onderzocht product die moet worden uitgesloten van de bijzondere uitvoerrestituties

71. Bovendien bevatte verordening nr. 2675/88 geen bepalingen die vergelijkbaar waren met die van de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1964/82, op grond waarvan de lidstaten uitvoeringsmaatregelen zouden hebben mogen vaststellen. Der-

73. De vijfde vraag, die uit drie onderdelen bestaat, heeft betrekking op de uitlegging van de verordeningen nrs. 1964/82, 565/80 en 3665/87 en meer in het bijzonder op de

42 — De term luidt in het Frans „chutes de parage”, in het Duits „anfallende Abschnitte”, in het Nederlands „afvallen”, in het Deens „afpuksning”, in het Spaans „caídos” en in het Portugees „aparas”. In het Italiaans wordt echter de term „ritagli di apprestamento” gebruikt, terwijl artikel 6 spreekt van „ritagli di pesatura”; het woord „ritagli” blijft overigens hetzelfde.

43 — Hierdoor onderscheidt mijn mening de onderhavige zaak zich van de zaak Ellinika Dimitriaka, aangehaald in voetnoot 33 (punten 23-25), waar bepalingen die voor de invoer van bepaalde categorieën landbouwproducten van kracht waren, naar analogie werden toegepast op restituties bij de uitvoer van identieke landbouwproducten naar derde landen. Zie eveneens punt 76 van arrest Frankrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 33, met betrekking tot de goedkeuring van EOGFL-rekeningen (restitutie bij uitvoer van smelthaas).

vraag wat de basiseenheid is die moet worden toegepast voor de vaststelling van de hoeveelheid onderzocht product die moet worden uitgesloten van de bijzondere uitvoerrestituties. Dat de vraag uiteenvalt in onderdelen, heeft hiermee te maken dat het antwoord kan verschillen naargelang van de aard van het in iedere verpakke-eenheid, in dit geval dozen, aangetroffen product.⁴⁴

a) De gestelde vragen

74. Volgens HMIL (punt 7.8.1 van haar schriftelijke opmerkingen) was de minister ten onrechte van mening dat alleen al de aanwezigheid van de geringste hoeveelheid niet-conform product⁴⁵ in een doos hem het recht gaf de gehele doos uit te sluiten. Een dergelijke benadering is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.⁴⁶ Bovendien is het ingevolge de bepalingen van verorde-ning nr. 1964/82 niet toegestaan volgens de regels verpakte stukken vlees uit te sluiten op grond dat een ander stuk vlees is aangetroffen dat niet voldoet aan de eisen van de communautaire regelgeving. Vol-gens HMIL is het het doel van de commu-nautaire wetgever dat wanneer afwijkingen worden geconstateerd, ten onrechte be-taalde bedragen dienen te worden terug-gevorderd; het uitsluiten van de hele inhoud

van dozen, zonder rekening te houden met het gewicht van het niet-conform product, is niet noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.

75. De minister is van mening dat wanneer een niet-conform product wordt aangetrof-fen in een doos, het op grond van verorde-ning nr. 565/80 van de Raad en de ver-ordeningen nrs. 2220/85 en 3665/87 van de Commissie is gerechtvaardigd dat de bevoegde instantie de volledige inhoud van de doos uitsluit op grond dat die niet voldoet aan de voorwaarden voor de toe-kenning van de bijzondere uitvoerrestitu-ties, en de zekerheid ten belope van het voorschot met betrekking tot die doos, vermeerderd met 20 %, verbeurd te ver-klaren.

b) Overtreding van de verplichtingen van de handelaar

76. De hierboven bedoelde constatering van een overtreding door een handelaar van de bepalingen van verordening nr. 1964/82⁴⁷ brengt de door de verorde-ningen nrs. 565/80, 2220/85 en 3665/87 gedetailleerd vastgestelde gevolgen teweeg. Ingevolge deze verordeningen kan de bevoegde instantie de volledige inhoud

44 — De verwijzende rechter wenst dus te vernemen in hoeverre het antwoord verschilt naargelang er sprake is van afsnijdels of stukken vet, die zijn opgerold in naborst, vang of dikke rib, of van niet afzonderlijk verpakte stukken vlees.

45 — Het ging om stukken vet, omdat zij van mening was dat er in de andere gevallen geen problemen waren met betrek-king tot verordening nr. 1964/82.

46 — HMIL betoogt dat het rechtszekerheidsbeginsel eveneens wordt geschonden omdat een dergelijke regel nergens in de toepasselijke verordeningen is te vinden en deze regel op HMIL is toegepast bij brief van de minister van 17 mei 1991.

47 — Er dient te worden opgemerkt dat het Hof in zijn arrest van 6 oktober 1993, Italië/Commissie (C-55/91, Jurispr. blz. I-4813), in het kader van de goedkeuring van EOGFL-rekeningen heeft geoordeeld dat de financiering door het EOGFL van door de nationale autoriteiten verrichte uitgaven, beheerst wordt door de regel dat enkel uitgaven die in overeenstemming met de gemeenschaps-regels zijn verricht, ten laste van de gemeenschapsbegro-tting komen. Zodra de Commissie dus ontdekt, dat een lidstaat bij de betalingen de gemeenschapsregels heeft geschonden, is zij verplicht de ingediende rekeningen te corrigeren (punt 67).

van de doos uitsluiten op grond dat zij niet voldoet aan de toekenningsvoorwaarden van de bijzondere uitvoerrestituties, en de inzake het voorschot met betrekking tot die doos gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %, verbeurd verklaren.

77. Bovendien diende, zoals hierboven uiteengezet, de omschrijving van de producten op de verklaring die de handelaar krachtens artikel 2 van verordening nr. 1964/82 vooraf moest indienen om bijzondere uitvoerrestituties te verkrijgen, overeen te komen met de in 1988 gebruikte nomenclatuur voor de bijzondere uitvoerrestituties voor producten die overeenkomstig die verordening werden uitgevoerd.⁴⁸ Wanneer het product als gevolg van de vastgestelde overtreding niet overeenkwam met de officiële nomenclatuur, kon de overtreding ook om die reden niet als van secundair belang worden beschouwd, zoals de Commissie terecht opmerkt (punt 16 van haar schriftelijke opmerkingen), te meer daar het geen vlees is dat in aanmerking zou kunnen komen voor bijzondere uitvoerrestituties volgens de voorwaarden van verordening nr. 1964/82.

c) Verbeurte van zekerheden

78. In 1988 vormden verordening nr. 565/80 van de Raad en de verordeningen nrs. 2220/85 en 3665/87 van de Commissie de rechtsgrondslag voor de vooruitbetaling van bijzondere uitvoerrestituties en

voor de modaliteiten voor het stellen en verbeuren van zekerheden.

79. Het grondbeginsel voor de vooruitbetaling van bijzondere uitvoerrestituties is te vinden in de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 565/80. Op grond van artikel 5 kan vooruitbetaling plaatsvinden op voorwaarde dat een zekerheid wordt gesteld teneinde de terugbetaling te garanderen van een bedrag dat gelijk is aan het uitbetaalde bedrag, verhoogd met een extra bedrag, dat in dit geval overeenkomstig verordening nr. 3665/87 20 % bedroeg.⁴⁹ Er werd bovendien bepaald (artikel 6 van verordening nr. 565/80) dat de zekerheid geheel of gedeeltelijk kon worden verbeurd, indien werd aangetoond dat er geen recht bestond op de uitvoerrestitutie of dat er recht op een restitutie van een lager bedrag bestond.

80. Verordening nr. 3665/87 van de Commissie stelde zeer gedetailleerde regels vast voor de bijzondere uitvoerrestituties, waarbij tot in het kleinste detail werd geregeld welke bewijsstukken de exporteur diende te overleggen teneinde aan te tonen dat hij er recht op had.⁵⁰

81. Zodra een voorschot is betaald op het gehele bedrag van de bijzondere uitvoerres-

48 — Zoals gesteld in voetnoot 23 is die nomenclatuur vastgesteld bij verordening nr. 3846/87.

49 — Zie artikel 33, lid 3, sub d, van verordening nr. 3665/87.

50 — In het bijzonder het bewijs van invoer in een derde land buiten de Gemeenschap (artikel 18).

titutie, die definitief kan worden uitbetaald op basis van de door de exporteur overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1964/82 overlegde verklaring, en aangezien is voorzien in terugvordering van het vooruitbetaalde bedrag wanneer de definitief verschuldigde restitutie lager is dan de vooruitbetaling, mag de bevoegde nationale instantie financiële correcties aanbrengen.⁵¹ Wanneer de betrokken handelaar/exporteur in geval van niet-nakoming van de op hem rustende verplichtingen niet aantoonst dat hij recht heeft op het gehele bedrag van de vooruitbetaalde bijzondere restituties, dan is de bevoegde interventieautoriteit, in het onderhavige geval de minister, verplicht de zekerheid verbeurd te verklaren tot een bedrag gelijk aan het verschil tussen het vooruitbetaalde bedrag en het bedrag van de bijzondere restitutie waarvan is aangetoond dat er recht op bestaat, verhoogd met 20 %, overeenkomstig artikel 33, lid 1⁵², en artikel 33, lid 3, sub d⁵³, van verordening nr. 3665/87.

d) Dozen als basiseenheid voor uitsluiting

82. In het onderhavige geval is de vraag aan de orde in hoeverre iedere doos moest of kon worden beschouwd als basiseenheid waarmee rekening moest worden gehouden voor de uitsluiting van het niet-toegelaten product.

83. Dienaangaande volstaat het op te merken dat overeenkomstig artikel 8, derde alinea, van verordening nr. 1964/82 „[d]e zakken, de dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, (...) door de bevoegde instanties [worden] verzegeld of gelood en op zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal moeten de gegevens, en met name het nettogewicht, de aard en het aantal stuks en een serienummer zijn aangebracht, waardoor het uitgebeend vlees kan worden geïdentificeerd”.

84. Naar mijn mening worden zakken, dozen of ander verpakkingsmateriaal waarin de delen zonder been worden verpakt, in artikel 8, derde alinea, als gelijkwaardige alternatieven genoemd; derhalve wordt de bevoegde nationale autoriteit bij de keuze daaruit een discretionaire bevoegdheid toegekend. Bijgevolg was het zonder meer mogelijk de doos als basiseenheid voor de uitsluiting van het onderzochte product te beschouwen.⁵⁴

51 — De minister stelt (punt 6.6 van zijn schriftelijke opmerkingen) dat wanneer de financiële correcties worden aangebracht voordat een besluit is genomen over de vraag of de exporteur (HMIL) recht heeft op de betaling van bijzondere uitvoerrestituties, deze correcties in feite overeenkomen met de schatting door de minister van het bedrag van de bijzondere uitvoerrestituties waarvan de exporteur (HMIL) niet kan aantonen dat hij er recht op heeft. Het was volgens de minister derhalve aan HMIL om aan te tonen dat zij recht had op bijzondere uitvoerrestituties voor alle gedeclareerde producten waarvoor voorschotten waren betaald.

52 — Artikel 33, lid 1, bepaalt dat wanneer voor de producten of goederen waarvoor de regeling van hoofdstuk 3 van titel 2 is toegepast, het recht op een restitutie en/of een monetair compenserend bedrag bewezen is, het betrokken bedrag met het vooruit betaalde bedrag moet worden verrekend. Wanneer voor de geëxporteerde hoeveelheid recht bestaat op een hoger bedrag dan het vooruit betaalde bedrag, moet het verschil aan de betrokkene worden betaald.

53 — Artikel 33, lid 3, sub d, bepaalt dat wanneer de in andere artikelen bepaalde termijnen in acht zijn genomen en het bedrag van de restitutie lager is dan het voorgeschoten bedrag van de restitutie, de verbeurde zekerheid gelijk is aan het verschil tussen het vooraf betaalde bedrag en het bedrag van de werkelijke restitutie, waarbij dit verschil met 20 % wordt verhoogd.

54 — Volgens de minister (punt 6.11 van zijn schriftelijke opmerkingen) bevatte iedere doos naborst en vang twee of drie afzonderlijk verpakte stukken.

e) Toepassing van het evenredigheidsbeginsel

85. Eveneens is de vraag aan de orde in hoeverre de zekerheid moet worden verbeurd voor de gehele doos, zoals de minister stelt, of slechts in verhouding tot de hoeveelheid niet-conform product in de doos, zoals de Commissie beweert (punt 17 van haar schriftelijke opmerkingen).⁵⁵

86. Naar mijn mening is de eerste oplossing juist. Zij is niet in tegenspraak met de overwegingen of het dictum van het arrest Gausepohl.⁵⁶ In deze zaak was de vraag aan de orde in hoeverre was voldaan aan de voorwaarde van verordening nr. 1964/82 dat de totale hoeveelheid door het uitbenen verkregen vlees moet worden uitgevoerd, nu een stuk van een achtervoet van 3,1 kilo ontbrak, dat echter afzonderlijk was verpakt, en of het ontbreken van dit stuk vlees leidde tot niet-uitkering van de bijzondere restituties voor de totale hoeveelheid uitgevoerde stukken. Het Hof oordeelde⁵⁷ dat het feit dat een miniem gedeelte van de totale hoeveelheid ontbrak, wegens het evenredigheidsbeginsel en wanneer geen sprake is van kwade trouw bij de handelaar, niet ertoe mag leiden dat de voorwaarde van uitvoer ten aanzien van het overige vlees werd geacht niet te zijn vervuld. Het Hof heeft, met andere woorden, aanvaard dat de verschuldigde resti-

tutie in verhouding tot de ernst van de overtreding wordt verlaagd; het concludeerde evenwel aldus omdat slechts een miniem deel van de totale hoeveelheid ontbrak en omdat er geen sprake was van kwade trouw bij de handelaar, dus van het oogmerk van fraude⁵⁸; in het tegenovergestelde geval zou het Hof namelijk ervan zijn uitgegaan dat de voorwaarde van uitvoer ten aanzien van de overige hoeveelheid vlees niet was vervuld. Het Hof koos met andere woorden voor die oplossing, omdat, gezien de stukken van het dossier, dwingende overwegingen van billijkheid zulks vereisten.⁵⁹

87. In het onderhavige geval vrees ik dat een flexibele oplossing geen op billijkheid gebaseerde „rechterlijke” oplossing of een „zeer uitzonderlijk correctief”⁶⁰ zou zijn, maar een doos van Pandora zou openen, in die zin dat daardoor onregelmatigheden werden toegestaan, omdat er, zoals de verwijzende rechter heeft gesteld, aanwijzingen zijn van een duurzame en welbewuste praktijk van de handelaar om, in strijd met het toepasselijke gemeenschapsrecht en de door de handelaar zelf ingediende verklaringen, in bepaalde fabrieken in dozen met bepaalde stukken uitgebeend vlees producten op te nemen die niet

55 — Volgens HMIL is de uitsluiting van een toegelaten product in een doos met een niet-conform product in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

56 — Aangehaald in voetnoot 27.

57 — Punt 19.

58 — Zie punt 19 van de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Gausepohl, aangehaald in voetnoot 27.

59 — Ibidem, punt 18.

60 — Volgens advocaat-generaal Darmon gebeurde dat in de zaak Gausepohl, aangehaald in voetnoot 27 (punt 20 van de conclusie).

afzonderlijk verpakt waren, maar in andere stukken vlees waren opgerold.⁶¹

4) De zesde vraag: de basiseenheid voor uitsluiting bij opslag

88. De zesde vraag, die twee onderdelen omvat, heeft betrekking op de basiseenheid voor uitsluiting bij de opslag van rundvlees, dat wil zeggen op de toepassing van verordeningen nrs. 2675/88 en 2220/85. De vraag is derhalve of die basiseenheid de doos kan zijn. De verdeling van de vraag in twee onderdelen houdt verband met de mogelijkheid dat het antwoord kan verschillen naargelang van de aard⁶² van het in iedere verpakkingseenheid, in dit geval dozen, aangetroffen product.

61 — Er dient te worden opgemerkt dat op 19 januari 1998 verordening (EG) nr. 2457/97 van de Commissie van 10 december 1997 betreffende het nemen van monsters in het kader van een fysieke controle op delen van rundvlees zonder been waarvoor uitvoerrestituties worden verleend (PB L 340, blz. 29), in werking is getreden. Artikel 3, lid 1, bepaalt:

„1. Om te controleren of aan de in artikel 1, onder a), bedoelde voorwaarden wordt voldaan [de verplichting om elk deel zonder been van onder meer productcode 0201 30 00 9100 afzonderlijk te verpakken], onderzoeken de douaneautoriteiten of alle delen in de eerste doos ook afzonderlijk zijn verpakt en of elke verpakking ten hoogste één deel bevat. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan, wordt het reservemonster op dezelfde manier onderzocht. Als in beide dozen samen slechts één deel wordt aangetroffen dat niet ook afzonderlijk is verpakt of als slechts één verpakking meer dan één deel bevat, wordt dit niet als een onregelmatigheid beschouwd en wordt de restitutie toegekend op voorwaarde dat aan alle andere vereisten is voldaan.

Als niet aan de in de vorige alinea bedoelde voorwaarden is voldaan, wordt de voor de partij verschuldigde restitutie berekend op basis van een gecorrigeerd gewicht. Dit gecorrigeerde gewicht wordt verkregen door het aangegeven nettogewicht te verminderen met een percentage dat de verhouding weergeeft tussen het gewicht van de niet-conforme delen en het totale nettogewicht van het monster”.

62 — Al naargelang het afsnijdsels of stukken vet betreft, die zijn opgerold in een stuk naborst, vang of dikke rib.

a) De toekenning van steun voor de particuliere opslag

89. Zoals ik in eerdere punten van mijn analyse heb gesteld, was de precieze identificatie van ieder opgeslagen stuk vlees, gezien de onderlinge afhankelijkheid van de twee regelingen — die voor de betaling van bijzondere uitvoerrestituties en die voor de steun voor de particuliere opslag — eveneens een fundamenteel element van de regeling voor de steun voor de particuliere opslag; een dergelijke identificatie was echter alleen mogelijk wanneer ieder stuk afzonderlijk was verpakt.

90. Daarbij komt dat krachtens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2675/88 (steun voor de) particuliere opslag slechts kan worden toegestaan voor vlees dat is ingedeeld volgens het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen zoals vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1208/81. Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1208/81, zoals gerectificeerd, bepaalt dat het geslachte dier, voor het constateren van de marktprijzen, wordt aangeboden „zonder zakvet”.

91. Bovendien mochten stukken vet volgens artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 niet worden opgeslagen. Met andere woorden, (zak)vet komt in geen geval in aanmerking voor steun voor de particuliere opslag.

92. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2675/88 bepaalt dat na drie maanden contractuele opslag op verzoek van de

opslaghouder een enkel voorschot op de steun mag worden uitgekeerd op voorwaarde dat de opslaghouder een zekerheid stelt die gelijk is aan het bedrag van het voorschot, vermeerderd met 20 %.

recht op het betaalde voorschot moeten aantonen; wanneer zij daarin niet slagen, is de bevoegde autoriteit verplicht dat bedrag terug te vorderen en, zo dit niet binnen 30 dagen is terugbetaald, de gestelde zekerheid verbeurd te verklaren.

93. Deze zekerheid was geregeld bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2675/88 en de reeds genoemde verordeningen nrs. 2220/85 en 3665/87. Artikel 10 van verordening nr. 2675/88 stelt het bedrag vast van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1091/80 bedoelde zekerheid; volgens deze laatste bepaling is de aanvraag om een contract te sluiten of de offerte voor een openbare inschrijving slechts ontvanke-lijk wanneer zij de in artikel 3, lid 1 en lid 2, bedoelde gegevens en verbintenissen bevat en het bewijs is geleverd dat een waarborg is gesteld.

94. Met betrekking tot voorschotten is in de artikelen 19, lid 1⁶³, en 29⁶⁴ van verordening nr. 2220/85 een systeem vastgelegd waarbij de handelaren hun definitieve

95. Wat contracten voor de particuliere opslag betreft, bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1091/80 dat, behalve in geval van *overmacht*, a) de waarborg wordt verbeurd in verhouding tot het ontbrekende deel van de overeengekomen hoeveelheid, wanneer minder dan 90 % van die hoeveelheid binnen de vastgestelde termijnen wordt ingeslagen en opgeslagen blijft gedurende de aangegeven opslagperiode, overeenkomstig artikel 3, lid 2, sub a, van deze verordening; b) de bevoegde instantie van de lidstaat, in geval van niet-nakoming van de in artikel 3, lid 2, sub b, c, d en e⁶⁵, genoemde verplichtingen, de waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd verklaart, naar gelang van de zwaarte van de inbreuk op het contract, en c) de waarborg geheel verbeurd wordt verklaard in geval van niet-nakoming van de andere verplichtingen.

63 — Concreet is bepaald dat de waarborg wordt vrijgegeven, wanneer a) is vastgesteld dat de betrokkene definitief recht heeft op het voorschot, of b) het voorschot, verhoogd met de in de specifieke communautaire regeling vastgestelde toeslag, is terugbetaald. Daarbij komt dat wanneer de uiterste termijn voor het leveren van het bewijs dat er definitief recht bestaat op het voorschot is verstreken zonder dat dit bewijs werd geleverd, de bevoegde autoriteit onmiddellijk de procedure van artikel 29 toepast. Voor zover de communautaire wetgeving daarin voorziet, kan bedoeld bewijs evenwel nog worden geleverd na de uiterste termijn, waarbij de zekerheid gedeeltelijk wordt terugbetaald.

64 — Dit artikel bepaalt, voor zover van belang voor het onderhavige geval, dat wanneer de bevoegde autoriteit kennis draagt van de elementen die tot volledige of gedeeltelijke verbeurde van de zekerheid leiden, zij onverwijld betaling eist van betrokkene van het bedrag van de verbeurde zekerheid, welke betaling dient te geschieden binnen een maximumtermijn van 30 dagen te rekenen vanaf de dag waarop de eis tot betaling is gedaan. Wanneer de betaling niet heeft plaatsgevonden binnen de voorgescreven termijn, moet de bevoegde autoriteit onverwijld van de in artikel 8, lid 1, sub b, bedoelde borg betaling eisen, waarbij een termijn wordt toegestaan van ten hoogste 30 dagen vanaf de dag van het verzoek om betaling.

96. Aangezien, zoals reeds gezegd, het verpakken van afsnijdsels of stukken vet in naborst, vang of dikke rib een ernstige inbreuk op de contractuele verplichtingen van de opslaghouder vormt, betekent die

65 — Contracten voor particuliere opslag verplichten de opslaghouder ertoe het interventiebureau waarmee het contract is gesloten tijdig voor de inslag dag en plaats van inslag en aard en hoeveelheid van het product dat zal worden ingeslagen mede te delen (artikel 3, lid 2, sub b), de op de inslag betrekking hebbende bewijsstukken zo spoedig mogelijk aan het interventiebureau toe te zenden (artikel 3, lid 2, sub c), het product op te slaan in gemakkelijk te identificeren partijen met duidelijke vermelding van het gewicht en van de datum van inslag (artikel 3, lid 2, sub d), en het interventiebureau gelegenheid te bieden om te allen tijde te controleren of alle in het contract opgenomen verplichtingen worden nagekomen (artikel 3, lid 2, sub e).

inbreuk tevens een schending van artikel 5, lid 2, sub c, van verordening nr. 1091/80, dat de rechtsgrondslag is voor de verbeurte van de gestelde zekerheid, vermeerderd met 20 %.

b) Basiseenheid voor uitsluiting

97. Wat de basiseenheid voor uitsluiting van voor opslag ongeschikte producten betreft, bepaalde artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2675/88 dat, in afwijking van artikel 2, lid 4, van verordening nr. 1091/80, producten die onder een contract voor particuliere opslag worden ingeslagen, onder de regeling van bijzondere uitvoerrestituties kunnen worden geplaatst, en artikel 6, lid 3, dat voor de toepassing van artikel 6, lid 1, wanneer een contract voor particuliere opslag wordt gesloten voor een hoeveelheid die uit meer dan één partij bestaat die op verschillende dagen worden ingeslagen, voor iedere partij een afzonderlijke vooruitbetalingsaangifte kan worden ingediend.

98. Krachtens artikel 6, lid 3, wordt eveneens een vooruitbetalingsaangifte⁶⁶ ingediend voor iedere partij op de dag van inslag in het pakhuis. Artikel 6, lid 3, laatste alinea, bepaalt bovendien dat als partij wordt aangemerkt „een op een bepaalde dag in het pakhuis ingeslagen hoeveelheid”.

⁶⁶ — Deze vooruitbetalingsaangifte wordt genoemd in artikel 25 van verordening nr. 3665/87; zie de rectificatie die is gepubliceerd in PB 1988, L 337, blz. 29.

99. Derhalve is de „partij” de basiseenheid voor uitsluiting van een product dat niet in aanmerking komt voor steun ingevolge verordening nr. 2675/88. Aangezien artikel 6, lid 3, echter moet worden uitgelegd in het licht van artikel 6, lid 1, kon de minister naar mijn mening terecht de opgeslagen doos met vlees en niet de „partij” als de basiseenheid voor uitsluiting van een niet voor steun in aanmerking komend product beschouwen, welke benadering duidelijk gunstiger is voor HMIL. Het stond de minister bijgevolg vrij de doos als de basiseenheid voor uitsluiting van bepaalde producten te kiezen, omdat die oplossing redelijk is en in overeenstemming met de toepasselijke verordeningen.

5) De laatste drie vragen: de basiseenheid voor de extrapolatie van de resultaten van een steekproefcontrole

100. De laatste drie vragen van de verwijzende rechter hebben betrekking op de uitlegging van de bepalingen zowel van de verordeningen nrs. 1964/82 en 2675/88 als van de verordeningen nrs. 565/80, 2220/85, 3665/87 en 1091/80; zij zijn erop gericht te vernemen aan de hand van welke referentie-eenheid de resultaten van een steekproefcontrole kunnen worden geëxtrapoleerd. De vragen gaan ervan uit dat er aanwijzingen zijn van een welbewuste en duurzame praktijk van HMIL om niet voor steun in aanmerking komende producten te verpakken door ze in bepaalde fabrieken op te rollen in bepaalde stukken rundvlees.

101. Ten eerste dient eraan te worden herinnerd dat volgens de verwijzende rechter de minister en de belastingdienst tussen april en september 1989 2 400 dozen uitgebeend rundvlees onderzochten dat in 1988 was gedeclareerd met het oog op de toekenning van bijzondere uitvoerrestituties en dat was opgeslagen onder het stelsel van steun voor de particuliere opslag.⁶⁷ Uit de inspecties bleek dat in zeven fabrieken van HMIL sommige van de onderzochte dozen stukken vlees bevatten die naar de mening van de minister niet afzonderlijk waren verpakt, alsmede vet (wat zakvet was), afvallen, en afsnijdsels die waren gerold in stukken vlees die naborst, vang en dikke rib worden genoemd. Ten slotte stelde de minister dat in vier van de betrokken fabrieken de hoeveelheid afvallen, afsnijdsels en niet afzonderlijk verpakte stukken uitzonderlijk hoog was.

102. HMIL stelt (punt 6.9.6 van haar schriftelijke opmerkingen) met een beroep op de uitspraak van de High Court dat de eenheid voor de extrapolatie van de resultaten van de steekproefcontrole het contract moet zijn, dat volgens de toepasselijke verordeningen de juridische eenheid is die voor elk concreet contract de uit de zekerheid voortvloeiende verplichtingen regelt. Het zou onjuist zijn zekerheden verbeurd te

verklaren die zijn gesteld voor contracten die helemaal niet zijn onderworpen aan een steekproefcontrole. De zelfstandigheid van ieder contract moet worden erkend en gerespecteerd.

103. Het uitgangspunt van de minister is de vaststelling van de verwijzende rechter dat er bepaalde aanwijzingen zouden zijn van een welbewuste en duurzame praktijk van HMIL om in bepaalde fabrieken dergelijke niet voor steun in aanmerking komende producten op te rollen in bepaalde stukken vlees. Hij stelt (punt 8.7 van zijn schriftelijke opmerkingen) dat indien de uitlegging van HMIL van de verordeningen nrs. 1964/82 en 2675/88 onjuist is, daaruit onvermijdelijk volgt dat er zich naar alle waarschijnlijkheid in alle fabrieken, in alle contracten en in alle verbintenissen in samenhang met uitvoerrestituties (Export Refund Bonds) een niet voor steun in aanmerking komend product bevindt. De minister concludeert (punt 8.8 van zijn opmerkingen) dat hij derhalve de resultaten van de steekproefcontrole kon extrapoleren naar de betrokken fabriek en zich niet behoefde te beperken tot extrapolatie binnen de grenzen van iedere verbintenis in samenhang met bijzondere uitvoerrestituties of ieder contract voor de particuliere opslag.⁶⁸

104. Het Hof heeft herhaaldelijk de mogelijkheid van extrapolatie aan de hand van

67 — De onderzochte dozen hadden betrekking op 67 van de 138 opslagcontracten, zoals de minister (punt 8.3 van zijn schriftelijke opmerkingen) en HMIL stellen, dat daaraan toevoegt (punt 2.6.2 van haar schriftelijke opmerkingen) dat 120 van de 363 contracten inzake de bijzondere uitvoerrestituties (Export Refund Bonds) waren onderzocht.

68 — Zoals de minister uiteenzet (punt 9.2 van zijn schriftelijke opmerkingen), worden de zekerheden gesteld om de correcte uitvoering te waarborgen van de door de handelaar gesloten contracten voor de particuliere opslag.

de resultaten van een steekproefcontrole aanvaard. Zo heeft het geoordeeld dat de Commissie zich mag baseren op de resultaten van een dergelijke controle, wanneer die op een voldoende betrouwbare wijze is uitgevoerd, en op het oordeel van deskundigen — dat wil zeggen wetenschappers met specialistische kennis waardoor zij in staat zijn de betrokken situatie volledig te beoordelen⁶⁹ — en dat zij op basis van die bevindingen een maatregel mocht treffen die betrekking had op een geheel⁷⁰, waar van enkele delen waren onderzocht.⁷¹

69 — Zie arrest van het Hof van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Jurispr. blz. I-5469), inzake de weigering van vrijstelling van douanerechten voor een in de Gemeenschap ingevoerd wetenschappelijk instrument op grond dat apparaten met een identieke wetenschappelijke waarde binnen de Gemeenschap bestonden. Na te hebben opgemerkt (punt 21) dat „[d]e Commissie heeft toegegeven, dat zij de adviezen van de groep van deskundigen steeds heeft opgevolgd, omdat zij geen andere bronnen van informatie over de betrokken apparaten bezit”, oordeelde het Hof (punt 22) dat „[o]nder deze omstandigheden (...) de groep van deskundigen haar taak slechts goed [kan] vervullen, indien zij is samengesteld uit personen die de vereiste technische kennis bezitten op de verschillende gebieden waarin de betrokken wetenschappelijke apparaten worden gebruikt, of indien de leden van deze groep worden geadviseerd door deskundigen die deze kennis bezitten”.

70 — Zie arrest van 9 augustus 1994, Duitsland/Commissie (C-413/92, Jurispr. blz. I-3781, punt 13), inzake het verlenen van steun voor de verwerking van ondermilk tot caseïne en caseïnaten. In die zaak oordeelde het Hof dat in het kader van de door het bevoegde nationale interventiebureau uit te oefenen controle het begrip „voortdurend toezicht” in de zin van artikel 3, lid 3, van verordening (EEG) nr. 756/70 van de Commissie van 24 april 1970 betreffende de steunverlening voor ondermilk die tot caseïne en caseïnaten is verwerkt (PB L 91, blz. 28), impliceert dat wanneer blijkens de officiële analyses een deel van de partijen die voldeden aan de interne controles van het verwerkingsbedrijf, in werkelijkheid niet in overeenstemming zijn met de vereisten van deze verordening en dus niet in aanmerking komen voor steun, de nationale instanties gehouden zijn over te gaan tot aanvullende controles, om na te gaan of de andere partijen waarvoor een steunaanvraag is ingediend, werkelijk in overeenstemming zijn met de vereisten van de verordening, dan wel tot een passende extrapolatie in overeenstemming met de waarschijnlijkheidswet.

71 — In zijn arrest van 20 mei 1992, Griekenland/Commissie (C-385/89, Jurispr. blz. I-3225), met betrekking tot de goedkeuring van EOGFL-rekeningen, heeft het Hof de geldigheid van de beslissing van de Commissie onderzocht, die zij had vastgesteld nadat steekproeven waren genomen; het Hof heeft geoordeeld dat „de Commissie weliswaar de verplichting heeft om geschikte en betrouwbare controlemethoden toe te passen, maar dat (...) het aan de verzoekende lidstaat staat om te bewijzen, dat de door de Commissie gebruikte methoden noch geschikt waren voor het soort te verrichten controle, noch betrouwbaar op het punt van de verkregen resultaten” (punt 25).

105. Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat de Commissie, bij gebreke van specifieke regels voor de wijze waarop steekproefcontroles worden uitgevoerd⁷², de controlemethoden mag toepassen die zij het meest geschikt acht⁷³, waar echter tegenover staat dat de gekozen methode betrouwbaar moet zijn.⁷⁴

106. Aangezien er volgens de verwijzende rechter bepaalde aanwijzingen waren van een welbewuste en duurzame praktijk van de handelaar, is het in het onderhavige

72 — Zie punten 33 en 35 van het arrest van 17 juli 1997, Affish (C-183/95, Jurispr. blz. I-4315), met betrekking tot de geldigheid van een invoerverbod voor visserijproducten uit een derde land, en punten 86 en volgende van mijn conclusie in die zaak.

73 — Teneinde het onderhavige geschil te beslechten is het nuttig te verwijzen naar de zaak Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 70. Daar heeft de Commissie uiteengezet, dat wanneer een onderneming een steunaanvraag voor honderd partijen indiende, die volgens de monsternemingen in het kader van de interne controles conform waren aan de vereisten van de verordening, en in het kader van de officiële controle tien monsters werden genomen door de administratie, waarvan één een onbevredigend resultaat opleverde, de Duitse autoriteiten dan enkel van steunverlening uitsloten de partij waarvan het monster een negatief resultaat had opgeleverd, en de steun aan de 99 resterende partijen handhaafde, ook al vertegenwoordigde het negatieve monster 10 % van de officiële monsternemingen. Bij een verschillend resultaat tussen de officiële controle en de interne controle, aldus de Commissie, hadden de Duitse autoriteiten echter moeten overgaan tot aanvullende laboratoriumcontroles of tot extrapolatie. Aangezien die autoriteiten geen van deze twee oplossingen hadden gekozen, heeft de Commissie zelf gezorgd voor de vereiste extrapolatie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL. Het Hof heeft (punten 11 en 12) het betoog van de Commissie aanvaard en geoordeeld (punt 13) dat aangezien 10 % van de partijen niet voldeed aan de vastgestelde vereisten, de Duitse autoriteiten hadden moeten overgaan tot extrapolatie van de resultaten, dan wel tot het controleren van extra partijen.

74 — Zie arrest van 10 oktober 1991, Petrucci en Longo (C-161/90 en C-162/90, Jurispr. blz. I-4845, punten 17 en 18), dat betrekking had op steekproefcontroles betreffende de organoleptische kenmerken van olijfolie.

geval naar mijn mening niet mogelijk de extrapolatie uitsluitend te beperken tot de dozen die onder een contract voor de opslag of een concrete verbintenis vallen, mits uiteraard de genomen steekproef als representatief kan worden beschouwd.

107. Aangezien bijgevolg is voldaan aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden, ben ik van mening dat het niet mogelijk is als een soort bescherming een beroep te doen op de zelfstandigheid van iedere overeenkomst inzake zekerheidsstelling, wat er in de praktijk op zou neerkomen dat de regels van het gemeenschapsrecht niet volledig zouden kunnen worden toegepast⁷⁵, doordat de extrapolatie werd beperkt tot een bepaald contract voor de particuliere opslag of een concrete verbintenis in samenhang met bijzondere uitvoerrestituties, en niet werd toegepast op een fabriek.

108. De bevoegde nationale instantie mag zich derhalve baseren op de resultaten van

een steekproefcontrole om daaruit conclusies te trekken voor de volledige productie van bepaalde stukken rundvlees, op voorwaarde dat de controles systematisch⁷⁶ worden uitgevoerd, de resultaten betrouwbaar zijn en er aanwijzingen zijn van een welbewuste en duurzame praktijk van de handelaar, zoals gesteld in de verwijzingsbeschikking.

75 — Er dient te worden opgemerkt dat verordening nr. 2457/97 van de Commissie onder meer is vastgesteld omdat „de monsterneming niet op dezelfde manier gebeurt in de verschillende lidstaten en dat de gevolgen die aan niet-nakoming van de verplichtingen moeten worden verbonden, beter in overeenstemming moeten worden gebracht met de ernst van de geconstateerde feiten” (vijfde overweging van de considerans). In artikel 2, lid 1 en lid 2, is bepaald dat het monster voor de fysieke controle uit twee volledige dozen bestaat die op twee verschillende plaatsen uit de partij worden genomen. De eerste doos is bestemd voor de instanties die met de controle zijn belast, de tweede wordt als reserve onder douanetoezicht geplaatst. Onder partij wordt verstaan de hoeveelheid producten waarvoor de verklaring als bedoeld in artikel 3, lid 1, of, alleen wat de opslag betreft, artikel 25, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3665/87, wordt aanvaard.

76 — In de zaak Italië/Commissie, aangehaald in voetnoot 47, heeft de Italiaanse regering in haar verzoekschrift in eerste instantie de rechtmatigheid en het stelselmatige karakter van de door de Commissie uitgevoerde controles en het gebruik van de extrapolatiemethode bestreden. Wat de eerste grief betreft, heeft het Hof in zijn arrest geoordeeld (punt 20) dat „(...) duidelijk uit het dossier [blijkt], dat de inspecteurs van de Commissie verificaties hebben verricht in vier regio's, waarop 68 % van de totaal gedeclareerde uitgaven betrekking hebben, en voorts de documenten betreffende drie andere regio's hebben bestudeerd. De verificaties betroffen dus 77 % van de Italiaanse productiezones die premies voor het fokken van schapen en geiten hebben ontvangen. Verder blijkt uit het dossier, dat de verificaties stelselmatig zijn verricht door verschillende documenten onderling te vergelijken en de door de Italiaanse autoriteiten toegepaste criteria en werkwijzen te onderzoeken”. Het Hof heeft daaraan toegevoegd (punt 21): „Uit een brief (...) van 22 september 1990 aan de Commissie blijkt ten slotte nog, dat de Italiaanse overheid zelf heeft erkend, dat de functionarissen van de Commissie bij de controle van de boekhouding van ondernemingen tekortkomingen hadden geconstateerd en op moeilijkheden waren gestuit.” Dat wil zeggen dat het Hof de rechtmatigheid heeft erkend van de financiële correcties door de Commissie op basis van extrapolatie van de door de inspecteurs van de Commissie verrichte controles, omdat die controles stelselmatig zijn verricht. Uit het voorgaande volgt dat (punt 22), aangezien de controles van de Commissie in de zeven regio's stelselmatig zijn geweest, „de resultaten ervan dus konden worden veralgemeend voor alle gecontroleerde regio's. Zoals opgemerkt in de voorgaande rechtsoverweging, zijn bij de meeste ondernemingen, waaronder die welke door de Italiaanse overheid zelf zijn gecontroleerd, tekortkomingen aan het licht gekomen, zodat er geen reden is om aan te nemen dat de bij de verificaties vastgestelde onregelmatigheden niet ook zijn begaan bij andere bedrijven in de betrokken regio's.” Het Hof oordeelde derhalve: „Waar de Commissie in de zeven Italiaanse regio's waar die controles zijn verricht, onregelmatigheden heeft vastgesteld, dient Italië aan te tonen, dat de Commissie bij de beoordeling van de daaraan te verbinden consequenties een fout heeft gemaakt” (punt 23). Zo heeft „de Italiaanse Republiek een dergelijke fout niet (...) aangetoond. Zij heeft immers slechts verklaard, dat de verificaties van de Commissie niets meer hebben opgeleverd dan eenvoudige, objectief onzekere aanwijzingen, zonder enige bewijswaarde met betrekking tot de door Italië verrichte betalingen” (punt 24).

VI — Conclusie

109. Met het oog op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging als volgt te antwoorden op de door de Supreme Court (Ierland) gestelde vragen:

- „1) Artikel 1, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 1964/82 van de Commissie van 20 juli 1982 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere restituties bij uitvoer van bepaalde soorten rundvlees zonder been, moet aldus worden uitgelegd dat stukken ontbeend vlees, ongeacht het gewicht ervan, afzonderlijk moeten worden verpakt om in aanmerking te komen voor bijzondere uitvoerrestituties.

- 2) De artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1964/82 moeten aldus worden uitgelegd dat de lidstaten stukken/afsnijdsels met een gewicht van minder dan 100 gram mogen uitsluiten van de bijzondere uitvoerrestituties, ongeacht of zij al dan niet geschikt zijn voor menselijke consumptie. De lidstaten dienen hoe dan ook de nodige maatregelen te nemen om elke mogelijkheid van vervanging van deze producten uit te sluiten, met name door identificatie ervan te waarborgen.

- 3) Artikel 6 van verordening nr. 1964/82 moet aldus worden uitgelegd dat bij het versnijden verkregen afsnijdsels/stukken ‚afvallen’ (‚scraps’) zijn en binnen de Gemeenschap kunnen worden verhandeld.

- 4) Artikel 4, lid 4, van verordening (EEG) nr. 2675/88 van de Commissie van 29 augustus 1988 inzake de toekenning van een vooraf forfaitair vastgesteld steunbedrag voor de particuliere opslag van hele geslachte dieren, halve geslachte dieren, achtervoeten en voorvoeten van volwassen mannelijke runderen, moet aldus worden uitgelegd dat afvallen („scraps”) of afsnijdsels („trimmings”, „trims”) niet in aanmerking komen voor steun voor de particuliere opslag, ongeacht of zij al dan niet geschikt zijn voor menselijke consumptie.
- 5) Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1964/82 moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de door de handelaar krachtens die bepaling aangegane verplichtingen met betrekking tot een hoeveelheid rundvlees waarvoor een voorschot op bijzondere uitvoerrestituties is betaald, zijn geschonden doordat afsnijdsels of stukken vet, die zijn opgerold in naborst, vang of dikke rib, of niet afzonderlijk verpakte stukken vlees zijn opgenomen in de dozen, de zekerheid die is gesteld voor het voorschot met betrekking tot die dozen — overeenkomstig de bepalingen van verordening (EEG) nr. 565/80 van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten, verordening (EEG) nr. 2220/85 van de Commissie van 22 juli 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake de regeling voor het stellen van zekerheden voor landbouwproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1181/87 van de Commissie van 29 april 1987, en verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, zoals gewijzigd en gerectificeerd bij verordening (EEG) nr. 3494/88 van de Commissie van 9 november 1988 en verordening (EEG) nr. 3993/88 van de Commissie van 21 december 1988 — met inbegrip van de toeslag van 20 %, volledig verbeurd moet worden geacht, wanneer er aanwijzingen zijn van een duurzame en welbewuste praktijk van de handelaar.
- 6) Artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2675/88 van de Commissie moet aldus worden uitgelegd dat bij schending van de verplichting om geen afsnijdsels op te slaan die zijn verkregen bij het versnijden van vlees waarvoor een voorschot op de steun voor de particuliere opslag is betaald, en bij schending van de verplichting om geen stukken vet op te slaan, de voor iedere doos gestelde zekerheid, overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub c, van verordening (EEG)

nr. 1091/80 van de Commissie van 2 mei 1980 houdende uitvoeringsbepalingen betreffende de toekenning van steun aan de particuliere opslag van rundvlees, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2826/82 van de Commissie van 22 oktober 1982, met inbegrip van de toeslag van 20 %, volledig wordt verbeurd, wanneer er aanwijzingen zijn van een duurzame en welbewuste praktijk van de handelaar.

- 7) De bepalingen van de verordeningen nrs. 1964/82 (artikel 1, eerste alinea, en artikel 2, lid 1), 2675/88 (artikel 4, lid 4), 565/80, 2220/85, 3665/87 en 1091/80 (artikel 5, lid 2, sub c) moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer functionarissen van een lidstaat systematisch representatieve steekproefcontroles uitvoeren van dozen rundvlees en aanwijzingen aantreffen van een duurzame en welbewuste praktijk van de handelaar, die bestaat in het plegen van onregelmatigheden zoals die volgens de verwijzende rechter in het onderhavige geval hebben plaatsgevonden, de betrokken lidstaat het recht heeft de resultaten van de controle te extrapoleren naar andere dozen dan die welke zijn onderzocht, met inbegrip van dozen die vallen onder andere contracten voor de particuliere opslag of andere verbintenissen in samenhang met bijzondere uitvoerrestituties.”