CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 24 januari 2002 [1]

1. Krachtens artikel 234 EG heeft het Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa (Portugal) verschillende vragen voorgelegd, die in een geding betreffende de verschuldigde douanerechten bij de invoer van kleurentelevisietoestellen uit Turkije zijn gerezen.

I — Rechtskader

A — *De Associatieovereenkomst EEG-Turkije en het aanvullend protocol*

2. De onderhavige zaak moet derhalve worden geplaatst in het kader van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: „Associatieovereenkomst"), die te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds (hierna: „overeenkomstsluitende partijen"). De Associatieovereenkomst is goedgekeurd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 houdende sluiting van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [2], en op 1 december 1964 in werking getreden.

3. De Associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2 tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, en omvat een voorbereidende fase, een overgangsfase en een definitieve fase.

4. De artikelen 22 en 23 van de Associatieovereenkomst voorzien in de instelling van een Associatieraad, bestaande uit leden van de regeringen van de lidstaten, de Raad en de Commissie enerzijds en uit leden van de Turkse regering anderzijds. De Associatieraad, die zich uitspreekt met eenparigheid van stemmen, is bevoegd tot het nemen van besluiten voor de verwezenlijking van de in genoemde overeenkomst vermelde doelstellingen. Artikel 25 verleent aan deze Associatieraad de bevoegdheid om elk geschil inzake de toepassing of uitlegging van de Overeenkomst, dat door ieder van de overeenkomstsluitende partijen kan worden voorgelegd, te beslechten of voor te leggen aan het Hof.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 1964, 217, blz. 3685.

5. Teneinde vast te stellen onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de in de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd, hebben de overeenkomstsluitende partijen op 23 november 1970 te Brussel een Aanvullend Protocol ondertekend. Dit protocol is goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 houdende sluiting van het Aanvullend Protocol alsmede van het Financieel Protocol welke op 23 november 1970 zijn ondertekend en zijn gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en betrekking hebbende op de voor de inwerkingtreding ervan te treffen maatregelen.[3] De bepalingen van dit protocol zijn blijven gelden tot 31 december 1995, de dag waarop de in de Associatieovereenkomst bedoelde definitieve fase in werking is getreden.

6. Volgens artikel 3, lid 1, zijn de bepalingen van het Aanvullend Protocol inzake de afschaffing van de douanerechten en kwantitatieve beperkingen (hierna: „preferentiële regeling") „eveneens van toepassing op in de Gemeenschap of in Turkije vervaardigde goederen waarin producten uit derde landen zijn verwerkt, die zich noch in de Gemeenschap noch in Turkije in het vrije verkeer bevonden". Er is evenwel bepaald, dat de toepassing van de preferentiële regeling op deze goederen afhankelijk is van een compenserende heffing in het land van uitvoer.

7. Op 29 december 1972 heeft de Associatieraad besluit nr. 5/72 betreffende de methoden van administratieve samenwerking ter toepassing van de artikelen 2 en 3 van het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van Ankara vastgesteld.[4] Volgens artikel 1 van dat besluit wordt de preferentiële regeling toegepast op vertoon van een bewijsstuk dat op verzoek van de exporteur door de douaneautoriteiten van Turkije of van een lidstaat is afgegeven. Voor goederen die rechtstreeks van Turkije naar een lidstaat worden vervoerd, is dat bewijsstuk het certificaat inzake goederenverkeer A.TR.1 (hierna: „A.TR.1-certificaat").

8. Ingevolge artikel 4, lid 2, mag dit certificaat „slechts worden geviseerd, indien het in aanmerking komt als bewijsstuk voor de toepassing van de in het Aanvullend Protocol bepaalde preferentiële regeling".[5]

B — *De gemeenschapsregeling betreffende het ontstaan van de douaneschuld, de nietnavordering, de terugbetaling of kwijtschelding van de douanerechten*

9. Artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld[6], luidt:

3 — PB L 293, blz. 1.

4 — PB 1973, L 59, blz. 74.

5 — Voor de douaneautoriteiten van het land van uitvoer, zie artikel 4, lid 1.

6 — PB L 201, blz. 15.

„Er ontstaat een douaneschuld bij invoer:

a) wanneer aan rechten bij invoer onderworpen goederen in het vrije verkeer worden gebracht [...]

[...]"

10. Artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1031/88 van de Raad van 18 april 1988 betreffende de vaststelling van de personen die gehouden zijn tot betaling van een douaneschuld [7], luidt:

„Wanneer een douaneschuld krachtens artikel 2, lid 1, sub a, [...] van verordening (EEG) nr. 2144/87 is ontstaan, geldt als persoon die gehouden is tot betaling van deze schuld, degene op wiens naam de aangifte dan wel enige andere handeling met dezelfde rechtsgevolgen is verricht.

[...]"

11. Artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide [8], luidt:

„Wanneer de bevoegde autoriteiten constateren dat het gehele of gedeeltelijke bedrag van de rechten bij invoer [...] dat wettelijk verschuldigd is [...] niet van de belastingschuldige is opgeëist, leiden zij een procedure in tot navordering van de niet-geheven rechten.

[...]"

12. Artikel 5, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1697/79 omschrijft de voorwaarden waaronder douanerechten niet worden nagevorderd. Zij luidt:

„De bevoegde autoriteiten behoeven niet over te gaan tot navordering van het bedrag

7 — PB L 102, blz. 5.

8 — PB L 197, blz. 1.

van de rechten bij invoer [...] dat niet is geheven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf die de belastingschuldige redelijkerwijze niet kon ontdekken, waarbij deze laatste zijnerzijds te goeder trouw heeft gehandeld en voldaan heeft aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte.

[...]"

13. Artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten [9], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986 [10], definieert de voorwaarden voor de kwijtschelding van douanerechten. Het bepaalt:

„Tot [...] kwijtschelding van invoerrechten kan worden overgegaan in [...] bijzondere situaties [...] die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de kant van de betrokkene inhouden.

[...]"

14. De verordeningen nrs. 1697/79 en 1430/79 zijn ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek [11] (hierna: „CDW"), dat in werking is getreden op 22 oktober 1992 en van toepassing is sinds 1 januari 1994 (artikelen 251 en 253).

15. Artikel 201 van het CDW luidt als volgt:

„1. Een douaneschuld bij invoer ontstaat:

a) wanneer aan rechten bij invoer onderworpen goederen in het vrije verkeer worden gebracht,

of

b) wanneer dergelijke goederen onder de regeling tijdelijke invoer met gedeeltelijke vrijstelling van de rechten bij invoer worden geplaatst.

9 — PB L 175, blz. 1.
10 — PB L 286, blz. 1.
11 — PB L 302, blz. 1.

2. [...]

3. Schuldenaar is de aangever. In geval van indirecte vertegenwoordiging is de persoon voor wiens rekening de douaneaangifte wordt gedaan, eveneens schuldenaar.

Wanneer een douaneaangifte voor een van de in lid 1 bedoelde regelingen is opgesteld op basis van gegevens die ertoe leiden dat de wettelijk verschuldigde rechten geheel of gedeeltelijk niet worden geheven, kunnen de personen die deze voor de opstelling van de aangifte benodigde gegevens hebben verstrekt, terwijl zij wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat die gegevens verkeerd waren, overeenkomstig de geldende nationale bepalingen eveneens als schuldenaar worden beschouwd."

16. Op dezelfde datum als het CDW, 1 januari 1994, is verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 [12], van toepassing geworden. De procedure met betrekking tot de niet-navordering van douanerechten is geregeld in de artikelen 868 en volgende. De procedure met betrekking tot de kwijtschelding van douanerechten is geregeld in de artikelen 877 en volgende. Ingevolge artikel 878, lid 1, dient door de belanghebbende voor elke kwijtschelding van douanerechten een specifiek verzoek te worden ingediend. Krachtens artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1430/79, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86, dient dit verzoek te worden ingediend vóór het verstrijken van een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten door de met de inning belaste autoriteit zijn geboekt. Deze termijn wordt herhaald in artikel 239, lid 2, van het CDW.

II — De feiten en de prejudiciële vragen

17. Volgens de verwijzingsbeschikking zijn de „met het oog op de prejudiciële verwijzing onder voorbehoud vastgestelde feiten" de volgende.

18. Op 20 juli 1992 deed verzoekster in het hoofdgeding, Ilumitrónica — Iluminaçao e Electrónica Lda (hierna: „Ilumitrónica") bij de Portugese douane aangifte van de invoer van een partij kleurentelevisietoestellen. De goederen gingen vergezeld van een A.TR.1-certificaat, zodat daarop overeenkomstig de Associatieovereenkomst en het Aanvullend Protocol, zoals geratificeerd door de Portugese Republiek bij besluit nr. 3/92 van 21 januari 1992, de preferentiële regeling van toepassing was.

19. Op 19 juli 1995 vorderde verweerder in het hoofdgeding in verband met deze invoer

12 — PB L 253, blz. 1.

van Ilumitrónica betaling van in totaal 7 534 264 PTE aan douanerechten.

20. Deze navordering geschiedde op aanwijzing van de diensten van de Commissie, die de Portugese douaneautoriteiten erop hadden gewezen, dat de goederen niet voldeden aan de voorwaarden voor toepassing van de preferentiële regeling. Naar aanleiding van klachten van producenten in de Gemeenschap had de Commissie een onderzoek ingesteld, waaruit haar diensten hadden opgemaakt dat de in Turkije geproduceerde kleurentelevisietoestellen onderdelen uit derde landen bevatten die niet in het vrije verkeer waren gebracht en dat bij de uitvoer naar de Gemeenschap over die onderdelen evenmin de compenserende heffing was toegepast.

21. Daar het Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa twijfelde over de uitlegging van de toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht, heeft het bij beschikking van 13 maart 2000 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vijf prejudiciële vragen gesteld:

„1. Kan van te goeder trouw en zorgvuldig handelende importeurs, die jarenlang aangifte deden zonder op de hoogte te zijn van onregelmatigheden die wel bekend waren bij zowel de Turkse als de communautaire autoriteiten, de betaling van een douaneschuld worden verlangd?

2. Moet het uitgesloten worden geacht dat de Turkse Staat aansprakelijk kan worden gesteld voor de betaling van de douaneschuld, wanneer het de Turkse autoriteiten bekend was dat de door hen geviseerde ATR-certificaten onjuiste gegevens bevatten?

3. Was de Commissie verplicht de marktdeelnemers in de Gemeenschap in te lichten, wanneer de diensten van de Commissie een vermoeden of kennis hadden van de in vraag 2 bedoelde handelwijze van de Turkse autoriteiten?

4. Sluit schending van deze eventuele verplichting de aansprakelijkheid uit van aangevers die jarenlang te goeder trouw hebben gehandeld bij de vaststelling van de inhoud van hun aangiften?

5. Kan de beschikking van de Commissie, en de op advies van deze laatste door de Portugese douaneautoriteiten genomen besluiten, om tot navordering van invoerrechten over te gaan zonder eerst de in de artikelen 22 en 25 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (ondertekend te Brussel op 23 november 1970) bedoelde procedure in te leiden, geldig worden geacht?"

Opmerkingen vooraf

22. De verwijzende rechter wenst met zijn vragen enerzijds een uitlegging van artikel 201, lid 3, van het CDW en anderzijds een beoordeling van de geldigheid van de beschikking van de Commissie te verkrijgen.

23. Dit tweede aspect is het voorwerp van de vijfde vraag, en ik zal het derhalve binnen dat kader bespreken.

24. Wat het eerste aspect betreft, dient te worden opgemerkt, zoals overigens de meeste deelnemers aan de procedure doen, dat deze bepaling ratione temporis niet toepasselijk is op de litigieuze invoer, met betrekking waartoe aangifte is gedaan op 20 juli 1992, dus vóór de inwerkingtreding van het CDW. De bedoelde bepaling is een regel van materieel recht en kan derhalve niet toepasselijk zijn op een aan zijn inwerkingtreding voorafgaande invoer. [13]

25. Er dient bovendien aan te worden herinnerd, zoals de Commissie doet, dat de vraag naar de belastingschuldige van de douaneschuld waarop deze bepaling betrekking heeft, in het onderhavige geval niet relevant is. In feite is zowel krachtens deze bepaling als overigens krachtens de ratione temporis toepasselijke voorafgaande bepaling van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1031/88, de voor de betaling van de douaneschuld verantwoordelijke persoon in ieder geval degene op wiens naam de douaneaangifte is verricht.

26. De omstandigheid dat deze persoon te goeder trouw heeft gehandeld en dat achteraf van hem rechten worden gevorderd welke hij dacht niet te moeten betalen, kan zijn hoedanigheid van belastingschuldige niet beïnvloeden.

27. De vraag of omstandigheden als de onderhavige ertoe kunnen leiden dat hij de gevorderde rechten niet behoeft te betalen, wordt immers beheerst door de bepalingen met betrekking tot de navordering. Bij de toepassing van deze bepalingen kunnen deze omstandigheden eventueel van invloed zijn op de uiteindelijke heffing van de rechten. Zij kunnen daarentegen de aanwijzing van de belastingschuldige door de douanewetgeving niet beïnvloeden.

28. De door de verwijzende rechter gestelde vragen, waarin artikel 201, lid 3, van het CDW overigens niet wordt vermeld, dienen derhalve te worden geacht betrekking te hebben op de regeling betreffende de navordering.

13 — Arrest van 17 juli 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, Jurispr. blz. I-4209, punt 25).

29. Wat dat betreft, dienen de derde en de vierde vraag gezamenlijk te worden onderzocht, omdat zij beide betrekking hebben op een mogelijke verplichting van de Commissie om de betrokken marktdeelnemers in te lichten.

III — De eerste prejudiciële vraag

30. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat de aan de marktdeelnemer verweten onregelmatigheid zowel bij de Commissie als bij de Turkse autoriteiten, maar niet bij de te goeder trouw zijnde en zorgvuldig handelende marktdeelnemer bekend was en jarenlang heeft voortgeduurd, van dien aard is dat de navordering van rechten bij invoer er onwettig door wordt.

31. De Portugese, de Nederlandse en de Franse regering en de Commissie zijn van mening dat de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden niet van invloed zijn op de identiteit van de belastingschuldige en de omvang van zijn verplichting.

32. De Nederlandse regering voegt daaraan toe dat, voorzover de eerste vraag betrekking zou hebben op de voorwaarden voor de navordering, opgemerkt dient te worden dat een bij de communautaire autoriteiten bekende onregelmatigheid in principe niet als fout kan worden gekwalificeerd. De navordering dient derhalve plaats te vinden. Voorzover de vraag op de kwijtschelding of terugbetaling van rechten betrekking heeft, behoeft zij niet te worden beantwoord omdat uit de beschikking niet blijkt dat een daartoe strekkend verzoek is ingediend.

33. Wat te denken van deze verschillende argumenten?

34. Er dient in de eerste plaats aan te worden herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof[14] blijkt dat, ook al bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 dat de nationale autoriteiten van navordering „kunnen" afzien, de belastingschuldige er recht op heeft dat niet tot navordering wordt overgegaan wanneer aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan.

35. Er moet aan drie cumulatieve voorwaarden zijn voldaan: de niet-heffing van de rechten moet zijn veroorzaakt door een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf; het moet voor de belastingschuldige te goeder trouw onmogelijk zijn geweest de vergissing te ontdekken, en aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte moet zijn voldaan.

14 — Arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost (314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 22).

36. Hoewel het, overeenkomstig de rechtspraak [15], aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of met inachtneming van de omstandigheden van het onderhavige geval aan de drie voorwaarden is voldaan, dienen nochtans de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

37. Het begrip „vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf", voorwerp van de eerste voorwaarde, moet worden uitgelegd in het licht van het doel van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79. Uit vaste rechtspraak blijkt dat deze bepaling beoogt het gewettigd vertrouwen van de belastingschuldige te beschermen. [16]

38. Er dienen bepaalde voorwaarden te zijn vervuld voordat de handelwijze van de bevoegde autoriteiten een gewettigd vertrouwen kunnen opwekken. Volgens het Hof „[volgt] uit de tekst zelf van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79, [...] dat het gewettigd vertrouwen van de belastingschuldige de in dat artikel voorziene bescherming slechts kan genieten, indien het de bevoegde autoriteiten ‚zelf' zijn die de grondslag hebben gecreëerd waarop het gewettigd vertrouwen van de belastingschuldige berustte. Dus enkel de vergissingen die aan een actieve gedraging van de bevoegde autoriteiten zijn toe te schrijven, geven recht op niet-navordering van douanerechten." [17] Een eenvoudige nalatigheid of verzuim van de administratie kan daarentegen in principe niet worden beschouwd als het innemen van een standpunt dat bij de importeur een gewettigd vertrouwen kan opwekken.

39. In het onderhavige geval dient derhalve te worden vastgesteld of de „bevoegde autoriteiten" een „vergissing" hebben begaan in de zin van de door mij aangehaalde rechtspraak.

40. Ik herinner er in dit verband aan dat uit de rechtspraak [18] blijkt, dat „bij gebreke van een nauwkeurige en uitputtende definitie van ‚de bevoegde autoriteiten' in verordening nr. 1679/79 [...] elke autoriteit die in het kader van zijn bevoegdheden gegevens verstrekt die in aanmerking worden genomen bij de navordering van douanerechten en bij de belastingschuldige dus het gewettigd vertrouwen kan opwekken, moet worden beschouwd als ‚bevoegde autoriteit' in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79. Dit geldt dus in het bijzonder voor de douaneautoriteiten van de lidstaat van uitvoer die optreden ten aanzien van de douaneverklaring."

41. In zijn arrest Kaufring e.a./Commissie [19], dat de kwijtschelding of terugbeta-

15 — Arrest van 12 december 1996, Olasagasti e.a. (C-47/95—C-50/95, C-60/95, C-81/95, C-92/95 en C-148/95, Jurispr. blz. I-6579, punten 33-35).

16 — Arrest van 14 mei 1996, Faroe Seafood e.a. (C-153/94 en C-204/94, Jurispr. blz. I-2465, punt 87).

17 — Zie arrest Faroe Seafood e.a., reeds aangehaald, punt 91, en arrest van 27 juni 1991, Mecanarte (C-348/89, Jurispr. blz. I-3277, punt 23).

18 — Zie arresten Faroe Seafood e.a., reeds aangehaald, punt 88, en Mecanarte, reeds aangehaald, punt 22.

19 — Arrest van 10 mei 2001 (T-186/97, T-187/97, T-190/97—T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97—T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 en T-147/99, Jurispr. blz. II-1337, punt 252).

ling van rechten op uit Turkije in andere lidstaten van de Europese Unie ingevoerde televisietoestellen betrof, heeft het Gerecht, verwijzend naar de door mij aangehaalde tekst, geoordeeld dat de Turkse douaneautoriteiten die de A.TR.1-certificaten hebben afgegeven op grond waarvan de invoer vrij van rechten heeft plaatsgehad, „bevoegde autoriteiten" in de zin van deze verordening zijn, en dat hetzelfde voor de centrale Turkse douaneautoriteiten geldt. Ik ben het eens met die zienswijze, aangezien wij te maken hebben met een Associatieovereenkomst welke (via het Aanvullend Protocol) grotendeels de tekst van het EEG-Verdrag heeft overgenomen.

42. Er dient evenwel onmiddellijk te worden opgemerkt, dat hieruit niet volgt dat de Turkse Republiek zich in alle opzichten in precies dezelfde situatie bevindt als een lidstaat van de Gemeenschap op dit moment.

43. Zo wordt in de laatste overweging van de considerans van besluit 5/72 van de Associatieraad, wat betreft het bewijs dat goederen in aanmerking komen voor de bij de Associatieovereenkomst ingestelde preferentiële regeling, uiteengezet dat het „dienstig is methoden vast te stellen die overeenkomen met die welke door de Gemeenschap tot aan het einde van de in artikel 8 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap voorziene overgangsperiode zijn toegepast."

44. Artikel 4, lid 2, van dat besluit bepaalt dat „[h]et certificaat inzake goederenverkeer A.TR.1 [...] slechts [mag] worden geviseerd, indien het in aanmerking komt als bewijsstuk voor de toepassing van de in het Aanvullend Protocol bepaalde preferentiële regeling." Uit deze tekst volgt dat de Turkse douaneautoriteiten verplicht zijn om voor alle goederen na te gaan of zij in aanmerking komen voor het A.TR.1.-certificaat.

45. Naar mijn mening volgt er eveneens uit, dat wanneer deze autoriteiten een certificaat viseren terwijl de goederen niet in aanmerking komen voor de preferentiële regeling, zij een vergissing in de zin van verordening nr. 1697/79 begaan.

46. Daarentegen stelt de Commissie, die evenals de andere partijen die opmerkingen hebben gemaakt, deze bepaling niet heeft aangevoerd, dat de bevoegde Turkse autoriteiten geen „actieve vergissing" hebben begaan, omdat genoemde autoriteiten door de exporteurs zijn misleid.

47. Zij baseert zich in dit verband op punt 92 van het arrest Faroe Seafood e.a., waar het Hof heeft geoordeeld dat de door artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 vastgestelde voorwaarden niet zijn vervuld wanneer „de bevoegde autoriteiten zijn misleid, inzonderheid met betrekking tot de oorsprong van de goederen, door onjuiste verklaringen van de exporteur waarvan zij de geldigheid niet behoeven te

controleren of beoordelen. In een dergelijk geval is het de belastingschuldige die het risico moet dragen dat voortvloeit uit een handelsdocument dat bij een latere controle vals blijkt te zijn."

48. Er dient evenwel aan te worden herinnerd dat het arrest Faroe Seafood e.a. ook nog een punt 95 bevat, dat luidt:

„Wanneer daarentegen de exporteur heeft verklaard dat de goederen van oorsprong uit de Faeroeer zijn, er daarbij op vertrouwend dat de bevoegde autoriteiten van de Faeroeer de facto alle voor de toepassing van de betrokken douaneregeling noodzakelijke feitelijke gegevens kenden, en wanneer deze autoriteiten desondanks geen enkel bezwaar hebben gemaakt met betrekking tot de verklaringen in de aangifte van de exporteur, zodat zij de Faeroeerse oorsprong van de goederen dus op basis van een onjuiste uitlegging van de oorsprongsregels hebben gecertificeerd, moet worden aangenomen dat de rechten bij de invoer van de goederen niet zijn geheven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf bij de aanvankelijke toepassing van de betrokken regeling. [...]"

49. Deze argumentatie is, mutatis mutandis, zeker toepasselijk in het hoofdgeding.

50. De Commissie verwijst vervolgens, zonder aanwijzingen te verstrekken waaruit kan worden geconcludeerd dat de exporteur waartoe Ilumitrónica zich heeft gewend de Turkse autoriteiten heeft misleid, naar een beschikking met referentie REM 14/96, welke zij op verzoek van de Duitse autoriteiten heeft gegeven in een zaak betreffende de terugbetaling van invoerrechten in een context die overeenkomt met die van het onderhavige geval. Zij heeft daar gesteld, dat de onjuistheid van de verklaring van de exporteur heeft geleid tot misleiding van de Turkse autoriteiten, waaraan dientengevolge geen actieve vergissing kon worden verweten.

51. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat deze beschikking door het Gerecht in zijn arrest Kaufring e.a./Commissie nietig is verklaard. Het Gerecht heeft geoordeeld, dat de enkele omstandigheid dat de exporteurs hebben bevestigd dat was voldaan aan de voorwaarden om onder de preferentiële regeling te vallen, op zich geen bewijs oplevert van misleiding van de Turkse douaneautoriteiten die de A.TR.1-certificaten hebben afgegeven.[20] Aangezien het Gerecht zich, wat dit betreft, op punt 95 van het arrest Faroe Seafood e.a. heeft gebaseerd, ben ik het eens met dit standpunt.

52. Ten slotte wordt het hoofdgeding door een zeer belangrijk aanvullend element gekarakteriseerd, dat niet aanwezig was in de zaak Faroe Seafood e.a. De Turkse autoriteiten hebben immers, zoals de Franse regering beklemtoont, pas in 1994, dus duidelijk na de litigieuze invoer, regel-

20 — Zie punt 249 van het arrest Kaufring e.a./Commissie, reeds aangehaald.

geving vastgesteld die voorziet in de inning van een compenserende heffing van het bij het relevante besluit van de Associatieraad vastgestelde niveau. De Turkse douaneautoriteiten konden derhalve niet onkundig zijn van het feit, dat de onderdelen die waren verwerkt in de televisietoestellen die voorwerp zijn van het onderhavige geding, niet aan de heffing konden zijn onderworpen.

53. Zij konden evenmin denken dat mogelijke onderdelen uit derde landen in Turkije reeds in het vrije verkeer waren gebracht, aangezien dat niet zou hebben kunnen geschieden zonder dat zij daarvan op de hoogte waren.

54. Het is zeker denkbaar dat de exporteur de Turkse autoriteiten in het onderhavige geval heeft misleid wat betreft de herkomst van de onderdelen die zijn verwerkt in de betrokken televisietoestellen. Er dient echter te worden opgemerkt, zoals de Franse regering [21] benadrukt, dat de Turkse autoriteiten een uitvoerstimuleringsprogramma hadden uitgewerkt, op grond waarvan onderdelen van oorsprong uit derde landen vrij van rechten konden worden ingevoerd, voorzover die onderdelen werden gemonteerd in goederen die vervolgens naar de Gemeenschap of naar derde landen werden uitgevoerd, natuurlijk zonder een uitvoerheffing te innen.

21 — In punt 244 van zijn arrest Kaufring e.a./Commissie heeft het Gerecht vastgesteld dat het bestaan van dat programma niet werd betwist.

55. Het is dus duidelijk dat de Turkse autoriteiten niet alleen globaal op de hoogte waren van het bestaan van handelsstromen die de invoer impliceerden van onderdelen uit derde landen, bestemd om te worden verwerkt in goederen die zouden worden uitgevoerd naar de Gemeenschap, maar deze transacties zelfs bevorderden. Het is derhalve niet zeer waarschijnlijk dat een bepaalde exporteur het nuttig heeft geoordeeld de autoriteiten te misleiden wat betreft de herkomst van de onderdelen van zijn televisietoestellen, te meer daar de van kracht zijnde Turkse regeling niet voorzag in de inning van een heffing.

56. Uit het voorgaande volgt dat men, om vast te stellen of er in het onderhavige geval een vergissing in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 is begaan, zich niet, zoals de Commissie, kan beperken, tot het aanvoeren van de mogelijkheid dat de onjuiste verklaringen van de exporteur de Turkse autoriteiten hebben kunnen misleiden. Het staat aan de nationale rechter om de gehele context van de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Associatieraad door de Turkse autoriteiten in aanmerking te nemen, zoals het Gerecht heeft gedaan en zoals de Franse regering voorstelt.

57. Ik merk in het voorbijgaan op, dat de verwijzende rechter lijkt in te stemmen met de analyse van de Franse regering, aangezien hij in de bewoordingen van de eerste en de tweede vraag zinspeelt op de omstandigheid dat de onregelmatigheid van de certificaten bij de Turkse autoriteiten bekend was.

58. Er dient nog iets te worden gezegd over het argument van de Nederlandse regering, dat deze omstandigheid het bestaan van een vergissing bij de bevoegde autoriteiten zou uitsluiten.

59. Het is juist, dat in de strikte betekenis van het woord, een gedraging met volledige kennis van zaken niet als een „vergissing" kan worden aangemerkt, aangezien de dader zich niet vergist. Het is echter tegenstrijdig om verordening nr. 1697/79 zo uit te leggen, dat een opzettelijk begane „vergissing" geen recht zou geven op niet-heffing. Het is immers van belang om het door genoemde verordening nagestreefde doel — de bescherming van het gewettigd vertrouwen — in gedachten te houden. Een marktdeelnemer mag er zeker op vertrouwen dat de bevoegde autoriteiten niet opzettelijk in strijd met de wetgeving handelen.

60. Uit het voorgaande volgt, dat een onregelmatigheid die niet alleen bij de bevoegde autoriteiten (in ruime zin) van het land van uitvoer bekend was, maar zelfs door hen werd bevorderd, in de zin van de arresten Faroe Seafood e.a. (punt 91) en Mecanarte (punt 23) moet worden beschouwd als een vergissing die is te wijten aan een actieve gedraging van de bevoegde autoriteiten, waardoor recht op niet-navordering van de douanerechten ontstaat.

61. Er moet echter nog een tweede voorwaarde zijn vervuld: „de belastingschuldige moet te goeder trouw gehandeld hebben, dat wil zeggen dat het hem redelijkerwijze onmogelijk moet zijn geweest de vergissing van de bevoegde autoriteiten te ontdekken". [22] Om te beoordelen of dat in het onderhavige geval zo is, dient de verwijzende rechter de precieze aard van de vergissing, de beroepservaring en de zorgvuldigheid van de belastingschuldige en de complexiteit van de betrokken regeling in aanmerking te nemen. [23]

62. Wat dat betreft, dient eraan te worden herinnerd dat volgens de rechtspraak de aard van de vergissing met name wordt beoordeeld aan de hand van het tijdsverloop gedurende hetwelk de autoriteiten in hun vergissing hebben volhard. [24] Zoals de Franse regering beklemtoont, zijn de twijfelachtige certificaten gedurende een periode van twintig jaar afgegeven.

63. Het is relevant om bovendien op te merken dat de betrokken regeling, welke in detail door de Franse regering en de Commissie is beschreven, objectief als complex kan worden aangemerkt.

64. Zo is het voor een marktdeelnemer niet voldoende om de artikelen 2 en 3 van het Aanvullend Protocol betreffende de preferentiële regeling te kennen. Hij moet eveneens op de hoogte zijn van de inhoud van

22 — Zie arrest Faroe Seafood e.a., reeds aangehaald, punt 83.

23 — Arrest van 4 mei 1993, Weis (C-292/91, Jurispr. blz. I-2219, punt 17).

24 — Arrest van 12 december 1996, Foods Import (C-38/95, Jurispr. blz. I-6543, punt 30).

de besluiten 2/72 en 3/72 van de Associatieraad, betreffende de toepassing van die bepalingen en met name het tarief van de compenserende heffing. Deze beide besluiten zijn, zoals de Franse regering, onweersproken door de Commissie, stelt, nooit bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*

65. De marktdeelnemers konden derhalve evenmin nagaan of de Turkse regeling met genoemde besluiten in overeenstemming was.

66. Er zou zeker kunnen worden aangevoerd, dat een zorgvuldige marktdeelnemer had kunnen opmerken dat de Turkse wetgeving niet voorzag in bepalingen met betrekking tot de inning van een compenserende heffing. Door het ontbreken van een bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van de besluiten 2/72 en 3/72, werd een dergelijke marktdeelnemer echter niet geacht te weten dat er een tarief voor die heffing was vastgesteld, en kon hij derhalve de afwezigheid van relevante Turkse bepalingen toeschrijven aan het feit dat dat tarief nog niet was vastgesteld.

67. Zoals de Franse regering opmerkt, lijkt het bovendien moeilijk een ondernemer zijn onwetendheid inzake de schending door de Turkse autoriteiten van hun verplichtingen te verwijten, wanneer de Commissie zelf, wier taak het was om de juiste tenuitvoerlegging van de overeenkomst te waarborgen en die beschikte over alle voor dat doel noodzakelijke middelen, er bijna twintig jaar over heeft gedaan om de niet-nakoming van het Aanvullend Protocol door de Republiek Turkije vast te stellen.

68. Wat deze voorwaarde betreft, kan derhalve worden geconcludeerd dat, behoudens bewijs van het tegendeel, de belastingschuldige te goeder trouw heeft gehandeld, dat wil zeggen dat hij de vergissing van de bevoegde autoriteiten redelijkerwijze niet kon ontdekken, aangezien een deel van de relevante bepalingen niet in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* is bekendgemaakt en niet in het recht van het geassocieerde land is omgezet.

69. Wat betreft de derde voorwaarde, dat aan alle geldende voorschriften inzake de douaneaangifte moet zijn voldaan, blijkt niet uit het dossier dat zij in het onderhavige geval litigieus is.

70. Een laatste opmerking is noodzakelijk. De meeste deelnemers aan de procedure hebben aangevoerd dat het onderhavige geval in ieder geval een „bijzondere situatie" in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 vormt, ook wanneer de door artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 gestelde voorwaarden niet zouden zijn vervuld. Hieruit volgt dat een kwijtschelding of een terugbetaling van de rechten gerechtvaardigd zou zijn.

71. Het is juist, dat het Hof in zijn arrest Hewlett Packard France [25] heeft geoordeeld dat „artikel 13 van verordening nr. 1430/79 en artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 hetzelfde doel hebben, te weten betaling achteraf van in- of uitvoerrechten te beperken tot de gevallen waarin een dergelijke betaling gerechtvaardigd is en verenigbaar met een zo fundamenteel beginsel als het vertrouwensbeginsel. Zo gezien komt de omstandigheid dat de vergissing kan worden ontdekt in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79, overeen met klaarblijkelijke nalatigheid of manipulatie in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1430/79, zodat de voorwaarden van deze bepaling van verordening nr. 1430/79 moeten worden beoordeeld in het licht van die van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79."

72. Het feit dat deze twee bepalingen hetzelfde doel hebben, neemt niet weg dat zij niettemin een verschillende strekking hebben.

73. Uit de vaste rechtspraak van het Hof [26] blijkt immers dat artikel 13 van verordening nr. 1430/79 een algemene billijkheidsclausule is, bedoeld om te voorkomen dat een ondernemer in een bijzondere situatie schade lijdt, die hij had kunnen vermijden wanneer die situatie zich niet had voorgedaan. Het doel van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 is daarentegen beperkter, hoewel deze bepaling naar mijn mening eveneens op billijkheidsoverwegingen berust. Het is bedoeld om een bepaald beginsel, namelijk de bescherming van het gewettigd vertrouwen, te waarborgen in bepaalde omstandigheden, te weten bij een vergissing van de administratie.

74. Het is derhalve logisch, dat het Hof in het arrest Hewlett Packard France heeft geoordeeld dat een situatie die geen „vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf" in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 is, toch onder het begrip „bijzondere situaties" in de zin van artikel 13 van verordening nr. 1430/97 zou kunnen vallen.

75. Men kan zich derhalve afvragen of het Hof, wanneer het zou oordelen dat in het onderhavige geval de voorwaarden voor de niet-navordering niet zijn vervuld, niet de vraag naar de toepasselijkheid van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 zou dienen te onderzoeken.

76. Er dient echter met de Nederlandse regering en de Commissie te worden vastgesteld dat er geen enkel verzoek om kwijtschelding of terugbetaling lijkt te zijn ingediend. Zowel uit artikel 239, lid 2, van het CDW als uit artikel 905, lid 1, van verordening nr. 2454/93 volgt echter dat de

25 — Arrest van 1 april 1993 (C-250/91, Jurispr. blz. I-1819, punt 46).

26 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 maart 1987, Cerealmangimi en Italgrani/Commissie (244/85 en 245/85, Jurispr. blz. 1303, punt 10).

kwijtschelding of de terugbetaling wordt toegestaan na een bij de douaneautoriteiten ingediend verzoek. Het is bijgevolg niet nodig om de vraag te bespreken, of de voorwaarden voor kwijtschelding of terugbetaling in het onderhavige geval zijn vervuld.

77. Op grond van bovenstaande overwegingen stel ik voor, de eerste prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Er is sprake van een ‚vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf', in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79, wanneer de bevoegde autoriteiten van het land van uitvoer opzettelijk en stelselmatig A.TR.1.-certificaten hebben geviseerd voor goederen die onderdelen bevatten die niet in het vrije verkeer waren gebracht in dat land en die niet waren onderworpen aan een compenserende heffing.

Behoudens bewijs van het tegendeel, heeft de belastingschuldige deze vergissing redelijkerwijze niet kunnen ontdekken, aangezien een deel van de relevante bepalingen niet was bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* en niet was uitgevoerd in het recht van het land van uitvoer."

IV — De tweede prejudiciële vraag

78. Deze vraag, waarmee de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen of de Turkse Staat voor de betaling van de douaneschuld aansprakelijk kan worden gesteld, kan op twee manieren worden uitgelegd.

79. Zij kan in de eerste plaats slaan op de bepaling van de belastingschuldige, in het geval dat aan de Turkse autoriteiten onjuiste gedragingen kunnen worden verweten. In de tweede plaats kan zij betrekking hebben op het meer algemene probleem van de aansprakelijkstelling van die autoriteiten voor deze gedragingen.

80. Deze twee aspecten van het probleem zullen achtereenvolgens worden besproken.

81. Wat het eerste aspect betreft, dient om te beginnen te worden opgemerkt dat zelfs een fout van de Turkse autoriteiten, gesteld dat die er zou zijn, de bepaling van de belastingschuldige niet zou beïnvloeden.

82. Krachtens het ten tijde van de feiten toepasselijke artikel 2 van verordening nr. 1031/88 wordt, zoals de Nederlandse

regering overigens in herinnering heeft gebracht, de aangever immers beschouwd als schuldenaar. In de verordening worden een aantal gevallen vermeld waarin een andere persoon als schuldenaar kan worden beschouwd, bijvoorbeeld wanneer de goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap zijn binnengebracht (artikel 3) of wanneer de goederen aan het douanetoezicht zijn onttrokken (artikel 4).

83. In alle gevallen is de belastingschuldige een „persoon" in de zin van verordening nr. 1031/88, dat in artikel 1 dit begrip definieert: het moet gaan om een natuurlijke persoon, of eventueel om een vereniging van personen.

84. Ik ben het eens met de analyse van de Nederlandse regering, dat het duidelijk is dat dit begrip niet de organen van een derde land kan omvatten. Het internationale recht staat de Gemeenschap immers niet toe, bij verordening hun aansprakelijkheid eenzijdig vast te stellen.

85. Ten slotte dient eraan te worden herinnerd, dat hierboven reeds is vastgesteld dat in het onderhavige geval de Turkse autoriteiten dienden te worden beschouwd als „bevoegde autoriteiten" in de zin van verordening nr. 1697/79, hetgeen noodzakelijkerwijs uitsluit dat zij eveneens belastingschuldige kunnen zijn.

86. Hieruit volgt dat, wat het antwoord op de gestelde vraag ook is, het noch invloed heeft op de identiteit van de belastingschuldige, noch, dientengevolge, op de mogelijkheid voor de Portugese autoriteiten om tot navordering over te gaan.

87. Wat betreft het tweede aspect waarover de door de verwijzende rechter gestelde vraag zou kunnen gaan, heeft de eventuele mogelijkheid voor genoemde belastingschuldige om zich te keren tegen degene die hij aansprakelijk acht voor zijn schade, geen invloed op de mogelijkheid voor de autoriteiten om tot navordering over te gaan.

88. Hieruit volgt dat de gestelde vraag, op deze wijze uitgelegd, niet relevant is voor het hoofdgeding, aangezien een mogelijke aansprakelijkheid van de Turkse autoriteiten in ieder geval geen enkele invloed heeft op de mogelijkheid om tot navordering bij de belastingschuldige over te gaan. Het is derhalve niet nodig de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

89. Subsidiair merk ik op, dat de mogelijkheid om de Turkse autoriteiten aansprakelijk te stellen, niet volgt uit de douanewetgeving van de Gemeenschap, of het nu gaat om verordening nr. 1031/88 dan wel om artikel 201, lid 3, van het CDW, waar zoals

gezegd de nationale rechter naar verwijst en die door de Portugese regering is geanalyseerd. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, is deze regeling niet bedoeld om de aansprakelijkheid van organen van een derde land vast te stellen.

90. Een andere vraag betreft de mogelijkheid om op grond van het Turkse recht een schadevergoeding te verkrijgen; het Hof is duidelijk niet bevoegd zich over deze vraag uit te spreken.

91. Ik wil tenslotte benadrukken dat het recht van de overeenkomstsluitende partijen om gebruik te maken van de in artikel 25 van de Associatieovereenkomst voorziene procedure om geschillen op te lossen, zeker de mogelijkheid biedt de vraag te onderzoeken of de Republiek Turkije jegens de andere partijen bij de Associatieovereenkomst een aansprakelijkheid aanvaardt. Dat recht heeft echter op geen enkele wijze invloed op de vaststelling van de belastingschuldige bij de toepassing van de communautaire douanewetgeving.

92. Om bovenstaande redenen stel ik voor, als volgt op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden:

„De gedragingen van de Turkse autoriteiten in een zaak als de onderhavige, zijn niet van invloed op de bepaling van de belastingschuldige."

V — De derde en de vierde prejudiciële vraag

93. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de Commissie verplicht is de marktdeelnemers in de Gemeenschap in te lichten wanneer haar diensten een vermoeden koesteren dat een A.TR.1.-certificaat onregelmatig is, en of de schending van deze verplichting de aansprakelijkheid van de aangever kan uitsluiten.

94. De Nederlandse regering, die zich op de rechtspraak van het Gerecht[27] beroept, stelt dat de Commissie verplicht is om tijdig doeltreffende controlemaatregelen te treffen om het hoofd te bieden aan de problemen die zij in het kader van de invoerregeling ontdekt. De Commissie dient, op grond van een algemene verplichting, de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen en de betrokken marktdeelnemers in algemene zin in te lichten, wanneer zij bij de toepassing van een invoerregeling algemene problemen constateert of vermoedt, die, wanneer zij niet op tijd door de betrokken marktdeelnemers worden ontdekt, deze laatsten blootstellen aan grote financiële risico's.

95. Zij concludeert dat de mogelijke nietnaleving door de Commissie van haar verplichtingen, onder de categorie „bijzon-

27 — Arresten van 19 februari 1998, Eyckeler & Malt/Commissie (T-42/96, Jurispr. blz. II-401), en 17 september 1998, Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie (T-50/96, Jurispr. blz. II-3773).

dere situaties" in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 valt en derhalve kwijtschelding of terugbetaling van de rechten rechtvaardigt. Zij erkent evenwel dat, zoals wij hebben gezien, in het onderhavige geval een daartoe strekkend verzoek niet lijkt te zijn ingediend.

96. De Portugese regering en de Commissie betwisten het bestaan van een dergelijke verplichting voor laatstgenoemde. De Commissie beroept zich met name op het arrest De Haan [28], waaruit naar analogie zou zijn af te leiden dat de Commissie, zelfs wanneer zij van een mogelijke fraude of onregelmatigheid met betrekking tot ATR-certificaten op de hoogte zou zijn gebracht, geenszins verplicht was de importeurs te waarschuwen dat zij douanerechten schuldig zouden kunnen worden ten gevolge van deze fraude of onregelmatigheid, zelfs al zou de betrokken importeur te goeder trouw hebben gehandeld.

97. De Commissie erkent subsidiair, dat in geval van schending van een dergelijke verplichting artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 toepasselijk zou zijn, maar herinnert eraan dat in het onderhavige geval een daartoe strekkend verzoek ontbreekt.

98. Er dient evenwel aan te worden herinnerd, dat de vragen van de verwijzende rechter binnen de context van de navordering moeten worden bezien. Het mogelijke bestaan van een verplichting van de Commissie, zou in dat kader in ieder geval slechts relevant zijn wanneer de schending ervan zou kunnen worden aangemerkt als een „vergissing" in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79.

99. Het lijkt er derhalve op, dat de verwijzende rechter met deze twee vragen wenst te vernemen of het feit dat de Commissie de marktdeelnemers in de Gemeenschap niet heeft ingelicht, een dergelijke „vergissing van de bevoegde autoriteiten" vormt.

100. Wat dat betreft, benadrukt de Commissie dat het Hof in het arrest De Haan heeft geoordeeld dat „wanneer de douaneautoriteiten in het belang van het onderzoek weloverwogen hebben nagelaten de aangever in kennis te stellen van een mogelijke fraude waarbij hij niet betrokken was", dit geen „vergissing van de bevoegde autoriteiten" vormt in de zin van deze bepaling.

101. Het ging echter om een situatie die verschilde van de onderhavige, aangezien het stilzwijgen van de douaneautoriteiten door de eisen van een lopend onderzoek werd gerechtvaardigd, terwijl in het onderhavige geval het stilzitten van de Commissie niet in een dergelijk kader lijkt te passen.

28 — Arrest van 7 september 1999 (C-61/98, Jurispr. blz. I-5003).

102. Moet genoemd stilzitten toch als een „vergissing" in de zin van verordening nr. 1697/79 worden beschouwd?

103. Er dient, wat dat betreft, aan te worden herinnerd dat deze bepaling de bescherming van het gewettigd vertrouwen tot doel heeft. Uit de eerder aangevoerde rechtspraak blijkt dat een gedraging van de autoriteiten slechts een gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan, wanneer het om een actieve vergissing gaat. Een dergelijk vertrouwen kan derhalve niet worden gebaseerd op het stilzitten van de autoriteiten, zelfs wanneer deze passiviteit — zoals in het onderhavige geval — op het eerste gezicht bijzonder laakbaar lijkt.

104. Overigens dient te worden opgemerkt dat het in vele gevallen waarin het Hof heeft geweigerd het bestaan van een „vergissing" of zelfs van een „bijzondere situatie" te erkennen, ging om de aanvaarding door de bevoegde autoriteit van de door de marktdeelnemer gevraagde behandeling, gevolgd — in voorkomend geval op grond van de resultaten van een controle achteraf — door een wijziging van het standpunt van de autoriteit.

105. Wanneer bijgevolg deze aanvankelijke aanvaarding door de bevoegde autoriteit geen „vergissing" vormt, valt helemaal moeilijk in te zien hoe een stilzwijgen als zodanig kan worden aangemerkt.

106. Ik wil bovendien benadrukken dat, zoals de zaak De Haan aantoont, het stilzwijgen van de autoriteiten door gegronde redenen, zoals het verloop van een onderzoek, kan worden gerechtvaardigd.

107. Hieruit volgt, dat zelfs te goeder trouw zijnde marktdeelnemers er niet op kunnen vertrouwen dat het feit dat de Commissie hen niet heeft ingelicht, een garantie van haar kant betekent dat er zich met betrekking tot de betrokken transacties geen enkel probleem voordoet.

108. Er dient derhalve te worden geconcludeerd, dat het feit dat de Commissie de betrokken marktdeelnemers, ook wanneer zij te goeder trouw waren, niet heeft ingelicht, geen „vergissing van de bevoegde autoriteiten" in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 vormt.

109. Uit hetgeen is opgemerkt naar aanleiding van de eerste vraag, volgt daarentegen dat de verwijzende rechter moet beoordelen of de vergissing van de Turkse autoriteiten door de marktdeelnemer kon worden ontdekt. Het is duidelijk, dat in dit verband het stilzwijgen van de Commissie relevant is, want indien zij de marktdeelnemers had ingelicht, quod non, hadden dezen niet meer kunnen stellen dat de vergissing niet kon worden ontdekt.

110. Volledigheidshalve dienen er nog twee opmerkingen te worden gemaakt.

111. Op de eerste plaats is het niet noodzakelijk de vraag te onderzoeken, of het stilzitten van de Commissie een „bijzondere situatie" vormt die de terugbetaling of de kwijtschelding van de rechten bij invoer mogelijk maakt, aangezien, zoals hierboven reeds is gesteld, geen daartoe strekkend verzoek lijkt te zijn ingediend.

112. Op de tweede plaats betekent het feit, dat het stilzitten van de Commissie geen actieve vergissing in de zin van verordening nr. 1697/79 vormt, niet dat haar gedraging boven alle kritiek verheven is, en laat het bijgevolg de vraag van een mogelijke aansprakelijkheid van de Commissie voor eventueel aan de marktdeelnemers toegebrachte schade, onbeantwoord.

113. De Commissie dient immers krachtens artikel 211 EG toe te zien op de toepassing van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst en de ingevolge daarvan genomen besluiten. Zij was derhalve met name verplicht, de juiste toepassing van de relevante bepalingen door de Turkse autoriteiten te verzekeren, hetgeen zij duidelijk heeft nagelaten, aangezien er bijna twintig jaar is verstreken voordat de Commissie maatregelen betreffende de problemen inzake de toepassing van het Aanvullend Protocol heeft getroffen.

114. Ik herinner er in dit kader aan dat, in punt 268 van het arrest Kaufring e.a./Commissie, het Gerecht heeft geoordeeld dat de „Commissie [is] tekortgeschoten in haar zorgvuldigheidsplicht doordat zij de importeurs in de Gemeenschap (met inbegrip van verzoeksters) niet onverwijld heeft ingelicht over de potentiële risico's die waren verbonden aan de invoer van kleurentelevisies uit Turkije."

115. Het Gerecht is in dat bij hem aanhangige geding echter tot die conclusie gekomen bij zijn onderzoek naar het bestaan van een „bijzondere situatie" in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79, een begrip ten aanzien waarvan het Hof, zoals wij hebben gezien, heeft geoordeeld dat het situaties die niet vallen onder de categorie „vergissingen" als bedoeld in verordening nr. 1697/79, kan omvatten. [29]

116. Met het oog op het voorgaande stel ik voor, op de derde en de vierde prejudiciële vraag als volgt te antwoorden:

„Het feit dat, wanneer de diensten van de Commissie vermoedens of kennis hadden van de door de Turkse autoriteiten gevolgde procedure, de Commissie de betrokken marktdeelnemers niet heeft ingelicht, kan geen ‚vergissing van de bevoegde autoriteiten' in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 vormen, en heeft derhalve geen invloed op de voor-

29 — Zie arrest Hewlett Packard France, reeds aangehaald.

waarden voor de niet-navordering. Een ingelichte marktdeelnemer zou zich daarentegen niet meer kunnen beroepen op het feit dat de vergissing van de bevoegde autoriteiten niet kan worden ontdekt."

VI — De vijfde prejudiciële vraag

117. De verwijzende rechter wenst te vernemen of, wat de Associatieovereenkomst betreft, de beschikking van de Commissie, en de „op advies van deze laatste" door de Portugese autoriteiten „genomen" besluiten, om tot navordering over te gaan zonder eerst de in de artikelen 22 en 25 van de Associatieovereenkomst bedoelde procedure in te leiden, geldig zijn.

118. De Franse en de Nederlandse regering, evenals de Commissie, beklemtonen dat het hier niet een „beschikking van de Commissie" betreft. De verwijzende rechter verschaft overigens geen enkele verduidelijking die het mogelijk maakt, de met de vraag bedoelde beschikking te identificeren.

119. De Portugese regering stelt, dat wat haar betreft het optreden van de Commissie gezien dient te worden binnen de context van de wederzijdse bijstand, zoals bedoeld in verordening (EEG) nr. 1468/81 van de Raad van 19 mei 1981.[30]

120. Uit de bewoordingen van de vijfde vraag blijkt dat zij zowel op de „beschikking van de Commissie" als op de besluiten van de nationale autoriteiten betrekking heeft.

121. De Commissie merkt met betrekking tot de beschikking terecht op, dat het a priori bijna alleen kan gaan om een beschikking betreffende een niet-navordering of een kwijtschelding of terugbetaling van rechten. Zij benadrukt echter dat zij in het geval van de onderneming Ilumitrónica geen enkele beschikking van dien aard heeft vastgesteld.

122. Er dient inderdaad te worden opgemerkt, dat niets in het verzoek om een prejudiciële beslissing het mogelijk maakt een dergelijke handeling te identificeren. De nationale rechter beperkt zich immers tot een verwijzing naar een „advies" van de Commissie en „aanwijzingen van de diensten van de Commissie", zonder meer gedetailleerde inlichtingen te verstrekken.

30 — Verordening betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 144, blz. 1).

123. Het is juist, dat het begrip beschikking materieel en niet formeel dient te worden onderzocht. Een handeling die „advies" wordt genoemd, kan derhalve zeer wel slechts de vorm van een advies hebben en in werkelijkheid, op grond van zijn inhoud, een beschikking vormen die rechtsgevolgen met zich kan meebrengen. De door de verwijzende rechter gebruikte formulering sluit in het onderhavige geval dus niet noodzakelijk het bestaan van een beschikking uit.

124. Het is eveneens waarschijnlijk dat, wanneer de douaneautoriteiten van de lidstaten van de diensten van de Commissie een bericht ontvangen dat hen wijst op een onregelmatigheid en de te treffen maatregelen ter beëindiging ervan, zij daar in het algemeen gevolg aan geven.

125. Desalniettemin vermeldt de verwijzende rechter geen enkele bindende beschikking die van de Commissie zelf afkomstig is (in tegenstelling tot de „aanwijzingen" die door haar diensten zijn verschaft) en waarvan de geldigheid van invloed zou kunnen zijn op het hoofdgeding. Het Hof kan zich derhalve niet uitspreken over dit eerste aspect van de vraag.

126. Wat betreft het tweede aspect van de vraag, heeft de Portugese regering uiteengezet dat de nationale autoriteiten, door de communautaire douanewetgeving stipt toe te passen, slechts in overeenstemming met hun verplichtingen hebben gehandeld.

127. Er dient echter te worden benadrukt dat, zelfs indien de nationale autoriteiten overeenkomstig de door hen aangevoerde verordening nr. 1468/81 hebben gehandeld, daaruit niet noodzakelijkerwijs volgt dat zij op die manier aan al hun verplichtingen hebben voldaan.

128. Het is immers vanzelfsprekend dat zij eveneens verplicht zijn zich aan de relevante bepalingen van de Associatieovereenkomst te houden. Zoals de verwijzende rechter vraagt, dient derhalve te worden onderzocht of deze bepalingen vereisen dat de Portugese autoriteiten, alvorens tot navordering over te gaan, de in de artikelen 22 en 25 van de Associatieovereenkomst bedoelde procedure inleiden.

129. Vooraf merk ik op dat dezelfde vraag rijst, zowel wat het optreden van de nationale autoriteiten als dat van de Commissie betreft.

130. Artikel 22 van de Associatieovereenkomst definieert de bevoegdheden van de Associatieraad, en artikel 25 beschrijft de procedure waarmee geschillen aanhangig kunnen worden gemaakt. Zoals de Commissie terecht opmerkt, wordt daarin bepaald dat „[i]edere Overeenkomstsluitende Partij [...] aan de Associatieraad elk geschil [*kan*] voorleggen inzake de toepassing of uitlegging van de Overeenkomst".

131. Het gaat derhalve ontegenzeglijk om een mogelijkheid, en uit deze bepaling kan dus niet een verplichting tot aanhangigmaking bij de Associatieraad worden afgeleid, zelfs in een geval als het onderhavige, waar de Portugese autoriteiten zijn overgegaan tot navordering van douanerechten op goederen die onder in het kader van de tenuitvoerlegging van de Associatieovereenkomst opgestelde voorwaarden zijn ingevoerd.

132. Deze conclusie is door de rechtspraak van het Hof bevestigd. Uit het voornoemde arrest Pascoal & Filhos blijkt immers dat, zelfs wanneer er een regeling is voor de beslechting van geschillen tussen de partijen bij een associatieovereenkomst, de autoriteiten van het land van invoer in ieder geval de mogelijkheid behouden, zich alleen op de resultaten van de controle baserend, tot navordering over te gaan, zonder verplicht te zijn een beroep op die regeling te doen. [31]

133. Het is juist dat, zoals de Commissie benadrukt, de betrokken controle in die zaak was uitgevoerd door de autoriteiten van het land van uitvoer, terwijl in het onderhavige geval de controle achteraf door de diensten van de Commissie is verricht ingevolge de toepasselijke communautaire wetgeving.

134. Ik deel echter de mening van de Commissie, dat er met het oog op deze redenering geen reden is om deze twee gevallen niet als analoog te beschouwen. Dit klemt te meer, aangezien in de zaak Pascoal & Filhos de controle achteraf in het land van uitvoer in samenwerking met de Commissie is geschied. Waarom de mogelijkheid voor de autoriteiten van het land van invoer om na een controle achteraf tot navordering over te gaan zonder een beroep te doen op de geschillenregeling, moet afhangen van de exacte mate waarin de Commissie respectievelijk de autoriteiten van het land van uitvoer, bij het verrichten van genoemde controle betrokken waren, valt immers niet in te zien.

135. Daarenboven dient te worden benadrukt dat artikel 25 van de Associatieovereenkomst beoogt de geschillen tussen de overeenkomstsluitende partijen te regelen. Een dergelijk geschil lijkt er in het onderhavige geval niet te zijn geweest. Uit de beschrijving door de Commissie van haar contacten met de Turkse autoriteiten, toen die uiteindelijk tot stand waren gebracht, en uit de reactie van laatstgenoemde op het resultaat van de onderzoeken van de Commissie, blijkt immers dat er noch over de conclusies van de Commissie, noch over de genomen maatregelen om de invordering van de bedoelde rechten te verzekeren, verschil van mening bestond.

136. Het bovenstaande in aanmerking nemend, stel ik voor, de vijfde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 22 en 25 van de Associatieovereenkomst verplichten noch de natio-

31 — Zie arrest Pascoal & Filhos, reeds aangehaald, punt 38.

nale douaneautoriteiten die optreden op advies van de Commissie, noch in voorkomend geval de Commissie, om vóór een navordering van invoerrechten eerst de in die artikelen voorziene procedure te volgen."

Conclusie

137. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa als volgt te beantwoorden:

Eerste vraag

„Er is sprake van een ‚vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf' in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide, wanneer de bevoegde autoriteiten van het land van uitvoer opzettelijk en stelselmatig A.TR.1.-certificaten hebben geviseerd voor goederen die onderdelen bevatten die niet in het vrije verkeer waren gebracht in dat land en die niet waren onderworpen aan een compenserende heffing.

Behoudens bewijs van het tegendeel, heeft de belastingschuldige deze vergissing redelijkerwijze niet kunnen ontdekken, aangezien een deel van de relevante bepalingen niet was bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* en niet was uitgevoerd in het recht van het land van uitvoer."

Tweede vraag

„De gedragingen van de Turkse autoriteiten in een zaak als de onderhavige, zijn niet van invloed op de bepaling van de belastingschuldige."

Derde en vierde vraag

„Het feit dat, wanneer de diensten van de Commissie vermoedens of kennis hadden van de door de Turkse autoriteiten gevolgde procedure, de Commissie de betrokken marktdeelnemers niet heeft ingelicht, kan geen ‚vergissing van de bevoegde autoriteiten' in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 vormen, en heeft derhalve geen invloed op de voorwaarden voor de niet-navordering. Een ingelichte marktdeelnemer zou zich daarentegen niet meer kunnen beroepen op het feit dat de vergissing van de bevoegde autoriteiten niet kon worden ontdekt."

Vijfde vraag

„De artikelen 22 en 25 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije verplichten noch de nationale douaneautoriteiten die optreden op advies van de Commissie, noch in voorkomend geval de Commissie, om vóór een navordering van invoerrechten eerst de in die artikelen voorziene procedure te volgen."