CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 16 OKTOBER 1980 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige prejudiciële zaak betreft een probleem op douanegebied, te weten de draagwijdte van de door het gemeenschapsrecht aan de nationale autoriteiten toegekende bevoegdheid om de oorsprong van ingevoerde goederen te controleren, wanneer voor die goederen een preferentiële tariefbehandeling is toegekend.

Ik zal een korte samenvatting geven van de feiten. Tussen 1971 en 1972 kende de Italiaanse douane voor verscheidene partijen door de firma Ciro Acampora uit Hong Kong ingevoerde transistorradio's tariefpreferenties toe, als in verordening nr. 1371/71 van de Raad van 30 juni 1971 voorzien voor bepaalde produkten van oorsprong uit ontwikkelingslanden. Na de invoer gelastten de Italiaanse douaneautoriteiten een controle van de echtheid van de door de importeur overgelegde certificaten van oorsprong, waarbij zij het ministerie van Industrie en Handel te Hong Kong verzochten deze te bevestigen. Het antwoord was negatief. Bijgevolg werd van de firma Acampora betaling van de niet geïnde douanerechten gevorderd.

De betrokken firma tekende daartegen verzet aan, betogende dat het besluit van de douane onwettig was omdat de oorsprong van de goederen was gecontroleerd nadat deze reeds waren ingeklaard en niet meer ter beschikking stonden van de importeur. Het verzet werd op 21 februari 1975 door het Tribunale te Genua gegrond verklaard, welke beslissing door de Corte di Appello te Genua op 13 juni 1977 werd bevestigd. Ik zou erop willen wijzen dat beide gerechtelijke autoriteiten hun uitspraak hoofdzakelijk hebben gebaseerd op Italiaans recht, met name artikel 164 van het bij koninklijk decreet nr. 65 van 13 februari 1896 goedgekeurde douanereglement (en de Testo Unico nr. 330 van 9 april 1911 betreffende de oplossing van geschillen in douanezaken), waaruit zij afleidden dat de douane de tariefindeling of de oorsprong van goederen alleen mag bestrijden zolang deze niet zijn ingeklaard (tenzij geen deugdelijke waarborg is gevraagd en gesteld). Volgens de Corte d'Appello te Genua mogen de communautaire voorschriften niet van dit beginsel afwijken en aldus de situatie van de importeur bemoeilijken, waar zij juist de handel, met name die met ontwikkelingslanden, beogen te vergemakkelijken.

In haar beroep tot cassatie heeft de Administratie der Staatsfinanciën beklemtoond, dat de controle a posteriori als bedoeld in artikel 13 van verordening nr. 1371/71 ook kan worden verlangd nadat op de ingevoerde waar de preferentiële tariefbehandeling van toepassing is verklaard en zonder dat enig voorbehoud is gemaakt. In het kader van deze procedure heeft de Corte Suprema di Cassazione het Hof bij beschikking van 27 juni 1979 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vraag voorgelegd:

1 — Vertaald uit het Italiaans.

„Kan de invoerende staat krachtens artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1371/71 van 30 juni 1971 — na onvoorwaardelijk de definitieve invoer van de goederen te hebben toegestaan en toepassing van de preferentiële tariefbehandeling voor produkten van oorsprong uit ontwikkelingslanden te hebben toegekend — het uitvoerende begunstigde land vragen het op dat goed betrekking hebbende certificaat van oorsprong ‚formulier A' te controleren, en, bij een eventuele negatieve uitslag van die controle, vervolgens betaling vorderen van de bij invoer niet geheven douanerechten?"

2. Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1371/71 van de Commissie bepaalt dat de „controle a posteriori" van de betrokken certificaten van oorsprong wordt verricht „bij wijze van steekproef ... en telkens wanneer de bevoegde douaneautoriteiten in de Gemeenschap gegronde twijfel koesteren ten aanzien van de echtheid van het document of de juistheid van de gegevens inzake de werkelijke oorsprong van de betrokken goederen of van sommige bestanddelen daarvan". Artikel 13, lid 2, bepaalt dat ter uitvoering van de bepalingen van lid 1, „de bevoegde douaneautoriteiten in de Gemeenschap het certificaat ... terug (zenden) aan de bevoegde regeringsinstanties van het begunstigde uitvoerende land, onder vermelding van de formele of materiële redenen die een onderzoek rechtvaardigen". Lid 2, laatste alinea, voegt daaraan toe dat indien zij „besluiten in afwachting van de resultaten van de controle de toepassing van de bepalingen betreffende de tariefpreferenties als bedoeld in artikel 1 uit te stellen, ... zij aan de importeur voor(stellen) de goederen vrij te geven onder voorbehoud van de noodzakelijk geachte conservatoire maatregelen".

Laatstgenoemde bepaling geeft in de ogen van de betrokken onderneming uitdrukking aan een beginsel, beantwoordend aan dat wat is erkend in de Italiaanse rechtspraak en volgens hetwelk de douaneadministratie, indien zij voornemens is de verklaring van de importeur te betwisten en een controle van de oorsprong van de goederen te gelasten, zij de import moet tegenhouden of haar althans alleen mag toelaten indien de nodige zekerheid is gesteld. Ter ondersteuning van deze stelling betoogt de firma Acampora dat de uitdrukking „controle a posteriori" in artikel 13, lid 1, moet worden uitgelegd als een controle volgend op de afgifte van het certificaat van oorsprong, en niet volgend op de inklaring. De controle zou moeten worden gelast „terwijl de goederen nog ter beschikking staan van de douane", dat wil zeggen voordat de preferentiële tariefbehandeling aan de importeur wordt toegekend.

Deze uitlegging vindt geen enkele steun in de bewoordingen van de onderhavige bepaling. Zij is in strijd met zowel de logica, de context van artikel 13 als het systeem van verordening nr. 1371/71.

Logisch gezien zou mijns inziens de uitdrukking „a posteriori" in Acampora's opvatting volkomen overbodig zijn: een controle van certificaten kan niet plaats vinden zolang deze niet zijn afgegeven en vertoond! Indien de auteurs van de verordening hebben willen preciseren dat de controle „posteriori" geschiedt, kan deze precisering niet worden verstaan als een bevestiging van hetgeen voor de hand ligt: dat de controle plaats vindt nadat het certificaat is afgegeven.

Met betrekking tot de context van artikel 13 wil ik erop wijzen, dat lid 2, laatste alinea — waarop Acampora zich beroept tot staving van haar bewering — enkel een hypothese vermeldt: die waarin de douaneautoriteiten besluiten de toepas-

sing van de bepalingen betreffende de tariefpreferenties te schorsen in afwachting van de resultaten van de controle van het certificaat. De hypothetische formulering van deze alinea toont aan dat ook de tegenovergestelde mogelijkheid blijft bestaan. De douaneautoriteiten hebben de mogelijkheid de toekenning van de tariefpreferenties *niet* uit te stellen in afwachting van de resultaten van de controle (met andere woorden, het feit dat die resultaten nog onbekend zijn of dat het zelfs onzeker is of een controle zal plaatsvinden, sluit de inklaring niet uit). Uit de enkele lezing van artikel 6 blijkt dat deze hypothese de normale is. Dat artikel bepaalt immers dat op produkten van oorsprong in de zin van deze verordening in de Gemeenschap de bepalingen betreffende de tariefpreferenties worden toegepast na enkele overlegging van een certificaat van oorsprong, geviseerd door de autoriteiten van het uitvoerende begunstigde land. Dit artikel voegt daaraan toe: „mits dit land de Gemeenschap, door tussenkomst van de douaneadministraties van de Lid-Staten, bijstand verleent bij het controleren van de echtheid en de juistheid van de certificaten". Het normale stelsel is derhalve duidelijk: de goederen worden ingevoerd en ingeklaard op basis van het bijgaande certificaat, met toepassing van de bij de verordening ingevoerde preferentiële regeling; de controle van het certificaat kan eventueel nadien („a posteriori"), dat wil zeggen na de inklaring, worden verlangd en uitgevoerd. De bepaling van artikel 13, laatste alinea, vormt een uitzondering op deze regel.

Wanneer kan een controle a posteriori plaatsvinden? Luidens artikel 13, lid 1, bij wijze van steekproef en telkens wanneer de bevoegde douaneautoriteiten „gegronde twijfel koesteren" ten aanzien van de echtheid van het document of de juistheid van zijn inhoud. Opgemerkt moet worden dat beide controlemogelijkheden „a posteriori" zijn. In beide gevallen moet derhalve ervan worden uitgegaan, dat het voordeel van de tariefpreferentie de importeur reeds krachtens genoemd artikel 6 is toegekend. Logischerwijze moet echter worden aangenomen dat het uitzonderingsgeval waarin de toekenning van de tariefpreferentie wordt uitgesteld (artikel 13, laatste alinea), zich slechts kan voordoen wanneer niet alleen ernstige twijfel bestaat ten aanzien van de echtheid of de juistheid van het certificaat, maar die twijfel bovendien is gerezen op het moment waarop het certificaat aan de douaneautoriteiten is overgelegd. Daarentegen zou een afwijking van het beginsel van artikel 6 geenszins gerechtvaardigd zijn in het geval van een eenvoudige controle bij wijze van steekproef. Men kan zelfs stellen dat een controle bij wijze van steekproef — naar haar aard onregelmatig en toevallig — op de veronderstelling berust dat de tariefpreferentie wordt toegekend aan alle importeurs die een certificaat van oorsprong overleggen, behoudens de controle „a posteriori". Anders zou het immers volkomen arbitrair zijn, bepaalde goederen in afwachting van de resultaten van de controle te blokkeren en andere in te klaren, enkel bij wijze van steekproef en zulks terwijl de betrokken certificaten geen bijzondere twijfel doen rijzen.

3. In het systeem van verordening nr. 1371/71 dient voorts rekening te worden gehouden met artikel 30, dat elementen bevat die mijn uitlegging van het begrip „controle a posteriori" kunnen steunen. Artikel 30, tweede alinea, bepaalt immers dat *voor de controle a posteriori* van de certificaten van oorsprong formulier A ... de uitvoerdocumenten of de kopieën van de certificaten die deze vervangen gedurende twee jaar door de bevoegde

regeringsinstantie van het begunstigde uitvoerende land (moeten) worden bewaard." Deze bepaling moet ongetwijfeld voor de douaneautoriteiten van de Lid-Staten de mogelijkheid openen, controles „a posteriori" te verrichten gedurende twee jaar na de afgifte van het certificaat van oorsprong. Dat dit inderdaad zo is, volgt ook uit artikel 30, eerste alinea, bepalende dat „wanneer overeenkomstig de bepalingen van artikel 13 van titel I een verzoek om controle a posteriori is gedaan, ... deze controle (wordt) verricht en ... de resultaten hiervan uiterlijk binnen 3 maanden ter kennis van de bevoegde douaneautoriteiten in de Gemeenschap (worden) gebracht". De autoriteiten van het uitvoerende land beschikken derhalve over een korte termijn om de controle uit te voeren, en deze termijn begint te lopen vanaf het moment waarop zij van de douaneautoriteiten van de Gemeenschap een verzoek om controle ontvangen. Indien de controle op het moment van de invoer zelf moest worden verlangd (en de inklaring van de goederen aldus werd uitgesteld), zou er geen reden zijn voor te schrijven, dat de certificaten van oorsprong gedurende meer dan drie maanden na de invoer moeten worden bewaard. *A contrario:* de verplichting om de certificaten van oorsprong gedurende twee jaar te bewaren, bevestigt dat de controle a posteriori gedurende bepaalde tijd na de invoer van de goederen kan worden gevraagd.

4. De firma Acampora probeert het resultaat van de logische, letterlijke en systematische uitlegging van de hierboven onderzochte bepalingen te ontkrachten, met het betoog dat de verwachtingen van de importeur te goeder trouw moeten worden beschermd. Zij betoogt in hoofdzaak dat wanneer de douaneadministratie de invoer zonder specifiek voorbehoud heeft toegestaan, zij daarmee reeds bij de importeur een gewettigd vertrouwen heeft opgewekt ten aanzien van het regelmatige en definitieve karakter van de inklaring. Dit betekent dat zij hem geen onvoorziene lasten mag opleggen door vervolgens een controle te gelasten.

Het eerste en fundamentele bezwaar tegen deze stelling is, dat bij de importeur geen enkel gewettigd vertrouwen kan ontstaan waar het gaat om een regeling, die de douaneautoriteiten duidelijk de mogelijkheid biedt controles „a posteriori" te gelasten, in het bijzonder bij wijze van steekproef. De administratie die deze regeling toepast en overgaat tot inklaring van de goederen, kan daarmee niet bij de importeur het vertrouwen opwekken dat de toekenning van de tariefpreferentie voortaan definitief is ongeacht de echtheid van het certificaat van oorsprong. Dit volgt uit de enkele omstandigheid dat een controle van die echtheid in de verordening op algemene wijze uitdrukkelijk is voorbehouden, zodat een bijzonder voorbehoud overbodig is.

In de tweede plaats, en ook hier denk ik in het bijzonder aan de controle bij wijze van steekproef, zie ik niet in welk belang de importeur zou kunnen hebben bij een dergelijk voorbehoud van de administratie, met andere woorden in hoeverre zijn commerciële activiteiten daardoor zouden worden beïnvloed. Indien de importeur te goeder trouw is, en derhalve in de overtuiging verkeert dat zijn operatie volkomen regelmatig is, zal hij zich tegenover de douaneautoriteiten niet anders gedragen al naar gelang die autoriteiten al dan niet een bijzonder voorbehoud hebben gemaakt.

De importeur zal wellicht op moeilijkheden stuiten wanneer hij eventueel zijn rechtsvoorganger aanspreekt die het certificaat van oorsprong heeft vervalst. Maar de Gemeenschap heeft hem kenne-

lijk niet tegen dergelijke bezwaren willen beschermen of hem zelfs willen onttrekken aan de nadelige gevolgen van door zijn leveranciers begane onjuistheden bij de verklaring van de oorsprong van de goederen. De geldelijke last van een door derden tegenover de importeur gepleegde fraude dient zeker niet door de Gemeenschap te worden gedragen, terwijl hierbij geen belang toekomt aan de vraag, of de douaneautoriteiten de importeur al dan niet hebben gewaarschuwd voor een eventuele latere controle van het certificaat van oorsprong.

5. Op grond van het vorenoverwogene concludeer ik dat het Hof in antwoord op de door de Italiaanse Corte Supreme di Cassazione bij beschikking van 27 juni 1979 gestelde vraag voor recht verklare:

„Krachtens artikel 13 van verordening (EEG) nr. 1371/71 van 30 juni 1971 mogen de nationale douaneautoriteiten controles van de juistheid van certificaten van oorsprong gelasten, na de invoer van goederen die zonder uitdrukkelijk voorbehoud zijn toegelaten tot de preferentiële tariefbehandeling, door de Gemeenschap toegekend aan produkten van oorsprong uit ontwikkelingslanden, en zulks met dien verstande dat alle mogelijke gevolgen van dergelijke controles ten laste komen van de invoerende onderneming."