CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 7 juni 2007 [1]

I — Inleiding

1. De Commissione tributaria regionale di Genova (Italië) wenst van het Hof te vernemen of de artikelen 216 en 220 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek [2] kunnen worden toegepast wanneer in het kader van een regeling actief veredelingsverkeer communautaire goederen eerder zijn uitgevoerd naar een derde land waarmee een overeenkomst is gesloten die een verbod op teruggave bevat.

2. Het geschil dat aan deze zaak ten grondslag ligt, gaat over de douanerechten die de douane van Genua van de vennootschap Agrover Srl (hierna: „Agrover") vordert in verband met transacties waarbij in het kader van een regeling actieve veredeling volwitte rijst van oorsprong uit de Gemeenschap is uitgevoerd naar Hongarije — dat destijds met de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten verbonden was door een overeenkomst die een verbod op teruggave bevatte — en daarna met vrijstelling van douanerechten eenzelfde hoeveelheid gedopte rijst is ingevoerd uit Thailand.

II — Rechtskader

A — *CDW* [3]

3. Artikel 114 luidt:

„1. Onverminderd artikel 115, kunnen in het douanegebied van de Gemeenschap onder de regeling actieve veredeling de volgende

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 302, blz. 1; hierna: „CDW".

3 — De latere wijzigingen van het CDW betreffen niet de hier aangehaalde passages.

goederen een of meer veredelingshandelingen ondergaan:

a) niet-communautaire goederen die bestemd zijn om in de vorm van veredelingsproducten uit het douanegebied van de Gemeenschap te worden wederuitgevoerd, zonder dat deze goederen aan rechten bij invoer of aan handelspolitieke maatregelen onderworpen zijn;

b) in het vrije verkeer gebrachte goederen, waarbij de voor deze goederen geldende rechten bij invoer worden terugbetaald of kwijtgescholden indien zij in de vorm van veredelingsproducten uit het douanegebied van de Gemeenschap worden uitgevoerd.

2. Er wordt verstaan onder:

a) systeem inzake schorsing: de regeling actieve veredeling in de in lid 1, sub a, bedoelde vorm;

b) terugbetalingssysteem: de regeling actieve veredeling in de in lid 1, sub b, bedoelde vorm;

c) veredelingshandelingen:

— de bewerking van goederen, met inbegrip van het monteren, het assembleren en het aanpassen ervan aan andere goederen,

— de verwerking van goederen,

— de herstelling van goederen, met inbegrip van revisie en afstelling, alsmede

— het gebruik van bepaalde, volgens de procedure van het Comité vastgestelde goederen die niet meer in de veredelingsproducten voorkomen, maar die de vervaardiging van deze producten mogelijk maken of vergemakkelijken, zelfs indien zij tijdens dit gebruik geheel of gedeeltelijk verdwijnen;

d) veredelingsproducten: alle producten die het resultaat zijn van veredelingshandelingen;

e) equivalente goederen: communautaire goederen die in plaats van de invoergoederen worden gebruikt voor de vervaardiging van veredelingsproducten;

f) opbrengst: de hoeveelheid of het percentage veredelingsproducten verkregen bij de veredeling van een bepaalde hoeveelheid invoergoederen."

4. Artikel 115 luidt:

„1. Wanneer is voldaan aan de voorwaarden van lid 2, staan de douaneautoriteiten, onder voorbehoud van lid 4, toe dat:

a) de veredelingsproducten uit equivalente goederen worden verkregen;

b) de uit equivalente goederen verkregen veredelingsproducten uit de Gemeenschap worden uitgevoerd alvorens de invoer van invoergoederen is geschied.

2. De equivalente goederen moeten dezelfde kwaliteit en dezelfde kenmerken hebben als de invoergoederen. In bijzondere, volgens de procedure van het Comité vastgestelde gevallen, kan echter worden toegestaan dat de equivalente goederen zich in een verder gevorderd stadium van fabricage bevinden dan de invoergoederen.

3. Bij toepassing van lid 1 bevinden de invoergoederen zich in de douanesituatie van de equivalente goederen en deze laatste in de douanesituatie van de invoergoederen [...]."

5. Artikel 216 luidt:

„1. Voor zover tussen de Gemeenschap en bepaalde derde landen gesloten overeenkomsten voor goederen van oorsprong uit de Gemeenschap in de zin van deze overeenkomsten in de toekenning, bij invoer in deze

derde landen, van een preferentiële tariefbehandeling voorzien, onder het voorbehoud dat, wanneer deze goederen onder de regeling actieve veredeling zijn verkregen, de daarin verwerkte niet-communautaire goederen aan de betaling van de daarop betrekking hebbende rechten bij invoer zijn onderworpen, ontstaat een douaneschuld bij invoer door de geldigmaking van de documenten die voor het in derde landen verkrijgen van deze preferentiële tariefbehandeling nodig zijn.

2. Het tijdstip waarop deze douaneschuld ontstaat, wordt geacht het tijdstip te zijn waarop de douaneautoriteiten de aangifte ten uitvoer van de betrokken goederen aanvaarden.

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

4. Het bedrag van de rechten bij invoer waarop deze douaneschuld betrekking heeft, wordt vastgesteld alsof het een douaneschuld betrof die door de aanvaarding, op dezelfde datum, van de aangifte voor het vrije verkeer van de betrokken goederen ter beëindiging van de regeling actieve veredeling is ontstaan."

6. Artikel 220 bepaalt:

„[...]

2. Behalve in de gevallen als bedoeld in artikel 217, lid 1, tweede en derde alinea, wordt niet tot boeking achteraf overgegaan wanneer:

[...]

b) het wettelijk verschuldigde bedrag aan rechten niet was geboekt, ten gevolge van een vergissing van de douaneautoriteiten zelf die de belastingschuldige redelijkerwijze niet kon ontdekken en waarbij deze laatste zijnerzijds te goeder trouw heeft gehandeld en aan alle voorschriften van de geldende bepalingen inzake de douaneaangifte heeft voldaan;

[...]"

B — *Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Hongarije, anderzijds* [4]

7. Volgens artikel 1 „wordt een associatie tot stand gebracht tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Hongarije, anderzijds".

C — *Besluit nr. 3/96 van de Associatieraad, Associatie tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Hongarije anderzijds* [5]

8. Artikel 15 („Verbod op teruggave of vrijstelling van rechten") bepaalt:

„1. a) Niet van oorsprong zijnde materialen die gebruikt zijn bij de vervaardiging van producten van oorsprong uit de Gemeenschap, Hongarije of een van de andere in artikel 4 genoemde landen in de zin van dit protocol waarvoor overeenkomstig de bepalingen van titel V een bewijs van oorsprong is afgegeven of opgesteld, komen in de Gemeenschap of in Hongarije niet in aanmerking voor de teruggave of vrijstelling van douanerechten in welke vorm dan ook [...]".

III — Hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing

9. Agrover, gevestigd te Vercelli (Italië), heeft in 2001, na van de douane van Novare een vergunning voor actieve veredeling te hebben ontvangen, drie maal eerst volwitte rijst van oorsprong uit de Gemeenschap uitgevoerd naar Hongarije, dat destijds met de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten verbonden was door een overeenkomst die een verbod op teruggave bevatte, en daarna met vrijstelling van douanerechten eenzelfde hoeveelheid gedopte rijst ingevoerd uit Thailand.

10. De douane te Genua, waar drie keer een compenserende invoer was verricht, heeft op 26 januari 2004 drie besluiten tot herziening van belasting vastgesteld, voor een totaal bedrag van 73 767,88 EUR. Zij was van mening dat voor deze invoer rechten dienden te worden betaald, aangezien die niet

4 — PB 1993, L 347, blz. 2.

5 — Besluit van 28 december 1996 (PB 1997, L 92, blz. 1).

onder de regeling actieve veredeling in de zin van de artikelen 114 en 115 CDW viel, daar geen goederen waren ingevoerd die afkomstig waren uit een land dat met de Gemeenschap een overeenkomst had gesloten.

11. De vennootschap Agrover heeft tegen deze besluiten beroep ingesteld. De Commissione tributaria provinciale di Genova heeft dit beroep op 2 juli 2004 verworpen. Agrover is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan bij de Commissione tributaria regionale di Genova, die het nodig heeft geacht het Hof de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kan artikel 216 [CDW] worden toegepast wanneer communautaire goederen (rijst) die eerst onder de regeling ‚actieve veredeling' met een certificaat EUR 1 zijn uitgevoerd naar een derde land (waarmee een overeenkomst voor preferentiële tariefbehandeling is gesloten), aanleiding geven tot de heffing van douanerechten bij de daaropvolgende wederinvoer van equivalente goederen ter vervanging van de eerder uitgevoerde, uit een zogeheten ‚niet-gebonden' derde land?

2) Kan de douane rechten als bedoeld in artikel 216 [CDW] die zij bij de wederinvoer van goederen ter vervanging van de eerder uitgevoerde niet heeft geheven, navorderen, of geldt integendeel de vrijstelling waarin artikel 220 van dit wetboek voorziet?"

IV — Bij het Hof ingediende opmerkingen

A — *Eerste vraag*

12. De vennootschap Agrover stelt het Hof voor om op deze vraag te antwoorden dat artikel 216 CDW niet op haar verrichtingen van actieve veredeling van toepassing is omdat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op de niet-communautaire goederen die in de uit te voeren goederen „verwerkt" zijn, terwijl de door haar eerder uitgevoerde rijst niet is verwerkt. Voor deze uitlegging pleit ook artikel 15 van besluit nr. 3/96, dat voorziet in het verbod op de teruggave van douanerechten tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en de Republiek Hongarije anderzijds, enkel voor zover het materialen betreft die niet van oorsprong uit de Gemeenschap zijn en gebruikt zijn bij de vervaardiging van producten die wél van oorsprong uit de Gemeenschap zijn. Overigens zou de exporteur bij toepassing van artikel 216 CDW in

casu een verlies van 210 EUR per ton rijst lijden.

13. De Italiaanse regering stelt het Hof voor te antwoorden dat de in de artikelen 114, 115 en 216 CDW bedoelde regeling „actieve veredeling" iedere douaneverrichting betreft die voldoet aan de wettelijke vereisten; de marktdeelnemer kan niet eisen dat de voordelen daarvan worden uitgebreid tot de latere compenserende wederinvoer van equivalente goederen uit een derde land dat geen overeenkomst met de Gemeenschap heeft gesloten. De twijfel die door de onnauwkeurige formulering van artikel 216 CDW — toegepast op een geval als het onderhavige — was gerezen, is weggenomen door document TAXUD/724/2003 van de diensten van de Commissie van 20 maart 2003, waarin weliswaar wordt erkend dat de desbetreffende bepaling dubbelzinnig is, maar wordt vastgesteld dat in alle gevallen waarin actieve veredeling van rijst na een eerdere uitvoer met een certificaat EUR 1 heeft plaatsgevonden, douanerechten moeten worden geheven bij de wederinvoer van de niet-communautaire goederen. Deze vaststelling is gegrond op het feit dat, volgens dit document, „artikel 216 CDW, ondanks de context waarin het is geplaatst, niet een regel van oorsprong en evenmin een regel van actieve veredeling is, maar een regel betreffende een douaneverplichting. De rechtsgrondslag van een eventuele heffing van douanerechten is met andere woorden artikel 216 CDW en niet ‚het verbod op teruggave' in het protocol inzake de oorsprong". Dat ook voor een compenserende invoer een vrijstelling van de douanerechten zou worden verleend, zou een buitensporige cumulatie van voordelen voor eenzelfde verrichting opleveren. De marktdeelnemer zou moeten kiezen tussen de vrijstelling op het tijdstip van de uitvoer op grond van het verstrekte certificaat EUR 1 en de vrijstelling van rechten op het tijdstip van de compenserende invoer.

14. De Commissie stelt het Hof van haar kant voor te antwoorden dat artikel 216 CDW enkel kan worden toegepast in het geval van „klassieke" actieve veredeling, waar de invoer aan de uitvoer voorafgaat. Artikel 216 CDW betreft goederen van oorsprong uit de Gemeenschap die zijn verkregen onder de regeling actieve veredeling. Artikel 115, lid 3, CDW heeft tot gevolg dat de onderhavige transactie niet gelijkgesteld kan worden met de uitvoer van goederen naar een derde land waarmee een preferentiële tariefovereenkomst bestaat. Artikel 216, lid 2, CDW, dat bepaalt dat het tijdstip waarop de douaneschuld ontstaat het tijdstip is waarop de douaneautoriteiten de aangifte ten uitvoer aanvaarden van de goederen die eerder onder de regeling „klassieke" actieve veredeling zijn behandeld, is onverenigbaar met de regeling actieve veredeling EX/IM (de zogenoemde „voorafgaande uitvoer") en met de juridische fictie van artikel 115, lid 3, CDW. Gelet op deze juridische fictie hadden de Italiaanse autoriteiten niet het certificaat EUR 1 mogen afgeven voor rijst van oorsprong uit de Gemeenschap die moest worden uitgevoerd naar Hongarije. Zij hadden deze rijst daarentegen moeten aanmerken als rijst afkomstig uit Thailand die onder de regeling actieve veredeling EX/IM naar Hongarije zou worden uitgevoerd.

B — *Tweede vraag*

15. Indien het Hof oordeelt dat artikel 216 CDW in casu van toepassing is, moet het volgens Agrover antwoorden dat Agrover niet gehouden is de douanerechten te voldoen, aangezien artikel 220, lid 2, sub b, CDW eveneens van toepassing is. De goede trouw van Agrover kan niet in twijfel worden getrokken; nu de douaneautoriteiten jarenlang geen enkel voorbehoud bij analoge transacties hebben gemaakt. Een dergelijke passieve opstelling rechtvaardigt de toepassing van artikel 220, lid 2, sub b, CDW. [6] In document TAXUD/724/2003 van de Commissie wordt er overigens op gewezen dat artikel 216 CDW niet aangepast is aan actief veredelingsverkeer zoals het onderhavige. Tenslotte verwees de vergunning tot actieve veredeling in het geheel niet naar artikel 216 CDW. Agrover is dus van mening dat de douaneautoriteiten thans niet zonder het vertrouwensbeginsel aan te tasten [7], kunnen stellen dat de afgifte van de certificaten EUR 1 bij de uitvoer van volwitte rijst naar Hongarije de heffing van zeer hoge rechten op de compenserende invoer van Thaise rijst met zich kan brengen, omdat zulks verzoekster onherstelbare schade zou toebrengen, daar Agrover niet meer over de mogelijkheid beschikt de bij de grens betaalde heffing te verhalen op degene die de weer ingevoerde rijst verwerft.

16. De Italiaanse regering stelt voor te antwoorden dat artikel 220, lid 2, sub b, CDW in casu niet van toepassing is, aangezien de douaneautoriteiten geen enkele vergissing hebben begaan, noch op het tijdstip van uitvoer, noch op dat van de compenserende invoer. Bij de afgifte van het certificaat EUR 1 is geen enkele vergissing begaan, aangezien de uitgevoerde rijst inderdaad van Italiaanse oorsprong was. Hetzelfde geldt voor de invoer, omdat de aanvaarding van de douaneaangifte juridisch niet relevant is voor de goedkeuring of de toelating van de gekozen wijze van uitvoering en ook geen voorafgaande controle op de correcte uitvoering van de verrichting inhoudt, welke controle over het algemeen achteraf plaatsvindt om de werkzaamheden van de douane te bespoedigen. Zou echter toch een vergissing zijn begaan, dan zou Agrover deze op grond van haar beroepservaring inzake uitklaring en internationale handel redelijkerwijze hebben kunnen ontdekken. Overigens moet zij de bij haar economische activiteiten behorende risico's aanvaarden en kan zij zich niet verschuilen achter het beginsel van de

6 — Agrover verwijst naar het arrest van 1 april 1993, Hewlett-Packard France (C-250/91, Jurispr. blz. I-1819).

7 — Agrover verwijst met name naar het arrest van 14 november 2002, Illumitrónica (C-251/00, Jurispr. blz. I-10433).

goede trouw, dat in de communautaire rechtspraak altijd strikt is uitgelegd. [8]

17. De Commissie stelt het Hof voor niet op de tweede vraag te antwoorden, aangezien in de zaak die tot de prejudiciële verwijzing heeft geleid geen enkel douanerecht in de zin van artikel 216 CDW verschuldigd was. Zij voegt daar echter aan toe dat het Hof heeft erkend dat de belastingschuldige er recht op heeft dat de autoriteiten het verschuldigde bedrag niet a posteriori innen, indien aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: de inning van de rechten is achterwege gebleven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf, de vergissing van de bevoegde autoriteiten moet van dien aard zijn, dat de belastingschuldige te goeder trouw haar ondanks zijn beroepservaring en de door hem te betrachten zorgvuldigheid redelijkerwijze niet kon ontdekken, en de belastingschuldige moet aan alle voorschriften van de geldende regelgeving inzake de douaneaangifte hebben voldaan. [9] In het geval van een geschil ten aanzien van de inning van niet-geheven rechten op de uitvoer van rijst naar Hongarije staat het aan de nationale rechter de feiten juridisch te kwalificeren in het licht van de uitlegging van artikel 220, lid 2, sub b, CDW, dat specifiek betrekking heeft op vergissingen bij de afgifte van certificaten die nodig zijn om een preferentieel tarief te verkrijgen.

V — Beoordeling

A — *Eerste vraag*

18. Om te beginnen wijs ik erop dat het huidige CDW in de nabije toekomst [10] in zijn geheel grondig zal worden gewijzigd. Het voorstel voor een gemoderniseerd wetboek beoogt het „moderniseren van het douanewetboek, het stroomlijnen van de douaneregelingen en -procedures en het aanpassen van de voorschriften aan de gebruikelijke normen van IT-systemen". Bovendien zal met name het begrip actieve veredeling zoals

8 — Volgens de Italiaanse regering gebeurde dit met name om betaling achteraf van invoer- of uitvoerrechten te beperken, indien deze betaling gerechtvaardigd is en verenigbaar met het vertrouwensbeginsel (zie arrest Hewlett Packard France, reeds aangehaald) en de marktdeelnemer niet blootstelt aan nadelen die verder gaan dan het normale handelsrisico (arrest Gerecht van 10 mei 2001, Kaufring e.a./Commissie, 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), en om de belangen die de Gemeenschap heeft bij de inning van de eigen middelen te beschermen door te oordelen dat het feit „dat de importeur te goeder trouw is, [...] hem niet [bevrijdt] van zijn aansprakelijkheid voor de betaling van de douaneschuld, wanneer hij degene is die de ingevoerde goederen heeft aangegeven" [arrest van 17 juli 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, Jurispr. blz. I-4209, punt 57); zie in analoge zin arresten van 11 december 1980, Ciro Acampora (827/79, Jurispr. blz. 3731), en 14 mei 1996, Faroe Seafood e.a. (C-153/94 en C-204/94, Jurispr. blz. I-2465].

9 — De Commissie verwijst met name naar het arrest van 19 oktober 2000, Sommer (C-15/99, Jurispr. blz. I-8989, punten 35-39).

10 — Er is nog geen datum vastgelegd. Het huidige wetboek zou ten minste tot 2008 van kracht blijven (M. Lux en P.-J. Larrieu, „La réforme du Code des douanes communautaire, tentative réussie de concilier progrès technique et simplification du droit?", *Revue des affaires européennes*, 2005, blz. 554).

dat nu is geformuleerd een aanmerkelijke wijziging ondergaan. [11]

19. Op grond van artikel 114 CDW maakt de regeling actieve veredeling [12] het thans mogelijk dat de rechten op goederen die uit derde landen in de Gemeenschap worden ingevoerd, worden geschorst, op voorwaarde dat die goederen verwerkt worden en weer uit de Gemeenschap worden uitgevoerd. Volgens deze regeling zijn het dezelfde goederen die worden ingevoerd, verwerkt en weer uitgevoerd. Het CDW kent ook het zogenoemde „equivalentieverkeer": de goederen kunnen van communautaire oorsprong zijn op voorwaarde dat zij equivalent zijn aan de door dezelfde onderneming gehouden goederen (artikel 115, lid 3, CDW). Volgens het CDW is het ten slotte mogelijk de goederen uit te voeren zelfs voordat de goederen uit het derde land zijn ingevoerd. Dit is de zogenoemde „voorafgaande uitvoer" of „EX/IM" (artikel 115, lid 1, sub b, CDW). [13] De Italiaanse onderneming Agrover heeft in casu deze beide mogelijkheden willen gebruiken, aangezien zij Italiaanse rijst naar Hongarije heeft uitgevoerd en daarna rijst uit Thailand heeft ingevoerd.

20. Bovendien bestond er ten tijde van deze transacties tussen de Republiek Hongarije en de Gemeenschap een preferentiële overeenkomst met een clausule die een verbod op „teruggave" inhield. Een dergelijke clausule verbiedt de schorsing van invoerrechten op goederen uit derde landen die worden uitgevoerd naar een land dat een preferentiële overeenkomst heeft gesloten. Deze regel heeft dus tot doel de bilaterale economische integratie te versterken, aangezien, door aldus het gebruik te beperken van producten uit derde landen die niet een dergelijke overeenkomst hebben gesloten, de verwerking van uit de partnerlanden afkomstige producten wordt bevorderd. Teneinde de oorsprong van de goederen die op deze wijze worden uitgevoerd, gemakkelijker aan te tonen, zijn speciale documenten opgesteld,

11 — Het voornemen tot wederuitvoer zal in de toekomst niet langer vereist zijn. Bijgevolg geeft het voorstel voor een verordening aan dat „de regeling actieve veredeling — schorsingssysteem — [dient] te worden samengevoegd met de regeling behandeling onder douanetoezicht en [...] de regeling actieve veredeling — terugbetalingssysteem — [dient] te worden geschrapt. Deze ene regeling voor actieve veredeling dient ook te gelden voor vernietiging, behalve wanneer de vernietiging door de douane of onder haar toezicht geschiedt" [voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, COM(2005) 608 def. (hierna: „voorstel voor een gemoderniseerd douanewetboek")].

12 — Goederen die onder de regeling actieve veredeling vallen, kunnen op twee manieren worden gebruikt: volgens de zogenoemde „schorsingsregeling" (gebruik in het douanegebied van de Gemeenschap van niet-communautaire goederen die bestemd zijn om weer uit dit gebied te worden uitgevoerd in de vorm van veredelingsproducten zonder dat deze goederen aan invoerrechten worden onderworpen) en volgens de zogenoemde „terugbetalingsregeling" (gebruik in het douanegebied van de Gemeenschap van in het vrije verkeer gebrachte goederen met terugbetaling of kwijtschelding van de invoerrechten indien zij in de vorm van veredelingsproducten weer uit dit gebied worden uitgevoerd). Zie C. J. Berr en H. Trémeau, *Le droit douanier*, Économica, zevende druk, Parijs, 2006, blz. 327. Zie met name ook T. Lyons, *EC Customs Law*, Oxford University Press, blz. 345 e.v., Oxford, 2001; T. Palacchino, „Perfezionamento attivo", in *Il diritto tributario comunitario*, Il Sole 24 ORE, Milaan, 2004, blz. 321-341; M. Lux, *Guide to Community Customs Legislation*, Bruylant, Brussel, 2002, blz. 365 e.v., en van dezelfde auteur, *Das Zollrecht der EG, ein Lehr- und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, Keulen, eerste druk, 2003, blz. 287 e.v.

13 — M. Reymão („Aperfeiçoamento activo", in *Direito aduaneiro das Comunidades Europeias na perspectiva da União Europa*, Braga, 1992, blz. 164) betoogt dat de voorafgaande uitvoer „EX/IM" het mogelijk maakt uit equivalente goederen verkregen veredelingsproducten uit te voeren voordat niet-communautaire goederen worden ingevoerd. Het spreekt vanzelf dat dit voordeel enkel kan worden toegekend aan goederen die aan het equivalentieverkeer zijn onderworpen. Er kan dus geen sprake zijn van voorafgaande uitvoer zonder equivalentieverkeer. Zie J. García Gallego, „El régimen de perfeccionamiento activo como medida de fomento a la exportación", in *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, 1991, blz. 103; M. Foraster Serra, „Regulación legal del tráfico de perfeccionamieto activo", in *Revista jurídica española La Ley, Distribuciones de la Ley*, Madrid, 1988, blz. 929, en M. Lux, *Das Zollrecht der EG, ein Lehr- und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, reeds aangehaald, blz. 288.

de certificaten inzake goederenverkeer, ook „EUR.1" genoemd.[14] De verschillende partijen lijken veel belang te hechten aan het feit dat de Italiaanse douane dit certificaat aan Agrover heeft afgegeven voor de rijst die zij naar Hongarije heeft uitgevoerd. Dit feit is echter nauwelijks van belang; het toont alleen aan dat Agrover, die haar rijst naar Hongarije wenste uit te voeren in het kader van de preferentiële regeling, dit document heeft aangevraagd bij de Italiaanse douane, die het haar heeft afgegeven.

21. Het doel van de regeling actieve veredeling verschilt van dat van het verbod op teruggave, aangezien die regeling, door uit derde landen in de Gemeenschap ingevoerde goederen vrij te stellen van douanerechten, beoogt een betere concurrentiepositie te geven aan goederen uit derde landen die in de Gemeenschap worden verwerkt en weer worden uitgevoerd[15], of zoals het Hof dat verwoordt: „ondernemingen in de Gemeenschap die goederen uit derde landen gebruiken voor het vervaardigen van voor uitvoer bestemde producten, in internationaal verband niet te benadelen, door hun de mogelijkheid te verschaffen deze goederen onder dezelfde voorwaarden te verwerven als ondernemingen buiten de Gemeenschap".[16]

22. Artikel 216 CDW maakt een keuze tussen deze beide doelstellingen door te bepalen dat de onder de regeling actief veredelingsverkeer ingevoerde goederen aan de betaling van rechten bij invoer zijn onderworpen, wanneer zij in het kader van een preferentiële tariefbehandeling worden uitgevoerd. Zoals Agrover en de Commissie stellen, heeft artikel 216 CDW dus met name enkel betrekking op het klassieke geval waarin de invoer aan de uitvoer voorafgaat (systeem „IM/EX").

23. Toch meen ik dat vanwege de juridische fictie van het equivalentieverkeer van artikel 115, lid 3, volgens hetwelk de veredelingsproducten als goederen uit een derde land worden behandeld en de ingevoerde goederen als goederen uit de Gemeenschap, artikel 216 CDW eveneens van toepassing

14 — Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte — Protocol 4 betreffende oorsprongregels (PB 1994, L 1, blz. 54). „Het certificaat inzake goederenverkeer EUR.1 wordt afgegeven door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer op schriftelijke aanvraag van de exporteur of, onder diens verantwoordelijkheid, van zijn gemachtigde vertegenwoordiger" (artikel 17, lid 1). „De met de afgifte belaste douaneautoriteiten nemen alle nodige maatregelen om te controleren of de producten inderdaad van oorsprong zijn [...]" (artikel 17, lid 5).

15 — „De douaneregelingen in het kader van de actieve veredeling zijn ontworpen als veiligheidskleppen ten gunste van goederen van vreemde herkomst, die bestemd zijn om na industriële verwerking op het grondgebied van de lidstaten weer te worden uitgevoerd. De vervaardiging van goederen onder deze regeling, die hun invoer mogelijk maakt onder vrijstelling van douanerechten waaraan zij normaliter zouden zijn onderworpen indien zij op de interne markt waren afgezet, kan enkel bijdragen tot de bevordering van de uitvoer uit de Gemeenschap door hen in staat te stellen de wereldmarkten onder betere concurrentievoorwaarden het hoofd te bieden" (C. J. Berr en H. Trémeau, reeds aangehaald, blz. 327). Zie eveneens M. Reymão (reeds aangehaald, blz. 155), die betoogt dat de regeling actieve veredeling heden ten dage niet enkel een douaneregeling met schorsende werking is, maar veeleer een regeling met een economisch oogmerk. In feite is het wezenlijke doel ervan, bepaalde economische activiteiten te begunstigen door de uitvoer door communautaire ondernemingen te bevorderen. Zie ook T. Palacchino (reeds aangehaald, blz. 322) en García Gallego (reeds aangehaald, blz. 91).

16 — Arrest van 29 juni 1995, Temic Telefunken microelectronic (C-437/93, Jurispr. blz. I-1687, punt 18), betreffende een geschil over de toepassing van de regeling voor behandeling onder douanetoezicht op edele metalen bevattende geïntegreerde schakelingen die na actieve veredeling defect blijken.

dient te zijn wanneer de uitvoer aan de invoer voorafgaat (systeem „EX/IM"). [17]

24. Deze uitlegging van artikel 216 CDW lijkt verenigbaar met het economisch doel van de economische douaneregeling. Enerzijds rechtvaardigt de ingewikkelde en weinig duidelijke formulering van dit artikel, zoals alle partijen erkennen, een onderzoek van het economisch doel. Anderzijds veronderstelt de juridische analyse van begrippen op douanegebied dat rekening wordt gehouden met hun economische gevolgen. [18]

25. Zou artikel 216 CDW niet worden toegepast in gevallen waarin de uitvoer aan de invoer voorafgaat en de producten worden uitgevoerd naar een land waarmee een preferentiële overeenkomst is gesloten die een verbod op teruggave bevat, dan zou degene die toestemming tot actieve veredeling heeft, geen rechten bij invoer betalen, omdat dit juist het doel van de regeling is, en krachtens die clausule evenmin bij de voorafgaande uitvoer.

26. Net als de zeer weinige auteurs die zich met deze kwestie hebben beziggehouden [19], heeft het Comité douanewetboek in het door de Italiaanse regering aangehaalde TAXUD-document gewezen op het gebrek aan logica van een dergelijke situatie: „Artikel 216 is op autonome wijze in het wetboek opgenomen om de gevolgen voor de douaneschuld van het ‚verbod op teruggave' in bepaalde preferentiële overeenkomsten op te vangen. Dit artikel beoogde door middel van een omschrijving van een specifieke situatie waardoor een douaneschuld ontstaat, hoofdzakelijk de inachtneming van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap door de exporteur/degene die toestemming

17 — In de toekomst zal overigens aan het bestaan van een te betalen douaneschuld in een dergelijke omstandigheid niet meer kunnen worden getwijfeld. Artikel 216 CDW zal namelijk worden vervangen door een nieuw artikel 50. Artikel 50, lid 1, sub b, van het voorstel voor een gemoderniseerd wetboek heeft uitdrukkelijk de mogelijkheid op het oog dat de uitvoer aan de invoer voorafgaat:
„Artikel 50
Bijzondere bepalingen betreffende goederen die niet van oorsprong zijn
1. Indien er een verbod geldt op de terugbetaling, kwijtschelding of vrijstelling van invoerrechten voor niet van oorsprong zijnde goederen die worden gebruikt voor de vervaardiging van producten waarvoor een bewijs van oorsprong wordt afgegeven of opgesteld in het kader van een preferentiële regeling tussen de Gemeenschap en bepaalde landen of gebieden dan wel groepen van landen of gebieden buiten het douanegebied van de Gemeenschap, ontstaat een douaneschuld bij invoer ten aanzien van deze producten door:
a) de aanvaarding van de mededeling van wederuitvoer voor de betrokken producten die in het kader van de regeling actieve veredeling zijn verkregen; of
b) de aanvaarding van de aangifte voor de onder de regeling actieve veredeling geplaatste goederen in geval van voorafgaande uitvoer van de betrokken veredelingsproducten".

18 — „Wanneer men een economische douaneregeling bestudeert en tracht eruit op te maken welke de grondbeginselen ervan zijn, komt men vanzelf ertoe het economisch doel van een dergelijke regeling te vergelijken met de juridische instrumenten die de voorwaarden omschrijven waaronder van de regeling gebruik kan worden gemaakt. Deze benadering is [in het kader van de regeling actieve veredeling] meer in het bijzonder vereist nu de economische factoren meer dan in andere regelingen van overwegend belang zijn om de toepassing ervan te sturen" (C. J. Berr en H. Trémeau, reeds aangehaald, 2006, blz. 325).

19 — Zie H.-J. Priess en R. Pethke, „The Pan-european Rules of Origin: the Beginning of a New Era in European Free Trade", *Common Market Law Review*, 34, 1997, blz. 804: „Anti-duty drawback or exemption clauses constitute standard rules of free trade agreements. Their aim is to prevent a double advantage by using specific customs procedures, such as inward processing traffic to enter the preferential zone under exclusion or reduction of import duties, as well as preferential treatment after substantial transformation. Such duty drawback or exemption programmes would distort trade flows by attracting imports of third countries materials to the country applying such programmes". Zie ook P. Witte, *Zollkodex Kommentar*, Beck, München, 2006, blz. 389: „Ansonsten wäre es möglich, eine doppelte Zollvergünstigung zu erreichen: erstens bei der Einfuhr in das Produktionsland, zweitens bei der Einfuhr in das Land der Präferenzpartei. Deutlich wird dies im Rahmen einer aktiven Veredelung, bei der Waren ohne Zollbelastung eingeführt, nach Veredelung und Ursprungserwerb wieder ausgeführt werden und zum Präferenzzollsatz in einen Drittstaat eingeführt werden könnten (Drawback)".

heeft tot actieve veredeling het voordeel van deze procedure (vrijstelling van invoerrechten) te ontzeggen zodra het ‚verbod op teruggave' in de desbetreffende overeenkomst staat en op de betrokken uitgevoerde goederen van toepassing is. Jammer genoeg vertolkt artikel 216 niet precies de draagwijdte en de inhoud van het ‚verbod op teruggave' [...]". [20]

27. In de onderhavige zaak is de Commissie van mening dat zij niet aan deze tekst gebonden is. Hoewel hij inderdaad niet bindend is [21], is het toch niet onnuttig er aandacht aan te besteden [22], vooral omdat dit Comité is samengesteld uit voortreffelijke specialisten op dit gebied. [23]

28. Het argument van Agrover dat de toepassing van artikel 216 CDW voor haar een verlies van 210 EUR per ton rijst zou betekenen, kan bijgevolg niet worden aanvaard. De niet-toepassing van artikel 216 CDW op het onderhavige geval zou namelijk een winst van 80 EUR per ton rijst met zich brengen (Agrover had voor de uit Thailand ingevoerde padie 210 EUR per ton betaald en had voor de naar Hongarije uitgevoerde volwitte rijst 290 EUR per ton ontvangen [24]), terwijl Agrover bij toepassing van artikel 216 CDW invoerrechten van 210 EUR per ton padie zou hebben moeten betalen, zijnde een verlies van 166 EUR per ton rijst. Hoewel dit resultaat voor de marktdeelnemer zeker te betreuren valt, is het in overeenstemming met het doel om communautaire goederen gunstiger te behandelen dan uit derde landen ingevoerde goederen. Zo heeft de marktdeelnemer er in een dergelijk geval alle belang bij om, zoals het Comité douanewetboek in zijn informatiebulletin van 20 maart 2003 verlangt, „bij voorkeur geen gebruik te maken van de in het kader van de actieve veredeling toegekende vrijstelling en er de voorkeur aan te geven de rijst van oorsprong uit te voeren in het kader van de preferentiële overeenkomst". In ieder geval moet Agrover rechten betalen waarvoor zij, wegens de tijd die de Italiaanse douaneautoriteiten nodig hadden om de situatie te begrijpen, per slot van rekening bijzonder lange betalingstermijnen heeft gehad.

29. Er dient tenslotte op gewezen te worden dat de precisering in de eerste prejudiciële vraag, dat er geen preferentiële overeenkomst bestaat met het land waaruit de

20 — Dit document komt aldus tot de conclusie dat „de huidige formulering van artikel 216 dus niet volledig past bij de internationale context die geleid heeft tot de vaststelling van dit artikel en tot de wijzigingen ervan als gevolg van de preferentiële oorsprongregels. Het zou dus gewenst zijn om het artikel aan te passen; de diensten van de Commissie zijn begonnen voorstellen daartoe uit te werken".

21 — De Commissie verwijst terecht naar het arrest van het Hof van 11 mei 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, Jurispr. blz. I-4285), waarin in navolging van de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro van 2 februari 2006 (punten 22-35) in punt 33 wordt overwogen dat „de conclusies van het Comité niet bindend zijn voor de nationale douaneautoriteiten die beslissen over een aanvraag voor een vergunning tot behandeling onder douanetoezicht".

22 — In het arrest van 15 september 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Jurispr. blz. I-8151, punt 48), wordt erop gewezen dat de toelichtingen „hoewel rechtens niet bindend, belangrijke hulpmiddelen [zijn] bij de uitlegging van de draagwijdte van de verschillende tariefposten". In het voorstel voor een gemoderniseerd wetboek wordt ernaar gestreefd de toelichtingen en de richtsnoeren, zonder dat zij bindend zijn, geleidelijk de plaats te laten innemen van de interne bestuursaanwijzingen van de lidstaten (zie M. Lux en P.-J. Larrieu, reeds aangehaald, blz. 569).

23 — Dit Comité douanewetboek wordt genoemd in de zevende overweging van de considerans van het CDW, waarin staat „dat het nodig is een Comité douanewetboek in te stellen teneinde op dit gebied een nauwe en doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie mogelijk te maken"; het is ingesteld bij de artikelen 247 e.v. CDW.

24 — Volgens Agrover zou de prijs per ton volwitte rijst in feite 500 EUR per ton moeten zijn. Volgens Agrover had deze aanzienlijke prijsverlaging tot doel de aankoop door landen met een betrekkelijk zwakke economie te vergemakkelijken.

ingevoerde goederen afkomstig zijn, irrelevant is. De problematiek van de actieve veredeling, die schorsing van de invoerrechten inhoudt, zou er namelijk eenvoudigweg niet zijn, wanneer de producten op grond van een preferentiële overeenkomst vrij van rechten konden worden ingevoerd.

30. Derhalve dient het antwoord op de eerste vraag te luiden dat artikel 216 CDW van toepassing is wanneer communautaire goederen eerst onder de regeling actieve veredeling zijn uitgevoerd naar een derde land waarmee een overeenkomst voor preferentiële tariefbehandeling is gesloten.

B — *Tweede vraag*

31. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of Agrover ingeval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, vanwege een mogelijke vergissing van de douaneautoriteiten in aanmerking kan komen voor kwijtschelding van de rechten op grond van artikel 220, lid 2, sub b, CDW.

32. Ik herinner eraan dat de terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten alleen mogelijk is onder bepaalde voorwaarden en in specifiek omschreven gevallen. De bepalingen die in een dergelijke terugbetaling of kwijtschelding voorzien, moeten dus strikt worden uitgelegd. [25]

33. Artikel 220, lid 2, sub b, CDW heeft uitdrukkelijk betrekking op het geval dat „het wettelijk verschuldigde bedrag aan rechten niet was geboekt, ten gevolge van een vergissing van de douaneautoriteiten", dat wil zeggen dat de autoriteiten een eerste besluit nemen ten aanzien van het bedrag van de douanerechten, maar daarna van gedachte veranderen en menen dat het bedrag aan rechten verkeerd was ingeschat. In casu zijn de douaneautoriteiten echter niet van gedachte veranderd en hebben zij nimmer aan Agrover kenbaar gemaakt dat deze geen heffing verschuldigd was. Het bevel tot betaling van 26 januari 2004 is het eerste standpunt van de douaneautoriteiten. Artikel 220, lid 2, sub b, CDW is derhalve in ieder geval niet van toepassing. [26]

25 — Zie punt 52 van het arrest van 11 november 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, Jurispr. blz. I-7877), betreffende een geschil tussen een onderneming die in textiel handelt en het Hauptzollamt Bremen aangaande verschillende aanslagen inzake de inklaring onder de regeling passieve veredeling en de wederuitvoer van in het douanegebied van de Gemeenschap binnengebrachte niet-communautaire producten.

26 — Het Hof heeft met betrekking tot 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 (PB L 197, blz. 1) geoordeeld dat „enkel de vergissingen die aan een actieve gedraging van de bevoegde autoriteiten zijn toe te schrijven en die de belastingschuldige redelijkerwijze niet kon ontdekken, [recht geven] op niet-navordering van douanerechten" (arrest van 27 juni 1991, Mecanarte, C-348/89, Jurispr. blz. I-3277, punt 23). In casu is er geen actieve gedraging van de douaneautoriteiten ten tijde van de invoer geweest, maar enkel een ontbreken van reactie.

VI — Conclusie

34. Op grond van bovenstaande overwegingen stel ik het Hof voor de vragen van de Commissione tributaria regionale di Genova te beantwoorden als volgt:

„1. Artikel 216 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (CDW) is van toepassing wanneer communautaire goederen eerst onder de regeling actieve veredeling zijn uitgevoerd naar een derde land waarmee een overeenkomst voor preferentiële tariefbehandeling is gesloten.

2. Artikel 220, lid 2, sub b, CDW is niet van toepassing in de gevallen die niet een boeking achteraf van de douanerechten betreffen."