CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 3 DECEMBER 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak verzoekt het Tribunale di Milano (eerste burgerlijke kamer) het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 35 van verordening (EEG) nr. 542/69 van de Raad van 18 maart 1969 (PB L 77 van 1969, blz. 1), zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1079/71 van de Raad van 25 mei 1971 (PB L 116 van 1971, blz. 7). Verordening nr. 542/69 was van kracht tijdens de hier relevante periode, maar is thans vervangen door verordening (EEG) nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 (PB L 38 van 1977, blz. 1).

Bij die verordening is een regeling ingesteld voor „communautair douanevervoer" van goederen, bestaande uit twee delen, enerzijds voor „extern" en anderzijds voor „intern" vervoer. De regeling voor extern vervoer geldt onder meer voor goederen die niet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 9 en 10 EEG-Verdrag (artikel 1, lid 2, sub a, van verordening nr. 542/69), bij voorbeeld goederen van niet-communautaire oorsprong, die nog niet zijn ingeklaard door de douane van de Lid-Staat waar zij zijn ingevoerd. Om dit laatste geval gaat het in de onderhavige zaak.

Volgens artikel 12 van verordening nr. 542/69 moet voor goederen, vervoerd met toepassing van de regeling voor extern communautair douanevervoer, aangifte worden gedaan op een formulier T 1. Dit formulier moet in drievoud worden ingevuld en voorgelegd aan het douanekantoor waar het communautair douanevervoer begint („het kantoor van vertrek"). Daar wordt het geldig gemaakt. Het kantoor behoudt één exemplaar en overhandigt de overige twee aan de aangever, die erop moet toezien dat het vervoer plaatsvindt onder geleide van deze twee exemplaren. Bij ontvangst door het douanekantoor waar het communautair douanevervoer eindigt („het kantoor van bestemming"), dient dit kantoor ze te voorzien van aantekeningen omtrent de uitslag van de verrichte controle, één exemplaar te behouden en het andere terug te zenden aan het kantoor van vertrek (artikelen 1, 12, 17, 19 en 26 van de verordening).

„Ter verzekering van de voldoening van de rechten en andere heffingen, die een der Lid-Staten eventueel gerechtigd is te vorderen van goederen die bij communautair douanevervoer mede over zijn grondgebied worden vervoerd", moet normaal zekerheid worden gesteld door de aangever. Behoudens uitzonderingen, die hier niet aan de orde zijn, moet de borgtocht worden aangegaan bij een akte volgens een van de modellen van bijlage F bij de verordening, en door een in de betrokken Lid-Staat gevestigde persoon. De borg verbindt zich hoofdelijk met de aangever tot betaling van de verschul-

1 — Vertaald uit het Engels.

digde rechten en heffingen (artikelen 27 en 28).

Artikel 35 van verordening nr. 542/69 luidde oorspronkelijk als volgt:

„Degene die zekerheid heeft gesteld, is ontslagen van zijn verplichtingen tegenover de Lid-Staten over het grondgebied waarvan het communautair douanevervoer heeft plaatsgevonden, wanneer het document T 1 door het kantoor van vertrek gezuiverd is."

Het begrip „zuivering" is niet omschreven, maar blijkbaar wordt eronder verstaan, dat een ambtenaar van het kantoor van vertrek het door het kantoor van bestemming teruggezonden exemplaar van het formulier T 1 naziet en, wanneer hij meent dat de goederen in overeenstemming met de daarop aangebrachte vermeldingen zijn vervoerd, dit hierop aantekent op een wijze die als passend wordt beschouwd.

Bij verordening nr. 1079/71 werd deze bepaling aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt:

„Degene die zekerheid heeft gesteld, is eveneens ontslagen van zijn verplichtingen na afloop van een termijn van 12 maanden te rekenen van de dag van geldigmaking van de aangifte T 1, indien hij niet door het kantoor van vertrek in kennis is gesteld van de niet-zuivering van het document T 1."

Naar het Tribunale heeft vastgesteld, had de vennootschap Alimentari Molteni di Ambrogio Paolo Molteni op 21 november en 21 december 1975 en 2 januari 1976 drie partijen bevroren rundvlees uit haar particulier douane-entrepot uitgeslagen. Voor elke partij werden formulieren T 1 ingevuld en geldig gemaakt, waarbij telkens Zwitserland als bestemming werd opgegeven. Elke partij was gedekt door een borgtocht, aangegaan door de Società Italiana Cauzioni — Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni SpA („SIC") bij polis van 5 mei 1970. Korte tijd later ontving het douanekantoor Milaan (het kantoor van vertrek) van het douanekantoor Genève (het kantoor van bestemming) het derde exemplaar van het formulier T 1 terug, met het stempel van het kantoor Genève ten bewijze dat de goederen in Zwitserland waren aangekomen. Deze drie documenten werden respectievelijk op 13 en 30 december 1975 en 21 januari 1976 „gezuiverd". Later onderzoek wees uit, dat de zogenaamd in Zwitserland gemaakte aantekeningen waren vervalst en dat het vlees niet uit Italië was uitgevoerd. SIC werd hiervan op 20 januari 1977 in kennis gesteld. Op 6 september 1977 vorderde de douane te Milaan betaling van de douanerechten, vermeerderd met interessen en kosten. Hierop maakte SIC de zaak aanhangig bij het Tribunale di Milano, waarbij zij de vordering tot betaling betwistte op grond van de stelling dat de vennootschap krachtens artikel 35 van verordening nr. 542/69 van haar aansprakelijkheid was bevrijd, aangezien meer dan 12 maanden waren verlopen tussen de dag van zuivering van het laatste van de drie formulieren T 1 en de datum waarop zij in kennis was gesteld van de beweerde vervalsing van de documenten. Volgens de douane kon SIC zich niet beroepen op artikel 35 en bleef de borgtocht opeisbaar.

Het Tribunale heeft het Hof de volgende vraag gesteld:

„Is, gelet op artikel 35 van verordening (EEG) nr. 542/69 van 18 maart 1969, zoals aangevuld door artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1079/71 van 25 mei 1971, de Amministrazione Finanziaria in elk geval gehouden binnen de 12 maanden te rekenen van de dag van geldigmaking van de aangifte T 1, de borg in kennis te stellen van de niet-zuivering van dit document, teneinde de in deze bepaling bedoelde zekerheid te behouden?"

De Italiaanse douane stelt dat, wanneer de zuivering van het formulier T 1 op bedrog berust, alle gevolgen ervan daardoor zijn gevitieerd. Of bedrog de rechtsgeldigheid van de zuivering zelf aantast, zodat de borg zich niet op artikel 35, lid 1, kan beroepen, wordt door het Tribunale niet gevraagd, en ik geloof daarom niet dat het juist is op dit punt in te gaan. De vraag is of, wanneer bedrog tot de zuivering heeft geleid, dit invloed kan hebben op de toepassing van lid 2.

De douane betoogt dat er geen sprake kan zijn van een verplichting tot kennisgeving van niet-zuivering, wanneer het formulier T 1 is nagezien en hieruit prima facie is gebleken dat de goederen in overeenstemming met de aangifte zijn behandeld. Hoe kunnen de douane-instanties kennis geven van niet-zuivering, wanneer na deugdelijk onderzoek zuivering heeft plaatsgevonden op grond van de schijnbare geldigheid van het document? De termijn van 12 maanden begint bijgevolg niet te lopen, indien het document is nagezien en daarbij geen enkele onregelmatigheid aan het licht is gekomen. Van de douane kan niet worden verwacht, dat zij een omstandig onderzoek instelt naar de geldigheid van het derde exemplaar van het formulier; dat zou immers leiden tot eindeloze vertragingen. Enkel indien men weet heeft van de vervalsing en niets wordt ondernomen om de borg daarvan in kennis te stellen, of indien helemaal geen onderzoek is verricht, kan de termijn van 12 maanden beginnen te lopen.

Volgens mij getuigen deze argumenten van een onjuiste opvatting. Artikel 35, lid 2, bevrijdt in duidelijke bewoordingen de borg van aansprakelijkheid uit hoofde van de borgstelling na afloop van de termijn van 12 maanden te rekenen van de dag van geldigmaking van de aangifte T 1 (door het kantoor van vertrek), *tenzij* hij binnen die termijn door dit kantoor in kennis is gesteld van de niet-zuivering van het formulier T 1. Deze bepaling beoogt de bescherming van de borg: zij onderstelt geen onderzoek naar een fout, een onzorgvuldigheid of een stilzitten van het kantoor van vertrek. Er is geen verplichting tot kennisgeving van zuivering. Het gaat om een feitelijke vraag: heeft het kantoor van vertrek al dan niet binnen de gestelde termijn kennis gegeven van niet-zuivering? Is dit niet het geval, dan kan van de borg geen betaling meer worden gevorderd. Deze duidelijke bewoordingen zijn volgens mij niet meer dan de uitwerking van het doel van de wijziging zoals uiteengezet in de considerans, namelijk de rechtszekerheid te waarborgen door de personen die zich borg stellen, de zekerheid te geven dat zij van hun verplichtingen zijn ontslagen na afloop van een bepaalde termijn, te weten 12 maanden te rekenen van de dag van geldigmaking van de aangifte van communautair douanevervoer.

Deze doelstelling draagt bij tot het vrij verkeer van goederen onder het door het Verdrag ingevoerde stelsel, daar aldus de borgtocht, of de tot zekerheid gestelde fondsen, voor andere transacties kunnen worden gebruikt. De termijn van aansprakelijkheid verstrijkt, onverschillig of de borg al dan niet op de hoogte is gesteld van een zuivering; hij blijft enkel aansprakelijk in geval van kennisgeving

van niet-zuivering. Het argument dat het onderzoek mogelijk geen bedrog aan het licht brengt of soms ingewikkeld en tijdrovend is, leidt niet tot het tegenovergestelde resultaat. Indien de zuivering later verdacht blijkt, kan zij eventueel ongedaan worden gemaakt en kan kennis worden gegeven van niet-zuivering; in elk geval blijft verhaal op de aangever mogelijk.

In casu wijst niets op bedrog van de kant van SIC. Indien in een bepaalde zaak op grond van de feiten kon worden aangetoond dat het uitblijven van een kennisgeving van niet-zuivering door het kantoor van vertrek te wijten was aan bedrog van de borg, dan zouden andere overwegingen een rol kunnen spelen, die aan de hand van de aan het Hof meegedeelde feiten waren te beoordelen.

In de gegeven omstandigheden concludeer ik dat het Hof de door het Tribunale gestelde vraag beantwoorde als volgt:

Wanneer er van de zijde van degene die zekerheid heeft gesteld, geen bedrog is dat ertoe leidt dat de douane-instanties geen kennis geven van niet-zuivering in de zin van artikel 35 van verordening nr. 542/69 van 18 maart 1969, zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening nr. 1079/71 van 25 mei 1971, dan is de betrokkene ontslagen van zijn verplichtingen ter zake van de borgtocht na afloop van een termijn van 12 maanden te rekenen van de dag van geldigmaking van het document T 1, tenzij hij binnen die termijn door het kantoor van vertrek in kennis is gesteld van de niet-zuivering van dit document.