ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

25 juli 2018*

„Hogere voorziening – Douane-unie – Verordening (EEG) nr. 2913/92 – Artikel 239 – Kwijtschelding van invoerrechten – Invoer van linnen uit Letland tussen 1999 en 2002 – Bijzondere situatie – Verplichtingen van toezicht en controle – Beweerde corruptie van de douaneautoriteiten – Onechte certificaten inzake goederenverkeer – Wederzijds vertrouwen”

In zaak C-574/17 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 28 september 2017,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Caeiros en B.-R. Killmann als gemachtigden,

verzoekster,

andere partij in de procedure:

Combaro SA, gevestigd te Lausanne (Zwitserland), vertegenwoordigd door D. Ehle, Rechtsanwalt,

verzoekster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

1 De hogere voorziening van de Europese Commissie strekt tot vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 19 juli 2017, Combaro/Commissie (T-752/14, EU:T:2017:529; hierna: „bestreden arrest"), waarbij dit besluit C(2014) 4908 final van de Commissie van 16 juli 2014 houdende vaststelling dat de kwijtschelding van rechten bij invoer in een bijzonder geval (REM 05/2013) niet gerechtvaardigd is (hierna: „litigieus besluit"), nietig heeft verklaard.

Toepasselijke bepalingen

Associatieovereenkomst

2 Artikel 34 van de Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Letland, anderzijds (PB 1998, L 26, blz. 3; hierna: „Associatieovereenkomst"), was als volgt verwoord:

„In Protocol nr. 3 [betreffende de definitie van het begrip ‚producten van oorsprong' en methoden van administratieve samenwerking] zijn de regels van oorsprong voor de toepassing van de in deze Overeenkomst vastgestelde tariefpreferenties en de methoden van administratieve samenwerking vastgesteld."

3 In de artikelen 16 en 17 van Protocol nr. 3 betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong" en methoden van administratieve samenwerking, zoals gewijzigd bij besluit nr. 4/98 van de Associatieraad, associatie tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Letland, anderzijds, van 2 december 1998, houdende goedkeuring van de in besluit nr. 1/97 van het Gemengd Comité opgenomen wijzigingen van Protocol nr. 3 bij de Europa-Overeenkomst, uit hoofde van de overeenkomst betreffende vrijhandel en met handel verband houdende zaken tussen de Europese Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, enerzijds, en de Republiek Letland, anderzijds (PB 1999, L 6, blz. 10) (hierna: „Protocol nr. 3"), was verduidelijkt dat producten van oorsprong uit Letland voor de bepalingen van de Associatieovereenkomst in aanmerking kwamen wanneer een door de douaneautoriteiten van de staat van uitvoer afgegeven certificaat inzake goederenverkeer EUR.1 werd overgelegd.

4 In artikel 31, tweede alinea, van dit protocol was het volgende bepaald:

„Met het oog op de correcte toepassing van dit protocol verlenen de Gemeenschap en Letland elkaar, via de bevoegde douane-instanties, bijstand bij de controle op de echtheid van de EUR.1-certificaten [...]".

5 De leden 1, 3 en 5 van artikel 32 van genoemd protocol, dat het opschrift „Controle van de oorsprongsbewijzen" droeg, luidden:

„1. De bewijzen van oorsprong worden achteraf door middel van steekproeven gecontroleerd en ook wanneer de douaneautoriteiten van het land van invoer redenen hebben om te twijfelen aan de echtheid van deze documenten, de oorsprong van de betrokken producten of de naleving van de andere voorwaarden van dit protocol.

[...]

3. De controle wordt verricht door de douaneautoriteiten van het land van uitvoer. Deze zijn in dit verband gerechtigd bewijsmateriaal op te vragen, de administratie van de exporteur in te zien en elke andere controle te verrichten die zij dienstig achten.

[...]

5. De resultaten van de controle worden zo spoedig mogelijk medegedeeld aan de douaneautoriteiten die de controle hebben aangevraagd. In deze mededeling moet duidelijk worden aangegeven of de documenten al dan niet echt zijn, of de betrokken producten als producten van oorsprong uit [...] Letland [...] beschouwd kunnen worden en of aan de andere voorwaarden van dit protocol is voldaan."

Douanewetboek

6 Artikel 239, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1; hierna: „douanewetboek"), bepaalt:

„Tot terugbetaling of kwijtschelding van de rechten bij invoer [...] kan [...] worden overgegaan in de gevallen [...]:

[...]

– welke het gevolg zijn van omstandigheden die van de zijde van de belanghebbende geen frauduleuze handeling noch klaarblijkelijke nalatigheid inhouden. De gevallen waarin op deze bepaling een beroep kan worden gedaan en de te dien einde toe te passen procedures, worden vastgesteld volgens de procedure van het Comité. [...]"

Uitvoeringverordening

7 Artikel 899, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 2913/92 (PB 1993, L 253, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1335/2003 van de Commissie van 25 juli 2003 (PB 2003, L 187, blz. 16) (hierna: „uitvoeringsverordening"), bepaalt:

„In de andere gevallen, met uitzondering van die waarin het dossier overeenkomstig artikel 905 naar de Commissie moet worden verwezen, beslist de beschikkende douaneautoriteit zelf of zij terugbetaling of kwijtschelding van rechten bij invoer [...] verleent wanneer het gaat om bijzondere omstandigheden die geen frauduleuze handeling of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden.

[...]"

8 Artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening luidt:

„Indien het in artikel 239, lid 2, van het [douanewetboek] bedoelde verzoek om terugbetaling of kwijtschelding vergezeld gaat van bewijsstukken waarmee het bestaan kan worden aangetoond van bijzondere omstandigheden die geen frauduleuze handeling of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden, verwijst de lidstaat waaronder de beschikkende douaneautoriteit ressorteert de zaak door naar de Commissie ter behandeling volgens de procedure bedoeld in de artikelen 906 tot en met 909 wanneer:

– deze autoriteit van oordeel is dat de bijzondere situatie het gevolg is van een verzuim van de Commissie [...]".

Voorgeschiedenis van het geding

9 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 1 tot en met 28 van het bestreden arrest.

10 Het litigieuze besluit heeft betrekking op rechten bij invoer op linnen dat tussen 10 december 1999 en 10 juni 2002 door Combaro SA in de Europese Unie is ingevoerd via Duitsland, en waarvan niet was bewezen dat dit van preferentiële oorsprong uit Letland was.

11 Textiel van preferentiële oorsprong uit Letland was in die periode krachtens de Associatieovereenkomst vrijgesteld van rechten bij invoer. Het textiel kwam alleen voor deze vrijstelling in aanmerking indien de importeur de oorsprong ervan aantoonde door overlegging van een EUR.1-certificaat inzake goederenverkeer dat bij de uitvoer door de Letse douaneautoriteiten was afgegeven.

12 In de onderhavige zaak heeft Combaro vrijstelling van rechten bij invoer op grond van de Associatieovereenkomst genoten, die door de Duitse douaneautoriteiten was toegekend na overlegging van 51 certificaten inzake goederenverkeer (hierna: „litigieuze certificaten").

13 Na een signalering door de Deense douane heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in Letland een onderzoek uitgevoerd. Gezien het rapport van OLAF heeft de Commissie de lidstaten op 11 september 2002 een mededeling in het kader van de wederzijdse bijstand gezonden waarin zij om controle van alle importen van linnen uit Letland verzocht.

14 Daarop hebben de Duitse douaneautoriteiten de Letse douaneautoriteiten om een controle achteraf van de litigieuze certificaten verzocht. De Letse douaneautoriteiten hebben op de verzoeken van de Duitse douaneautoriteiten geantwoord bij brieven van 7 april, 2 mei en 7 mei 2003 (hierna samen: „brieven van 2003") in de volgende bewoordingen:

„[De litigieuze] certificaten zijn niet ingeschreven in het register van de douane. Zij zijn niet afgegeven door de Letse douane en moeten daarom als ongeldig worden beschouwd."

15 De Duitse douaneautoriteiten hebben bij beslissing van 3 juli 2003 een naheffingsprocedure ter zake van de met bedoelde certificaten samenhangende rechten bij invoer ingeleid.

16 Ondertussen zijn op instigatie van OLAF de stempelafdrukken en de handtekeningen op de voor de invoer in Denemarken overgelegde certificaten inzake goederenverkeer door deskundigen onderzocht. Uit deze deskundigenonderzoeken is gebleken dat de stempelafdrukken op die certificaten waarschijnlijk echt waren en dat de handtekening op genoemde certificaten eerder wel dan niet die van een Letse douanebeambte was.

17 Na een beslissing van het Finanzgericht München (belastingrechter in eerste aanleg München, Duitsland) heeft het Bundesministerium der Finanzen (federaal ministerie van Financiën, Duitsland) Combaro om haar zienswijze verzocht en op 3 september 2013 bij de Commissie een verzoek tot kwijtschelding van de rechten bij invoer op grond van artikel 239 van het douanewetboek ingediend. Daarop heeft de Commissie procedure REM 05/2013 ingeleid.

18 Op 16 juli 2014 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld.

19 In overweging 32 van dit besluit heeft de Commissie uitgelegd dat er geen sprake was van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek die te wijten zou zijn aan een verzuim van de Letse douaneautoriteiten, daar zij niet tot de bevinding kon komen dat die autoriteiten hadden meegewerkt aan de afgifte van de litigieuze certificaten.

20 De Commissie heeft ook onderzocht of zijzelf nalatig was geweest bij het toezicht op de juiste tenuitvoerlegging van de Associatieovereenkomst. In de overwegingen 36 tot en met 41 van het litigieuze besluit is zij tot de slotsom gekomen dat haar gedrag geen bijzondere situatie opleverde.

21 In overweging 45 van dit besluit heeft de Commissie uiteindelijk beslist dat kwijtschelding van de rechten bij invoer niet gerechtvaardigd was omdat er geen sprake was van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek. In de overwegingen 48 tot en met 52 van genoemd besluit heeft zij daaraan toegevoegd dat Combaro niet de vereiste zorgvuldigheid aan de dag had gelegd.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 november 2014, heeft Combaro beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld. Ter ondersteuning van dit beroep heeft Combaro een enig middel aangevoerd, ontleend aan schending van artikel 239 van het douanewetboek.

23 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard en de Commissie verwezen in haar eigen kosten en in die van Combaro.

Conclusies van partijen

24 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het door Combaro in eerste aanleg ingestelde beroep te verwerpen, en

– Combaro te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening en die in eerste aanleg.

25 Combaro verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

26 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie vier middelen aan.

27 In de onderhavige zaak is er aanleiding om het eerste en het tweede middel van de hogere voorziening, inzake een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten respectievelijk een onjuiste opvatting van het bewijs op het punt van het bestaan van een bijzondere situatie, samen te behandelen.

Argumenten van partijen

28 Met haar eerste middel voert de Commissie aan dat het Gerecht een onjuiste juridische kwalificatie aan de feiten heeft gehecht op het punt van het bestaan van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek, door te oordelen dat de Commissie over onvoldoende inlichtingen beschikte en niet heeft voldaan aan haar verplichtingen om in het kader van de Associatieovereenkomst toezicht te houden.

29 In de eerste plaats heeft het Gerecht op geen enkele wijze rekening gehouden met de reeds door de Commissie genomen maatregelen om inlichtingen over het handelsverkeer in linnen tussen de Unie en Letland te verkrijgen, die ook de situatie van Combaro omvatten.

30 In de tweede plaats heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste opvatting van de maatregelen die de Commissie had moeten nemen.

31 De Commissie stelt in dat verband met name dat het Gerecht de Commissie ten onrechte heeft verweten dat de Letse douaneautoriteiten de stempelafdrukken hebben vernietigd, terwijl het er zelf op wijst dat er geen plicht is om de gebruikte stempels te bewaren.

32 Voorts geeft zij te kennen dat het Gerecht, gezien het feit dat bedoelde autoriteiten herhaaldelijk hadden bevestigd dat de litigieuze certificaten niet echt waren, verschillende malen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te verklaren dat de Commissie van die autoriteiten een daadwerkelijk nieuw onderzoek van bedoelde certificaten had moeten verlangen.

33 Die autoriteiten hebben de litigieuze certificaten immers in de loop van 2003 en 2007 onderzocht en bij twee gelegenheden dezelfde verklaringen afgelegd. Het Gerecht kon zich derhalve niet met recht baseren op het feit dat voor de ondertekening van de brieven van 2003 een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken, aangezien het antwoord in de brief van 26 juni 2007 (hierna: „antwoord van 2007") in elk geval door een andere beambte is ondertekend en derhalve volkomen regelmatig is.

34 In die context is het Gerecht voorbijgegaan aan het feit dat de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof gebonden is aan de controle die de Letse douaneautoriteiten achteraf hebben verricht. Het heeft de Commissie integendeel verweten dat zij niet aan die verplichting heeft voldaan. Bijgevolg heeft het ten onrechte geoordeeld dat zij aanvullende inlichtingen had moeten inwinnen.

35 Met haar tweede middel betoogt de Commissie allereerst dat het Gerecht de bewijzen onjuist heeft opgevat door te verklaren dat de adjunct-directeur van de Letse douaneautoriteiten die de litigieuze certificaten en briefwisseling in het kader van de controle achteraf heeft ondertekend, voor onrechtmatige handelingen in het kader van zijn functie is veroordeeld. Uit een eenvoudige vergelijking van de verschillende stukken in het dossier blijkt immers dat de litigieuze certificaten niet door die persoon zijn ondertekend.

36 Vervolgens zijn de bewijzen ook op andere wijze onjuist opgevat in het bestreden arrest, doordat daarin is vastgesteld dat de Letse douaneautoriteiten niet in staat waren om de originele stempelafdrukken van de betrokken douanekantoren te verstrekken.

37 Tot slot zijn die twee onjuiste opvattingen van doorslaggevende betekenis, aangezien het Gerecht zonder die onjuiste opvattingen tot het besluit had moeten komen dat er voor de Commissie geen aanleiding was om aanvullende maatregelen te nemen.

38 Combaro concludeert tot afwijzing van het eerste en het tweede middel van de hogere voorziening.

39 Zij voert in dat verband aan dat de door de Commissie genomen maatregelen algemene maatregelen waren die in de onderhavige zaak niet volstonden.

40 De Commissie had de van haar verlangde aanvullende maatregelen moeten nemen. Meer bepaald hadden de litigieuze certificaten daadwerkelijk moeten worden geverifieerd, aangezien er, wegens de door het Gerecht vermelde factoren, geen basis voor wederzijds vertrouwen meer was. De autoriteiten van een land ten aanzien waarvan een verdenking van corruptie bestaat, kunnen geen aanspraak op dergelijk vertrouwen maken. De Commissie overschat in die context het gewicht dat het Gerecht aan de identiteit van de ondertekenaar van de brieven van 2003 heeft toegekend. Die is namelijk slechts één van vele aanwijzingen.

41 Het antwoord van 2007 heeft evenmin de waarde die de Commissie daaraan toekent, aangezien dat niet als vertrouwenswaardige bevestiging van de brieven van 2003 kan dienen en niet op een effectief onderzoek van de gegevens van de zaak berust.

42 Vervolgens erkent Combaro weliswaar dat de adjunct-directeur van de Letse douaneautoriteiten niet de litigieuze certificaten maar alleen de brieven van 2003 heeft ondertekend, maar voert zij aan dat de ondertekenaar van die certificaten niet bekend is en onder het gezag van die adjunct-directeur werkte. Bovendien zijn aan de brieven van 2003 kopieën van de litigieuze certificaten gehecht, wat impliceert dat deze certificaten en deze brieven als een geheel moeten worden beschouwd.

43 De tweede door de Commissie genoemde onjuiste opvatting kan evenmin worden aanvaard.

Beoordeling door het Hof

44 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat artikel 239 van het douanewetboek, in combinatie met artikel 905 van de uitvoeringsverordening, een algemene billijkheidsclausule bevat die is bedoeld als dekking van een bijzondere situatie waarin de aangever verkeert ten opzichte van andere marktdeelnemers die dezelfde werkzaamheid verrichten (zie in die zin arresten van 17 februari 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punt 54, en 22 maart 2012, Portugal/Transnáutica, C-506/09 P, EU:C:2012:156, punt 65).

45 Deze algemene billijkheidsclausule houdt in dat rechten bij invoer worden kwijtgescholden wanneer twee voorwaarden zijn vervuld, te weten dat een bijzondere situatie bestaat en dat er noch van klaarblijkelijke nalatigheid, noch van een frauduleuze handeling van de zijde van de belastingschuldige sprake is (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punt 86).

46 In het bestreden arrest is het Gerecht na onderzoek van het eerste onderdeel van het als enige door Combaro aangevoerde middel tot de conclusie gekomen dat de Commissie in het litigieuze besluit ten onrechte tot het oordeel was gekomen dat deze onderneming zich niet in een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek bevond.

47 Uit de punten 90 en 91 van dit arrest volgt dat deze conclusie is gebaseerd op het oordeel dat de Commissie ten onrechte van mening was dat zij over voldoende inlichtingen beschikte om de situatie te kunnen beoordelen en dat deze instelling had nagelaten om de concrete maatregelen te nemen die zij uit hoofde van haar taak van toezicht op en controle van de juiste toepassing van de Associatieovereenkomst had moeten nemen.

48 Het Gerecht is dan ook tot het oordeel gekomen, in het bijzonder in de punten 77 en 85 van genoemd arrest, dat de Commissie meer duidelijkheid over de feiten van de zaak had moeten verkrijgen en dat deze instelling met meer zekerheid had kunnen vaststellen of de litigieuze certificaten echt of vals waren indien deze instelling ten volle haar prerogatieven had gebruikt.

49 Het Gerecht heeft in dat verband in de punten 87 en 88 van datzelfde arrest geoordeeld dat de Commissie geen genoegen had mogen nemen met de door de Letse douaneautoriteiten gegeven antwoorden in het kader van de controle achteraf om zich over de situatie van Combaro uit te spreken en dat zij, in weerwil van die antwoorden, haar prerogatieven had moeten gebruiken.

50 Zoals de Commissie benadrukt, volgt uit de vaste rechtspraak van het Hof die in punt 86 van het bestreden arrest is vermeld, dat het systeem van administratieve samenwerking dat tot stand is gebracht via een protocol dat – in een bijlage bij een tussen de Unie en een derde staat gesloten overeenkomst – regels betreffende de oorsprong van waren vaststelt, op wederzijds vertrouwen tussen

de autoriteiten van de lidstaten van invoer en die van de staat van uitvoer berust (zie in die zin arresten van 15 december 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punt 28, en 24 oktober 2013, Sandler, C-175/12, EU:C:2013:681, punt 49).

51 Het Hof heeft daaruit, meer in het bijzonder met betrekking tot de controle achteraf van de door de staat van uitvoer afgegeven EUR.1- certificaten, afgeleid dat de bevindingen en beoordelingen waartoe de autoriteiten van die laatste staat rechtsgeldig zijn gekomen, de autoriteiten van de lidstaat van invoer in beginsel binden (zie in die zin arresten van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punten 62 en 63, en 15 december 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punt 29).

52 Deze beginselen zijn ten volle relevant voor de toepassing van de Associatieovereenkomst, aangezien uit de artikelen 17 en 32 van Protocol nr. 3 voortvloeit dat het aan de autoriteiten van het land van uitvoer staat om de EUR.1-certificaten af te geven, met het oog daarop de oorsprong van de betrokken waren te controleren en, indien nodig, een standpunt ten aanzien van de echtheid van dergelijke certificaten in te nemen.

53 Genoemde beginselen moeten bovendien mutatis mutandis worden toegepast op de betrekkingen tussen de Commissie en de douaneautoriteiten van het land van uitvoer, wanneer deze instelling zich met oog op de beoordeling of sprake is van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek, over de echtheid van certificaten inzake goederenverkeer uitspreekt.

54 In dat specifieke geval dient de Commissie immers, teneinde zich over de terugbetaling of de kwijtschelding van rechten bij invoer uit te spreken, in de plaats van de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer te controleren onder welke voorwaarden bepaalde goederen zijn ingevoerd en hoe de relevante douaneregels zijn toegepast, onder meer die inzake de echtheid van certificaten inzake goederenverkeer (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punt 90).

55 In die context impliceren de hoofdredenen die in de rechtspraak van het Hof zijn genoemd als rechtvaardiging voor het systeem van administratieve samenwerking dat op vertrouwen in de resultaten van de controle achteraf door de autoriteiten van het land van uitvoer is gebaseerd, namelijk dat die autoriteiten beter zijn geplaatst om de controle te verrichten, dat een dergelijk systeem het voordeel heeft dat het tot zekere en uniforme resultaten leidt en dat het noodzakelijk is om de wederzijdse erkenning van de door de autoriteiten van de Unie genomen beslissingen te waarborgen (zie in die zin arresten van 12 juli 1984, Les Rapides Savoyards e.a., 218/83, EU:C:1984:275, punten 26 en 27, en 17 juli 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punt 28), dat de conclusies waartoe de autoriteiten van het land van uitvoer zijn gekomen, de Commissie in beginsel binden wanneer die instelling beoordeelt of sprake is van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek.

56 Gelet op een en ander kan de Commissie op goede gronden stellen dat zij in beginsel verplicht was om zich te baseren op de conclusies en beoordelingen waartoe de Letse douaneautoriteiten rechtsgeldig zijn gekomen in het kader van de controle achteraf waarin de Associatieovereenkomst voorziet, om uitspraak over de echtheid van de litigieuze certificaten te doen.

57 Het vertrouwen dat die autoriteiten op die manier wordt geschonken, houdt uiteraard niet in dat de Commissie in geen enkel geval onderzoek zou hoeven te verrichten om de echtheid van dergelijke certificaten te beoordelen.

58 Zo heeft het Hof in het arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie (C-204/07 P, EU:C:2008:446), waarnaar het Gerecht in met name de punten 70 tot en met 74 van het bestreden arrest heeft verwezen, geoordeeld dat de Commissie concrete maatregelen had moeten nemen om de echtheid van de certificaten inzake goederenverkeer na te gaan en dat het verzuim om dat te doen een bijzondere situatie kon opleveren.

59 In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, was de verplichting om dergelijke certificaten gedetailleerd te onderzoeken in het kader van de algemene op de Commissie rustende taak van toezicht op en controle van de toepassing van een associatieovereenkomst, echter gerechtvaardigd door de zeer specifieke omstandigheden, die ermee verband hielden dat de douaneautoriteiten van het land van uitvoer dubbelzinnige en incoherente beoordelingen ten aanzien van die certificaten hadden geformuleerd (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punt 111).

60 In die omstandigheden was de Commissie, ondanks dat die autoriteiten in beginsel vertrouwen moest worden geschonken, in die zaak niet in staat om zich louter op basis van de door de autoriteiten verstrekte antwoorden over het aan haar voorgelegde verzoek uit te spreken.

61 In de onderhavige zaak bevat het bestreden arrest daarentegen niets waaruit zou blijken dat het Gerecht heeft vastgesteld dat de door de Letse douaneautoriteiten gegeven antwoorden dubbelzinnig of incoherent waren. Uit punt 87 van het bestreden arrest volgt juist dat het Gerecht van oordeel was dat de Commissie afstand had moeten nemen van de conclusies waartoe deze autoriteiten waren gekomen.

62 Ter rechtvaardiging van die oplossing heeft het Gerecht zich niet alleen gebaseerd op de beknoptheid van de door de Letse autoriteiten gedane vaststellingen en op het feit dat de bevestiging van de vaststellingen in de loop van 2007 niet het resultaat van een daadwerkelijk nieuw onderzoek van het dossier was, maar ook op een reeks feiten die als aanwijzingen van mogelijke betrokkenheid van diezelfde autoriteiten bij de afgifte van de litigieuze certificaten is gepresenteerd.

63 Meer bepaald heeft het Gerecht in punt 75 van het bestreden arrest de volgende vaststellingen gedaan:

– de controle achteraf van de litigieuze certificaten is er gekomen als gevolg van het onderzoek van OLAF betreffende de invoer van linnen in Denemarken;

– in het rapport van OLAF wordt vermeld dat het linnen korte tijd in een Lets douane-entrepot is opgeslagen om de oorsprong van de betrokken goederen te verhelen;

– uit de na het rapport van OLAF verrichte deskundigenonderzoeken van de stempelafdrukken en van de handtekeningen op de voor de invoer in Denemarken gebruikte certificaten blijkt dat die stempelafdrukken en handtekeningen waarschijnlijk echt waren;

– de stempelafdrukken en handtekeningen op de litigieuze certificaten vertonen veel gelijkenis met de authentieke stempelafdrukken van de Letse douaneautoriteiten;

– de adjunct-directeur van de Letse douaneautoriteiten, R., die de litigieuze certificaten en de in het kader van de controle achteraf verzonden brieven heeft ondertekend, is veroordeeld voor onrechtmatige handelingen in het kader van zijn functie;

– de Letse douaneautoriteiten waren niet in staat de originele afdrukken van de stempels die waren gebruikt door de betrokken douanekantoren, te weten dat van Jelgava (Letland) en dat van Bauska (Letland), te verstrekken;

– in rapporten van de Commissie wordt melding gemaakt van een sfeer van corruptie, met name, binnen de Letse douaneautoriteiten;

– de invoer van linnen uit Letland is gestegen en heeft de productiecapaciteit van dit land overschreden.

64 Zonder dat hoeft te worden bepaald of sommige van die omstandigheden eventueel kunnen rechtvaardigen dat de Commissie afstand neemt van de eenduidige beoordelingen van de douaneautoriteiten van het land van uitvoer, moet worden vastgesteld dat de door het Gerecht naar voren geschoven overwegingen in elk geval niet zodanig zijn dat zij de conclusie waartoe het is gekomen rechtvaardigen en derhalve een onderbouwing vormen voor de afwijzing van het argument van de Commissie dat zij zich noodzakelijkerwijs aan de resultaten van de controle achteraf van de litigieuze certificaten door de Letse douaneautoriteiten moest houden.

65 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de door het Gerecht gedane vaststelling dat de Letse douaneautoriteiten niet in staat waren om de originele stempelafdrukken van de douanekantoren te Jelgava en Bauska te verstrekken, niet kan afdoen aan het vertrouwen dat die autoriteiten moet worden geschonken.

66 Zoals de Commissie in haar hogere voorziening aanvoert, heeft de Republiek Letland weliswaar tijdig specimina van de afdrukken van de in haar douanekantoren gebruikte stempels doen toekomen, maar was er in de Associatieovereenkomst geen verplichting voor de Letse douaneautoriteiten om de authentieke stempelafdrukken daarna te bewaren, wat het Gerecht overigens heeft benadrukt in punt 80 van het bestreden arrest, of om de stempels waarmee die afdrukken zijn gemaakt te bewaren, nadat die stempels niet langer werden gebruikt.

67 In de tweede plaats komt aan de omstandigheden dat een adjunct-directeur van de Letse douaneautoriteiten voor onrechtmatige handelingen in het kader van zijn functie is veroordeeld en dat in rapporten van de Commissie melding is gemaakt van een klimaat van corruptie bij die autoriteiten, in de onderhavige zaak geen doorslaggevende betekenis toe.

68 Ten eerste wijst de Commissie er terecht op dat uit een eenvoudige vergelijking tussen de brieven van 2003 en de litigieuze certificaten, die in bijlage B-4 bij het verweerschrift van de Commissie in eerste aanleg zijn opgenomen, dat de op die onderscheiden documenten aangebrachte handtekeningen sterk verschillen, zoals Combaro overigens ook toegeeft.

69 Het Gerecht heeft het aan hem overgelegde bewijs dan ook onjuist opgevat door te oordelen dat R. als ondertekenaar van zowel die brieven als die certificaten kon worden beschouwd.

70 Zelfs aangenomen dat de veroordeling van de ondertekenaar van die brieven en het in rapporten van de Commissie vermelde algemene klimaat van corruptie in de periode waarin de litigieuze invoer heeft plaatsgevonden, namelijk tussen 1999 en 2002, relevant zouden kunnen zijn voor de beoordeling van de waarde die moet toegekend aan het standpunt dat de Letse douaneautoriteiten in de loop van 2003 hebben ingenomen, moet ten tweede worden vastgesteld dat die in de onderhavige zaak niet van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.

71 Uit met name de punten 16 en 88 van het bestreden arrest blijkt namelijk dat die autoriteiten in het antwoord van 2007 hebben bevestigd dat de litigieuze certificaten ongeldig moesten worden geacht. Dat antwoord is niet door R. ondertekend. Ook is het toegezonden op een datum waarop er geen beweringen en a fortiori geen bewijzen waren dat genoemde autoriteiten werden geconfronteerd met een gevoelig probleem van corruptie. Bovendien was de Republiek Letland op die datum al lid van de Unie.

72 De omstandigheden dat in de brieven van 2003 slechts beknopte verklaringen zijn afgelegd en dat niet is aangetoond dat de bevestiging in de loop van 2007 het resultaat van nieuwe verificaties was, kunnen niet afdoen aan de waarde van de door die autoriteiten ingenomen standpunten, aangezien de Associatieovereenkomst niet in enige bijzonder formaliteit daarvoor voorzag en uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de douaneautoriteiten van de Unie aan de resultaten van een controle achteraf zijn gebonden, zelfs wanneer die zonder motivering worden meegedeeld of in de vorm van een

handtekening op een door OLAF opgesteld proces-verbaal na een onderzoek (zie in die zin arresten van 17 juli 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punten 30-33, en 15 december 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punt 40).

73 In die context kan de Commissie op goede gronden stellen dat de overige aanwijzingen die zijn opgesomd in punt 75 van het bestreden arrest niet volstaan als rechtvaardiging voor de conclusie die het Gerecht in punt 87 van dit arrest heeft getrokken, namelijk dat het aan de Commissie was om haar prerogatieven te gebruiken, in weerwil van de antwoorden die de Letse douaneautoriteiten hadden gegeven.

74 De omstandigheid dat de controle achteraf van de litigieuze certificaten is gestart na een onderzoek van OLAF naar andere certificaten inzake goederenverkeer die waren overgelegd bij invoer in een andere lidstaat, welk onderzoek had geleid tot vermoedens van de betrokkenheid van bepaalde beambten van de Letse douaneautoriteiten bij frauduleuze verrichtingen, wegens de wijze waarop die verrichtingen hadden plaatsgevonden en de kenmerken van die certificaten, kan niet tot gevolg hebben dat algemeen elke waarde wordt ontnomen aan de verificaties die deze autoriteiten met betrekking tot dergelijke certificaten hebben verricht, met volledig voorbijgaan aan het systeem van administratieve samenwerking waarin Protocol nr. 3 voorziet.

75 In diezelfde zin kon weliswaar aan de hand van de toename van de invoer van uit Letland afkomstig linnen, in hoeveelheden die de productiecapaciteit in dat land oversteeg, worden vastgesteld dat sprake was van bepaalde frauduleuze verrichtingen, maar daarmee kon niet de directe en algemene betrokkenheid van de Letse douaneautoriteiten bij die verrichtingen en a fortiori niet hun betrokkenheid bij de afgifte van de litigieuze certificaten worden aangetoond.

76 Bovendien kan niet op basis van een element van de litigieuze certificaten als de daarop aangebrachte stempels worden getornd aan het vertrouwen dat aan de douaneautoriteiten van het land van uitvoer wordt geschonken, omdat de Commissie anders stelselmatig haar controle van de echtheid van de certificaten inzake goederenverkeer in de plaats van die van deze autoriteiten zou moeten stellen en in strijd zou moeten handelen met de beginselen die in de punten 50 tot en met 56 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.

77 Uit een en ander volgt dat het Gerecht een onjuiste juridische kwalificatie aan de feiten heeft gehecht op het punt van het bestaan van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek door, om de in punt 62 van dit arrest vermelde redenen, tot het oordeel te zijn gekomen dat de Commissie zich niet mocht baseren op de duidelijke antwoorden van de Letse douaneautoriteiten om de echtheid van de litigieuze certificaten na te gaan en dat deze instelling daarvoor juist haar prerogatieven had moeten gebruiken, in weerwil van die antwoorden.

78 Derhalve kon het Gerecht in de punten 90 en 91 van het bestreden arrest niet geldig tot de vaststelling komen dat de Commissie ten onrechte meende dat zij over voldoende inlichtingen beschikte om de situatie te kunnen beoordelen en dat deze instelling had nagelaten om de concrete maatregelen te nemen die zij uit hoofde van haar taak van toezicht op en controle van de juiste toepassing van de Associatieovereenkomst had moeten nemen. Hieruit volgt dat hetgeen het Gerecht hieruit heeft afgeleid ten aanzien van de gegrondheid van het eerste onderdeel van het als enige in eerste aanleg aangevoerde middel van Combaro, dat de noodzakelijke steun aan het dictum van het bestreden arrest biedt, niet kan worden aanvaard.

79 Aangezien het eerste en het tweede middel van de hogere voorziening bijgevolg slagen, moet het bestreden arrest worden vernietigd, zonder dat de overige middelen van de Commissie ter ondersteuning van haar hogere voorziening hoeven te worden onderzocht.

Geding in eerste aanleg

80 Ingevolge artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

81 Dit is het geval in onderhavige zaak. Bijgevolg moet het door Combaro ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit worden onderzocht.

82 In het kader van het eerste onderdeel van het enige middel van het beroep, inzake schending van de voorwaarde dat sprake moet zijn van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek, worden meerdere argumenten aangevoerd, die verband houden met vermeende verzuimen van respectievelijk de Letse douaneautoriteiten, de Commissie en de Duitse douaneautoriteiten.

83 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat Combaro zich voor het bewijs van die verschillende verzuimen weliswaar beroept op de vaststellingen die volgens haar door een nationale rechter zijn gedaan, maar dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de Commissie niet gebonden kan zijn aan een eerdere beslissing van een nationale rechter wanneer zij in het kader van artikel 239 van het douanewetboek in een specifiek geval beslist (zie in die zin arrest van 20 november 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punt 69), a fortiori wanneer die beslissing uitsluitend bedoeld is om vast te stellen of de douaneautoriteiten van de lidstaat van invoer een geval aan de Commissie moeten voorleggen zodat zij zich over de eventuele toepassing van die bepaling kan uitspreken.

84 Uit de bewoordingen van de brieven van 7 april en 7 mei 2003, die door de Letse douaneautoriteiten zijn toegezonden in het kader van de controle achteraf van de litigieuze certificaten, en die van het antwoord van 2007 dat die resultaten bevestigt, blijkt dat genoemde autoriteiten steeds op ondubbelzinnige en coherente wijze hebben verklaard dat zij deze certificaten niet hebben afgegeven, wat inhoudt dat zij niet als geldig werden beschouwd door die autoriteiten.

85 Bijgevolg kan Combaro's argument dat de resultaten van de controle achteraf van de litigieuze certificaten buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat die dubbelzinnigheden en incoherenties bevatten die vergelijkbaar waren met die waarop is gewezen in het arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie (C-204/07 P, EU:C:2008:446), niet slagen.

86 Voorts moeten in die omstandigheden de door Combaro aangevoerde argumenten om aan te tonen dat het, in weerwil van de vaststellingen van de Letse douaneautoriteiten, aan de Commissie was om onderzoeken naar de echtheid van die certificaten te starten en dat zij door dit niet te doen aan haar verplichtingen heeft verzaakt, noodzakelijkerwijs worden afgewezen, zoals volgt uit de punten 50 tot en met 77 van het onderhavige arrest. Daaruit volgt dat Combaro niet heeft aangetoond dat de Commissie in het litigieuze besluit niet geldig tot het oordeel kon komen dat genoemde certificaten niet echt waren.

87 Bijgevolg moet ook Combaro's argument inzake de vermeende verzuimen van de Letse douaneautoriteiten worden afgewezen, aangezien dat berust op de gedachte dat deze autoriteiten de litigieuze certificaten ook werkelijk ten onrechte hadden afgegeven wegens de corruptie van hun beambten en de gebreken in hun organisatie en daarna hebben belet dat de echtheid daarvan werd aangetoond.

88 Ook Combaro's argument inzake het vermeende tekortschieten van de Duitse douaneautoriteiten kan niet worden aanvaard, aangezien dat tekortschieten ermee verband zou houden dat deze autoriteiten ten onrechte en zonder de nodige zorgvuldigheid tot de conclusie zijn gekomen dat de certificaten in kwestie niet echt waren.

89 Tot slot zijn de argumenten waarmee moet worden aangetoond dat de Commissie haar verplichtingen niet is nagekomen door onvoldoende de corruptie van de Letse douaneautoriteiten te bestrijden en geen kennisgeving te publiceren om de importeurs te waarschuwen voor de situatie zoals die destijds in Letland was, hoe dan ook niet ter zake dienend, aangezien die geen betrekking hebben op de omstandigheden waarin Combaro de in het litigieuze besluit aan de orde zijnde invoerhandelingen heeft verricht. Deze argumenten hadden voor dat onderwerp immers alleen relevant kunnen zijn indien ervan had moeten worden uitgegaan dat de litigieuze certificaten wel degelijk door die autoriteiten zijn afgegeven, wat juist niet is komen vast te staan.

90 Uit een en ander volgt dat Combaro niet heeft aangetoond dat de Commissie in het litigieuze besluit ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat niet het bewijs van het bestaan van een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 van het douanewetboek was geleverd, en derhalve dat het eerste onderdeel van het als enige door Combaro in eerste aanleg aangevoerde middel moet worden afgewezen.

91 Aangezien het bestaan van een bijzondere situatie een conditio sine qua non is om voor terugbetaling of kwijtschelding van rechten bij invoer in aanmerking te komen, is het tweede onderdeel van het enige middel van Combaro, inzake het ontbreken van klaarblijkelijke nalatigheid van haar zijde, niet ter zake dienend (zie in die zin beschikking van 10 juni 2010, Thomson Sales Europe/Commissie, C-498/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2010:338, punt 97).

92 Bijgevolg moet het door Combaro ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit worden verworpen.

Kosten

93 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet.

94 Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd.

95 Aangezien Combaro in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 19 juli 2017, Combaro/Commissie (T-752/14, EU:T:2017:529), wordt vernietigd.

2) Het beroep van Combaro SA wordt verworpen.

3) Combaro SA zal haar eigen kosten en die van de Europese Commissie dragen.

ondertekeningen