CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER van 11 juli 2002 [1]

1. Met dit op artikel 230 EG gebaseerde beroep verzoekt het Koninkrijk der Nederlanden het Hof om nietigverklaring van beschikking C(2000) 485 def. van de Commissie van 23 februari 2000 waarbij in een bijzonder geval wordt vastgesteld dat een verzoek om kwijtschelding van de rechten bij invoer voor een bepaald bedrag niet-ontvankelijk is en dat de kwijtschelding van de rechten bij invoer voor een ander bedrag niet gerechtvaardigd is. [2]

I — Rechtskader

A — *De relevante bepalingen van verordening (EEG) nr. 2913/92*

3. Verordening (EEG) nr. 2913/92 [3] brengt de bepalingen van het douanerecht, die voordien nog over tal van communautaire verordeningen en richtlijnen waren verspreid, in een wetboek samen. Zij heeft voorts tot doel, in de geldende douanewetgeving wijzigingen aan te brengen, teneinde deze samenhangender te maken en te vereenvoudigen en teneinde daarin bepaalde tot dan toe nog bestaande leemten op te vullen. Het gaat er dus om, een volledige communautaire wetgeving op dit gebied vast te stellen. [4]

2. Deze zaak betreft producten die onder de douaneregeling actieve veredeling vallen.

4. Volgens artikel 114, lid 1, sub a, CDW kunnen niet-communautaire goederen die

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Hierna: „bestreden beschikking" (beschikking niet gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*).

3 — Verordening van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1; hierna: „CDW").

4 — Zie eerste en tweede overweging van de considerans van de verordening.

bestemd zijn om in de vorm van veredelingsproducten uit het douanegebied van de Gemeenschap te worden wederuitgevoerd, in het douanegebied van de Gemeenschap onder de regeling actieve veredeling een of meer veredelingshandelingen ondergaan, zonder dat deze goederen aan rechten bij invoer onderworpen zijn.

5. Volgens artikel 114, lid 2, sub c, tweede streepje, CDW moet onder veredelingshandelingen ook worden verstaan, de verwerking van goederen.

6. Artikel 114, lid 2, sub d, CDW bepaalt, dat veredelingsproducten alle producten zijn die het resultaat zijn van veredelingshandelingen.

7. Volgens artikel 114, lid 2, sub e, CDW zijn equivalente goederen communautaire goederen die in plaats van de invoergoederen worden gebruikt voor de vervaardiging van veredelingsproducten.

8. Artikel 115 CDW luidt:

„1. Wanneer is voldaan aan de voorwaarden van lid 2, staan de douaneautoriteiten, [...] 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 [...] 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."

9. Artikel 220 CDW betreft de eventuele boeking achteraf van een douaneschuld. Volgens artikel 220, lid 2, sub b, CDW wordt, behalve in een aantal in deze bepaling genoemde gevallen, niet tot boeking achteraf van een douaneschuld overgegaan, wanneer „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".

10. Artikel 221 CDW bepaalt:

„1. Het bedrag van de rechten dient onmiddellijk na de boeking op een daartoe geëigende wijze aan de schuldenaar te worden medegedeeld.

[...]

3. De mededeling aan de schuldenaar mag niet meer geschieden na het verstrijken van een termijn van drie jaren te rekenen vanaf de datum waarop de douaneschuld is ontstaan. Wanneer de douaneautoriteiten evenwel ingevolge een strafrechtelijk vervolgbare handeling niet in staat waren het juiste bedrag van de wettelijk verschuldigde rechten vast te stellen, mag de vorenbedoelde mededeling, voorzover de geldende bepalingen daarin voorzien, nog na het verstrijken van de genoemde termijn van drie jaar worden gedaan."

11. In artikel 235, sub b, CDW wordt het begrip „kwijtschelding van rechten" gedefinieerd.

12. Volgens deze bepaling moet onder „kwijtschelding van rechten" worden verstaan: „hetzij een beschikking ingevolge welke een douaneschuld geheel of gedeeltelijk niet wordt ingevorderd, hetzij een beschikking waarbij de boeking van een niet voldaan bedrag aan rechten bij invoer of aan rechten bij uitvoer geheel of gedeeltelijk ongeldig wordt verklaard".

13. Artikel 239, lid 1, tweede streepje, CDW bepaalt, dat tot kwijtschelding van invoerrechten kan worden overgegaan in gevallen „welke het gevolg zijn van omstandigheden die van de zijde van de belanghebbende geen frauduleuze handeling noch klaarblijkelijke nalatigheid inhouden". Aan de kwijtschelding kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden.

14. Artikel 239, lid 2, CDW preciseert, dat „kwijtschelding van de rechten om de in lid 1 genoemde redenen wordt toegestaan indien bij het betrokken douanekantoor vóór het verstrijken van een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten aan de schuldenaar zijn medegedeeld, een daartoe strekkend verzoek wordt ingediend".

B — *De relevante bepalingen van verordening (EEG) nr. 2454/93*

15. Verordening (EEG) nr. 2454/93 [5] is de uitvoeringsverordening die de toepassingsbepalingen van het tot dan toe in een veelheid van verordeningen en richtlijnen van de Gemeenschap verspreide douanerecht in één verordening bijeen wil brengen. Zij beoogt voorts, deze bepalingen te wijzigen om ze aan het CDW aan te passen, de draagwijdte ervan te verruimen teneinde met de algemene werkingssfeer van het CDW rekening te houden en enkele voorschriften nauwkeuriger te formuleren voor een grotere rechtszekerheid bij de toepassing daarvan. Deze wijzigingen betreffen voornamelijk bepalingen met betrekking tot de douaneschuld. [6]

16. Artikel 549 van de uitvoeringsverordening geeft een definitie van de belangrijkste begrippen die in het kader van de regeling actieve veredeling worden gebruikt.

17. Volgens artikel 549, sub g, wordt verstaan onder:

„*equivalentieverkeer*': het verkrijgen van veredelingsproducten uit gelijkwaardige goederen, [...] welke gelijkwaardige goederen moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 569, lid 1" [7].

18. Artikel 589 van de uitvoeringsverordening betreft de betaling van compenserende interesten. Dit artikel luidt:

„1. Het ontstaan van een douaneschuld voor veredelingsproducten of onveredelde goederen [8] geeft aanleiding tot de betaling van compenserende interesten over het bedrag van de verschuldigde rechten bij invoer.

2. Lid 1 is niet van toepassing:

[...]

5 — Verordening van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van [het CDW] (PB L 253, blz. 1; hierna „uitvoeringsverordening").

6 — Zie tweede en derde overweging van de considerans.

7 — Deze bepaling luidt: „Onverminderd [...], kan slechts gebruik worden gemaakt van het equivalentieverkeer indien de equivalente goederen in dezelfde, uit acht cijfers bestaande onderverdeling van de gecombineerde nomenclatuur worden ingedeeld en dezelfde handelskwaliteit en dezelfde technische kenmerken bezitten als de invoergoederen."

8 — Volgens artikel 84, lid 3, CDW zijn goederen in ongewijzigde staat „invoergoederen die in het kader van de regeling actieve veredeling [...] geen enkele veredeling noch behandeling hebben ondergaan".

— wanneer de vergunninghouder verzoekt goederen of producten in het vrije verkeer te mogen brengen[9] en bewijst dat het door bijzondere omstandigheden, die geen enkele nalatigheid of manipulatie van zijn kant inhouden, onmogelijk of economisch onmogelijk is de goederen onder die voorwaarden uit te voeren die hij bij het aanvragen van de vergunning had voorzien en aangetoond.

3. Het verzoek om voor toepassing van lid 2, vijfde streepje, in aanmerking te komen wordt gericht aan de daartoe aangewezen douaneautoriteiten van de lidstaat die de vergunning heeft verleend. Het is slechts ontvankelijk wanneer daarbij alle bewijsstukken zijn gevoegd die nodig zijn om het voorgelegde geval volledig te kunnen onderzoeken."

19. Artikel 589, lid 3, van de uitvoeringsverordening preciseert, kort gezegd, dat de douaneautoriteiten, wanneer zij bij overschrijding van een bepaald bedrag van oordeel zijn dat aan het verzoek een gunstig gevolg kan worden gegeven, dit verzoek met het volledige dossier aan de Commissie doorzenden. De Commissie bevestigt binnen twee maanden de ontvangst ervan. Indien zij binnen twee maanden na de datum van de ontvangstbevestiging geen bezwaar heeft gemaakt tegen de inwilliging van het verzoek, past de lidstaat geen compenserende interesten toe.

9 — Volgens artikel 79 CDW verkrijgen „niet-communautaire goederen die in het vrije verkeer worden gebracht, daardoor de douanestatus van communautaire goederen".

20. De artikelen 905, 907 en 908 van de uitvoeringsverordening betreffen de beschikkingen die de Commissie geeft naar aanleiding van een verzoek om kwijtschelding van douanerechten dat een lidstaat overeenkomstig artikel 239 CDW heeft voorgelegd.

21. Artikel 905, lid 1, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening bepaalt:

„Wanneer de beschikkende douaneautoriteit, die een verzoek om [...] kwijtschelding uit hoofde van artikel 239, lid 2, van het [CDW] ontvangt, niet in staat is om [...] te beslissen èn indien de aanvraag vergezeld is van bewijsstukken waarmee het bestaan kan worden aangetoond van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden, legt de lidstaat waaronder deze autoriteit ressorteert het geval voor aan de Commissie ter behandeling overeenkomstig de procedure bedoeld in de artikelen 906 tot en met 909."

22. Volgens artikel 905, lid 2, van de uitvoeringsverordening kan de Commissie, wanneer blijkt dat de door de lidstaat medegedeelde gegevens ontoereikend zijn om haar in staat te stellen met volledige kennis van zaken uitspraak te doen over het haar voorgelegde geval, om mededeling van aanvullende gegevens verzoeken.

23. Overeenkomstig artikel 907 van de uitvoeringsverordening geeft de Commissie vervolgens een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat de onderzochte bijzondere situatie de kwijtschelding al dan niet rechtvaardigt.

24. Artikel 908, lid 2, van de uitvoeringsverordening bepaalt, dat de beschikkende autoriteit op grond van de beschikking van de Commissie op het aan haar voorgelegde verzoek beslist.

II — Feiten en procesverloop

25. De onderneming naar Nederlands recht Cargill BV [10], die zich bezighoudt met de productie van zetmeel en glucosestropen, beschikt over een vergunning actieve veredeling. Op grond van deze vergunning mag zij maïs uit derde landen vrij van rechten invoeren, onder de voorwaarde dat de maïs wordt verwerkt tot glucose, het hoofdveredelingsproduct [11], alsmede tot een aantal andere bijkomende veredelingsproducten. [12] Voorts moeten deze producten volgens de vergunningsvoorwaarden na verwerking buiten het douanegebied van de Gemeenschap worden uitgevoerd.

26. In de jaren 1992 tot en met 1994 heeft Cargill 65 000 ton maïs onder de douaneregeling actieve veredeling gebracht.

27. Op grond van de haar verleende vergunning actieve veredeling mocht Cargill voor de productie van voor uitvoer bestemde glucose een communautair goed gebruiken dat equivalent was aan ingevoerde maïs, en vervolgens overgaan tot de voorafgaande uitvoer.

28. Bij controles in 1994 en 1995 heeft de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vastgesteld, dat het door Cargill uitgevoerde hoofdveredelingsproduct niet volledig uit maïs was verkregen, maar voor 25 % uit ingevoerde maïs en voor 75 % uit tarwe afkomstig uit de Gemeenschap. De twee producten zijn niet onder dezelfde tariefpost van de gecombineerde nomenclatuur opgenomen.

10 — Hierna: „Cargill".

11 — Volgens artikel 549, sub a, van de uitvoeringsverordening moet onder hoofdveredelingsproducten worden verstaan: „de veredelingsproducten voor het verkrijgen waarvan de regeling actieve veredeling werd toegekend".

12 — Bijkomende veredelingsproducten zijn volgens artikel 549, sub b, van de uitvoeringsverordening „andere veredelingsproducten dan de hoofdveredelingsproducten en die noodzakelijkerwijs bij de veredeling ontstaan". Het gaat in casu om maïsgluten (GN-code 2303 10 11) en maïsglutenvoer (GN-code 2303 10 19).

29. Naar aanleiding van deze controles hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie de vraag voorgelegd, of zij equivalentie tussen de ingevoerde maïs en uit de Gemeenschap afkomstige tarwe toestond. De Commissie heeft op 23 november 1995 geantwoord, dat zij een dergelijke equivalentie niet kon aanvaarden, en zij wees hierbij in het bijzonder op de verschillen in tariefbescherming tussen de twee producten.

30. Op 18 november 1996 heeft de Commissie de Nederlandse administratie verzocht, opgave te doen van alle plaatsingen onder de regeling actieve veredeling in de jaren 1992 tot en met 1995 ten gunste van Cargill en haar opnieuw de onregelmatigheid- en fraudemeldingen te doen toekomen.

31. Na onderzoek hebben de bevoegde Nederlandse autoriteiten geconcludeerd, dat slechts een deel van de hoofdveredelingsproducten dat in het kader van de actieve veredeling werd uitgevoerd, als uit ingevoerde maïs verkregen moest worden aangemerkt. Zij hebben daarom vastgesteld, dat de betrokkene met betrekking tot 48 400 ton goederen die in de jaren 1992 tot en met 1994 onder de regeling actieve veredeling waren gebracht, niet aan zijn verplichtingen krachtens die regeling had voldaan.

32. Op 3 december 1996 hebben de Nederlandse autoriteiten daarom vastgesteld dat Cargill een douaneschuld had van 17 491 244,45 NLG, dat wil zeggen het bedrag van de verschuldigde invoerrechten vermeerderd met compenserende interesten. Dit bedrag komt overeen met de douaneschuld die was ontstaan door de onjuiste toepassing door Cargill van de bepalingen betreffende de douaneregeling actieve veredeling in de jaren 1992 tot en met 1994.

33. Cargill heeft bezwaar gemaakt tegen de oplegging van de douaneschuld. Zij heeft daarbij de Nederlandse autoriteiten verzocht om de invordering van deze douaneschuld op te schorten tegen het stellen van een zekerheid ter grootte van het verschuldigde bedrag. Dit verzoek is ingewilligd.

34. Op 2 december 1997 heeft Cargill bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten ingediend.

35. Op 22 april 1999 heeft de Nederlandse regering dit verzoek aan de Commissie voorgelegd. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Commissie de bestreden beschikking gegeven.

III — De bestreden beschikking, het beroep en de conclusies van partijen

A — *De bestreden beschikking*

36. Bij de bestreden beschikking verklaart de Commissie in de eerste plaats het verzoek om kwijtschelding van invoerrechten niet-ontvankelijk, voorzover het betrekking heeft op de compenserende interesten van 732 093,78 NLG die verschuldigd zijn uit hoofde van artikel 589 van de uitvoeringsverordening. Deze compenserende interesten maken haars inziens geen deel uit van de douaneschuld, zodat de Commissie zich daarover niet kan uitspreken. Het is aan de nationale autoriteiten om hierover een beslissing te nemen.

37. In de tweede plaats verklaart de Commissie het verzoek om kwijtschelding niet-ontvankelijk, voorzover het rechten betreft met betrekking tot invoer in de periode vóór 3 december 1993. Deze rechten zijn haars inziens overeenkomstig artikel 221, lid 3, CDW verjaard en kunnen niet meer van de betrokken onderneming worden geïnd. Het betreft hier een bedrag van 15 679 301,49 NLG.

38. In de derde plaats verklaart de Commissie het verzoek om kwijtschelding van invoerrechten niet-gerechtvaardigd, voorzover het betrekking heeft op het bedrag aan rechten dat bij de niet verjaarde douaneschuld behoort. De Commissie stelt vast dat de door Cargill gevolgde praktijk niet in overeenstemming was met de geldende voorschriften noch met de bepalingen van haar vergunning actieve veredeling. In het kader van een vergunning actieve veredeling voor de verwerking van maïs tot glucose was het niet toegestaan, communautaire tarwe in plaats van maïs te gebruiken.

39. De Commissie erkent dat, behalve wat de goederen betreft die in het kader van de verleende vergunning voor equivalentieverkeer konden worden gebruikt, de verschillende douaneregels zijn gerespecteerd. Zij stelt voorts vast dat de bevoegde douaneautoriteiten geen enkel bezwaar hebben gemaakt tegen de transacties van Cargill, die toch jarenlang hebben plaatsgevonden en op grote hoeveelheden betrekking hadden. De Commissie is daarom van mening dat al deze omstandigheden een bijzondere situatie in de zin van artikel 239 CDW kunnen opleveren. Zij merkt evenwel op dat een dergelijke bijzondere situatie alleen aanleiding kan geven tot kwijtschelding van invoerrechten, indien de belanghebbende geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid kan worden verweten.

40. De Commissie merkt op, dat er geen sprake is van manipulatie van de zijde van Cargill, maar dat zij wel kennelijk onzorgvuldig heeft gehandeld.

B — *Het beroep en de conclusies van partijen*

41. Het verzoekschrift van het Koninkrijk der Nederlanden is op 27 april 2000 ter griffie van het Hof ingeschreven.

42. Het Koninkrijk der Nederlanden concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

43. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

IV — De middelen van de Nederlandse regering

44. Tot staving van haar beroep voert de Nederlandse regering, verspreid over drie vorderingen, zes middelen aan:

— in de eerste plaats, schending van artikel 589 van de uitvoeringsverordening, subsidiair, van de motiveringsverplichting vervat in artikel 253 EG, voorzover in de beschikking het deel van het verzoek om kwijtschelding dat ziet op compenserende interesten niet-ontvankelijk wordt verklaard;

— in de tweede plaats, schending van artikel 221 CDW voorzover in de beschikking een deel van het verzoek wegens verjaring niet-ontvankelijk wordt verklaard;

— in de derde plaats, schending van artikel 239 CDW en artikel 905 van de uitvoeringsverordening, van het proportionaliteitsbeginsel en, ten slotte, van de motiveringsverplichting vervat in artikel 253 EG.

V — De eerst vordering, betreffende de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten

45. Tot staving van deze vordering voert de Nederlandse regering twee middelen aan. Ten principale stelt zij, dat de Commissie, door haar verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten niet-ontvankelijk te verklaren, de bepalingen van artikel 589 van de uitvoeringsverordening heeft geschonden. Subsidiair betoogt zij dat de Commissie niet heeft voldaan aan de verplichtingen van artikel 253 EG.

De schending van de motiveringsplicht

46. De Nederlandse regering verwijt de Commissie, dat zij zich niet aan de formele motiveringsvereisten heeft gehouden. De regering kan uit de bestreden beschikking niet afleiden waarom de Commissie zich op het standpunt heeft gesteld, dat het verzoek om kwijtschelding van douanerechten, voorzover het de compenserende interesten betrof, niet-ontvankelijk was.

47. Met betrekking tot de door artikel 253 EG vereiste motivering heeft het Hof de volgende beginselen geformuleerd. [13]

48. De motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van, met name, de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.

49. In punt 14 van de bestreden beschikking zet de Commissie het volgende uiteen:

„Het verzoek inzake kwijtschelding dat door de Nederlandse autoriteiten bij voor-

13 — Arresten van 13 maart 1985, Nederland en Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissie (296/82 en 318/82, Jurispr. blz. 809, punt 19); 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16); 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63), en 30 maart 2000, VBA/Florimex e.a. (C-265/97 P, Jurispr. blz. I-2061, punt 93).

noemd schrijven van 22 april 1999 aan de Commissie is toegezonden heeft betrekking op een bedrag van 17 491 244,45 NLG. Dit bedrag omvat de compenserende interesten die verschuldigd zijn uit hoofde van artikel 62 van verordening (EEG) nr. 2228/91 [14] en artikel 589 van verordening (EEG) nr. 2454/93, voornoemd (732 093,78 NLG). Deze compenserende interesten, als financiële aanslag op grond van nationaal recht, maken evenwel geen deel uit van de douaneschuld en de Commissie kan zich dan ook niet uitspreken over eventuele kwijtschelding ervan. Het is namelijk de taak van de nationale autoriteiten om hierover een beslissing te nemen. Het verzoek inzake kwijtschelding is derhalve niet-ontvankelijk voor wat betreft het bedrag van deze compenserende interesten."

50. Uit punt 14 van de bestreden beschikking blijkt, dat de Commissie kort, maar krachtig, de argumenten feitelijk en rechtens heeft uiteengezet op grond waarvan zij zich op het standpunt heeft gesteld, dat het verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten die door de douaneschuld waren ontstaan, niet-ontvankelijk was.

51. Wat de feitelijke gegevens betreft, heeft de Commissie gepreciseerd dat het verzoek om kwijtschelding betrekking had op compenserende interesten ten bedrage van 732 093,78 NLG, ontstaan door een douaneschuld in het kader van de douaneregeling actieve veredeling.

52. Met betrekking tot de gegevens rechtens heeft de Commissie uiteengezet, dat deze compenserende interesten als financiële aanslag moesten worden aangemerkt. Uit dien hoofde vallen zij onder het nationale recht en maken zij geen deel uit van de douaneschuld. Zij heeft hieruit afgeleid, dat de beoordeling van de gegrondheid van dit verzoek tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten behoorde.

53. Het is waar dat de Commissie de wettelijke bepalingen waarop haar redenering berust, niet formeel heeft genoemd. Het moet echter worden beklemtoond, dat deze beschikking aan de nationale douaneautoriteiten is gericht. Gezien de hoedanigheid van de adressaten van de bestreden beschikking, lijkt het ontbreken van een formele verwijzing naar wettelijke bepalingen waarop de Commissie haar redenering had kunnen baseren mij niet van dien aard, dat zij het juridisch betoog van de Commissie niet kunnen begrijpen. De bestreden beschikking is immers gericht aan de nationale douaneautoriteiten, dat wil zeggen deskundigen die ter zake uitstekend zijn geïnformeerd, en bovendien de bevoegde autoriteiten naar het gemene recht.

54. Ik ben daarom van mening, dat de bestreden beschikking voldoet aan de verplichtingen van artikel 253 EG. Het middel inzake schending van deze bepaling moet derhalve worden afgewezen.

14 — Verordening van de Commissie van 26 juni 1991 tot vaststelling van een aantal uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1999/85 van de Raad betreffende de regeling actieve veredeling (PB L 210, blz. 1). Deze tekst is ingetrokken en vervangen door artikel 589 van de uitvoeringsverordening.

Schending van artikel 589 van de uitvoeringsverordening

55. De Nederlandse regering betoogt, dat uit de bewoordingen van artikel 589, lid 1, van de uitvoeringsverordening volgt, dat de compenserende interesten als „douaneschuld" in de zin van het CDW moeten worden aangemerkt. Op grond van artikel 589, lid 3, van de uitvoeringsverordening moeten de douaneautoriteiten in bepaalde omstandigheden het verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten aan de Commissie doorzenden. Volgens haar volgt uit deze bepalingen, dat de Commissie niet kon weigeren zich over het verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten uit te spreken.

56. Zoals reeds gezegd, bepaalt artikel 589, lid 1, van de uitvoeringsverordening, dat het ontstaan van een douaneschuld aanleiding geeft tot de betaling van compenserende interesten. Artikel 589, lid 2, van deze verordening noemt de uitzonderingen op het beginsel dat deze interesten moeten worden betaald. Artikel 589, lid 3, preciseert de procedure die moet worden gevolgd om voor toepassing van het bepaalde in lid 2 van dit artikel in aanmerking te komen.

57. Uit de bewoordingen van artikel 589, lid 1, van de uitvoeringsverordening blijkt, dat de compenserende interesten onlosmakelijk zijn verbonden met de douaneschuld. Het is immers zo, dat volgens deze bepaling „het ontstaan van een douaneschuld voor veredelingsproducten [...] *aanleiding geeft* tot de betaling van compenserende interesten over het bedrag van de verschuldigde rechten bij invoer".[15] Het werkwoord aanleiding geven betekent „teweegbrengen", „ten gevolge hebben", hetgeen inhoudt dat de compenserende interesten nauw verbonden zijn met de douaneschuld. Zij zijn alleen verschuldigd, indien de douaneschuld verschuldigd is. Wordt ten aanzien van de douaneschuld een beschikking tot kwijtschelding in de zin van artikel 235, sub b, CDW gegeven, dan hoeven de compenserende interesten die door deze douaneschuld zijn ontstaan, niet te worden betaald.

58. Uit het voorgaande volgt, dat wanneer een verzoek om kwijtschelding van een douaneschuld ontbreekt, het daarmee verband houdende verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten niet kan worden onderzocht.

59. Op dit beginsel bestaan echter uitzonderingen. Overeenkomstig artikel 589, lid 3, van de uitvoeringsverordening kan de Commissie in bepaalde omstandigheden uitspraak doen op een verzoek om kwijtschelding van compenserende interesten.

60. Volgens artikel 589, lid 2, van de uitvoeringsverordening betreffen de uitzonderingen op het beginsel dat compense-

15 — Cursivering van mij.

rende interesten moeten worden betaald, hoofdzakelijk gevallen waarin goederen of veredelingsproducten *in het vrije verkeer worden gebracht.*

61. Volgens artikel 24 EG worden „als zich bevindend in het vrije verkeer in een lidstaat [...] beschouwd: de producten uit derde landen waarvoor in genoemde staat de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn voldaan en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggave van die rechten en heffingen is verleend". Artikel 79, eerste alinea, CDW bepaalt, dat niet-communautaire goederen die in het vrije verkeer worden gebracht, daardoor de douanestatus van communautaire goederen verkrijgen. Artikel 79, tweede alinea, CDW preciseert, dat deze douaneregeling „de toepassing van de handelspolitieke maatregelen [16] en het vervullen van de andere formaliteiten voor de invoer van goederen omvat alsmede de toepassing van de wettelijk verschuldigde rechten".

62. Artikel 589, lid 3, derde alinea, van de uitvoeringsverordening preciseert, dat de bevoegdheid van de Commissie ter zake van het verzoek om geen compenserende interesten te hoeven betalen, strikt beperkt is tot het geval waarin de douaneautoriteiten, boven een bepaald, in dit lid 3 genoemd bedrag, een gunstig gevolg willen geven aan het verzoek dat is ingediend in het kader van één van de in artikel 589, lid 2, van de uitvoeringsverordening genoemde gevallen, namelijk de gevallen waarin goederen of veredelingsproducten in het vrije verkeer worden gebracht.

63. In casu blijkt uit de stukken echter, dat de door Cargill ingevoerde maïs niet onder de regeling van het in het vrije verkeer brengen valt, maar onder de douaneregeling actieve veredeling.

64. Niet betwist wordt immers, dat de door Cargill ingevoerde maïs na tot glucose te zijn verwerkt is heruitgevoerd buiten het communautaire grondgebied en dat bij de invoer van de maïs op het communautaire douanegebied in geen enkele lidstaat een douanerecht of heffing van gelijke werking is geïnd. Aangezien zij niet onder de regeling vrij verkeer zijn gebracht, vallen de betrokken veredelingsproducten niet onder de bepalingen van artikel 589 van de uitvoeringsverordening.

65. Gelet op het voorgaande, ben ik van mening dat de Commissie zich op basis van artikel 589 niet kon uitspreken over het verzoek om geen compenserende interesten te hoeven betalen, dat Cargill bij de Neder-

16 — Volgens artikel 1, punt 7, van de uitvoeringsverordening wordt onder „handelspolitieke maatregelen" verstaan, de niet-tarifaire maatregelen die in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek zijn vastgesteld bij communautaire bepalingen van toepassing op in- en uitvoer van goederen, zoals maatregelen van toezicht of vrijwaringsmaatregelen, kwantitatieve beperkingen en invoer- of uitvoerverboden.

landse douaneautoriteiten had ingediend. Zij heeft dit op de bepalingen van artikel 589, leden 1 en 3, van de uitvoeringsverordening gebaseerde verzoek dus terecht niet-ontvankelijk verklaard.

66. Volledigheidshalve moet worden beklemtoond, dat de nationale autoriteiten naar het gemene recht bevoegd zijn ten aanzien van individuele beschikkingen betreffende de douanewetgeving. De Commissie beschikt ter zake over een specifieke bevoegdheid die door het CDW en de uitvoeringsverordening nauwkeurig wordt omschreven.

67. Artikel 4, punt 3, CDW bepaalt namelijk, dat de douaneautoriteiten [17] de autoriteiten zijn die voor de toepassing van de douanewetgeving bevoegd zijn. Uit dien hoofde zijn zij algemeen bevoegd op het gebied van het toezicht op en de controle van de juiste toepassing van deze wetgeving door particulieren en natuurlijke of rechtspersonen.

68. Overeenkomstig artikel 6 CDW worden verzoeken om individuele beschikkingen aan de douaneautoriteiten gericht.

17 — Dit zijn noodzakelijkerwijze de nationale autoriteiten.

69. Bij gebreke van grondslag in de wet staat het dus niet aan de Commissie, zich uit te spreken over het verzoek om geen compenserende interesten te hoeven betalen.

70. Derhalve moet het middel ontleend aan schending van artikel 589 van de uitvoeringsverordening worden afgewezen.

VI — De tweede vordering, betreffende de schending van artikel 221 CDW

71. De Nederlandse regering is van mening, dat de Commissie een oordeel heeft gegeven over de rechtmatigheid van de mededeling van de douaneschuld [18] door de nationale autoriteiten. Volgens haar kan de Commissie echter haar beoordeling niet in de plaats van die van de nationale rechter stellen, zonder de bepalingen van artikel 221 CDW en de beginselen die deze materie beheersen te schenden. Overigens hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie er uitdrukkelijk op gewezen dat het verjaringsaspect voorwerp vormt van een geschil tussen de bevoegde autoriteiten en Cargill.

72. De Commissie erkent, dat het niet aan haar is om te beoordelen, of de schuld is

18 — De mededeling van de douaneschuld bestaat erin, dat de bevoegde douaneautoriteiten de schuldenaar het bedrag van de te betalen rechten meedelen, op de wijze zoals bepaald in het CDW (artikel 221 CDW).

verjaard, maar voert als rechtvaardiging voor haar weigering om het verzoek om kwijtschelding van de vóór 3 december 1993 ontstane douaneschuld te onderzoeken aan, dat uit de door de Nederlandse autoriteiten overgelegde stukken blijkt, dat deze schuld kennelijk is verjaard. Voorts stelt zij, dat in het kader van de procedure van kwijtschelding van de douaneschuld haar interventie afhangt van het feit, of de douaneschuld *daadwerkelijk* kan worden geïnd. Aangezien de schuld kennelijk is verjaard, kan deze niet meer daadwerkelijk worden geïnd. Het verzoek om kwijtschelding is derhalve niet-ontvankelijk.

73. Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in het kader van een op artikel 230 EG gebaseerd beroep tot nietigverklaring enkel bevoegd is te beoordelen, of de tot staving van dit beroep aangevoerde middelen gegrond zijn. Het Hof kan niet zijn eigen oordeel in de plaats stellen van dat van degene die de bestreden beschikking heeft gegeven, noch bevelen tot de gemeenschapsinstellingen richten.

74. Bovendien zijn de nationale autoriteiten, zoals wij reeds hebben gezien [19], naar het gemene recht bevoegd ten aanzien van individuele beschikkingen betreffende de douanewetgeving. De Commissie beschikt ter zake over een specifieke bevoegdheid die door het CDW en de uitvoeringsverordening nauwkeurig wordt omschreven.

75. Evenals de Nederlandse regering ben ik van mening, dat de Commissie de grenzen van haar bevoegdheden heeft overschreden, door het verzoek om kwijtschelding niet-ontvankelijk te verklaren omdat het ten dele verjaard was.

76. Artikel 221, lid 3, laatste volzin, CDW bepaalt uitdrukkelijk, dat wanneer de douaneautoriteiten ingevolge een strafrechtelijk vervolgbare handeling niet in staat waren het juiste bedrag van de wettelijk verschuldigde rechten vast te stellen, de mededeling aan de schuldenaar nog na het verstrijken van de in artikel 221, lid 1, genoemde termijn (dat wil zeggen drie jaar na de datum waarop de douaneschuld is ontstaan) mag worden gedaan. Uit deze bepaling volgt, dat de tussenkomst van strafrechtelijke autoriteiten van invloed kan zijn op de verjaring van de douaneschuld. De verjaring en met name de mogelijkheid om deze te stuiten en de wijze waarop deze stuiting eventueel kan plaatsvinden, zijn een uitsluitend nationaalrechtelijke aangelegenheid ten aanzien waarvan de nationale rechterlijke instantie een beoordelingsbevoegdheid heeft. Alleen de nationale rechter is in het kader van een beroep tegen de mededeling van de douaneschuld bevoegd om te beoordelen, of aan de voorwaarden wordt voldaan om een mededeling te doen na het verstrijken van de termijn van drie jaar voorzien in artikel 221, lid 3, laatste volzin, CDW.

77. De Nederlandse regering betwist voorts het uitgangspunt waarop de redenering van

19 — Zie punten 58-61 van deze conclusie.

de Commissie berust. Haars inziens kan de Commissie niet stellen dat de betrokken douaneschuld is verjaard, aangezien de nationale autoriteiten haar uitdrukkelijk hebben meegedeeld, dat de vraag van de verjaring het voorwerp van een geschil tussen de douaneautoriteiten en Cargill was.

78. Ook ik ben van mening, dat de Commissie de vóór 3 december 1993 ontstane douaneschuld niet als kennelijk verjaard kon aanmerken. Door aldus te beslissen heeft de Commissie haar beoordeling in de plaats van die van de nationale autoriteiten gesteld en de grenzen van de haar door het CDW verleende bevoegdheden overschreden.

79. Anders dan de Commissie, denk ik niet dat zij slechts in de kwijtscheldingsprocedure kan worden ingeschakeld indien bewezen is dat de douaneschuld *daadwerkelijk* kan worden geïnd. Het standpunt van de Commissie komt erop neer, dat haar inschakeling in het kader van een verzoek om kwijtschelding van douanerechten afhankelijk wordt gesteld van een voorwaarde die in artikel 239 CDW en artikel 905 van de uitvoeringsverordening niet is voorzien [20].

20 — Zoals bekend, bepaalt artikel 239 CDW dat de bevoegde douaneautoriteit kwijtschelding van douanerechten kan verlenen (lid 2), in omstandigheden die van de zijde van de belanghebbende geen frauduleuze handeling noch klaarblijkelijke nalatigheid inhouden (lid 1, tweede streepje). Artikel 905 van de uitvoeringsverordening preciseert, dat wanneer de beschikkende douaneautoriteit, die een verzoek om kwijtschelding uit hoofde van artikel 239, lid 2, CDW ontvangt, niet in staat is om te beslissen èn indien de aanvraag vergezeld is van bewijsstukken waarmee het bestaan kan worden aangetoond van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden, de lidstaat waaronder deze autoriteit ressorteert het geval voorlegt aan de Commissie ter behandeling overeenkomstig een bijzondere procedure.

80. Uit de bewoordingen van artikel 239 CDW en artikel 905 van de uitvoeringsverordening blijkt, dat een verzoek om kwijtschelding van douanerechten door de lidstaat waaronder de bevoegde nationale autoriteit ressorteert, reeds aan de Commissie kan worden voorgelegd, indien slechts aan twee voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats moet de bevoegde nationale autoriteit zelf niet in staat zijn om over de gegrondheid van het verzoek te beslissen. Voorts moet de aanvraag vergezeld gaan van bewijsstukken waarmee het bestaan kan worden aangetoond van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden.

81. Artikel 905 van de uitvoeringsverordening noemt geen termijn waarbinnen het verzoek aan de Commissie moet worden voorgelegd, en evenmin het tijdstip waarop dit moet plaatsvinden. Dit wettigt de conclusie, dat het in het kader van artikel 905 van de uitvoeringsverordening de lidstaat waaronder de bevoegde autoriteit ressorteert is die bepaalt, op welk moment de Commissie wordt ingeschakeld. Is er sprake van een geschil over de verjaring van de douaneschuld, dan moet de betrokken lidstaat de Commissie dus kunnen inschakelen voordat het geschil definitief is beslecht.

82. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, door het gedeelte van het verzoek om kwijtschelding dat betrekking had op de douaneschuld die vóór 3 december 1993 was ontstaan, wegens verjaring niet-ont-

vankelijk te verklaren, de bepalingen van artikel 221, lid 3, laatste volzin, CDW heeft geschonden. Ik geef het Hof daarom in overweging, de bestreden beschikking op dit punt nietig te verklaren.

VII — De derde vordering, betreffende het niet-gerechtvaardigde karakter van het verzoek om kwijtschelding van douanerechten die niet deel uitmaken van de verjaarde douaneschuld

83. Tot staving van deze vordering voert de Nederlandse regering drie middelen aan. In de eerste plaats stelt zij dat de Commissie, door het verzoek om kwijtschelding van de douanerechten die niet deel uitmaken van de verjaarde douaneschuld, ongegrond te verklaren, de bepalingen van artikel 905 van de uitvoeringsverordening heeft geschonden. Subsidiair betoogt zij, dat de Commissie in strijd heeft gehandeld met het evenredigheidsbeginsel. Nog meer subsidiair stelt zij, dat de Commissie, door zich niet aan de formele motiveringsvereisten te houden, de verplichtingen van artikel 253 EG heeft geschonden.

De schending van de motiveringsplicht (artikel 253 EG)

84. De Nederlandse regering verwijt de Commissie, dat zij zich niet aan de formele motiveringsvereisten heeft gehouden. Zij stelt, uit de bestreden beschikking niet te kunnen afleiden waarom de Commissie tot het oordeel is gekomen, dat het verzoek om kwijtschelding van douanerechten, voorzover het de niet-verjaarde douaneschuld betrof, niet-gerechtvaardigd was. Zij verwijt de Commissie met name, dat zij niet heeft aangegeven waarom zij van mening was dat de sanctie in overeenstemming was met het evenredigheidsbeginsel.

85. Met betrekking tot de door artikel 253 EG vereiste motivering heeft het Hof, zoals reeds gezegd, een aantal beginselen geformuleerd.

86. Overeenkomstig vaste rechtspraak kan een beschikking aan de vereisten van artikel 253 EG voldoen, zelfs indien niet alle gegevens feitelijk of rechtens worden gespecificeerd waarop degene van wie de beschikking afkomstig is zich heeft gebaseerd. Bij de beoordeling van de vraag, of de vereisten van artikel 253 EG in acht zijn genomen, moet immers eveneens rekening worden gehouden met de context en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen.

87. Het is juist, dat de bestreden beschikking niet de redenen noemt op grond waarvan de Commissie de sanctie evenredig acht. Uit de punten 24 tot en met 35 van deze beschikking blijkt echter, dat de Commissie uitvoerig heeft beargumenteerd waarom Cargill haars inziens kennelijk onzorgvuldig had gehandeld. Zo heeft zij in punt 26 uiteengezet waarom Cargill ter zake over beroepservaring beschikte. Bovendien heeft zij in punt 27 aangegeven

waarom het douanevoorschrift dat de oorzaak van de vergissing was, niet ingewikkeld was. Ook in de punten 30 tot en met 35 wordt uitvoerig ingegaan op het gebrek aan zorgvuldigheid van Cargill. De Nederlandse regering was dus in staat om de redenen feitelijk en rechtens te kennen waarom de Commissie heeft geoordeeld, dat het verzoek om kwijtschelding van douanerechten dat betrekking had op een deel van de niet-verjaarde douaneschuld ongegrond was en daaraan de door het CDW voorziene gevolgen heeft verbonden, namelijk de oplegging van de verschuldigde douanerechten zonder rekening te houden met de winst die de overtreder daadwerkelijk heeft kunnen behalen.

88. Het middel betreffende de schending van artikel 253 EG moet dus worden afgewezen.

Het middel betreffende schending van artikel 905 van de uitvoeringsverordening

89. Volgens de Nederlandse regering heeft de Commissie het begrip „klaarblijkelijke nalatigheid" in artikel 905 van de uitvoeringsverordening onjuist toegepast. Cargill beschikte weliswaar over een uitgebreide beroepservaring op het gebied van landbouwproducten, maar het zou onterecht zijn te concluderen dat zij hierdoor had moeten weten dat zij geen tarwe in plaats van maïs had mogen gebruiken voor de vervaardiging van voor uitvoer bestemde glucose. Ten bewijze van het feit dat de Commissie niet kon stellen dat Cargill blijk heeft gegeven van klaarblijkelijke nalatigheid, voert de Nederlandse regering drie argumenten aan.

90. In de eerste plaats volgt volgens haar uit de bestreden beschikking, dat de Commissie aan de belanghebbende hogere eisen stelt dan door de bevoegde autoriteiten konden worden gerealiseerd. Zoals de Commissie immers zelf opmerkt, hebben de bevoegde douaneautoriteiten geen enkel bezwaar gemaakt tegen de transacties van de betrokkene, hoewel deze toch jarenlang hebben plaatsgevonden.

91. In de tweede plaats stelt de Nederlandse regering, dat Cargill ervan mocht uitgaan dat de gebruikte producten gelijkwaardig waren, en wel op grond van de redenering die de Commissie heeft uiteengezet in een brief van 15 december 1994 aan de Nederlandse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de vergunningen actieve veredeling. Uit deze brief blijkt dat waxy-maïs en maïs van standaardkwaliteit als equivalent konden worden beschouwd:

„[...] zelfs bij gebruik van die specifieke kwaliteit maïs [waxy-maïs] kan maïs

gemengd met standaardkwaliteit maïs toch nog geoorloofd zijn, voorzover men de voordelen inzake kwaliteit zo niet volledig dan toch op zijn minst gedeeltelijk heeft laten tenietgaan".

92. Volgens de Nederlandse regering erkent de Commissie dus de equivalentie van verschillende maïsvariëteiten, al naar gelang de maïs tot bepaalde categorieën veredelingsproducten wordt verwerkt. Deze gedachtegang volgend kon er haars inziens van worden uitgegaan, dat maïs en tarwe uitwisselbare grondstoffen zijn voor de vervaardiging van een identiek veredelingsproduct, namelijk glucose.

93. In de derde plaats beklemtoont de Nederlandse regering, dat het door de betrokkene toegepaste procédé een in Europa gebruikelijk procédé is. In deze omstandigheden kan het gedrag van de betrokkene niet als „onzorgvuldig" worden gekwalificeerd, laat staan als klaarblijkelijk onzorgvuldig.

94. Subsidiair stelt de Nederlandse regering, dat de toepassing die in de bestreden beschikking aan artikel 905 van de uitvoeringsverordening wordt gegeven, in elk geval in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De procedure leidt tot een douaneschuld van in totaal 17 491 244,45 NLG, terwijl het door de onderneming gerealiseerde voordeel over de betrokken periode slechts op 710 700 NLG wordt geschat. Gelet hierop en op de omstandigheden van de zaak is het disproportioneel, de douaneschuld, voorzover deze hoger is dan het door de betrokkene gerealiseerde voordeel, anders dan Cargill aan de douaneautoriteiten heeft verzocht, niet kwijt te schelden.

95. De Nederlandse regering voegt hieraan toe, dat de Commissie heeft verzuimd op dit verzoek uitdrukkelijk gemotiveerd te beslissen en dat de beschikking ook om deze reden niet in stand kan blijven.

96. Gelijk de Commissie zeer terecht heeft opgemerkt, bestaat er een uitgebreide rechtspraak van het Hof over het begrip „klaarblijkelijke nalatigheid" in de zin van het CDW en de uitvoeringsverordening. Uit deze rechtspraak kunnen de volgende beginselen worden afgeleid.

97. In de eerste plaats moet dit begrip aldus worden uitgelegd, dat het aantal gevallen van kwijtschelding beperkt blijft. In het arrest van 11 november 1999, Söhl & Söhlke [21], heeft het Hof namelijk geoordeeld, dat „de terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten alleen mogelijk is onder bepaalde voorwaarden en in

21 — C-48/98, Jurispr. blz. I-7877.

specifiek omschreven gevallen, en dus een uitzondering vormt op de normale regeling inzake in- en uitvoer, wat meebrengt dat de bepalingen die in een dergelijke terugbetaling of kwijtschelding voorzien, strikt moeten worden uitgelegd. Als absolute voorwaarde voor aanspraak op terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten [...] geldt dat er geen sprake mag zijn van ‚kennelijke nalatigheid', zodat dit begrip aldus moet worden uitgelegd dat het aantal gevallen van terugbetaling of kwijtschelding beperkt blijft." [22] In het licht van deze overwegingen moet het begrip „kennelijke nalatigheid" worden uitgelegd.

98. Voorts moet bij de beantwoording van de vraag, of sprake is van „klaarblijkelijke nalatigheid" in de zin van artikel 239 CDW en artikel 905 van de uitvoeringsverordening, rekening worden gehouden met de precieze aard van de vergissing, de beroepservaring van de ondernemer, en de mate van de door hem betrachte zorgvuldigheid [23].

99. Ten aanzien van deze drie cumulatieve voorwaarden bestaat eveneens een uitgebreide rechtspraak, waarvan de grote lijnen kunnen worden samengevat als volgt.

100. Met betrekking tot de eerste voorwaarde, betreffende de precieze aard van de vergissing, heeft het Hof geoordeeld dat deze erop neerkomt dat rekening moet worden gehouden met de complexiteit van de bepalingen waarvan de niet-uitvoering de douaneschuld heeft doen ontstaan. [24]

101. Voor de tweede voorwaarde, betreffende de beroepservaring van de ondernemer, moet worden nagegaan of het al dan niet om een ondernemer gaat wiens beroepsactiviteit hoofdzakelijk in- en uitvoer omvat, en of hij in dat soort transacties reeds een zekere ervaring heeft verworven. [25]

102. Met betrekking tot de derde voorwaarde, namelijk de zorgvuldigheid van de ondernemer, heeft het Hof geoordeeld dat deze, in geval van twijfel over de juiste toepassing van de bepalingen waarvan de niet-uitvoering een douaneschuld kan doen ontstaat, zich dient te informeren en de zaak zo grondig mogelijk dient te onderzoeken, zodat de betrokken bepalingen niet worden overtreden. [26]

103. Het staat ter beoordeling aan de ter zake bevoegde autoriteiten of de ondernemer niet klaarblijkelijk nalatig is geweest. Aangezien het verzoek om kwijtschelding van douanerechten door de Nederlandse regering aan de Commissie is doorgezonden, dient laatstgenoemde te

22 — Ibidem, punt 52.
23 — Ibidem, punt 55.
24 — Ibidem, punt 56.
25 — Ibidem, punt 57.
26 — Ibidem, punt 59.

beoordelen, of aan de voorwaarden is voldaan om te kunnen concluderen dat geen sprake is van klaarblijkelijke nalatigheid.

104. In het kader van een op artikel 230 EG gebaseerd beroep dient het Hof na te gaan, of de Commissie, rekening houdend met het verstrekte bewijsmateriaal, de feiten niet kennelijk onjuist heeft beoordeeld. In elk geval moet degene die over een dergelijke onjuiste beoordeling klaagt, het bewijs daarvan leveren.

105. De tweede voorwaarde levert geen problemen op. De Nederlandse regering erkent, dat Cargill een belangrijke onderneming is die op het gebied van de actieve veredeling over een grote ervaring beschikt. Vaststaat immers, dat zij in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan veel regelingen, daaronder ook douaneregelingen, meewerkt of heeft meegewerkt. Cargill is dus terecht als een ondernemer beschouwd, wiens beroepsactiviteit hoofdzakelijk in- en uitvoer omvat en die in dat soort transacties reeds een zekere ervaring heeft verworven.

106. Met betrekking tot de eerste voorwaarde, betreffende de aard van de vergissing, heeft de Commissie in punt 27 van de bestreden beschikking uiteengezet, dat de niet-toegepaste regeling waardoor de douaneschuld was ontstaan, geheel duidelijk was. Volgens de artikelen 549, sub g, en 569, lid 1, van de uitvoeringsverordening kunnen veredelingproducten slechts uit gelijkwaardige goederen worden verkregen, indien deze dezelfde handelskwaliteit en dezelfde technische kenmerken hebben als de invoergoederen en in dezelfde uit acht cijfers bestaande onderverdeling van de GN worden ingedeeld.

107. In casu diende Cargill na te gaan, of tarwe kon worden aangemerkt als een goed dat gelijkwaardig was aan de te verwerken maïs waarvoor de vergunning actieve veredeling was verleend. Hiervoor behoefde zij slechts te controleren, of deze twee producten in dezelfde uit acht cijfers bestaande onderverdeling van de GN werden ingedeeld. Dit is evenwel niet het geval, aangezien de beide producten niet in dezelfde uit acht cijfers bestaande onderverdeling van de GN worden ingedeeld.

108. Hieruit volgt dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt, door zich op het standpunt te stellen dat de — door Cargill niet toegepaste — regeling waardoor de douaneschuld was ontstaan, duidelijk was. De definitie die het CDW van een gelijkwaardig goed geeft is immers zonneklaar.

109. Het argument dat de Nederlandse regering ontleent aan de brief van de Commissie betreffende de gelijkwaardig-

heid van waxy-maïs en maïs van standaardkwaliteit, lijkt mij geen rechtvaardiging te kunnen opleveren voor de vergissing van Cargill. In tegenstelling tot deze brief gaat de onderhavige zaak niet over de beoordeling van de equivalentie tussen twee soorten maïs, maar over de vraag of er equivalentie bestaat tussen maïs en tarwe, van nature verschillende producten. Met betrekking tot het begrip „equivalentie" moet worden beklemtoond, dat de gelijkwaardigheid van twee producten moet worden beoordeeld op basis van het ingevoerde goed en niet op basis van het eindproduct. Artikel 115, lid 1, CDW en artikel 549, sub g, van de uitvoeringsverordening laten hierover geen enkele twijfel bestaan. Volgens deze bepalingen is equivalentieverkeer alleen mogelijk, indien de veredelingsproducten uit *equivalente goederen zijn verkregen*. Het feit dat de producten na verwerking dezelfde kenmerken hebben en onderling verwisselbaar zijn, is dus niet relevant voor de kwalificatie „equivalente producten". Overigens wekt het op zijn minst verbazing dat een ondernemer als Cargill, die twijfels had over de uitlegging van het begrip „equivalente goederen" in artikel 115, lid 1, CDW en de artikelen 549, sub g, en 569 van de uitvoeringsverordening, ondanks haar ervaring en kennis van de betrokken douaneregeling niet aan deze vermeende onduidelijkheid een einde heeft willen maken door nadere inlichtingen bij de bevoegde autoriteiten in te winnen. Het uitblijven van een reactie van Cargill toont dus aan dat zij niet de zorgvuldigheid heeft betracht die het Hof ter zake vereist.

110. Het argument dat van de importeur niet meer kennis van zaken kan worden verlangd dan van de douaneambtenaren lijkt mij evenmin relevant. Het Hof heeft een dergelijke redenering immers uitdrukkelijk verworpen, omdat, „indien dit als beginsel zou worden gesteld, [...] dit [...] tot gevolg [zou] hebben, dat het praktisch onmogelijk zou worden tot navordering over te gaan, omdat een vergissing noodzakelijkerwijze altijd is begaan door een bevoegd ambtenaar die een bepaalde feitelijke of juridische situatie niet vanuit alle gezichtshoeken heeft bekeken". [27] Het Hof heeft evenwel erkend, dat alle omstandigheden van het geval concreet dienden te worden beoordeeld, om uit te maken of een vergissing door de betrokken ondernemer al dan niet kon worden ontdekt. [28] Daarbij diende de bevoegde autoriteit die de feiten moest beoordelen, rekening te houden met de precieze aard van de vergissing, de beroepservaring van de ondernemer, en de mate van de door hem betrachte zorgvuldigheid. [29]

111. Gelet op de geringe ingewikkeldheid van de toe te passen regeling en de ervaring van Cargill ter zake, ben ik van mening dat de Commissie, door te stellen dat een dergelijke ondernemer niet ervan mocht uitgaan dat maïs en tarwe equivalente producten waren, geen beoordelingsfout heeft gemaakt.

112. Wat de derde voorwaarde betreft, heb ik reeds gezegd dat de handelwijze van Cargill mij niet lijkt te beantwoorden aan de door de rechtspraak van het Hof vereiste zorgvuldigheid.

27 — Zie arrest van 26 juni 1990, Deutsche Fernsprecher (C-64/89, Jurispr. blz. I-2535, punt 17).

28 — Ibidem, punt 18.

29 — Ibidem, punten 19 en 23.

113. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Commissie, door het verzoek om kwijtschelding niet-gerechtvaardigd te verklaren voorzover het betrekking had op de rechten die geen deel uitmaakten van de verjaarde schuld, niet de bepalingen van artikel 239 CDW en artikel 905 van de uitvoeringsverordening heeft geschonden.

Het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel

114. Subsidiair stelt de Nederlandse regering, dat de bestreden beschikking, gezien het verschil tussen het bedrag van de door de douaneautoriteiten verlangde rechten en het beperkte financiële voordeel dat Cargill heeft genoten, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

115. Op dit punt heeft het Hof steeds geoordeeld, dat artikel 859 van de uitvoeringsverordening een uitputtende regeling behelst inzake de verzuimen in de zin van artikel 204, lid 1, sub a, CDW, die „zonder werkelijke gevolgen zijn gebleven voor de juiste werking van de [...] betrokken douaneregeling". [30] Uit deze rechtspraak volgt, dat de niet-nakoming van een van de verplichtingen die de douaneregeling waaronder het goed is geplaatst voorschrijft, geen douaneschuld doet ontstaan, op voorwaarde dat het betrokken verzuim geen werkelijk gevolg heeft voor de juiste werking van de betrokken regeling. Aan deze voorwaarde wordt slechts voldaan, indien het betrokken verzuim voorkomt op de lijst van artikel 859 van de uitvoeringsverordening.

116. In casu komen de verzuimen van Cargill echter niet voor op de lijst van vormen van verzuim die volgens artikel 859 van de uitvoeringsverordening worden beschouwd *als zijnde zonder werkelijke gevolgen voor de juiste werking van de betrokken douaneregeling*. De sanctie die de Commissie heeft toegepast, omdat Cargill niet aan de douanevoorschriften had voldaan, kan daarom niet als onevenredig worden aangemerkt.

VII — Kosten

117. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dit is gevorderd.

118. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden op de belangrijkste punten in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

30 — Arrest Söhl & Söhlke, reeds aangehaald, punt 43.

VIII — Conclusie

119. Gelet op de voorgaande overwegingen, geef ik het Hof in overweging:

— nietig te verklaren beschikking C(2000) 485 def. van de Commissie van 23 februari 2000 waarbij in een bijzonder geval wordt vastgesteld dat een verzoek om kwijtschelding van de rechten bij invoer voor een bepaald bedrag niet-ontvankelijk is en dat de kwijtschelding van de rechten bij invoer voor een ander bedrag niet gerechtvaardigd is, voorzover daarbij het verzoek om kwijtschelding niet-ontvankelijk wordt verklaard, in zoverre het betrekking heeft op rechten voor invoer die vóór 3 december 1993 heeft plaatsgevonden, namelijk een bedrag van 15 679 301,49 NLG, die krachtens artikel 221, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek verjaard zouden zijn en niet meer zouden kunnen worden geïnd van de onderneming naar Nederlands recht Cargill BV;

— het beroep voor het overige te verwerpen, en

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.