CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS van 29 juni 1995 *

1. De vragen die het Tribunal Tributário de Segunda Instância de Lisboa krachtens artikel 177 EEG-Verdrag aan het Hof heeft voorgelegd, zijn gerezen in het kader van een beroep dat de vennootschap SEIM — Sociedade de Exportação e Importação de Materiais Ld.ª (hierna: „SEIM") aldaar heeft ingesteld.

2. De nationale rechter vraagt het Hof om het rechtskarakter van de afwijzing van het verzoek om kwijtschelding van in- of uitvoerrechten vast te stellen en om de bepalingen die de voorwaarden regelen waaronder een dergelijk verzoek wordt aanvaard, in het licht van de algemene billijkheidsclausule in de betrokken regeling uit te leggen.

3. In concreto betreffen deze vragen de uitlegging van artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1574/80 van de Commissie van 20 juni 1980 [1], van artikel 1, lid 2, sub d, en artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 [2], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986 [3], van artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 [4], alsook de geldigheid van artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86.

I — Rechtskader en rechtspraak

4. In verordening nr. 1430/79 worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de bevoegde autoriteiten terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten toestaan (artikel 1, lid 1).

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — Verordening tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 16 en 17 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1980, L 161, blz. 3).

2 — Verordening betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1979, L 175, blz. 1). Deze verordening is ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1).

3 — Verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1430/79 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1986, L 286, blz. 1).

4 — Verordening tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 4 bis, 6 bis, 11 bis en 13 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten (PB 1986, L 352, blz. 19).

5. Artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79 verstaat onder kwijtschelding:

„het geheel of gedeeltelijk niet heffen van de in- of uitvoerrechten die door de met de inning belaste autoriteit zijn geboekt, maar die nog niet werden betaald".

6. Titel I van de verordening specificeert vervolgens de verschillende situaties (afdelingen A, B, C, D en E) van en de procedure voor terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten.

7. In artikel 13, leden 1 en 2, van verordening nr. 1430/79, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3069/86 (artikel 1, sub 6), worden bepaalde situaties vermeld die aanleiding kunnen geven tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten. Er wordt het volgende in bepaald:

„1. Tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten kan worden overgegaan in andere bijzondere situaties dan die welke zijn bedoeld in de afdelingen A tot en met D, die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de kant van de betrokkene inhouden.

De situaties waarin de eerste alinea kan worden toegepast, alsmede de daarbij in acht te nemen procedurevoorschriften, worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 25. Aan de terugbetaling of de kwijtschelding kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden.

2. Terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten op grond van de in lid 1 aangegeven redenen wordt toegestaan op een daartoe, vóór het verstrijken van een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten door de met de inning belaste autoriteit zijn geboekt, bij het betrokken douanekantoor ingediend verzoek.

De bevoegde autoriteiten kunnen evenwel toestaan dat deze termijn in naar behoren gerechtvaardigde uitzonderingsgevallen wordt overschreden."

8. Zoals het Hof meermaals heeft beklemtoond [5], bevat artikel 13 van verordening nr. 1430/79 een algemene billijkheidsclausule.

5 — Zie bij voorbeeld arresten van 15 december 1983, zaak 283/82, Papierfabrik Schoellershammer, Jurispr. 1983, blz. 4219, r. o. 3, en 12 maart 1987, gevoegde zaken 244/85 en 245/85, Cerealmangimi en Italgrani, Jurispr. 1987, blz. 1303, r. o. 10.

Het Hof heeft evenwel ook de voorwaarden bepaald waaronder deze clausule moet worden toegepast, teneinde te voorkomen dat zij oneigenlijk en uiteindelijk in strijd met de bedoeling van de gemeenschapswetgever wordt gebruikt. Volgens het Hof is de nationale rechter bevoegd te onderzoeken, of aan alle voorwaarden van artikel 13 is voldaan, dat wil zeggen of er geen sprake is geweest van fraude of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de betrokkene en of alle procedureregels zijn nageleefd. [6]

9. In verordening nr. 3799/86 zijn onder meer de uitvoeringsbepalingen van artikel 13 van verordening nr. 1430/79 vastgesteld.

10. In titel I, afdeling B, sub I, worden bepaalde „bijzondere situaties op grond waarvan de terugbetaling of kwijtschelding van de invoerrechten al dan niet kan worden toegestaan" genoemd. Artikel 4 bepaalt het volgende:

„In de zin van artikel 13, lid 1, van de basisverordening [7] en onverminderd andere situaties die naar gelang van het geval moeten worden beoordeeld in het kader van de in de artikelen 6 tot en met 10 neergelegde procedure,

1) (...)

2) is er op zichzelf geen sprake van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de betrokkene inhouden:

a) (...)

b) (...)

c) wanneer, met het oog op het verkrijgen van een preferentiële tariefregeling voor voor het vrije verkeer aangegeven goederen, zelfs indien dit te goeder trouw geschiedt, bescheiden worden overgelegd waarvan naderhand wordt vastgesteld dat zij vals, vervalst of voor het verkrijgen van deze preferentiële tariefregeling ongeldig waren."

11. De opsomming in artikel 4 is dus niet limitatief, maar indicatief; om die reden was het Hof dan ook van oordeel, dat de bevoegde nationale autoriteiten van geval tot geval moeten beoordelen, of een concrete situatie die niet in de opsomming wordt

6 — Arrest van 1 april 1993, zaak C-250/91, Hewlett Packard France, Jurispr. 1993, blz. I-1819, r. o. 47.

7 — Dat wil zeggen verordening nr. 1430/79.

genoemd bijzonder is in de zin van de toepasselijke gemeenschapsregeling. [8]

12. Artikel 16 van verordening nr. 1430/79 regelt de procedure die moet worden gevolgd voor een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten:

„het verzoek tot terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten [dient] te worden ingediend bij het douanekantoor waar de betrokken rechten werden geboekt, tenzij de bevoegde autoriteiten hiervoor een ander kantoor aanwijzen.

Het verzoek dient vergezeld te gaan van alle bewijsstukken waarover de aanvrager beschikt ten einde het de bevoegde autoriteiten mogelijk te maken een uitspraak te doen over dit verzoek, rekening houdende met de hiervoor aangevoerde redenen. Wanneer de bevoegde autoriteiten dit nodig achten, kunnen zij een termijn vaststellen waarbinnen de aanvrager aanvullende bewijsstukken dient over te leggen."

13. In artikel 18 van verordening nr. 1430/79 wordt bepaald, welke autoriteiten bevoegd zijn over de verzoeken tot kwijtschelding van invoerrechten te beslissen:

„De autoriteiten die bevoegd zijn om zich over de verzoeken tot terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten uit te spreken, zijn steeds die van de Lid-Staat waar deze rechten werden geboekt."

14. Bij verordening nr. 1574/80 van de Commissie van 20 juni 1980 zijn uitvoeringsbepalingen vastgesteld voor de artikelen 16 en 17 [9] van verordening nr. 1430/79. Artikel 7, lid 1, luidt als volgt:

„Wanneer zij in het bezit is van alle nodige gegevens geeft de beschikkende autoriteit zo spoedig mogelijk een beschikking op het verzoek en deelt deze schriftelijk aan de aanvrager mede."

15. Ten slotte wordt in verordening nr. 3799/86 in een reeks procedurevoorschriften (afdeling B, sub II) de competentieverdeling tussen de Commissie en de nationale autoriteiten geregeld ten aanzien van de beslechting van geschillen met betrekking tot

8 — Zie arrest Hewlett Packard France, aangehaald in voetnoot 6, r. o. 39, en punt 10 van de conclusie van advocaat-generaal Tesauro in dezelfde zaak.

9 — Artikel 17 betreft het geval waarin de goederen zich bevinden in een andere Lid-Staat dan waar de desbetreffende in- of uitvoerrechten zijn geboekt.

de aanvaarding of afwijzing van verzoeken om terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten; aangegeven wordt, welke beslissingen de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten moeten nemen (artikel 5) en welke de Commissie (artikel 6). In concreto:

Artikel 5:

„1. (...)

2. Wanneer de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat waaraan het in artikel 13, lid 2, van de basisverordening [10] bedoelde verzoek wordt voorgelegd, constateert dat feiten en omstandigheden waarop dat verzoek is gebaseerd, overeenstemmen met een van de in artikel 4, lid 2, beschreven situaties, gaat zij niet over tot terugbetaling of kwijtschelding van het bedrag van de betrokken invoerrechten."

Artikel 6:

„1. Wanneer de bevoegde autoriteit van een Lid-Staat, waaraan uit hoofde van artikel 13, lid 2, van de basisverordening [11] een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding wordt voorgelegd, niet in staat is aan de hand van het bepaalde in artikel 4 te beslissen of deze terugbetaling of kwijtschelding al dan niet moet worden toegekend, wijst zij het verzoek af indien daarbij geen bewijsstukken worden overgelegd 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 betrokkene inhouden.

In alle overige gevallen legt zij het dossier voor aan de Commissie om overeenkomstig de in de artikelen 7 tot en met 10 bedoelde procedure te worden behandeld. Het aan de Commissie voorgelegde dossier moet alle elementen bevatten die nodig zijn voor een volledig onderzoek van het voorgelegde geval.

De Commissie stelt de betrokken Lid-Staat onverwijld in kennis van de ontvangst van dit dossier.

Wanneer blijkt dat de door de Lid-Staat medegedeelde gegevens ontoereikend zijn om de Commissie in staat te stellen met volledige kennis van zaken over het haar

10 — Bedoeld wordt verordening nr. 1430/79.

11 — Bedoeld wordt verordening nr. 1430/79.

voorgelegde geval uitspraak te doen, kan de Commissie om de mededeling van aanvullende gegevens verzoeken.

2. (...)"

II — De feiten

16. SEIM heeft bij een in West-Duitsland gevestigde vennootschap bepaalde goederen gekocht, die in Portugal werden ingevoerd met een daarbij gevoegd certificaat van oorsprong (EUR 1) van de Duitse douaneautoriteiten, en waaruit bleek dat de goederen van oorsprong uit de Bondsrepubliek Duitsland waren. Overeenkomstig de toepasselijke gemeenschappelijke douaneregeling werden de goederen dan ook vrij van rechten ingevoerd.

17. Later verklaarden de Duitse douaneautoriteiten de certificaten van oorsprong ongeldig, omdat zij ten onrechte waren afgegeven, en stelden zij de Portugese autoriteiten daarvan in kennis. Daarop besloot de Conferência Final van het douanekantoor te Porto, die in het kader van de navorderingsprocedure met dit dossier was belast, een bedrag van 7 660 587 ESC aan invoerrechten te heffen.

18. SEIM weigerde dit bedrag te betalen en stelde, toen haar geen uitstel van betaling, toestemming tot betaling in termijnen of enige andere betalingsfaciliteit werd verleend, bij het Tribunal Fiscal Aduaneiro do Porto beroep tot nietigverklaring in tegen de aanslag.

19. Tevens wendde SEIM zich tot de directeur van het douanekantoor te Porto, stellende dat zij voldoed aan de voorwaarden van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 [12], dat luidt:

„De bevoegde autoriteiten behoeven niet over te gaan tot navordering van het bedrag van de rechten bij invoer of bij uitvoer dat niet is geheven ten gevolge van een vergissing van de bevoegde autoriteiten zelf die de belastingschuldige redelijkerwijze niet kon ontdekken, waarbij deze laatste zijnerzijds te goeder trouw heeft gehandeld en voldaan heeft aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte.

(...)"

12 — Verordening inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB 1979, L 197, blz. 1). Deze verordening is ingetrokken bij de in voetnoot 2 genoemde verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 inzake vaststelling van het communautair douanewetboek.

SEIM voert dus aan, dat de bevoegde autoriteiten niet tot navordering van het opgeëiste bedrag mochten overgaan, omdat de belanghebbende te goeder trouw had gehandeld. Zij verzocht eveneens om haar verzoek aan het directoraat-generaal Douane te zenden, zodat het kon worden voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen en deze overeenkomstig de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1573/80 [13] over de navordering van het betrokken bedrag kon beslissen.

20. Het verzoek van SEIM om de zaak voor een beslissing over de navordering aan de Commissie voor te leggen, werd door het directoraat-generaal Douane, waar het verzoek werd opgevat als een verzoek om kwijtschelding (van de betrokken invoerrechten), bij beschikking van 28 februari 1989 van de plaatsvervangend directeur-generaal afgewezen. Als redenen hiervoor werden genoemd, kort gezegd:

— de vergissing van de douaneautoriteiten van het land van uitvoer, die de certificaten EUR 1 ten onrechte hadden afgegeven, is voor de toepassing van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 niet relevant;

— de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat die het verschuldigde bedrag hebben vastgesteld, moeten controleren of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 is voldaan;

— de autoriteiten die de certificaten EUR 1 afgeven, hebben het recht om deze certificaten achteraf te controleren;

— artikel 5, lid 2, betreft het geval waarin de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat zich hebben vergist door een lager bedrag dan het verschuldigde te heffen: aanvaarding van bij de douaneaangifte gevoegde bescheiden die achteraf onjuist of ongeldig blijken, is een typisch geval van het ontbreken van een vergissing van de bevoegde autoriteiten.

21. Daarop vorderde SEIM voor het Tribunal Tributário de Segunda Instância (hierna: „het Tribunal") nietigverklaring van deze beschikking op de navolgende gronden:

— er is voldaan aan de in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79 gestelde voorwaarden voor niet-navordering door de bevoegde autoriteiten van het geheven bedrag;

13 — Verordening van de Commissie van 20 juni 1980 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB 1980, L 161, blz. 1).

— gelet op het opgeëiste bedrag (meer dan 2 000 ECU), is de Commissie ingevolge verordening nr. 1573/80 bevoegd daarover te beslissen;

— het resultaat zou hetzelfde zijn, wanneer artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 werd toegepast.

22. Verweerder stelde, dat hij bevoegd is tot navordering over te gaan, aangezien slechts in het geval van een niet-navorderingsbesluit de Commissie optreedt, dat wil zeggen wanneer het heffingsbedrag meer dan 2 000 ECU bedraagt.

23. Het openbaar ministerie concludeerde tot verwerping van het beroep, omdat het verzoek van SEIM aan de directeur van het douanekantoor te Porto een facultatief rechtsmiddel vormde en de op dit verzoek gegeven beschikking het besluit tot vaststelling van de douanerechten louter bevestigde.

24. SEIM repliceerde, dat zij niet die vaststelling betwistte, maar de beschikking tot afwijzing van haar verzoek de kwijtscheldingsprocedure in te leiden, welk verzoek aan de Commissie had moeten worden voorgelegd. Deze op een noodzakelijkerwijs voorafgaande administratieve klacht berustende beslissing is bijgevolg vatbaar voor beroep.

25. Het Tribunal merkt op dat, hoewel SEIM heeft verzocht om niet-navordering en niet om kwijtschelding van het vastgestelde bedrag aan invoerrechten, dat zij overigens niet heeft betaald, het directoraat-generaal Douane het verzoek om het dossier voor een beslissing over de niet-navordering van de invoerrechten aan de Commissie te zenden, als een verzoek om kwijtschelding heeft opgevat.

III — De prejudiciële vragen

26. Teneinde het aanhangig geschil te kunnen beslechten, heeft het Tribunal Tributário de Segunda Instância het Hof de vier volgende vragen gesteld:

„a) Worden — gelet op de overwegingen in deel II van dit verzoek om een prejudiciële beslissing, op de bij verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 vastgestelde regels voor navordering, alsmede op de bij verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 vastgestelde regels voor kwijtschelding van reeds verschuldigde

maar nog niet betaalde rechten —, in een door de nationale douaneautoriteiten krachtens *artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1574/80 van de Commissie van 20 juni 1980* gegeven beschikking, waarbij een verzoek om kwijtschelding van rechten wordt afgewezen, materiële fiscale bepalingen toegepast of bepalingen van communautair administratief recht, en wordt die beschikking gegeven in de uitoefening van een fiscale functie van de douanedienst of in de uitoefening van een bestuursfunctie in eigenlijke zin? Wat is het rechtskarakter van die beschikking?

b) Moet het begrip nog niet betaalde rechten in artikel 1, lid 2, sub d, van verordening (EEG) nr. 1430/79 restrictief worden uitgelegd als rechten waarvoor uitstel van betaling is verleend?

c) Wanneer de betrokkene feiten aanvoert die rechtens zouden kunnen vallen onder categorieën van bijzondere situaties die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de kant van betrokkene inhouden [artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986], zijn dan de nationale douaneautoriteiten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 verplicht het verzoek om kwijtschelding van invoerrechten te beoordelen in het licht van de in artikel 13, lid 1, vervatte algemene billijkheidsclausule?

d) Is artikel 4, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 3799/86 ongeldig, omdat het de bijzondere situaties waarin tot kwijtschelding van douanerechten kan worden overgegaan, meer beperkt dan noodzakelijk is om andere communautaire belangen te waarborgen, zulks in strijd met artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79?"

IV — Antwoorden op de prejudiciële vragen

A — *De eerste vraag*

27. Met de eerste vraag wordt het Hof verzocht om een uitspraak over het rechtskarakter van de krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1574/80 gegeven beschikking op het verzoek om terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten. De vraag is met andere woorden, of de beschikking een materiële beslissing inhoudt en berust op materiële fiscale regels, dan wel of zij betrekking heeft op de procedure en berust op administratiefrechtelijke vormvoorschriften. Van het antwoord op deze vraag hangt volgens het Tribunal Tributário de Segunda Instância af, of het naar nationaal recht bevoegd is.

28. In haar schriftelijke opmerkingen vraagt de Commissie zich af, of de prejudiciële vraag ontvankelijk is. Haars inziens is de vraag niet gericht op uitlegging van de betrokken bepaling van de verordening teneinde de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren, maar wordt het Hof om een uitspraak in abstracto verzocht over het rechtskarakter van de afwijzing van het verzoek om kwijtschelding, teneinde op nationaalrechtelijk niveau te kunnen vaststellen welke rechter ter zake bevoegd is.

Ter ondersteuning van dit betoog verwijst de Commissie naar het arrest Foglia [14], volgens hetwelk het Hof tot taak heeft door middel van uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht die toepasselijk is, bij te dragen aan een goede rechtsbedeling in de Lid-Staten, maar niet om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te formuleren. [15]

29. Ook de Portugese regering is van mening, dat het bij deze vraag niet om de toepassing van de gemeenschapsregeling gaat, daar de kwalificatie van de krachtens artikel 7 van verordening nr. 1574/80 gegeven beschikking slechts een probleem van nationaal recht is en dus niet onder de bevoegdheid van het Hof valt.

14 — Arrest van 16 december 1981, zaak 244/80, Jurispr. 1981, blz. 3045.

15 — R. o. 18 en 20.

30. Zoals de nationale rechter in deel II van zijn verwijzingsbeschikking uiteenzet, wordt in het Portugese recht onderscheid gemaakt tussen fiscaalrechtelijke douanegeschillen, waarvoor de Tribunais Fiscais Aduaneiros bevoegd zijn, en administratiefrechtelijke douanegeschillen waarvoor het Tribunal bevoegd is. De eerste categorie omvat geschillen betreffende de vaststelling van rechten in de uitoefening van fiscale bevoegdheden, terwijl de tweede categorie geschillen omvat die, zonder de boekingshandeling zelf te betreffen, op deze handeling betrekking hebben en onder de bestuursbevoegdheden van de douanedienst vallen, dat wil zeggen wanneer het gaat om beroepen tegen bestuurshandelingen betreffende fiscale aangelegenheden op douanegebied.

31. In de onderhavige zaak gaat het om een uitleggingsvraag van gemeenschapsrecht die dient ter oplossing van een nationaalrechtelijk probleem met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen rechterlijke instanties van een Lid-Staat. Volgens de nationale rechter moet eerst worden bepaald, wat het rechtskarakter van een door de nationale autoriteiten krachtens het gemeenschapsrecht gegeven beschikking tot afwijzing van een verzoek om kwijtschelding is, alvorens het nationaalrechtelijke vraagstuk, welke rechterlijke instantie ter zake bevoegd is, kan worden opgelost.

32. De bijzonderheid van deze zaak schuilt in het feit dat de uit te leggen bepaling — artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1574/80 — niet rechtstreeks is toegepast,

doch uitlegging ervan evenmin op een rechtsgeleerd advies over algemene of hypothetische vraagstukken zonder verband met het voorwerp van het hoofdgeding neerkomt, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt; de gevraagde uitlegging is integendeel rechtstreeks met de oplossing van het bij de nationale rechter aanhangig probleem verbonden [16]; het is dus juist de zaak van die kant te benaderen.

33. De vraag van de bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over de kwalificatie van een door nationale autoriteiten krachtens het gemeenschapsrecht gegeven beschikking, zodat de nationale rechter kan uitmaken welke rechterlijke instantie naar nationaal recht bevoegd is, heeft het Hof reeds in het arrest Bozzetti [17] behandeld. Bij de toetsing van de vraag of de medeverantwoordelijkheidsheffing in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelprodukten al dan niet van fiscale aard was, verklaarde het Hof, dat het „zich niet dient in te laten met de beslechting van bevoegdheidsvragen die op het niveau van de nationale rechterlijke organisatie kunnen rijzen bij de kwalificatie van bepaalde op het gemeenschapsrecht gebaseerde rechtssituaties". Het voegde daaraan toe: „de kwalificatie van de medeverantwoordelijkheidsheffing is in het licht van de bepalingen van gemeenschapsrecht niet zonder belang uit een oogpunt van nationaal recht. Het is dus stellig van belang, de nationale rechter de elementen van gemeenschapsrecht te verschaffen die aan de oplossing van de bevoegdheidsvraag waarvoor hij zich gesteld ziet, kunnen bijdragen." [18]

34. Ik kom dan nu tot de vraag, of op grond van de geldende gemeenschapsregeling voor de kwijtschelding van in- of uitvoerrechten het rechtskarakter kan worden bepaald van de door de nationale autoriteiten vervulde functie en gegeven beschikking, wanneer zij een door de belastingschuldige ingediend verzoek om kwijtschelding van het geboekte bedrag afwijzen. Daartoe moet ik ingaan op de regeling met betrekking tot het ontstaan en het tenietgaan van de douaneschuld, om te zien of de aard van de krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1574/80 gegeven beschikking tot weigering van een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten als waarover de nationale rechter heeft te oordelen, daaruit duidelijk wordt.

35. In verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld [19], die op het tijdstip van het ontstaan

16 — Zie arrest Foglia, reeds aangehaald in voetnoot 14, r. o. 21, en de arresten van 18 oktober 1990, gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Dzodzi, Jurispr. 1990, blz. I-3763, r. o. 39 en 40, en 8 november 1990, zaak C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Jurispr. 1990, blz. I-4003, r. o. 22 en 23.

17 — Arrest van 9 juli 1985, zaak 179/84, Jurispr. 1985, blz. 2301, r. o. 17 en 18.

18 — Zie ook de arresten Foglia, aangehaald in voetnoot 14, r. o. 21, Dzodzi, aangehaald in voetnoot 16, r. o. 39 en 40, Gmurzynska-Bscher, aangehaald in voetnoot 16, r. o. 20, en de arresten van 16 juli 1992, zaak C-343/90, Lourenço Dias, Jurispr. 1992, blz. I-4673, en zaak C-83/91, Meilicke, Jurispr. 1992, blz. I-4871.

19 — PB 1987, L 201, blz. 15.

van de schuld van kracht was, wordt bepaald, dat een douaneschuld bij invoer ontstaat (artikel 2):

„a) wanneer aan rechten bij invoer onderworpen goederen in het vrije verkeer worden gebracht (...);

b) wanneer aan rechten bij invoer onderworpen goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht (...)".

Artikel 7 van die verordening bepaalt, dat voor de vaststelling van het bedrag van de douaneschuld het tijdstip in aanmerking moet worden genomen waarop deze schuld ontstaat.

36. Wanneer het ontstaansfeit van de douaneschuld zich voordoet, zoals het in het vrije verkeer brengen van aan invoerrechten onderworpen goederen, wordt het bedrag van de douaneschuld door de douaneautoriteiten achteraf vastgesteld. Die vaststelling is een (fiscale) douanetaak en vormt in feite de kern daarvan.

37. Volgens artikel 8, lid 1, sub a, van verordening nr. 2144/87 gaat de douaneschuld teniet:

„door betaling van het bedrag van de rechten bij invoer (...) waaraan de betrokken goederen onderworpen zijn, of in voorkomend geval, door kwijtschelding van dit bedrag uit hoofde van de geldende communautaire bepalingen".

38. Uit deze bepalingen van verordening nr. 2144/87, uit de bepalingen van verordening nr. 1697/79 inzake navordering van de rechten bij invoer of uitvoer, en uit de bepalingen van verordening nr. 1430/79 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten volgt, dat met de vaststelling van het bedrag van de verschuldigde invoerrechten de desbetreffende beschikking een cyclus begint die eindigt zodra het verzoek om kwijtschelding van het betrokken bedrag is toegewezen.

39. In geval van een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten is de autoriteit die hierop heeft te beslissen — volgens artikel 16 van verordening nr. 1430/79 in beginsel het douanekantoor waar de betrokken rechten werden geboekt — in het kader van het onderzoek van dit verzoek bevoegd om

hetzij de kwijtschelding te verlenen en de gevolgen van de aanslag ongedaan te maken, dat wil zeggen door overeenkomstig artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79 junctis de bepalingen van verordening nr. 1574/80 de geboekte invoerrechten geheel of gedeeltelijk niet te innen, hetzij het verzoek af te wijzen. Alle beslissingen die de betrokken instantie in dit stadium van de beoordeling van het verzoek neemt, betreffen steeds dezelfde douaneschuld en verschillen, wat de aard van de uitgeoefende functie betreft (fiscaal of administratief), niet van de beslissingen die worden genomen in geval van een navordering van invoerrechten. Met andere woorden, in beide gevallen handelt zij in de uitoefening van de douanefunctie die haar bij de betrokken regeling is opgedragen, en past zij het materiële douanerecht toe.

40. Onderzoekt men de gevolgen van de betrokken beschikking volgens de definitie van kwijtschelding in artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79, is de conclusie dezelfde. Uit deze definitie, gelezen in samenhang met artikel 8 van verordening nr. 2144/87, blijkt dat toewijzing van het kwijtscheldingsverzoek een handeling is waarvan het gevolg tegengesteld is (actus contrarius) aan die waarbij douanerechten worden nagevorderd (overeenkomstig verordening nr. 1697/79), aangezien aanvaarding van het betrokken verzoek de douaneverplichting van de importeur betreft en het tenietgaan van de schuld voor alle of een deel van de geboekte, maar nog niet betaalde douanerechten meebrengt.

41. Door de gevolgen ervan is de beschikking tot afwijzing van het verzoek om kwijtschelding een onderdeel van de gehele procedure die met de heffing van invoerrechten (in het onderhavige geval navordering) is begonnen, maar waardoor de verplichting tot betaling van het door de bevoegde autoriteiten achteraf vastgestelde bedrag niet definitief wordt aangetast of gewijzigd. De genoemde communautaire regeling staat mijns inziens echter niet toe op grond van de gevolgen ervan te differentiëren tussen afwijzing van een verzoek om kwijtschelding en toewijzing ervan, aangezien in beide gevallen dezelfde regels van het communautaire douanerecht van toepassing zijn en de beschikkende instantie handelt in de uitoefening van dezelfde, haar bij de betrokken bepalingen van het gemeenschapsrecht opgedragen functie, dat wil zeggen haar douanefunctie. [20]

42. Ik geef dan ook in overweging om de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Een beschikking krachtens de procedure van artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1574/80 van de Commissie van 20 juni 1980 tot vaststelling van de uitvoeringsbepa-

20 — Deze oplossing lijkt de verwijzende rechter kennelijk ook de juiste, want in paragraaf 43 van zijn verwijzingsbeschikking zegt hij: „Autoriteiten die afwijzend beschikken op een verzoek om kwijtschelding van geboekte, maar nog niet betaalde douanerechten, oefenen naar ons oordeel een fiscale overheidstaak uit en passen materiële heffingsregels op een concreet geval toe. Het lijdt geen enkele twijfel, dat de regels betreffende de voorwaarden voor kwijtschelding [bij voorbeeld de artikelen 2 en 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79] de bij verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 voor navordering van invoerrechten vastgestelde elementen in negatieve zin beperken."

lingen van de artikelen 16 en 17 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in-of uitvoerrechten, waarbij een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding van verschuldigde rechten wordt afgewezen, berust op de toepassing van materiële regels van douanerecht en wordt gegeven in het kader van de douanefunctie die de douanedienst uitoefent. Uit deze vaststelling dient de nationale rechter zelf de consequenties te trekken voor de bepaling van zijn bevoegdheid."

B — *De tweede vraag*

43. De nationale rechter vraagt, of artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79, waarin het gaat om *douanerechten die nog niet werden betaald,* restrictief moet worden uitgelegd, des dat het douanerechten betreft waarvoor uitstel van betaling is verleend.

44. De nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking (paragraaf 63) en de Portugese regering in haar schriftelijke opmerkingen beklemtonen, dat voorwaarde voor het verzoek om kwijtschelding is, dat uitstel van betaling is verleend.

45. Het belangrijkste argument voor dit standpunt wordt ontleend aan de overwegingen van de considerans van verordening nr. 1430/79. In concreto wordt in de tweede overweging gezegd, dat „het bedrag van de betaalde invoerrechten of van de invoerrechten waarvan de betaling is uitgesteld, hoger kan blijken dan het hetgeen wettelijk verschuldigd is, (...) doordat onjuiste of onvolledige heffingsgrondslagen in aanmerking zijn genomen, met name voor wat betreft de soort, de waarde of de oorsprong die voor het bepalen van dit bedrag in aanmerking zijn genomen; (...) dat het in deze gevallen gerechtvaardigd is ofwel tot terugbetaling, ofwel tot kwijtschelding van de niet verschuldigde bedragen over te gaan".

46. De nationale rechter voert voor dit standpunt nog een argument aan. Hij beroept zich op artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79, dat voor de indiening van een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding een termijn van drie jaar stelt, terwijl op het in casu relevante tijdstip volgens richtlijn 78/453/EEG [21] een verlenging van de betalingstermijn of uitstel van betaling 30 dagen bedroeg (artikel 3), steeds onder de voorwaarde dat de betrokkene een passende zekerheid had gesteld (artikel 2).

Met andere woorden de nationale rechter vraagt zich kennelijk af, hoe de erkenning van het recht van de betrokken importeur om gedurende een lange termijn een kwijtscheldingsverzoek in te dienen, te verenigen

21 — Richtlijn 78/453/EEG van de Raad van 22 mei 1978 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende uitstel van betaling van in- of uitvoerrechten (PB 1978, L 146, blz. 19).

is met het doel van het uitstel, namelijk de betaling van het geboekte bedrag aan invoerrechten vergemakkelijken.

47. De Commissie beklemtoont, dat met de woorden „invoerrechten waarvan de betaling is uitgesteld" [22] in de tweede overweging van de considerans slechts wordt verwezen naar een situatie die in richtlijn 78/453 is geregeld, en dat daarmee niets anders werd beoogd dan te attenderen op een bestaande regeling waarop de nieuwe regeling van verordening nr. 1430/79 een aanvulling vormde en die als doel heeft de betaling van het bedrag van de verschuldigde rechten door middel van uitstel te vergemakkelijken, teneinde de gelijke behandeling van marktdeelnemers bij de navordering van in- of uitvoerrechten te verzekeren.

48. In de eerste plaats is het vreemd, dat de nationale rechter artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 noemt en niet artikel 13, lid 2, van dezelfde verordening, waaraan hij, zij het niet uitdrukkelijk, de aanvraag van SEIM toetst. Dat verandert uiteraard niets aan de kern van het probleem dat ons bezig houdt.

49. Het argument van de Portugese regering, dat eveneens door de verwijzende rechter is genoemd, kan niet worden aanvaard. Uit de tekst van artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79 volgt, dat onder „kwijtschelding" wordt verstaan „het geheel of gedeeltelijk niet heffen van de in- of uitvoerrechten die door de met de inning belaste autoriteit zijn geboekt, maar die nog niet werden betaald". Met andere woorden, volgens een letterlijke uitlegging van de bepaling waarin de voorwaarden voor kwijtschelding zijn vastgesteld, behoeft geen uitstel van betaling te zijn verleend alvorens de belastingschuldige een kwijtscheldingsverzoek kan indienen.

50. Dit volgt ook uit de voorwaarden genoemd in artikel 13, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1430/79, waarin nadrukkelijk wordt bepaald, dat „kwijtschelding van invoerrechten (...) wordt toegestaan op een daartoe, vóór het verstrijken van een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten door de met de inning belaste autoriteit zijn geboekt, bij het betrokken douanekantoor ingediend verzoek". Gaat men er nu van uit, dat eerst uitstel van betaling moet zijn verleend alvorens een verzoek om kwijtschelding kan worden ingediend, zou deze duidelijke en onvoorwaardelijke bepaling worden geschonden. Aldus eveneens de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen.

51. Voor een antwoord op de vraag van de nationale rechter, hoe de termijnen voor uitstel van betaling en voor toewijzing van een

22 — In de eerste overweging van de considerans wordt reeds gezegd, dat krachtens richtlijn 78/453 „onder bepaalde voorwaarden de betaling van deze invoerrechten kan worden uitgesteld".

verzoek om kwijtschelding met elkaar in overeenstemming zijn te brengen, dient mijns inziens te worden bezien, met welk doel uitstel of kwijtschelding wordt verleend.

52. Wanneer de bevoegde autoriteit bij de invoer en het in het vrije verkeer brengen van goederen het verschuldigde bedrag aan invoerrechten boekt, is de importeur daaraan in beginsel gebonden en moet hij het bedrag van die rechten betalen. Volgens richtlijn 78/453 kan aan de belastingschuldige die na de boeking van het verschuldigde bedrag zekerheid heeft gesteld om hem ter wille te zijn, uitstel van betaling worden verleend totdat hij in staat is dat bedrag te betalen, maar zijn betalingsverplichting wordt daardoor niet aangetast of opgeheven.

53. Artikel 13 van verordening nr. 1430/79, dat voorziet in terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten onder bepaalde voorwaarden, is bedoeld om de navordering van invoerrechten te beperken tot gevallen waarin dit gerechtvaardigd is en in overeenstemming met een grondbeginsel als het vertrouwensbeginsel. [23]

54. Bij onderzoek van beide procedures (die voor uitstel en die voor kwijtschelding) blijkt, dat deze procedures in de opvatting van de gemeenschapswetgever onafhankelijk van elkaar dienen te functioneren, zonder de zelfstandigheid van de ene of de andere procedure aan te tasten. Een korte termijn voor betalingsuitstel is niet onverenigbaar met het vaststellen van een verschillende termijn (in casu langer) voor de indiening van een verzoek om kwijtschelding van een geboekt bedrag aan invoerrechten. Ook om deze reden acht ik het niet noodzakelijk, dat de kwijtschelding wordt voorafgegaan door uitstel van betaling. Anders zou de strikte uitlegging van artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 1430/79 tot gevolg hebben, dat het doel van de procedure van kwijtschelding van invoerrechten niet wordt bereikt, daar het verzoek om kwijtschelding dan binnen de voor uitstel van betaling geldende kortere termijn zou moeten worden ingediend.

55. Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord als volgt:

„Artikel 1, lid 2, sub d, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten, vereist niet, dat uitstel van betaling is verleend alvorens een verzoek om kwijtschelding van het verschuldigde bedrag aan invoerrechten kan worden gedaan."

23 — Zie arrest Hewlett Packard France, aangehaald in voetnoot 6, r. o. 46.

C — *De vierde vraag*

56. Om methodologische redenen zal ik eerst de vierde vraag behandelen, omdat mijns inziens eerst het hierin door de nationale rechter opgeworpen probleem moet worden opgelost, alvorens de derde vraag kan worden beantwoord.

57. Met zijn vierde vraag wenst de nationale rechter van het Hof te vernemen, of artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 ongeldig is, omdat daarin de bijzondere situaties waarin tot kwijtschelding van rechten kan worden overgegaan verder worden beperkt dan ter bescherming van andere communautaire belangen noodzakelijk is, en daardoor artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 wordt geschonden.

58. Het in deze laatste prejudiciële vraag opgeworpen probleem, waarin de geldigheid van artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 van de Commissie in twijfel wordt getrokken, komt in de kern erop neer, of deze regeling al dan niet binnen de grenzen van de bij artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 verleende bevoegdheden blijft. Artikel 13, lid 1, tweede alinea, machtigt de Commissie maatregelen te nemen, waarbij zij hoe dan ook de grenzen moet eerbiedigen van het algemene — hogere — beginsel van evenredigheid, waarmee eveneens de uitlegging van deze machtigingsbepaling moet stroken. Met andere woorden, tussen het doel van artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 en de genomen maatregel mag geen onevenredigheid bestaan.

59. Uit 's Hofs rechtspraak [24] volgt inderdaad, dat het evenredigheidsbeginsel een redelijke band vereist tussen de door de Gemeenschap in het algemeen belang nagestreefde doeleinden en de opgelegde maatregelen die de rechten van burgers aantasten. Anders gezegd, een maatregel moet noodzakelijk en geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, mag niet meer nadelen dan voordelen opleveren, en mag geen onduldbare ingreep vormen waardoor die rechten in hun kern worden aangetast.

60. De betrokken bepaling van verordening nr. 3799/86 is bedoeld om achteraf alsnog te kunnen controleren, of de bescheiden die zijn overgelegd met het oog op het verkrijgen van een preferentiële tariefregeling voor goederen die voor het vrije verkeer zijn aangegeven, aan alle wettelijke regels voldoen. Het gebruikte middel is afwijzing van elk kwijtscheldingsverzoek dat enkel berust op overlegging, zelfs indien dit te goeder trouw geschiedt, van bescheiden waarvan naderhand wordt vastgesteld dat zij vals, vervalst of voor het verkrijgen van deze preferentiële regeling ongeldig waren.

24 — Zie bij voorbeeld arresten van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21, en 13 juli 1989, zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 18.

61. Onder die omstandigheden lijkt het door de Commissie gekozen middel in beginsel geschikt en noodzakelijk om het door artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 nagestreefde doel te bereiken, omdat elk systeem van controle achteraf in feite slechts goed kan werken, wanneer de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid hebben om kwijtscheldingsverzoeken die op te goeder trouw overgelegde, maar niet geldig afgegeven bescheiden berusten, af te wijzen.

62. Dit komt eveneens tot uiting in de rechtspraak. Vóór de vaststelling van de betwiste verordening van de Commissie heeft het Hof in de zaak Van Gend & Loos een beroep tot nietigverklaring van twee beschikkingen van de Commissie behandeld, die waren gegeven op door twee vennootschappen bij de desbetreffende nationale autoriteiten ingediende verzoeken om kwijtschelding van de van hen geheven invoerrechten. Hun verzoek steunde op artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79, waartoe zij onder meer stelden, dat zij niet wisten dat de certificaten ongeldig waren. Het Hof verklaarde het volgende: „Het valt immers niet te ontkennen, dat controles achteraf goeddeels zinloos zouden worden indien het feit dat valse certificaten zijn gebruikt, op zichzelf al voldoende was om kwijtschelding te rechtvaardigen." [25] In de betwiste bepaling van artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 van de Commissie wordt deze rechtspraak duidelijk weerspiegeld.

25 — Arrest van 13 november 1984, gevoegde zaken 98/83 en 230/83, Van Gend & Loos, Jurispr. 1984, blz. 3763, r. o. 13.

63. Tot besluit van de toetsing van de geldigheid van artikel 4, punt 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 van de Commissie zal ik nu ingaan op het laatste element van het evenredigheidsbeginsel, namelijk of de nadelen van deze regeling groter zijn dan de voordelen. Mijn onderzoek richt zich derhalve op de vraag, of de regeling van de Commissie onevenredig is ten opzichte van de machtigingsbepaling van verordening nr. 1430/79.

64. Gelet op de tekst van artikel 4 van verordening nr. 3799/86 meen ik, dat daarin op het eerste gezicht een beperking van de zinsnede „omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de betrokkene inhouden" kan worden gelezen. De Commissie wijst in haar schriftelijke opmerkingen trouwens eveneens op dit punt. Aangezien zij echter heeft bepaald, dat andere omstandigheden eveneens in aanmerking kunnen komen bij de beoordeling van de mate van verantwoordelijkheid of het beroepsrisico van de importeur dat deze draagt wanneer hij, ook indien te goeder trouw, bescheiden overlegt die naderhand ongeldig blijken, blijft zij duidelijk binnen de grenzen van de haar in artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1430/79 verleende bevoegdheden.

65. Ik ben dan ook van mening, dat artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 de kern van „het recht op kwijtschelding" niet

aantast en ook niet in strijd komt met de in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 neergelegde algemene billijkheidsclausule, zoals de nationale rechter betoogt, maar een uitvoeringsregel bevat die voorkomt dat het betrokken artikel overmatig ruim wordt uitgelegd, hetgeen uiteindelijk ook niet in overeenstemming met de wil van de gemeenschapswetgever zou zijn. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede „en onverminderd andere situaties die naar gelang van het geval moeten worden beoordeeld" aan het begin van artikel 4 van verordening nr. 3799/86 en eveneens uit de zinsnede „is er sprake van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de betrokkene inhouden". Zowel de Commissie als de Portugese regering hebben in hun schriftelijke opmerkingen op deze punten gewezen, ten betoge dat verordening nr. 3799/86 geldig is.

66. Ik geef derhalve in overweging om de vierde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 4, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 4 bis, 6 bis, 11 bis en 13 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad, vindt rechtens voldoende steun in artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad en maakt geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel."

D — *De derde vraag*

67. Met de derde vraag wordt het Hof verzocht te bepalen of, aangezien SEIM een beroep heeft gedaan op feiten die rechtens kunnen vallen onder bijzondere situaties die het gevolg zijn van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid harerzijds inhouden (artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79), de nationale douaneautoriteiten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 3799/86 verplicht zijn het verzoek om kwijtschelding van invoerrechten te beoordelen in het licht van de „algemene billijkheidsclausule" van artikel 13, lid 1.

68. Artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 trekt een grens, waar het bepaalt dat het voor kwijtschelding van geboekte invoerrechten niet voldoende is, dat de betrokken importeur, zelfs indien dit te goeder trouw geschiedt, bescheiden overlegt waarvan naderhand blijkt dat zij vals, vervalst of ongeldig waren voor het verkrijgen van een preferentiële tariefregeling voor goederen die voor het vrije verkeer zijn aangegeven. De centrale vraag is dus, of de bevoegde autoriteiten ongeacht deze grens het tot hen gerichte verzoek om kwijtschelding mogen beoordelen in het licht van de algemene billijkheidsclausule van artikel 13 van verordening nr. 1430/79.

69. In de eerste plaats wil ik erop wijzen, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof [26] bedoeld artikel 13, dat een algemene billijkheidsclausule bevat, nabetaling van invoerrechten wil beperken tot gevallen waarin dit gerechtvaardigd is en in overeenstemming met het fundamentele beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Het Hof spreekt niet van een algemeen beginsel, maar van een algemene clausule, en op grond daarvan zal ik de geldigheid van deze clausule in de onderhavige zaak, na vergelijking van de argumenten van de Portugese regering en van de Commissie, met bijzondere aandacht onderzoeken en mij onthouden van elke generalisatie die verwarring kan doen ontstaan.

70. De voornaamste moeilijkheid voor de Portugese regering is om te beginnen, dat de bevoegde Portugese autoriteiten het verzoek van SEIM, dat betrekking had op niet-navordering van verschuldigde invoerrechten overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1697/79, als een verzoek om kwijtschelding uit hoofde van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 hebben opgevat hetgeen, zoals de nationale rechter eveneens opmerkt, in het kader van het in de nationale rechtsorde bestaande inquisitoriaal beginsel is gerechtvaardigd. Dat punt levert geen bijzondere problemen op, aangezien het Hof volgens vaste rechtspraak niet bevoegd is om in het kader van de prejudiciële procedure regels van nationaal recht — in dit geval die betreffende de bevoegdheden van bestuursorganen — uit te leggen en evenmin om te beslissen, of deze regels in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn. [27]

71. Volgens de Portugese regering hadden de nationale autoriteiten het verzoek van SEIM niet mogen herkwalificeren en waren zij nog minder verplicht om het te toetsen aan artikel 13 van verordening nr. 1430/79. Ook indien zij daartoe echter wel verplicht waren geweest, zou de beslissing afwijzend hebben moeten luiden, omdat artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 niet toestaat kwijtschelding te verlenen wanneer bescheiden zijn overgelegd, waarvan naderhand wordt vastgesteld dat zij vals, vervalst of ongeldig waren ter verkrijging van een preferentiële tariefregeling voor ingevoerde goederen, ook al is dit te goeder trouw geschied.

72. Het eerste onderdeel van de bezwaren van de Portugese regering is mijns inziens ongegrond en ik deel in zoverre het standpunt van de Commissie.

73. Vaststaat dat artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 een grens trekt door automatische aanvaarding van een verzoek om kwijtschelding uit te sluiten, wanneer

26 — Zie de in voetnoot 5 aangehaalde arresten Papierfabrik Schoellershammer, r. o. 3, en Cerealmangimi en Italgrani, r. o. 10.

27 — Zie bij voorbeeld arrest van 4 mei 1993, zaak C-17/92, Distribuidores Cinematográficos, Jurispr. 1993, blz. I-2239, r. o. 8.

ongeldige bescheiden zijn overgelegd, ook al is dit te goeder trouw geschied.

74. Wanneer een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten wordt ingediend, kunnen de nationale douaneautoriteiten dat verzoek beoordelen in het licht van de algemene billijkheidsclausule die in het gewijzigde artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1430/79 is opgenomen, voor zover het zodanig is geformuleerd dat eruit blijkt dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van dit artikel, ook aan die van de latere door de Commissie vastgestelde uitvoeringsbepalingen (in het bijzonder de artikelen 2 e. v. van verordening nr. 1574/80 junctis de artikelen 4 e. v. van verordening nr. 3799/86).

75. Aangezien de opsomming in artikel 4 van verordening nr. 3799/86 volgens het Hof [28] niet uitputtend maar indicatief is, moeten de nationale autoriteiten zelf van geval tot geval beoordelen of een concrete, niet in deze opsomming genoemde situatie bijzonder is in de zin van de toepasselijke gemeenschapsregeling. Met andere woorden, in andere dan de in artikel 4, lid 2, sub c, van verordening nr. 3799/86 bedoelde situaties moeten zij het verzoek om kwijtschelding in het licht van de algemene billijkheidsclausule beoordelen, rekening houdend met alle door de betrokken marktdeelnemer aangevoerde elementen die aan de voorwaarden van artikel 13 voldoen.

76. Bovendien zijn de nationale autoriteiten krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 3799/86 als enigen bevoegd om na te gaan, of de aangevoerde omstandigheden inderdaad onder een van de in artikel 4, lid 2, beschreven situaties vallen en om, in voorkomend geval, het verzoek om kwijtschelding van invoerrechten af te wijzen dan wel krachtens artikel 6, lid 1, van dezelfde verordening ter beoordeling aan de Commissie voor te leggen.

77. Samengevat ben ik van mening, dat de derde prejudiciële vraag moet worden beantwoord als volgt:

„Wanneer een onderneming bij een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten te goeder trouw bescheiden overlegt waarvan naderhand wordt vastgesteld dat zij vals, vervalst of voor het verkrijgen van een preferentiële tariefregeling ongeldig waren, en zich daarnaast beroept op feiten die kunnen vallen onder een van de omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid harerzijds inhouden, zijn de nationale douaneautoriteiten verplicht dat verzoek te beoordelen in het licht van de algemene billijkheidsclausule vervat in artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten."

28 — Zie arrest Hewlett Packard France, aangehaald in voetnoot 6, r. o. 39, en punt 10 van de conclusies van advocaat-generaal Tesauro in dezelfde zaak.

Conclusie

Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Een beschikking krachtens de procedure van artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1574/80 van de Commissie van 20 juni 1980 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 16 en 17 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten, waarbij een verzoek om terugbetaling of kwijtschelding van de verschuldigde rechten wordt afgewezen, berust op de toepassing van materiële regels van douanerecht en wordt gegeven in het kader van de douanefunctie die de douanedienst uitoefent. Uit deze vaststelling dient de nationale rechter zelf de consequenties te trekken voor de bepaling van zijn bevoegdheid.

2) Artikel 1, lid 2, sub d, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten, vereist niet, dat uitstel van betaling is verleend alvorens een verzoek om kwijtschelding van het verschuldigde bedrag aan invoerrechten kan worden gedaan.

3) Artikel 4, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 3799/86 van de Commissie van 12 december 1986 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van de artikelen 4 bis, 6 bis, 11 bis en 13 van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad, vindt rechtens voldoende steun in artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad en maakt geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel.

4) Wanneer een onderneming bij een verzoek om kwijtschelding van invoerrechten te goeder trouw bescheiden overlegt waarvan naderhand wordt vastgesteld dat zij vals, vervalst of voor het verkrijgen van een preferentiële tariefregeling

ongeldig waren, en zich daarnaast beroept op feiten die kunnen vallen onder een van de omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid harerzijds inhouden, zijn de nationale autoriteiten verplicht dat verzoek te beoordelen in het licht van de algemene billijkheidsclausule vervat in artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten."