CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 26 september 1996 *

1. De onderhavige zaken vloeien voort uit de navordering door de Italiaanse douaneautoriteiten van douanerechten ter zake van in 1991 en 1992 ingevoerde tonijn op olijfolie uit Spanje. De vraag of er gedurende bovenbedoelde periode over de invoer van visserijprodukten uit Spanje in de voormalige Gemeenschap van de Tien douanerechten verschuldigd waren, vergt uitlegging van de Akte betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en een latere verordening houdende afschaffing van een reeks invoerrechten. Voor het geval de betrokken rechten destijds verschuldigd waren, wordt het Hof verzocht om uitlegging van het gemeenschapsrecht betreffende de navordering van die rechten.

Het juridisch kader

2. Bij verordening (EEG) nr. 3835/90 van de Raad van 20 december 1990 tot wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 3831/90, (EEG) nr. 3832/90 en (EEG) nr. 3833/90 voor wat betreft het stelsel van algemene tariefpreferenties van toepassing op bepaalde produkten van oorsprong uit Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru [1] wordt het gemeenschappelijk douanetarief volledig geschorst voor de uit die vier landen afkomstige produkten die in de bijlage bij die verordening zijn opgesomd. Tot laatstbedoelde produkten behoren de „bereidingen en conserven van vis" (post 1604 van de gecombineerde nomenclatuur).

3. Verordening (EEG) nr. 3416/91 van de Commissie van 25 november 1991 betreffende een aantal residuele rechten die in 1991 van toepassing zijn in het kader van de tariefafbraak overeenkomstig de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal (hierna: „de verordening") [2] is vastgesteld op basis van de artikelen 75, punt 4, en 243, punt 4, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (hierna: „Toetredingsakte"). [3] In de derde overweging van de considerans van de verordening wordt gezegd, dat „voor uit Spanje en Portugal verzonden landbouwprodukten geen minder gunstige regeling mag gelden dan voor de overeenkomstige in

1 — PB 1990, L 370, blz. 126.
2 — PB 1991, L 324, blz. 11.
3 — PB 1985, L 302, blz. 23.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde produkten van oorsprong uit Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru". Artikel 1 van die verordening bepaalt:

„1. Tot en met 31 december 1991 worden de residuele rechten die volgens artikel 75, punt 1, en artikel 243, punt 1, van de Toetredingsakte op de invoer in de Gemeenschap van de Tien van toepassing zijn, volledig geschorst voor de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten.

De in de vorige alinea bedoelde schorsing geldt niet voor de in artikel 94, lid 1, van de Toetredingsakte bedoelde produkten van hoofdstuk 15 van de gecombineerde nomenclatuur.

2. Wanneer de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief opnieuw worden geschorst voor de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde produkten van oorsprong uit Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru, is het bepaalde in lid 1 van overeenkomstige toepassing voor de duur van de schorsing."

Hoofdstuk 15 van de gecombineerde nomenclatuur betreft vetten en oliën van dieren, vis en planten. Bij verordening (EEG) nr. 3587/91 van de Raad van 3 december 1991 houdende verlenging in 1992 van de toepassing der verordeningen (EEG) nr. 3831/90, (EEG) nr. 3832/90, (EEG) nr. 3833/90 en (EEG) nr. 3835/90 houdende toepassing van algemene tariefpreferenties voor het jaar 1991 op bepaalde produkten van oorsprong uit ontwikkelingslanden [4], is de schorsing van de douanerechten op produkten van oorsprong uit die landen verlengd tot en met 31 december 1992.

4. Artikel 75, punt 1, van de Toetredingsakte voorziet in een geleidelijke afschaffing van de douanerechten bij invoer tussen de Gemeenschap van de Tien en Spanje volgens het in die bepaling neergelegde tijdschema. In artikel 243, punt 1, van de Toetredingsakte is een soortgelijke bepaling voor Portugal neergelegd. Artikel 75, punt 1, spreekt enkel van „produkten uit derde landen [ten aanzien] waarvan de invoer in de Gemeenschap in haar huidige samenstelling is onderworpen aan de toepassing van douanerechten". Dit artikel behoort evenwel tot hoofdstuk 3 „Landbouw" van het vierde deel van de Toetredingsakte, waarvan artikel 67, lid 1, bepaalt:

„Het onderhavige hoofdstuk heeft betrekking op landbouwprodukten met uitzondering van de produkten die vallen onder verordening (EEG) nr. 3796/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten."

4 — PB 1991, L 341, blz. 1.

Krachtens artikel 75, punt 4, van de Toetredingsakte kan de Commissie, waar nodig, volgens de procedure van de „verordeningen houdende een gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" [5] besluiten tot volledige of gedeeltelijke schorsing van de douanerechten die van toepassing zijn op uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien ingevoerde produkten.

5. Hoofdstuk 4 van het vierde deel van de Toetredingsakte draagt de titel „Visserij". Artikel 173 bepaalt, dat — volgens het in die bepaling neergelegde tijdschema — in afwijking van artikel 31 de douanerechten bij invoer van de „visserijprodukten van de posten 03.01, 03.02, 03.03, 05.15 A, 16.04, 16.05 en 23.01 B van het gemeenschappelijk douanetarief" tussen de Gemeenschap van de Tien en Spanje gelijdelijk worden afgeschaft. [6] Artikel 360 bevat een soortgelijke bepaling voor Portugal. Hoofdstuk 4 voorziet niet in een schorsingsbevoegdheid van dezelfde aard als die van artikel 75, punt 4, van de Toetredingsakte. Artikel 33 van de Toetredingsakte, dat behoort tot het vierde deel, hoofdstuk 1 „Vrij verkeer van goederen", bepaalt evenwel onder meer, dat „de Raad (...) op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de heffing van de rechten die worden toegepast op uit Spanje ingevoerde produkten geheel of gedeeltelijk kan schorsen".

6. Artikel 38, lid 1, EG-Verdrag luidt als volgt:

„De gemeenschappelijke markt omvat mede de landbouw en de handel in landbouwprodukten. Onder landbouwprodukten worden verstaan de voortbrengselen van de bodem, veeteelt en visserij alsmede de produkten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden."

7. Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (hierna: de „navorderingsverordening") [7] bepaalt:

„1. De bevoegde autoriteiten kunnen niet tot navordering overgaan wanneer het bedrag van de rechten bij invoer of bij uitvoer ten aanzien waarvan achteraf wordt geconsta-

5 — De in artikel 38 van verordening nr. 136/66/EEG van de Raad van 22 september 1966 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector oliën en vetten (PB 1966, blz. 3025) voorziene procedure wordt als voorbeeld aangehaald. Het gaat om een procedure van het Comité van beheer waarbij de Raad in bepaalde omstandigheden het besluit van de Commissie kan vernietigen. De zevende overweging van de considerans van verordening nr. 3416/91 betreft de goedkeuring door de betrokken Comités van beheer van de in de verordening vervatte toegevingen aan Spanje en Portugal.

6 — Het gaat hier om de produkten vallende binnen de materiële werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 3796/81 van de Raad van 29 december 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijprodukten (PB 1981, L 379, blz. 1).

7 — PB 1979, L 197, blz. 1.

teerd dat het lager is dan het wettelijk verschuldigde bedrag, is berekend:

— hetzij op basis van gegevens die de bevoegde autoriteiten zelf hebben verstrekt en laatstgenoemde binden;

— hetzij op basis van algemene bepalingen die later bij een rechterlijke beslissing ongeldig worden verklaard.

2. 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.

De gevallen waarin het bepaalde in de eerste alinea kan worden toegepast, worden vastgesteld overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen die zijn vastgesteld volgens de procedure van artikel 10."

8. Verordening (EEG) nr. 1715/90 van de Raad van 20 juni 1990 betreffende de inlichtingen die door de douaneautoriteiten van de Lid-Staten worden verstrekt op het gebied van de indeling van goederen in de douanenomenclatuur [8], verleent een bindend karakter aan de tariefindelingen en is dus relevant voor artikel 5, lid 1, van de navorderingsverordening. De ten tijde van de in geding zijnde feiten van toepassing zijnde navorderingsverordening is per 1 januari 1994 vervangen door verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek. [9]

De feiten en het procesverloop

9. Tussen 30 november 1991 en 31 december 1992 voerden acht Italiaanse ondernemingen, waaronder Olasagasti & C. Srl, tonijn op olijfolie uit Spanje in de Italiaanse Republiek in, een produkt dat onder post 16.04 van het gemeenschappelijk douanetarief valt. Toentertijd werden over die invoer geen douanerechten geheven, daar de Italiaanse autoriteiten van oordeel waren dat de verordening de douanerechten volledig had geschorst. Zulks was bevestigd in de ministeriële circulaire nr. 6507/UCTD van 29 november 1991. Het ziet er naar uit, dat de Italiaanse autoriteiten aanvankelijk twijfels hadden op dat punt. Ingevolge een latere circulaire van 30 december 1991 zijn de betrokken produkten onder

8 — PB 1990, L 160, blz. 1.
9 — PB 1992, L 302, blz. 1.

de „schorsende regeling" gebracht, voorzien in een koninklijk decreet van 13 februari 1896 [10], in het kader waarvan een zekerheid werd gesteld voor de niet betaalde douanerechten en de autoriteiten het recht behielden later tot navordering van de rechten over te gaan. De volledige en onvoorwaardelijke schorsing van de rechten is echter bevestigd in de latere circulaire nr. 1014/UCTD van 22 februari 1992.

10. Naar aanleiding van een uitleggingsnota van de Commissie (DG XXI, nr. 8836) van 14 oktober 1992 stelden de Italiaanse autoriteiten op 27 oktober 1992 een bijkomende circulaire nr. 1632/III vast, waarin was vermeld dat de schorsingsregeling niet van toepassing was op visserijprodukten. Die circulaire was gebaseerd op de overweging dat artikel 75, punt 1, van de Toetredingsakte, waarnaar artikel 1 van verordening nr. 3416/91 verwijst, kennelijk alleen op andere produkten dan visserijprodukten van toepassing is. Daarop vorderden de douaneautoriteiten van Ventimiglia en Genua [11] in 1993 van de betrokken ondernemingen betaling van de douanerechten over de door hen verrichte invoer, alsmede verwijlinteressen op de niet betaalde rechten.

11. De betrokken ondernemingen zijn daarvan in beroep gekomen bij het Tribunale di Genova, stellende dat de term „landbouwprodukten" in samenhang met artikel 38 EG-Verdrag moet worden gelezen, en dus ook visserijprodukten omvat. Subsidiair betoogden zij, dat in hun geval voldaan was aan de vereisten van artikel 5, leden 1 en 2, van verordening nr. 1697/79, en dat van hen geen betaling van de niet geïnde rechten kon worden gevorderd.

12. Bij een reeks beschikkingen, gegeven tussen 26 januari en 30 maart 1995, heeft het Tribunale di Genova de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Is de schorsing van douanerechten op de invoer vanuit Spanje van de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten, waarin artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3416/91 van 25 november 1991 voorziet, van toepassing op de invoer van conserven van tonijn op olijfolie van oorsprong uit dat land?

2) Kunnen de bevoegde douaneautoriteiten op basis van artikel 5, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 1697/79 van

10 — Gazzetta Ufficiale nr. 64 van 17 maart 1896.

11 — Verzoekster in het hoofdgeding in zaak C-148/95, Igino Mazzola, merkte in haar schriftelijke opmerkingen op, dat haar zaak, net als de andere waarmee zij is gevoegd, veeleer de douaneautoriteiten van Ventimiglia betrof dan die van Genua, zoals in de verwijzingsbeschikking is gesteld.

24 juli 1979 — aangevuld door verordening (EEG) nr. 1715/90 van 20 juni 1990 — en van artikel 2 van de uitvoeringsverordening (EEG) nr. 2164/91 van 23 juli 1991 overgaan tot navordering van douanerechten die bij de invoer niet zijn geïnd omdat zij ten gevolge van een onjuiste uitlegging van de geldende gemeenschapsregeling als volledig geschorst werden beschouwd, terwijl die douanerechten achteraf ingevolge een andersluidende uitlegging van die regeling die de Commissie na advies van haar juridische dienst heeft gegeven, verschuldigd bleken te zijn, in een geval waarin de belastingschuldige heeft voldaan aan alle voorschriften van de geldende regeling inzake de douaneaangifte en niet is gebleken, dat hij wist dat de aanvankelijke uitlegging van de gemeenschapsregeling door de Italiaanse autoriteiten onjuist was?"

13. Bij beschikking van de president van het Hof van 16 juni 1995 zijn de acht zaken gevoegd. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeksters in de hoofdgedingen (te zamen optredend, afgezien van Igino Mazzola), de Italiaanse Republiek en de Commissie. Ter terechtzitting van 11 juli 1996 hebben de Italiaanse Republiek en de Commissie bovendien mondelinge opmerkingen gemaakt.

Analyse

De eerste vraag

14. Verzoeksters in het hoofdgeding pleiten voor een bevestigend antwoord op de eerste vraag, terwijl de Italiaanse Republiek en de Commissie het omgekeerde voorstellen. Mijns inziens moet deze vraag ontkennend worden beantwoord, namelijk in die zin, dat de invoer van tonijn op olijfolie uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien in 1991/1992 niet onder de bij artikel 1, lid 1, van de verordening ingestelde schorsing van douanerechten viel.

15. Volgens artikel 38 EG-Verdrag vallen visserijprodukten onder de landbouwprodukten. Artikel 1, lid 1, van de verordening verwijst naar „de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten". Aangezien laatstgenoemde verordening op grond van het EG-Verdrag is vastgesteld, dienen de in die bijlage vermelde visserijprodukten bij gebreke van andersluidende indicaties als landbouwprodukten te worden beschouwd. [12] Dit wordt geenszins tegengesproken door de Toetredingsakte, hoewel de titels van de hoofdstukken 3 en 4 van het

12 — Verordening nr. 3835/90 is vastgesteld op grond van artikel 113 EG-Verdrag. Aangezien dat artikel niet uitdrukkelijk over landbouwprodukten spreekt, moet de onvermijdelijke interdependentie van het interne en het externe beleid van de Commissie normalerwijs tot gevolg hebben, dat wanneer de noodzaak zich voordoet om landbouwprodukten in het externe handelsverkeer te definiëren, dezelfde definitie wordt gebruikt als in de titel Landbouw van het EG-Verdrag.

vierde deel van de Toetredingsakte (respectievelijk „Landbouw" en „Visserij") elkaar lijken uit te sluiten. Artikel 67, lid 1, van de Toetredingsakte bezigt de term „landbouwprodukten" kennelijk in dezelfde betekenis als in artikel 38 EG-Verdrag, doch voert in hoofdstuk 3 van het vierde deel van de Toetredingsakte een afzonderlijke regeling in voor een beperkte categorie produkten, namelijk de andere produkten dan visserijprodukten. Van de visserij voortkomende landbouwprodukten worden vervolgens aan een bijzondere regeling onderworpen in hoofdstuk 4 van het vierde deel van de Toetredingsakte. [13]

16. In de onderhavige zaken is het verschil tussen de aldus bij de Toetredingsakte voor de verschillende soorten landbouwprodukten ingevoerde regelingen van doorslaggevend belang. In artikel 75, punt 1, van de Toetredingsakte zijn de residuele rechten vastgesteld die van toepassing zijn op de invoer van andere produkten dan visserijprodukten uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien. Het zijn deze rechten die bij artikel 1, lid 1, van de verordening geschorst zijn. Het is van geen belang dat ingevolge artikel 173 van de Toetredingsakte over andere, in de bijlage bij verordening nr. 3835/90 vermelde landbouwprodukten, namelijk die verkregen op basis van visserijprodukten, afzonderlijke residuele rechten worden geheven.

17. Verzoeksters in de hoofdgedingen repliceren met een argument dat is gebaseerd op de derde overweging van de considerans van de verordening, waaruit blijkt dat deze in het algemeen ten doel heeft te voorkomen, dat Spanje en Portugal, wat de invoer van de in de bijlage bij verordening nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten betreft, minder gunstig worden behandeld dan Bolivia, Colombia, Ecuador en Peru. Om te beginnen wil ik opmerken, dat het Hof erop aandringt dat de douaneregeling strikt en in overeenstemming met haar bewoordingen wordt uitgelegd. Zo overwoog het Hof in het arrest Ethicon [14], dat „de omschrijving van een produkt waarvoor schorsing van douanerechten is verleend, [moet] worden uitgelegd aan de hand van objectieve, uit de tekst van die omschrijving volgende criteria, en (...) niet, in strijd met de letter ervan, van toepassing [mag] worden verklaard op andere produkten, ook niet wanneer deze zich ten aanzien van hun eigenschappen en gebruik niet onderscheiden van de produkten die wel onder de schorsing vallen".

18. Ook al lijkt een beroep op de algemene beleidsverklaring in de derde overweging van de considerans van de verordening aanlokke-

13 — Deze termen worden enigszins vrijelijk gebruikt. Sommige visserijprodukten die niet onder de gemeenschappelijke marktordening van verordening nr. 3796/81 vallen, zoals vetten en oliën van vis, alsmede fracties daarvan (GN-code 1503), vallen onder de „landbouw"-bepalingen van de Toetredingsakte. Dit pleit voor mijn stelling, dat de Toetredingsakte een louter functioneel onderscheid tussen twee soorten landbouwprodukten maakt, veeleer dan een principieel onderscheid tussen landbouwprodukten enerzijds, en visserijprodukten anderzijds.

14 — Arrest van 18 maart 1986 (zaak 58/85, Jurispr. 1986, blz. 1131, r. o. 13).

lijk, toch is een ruimere uitlegging van artikel 1, lid 1, dan gerechtvaardigd op basis van de tekst uit den boze, nu de bevoegdheid van de Commissie beperkt is tot de andere landbouwprodukten dan visserijprodukten. De verordening is vastgesteld op basis van artikel 75, punt 4, (en artikel 243, punt 4, de analoge bepaling voor Portugal) van de Toetredingsakte. Het feit dat een procedure is gevolgd die specifiek is voor de in hoofdstuk 3 van het vierde deel van de Toetredingsakte neergelegde regeling, volstaat mijns inziens op zich om te kunnen bevestigen dat vorenbedoelde tekstuele analyse van artikel 1, lid 1, van de verordening beperkt is tot de in dat hoofdstuk ingestelde residuele rechten. Dit punt wordt mijns inziens overigens ontegenzeglijk bevestigd door het feit dat aan de Commissie in hoofdstuk 4 van het vierde deel van de Toetredingsakte geen soortgelijke schorsingsbevoegdheid is verleend. Voor de schorsing van de rechten bij invoer van visserijprodukten uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien was ten tijde van de feiten een op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgestelde handeling van de Raad vereist. Een handeling van de Commissie kan niet aldus worden uitgelegd, dat zij op het bevoegdheidsgebied van een andere instelling, zoals de Raad, kan treden om meer effect te verlenen aan een beleid dat, voor zover het met de betrokken produkten verband houdt, niet eens onder de bevoegdheid van de Commissie valt. [15] Die bevoegdheidsoverschrijding zou niet zo maar verwaarloosbaar zijn: tegen de achtergrond van de algemene formulering van artikel 1, lid 1, van de verordening gezien, zou zij tot gevolg hebben, dat de bepalingen van een hoofdstuk van de Toetredingsakte worden toegepast op een gehele categorie landbouwprodukten die onder een ander hoofdstuk vallen.

De tweede vraag

19. Thans wil ik de toepasselijkheid van artikel 5, leden 1 en 2, van de navorderingsverordening onderzoeken. Afgezien van Igino Mazzola, die zich enkel op artikel 5, lid 2, beroept, hebben verzoeksters in de hoofdgedingen voor de toepasselijkheid van beide bepalingen gepleit. Volgens de Commissie en de Italiaanse Republiek is lid 1 niet van toepassing en zou het Hof conform zijn rechtspraak indicaties moeten verschaffen ten aanzien van de toepassing van lid 2; voorts wijst de Italiaanse Republiek op een aantal bijzondere kenmerken van deze zaken, die haars inziens de navordering rechtvaardigen.

20. Gezien de omstandigheden van de onderhavige zaken dient alleen artikel 5, lid 1, eerste streepje, van de navorderingsverordening te worden onderzocht. In de zaak Beirafrio [16] oordeelde het Hof, dat verordening nr. 1715/90 [17] de categorie han-

15 — Zie artikel 4, lid 1, tweede streepje EG-Verdrag. De bevoegdheid van de Commissie om in plaats van de Raad te handelen moet haar uitdrukkelijk bij het EG-Verdrag (of, in casu, de Toetredingsakte) zijn verleend: zie arrest van 9 augustus 1994 (zaak C-327/91, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-3641, r. o. 31).

16 — Arrest van 8 april 1992 (zaak C-371/90, Jurispr. 1992, blz. I-2715, r. o. 15).

17 — Aangehaald in voetnoot 8 hierboven.

delingen van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten die onder artikel 5, lid 1, eerste streepje, van de navorderingsverordening vallen, op uitputtende wijze definieert. Aangezien de onderhavige zaken betrekking hebben op het standpunt van de Italiaanse autoriteiten over de toepasselijkheid van een schorsing van invoerrechten, en niet een probleem van de indeling van goederen betreffen, kan artikel 5, lid 1, eerste streepje, geen toepassing vinden.

21. Zelfs indien het Hof het argument van sommige der verzoeksters zou aanvaarden, dat artikel 5, lid 1, eerste streepje, in andere omstandigheden toepassing zou moeten vinden, namelijk indien de bevoegde autoriteiten volgens het nationale recht in douanezaken gebonden zijn door de door hen verstrekte gegevens [18], dan betekent dat nog niet dat die bepaling in de omstandigheden van de onderhavige zaken kan worden toegepast. Verzoeksters in de hoofdgedingen en de Italiaanse Republiek zijn het in hun opmerkingen weliswaar oneens over het bindend karakter van de circulaires waarin werd gesteld, dat de douanerechten op visserijprodukten van oorsprong uit Spanje geschorst waren op grond van de verordening, doch niettemin blijkt dat deze circulaires algemeen van toepassing waren en niet rechtstreeks tot individuele handelaars waren gericht. In het arrest Behn Verpackungsbedarf [19] merkte het Hof op, dat de terminologie die in artikel 5, lid 1, eerste streepje, respectievelijk tweede streepje, van de navorderingsverordening is gebezigd, een materieel verschil vertoont:

„Met dit onderscheid tussen ‚gegevens' in artikel 5, lid 1, eerste streepje, en ‚algemene bepalingen' in het tweede streepje van diezelfde bepaling heeft de gemeenschapswetgever duidelijk aangegeven, dat het woord ‚gegevens' niet mede vermeldingen in een algemene, tot een onbepaalde groep personen gerichte tekst omvat, maar uitsluitend de opgaven die de bevoegde autoriteiten in een concreet geval aan een bepaalde marktdeelnemer verstrekken.

(...)

Op dit beginsel van rechtszekerheid (...) kan zich wél beroepen de belastingschuldige die zich verlaat op concrete inlichtingen die hij in een concreet geval desgevraagd van de autoriteiten heeft verkregen, maar niet de belastingschuldige die afgaat op een algemene administratieve bekendmaking die (...)

18 — Dit criterium is gehanteerd ter zake van de toepassing van artikel 5, lid 1, van de navorderingsverordening vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1715/90; zie het arrest Beirafrio, aangehaald in voetnoot 16, r. o. 16 en 17.

19 — Arrest van 28 juni 1990 (zaak C-80/89, Jurispr. 1990, blz. I-2659, r. o. 21-24).

niet meer dan een indicatief karakter heeft." [20]

22. Wat artikel 5, lid 2, van de navorderingsverordening betreft, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof, dat het aan de nationale rechter staat de bepalingen ervan toe te passen in het licht van de feiten van de zaak. [21] Na inklaring mogen de bevoegde autoriteiten niet overgaan tot navordering van niet geïnde rechten, indien aan de drie voorwaarden van artikel 5, lid 2, voldaan is. [22]

23. In de tweede vraag van het Tribunale di Genova wordt ervan uitgegaan, dat de betrokken handelaars voor hun douaneaangifte aan alle voorschriften van de geldende regeling hadden voldaan; bij die voorwaarde moet ik dus niet langer blijven stilstaan.

24. De Italiaanse regering betoogt, dat het — de complexiteit van de betrokken regelgeving in acht genomen — in casu in feite veeleer gaat om de onzekerheid over de draagwijdte van de betrokken douaneregeling dan om een vergissing van de autoriteiten. Op dit punt wijst zij erop, dat zij aanvankelijk de procedure van schorsing van de rechten heeft toegepast. Aangenomen dat het volgen van die procedure betekende, dat de betrokken handelaars wisten dat de rechten binnen een redelijke termijn na de voorlopige inklaring konden worden nagevorderd, eens het twistpunt opgelost, dan scoort de Italiaanse Republiek punten met dat argument, daar in dat geval het gewettigd vertrouwen niet te kort is gedaan. Indien de circulaire van 22 februari 1992 echter een einde maakte aan het voorlopig karakter van de voorlopige inklaring en het karakter had van een bevestiging aan het adres van de handelaars, dat de autoriteiten niet zouden overgaan tot navordering van rechten over reeds gedane of nog te verrichten invoer van tonijn op olijfolie uit Spanje, dan moet worden aangenomen dat de autoriteiten een vergissing in de zin van artikel 5, lid 2, van de navorderingsverordening hebben begaan. Wat er ook van zij, het is duidelijk dat uiteindelijk alleen de nationale rechter kan beoordelen welke werking de procedure heeft.

25. Bij de beoordeling van de vraag of een vergissing van de douaneautoriteiten door een te goeder trouw handelende belastingplichtige redelijkerwijs kon worden ontdekt, moet de nationale rechter letten op „de aard van de vergissing, de beroepservaring van de betrokken marktdeelnemer en de mate van de door hem betrachte zorgvuldigheid". [23] Met betrekking tot de aard van de betrokken vergissing wil ik een en ander opmerken. In het gemeenschapsrecht vallen visserijprodukten in de regel onder het begrip „landbouwprodukten". De beleidsverklaring in de derde overweging van de considerans van de verordening is zodanig opgesteld, dat zij zich zonder voorbehoud uitstrekt tot de in de bijlage bij verordening nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten, waaronder visbereidingen en-conserven. Artikel 1, lid 1,

20 — R. o. 22 en 24.

21 — Zie, bij voorbeeld, arrest van 26 juni 1990 (zaak C-64/89, Deutsche Fernsprecher, Jurispr. 1990, blz. I-2535); arrest Beirafrio, aangehaald in voetnoot 16, en arrest van 16 juli 1992 (zaak C-187/91, Belovo, Jurispr. 1992, blz. I-4937).

22 — Arresten van 22 oktober 1987 (zaak C-314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4199) en 23 mei 1989 (zaak 378/87, Top Hit Holzvertrieb, Jurispr. 1989, blz. 1359).

23 — Zie, bij voorbeeld, arrest van 14 mei 1996 (gevoegde zaken C-153/94 en C-204/94, Faroe Seafood e. a., Jurispr. 1996, blz. I-2465, r. o. 99); arrest Deutsche Fernsprecher, reeds aangehaald, r. o. 24, en arrest van 1 april 1993 (zaak C-250/91, Hewlett Packard France, Jurispr. 1993, blz. I-1819, r. o. 22).

is op soortgelijke wijze geformuleerd. Pas wanneer men artikel 75 van de Toetredingsakte beziet, wordt de beperkte werking van de verordening duidelijk. Het feit echter dat de degressieve schaal van de residuele rechten in artikel 75, punt 1, van de Toetredingsakte dezelfde is als die van artikel 173, zou de onervaren lezer — en zelfs de ervaren handelaar — ertoe kunnen brengen, aan te nemen dat het in feite om één regeling ging die door de verordening was geschorst. Mijns inziens zijn de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde bepalingen slechts amper minder ingewikkeld dan die waarover het in de zaak Weis ging, in welke zaak het Hof oordeelde, dat de vergissing van de autoriteiten alles anders dan gemakkelijk te ontdekken was. [24]

26. De complexiteit van het probleem wordt voorts geïllustreerd door de omstandigheden van de onderhavige zaken. In de verwijzingsbeschikking spreekt het Tribunale di Genova van het „objectieve gebrek aan duidelijkheid van de in geding zijnde gemeenschapsbepalingen". Hoewel mijns inziens de betekenis van artikel 1, lid 1, van de verordening duidelijk is, kan ik ermee instemmen dat deze bepaling grondig moet worden bestudeerd en dat de verwijzing naar „de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten" tot misverstanden over haar werkingssfeer kan leiden. Verzoeksters in de hoofdgedingen wijzen op een vonnis van het Tribunale di Genova dat van latere datum is dan de verwijzingsbeschikking, waarin is geoordeeld dat de Spaanse visserijprodukten tijdens de betrokken periode inderdaad onder de schorsing van de douanerechten vielen. Dat was, aanvankelijk voorlopig en daarna definitief, gedurende ongeveer een jaar het standpunt van de Italiaanse autoriteiten. Het feit dat de Italiaanse autoriteiten eerst hun standpunt in beraad hebben gehouden en vervolgens de schorsing van de douanerechten hebben bevestigd in de circulaire van februari 1992, kon de bona fide twijfels van de handelaars omtrent de op Spaanse visserijprodukten toepasselijke douaneregeling hebben weggenomen. Ofschoon de exacte rechtswerking van deze circulaires een twistpunt in het Italiaanse recht is, wordt in de verwijzingsbeschikking gezegd, dat die circulaires bindend waren voor de plaatselijke douanekantoren.

27. Voorts blijkt uit de memories, dat een aantal andere Lid-Staten de Commissie hun bekommernissen hebben meegedeeld, waarop deze een uitleggingsnota heeft opgesteld die aan de bevoegde autoriteiten van alle Lid-Staten is gezonden. Dit element versterkt nog de stelling, dat de door de Italiaanse autoriteiten begane vergissing door verzoeksters in de hoofdgedingen redelijkerwijs niet kon worden ontdekt. [25]

28. Gelet op het voorgaande ben ik van mening, dat de complexiteit van de betrokken gemeenschapsbepalingen en de feitelijke omstandigheden van de onderhavige zaken, gezien de laatste feitelijke ontwikkelingen, voor de nationale rechter voldoende grond kunnen vormen om te beslissen, dat ervaren en zorgvuldige handelaars de vergissing van de autoriteiten redelijkerwijs niet konden ontdekken.

24 — Arrest van 4 mei 1993 (zaak C-292/91, Jurispr. 1993, blz. I-2219, r. o. 17).

25 — Zie arrest Hewlett Packard France, aangehaald in voetnoot 23, r. o. 23. Ofschoon de Commissie met het oog op de oplossing van de meningsverschillen tussen de Lid-Staten over de douaneclassificatie waarover het in die zaak ging een verordening, en niet een uitleggingsnota, heeft vastgesteld, zijn beide situaties mijns inziens vergelijkbaar.

Conclusie

29. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunale di Genova te beantwoorden als volgt:

„1) De schorsing van de residuele douanerechten die ingevolge artikel 75, punt 1, van de Toetredingsakte van toepassing zijn op de invoer uit Spanje in de Gemeenschap van de Tien, voorzien in artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3416/91 van de Commissie van 25 november 1991 betreffende ‚de in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 3835/90 genoemde landbouwprodukten', is niet van toepassing op de invoer van conserven van tonijn op olijfolie uit Spanje.

2) Artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 is in zaken als de onderhavige niet van toepassing. Het staat aan de nationale rechter om vast te stellen of voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 5, lid 2, van die verordening. Bij de beoordeling van de vraag, of de belastingschuldige de vergissing van de autoriteiten al dan niet redelijkerwijze kon ontdekken, moet met name worden gelet op de aard van de vergissing, de beroepservaring van de betrokken ondernemer en de mate van de door hem betrachte zorgvuldigheid. Tot de in aanmerking te nemen relevante omstandigheden behoren de complexiteit van de wetgeving, de formulering van de doelstelling van de betrokken bepalingen, het feit dat de vergissing ook in andere handelingen van de betrokken Lid-Staat is begaan, en het bestaan van meningsverschillen tussen de Lid-Staten over de wijze waarop de relevante bepalingen moeten worden uitgelegd."