CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
R. NORKUS
van 6 maart 2025[1]

Zaak C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
tegen
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

[verzoek van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Douane-unie – Terugbetaling of kwijtschelding van rechten bij invoer of uitvoer – Verordening (EEG) nr. 1430/79 – Douanewetboek van de Unie – Verordening (EU) nr. 952/2013 – Voorwaarden voor ambtshalve terugbetaling – Termijn van drie jaar vanaf de datum van mededeling van de douaneschuld – Kennis van de douaneautoriteiten van de identiteit van de betrokken marktdeelnemers en van het aan elk van hen terug te betalen bedrag, zonder dat zij grondig onderzoek hoeven te verrichten – Recht op behoorlijk bestuur"

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten[2], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3069/86 van de Raad van 7 oktober 1986[3] (hierna: „verordening nr. 1430/79"), en artikel 236, lid 2, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek[4] (hierna: „communautair douanewetboek").

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, YX en Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, voorheen Caves Andorranes SA (hierna: „Caves Andorranes"), een vennootschap naar Andorrees recht, en, anderzijds, de Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (minister van Economische Zaken, Financiën en Economisch Herstel, Frankrijk) en de directeur général des douanes et droits indirects (directeur-generaal douane en indirecte rechten, Frankrijk) betreffende de ambtshalve terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten. De

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.
[2] PB 1979, L 175, blz. 1.
[3] PB 1986, L 286, blz. 1.
[4] PB 1992, L 302, blz. 1.

betrokken douanerechten zijn opgelegd als gevolg van een onjuiste toepassing van de douaneregels, die pas jaren later is ontdekt en rechtgezet. In dat verband voeren de Franse autoriteiten in wezen aan dat zij zelf niet in staat waren om de ondernemingen te identificeren waarop die administratieve praktijk betrekking had en om de terug te betalen bedragen vast te stellen. Bovendien is het recht om terugbetaling te eisen volgens hen gebonden aan door de douaneregeling gestelde termijnen. In haar beroep tegen de weigering van terugbetaling van de betrokken douanerechten betwist Caves Andorranes die argumentatie.

3. Partijen in het geding hebben dus uiteenlopende standpunten ingenomen, zowel over de omvang van de onderzoeksplicht van de douaneautoriteiten als over de vervaltermijn van drie jaar die het Unierecht voor de administratieve terugbetalingsprocedure stelt. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de noodzaak om een situatie weer in overeenstemming met het Unierecht te brengen, ten voordele van de onderneming die schade heeft geleden, ook al is er veel tijd verstreken sinds de administratieve inbreuk heeft plaatsgevonden. Het Hof zal in zijn arrest moeten uitleggen hoe die doelstelling kan worden verzoend met het belang van de rechtszekerheid en de goede werking van de douaneadministratie.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1430/79

4. De negende overweging van verordening nr. 1430/79 luidde als volgt:

„Overwegende dat de overige fundamentele en formele voorwaarden voor de toekenning van de terugbetaling of de kwijtschelding van in- of uitvoerrechten dienen te worden vastgesteld; dat in het bijzonder dient te worden vastgesteld gedurende welke termijnen de betrokkene een daartoe strekkend verzoek bij de bevoegde autoriteiten kan indienen”.

5. Artikel 1 van die verordening bepaalde het volgende:

„1. Deze verordening stelt de voorwaarden vast waaronder de bevoegde autoriteiten terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten toestaan.

2. In deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

e) ‚boeking’: de administratieve handeling waardoor het door de bevoegde autoriteiten aan rechten bij invoer of uitvoer te heffen bedrag naar behoren wordt vastgesteld;

[…]”

6. Artikel 2 van die verordening luidde als volgt:

„1. Tot terugbetaling of kwijtschelding van invoerrechten wordt overgegaan indien ten genoegen van de bevoegde autoriteiten wordt vastgesteld dat het geboekte bedrag van deze rechten:

– betrekking heeft op goederen waarvoor geen enkele douaneschuld is ontstaan of waarvoor de douaneschuld heeft opgehouden te bestaan op andere wijze dan door betaling van het bedrag of dan door verjaring,

of

– om welke reden dan ook hoger is dan het bedrag dat wettelijk mocht worden geïnd.

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

Deze termijn kan niet worden verlengd, behalve indien de betrokkene het bewijs heeft geleverd dat hij door toeval of overmacht verhinderd is geweest zijn verzoek binnen de gestelde termijn in te dienen.

De bevoegde autoriteiten gaan echter ambtshalve tot terugbetaling of kwijtschelding over wanneer zij zelf gedurende deze termijn het bestaan van de een of andere in lid 1 omschreven omstandigheid vaststellen.”

7. Artikel 15, eerste alinea, van diezelfde verordening bepaalde het volgende:

„Terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten wordt slechts toegestaan aan de persoon die deze rechten heeft voldaan of gehouden is deze te voldoen of aan personen die hem in zijn rechten en verplichtingen hebben opgevolgd.”

8. Artikel 16, tweede alinea, van verordening nr. 1430/79 bepaalde het volgende:

„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.”

9. Deze verordening is ingetrokken bij artikel 251 van het communautair douanewetboek.

B. Communautair douanewetboek

10. Artikel 236 van het communautair douanewetboek luidde als volgt:

„1. Tot terugbetaling van rechten bij invoer of van rechten bij uitvoer wordt overgegaan wanneer wordt vastgesteld dat het bedrag van de rechten op het tijdstip van betaling niet wettelijk verschuldigd was, dan wel dat het bedrag in strijd met artikel 220, lid 2, werd geboekt.

Tot kwijtschelding van rechten bij invoer of van rechten bij uitvoer wordt overgegaan wanneer wordt vastgesteld dat het bedrag van deze rechten op het tijdstip van boeking niet wettelijk verschuldigd was, dan wel dat het bedrag in strijd met artikel 220, lid 2, werd geboekt.

Er wordt geen terugbetaling of kwijtschelding verleend wanneer de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de betaling of de boeking van een wettelijk niet verschuldigd bedrag het gevolg zijn van een frauduleuze handeling van de zijde van de belanghebbende.

2. Terugbetaling of kwijtschelding van rechten bij invoer of van rechten bij uitvoer wordt verleend indien bij het betrokken douanekantoor vóór het verstrijken van een termijn van drie jaren te rekenen vanaf de datum waarop genoemde rechten aan de schuldenaar zijn medegedeeld, een daartoe strekkend verzoek wordt ingediend.

Deze termijn wordt verlengd indien de belanghebbende het bewijs levert dat hij ten gevolge van toeval of overmacht zijn verzoek niet binnen de genoemde termijn heeft kunnen indienen.

De douaneautoriteiten gaan ambtshalve tot terugbetaling of kwijtschelding over wanneer zij zelf gedurende deze termijn het bestaan van een der in lid 1, eerste en tweede alinea, bedoelde omstandigheden vaststellen."

11. Overeenkomstig artikel 253, tweede alinea, was dat wetboek van toepassing met ingang van 1 januari 1994.

12. Voornoemd wetboek werd ingetrokken bij artikel 186 van verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) (PB 2008, L 145, blz. 1), dat zelf is ingetrokken bij artikel 286 van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1, met rectificatie in PB 2016, L 267, blz. 2; hierna: „douanewetboek van de Unie").

C. Douanewetboek van de Unie

13. Artikel 116 van het douanewetboek van de Unie bepaalt het volgende:

„1. Onder de bij deze afdeling vastgestelde voorwaarden wordt overgegaan tot terugbetaling of kwijtschelding van bedragen aan invoer- of uitvoerrechten, om elk van de volgende redenen:

a) invoer- of uitvoerrechten die te veel in rekening zijn gebracht;

[…]

4. Met inachtneming van de bevoegdheidsregels gaan de douaneautoriteiten, indien zij binnen de in artikel 121, lid 1, bedoelde termijnen tot de vaststelling komen dat een bedrag aan invoer- of uitvoerrechten overeenkomstig de artikelen 117, 119 of 120 voor terugbetaling of kwijtschelding in aanmerking komt, op eigen initiatief tot terugbetaling of kwijtschelding over.

[…]"

14. Artikel 117, lid 1, van dat wetboek luidt als volgt:

„Een bedrag aan invoer- of uitvoerrechten wordt terugbetaald of kwijtgescholden indien het bedrag dat correspondeert met de aanvankelijk meegedeelde douaneschuld het verschuldigde bedrag overschrijdt of indien de douaneschuld in strijd met artikel 102, lid 1, onder c) of d), aan de schuldenaar was meegedeeld."

15. Artikel 121 van het genoemde wetboek, met het opschrift „Procedure voor terugbetaling en kwijtschelding", bepaalt in lid 1 het volgende:

„Een verzoek tot terugbetaling of kwijtschelding krachtens artikel 116 wordt ingediend bij de betrokken douaneautoriteit, binnen de volgende termijnen:

a) in geval van bedragen aan invoer- of uitvoerrechten die te veel in rekening zijn gebracht […]: binnen drie jaar na de datum waarop de douaneschuld is meegedeeld;

[…]

De in de eerste alinea, onder a) en b), genoemde termijnen worden verlengd indien de indiener aantoont dat hij, ten gevolge van niet te voorziene omstandigheden of overmacht, een verzoek niet binnen de voorgeschreven termijn heeft kunnen indienen."

16. Overeenkomstig artikel 288, lid 2, zijn de bepalingen van het douanewetboek van de Unie waarnaar in de drie voorgaande punten van deze conclusie wordt verwezen, van toepassing met ingang van 1 mei 2016.

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

17. Tussen 1988 en 1991 hebben Andorrese importeurs via de vennootschap Ysal, een in Frankrijk gevestigde douane-expediteur, in Andorra goederen ingevoerd die met name afkomstig waren uit derde landen. Die invoer heeft geleid tot de betaling van douanerechten in Frankrijk. In die tijd eisten de Franse douaneautoriteiten namelijk dat goederen uit derde landen die voor Andorra bestemd waren in het vrije verkeer werden gebracht wanneer zij over Frans grondgebied werden vervoerd.

18. Op 23 januari 1991 heeft de Europese Commissie het met redenen omklede advies COM(90) 2042 def. gepubliceerd, waarin zij, ten eerste, heeft vastgesteld dat de Franse Republiek, door een dergelijk vereiste van het in het vrije verkeer brengen in te voeren[5], de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens een aantal bepalingen van het (toenmalige) gemeenschapsrecht, en ten tweede, die lidstaat heeft verzocht binnen 30 dagen aan het met redenen omklede advies te voldoen.

[5] Het begrip „in het vrije verkeer brengen" is gedefinieerd in artikel 201, lid 2, van het douanewetboek van de Unie. Het impliceert de inning van verschuldigde invoerrechten; de inning, voor zover van toepassing, van andere heffingen, overeenkomstig de relevante voorschriften met betrekking tot de inning van deze heffingen; de toepassing van handelspolitieke maatregelen en verboden en beperkingen voor zover deze niet in een eerder stadium moeten worden toegepast, en; de vervulling van de andere formaliteiten voor de invoer van de goederen. Overeenkomstig artikel 201, lid 3, van dat wetboek verkrijgen niet-Uniegoederen door het in het vrije verkeer brengen de douanestatus van Uniegoederen.

19. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministerie van Economische Zaken, Financiën en Begroting, Frankrijk) op 6 juni 1991 in het *Journal officiel de la République française* een mededeling aan de exporteurs heeft gepubliceerd, waarbij die verplichting om de goederen in het vrije verkeer te brengen, werd afgeschaft.

20. Op 20 mei 2008 heeft Ysal bij een tribunal d'instance (rechter in eerste aanleg, Frankrijk) een vordering ingesteld tegen de Franse douaneadministratie met het oog op de terugbetaling van de douanerechten die deze administratie ten onrechte had geïnd voor de tussen 1988 en 1991 gedane aangiften ten invoer in Andorra.

21. Bij vonnis van 15 juni 2010 heeft die rechter de vordering van Ysal niet-ontvankelijk verklaard wegens gebrek aan procesbevoegdheid en procesbelang. Dat vonnis werd bevestigd door een arrest van een cour d'appel (rechter in tweede aanleg, Frankrijk) van 13 december 2011. Op 21 januari 2014 heeft de Cour de cassation het cassatieberoep van Ysal verworpen.

22. Op een niet nader genoemde datum hebben de genoemde Andorrese importeurs, in wier rechten Caves Andorranes en YX zijn getreden, aan Ysal de douanerechten terugbetaald die Ysal voor hun rekening had betaald.

23. Op 16 juli 2015 hebben Caves Andorranes en YX bij de tribunal de grande instance de Toulouse (rechter in eerste aanleg Toulouse, Frankrijk) een vordering ingesteld tegen de Franse douaneadministratie met het oog op de betaling van een bedrag dat overeenstemt met de douanerechten die deze administratie ten onrechte had geïnd. Bij vonnis van 4 juli 2017 heeft die rechter de vorderingen van Caves Andorranes en YX afgewezen.

24. In een arrest van 10 februari 2020 heeft de cour d'appel de Toulouse (rechter in tweede aanleg Toulouse, Frankrijk) dat vonnis bevestigd. Dienaangaande heeft die rechter geoordeeld dat de douaneadministratie voor de uitvoering van de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 en artikel 236, lid 2, derde alinea, van het communautair douanewetboek bedoelde ambtshalve terugbetaling moest beschikken over de gegevens die nodig zijn om zowel het bedrag van de terug te betalen rechten als de identiteit van elke belastingschuldige vast te stellen, zonder onevenredig belastend onderzoek te hoeven verrichten.

25. Caves Andorranes en YX hebben tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Cour de cassation, die de verwijzende rechter is, waarbij zij in wezen aanvoeren dat de cour d'appel de Toulouse met haar arrest van 10 februari 2020 artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 heeft geschonden. De verplichting tot ambtshalve terugbetaling waarin die bepaling voorziet, is volgens hen namelijk slechts afhankelijk van de inachtneming van een termijn van drie jaar vanaf de datum waarop de douanerechten aan de schuldenaar zijn meegedeeld. Daarentegen bepaalt die bepaling niet dat de douaneautoriteiten moeten beschikken over de gegevens betreffende het bedrag van die rechten en de identiteit van elke belastingschuldige. De cour d'appel de Toulouse heeft dus aan die bepaling een voorwaarde toegevoegd die zij niet bevatte.

26. De verwijzende rechter wijst erop dat de Franse douaneadministratie stelt dat zij invoer- of uitvoerrechten slechts ambtshalve mag terugbetalen indien zij over alle gegevens beschikt die nodig zijn om vast te stellen dat die rechten ten onrechte zijn geïnd en moeten worden terugbetaald. Er kan niet van haar worden verlangd dat zij een diepgaand onderzoek verricht om het bedrag van de aan elk van de betrokken ondernemers terug te betalen rechten vast te stellen.

27. Die rechter wenst dus te vernemen of artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 en artikel 236, lid 2, van het communautair douanewetboek aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit slechts verplicht is ambtshalve tot terugbetaling van niet wettelijk verschuldigde douanerechten over te gaan indien zij daartoe over alle noodzakelijke gegevens beschikt en zij bij gebreke daarvan geen onevenredig belastend onderzoek hoeft in te stellen.

28. Volgens de verwijzende rechter rijst ook de voorafgaande vraag of de ambtshalve terugbetaling door een douaneautoriteit kan plaatsvinden na een termijn van drie jaar vanaf de datum waarop de rechten aan de schuldenaar zijn meegedeeld. Gelet op het arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punt 21), waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 236, lid 2, eerste alinea, van het communautair douanewetboek de terugbetaling van wettelijk onverschuldigde douanerechten tot drie jaar beperkt, vraagt die rechter zich af of artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten na die termijn niet meer ambtshalve tot terugbetaling kunnen overgaan, ook al staat vast dat zij in die periode hebben vastgesteld dat die rechten niet wettelijk verschuldigd waren.

29. In die omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 2, lid 2, van [verordening nr. 1430/79], zoals overgenomen in artikel 236, lid 2, derde alinea, van [het communautair douanewetboek] aldus worden uitgelegd dat de ambtshalve terugbetaling van de door een douaneautoriteit geïnde douanerechten plaats moet vinden binnen een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop die rechten door de met inning belaste autoriteit zijn geboekt, dan wel aldus dat de douane in staat moet zijn om binnen drie jaar na het belastbare feit vast te stellen dat de rechten niet verschuldigd waren?

2) Moet artikel 2, lid 2, van [verordening nr. 1430/79], zoals overgenomen in artikel 236, lid 2, derde alinea, van [het communautair douanewetboek] aldus worden uitgelegd dat de door een douaneautoriteit geïnde douanerechten alleen dan ambtshalve hoeven te worden terugbetaald wanneer die autoriteit op de hoogte is van de identiteit van de betrokken ondernemers en van de aan elk van hen terug te betalen bedragen zonder dat zij daarvoor een grondig of onevenredig belastend onderzoek behoeft in te stellen?”

IV. Procedure bij het Hof

30. De verwijzingsbeslissing van 13 maart 2024 is op 17 maart 2024 ingekomen ter griffie van het Hof.

31. De Franse regering en de Commissie hebben binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

32. Op de algemene vergadering van 5 november 2024 heeft het Hof besloten geen pleitzitting te houden.

V. Juridische analyse

A. Opmerkingen vooraf

33. Naast de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief vereist de oprichting van een douane-unie krachtens artikel 28 VWEU ook de standaardisering van de algemene douaneregels en de bijbehorende douaneprocedures voor de inning, schorsing of vrijstelling van invoerrechten. Anders zouden verschillen tussen nationale douaneregelingen het verkeer van goederen binnen de interne markt kunnen belemmeren. Het oorspronkelijke doel was daarom om de douanewetgeving van de lidstaten te harmoniseren. De harmonisatie van het douanerecht door middel van talrijke afzonderlijke verordeningen over uiteenlopende onderwerpen heeft echter geleid tot juridische versnippering.[6] Pas op 1 januari 1994 werd met het communautair douanewetboek op supranationaal niveau een uniform douaneprocesrecht van toepassing. Het douanewetboek van de Unie, dat van kracht is sinds 9 oktober 2013, is van toepassing sinds 1 mei 2016.[7] De nationale wetgeving regelt op haar beurt de organisatie van de douaneadministratie, die verantwoordelijk is voor de administratieve toepassing van het douanerecht van de Unie.

34. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder a), VWEU is de Europese Unie exclusief bevoegd op het gebied van de douane-unie en overeenkomstig artikel 1, lid 1, van het douanewetboek van de Unie moet dat wetboek in het gehele douanegebied van de Unie uniform worden toegepast. Bijgevolg is de heffing van douanerechten door de lidstaten namens de Unie op goederen die in het douanegebied van de Unie worden ingevoerd, krachtens het beginsel van voorrang van het Unierecht[8] alleen onderworpen aan de Europese wetgeving, wat betekent dat in het onderhavige geval de betrokken lidstaat, namelijk Frankrijk, de relevante bepalingen van het Unierecht toepast, meer in het bijzonder de bepalingen inzake douanevervoer en de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten, en niet de bepalingen van zijn nationale wetgeving die mogelijk afwijken van het douanewetboek van de Unie.

35. Opgemerkt zij dat de feiten die tot het hoofdgeding hebben geleid, zich iets meer dan 30 jaar geleden hebben voorgedaan en dat bij de Franse rechterlijke instanties verschillende zaken aanhangig zijn gemaakt. Om die reden verwijst de verwijzende rechter in zijn vragen zowel naar artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1430/79 als naar artikel 236, lid 2, derde alinea, van het communautair douanewetboek. Die bepalingen, die thans zijn overgenomen door artikel 116, lid 4, juncto artikel 121, lid 1, van het douanewetboek van de Unie, waren ratione temporis van toepassing op de door de verwijzende rechter relevant geachte tijdstippen. Dienaangaande wijs ik erop dat de genoemde bepalingen enkel verschillen in hun bewoordingen, terwijl *de normatieve inhoud ervan ongewijzigd is gebleven*. Daarom zal ik, om de lezing van deze conclusie te vergemakkelijken, in plaats daarvan verwijzen naar de *gemeenschappelijke elementen van de regeling betreffende de terugbetalingsprocedure*. Een dergelijke benadering is mijns inziens des te verstandiger omdat de uitlegging die ik voorsta ook bedoeld is voor soortgelijke gevallen waarop de thans geldende bepalingen van het douanewetboek van de Unie van toepassing zijn.[9]

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München, 2024, C.C. II., punt 29, geeft een kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het douanewetboek van de Unie.

7 Zie de punten 11, 12 en 16 van deze conclusie.

8 Zie arrest van 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punten 58 en 61).

9 Het Hof geeft in zijn arresten vaak aan of de normatieve inhoud van een bepaalde bepaling is overgenomen door een bepaling die deze opvolgt, zodat dezelfde uitlegging op de opvolgende bepaling moet worden toegepast (zie arrest van 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk e.a., C-337/06, EU:C:2007:786, punt 30).

36. Volledigheidshalve wijs ik erop dat volgens vaste rechtspraak procedureregels in het algemeen worden geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen, in tegenstelling tot materiële regels, die doorgaans worden geacht niet te gelden met betrekking tot vóór de inwerkingtreding ervan verworven rechtsposities. [10] In het kader van deze analyse moet de bepaling die *de voorwaarden vaststelt op grond waarvan het recht op terugbetaling ontstaat*, als een materiële regel worden beschouwd, terwijl de procedureregels *de bepalingen* omvatten *die de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht regelen*, en met name de termijn voor de indiening van een verzoek tot terugbetaling of voor de autoriteiten om het bestaan vast te stellen van een van de omstandigheden die de terugbetaling rechtvaardigen.

37. De onderhavige zaak werpt een aantal juridische vragen op die intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Deze vragen kunnen in grote lijnen in drie verschillende hoofdthema's worden onderverdeeld: i) de draagwijdte van de verplichting van de douaneautoriteit tot ambtshalve terugbetaling van onverschuldigde douanerechten; ii) de procedure die moet worden gevolgd wanneer de verplichting tot terugbetaling voortvloeit uit de vaststelling dat er geen rechtsgrondslag is om betaling van de onverschuldigde douanerechten te vorderen, en iii) het wetgevend doel van de in de douaneregeling gestelde termijn van drie jaar. Ter wille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de conclusie stel ik voor de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen tezamen te behandelen. Ik zal ze behandelen in het kader van de uiteenzetting van bovengenoemde hoofdthema's.

B. Ontvankelijkheid

38. Alvorens de vragen ten gronde te behandelen, acht ik het noodzakelijk om kort in te gaan op de vraag van de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Zelfs indien geen van de belanghebbenden die exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt, rijst de vraag of een antwoord op de door de verwijzende rechter gestelde vragen noodzakelijk is om het geschil in het hoofdgeding te beslechten. Aangezien de douaneregeling voorziet in een termijn van drie jaar voor het indienen van verzoeken tot terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten en de feiten die aan het onderhavige geding ten grondslag liggen zich meer dan 30 jaar geleden hebben voorgedaan, lijken deze vragen op het eerste gezicht irrelevant.

39. Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [11]

40. Ik beschouw de door de verwijzende rechter gestelde vragen niet als hypothetisch, aangezien een uitlegging van de bepalingen betreffende de verplichtingen van de douaneautoriteiten in het kader van de terugbetalingsprocedure mijns inziens ook nuttig kan zijn om licht te werpen op de vraag of Caves Andorranes *recht* heeft *op schadevergoeding wegens schending van het Unierecht* overeenkomstig de in de rechtspraak van het Hof neergelegde beginselen. Er zijn aanwijzingen

[10] Zie arrest van 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[11] Zie arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 67).

dat Caves Andorranes die doelstelling nastreeft, althans subsidiair.[12] Bijgevolg kunnen de uit het toekomstige arrest van het Hof voortvloeiende elementen van uitlegging met betrekking tot de *kwestie van de ambtshalve terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten* nuttig zijn voor de beslechting van het geschil in het geval dat de verzoeker in het hoofdgeding *de aansprakelijkheid van de Franse douaneadministratie voor een mogelijke schending van het Unierecht* inroept.[13]

41. Om de in de voorgaande punten uiteengezette redenen van deze conclusie dient te worden aangenomen dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

C. Ten gronde

1. Verplichting van de douaneautoriteit tot ambtshalve terugbetaling van onverschuldigde douanerechten

42. De douaneregels van de Unie voorzien in twee verschillende procedures voor de terugbetaling van onverschuldigde invoerrechten. De eerste vereist een voorafgaand verzoek tot terugbetaling aan het betrokken douanekantoor vóór het verstrijken van een termijn van drie jaar vanaf de datum waarop de onverschuldigde douanerechten zijn geboekt, terwijl de tweede het resultaat is van een spontaan optreden van de douaneadministratie, die ambtshalve tot terugbetaling moet overgaan als zij binnen dezelfde termijn een situatie vaststelt die terugbetaling rechtvaardigt.

43. In de onderhavige zaak gaat het om de *tweede procedure*. In dat verband moet er om te beginnen op worden gewezen dat de douaneregels voorzien in een *algemene verplichting tot terugbetaling* wanneer aan bepaalde voorwaarden, die ik hieronder zal bespreken, is voldaan. Meer in het bijzonder blijkt uit zowel artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1430/79 als artikel 236, lid 1, van het communautair douanewetboek dat „tot terugbetaling wordt overgegaan", terwijl artikel 116, lid 1, van het douanewetboek van de Unie bepaalt dat „wordt overgegaan tot terugbetaling" van het bedrag aan invoerrechten om een van de redenen die in de regeling zijn vermeld.

44. Tot de voorwaarden die recht geven op terugbetaling en die, onder voorbehoud van de beoordeling door de verwijzende rechter, in casu van toepassing kunnen zijn, behoort de omstandigheid dat „geen enkele douaneschuld is ontstaan" in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1430/79 of dat „het bedrag van deze rechten op het tijdstip van boeking niet wettelijk verschuldigd was" in de zin van artikel 236, lid 1, van het communautair douanewetboek. Artikel 116, lid 1, onder a), van het douanewetboek van de Unie voorziet op zijn beurt in terugbetaling van „[invoerrechten] die te veel in rekening zijn gebracht". Ondanks de enigszins verschillende formulering van die bepalingen, hebben zij met elkaar gemeen dat zij in wezen gericht zijn op een situatie waarin *douanerechten zonder wettelijke rechtvaardiging door de administratie zijn geïnd*. Aangezien die bepalingen de voorwaarden vastleggen op basis waarvan het recht op terugbetaling ontstaat, vormen zij *materiële regels*.

[12] De eerste advocaat-generaal van de kamer voor handelszaken, financiële zaken en economische zaken van de Cour de cassation vermeldt die mogelijkheid in zijn conclusie in het nationale dossier.

[13] Zie arrest van 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique en Premier ministre (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punten 34 e.v.).

45. Die materiële regels moeten worden onderscheiden van de procedureregels, die in casu een doorslaggevende rol spelen. Dit zijn de bepalingen waarnaar in punt 35 van deze conclusie wordt verwezen en die, zoals ik reeds heb opgemerkt, wat hun normatieve inhoud betreft niet zijn gewijzigd, in die zin dat zij in wezen bepalen dat „[d]e douaneautoriteiten […] ambtshalve tot terugbetaling […] [overgaan] wanneer zij zelf gedurende deze termijn [vaststellen dat aan de voorwaarden voor een dergelijk initiatief is voldaan]". Ik wens enkele opmerkingen te maken over de uitlegging van die regels. Daarbij maak ik gebruik van de in de rechtspraak van het Hof erkende uitleggingsmethoden. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en met de doelstellingen en het oogmerk van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. De ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan ook elementen aan het licht brengen die relevant zijn voor de uitlegging ervan. [14]

46. Op basis van die overwegingen blijkt mijns inziens uit de bewoordingen van die bepalingen („ambtshalve overgaan") dat, ten eerste, de douaneadministratie op eigen initiatief moet handelen en, ten tweede, de *omstandigheid die haar ter kennis heeft gebracht dat douanerechten ten onrechte werden geïnd*, zich binnen de periode van drie jaar moet hebben voorgedaan („gedurende deze termijn"). Naar mijn mening is het duidelijk dat die regeling niet aldus moet worden opgevat dat de terugbetaling zelf binnen die termijn moet plaatsvinden.

47. Uit het oogpunt van de context wordt die uitlegging van de ambtshalve terugbetaling mijns inziens ondersteund door de bepalingen betreffende de eerste procedure voor de terugbetaling van onverschuldigde invoerrechten, namelijk de procedure op verzoek. Volgens die bepalingen „wordt [de terugbetaling] verleend indien bij het betrokken douanekantoor *vóór het verstrijken van een termijn van drie jaar* […] een daartoe strekkend verzoek wordt ingediend" [15] te rekenen vanaf een datum die, naargelang van de gehanteerde versie, de datum is „waarop genoemde rechten door de met inning belaste autoriteit zijn geboekt", de datum „waarop genoemde rechten aan de schuldenaar zijn medegedeeld" of de datum „waarop de douaneschuld is meegedeeld". Bij wijze van uitzondering wordt die termijn verlengd indien de betrokkene aantoont dat hij, ten gevolge van niet te voorziene omstandigheden of overmacht, een verzoek niet binnen de voorgeschreven termijn heeft kunnen indienen.

48. Afgezien van de verschillen in formulering van de betrokken bepalingen, is het duidelijk dat de Uniewetgever met de regeling van die terugbetalingsprocedure ook een termijn van drie jaar heeft willen vaststellen waarbinnen de autoriteiten moesten vaststellen dat de douanerechten ten onrechte waren geïnd. Met andere woorden, in het kader van die procedure is het door de schuldenaar ingediende verzoek *het middel waarmee de autoriteiten kennis krijgen* van de omstandigheden die recht geven op terugbetaling en hen ertoe verplichten op te treden. Daarentegen blijkt uit die bepalingen dat die procedure niet voorziet in een specifieke termijn voor de terugbetaling. De logica die ten grondslag ligt aan de regeling van de twee in de vorige punten van deze conclusie uiteengezette procedures is dus zeer vergelijkbaar.

49. Indien een dergelijk verzoek vlak *vóór* het verstrijken van de termijn van drie jaar zou worden ingediend, zou de douaneadministratie dus perfect op een later tijdstip, dat wil zeggen na het verstrijken van die termijn, tot terugbetaling kunnen overgaan zonder de douaneregels van de Unie te schenden. De rechtspraak van het Hof ondersteunt die uitlegging, aangezien het Hof in het arrest C & J Clark International heeft geoordeeld dat uit artikel 236 van het communautair

[14] Zie arrest van 29 juli 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească" Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, punt 38).

[15] Cursivering van mij.

douanewetboek volgt dat „de terugbetaling van rechten die niet wettelijk verschuldigd waren op het tijdstip waarop zij werden betaald, in beginsel, behoudens toeval of overmacht, na het verstrijken van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop het bedrag van die rechten aan de schuldenaar is meegedeeld, *slechts* kan plaatsvinden *indien laatstgenoemde binnen die termijn een geldig verzoek* daartoe bij de nationale douaneautoriteiten *heeft ingediend*”. [16]

50. Bovendien heeft het Hof in het eerdere arrest CIVAD, dat betrekking had op een situatie waarin het verzoek tot terugbetaling was ingediend *na* het verstrijken van die termijn, dat wil zeggen tardief, geoordeeld dat „een marktdeelnemer *in beginsel geen aanspraak meer [zou kunnen] maken op terugbetaling* van de […] betaalde antidumpingrechten waarvoor de termijn van drie jaar van artikel 236, lid 2, van het communautair douanewetboek is verstreken”. [17] In het licht van die uiteenzettingen blijkt dat de betrokken regeling vereist dat de autoriteiten binnen die termijn kennis nemen van het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de inning van de invoerrechten, hetgeen zowel voor de ambtshalve terugbetaling als voor de terugbetaling op verzoek geldt. De tegenovergestelde uitlegging, volgens welke de terugbetaling zelf binnen de termijn van drie jaar moet plaatsvinden, zou tot gevolg hebben dat het recht op terugbetaling vervalt afhankelijk van de snelheid waarmee de administratieve autoriteiten handelen, hetgeen in strijd met de rechtszekerheid zou zijn.

51. In het onderhavige geval staat vast dat er binnen de termijn van drie jaar geen verzoek tot terugbetaling is ingediend. Dat doet de vraag rijzen aan welke wettelijke vereisten moet zijn voldaan opdat de douaneautoriteiten kunnen optreden. Met name moet worden verduidelijkt over welke mate van zekerheid de douaneautoriteiten moeten beschikken met betrekking tot het recht van de burger op terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten. Ik zal nader op die vraag ingaan na een korte uiteenzetting over de functie van de termijn van drie jaar waarin de betrokken regeling voorziet.

2. Functie van de vervaltermijn van drie jaar

52. Zoals het Hof in het arrest CIVAD heeft verklaard, is de bovengenoemde termijn van drie jaar een vervaltermijn, dat wil zeggen een wettelijk vastgestelde termijn waarbinnen de schuldeiser zijn recht op terugbetaling kan doen gelden. Het verstrijken van die termijn leidt in beginsel tot het verlies van dat recht. Volgens het Hof is een dergelijke vervaltermijn van drie jaar redelijk, aangezien hij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. [18]

53. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke vervaltermijn in het belang is van de rechtszekerheid, die tegelijk de justitiabele en de betrokken administratie beschermt, en niet belet dat de justitiabele de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uitoefent. Ten slotte heeft het Hof geoordeeld dat de douaneregels weliswaar voorzien in bepaalde uitzonderingen op de termijn van drie jaar, bijvoorbeeld in geval van overmacht, maar dat terugbetaling van de betaalde invoer- of uitvoerrechten slechts onder bepaalde voorwaarden en

[16] Arrest van 19 juni 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, punt 50). Cursivering van mij.

[17] Arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punt 21). Cursivering van mij.

[18] Arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punten 21 en 22).

in specifiek omschreven gevallen wordt toegekend. Aangezien een dergelijke terugbetaling een uitzondering vormt op de normale regeling inzake in- en uitvoer, moeten de bepalingen die in die regeling voorzien dus strikt worden uitgelegd. [19]

54. De in de voorgaande punten van deze conclusie aangehaalde rechtspraak betreft de bepalingen inzake de terugbetaling van douanerechten op verzoek van een marktdeelnemer. Mijns inziens is dezelfde op de rechtszekerheid gebaseerde redenering van toepassing op de termijn van drie jaar voor de procedure van ambtshalve terugbetaling, hetgeen ertoe leidt dat alle uit de genoemde rechtspraak voortvloeiende uitleggingsbeginselen bij uitbreiding van toepassing zijn.

3. Mate van zekerheid waarover de douaneautoriteiten moeten beschikken en procedure die moet worden gevolgd voor de terugbetaling

55. De in punt 35 van deze conclusie bedoelde regels betreffende de procedurele aspecten van de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten bepalen dat „[d]e douaneautoriteiten […] ambtshalve tot terugbetaling […] [overgaan] *wanneer zij zelf* […] *het bestaan* van een [van de] omstandigheden *vaststellen* [die recht geven op terugbetaling]” [20], hetgeen de vraag doet rijzen wat precies met die „vaststelling” wordt bedoeld en welke mate van zekerheid vereist is voor het bestaan van een recht op terugbetaling.

56. Naar mijn mening laat de formulering van de in punt 44 van deze conclusie aangehaalde relevante materiële bepalingen er geen twijfel over bestaan dat de kennis van de douaneautoriteiten zich moet uitstrekken tot de omstandigheden die recht geven op terugbetaling. In de praktijk betekent dat *kennis van de essentiële elementen*, namelijk de verrichte douanetransacties, de identiteit van de bij die transacties betrokken ondernemingen, de betaalde bedragen en, uiteraard, de afwezigheid van een douaneschuld. [21]

57. Indien die elementen aanwezig zijn, zijn de douaneautoriteiten verplicht tot terugbetaling over te gaan en *beschikken zij over geen enkele beoordelingsmarge*. In dat verband kan, anders dan de Commissie suggereert, geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de daadwerkelijke vaststelling dat de voorwaarden voor terugbetaling zijn vervuld en de verplichting om dat vast te stellen, zoniet wordt het begrip „ambtshalve terugbetaling” zinledig gemaakt. Wanneer de douaneadministratie op de hoogte is van de in het vorige punt van deze conclusie genoemde elementen, moet worden geconcludeerd dat zij verplicht is tot ambtshalve vaststelling en om tot terugbetaling over te gaan. De voorwaarde van *vaststelling* in strikte zin valt mijns inziens samen met een *verplichting tot vaststelling* onder bepaalde voorwaarden. De tegenovergestelde uitlegging, die zou berusten op de afwezigheid van enige verplichting voor een douaneautoriteit om ambtshalve vast te stellen dat een bedrag kan worden terugbetaald, zou leiden tot de uitsluiting van elke rechterlijke toetsing en bijgevolg tot elke veroordeling wegens schending van die verplichting, omdat schending van een niet-bestaande verplichting per definitie onmogelijk is. Een dergelijk resultaat zou in strijd zijn met de doelstelling van ambtshalve terugbetaling op basis van de algemene verplichting tot terugbetaling van heffingen die in strijd met de regels van het Unierecht zijn geïnd.

[19] Arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punten 23 en 24).

[20] Cursivering van mij.

[21] In de „Guidance on repayment and remission” (blz. 30) van het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie van de Commissie staat alleen dat „de douaneautoriteiten over *alle vereiste gegevens* moeten beschikken om tot terugbetaling over te kunnen gaan”, zonder dat er specifieker op wordt ingegaan (cursivering van mij).

58. Een belangrijke vraag is echter hoe de douaneautoriteiten de daarvoor benodigde informatie moeten verkrijgen, met name of het voldoende is dat de informatie hun wordt meegedeeld, bijvoorbeeld door de betrokken ondernemingen, of dat zij in plaats daarvan proactief moeten zijn en onderzoek moeten verrichten om meer duidelijkheid te verkrijgen. Het is duidelijk dat de ambtshalve vaststelling door de administratie dat de voorwaarden voor terugbetaling zijn vervuld, zeker geen kwestie van toeval is en altijd een zekere mate van actief gedrag van haar kant vereist. De wijze waarop de douaneautoriteiten optreden en de mate waarin zij proactief moeten zijn, zullen hieronder worden geanalyseerd. Wat in dit stadium met zekerheid kan worden gezegd, is dat de last om ervoor te zorgen dat de autoriteiten op de hoogte zijn van de afwezigheid van een douaneschuld niet alleen op de betrokken onderneming mag rusten, aangezien dat erop zou neerkomen dat van de onderneming wordt geëist dat zij in alle gevallen een verzoek tot terugbetaling indient. Met andere woorden, er zou de facto slechts één procedure zijn voor de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten, terwijl de douaneregels duidelijk voorzien in *twee verschillende procedures*.

59. Om de regels inzake ambtshalve terugbetaling niet zinledig te maken, is het mijns inziens redelijk om de douaneautoriteiten te verplichten zelf een onderzoek in te stellen om de bovengenoemde essentiële elementen vast te stellen teneinde terugbetaling mogelijk te maken. Die uitlegging is ook gebaseerd op een analyse van de verschillende taalversies van de in de betrokken regeling gebruikte bewoordingen „de douaneautoriteiten *stellen zelf vast*” [22], die wijzen op een initiatief van de administratie, te weten een *onderzoeksmaatregel om informatie te verkrijgen*. De Engelse en de Spaanse taalversie bevatten zelfs uitdrukkelijk het werkwoord „ontdekken”.

60. De nationale autoriteiten hebben krachtens de douaneregels de bevoegdheid om douanecontroles uit te voeren. [23] Niettemin moet duidelijk worden gemaakt dat de verplichting om de feiten vast te stellen en dienovereenkomstig te handelen, *afhankelijk moet zijn van de situatie in kwestie*. Ik ben het eens met de Franse regering en de Commissie dat douaneautoriteiten in beginsel niet verplicht moeten worden om *onevenredige maatregelen* te nemen om de identiteit van marktdeelnemers en de terug te betalen bedragen vast te stellen. Ik wil echter benadrukken dat mijn standpunt verschilt wat betreft de conclusies die uit die vaststelling moeten worden getrokken. Het evenredigheidsvereiste heeft betrekking op het bestaan van een redelijke verhouding tussen, enerzijds, het doel van de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten en, anderzijds, de inspanning die de douaneadministratie moet leveren om dat doel te bereiken. De evenredigheid van het optreden van een douaneautoriteit moet niet in abstracto worden beoordeeld, maar rekening houdend met de specifieke situatie van de ambtshalve terugbetaling. Een ernstiger situatie waarbij een groter aantal marktdeelnemers betrokken is, kan bijvoorbeeld grondiger maatregelen van een douaneautoriteit vereisen, zonder dat die noodzakelijkerwijs onevenredig lijken te zijn.

61. In een gewone situatie waarbij slechts één importeur betrokken is, lijkt de verificatie van de identiteit van de importeur en van het terug te betalen bedrag met het oog op een ambtshalve terugbetaling een redelijke en evenredige maatregel. Waarom zou dat niet het geval zijn in een bijzondere situatie waarbij meerdere marktdeelnemers betrokken zijn die getroffen zijn door een onjuiste toepassing van de douaneregels door een administratie? In dit geval is het feit dat de

[22] Zie de Spaanse (*cuando las propias autoridades aduaneras descubran*), de Deense (*toldmyndighederne* […] *når de selv* […] *konstaterer*), de Duitse (*stellen die Zollbehörden selbst* […] *fest*), de Engelse (*where the customs authorities themselves discover*), de Italiaanse (*se le autorità doganali constatano*), de Litouwse (*Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato*), de Franse (*les autorités douanières constatent d'elles-mêmes*) en de Portugese (*as próprias autoridades aduaneiras verifiquem*) taalversie.

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Deel 4 („La gestion du risque et des fraudes”), Namen 2019, blz. 542 e.v., legt uit dat douanecontrole altijd is beschouwd als een van de prerogatieven van de douaneadministratie.

vaststelling dat de voorwaarden voor terugbetaling vervuld zijn, extra inspanningen en middelen van de douaneadministratie vergt, een natuurlijk gevolg van de *ernst van de situatie* die deze administratie moet verhelpen, en mag dat feit niet om die enkele reden als onevenredig worden beschouwd.

62. De redenen die tot de inning van te hoge bedragen hebben geleid, kunnen ook tot *de factoren* behoren *waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de evenredigheid van verder onderzoek* dat door een douaneadministratie moet worden uitgevoerd. Zo vereist het feit dat die administratie tot het te veel betaalde bedrag heeft bijgedragen door de douaneregels verkeerd toe te passen, dat zij een meer proactieve aanpak hanteert om het te veel betaalde bedrag aan de marktdeelnemer terug te betalen, eerder dan een afwachtende houding aan te nemen waarbij het te veel betaalde bedrag pas wordt gerecupereerd als die marktdeelnemer het initiatief daartoe neemt. Ik wil er ook op wijzen dat, in tegenstelling tot wat de Franse regering suggereert, het feit dat geen ambtshalve terugbetaling is verricht niet altijd kan worden gecompenseerd door de mogelijkheid voor een marktdeelnemer om zelf zijn recht op terugbetaling te doen gelden. De reden hiervoor is dat die marktdeelnemer niet noodzakelijkerwijs op de hoogte is van de omstandigheden die aanleiding geven tot de terugbetaling en niet altijd in staat zal zijn om een verzoek tot terugbetaling in te dienen.

63. Rekening houdend met al die overwegingen, en hoewel een gewone zorgvuldigheid gepast is bij de dagelijkse administratieve verrichtingen, zodat de administratie niet kan worden verweten dat zij haar zorgvuldigheidsplicht heeft verzaakt wanneer fouten bij de toepassing van het douanerecht pas bij regelmatige controles aan het licht komen[24], ben ik van mening dat *zwaardere fouten aanvullende maatregelen* van de administratie *vereisen* om de precieze omvang van de terugbetalingsverplichting vast te stellen. Met andere woorden, de door de douaneadministratie te nemen maatregelen moeten in verhouding staan tot de ernst van de situatie.

64. Hoewel de beoordeling van de evenredigheid van de in concreto getroffen maatregelen tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter behoort, kan het Hof niettemin aanwijzingen geven om hem in staat te stellen die taak te vervullen. Met betrekking tot de onderhavige zaak ben ik, anders dan de belanghebbenden menen, van oordeel dat de Franse autoriteiten niet al het nodige hebben gedaan om de douaneregels juist toe te passen. Naar mijn mening is het feit dat zij die regels *gedurende meerdere opeenvolgende jaren* onjuist hebben toegepast[25], met *financiële gevolgen voor een aanzienlijk aantal ondernemingen*, een omstandigheid die de Franse autoriteiten ertoe had moeten aanzetten aanvullende maatregelen te nemen om de ten onrechte geïnde douanerechten ambtshalve terug te betalen. Ik zal mijn standpunt hieronder nader toelichten.

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München, 2022, artikel 116, punten 46-48; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München, 2024, artikel 116, punt 13, leggen uit dat de douaneautoriteiten niet verplicht zijn om elk individueel geval te onderzoeken om te bepalen of een terugbetaling mogelijk is. Een dergelijke algemene onderzoeksplicht zou de autoriteiten overbelasten gezien het grote aantal douanetransacties. Daarentegen zijn de douaneautoriteiten wel tot terugbetaling verplicht als zij bij *een douanecontrole, een externe audit* enz. feiten ontdekken die een dergelijke terugbetaling rechtvaardigen.

[25] Hoewel de onderhavige zaak slechts betrekking heeft op invoer tussen 1988 en 1991, lijkt de praktijk van de Franse douaneautoriteiten in kwestie al veel eerder te zijn begonnen. Dat lijkt althans het met redenen omklede advies van de Commissie te suggereren, waarin wordt gesteld dat de praktijk gebaseerd was op een „mededeling aan de exporteurs van goederen met bestemming de valleien van Andorra" die in 1950 werd gepubliceerd en in 1974, 1978 en 1983 werd gewijzigd. Volgens die mededeling was voor de doorvoer naar Andorra van goederen die zich niet in het vrije verkeer in de Gemeenschap bevonden, een speciale vergunning vereist die door de prefectuur Pyrénées-Orientales werd afgegeven.

65. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de Commissie op 23 januari 1991 het met redenen omklede advies COM(90) 2042 def. heeft gepubliceerd, waarin zij, ten eerste, vaststelt dat de Franse Republiek, door voor uit derde landen afkomstige en voor Andorra bestemde goederen een verplichting tot het in het vrije verkeer brengen in te voeren wanneer zij over Frans grondgebied werden vervoerd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht, en ten tweede, de Franse autoriteiten verzoekt zich binnen een termijn van 30 dagen naar dat met redenen omklede advies te voegen. Voorts blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat het Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget op 6 juni 1991 in het *Journal officiel de la République française* een mededeling aan de importeurs en de exporteurs heeft gepubliceerd, waarbij die verplichting om de goederen in het vrije verkeer te brengen werd afgeschaft. Naar mijn mening moet die reactie van de Franse autoriteiten worden opgevat als een feitelijke erkenning van een schending van de douaneregels en de wil om te voldoen aan de vereisten van het gemeenschapsrecht.

66. Het met redenen omklede advies van de Commissie laat geen ruimte voor twijfel. De rechten die in het kader van de regeling vrij verkeer werden geïnd, waren in strijd met de geldende regels en dus niet wettelijk verschuldigd. Derhalve kan worden vastgesteld dat de douaneautoriteiten daar in de regel van op de hoogte waren, of zich er ten minste bewust van waren. Evenzo kan worden aangenomen dat de douaneautoriteiten de kwestie van de mogelijke terugbetaling, ambtshalve of op verzoek, van ten onrechte geïnde douanerechten in overweging hebben genomen, temeer daar de douaneregels voorzagen in een *algemene verplichting tot terugbetaling* wanneer was voldaan aan de voorwaarden daarvoor, zoals ik reeds in deze conclusie heb aangegeven. [26]

67. Uit de officiële mededeling van de Franse autoriteiten over de wijziging in hun administratieve praktijk blijkt dat zij zich bewust waren van de noodzaak om de belangen van de betrokken marktdeelnemers te beschermen door hen uitdrukkelijk te informeren. In dat verband is het belangrijk erop te wijzen dat de douaneautoriteiten een mededelingsplicht hebben, aangezien zij op grond van artikel 14, lid 2, van het douanewetboek van de Unie „*regelmatig overleg [voeren] met marktdeelnemers* en andere autoriteiten die betrokken zijn bij het internationale goederenverkeer". Die bepaling geeft ook aan dat de douaneautoriteiten „*de transparantie [bevorderen] door* de douanewetgeving, *algemene bestuurlijke beslissingen en aanvraagformulieren* vrijelijk, indien mogelijk gratis, en via het internet *beschikbaar te stellen*" [27]. Uit die bepaling blijken de *vereisten van transparantie en publicatie* met het oog op een goede administratie. Opgemerkt zij dat die vereisten reeds van kracht waren in het internationale economische recht ten tijde van de feiten in het hoofdgeding. [28] Derhalve kan worden gesteld dat de douaneautoriteiten door middel van die officiële mededeling hebben voldaan aan hun *minimumverplichting* om informatie te verstrekken over de toepasselijke regels.

68. Een dergelijke aanpak was echter zeker niet voldoende om de onrechtmatigheid van de situatie, die jarenlang heeft voortgeduurd, te verhelpen, dat wil zeggen om ervoor te zorgen dat de ondernemingen die door de aan de Franse autoriteiten te wijten schending van het Unierecht waren getroffen, terugbetaling konden krijgen. Er zij namelijk op gewezen dat in de door de Franse autoriteiten gepubliceerde mededeling alleen wordt aangekondigd dat de verplichting tot

[26] Zie punt 43 van deze conclusie.

[27] Cursivering van mij.

[28] Deze bepaling geeft uitvoering aan de vereisten van het internationaal recht, namelijk de overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), meer bepaald artikel X, punt 1, van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) en de Overeenkomst inzake handelsfacilitatie (AFE) (Witte, P., *Zollkodex der Union*, München, 2022, artikel 14, punten 33-35).

het in het vrije verkeer brengen *voor de toekomst* zal worden afgeschaft, maar niets wordt gezegd over de behandeling van eventuele klachten van ondernemingen die *in het verleden* financiële schade hebben geleden.[29] De mededeling zegt ook niets over de mogelijkheid voor die ondernemingen om rechtstreeks bij de douaneautoriteiten informatie in te winnen over de omvang van de door hen gepleegde inbreuk en over de mogelijkheid om bij te dragen aan de opheldering van de feiten in verband met de hen betreffende douanetransacties of om eventueel een verzoek tot terugbetaling in te dienen.

69. In die officiële mededeling wordt niet aangegeven dat die wijziging in de administratieve praktijk van de douaneautoriteiten in feite het gevolg is van het optreden van de Commissie, die hen op het bestaan van een inbreuk op het gemeenschapsrecht had gewezen. De marktdeelnemers die daarvan niet op de hoogte waren, hebben dus niet kunnen vaststellen wat de oorzaak van die wijziging in de administratieve praktijk was. Dergelijke informatie zou echter onontbeerlijk zijn geweest om de betrokken ondernemingen in staat te stellen hun rechten daadwerkelijk te doen gelden. Bij gebrek aan aanvullende maatregelen bestond namelijk het risico dat bepaalde ondernemingen niet op de hoogte waren van de mogelijkheden waarover zij beschikten.

4. Vereisten die voortvloeien uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur

70. Een dergelijke aanpak is mijns inziens onverenigbaar met de vereisten die voortvloeien uit het algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat de douaneautoriteiten bij de uitvoering van het Unierecht moeten eerbiedigen.[30] In het bijzonder zijn de Franse autoriteiten volgens mij voorbijgegaan aan twee wezenlijke verplichtingen waarvan de naleving kenmerkend is voor behoorlijk bestuur, namelijk de verplichting om *administratieve besluiten te motiveren* en de verplichting om *de betrokkene billijk te behandelen*.[31]

71. Zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft opgemerkt, neemt het vereiste dat besluiten van nationale autoriteiten gemotiveerd zijn een bijzonder belangrijke positie in, aangezien het *degene tot wie het besluit gericht is in staat stelt om zich zo goed mogelijk te kunnen verdedigen en met kennis van zaken te beoordelen of het zinvol is om beroep in te stellen tegen dat besluit*. Dat vereiste is tevens noodzakelijk om de rechter in staat te stellen de wettigheid van die besluiten te toetsen.[32] Naar mijn mening speelt die motiveringsplicht ook een rol in een geval als het onderhavige, waarin het besluit van de administratie om haar administratieve praktijk te wijzigen, waarmee zij impliciet een inbreuk op het Unierecht toegeeft, *de mogelijkheid schept om*

[29] Bovendien blijkt uit het dossier dat de Commissie de inbreukprocedure die tot een wijziging in de administratieve praktijk van de douaneautoriteiten heeft geleid, tegen de Franse Republiek heeft ingeleid naar aanleiding van een klacht van een handelaar in producten uit Polen die bestemd waren voor Andorra.

[30] Zie arrest van 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punt 39).

[31] Het beginsel van behoorlijk bestuur is niet één enkel beginsel van administratief recht, maar een geheel van meerdere beginselen, in zekere zin een verzamelbegrip voor alle of meerdere beginselen van administratief recht. In sommige gevallen wordt dit beginsel als synoniem voor die beginselen gebruikt die staan voor een administratieve procedure overeenkomstig de normen van de rechtsstaat. Het beginsel van behoorlijk bestuur houdt bijvoorbeeld in dat bestuursorganen fouten of omissies dienen te herstellen, blijk moeten geven van voldoende objectiviteit en onpartijdigheid tijdens het procedureverloop en binnen een redelijke termijn moeten beslissen. Verder omvat dit beginsel een verstrekkende zorgplicht van het administratief gezag en het recht van verweer, dus de verplichting van ambtenaren om, alvorens een besluit te nemen, betrokkenen de gelegenheid te bieden hun standpunt kenbaar te maken, alsmede de verplichting het besluit te motiveren (zie conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak Gorostiaga Atxalandabaso/Parlement, C-308/07 P, EU:C:2008:498, punt 89).

[32] Zie arrest van 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punt 40).

terugbetaling te vorderen van ten onrechte geïnde douanerechten. Naleving van die motiveringsplicht is des te belangrijker omdat de douaneautoriteiten verplicht zijn om dergelijke terugbetalingen te verrichten en er een termijn van drie jaar geldt. [33]

72. Het komt mij namelijk voor dat als er geen voldoende nauwkeurige en gedetailleerde motivering wordt verstrekt door de administratie zelf, die op de hoogte is van alle feitelijke en juridische aspecten met betrekking tot die inbreuk, het voor de betrokkene moeilijk, zoniet onmogelijk zal zijn om een aantal van de door het Unierecht verleende rechten, zoals het recht op terugbetaling, uit te oefenen. Voorts zij er in dat verband aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak, wanneer het Unierecht rechten in het leven roept voor particulieren, *ervoor moet worden gezorgd dat de begunstigden in staat zijn de volledige omvang van hun rechten te kennen en deze* in voorkomend geval voor de nationale rechter *geldend te maken*. [34] Dit vereiste is bijzonder relevant in de in casu aan de orde zijnde *verhouding tussen de burger en de administratie*. [35] De verwezenlijking van die doelstelling zou namelijk ernstig in gevaar komen indien de administratie essentiële informatie zou achterhouden, zoals het zich voordoen van een gebeurtenis die recht geeft op terugbetaling.

73. Bovendien moet eraan worden herinnerd dat het beginsel van behoorlijk bestuur ook de verplichting inhoudt om billijk te handelen. Het billijkheidsbeginsel is essentieel voor het scheppen van een klimaat van vertrouwen en voorspelbaarheid in de betrekkingen tussen individuen en de administratie. [36] Het brengt met name vertrouwen in de wettigheid van de handelingen van de administratie mee. [37] Dit beginsel wordt beschouwd als een zeer breed concept, dat de basis vormt voor andere beginselen van het administratief recht van de Unie, zoals het onpartijdigheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling, alsook het evenredigheidsbeginsel. [38]

74. Wat de onderhavige zaak betreft, is het duidelijk dat de ondernemingen die vóór de wijziging van de praktijk van de douaneadministratie ten onrechte douanerechten moesten betalen, werden benadeeld ten opzichte van andere ondernemingen, doordat de administratie belangrijke informatie had achtergehouden over de mogelijkheid om een verzoek tot terugbetaling in te dienen. Indien de Franse autoriteiten daarentegen publiekelijk hadden aangegeven waarom een dergelijke wijziging van de administratieve praktijk noodzakelijk was, zouden alle ondernemingen gelijk zijn behandeld. Om die reden ben ik van mening dat het billijkheidsbeginsel in dit geval niet is geëerbiedigd.

75. Vanuit dat oogpunt is het volgens mij niet onevenredig om van de douaneautoriteiten te eisen dat zij aanvullende informatie verstrekken en passende procedures instellen voor de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten. Een dergelijke aanpak lijkt noodzakelijk gezien de ernst

[33] Zie punt 50 van deze conclusie.

[34] Zie arresten van 15 mei 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punt 21), en 9 maart 2023, Belgische Staat en Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, punt 28).

[35] Zie arresten van 8 mei 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punt 57), en 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punt 122).

[36] Lenaerts, K., „‚In the Union we trust': Trust-enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review*, deel 41, nr. 2, 2004, blz. 337 e.v.

[37] Zie in dat verband Europees Parlement, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, oktober 2012, blz. 1-12.

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn, 2007, blz. 71.

van de inbreuk op de douaneregels, zowel wat de duur als de omvang ervan betreft. Uit het dossier blijkt namelijk dat de inbreuk meerdere jaren heeft geduurd en dat alle handel tussen Andorra en derde landen erdoor lijkt te zijn getroffen.

5. Status van het recht op terugbetaling in de rechtsorde van de Unie

76. Een dergelijk vereiste is des te dwingender wanneer rekening wordt gehouden met de status van het recht op terugbetaling in de rechtsorde van de Unie. In dat verband zij eraan herinnerd dat de douaneregels inzake de terugbetaling van ten onrechte geïnde rechten slechts *de uitdrukking* zijn v*an een beginsel dat inherent is aan het Unierecht*, namelijk het algemene beginsel van teruggave van hetgeen onverschuldigd is betaald.[39] Volgens vaste rechtspraak „is het recht op terugbetaling van heffingen die een lidstaat in strijd met het Unierecht heeft geïnd, namelijk het gevolg en het complement van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan de Uniebepalingen, zoals die door het Hof zijn uitgelegd. De lidstaat is dus in beginsel verplicht in strijd met het Unierecht toegepaste heffingen terug te betalen”.[40]

77. Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat „iedere justitiabele aan wie een nationale autoriteit in strijd met het Unierecht de betaling van belastingen, rechten of andere heffingen heeft opgelegd, krachtens het Unierecht van de betrokken lidstaat de terugbetaling van het overeenkomstige bedrag kan vorderen”. Volgens het Hof „heeft een dergelijke justitiabele – eveneens krachtens het Unierecht – niet alleen het recht om van die lidstaat de terugbetaling van de ten onrechte geïnde geldsom te verkrijgen, maar ook de betaling van rente ter compensatie van de niet-beschikbaarheid van die geldsom”. Het Hof geeft ook aan dat „de betreffende schending van het Unierecht betrekking kan hebben op elke regel van het Unierecht, ongeacht of het gaat om een bepaling van primair recht, van afgeleid recht, of om een algemeen Unierechtelijk beginsel”. Tot slot heeft het Hof geoordeeld dat de rechten op terugbetaling van de onverschuldigde betaling en op rentebetaling kunnen worden ingeroepen wanneer de betaling werd opgelegd „*door een Unierechtelijke handeling* […] *onjuist toe te passen*”.[41]

78. Aan die rechtspraak wordt niet afgedaan door andere rechtspraak van het Hof volgens welke de bepalingen die voorzien in de terugbetaling strikt moeten worden uitgelegd, aangezien die terugbetaling een uitzondering vormt op de normale regeling inzake in- en uitvoer.[42] Afgezien van het feit dat die rechtspraak in haar eigenlijke betekenis moet worden opgevat – namelijk als een herinnering aan het legaliteitsbeginsel volgens hetwelk de administratie slechts mag optreden in de door het Unierecht specifiek omschreven gevallen, met name wanneer de toepassing van bepaalde douaneregels zou leiden tot een verlies van eigen middelen ten nadele van de begroting van de Unie[43] –, verzetten de volgende argumenten zich tegen een uitlegging van die rechtspraak in die zin dat zij een recht op terugbetaling zou uitsluiten.

[39] Zie arrest van 28 april 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e.a. (C-415/20, C-419/20 en C-427/20, EU:C:2022:306, punt 62).

[40] Zie arrest van 28 januari 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punt 45). Waelbroeck, M., „La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire”, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, blz. 161 e.v., licht de oorsprong van die rechtspraak toe.

[41] Zie arrest van 28 april 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions e.a. (C-415/20, C-419/20 en C-427/20, EU:C:2022:306, punten 51, 52, 61, 63 en 64). Cursivering van mij.

[42] Zie arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punt 24).

[43] De ontvangsten uit de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief vormen eigen middelen van de Unie, die door de lidstaten worden geïnd en ter beschikking van de Commissie worden gesteld. Het Hof van zijn kant heeft geoordeeld dat het aan de lidstaten is om de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat de douanerechten daadwerkelijk en volledig worden geïnd [zie arrest van 11 juli 2019, Commissie/Italië (Eigen middelen – Terugvordering van een douaneschuld), C-304/18, EU:C:2019:601, punten 49 en 50].

79. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de in deze conclusie ondersteunde uitlegging niet tot doel heeft een aanvullende grond voor terugbetaling te creëren die in alle gevallen van toepassing is. De bedoeling is veeleer *de reikwijdte* te bepalen *van de verplichtingen van de douaneautoriteiten in het kader van de tweede procedure* waarin de douaneregels voorzien, namelijk wanneer zij ambtshalve tot terugbetaling overgaan nadat zij zelf hebben vastgesteld dat er geen enkele douaneschuld is ontstaan.

80. Ten tweede bestaat er, zoals reeds in deze conclusie is uiteengezet, in beginsel een verplichting voor de administratie om onverschuldigd geïnde douanerechten terug te betalen. Een strikte uitlegging van de regels inzake de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten kan dus niet dienen als argument om die terugbetaling te weigeren in gevallen waarin aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. De specifieke bepalingen van het douanerecht moeten veeleer worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het algemene beginsel van teruggave van hetgeen onverschuldigd is betaald, zoals hierboven uiteengezet.

6. Voorlopige conclusies

81. In deze conclusie heb ik een aantal juridische aspecten onderzocht die verband houden met het recht op terugbetaling in het kader van het douanerecht, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de zaak. Op basis van die analyse dienen een aantal voorlopige conclusies te worden getrokken met het oog op het antwoord aan de verwijzende rechter.

82. Ten eerste is vastgesteld dat voor de terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten vereist is i) dat daartoe binnen de in de douaneregels gestelde termijn van drie jaar een verzoek wordt ingediend, of ii) dat de autoriteiten zelf binnen die termijn vaststellen dat die rechten niet wettelijk verschuldigd waren. De terugbetaling hoeft echter niet binnen de genoemde termijn te geschieden. Indien tijdig aan een van bovengenoemde voorwaarden is voldaan, kan de terugbetaling ook na het verstrijken van die termijn worden verricht. [44]

83. Ten tweede is vastgesteld dat de douaneautoriteiten alleen tot terugbetaling kunnen overgaan als zij onder meer de identiteit van de betrokken ondernemingen en de terug te betalen bedragen kunnen vaststellen. De douaneautoriteiten mogen echter geen passieve houding aannemen, maar moeten zelf het initiatief nemen in geval van ernstige schendingen van de douaneregels of ernstige onregelmatigheden. De douaneautoriteiten moeten daarom alle voor de situatie passende maatregelen nemen, waaronder opsporingen, en te goeder trouw samenwerken met de betrokken ondernemingen om de uitoefening van hun rechten te waarborgen. [45]

84. Ten derde zou de verwijzende rechter, indien hij van oordeel is dat terugbetaling van de ten onrechte geïnde douanerechten niet meer mogelijk is, bijvoorbeeld wegens het verstrijken van de in de douaneregels gestelde termijn van drie jaar, op vraag van verzoeker in het hoofdgeding kunnen nagaan of in casu is voldaan aan de voorwaarden voor schadevergoeding wegens schending van het Unierecht.

[44] Zie de punten 42-54 van deze conclusie.

[45] Zie de punten 55-75 van deze conclusie.

VI. Conclusie

85. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Cour de cassation te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1430/79 van de Raad van 2 juli 1979 betreffende terugbetaling of kwijtschelding van in- of uitvoerrechten, zoals overgenomen in artikel 236, lid 2, derde alinea, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek

moet aldus worden uitgelegd dat

om tot ambtshalve terugbetaling van ten onrechte geïnde douanerechten te kunnen overgaan, de douaneautoriteiten binnen een termijn van drie jaar, te rekenen vanaf de datum van boeking van die rechten, moeten hebben vastgesteld dat die rechten niet wettelijk verschuldigd waren. Teneinde die terugbetaling te kunnen verrichten moeten de identiteit van de betrokken marktdeelnemers en de aan elk van hen terug te betalen bedragen worden vastgesteld. De met het oog op die vaststelling te verrichten opsporingen moeten in verhouding staan tot de ernst van de door de bevoegde autoriteit te verhelpen situatie."