ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

7 juni 2001 *

In zaak T-330/99,

Spedition Wilhelm Rotermund GmbH, in liquidatie, gevestigd te Flensburg (Duitsland), vertegenwoordigd door A. Suhr, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-C. Schieferer als gemachtigde, bijgestaan door Núñez-Müller, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 22 juli 1999 (REM 22/98), volgens welke de gevraagde kwijtschelding van invoerrechten niet gerechtvaardigd is,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. W. H. Meij, kamerpresident, A. Potocki en J. Pirrung, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 februari 2001,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

De regeling extern communautair douanevervoer

1 De artikelen 37, 91 en 92 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1; hierna: „douanewetboek") bepalen dat in de Gemeenschap binnengebrachte niet-communautaire goederen die, in plaats van onverwijld aan invoerrechten te worden onderworpen, onder de regeling extern communautair douanevervoer (hierna: „ECD") worden geplaatst, onder douanetoezicht in het

douanegebied van de Gemeenschap kunnen worden vervoerd en pas op het kantoor van bestemming in het vrije verkeer worden gebracht.

2 Volgens het douanewetboek is de „aangever" het subject van de regeling ECD. In deze hoedanigheid dient hij de goederen binnen de gestelde termijn ongeschonden bij de douane op het kantoor van bestemming aan te brengen en de bepalingen betreffende deze regeling na te leven (artikel 96 douanewetboek). Deze verplichtingen eindigen wanneer de goederen samen met het bijbehorende document bij de douane op het kantoor van bestemming worden aangebracht (artikel 92 douanewetboek).

3 Volgens de artikelen 341, 346, 348, 350, 356 en 358 van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van het douanewetboek (PB L 253, blz. 1), zoals gewijzigd (hierna: „uitvoeringsverordening"), moeten de betrokken goederen om te beginnen samen met een aangifte T1 aan het douanekantoor van vertrek worden aangebracht. Het kantoor van vertrek stelt de termijn vast waarbinnen de goederen aan het kantoor van bestemming moeten worden aangebracht, tekent een en ander aan op het document T1, behoudt het voor dit kantoor bestemde exemplaar en overhandigt de overige exemplaren aan de aangever. Het vervoer van de goederen vindt plaats onder geleide van het document T1. Nadat de goederen aan het kantoor van bestemming zijn aangebracht, vermeldt dit kantoor op de exemplaren van het document T1 de resultaten van de verrichte controle en zendt het via een centrale instantie onverwijld een exemplaar terug naar het kantoor van vertrek.

4 Het douanetoezicht op goederen die onder de regeling ECD worden vervoerd, eindigt wanneer de goederen in het vrije verkeer worden gebracht, met name door de betaling van de invoerrechten (artikelen 37, lid 2, en 79 douanewetboek). Zodra de goederen aan het toezicht worden onttrokken, ontstaat de douaneschuld bij invoer (artikel 203, leden 1 en 2, douanewetboek). Hoofdelijke schuldenaar is met name, naast de persoon die de goederen aan het douanetoezicht heeft onttrokken, de persoon die de verplichtingen welke voortvloeien uit

het gebruik van de douaneregeling waaronder de goederen waren geplaatst, diende na te komen (artikelen 203, lid 3, en 213 douanewetboek), dit wil zeggen de aangever.

Kwijtschelding van invoerrechten

5 Met betrekking tot de mogelijkheid tot kwijtschelding van invoerrechten wordt in artikel 239, lid 1, van het douanewetboek bepaald:

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

6 De in deze bepaling bedoelde gevallen worden omschreven en geregeld in de artikelen 899 tot en met 909 van de uitvoeringsverordening.

7 Artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening bepaalt:

„Wanneer de beschikkende douaneautoriteit, die een verzoek om [...] kwijtschelding uit hoofde van artikel 239, lid 2, van het wetboek ontvangt, niet in staat is

om op grond van artikel 899 te beslissen én indien de aanvraag vergezeld is van bewijsstukken waarmee het bestaan kan worden aangetoond van een bijzondere situatie die het gevolg is van omstandigheden die geen manipulatie of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van de belanghebbende inhouden, legt de lidstaat waaronder deze autoriteit ressorteert het geval voor aan de Commissie ter behandeling overeenkomstig de procedure bedoeld in de artikelen 906 tot en met 909. [...] In alle andere gevallen wijst de beschikkende douaneautoriteit het verzoek af."

8 Volgens artikel 907, eerste alinea, van de uitvoeringsverordening geeft de Commissie „na raadpleging van een groep van deskundigen bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten [...] een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat de onderzochte bijzondere situatie [...] de kwijtschelding al dan niet rechtvaardigt".

De feiten

Frauduleuze handelingen

9 In 1994 en 1995 verzocht verzoekster, douane-expediteur, het Duitse douanekantoor Oberelbe (het kantoor van vertrek) 93 maal om toepassing van de regeling ECD voor niet-communautaire goederen, hetgeen haar telkens werd toegestaan. In al deze gevallen trad de Duitse vennootschap Food Trading of, in voorkomend geval, de Spaanse vennootschap Maerkaafrika — de aangewezen bestemmeling van de goederen — als opdrachtgever op. Alle goederen moesten naar Spanje worden vervoerd en aan het douanekantoor van bestemming te Las Palmas worden aangebracht. Verzoekster gebruikte daartoe de documenten T1

onder geleide waarvan de goederen tot in Spanje moesten worden vervoerd. Aan het einde van het betrokken douanevervoer in Spanje ontving het kantoor van vertrek van het kantoor van bestemming — schijnbaar in overeenstemming met artikel 356, leden 1 en 2, van de uitvoeringsverordening — het vijfde exemplaar van elk document T1. Dit document werd telkens verzonden door het hoofdkantoor van de douane te Madrid, dat als centrale instantie bevoegd is.

10 Gebleken is, dat de aan het kantoor van vertrek teruggezonden exemplaren van het document T1 valse handtekeningen en vervalste dienststempels bevatten en dat geen van de goederen ooit naar Spanje is vervoerd.

11 Verder is aan het licht gekomen dat, onmiddellijk nadat de goederen onder de regeling extern communautair douanevervoer waren geplaatst, twee bedienden van de vennootschap Food Trading bij de chauffeurs van de vrachtwagens waarop de betrokken goederen waren geladen — welke vrachtwagens toebehoorden aan andere expediteurs dan verzoekster — de oorspronkelijke vervoerdocumenten inruilden voor andere, waarop plaatsen van bestemming in Duitsland waren aangewezen. De oorspronkelijke vervoersdocumenten werden vervolgens hetzij eenmaal per maand aan de zogenaamde, in Spanje gevestigde bestemmeling van de goederen, de vennootschap Maerkaafrika, gezonden, hetzij aan een Spaans onderdaan, die medeplichtig was aan de fraude, meegegeven wanneer deze voor zaken in Duitsland was.

12 In Spanje werden de oorspronkelijke vervoersdocumenten aan een andere medeplichtige bezorgd, die op het kantoor van bestemming te Las Palmas de attesten voor de goederen diende te verkrijgen. Volgens de verklaringen van bovengenoemde werknemers werden deze attesten afgegeven door een Spaanse douanebeambte genaamd „José Luis", waarvan de volledige identiteit onbekend is gebleven, die overgeplaatst zou zijn en thans op het douanekantoor te Lanzarote zou werken. De echtgenote van deze beambte zou nog steeds op de dienst inschrijvingen van het douanekantoor te Las Palmas werken.

13 Verder ontving het Duitse kantoor van vertrek op haar schriftelijke vraag aan het Spaanse kantoor van bestemming, wat er met verschillende exemplaren van het document T1 was gebeurd, een brief van 26 september 1995, die volledig was vervalst. In deze brief, opgesteld op het officiële briefpapier met het briefhoofd van het Spaanse douanekantoor, werd „bevestigd" dat de betrokken documenten regelmatig waren. Hij was verzonden met de officiële post van het douanekantoor. De portokosten waren voldaan door middel van een frankeermachine van het Spaanse douanekantoor. Uit de stempel blijkt dat de brief op 4 oktober 1995 is verzonden. Het inschrijvingsnummer 1880 op deze brief werd door het douanekantoor op de dag van de verzending ook aan een ander document, namelijk een afrekeningsstaat van overuren, toegekend.

14 Pas na klachten van Duitse importeurs van gevogelte omtrent de abnormaal lage prijzen waartegen Food Trading in Duitsland haar goederen aanbood, werd een onderzoek ingesteld die de fraude aan het licht bracht.

De administratieve procedure

15 De Duitse douane richtte zich tot verzoekster als aangeefster en vorderde van haar betaling van de betrokken invoerrechten. Nadat verzoekster om kwijtschelding van deze rechten had verzocht, legden de Duitse autoriteiten (het Hauptzollamt Hamburg-St. Annen en het Bondsministerie van Financiën) overeenkomstig artikel 905 van de uitvoeringsverordening het geval aan de Commissie voor. Daarbij gaven zij aan, dat sprake was van een bijzondere situatie die het gevolg was van omstandigheden die geen frauduleuze handeling of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van verzoekster inhielden.

16 Bij brief van 20 april 1999 deelde de Commissie een overzicht van de feiten aan verzoekster mee, alsook een voorlopige beoordeling waaruit bleek dat zij een

afwijzende beslissing wilde nemen. Volgens haar was kwijtschelding niet gerechtvaardigd, omdat niet bewezen was dat een of meerdere communautaire douanebeambten hun actieve medewerking hadden verleend, nu de door de Duitse autoriteiten meegedeelde stukken deze conclusie niet rechtvaardigden. Ook had verzoekster waar mogelijk geen blijk gegeven van de nodige zorgvuldigheid bij het controleren van de ondernemingen die instonden voor het vervoer van de betrokken goederen.

17 Hierop zette verzoekster in een brief van 4 mei 1999 uiteen, waarom volgens haar de fraude enkel had kunnen slagen dankzij de actieve medewerking van Spaanse douanebeambten. Zij betwistte bovendien, dat zij toezicht op de goederentransporteurs had moeten uitoefenen.

18 Overeenkomstig artikel 907, lid 1, van de uitvoeringsverordening raadpleegde de Commissie een groep van deskundigen. Zij heeft voor het Gerecht betoogd, dat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk Spanje tijdens een vergadering van deze groep op 11 juni 1999 heeft bevestigd, dat uit niets bleek dat de Spaanse beambten medeplichtig waren. De vertegenwoordiger stelde ook, dat zelfs indien zou worden aangenomen dat de Spaanse douanebeambten corrupt waren, dit op zich niet volstond om het verloop van de betrokken gebeurtenissen te verklaren.

De bestreden beschikking

19 Op 22 juli 1999 stelde de Commissie bij beschikking vast, dat er geen bijzondere situatie voorhanden was die kwijtschelding van de rechten kon rechtvaardigen (hierna: „bestreden beschikking"). Deze beschikking werd verzoekster op 27 september 1999 door het Hauptzollamt Hamburg-St. Annen betekend.

20 In de bestreden beschikking stelt de Commissie in wezen, dat verzoekster als aangeefster verantwoordelijk is voor het goede verloop van het ECD, zelfs wanneer zij het slachtoffer is van frauduleuze handelingen van derden. Een dergelijke situatie valt volgens de Commissie onder het commerciële risico dat de aangever normalerwijs moet dragen. Dit kan slechts anders zijn, wanneer wordt vastgesteld dat vertegenwoordigers van de douane aan deze fraude hebben meegewerkt, aangezien de betrokkene een gewettigd vertrouwen mag hebben dat het openbaar ambt in beginsel niet door corrupte douanebeambten wordt uitgeoefend. Uit de door de Duitse autoriteiten meegedeelde stukken kan volgens de Commissie evenwel niet worden afgeleid, dat een ter zake bevoegde autoriteit met zekerheid heeft vastgesteld, dat een of meerdere douanebeambten bij de fraude betrokken waren. Volgens haar bestaat er dus geen bijzondere situatie die kwijtschelding van de rechten zou rechtvaardigen.

21 Nadat de Commissie zich tegen kwijtschelding van de invoerrechten had uitgesproken, heeft het Hauptzollamt Hamburg-St. Annen bij besluit van 21 september 1999 het verzoek om kwijtschelding afgewezen.

Procesverloop en conclusies van partijen

22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 november 1999, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld, dat in wezen strekt tot nietigverklaring van de bestreden beschikking.

23 Verder heeft verzoekster het Gerecht verzocht, de Duitse autoriteiten te gelasten, aanvullende bewijsstukken met betrekking tot de deelneming van Spaanse

ambtenaren aan de betrokken frauduleuze handelingen over te leggen, en vast te stellen dat reeds tijdens de voorafgaande administratieve procedure het optreden van een gemachtigde noodzakelijk was. Gelet op de opmerkingen van de Commissie in haar verweerschrift heeft verzoekster deze twee vorderingen in repliek ingetrokken.

24 Op rapport van de rechter-rapporteur is het Gerecht (Tweede kamer) tot de mondelinge behandeling overgegaan en heeft het partijen in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang een aantal schriftelijke vragen gesteld.

25 Partijen zijn ter terechtzitting van 22 februari 2001 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

26 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— verweerster krachtens artikel 233 EG te gelasten, verzoeksters aanvraag om kwijtschelding van de invoerrechten in te willigen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

27 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voorzover dit ertoe strekt, de Commissie te gelasten verzoeksters aanvraag om kwijtschelding van de invoerrechten in te willigen;

— het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen;

— subsidiair, voor het geval dat verzoekster in het gelijk zou worden gesteld, verzoekster overeenkomstig artikel 87, lid 5, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te verwijzen, voorzover zij afstand heeft gedaan van een deel van haar vorderingen.

28 Ter terechtzitting heeft verzoekster het tweede onderdeel van haar conclusies ingetrokken. Daarop heeft de Commissie opnieuw verzocht om toepassing van artikel 87, lid 5, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering.

In rechte

29 Verzoekster voert in wezen één middel aan, te weten onjuiste toepassing door de Commissie van artikel 239, lid 1, van het douanewetboek en artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening. Zij betwist niet, dat de onregelmatige afhandeling van een extern communautair douanevervoer een douaneschuld ten laste van de aangever doet ontstaan. Zij is evenwel van mening, dat de voorwaarden voor kwijtschelding van de verschuldigde invoerrechten in casu zijn vervuld.

30 Derhalve dient te worden nagegaan, of de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat verzoekster zich niet in een bijzondere situatie bevond, welke bijzondere situatie noodzakelijkerwijs het gevolg moet zijn van omstandigheden die geen frauduleuze handeling of klaarblijkelijke nalatigheid van de zijde van verzoekster inhouden.

31 Dienaangaande zijn partijen het erover eens, dat uit de stukken niet blijkt dat verzoekster frauduleuze handelingen zou hebben gepleegd.

32 Betwisting bestaat daarentegen omtrent de vraag, of in casu aan de andere voorwaarden voor toepassing van de toepasselijke regeling is voldaan.

Argumenten van partijen

Ontbreken van klaarblijkelijke nalatigheid

33 Verzoekster betoogt, dat de beslissing van de Duitse autoriteiten om haar verzoek om kwijtschelding aan de Commissie door te sturen, was ingegeven door het feit

dat haar geen foutief gedrag kon worden verweten. Deze autoriteiten waren volgens haar dus in het kader van het aanvankelijke administratieve onderzoek tot de conclusie gekomen, dat kwijtschelding van de rechten gerechtvaardigd was. Wat het verwijt van de Commissie betreft dat verzoekster de verplichtingen die voortvloeien uit de regeling ECD, voor de 93 betrokken doorvoerverrichtingen niet zou zijn nagekomen, stelt verzoekster dat zij in de betrokken periode veel meer dan 93 verzoeken om toepassing van de regeling ECD heeft ingediend. Zij heeft de betrokken vervoersondernemingen en chauffeurs naar eigen zeggen op onregelmatige tijdstippen gecontacteerd en om specifieke inlichtingen over het verloop van de transporten verzocht. Aangezien zij daarbij geen onregelmatigheden vaststelde, gaat verzoekster ervan uit dat geen van de 93 betrokken doorvoerverrichtingen het onderwerp van deze controles was geweest of dat de ondervraagde chauffeurs, van wie zij de vervoersdocumenten had verkregen, uit angst hun baan te verliezen of om andere redenen onjuiste inlichtingen hadden verstrekt.

34 Volgens de Commissie kan men zich afvragen of verzoekster niet een klaarblijkelijke nalatigheid heeft begaan waardoor kwijtschelding van de invoerrechten a priori is uitgesloten. Als aangeefster moest verzoekster immers de bepalingen van de regeling ECD naleven. Nergens blijkt evenwel uit, dat verzoekster ook maar enige maatregel heeft genomen om ten minste op gezette tijdstippen toezicht uit te oefenen op het vervoer en het aanbrengen van de betrokkenen goederen bij de douane. Nadat verzoekster de plaatsing van de goederen onder de regeling ECD had verkregen, heeft zij zich kennelijk nergens meer om bekommerd. Dit gedrag wijst volgens de Commissie op zijn minst op nalatigheid. Evenwel behoeft niet te worden nagegaan, of het gedrag van verzoekster een klaarblijkelijke nalatigheid in de zin van artikel 239 van het douanewetboek en artikel 905 van de uitvoeringsverordening is. De bestreden beschikking is immers niet gebaseerd op nalatigheid van verzoekster, maar op het ontbreken van een bijzondere situatie.

35 Ter terechtzitting heeft de Commissie verder betoogd, dat de nalatigheid van verzoekster — die met name blijkt uit het feit dat zij de Spaanse douane niet per fax om inlichtingen over het verloop van de doorvoerverrichtingen in Spanje had verzocht — het normale commerciële risico, namelijk het risico het slachtoffer te

worden van frauduleuze handelingen van derden, had verhoogd. Volgens de Commissie verzet deze nalatigheid zich tegen de erkenning, in het voordeel van verzoekster, van een bijzondere situatie.

Het bestaan van een bijzondere situatie

36 Volgens verzoekster bewijzen de resultaten van de door de Duitse autoriteiten gevoerde onderzoeken, dat de inbreuken in Spanje zijn gepleegd en dat ten minste één Spaanse douanebeambte bij de frauduleuze handelingen betrokken moet zijn geweest. Volgens haar wordt het bewijs van de deelneming van een dergelijke ambtenaar vooral geleverd door de feitelijke vaststellingen van de Duitse autoriteiten.

37 Tegen de eis van de Commissie dat de deelneming van douanebeambten aan de fraude formeel is vastgesteld door de bevoegde nationale autoriteit, brengt verzoekster in dat het bewijs van een dergelijke deelneming enkel kan worden geleverd indien de betrokken ambtenaar precies is geïdentificeerd. Verder zou, zelfs indien een dergelijke ambtenaar werd geïdentificeerd, geen formeel bewijs kunnen worden geleverd wanneer de betrokkene zich bijvoorbeeld aan vervolging onttrekt door te vluchten, niet strafrechtelijk aansprakelijk is of in de loop van het onderzoek overlijdt, of wanneer verjaring verhindert dat het tot een burgerrechtelijke of strafrechtelijke uitspraak komt.

38 Waar de Commissie de erkenning door de betrokken lidstaat van de strafbare deelneming van een douanebeambte die deel uitmaakt van haar administratie, als formeel bewijs beschouwt, acht verzoekster het niet realistisch dat een lidstaat zoiets zou erkennen. Volgens haar zal een lidstaat weigeren een dergelijk feit te erkennen, door met name het vermoeden van onschuld aan te voeren wanneer

geen formeel bewijs is geleverd, te meer daar de lidstaat weet dat hij zich in geval van erkenning blootstelt aan een beroep van de Commissie tot betaling van de ontdoken rechten.

39 Ten slotte komt verzoekster op tegen het argument van de Commissie, dat verzoekster in Spanje een klacht had kunnen indienen of een aansprakelijkheidsvordering tegen de Spaanse Staat had kunnen instellen. Volgens haar kan de regelmatigheid van de bestreden beschikking niet afhangen van de vraag welke andere rechtsmiddelen al dan niet zijn aangewend. Verder was zij ervan uitgegaan dat de Spaanse autoriteiten uit eigen beweging een onderzoek zouden instellen, gezien de conclusies van het onderzoek van de Duitse autoriteiten, die hun waren meegedeeld. Volgens de door het Koninkrijk Spanje aan de Commissie verstrekte inlichtingen had dit onderzoek evenwel niet plaatsgevonden of was het zonder gevolg gebleven. Verzoekster is van mening, dat een door haar ingediende klacht hetzelfde resultaat zou hebben gehad.

40 De Commissie stelt om te beginnen, dat kwijtschelding van invoerrechten zoals bedoeld in artikel 239, lid 1, van het douanewetboek een bijzonder geval vormt ten opzichte van de in de artikelen 236 tot en met 238 van dit wetboek bedoelde gevallen. De kwijtschelding van rechten op grond van artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening in dit bijzondere geval zou bovendien een uitzonderingsgeval zijn ten opzichte van de in de artikelen 900 tot en met 903 van deze verordening bedoelde gevallen. Deze uitzondering kan enkel strikt worden uitgelegd.

41 Volgens de Commissie baseert verzoekster haar stelling dat een bijzondere situatie bestaat enkel op de deelneming van Spaanse douanebeambten aan de inbreuken. De Commissie dient evenwel niet enkel rekening te houden met de belangen van marktdeelnemers te goeder trouw en met het belang van de Gemeenschap bij de naleving van de douanewetgeving, maar ook met de belangen van de beschuldigde douanebeambten, van wie de onschuld wordt vermoed. Dit is te meer noodzakelijk daar deze ambtenaren niet zijn gehoord in de administratieve procedure betreffende het verzoek om kwijtschelding van de rechten. Bijgevolg kan de Commissie het bestaan van een bijzondere situatie slechts baseren op

inbreuken die door douanebeambten zijn begaan, indien deze inbreuken zijn bewezen, hetgeen hoofdzakelijk afhangt van de onderzoeken door de lidstaat waarbij de betrokken ambtenaren in dienst zijn.

42 De Commissie voegt hieraan toe, dat passieve corruptie van douanebeambten en vervalsing van douanedocumenten in alle lidstaten strafbaar zijn. Tevens bestaat in alle lidstaten de mogelijkheid om op basis van deze gegevens procedures in te leiden en zich op de uitkomst van formele onderzoeken te beroepen. Verzoekster heeft evenwel geen klacht tegen Spanje ingediend en evenmin een aansprakelijkheidsvordering tegen de Spaanse Staat ingesteld voor de schade die zij zou hebben geleden wegens de veronderstelde schending van het gemeenschapsrecht door Spaanse douanebeambten.

43 De Commissie wijst erop, dat artikel 96, lid 1, van het douanewetboek de aangever zeer ruime controleverplichtingen oplegt. Deze verplichtingen zouden praktisch elke nuttige werking verliezen, indien de betrokkene zijn verzoek om kwijtschelding van rechten op eenvoudige verklaringen zou kunnen baseren. Verder kan de inwilliging van een louter op aanwijzingen gebaseerd verzoek het belang van de Gemeenschap bij heffing van de verschuldigde invoerrechten in voorkomend geval op onherstelbare wijze schaden. Indien de Commissie op basis van eenvoudige aanwijzingen kwijtschelding van rechten zou goedkeuren en vervolgens zou blijken dat het ontstaan van de douaneschuld niet te wijten was aan een strafbare deelname van douanebeambten, zou de heffing van de douanerechten immers ernstig in gevaar komen.

44 Om deze redenen is de Commissie van mening, dat de loutere verklaring dat douanebeambten aan de schending van douanebepalingen hebben deelgenomen, niet kan volstaan, maar dat hiervan formele bewijzen dienen te worden geleverd, zoals een strafrechtelijke veroordeling, een beslissing van een burgerlijke rechtbank of een tuchtmaatregel tegen de betrokken ambtenaar, of het aan een ambtenaar gegeven bevel om zelf de betrokken invoerrechten te betalen. Volgens

de Commissie kan ook de formele en met redenen omklede erkenning door de lidstaat waarvoor de douanebeambte werkt, dat de betrokkene aan schending van de douanewetgeving heeft deelgenomen, als bewijs worden aanvaard.

45 In casu is de strafbare deelneming van Spaanse douanebeambten evenwel niet bewezen. Verzoekster en de Duitse autoriteiten, die kwijtschelding van de rechten gerechtvaardigd achten, baseren zich hoofdzakelijk op de verklaringen van enkele verdachten in het kader van de in Duitsland gevoerde onderzoeken. Deze verklaringen kunnen evenwel niet in de plaats treden van een erkenning, of zelfs maar van een andere soortgelijke verklaring van de Spaanse autoriteiten of van de Spaanse ambtenaren die aan de fraude zouden hebben deelgenomen. Dergelijke verklaringen zijn slechts aanwijzingen die hooguit gevolgtrekkingen wettigen, maar die niet het bewijs kunnen vervangen dat de Spaanse regering zelf nooit heeft kunnen leveren in het kader van de in artikel 907 van de uitvoeringsverordening bedoelde raadplegingsprocedure.

Beoordeling door het Gerecht

46 Om te beginnen moet worden benadrukt dat de bestreden beschikking, waarin de Commissie weigert de bestreden invoerrechten kwijt te schelden, niet berust op een klaarblijkelijke nalatigheid van verzoekster. Zoals de Commissie zelf heeft gesteld, wordt nergens in de beschikking naar dit begrip verwezen en wordt enkel vastgesteld, dat in casu geen bijzondere situatie bestaat.

47 Voor het Gerecht heeft de Commissie niettemin aangevoerd, dat de nalatigheid van verzoekster zich verzet tegen de erkenning, in haar voordeel, van een bijzondere situatie.

48 Dit betoog faalt.

49 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat de kwestie van de eventuele nalatigheid van verzoekster daadwerkelijk door de Commissie aan de orde was gesteld in haar brief van 20 april 1999, die een voorlopige beoordeling van het verzoek om kwijtschelding bevatte. Nadat de Commissie kennis had genomen van de kritiek die verzoekster op 4 mei 1999 hierop had geuit, en na de vergadering van de groep van deskundigen op 11 juni 1999, heeft de Commissie in de bestreden beschikking evenwel met opzet geen, al dan niet klaarblijkelijke, nalatigheid van de zijde van verzoekster aangenomen.

50 Bijgevolg staat de bestreden beschikking, die na raadpleging van de daartoe opgerichte groep van deskundigen is gegeven in het kader van de ruime beoordelingsvrijheid waarover de Commissie ter zake beschikt (arrest Gerecht van 9 november 1995, France-aviation/Commissie, T-364/94, Jurispr. blz. II-2841, punt 34), de Commissie niet toe, in de onderhavige procedure te stellen dat verzoekster, wier gedrag in deze beschikking is onderzocht, nalatig is geweest. De schriftelijke en mondelinge toelichtingen die de gemachtigden van de Commissie voor het Gerecht over de gestelde nalatigheid van verzoekster hebben verstrekt, kunnen de motivering van de beschikking niet op geldige wijze aanvullen (zie, in die zin, arresten Gerecht van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie, T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 116, en 25 mei 2000, Ufex e.a./Commissie, T-77/95 RV, Jurispr. blz. II-2167, punt 54).

51 In casu hoeft derhalve enkel te worden nagegaan, of de situatie van verzoekster als een bijzondere situatie in de zin van artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening moet worden beschouwd.

52 Deze bepaling bevat volgens vaste rechtspraak een algemene billijkheidsclausule, die geschreven is voor een uitzonderlijke situatie waarin de betrokken marktdeelnemer verkeert ten opzichte van andere marktdeelnemers die dezelfde werkzaamheid verrichten (arresten Hof van 25 februari 1999, Trans-Ex-Import, C-86/97, Jurispr. blz. I-1041, punt 18, en 7 september 1999, De Haan, C-61/98, Jurispr. blz. I-5003, punt 52). Zij moet met name worden toegepast wanneer de omstandigheden waardoor de betrekkingen tussen de betrokken marktdeelnemer en de administratie worden gekenmerkt, van dien aard zijn dat het niet billijk zou zijn om eerstgenoemde een nadeel te berokkenen dat hij normaliter niet zou hebben ondergaan (arrest Gerecht van 19 februari 1998, Eyckeler & Malt/Commissie, T-42/96, Jurispr. blz. II-401, punt 132).

53 Bovendien moet de Commissie in het kader van de ruime beoordelingsvrijheid waarover zij ter zake beschikt (arrest France-aviation/Commissie, reeds aangehaald, punt 34), de feitelijke elementen in hun geheel onderzoeken om uit te maken of er sprake is van een bijzondere situatie, en moet zij het belang dat de Gemeenschap heeft bij de naleving van de douaneregels, afwegen tegen het belang dat de importeur te goeder trouw erbij heeft geen nadeel te lijden dat verder gaat dan het normale commerciële risico (arrest Eyckeler & Malt/Commissie, reeds aangehaald, punt 133). Wanneer aan de voorwaarden voor toepassing van de algemene billijkheidsclausule is voldaan, heeft de betrokkene recht op kwijtschelding van de invoerrechten; zo niet zou deze bepaling elke nuttige werking verliezen (arrest Eyckeler & Malt/Commissie, reeds aangehaald, punt 134, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Wat ten slotte de in artikel 905 en volgende van de uitvoeringsverordening omschreven procedurele betrekkingen tussen de Commissie en de nationale douane betreft, dient te worden opgemerkt dat de nationale douane, wanneer zij een verzoek om kwijtschelding ontvangt, een eerste onderzoek dient te verrichten om uit te maken of er bewijsstukken zijn waarmee het bestaan van een bijzondere situatie kan worden aangetoond. Indien zij van mening is, dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, moet zij het dossier voorleggen aan de Commissie, die op basis van de meegedeelde gegevens definitief zal beoordelen of sprake is van een bijzondere situatie die kwijtschelding van de rechten rechtvaardigt (conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Bacardi, C-253/99,

zie arrest van 21 september 2001, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 98, waarin wordt verwezen naar het arrest Trans-Ex-Import, reeds aangehaald, punten 19-21), eventueel na krachtens artikel 905, lid 2, van de uitvoeringsverordening om de mededeling van aanvullende gegevens te hebben verzocht.

55 In casu zijn de door de Duitse autoriteiten aan de Commissie meegedeelde feiten niet ter discussie gesteld en evenmin aangevuld, aangezien de Commissie niet om de mededeling van aanvullende gegevens heeft verzocht. De bestreden beschikking is immers uitdrukkelijk gebaseerd op de gegevens vervat in de door de Duitse autoriteiten meegedeelde stukken en de Commissie is enkel nagegaan, of uit deze gegevens de actieve medewerking van een Spaanse douanebeambte kon worden afgeleid.

56 Op basis van die stukken staat vast, dat het vijfde exemplaar van het document T1 telkens langs de officiële weg door de Spaanse douane aan het Duitse kantoor van vertrek is teruggezonden (zie hierboven, punt 9). Verder staat vast, dat het Duitse kantoor van vertrek op zijn verzoek een brief heeft ontvangen, opgesteld op het officiële papier met het briefhoofd van het Spaanse kantoor van bestemming, met daarop een schijnbaar regelmatig inschrijvingsnummer, namelijk 1880. Bovendien is ook deze brief met de officiële uitgaande post van het Spaanse kantoor van bestemming verzonden en zijn de portokosten door middel van een frankeermachine van hetzelfde kantoor voldaan (zie hierboven, punt 13).

57 De hierboven beschreven feiten, die deel uitmaken van de betrokken frauduleuze handelingen, kunnen redelijkerwijs enkel worden verklaard door de actieve medewerking van een beambte van het Spaanse kantoor van bestemming of door een gebrekkige organisatie van dit kantoor, waardoor een buitenstaander gebruik heeft kunnen maken van de uitrusting van de Spaanse douane. Enkel een persoon die toegang had tot de officiële binnenkomende en uitgaande post van het Spaanse kantoor van bestemming en die kennis had van het reilen en zeilen in dit kantoor, kon, zoals in casu, de douaneformaliteiten met betrekking tot een bijzondere doorvoerregeling vervullen en op het formele verzoek van een ander kantoor een schijnbaar officiële brief verzenden. Aangezien het dus om zuiver interne handelingen binnen de administratie van een lidstaat ging en verzoekster geen recht op inzage hierin had en op generlei wijze deze handelingen kon

beïnvloeden, mocht de Commissie zich niet beperken tot de vaststelling dat verzoekster zich niet in een bijzondere situatie bevond, aangezien deze omstan-

digheden verder gingen dan het normale commerciële risico dat deze laatste loopt.

58 In deze omstandigheden mocht de Commissie zich niet ertoe beperken, enkel de mogelijkheid van actieve medewerking van een bepaalde douanebeambte voor ogen te hebben en van verzoekster te eisen dat zij, desgevallend door een stuk van de bevoegde Spaanse autoriteiten voor te leggen, het formele en definitieve bewijs van een dergelijke medewerking zou leveren. Aldus heeft de Commissie niet voldaan aan haar verplichting om zelf alle feiten te beoordelen om uit te maken of deze een bijzondere situatie vormen, en heeft zij het zelfstandige karakter van de in de artikelen 905 en volgende van de uitvoeringsverordening bedoelde procedure niet in acht genomen. De Commissie stelt immers aan het einde van deze procedure, op voorstel van de verzoekende nationale autoriteit en na raadpleging van een groep van deskundigen, haar beschikking alleen vast, waarbij zij volgens de toepasselijke bepalingen niet gebonden is aan de conclusies van eventuele voorafgaande nationale procedures.

59 Gelet op het autonome karakter van deze kwijtscheldingsprocedure was verzoekster evenmin gehouden, zich tot de bevoegde Spaanse autoriteiten te richten of in voorkomend geval een aansprakelijkheidsvordering tegen de Spaanse staat aanhangig te maken, maar kon zij zich ertoe beperken de op gemeenschapsniveau ingevoerde kwijtscheldingsprocedure in te leiden. Aangezien verzoekster kon kiezen, of zij een vordering tegen Spanje dan wel krachtens artikel 230 EG een beroep tot nietigverklaring tegen een beschikking van een gemeenschapsinstelling zou instellen, kan het feit dat zij voor laatstgenoemde oplossing heeft geopteerd, niet als misbruik van procedure worden aangemerkt.

60 Voorzover de Commissie zich ten slotte in het algemeen op de financiële belangen van de Gemeenschap beroept, kan worden volstaan met de vaststelling dat deze belangen moeten wijken voor de erkenning van het feit dat verzoekster zich in een bijzondere situatie in de zin van artikel 239, lid 1, van het douanewetboek en artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening bevindt. De erkenning van het bestaan van een door de communautaire wetgever omschreven bijzondere situatie kan immers niet in onaanvaardbare mate schade berokkenen aan de financiële

belangen van de Gemeenschap. In de eerste plaats is deze erkenning beperkt tot een individueel geval waarin een uitzonderlijk commercieel risico is ingetreden. In de tweede plaats kan redelijkerwijs niet worden aangenomen dat deze erkenning andere marktdeelnemers dan de begunstigde noodzakelijkerwijs tot een lakse houding ten aanzien van de naleving van de douaneregeling zal aanzetten.

61 Bijgevolg heeft de Commissie in de bestreden beschikking ten onrechte vastgesteld, dat verzoekster zich niet in een bijzondere situatie in de zin van artikel 905, lid 1, van de uitvoeringsverordening bevond. Bijgevolg moet deze beschikking nietig worden verklaard.

Kosten

62 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Volgens artikel 87, lid 5, eerste alinea, wordt de partij die afstand doet van instantie in de proceskosten veroordeeld, voorzover dit door de wederpartij is gevorderd.

63 Aangezien de Commissie op de belangrijkste punten in het ongelijk is gesteld en de conclusies en vorderingen waarvan verzoekster tijdens de procedure afstand heeft gedaan, van zuiver technische aard zijn en de voorbereiding van het verweer van de Commissie niet bijzonder hebben bemoeilijkt, dient de Commissie in haar eigen kosten en in negen tiende van de kosten van verzoekster te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig de beschikking van de Commissie van 22 juli 1999 (REM 22/98) volgens welke de gevraagde kwijtschelding van invoerrechten niet gerechtvaardigd is.**

2) **Verstaat dat de Commissie haar eigen kosten zal dragen en negen tiende van de kosten van verzoekster, die een tiende van haar kosten zal dragen.**

Meij Potocki Pirrung

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 juni 2001.

De griffier

H. Jung

De president van de Tweede kamer

A. W. H. Meij