URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
26. Oktober 1995 *

In der Rechtssache C-36/94

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal Fiscal Aduaneiro Lissabon (Portugal) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld.[a]

gegen

Director da Alfândega de Alcântara

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 4151/88 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Festlegung der Vorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren (ABl. L 367, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. A. O. Edward, der Richter J.-P. Puissochet (Berichterstatter), C. Gulmann, P. Jann und L. Sevón,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

Generalanwalt: M. B. Elmer
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der portugiesischen Regierung, vertreten durch Luís Fernandes, Leiter der Dienststelle für Rechtsfragen der Generaldirektion für die Europäischen Gemeinschaften im Außenministerium, und Angelo Cortesão Seiça Neves, Jurist in dieser Generaldirektion, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Francisco de Sousa Fialho, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Firma Siesse, vertreten durch Rechtsanwalt João Teixeira Alves, Lissabon, der portugiesischen Regierung, vertreten durch Angelo Cortesão Seiça Neves, und der Kommission, vertreten durch Francisco de Sousa Fialho, in der Sitzung vom 29. Juni 1995,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. September 1995,

folgendes

Urteil

1 Das Tribunal Fiscal Aduaneiro Lissabon hat mit Beschluß vom 20. Januar 1994, beim Gerichtshof eingegangen am 26. Januar 1994, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 4151/88 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Festlegung der Vorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren (ABl. L 367, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Firma Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld. a (nachstehend: Firma Siesse) und dem Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (Leiter der Zollstelle Alcântara in Lissabon) über die Erhebung eines Zuschlags wegen Überschreitung der für die Zollabfertigung der Waren vorgesehenen Frist.

3 Die Verordnung Nr. 4151/88 sieht insbesondere in ihren Artikeln 14 bis 19 vor, daß für die gestellten Waren innerhalb der von der Zollbehörde festgesetzten Fristen, die je nach Art der Beförderung 20 oder 45 Tage nicht überschreiten dürfen, eine Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr abgegeben oder ein Antrag auf Erhalt einer anderen zollrechtlichen Bestimmung gestellt werden muß. Nach dieser Verordnung werden die Waren vom Zeitpunkt der Gestellung bis zum Erhalt einer zollrechtlichen Bestimmung in vorübergehende Verwahrung genommen. Die Zollbehörde, die eine Verlängerung der Fristen zulassen kann, trifft alle erforderlichen Maßnahmen zur Regelung des Falles einschließlich der Verwertung der Waren, wenn die Förmlichkeiten nicht vor Ablauf dieser Fristen eingeleitet worden sind.

4 Im innerstaatlichen Recht bestimmt Artikel 638 des Regulamento das Alfândegas (portugiesische Zollverordnung), daß die verwahrten Waren, wenn die Fristen

überschritten worden sind, von den Zollbehörden nach Erfüllung der gesetzlichen Formalitäten normalerweise verkauft werden. Artikel 639 dieser Verordnung sieht jedoch vor, daß die Eigentümer dieser Waren diese noch abfertigen lassen können, wenn sie dies binnen einer Frist von sechs Monaten von dem Zeitpunkt an beantragen, zu dem das Versteigerungsverfahren für die Waren eingeleitet worden ist. Für die so abgefertigten Waren sind alle geschuldeten Gebühren und Abgaben zugüglich eines Betrages in Höhe von 5 % ihres Wertes zu entrichten.

5 Die Firma Siesse mit Sitz in Lissabon führte im Jahre 1993 eine Partie EDV-Material ein, die Gegenstand einer summarischen Zollanmeldung war und für einen Zeitraum von 20 Tagen in vorübergehende Verwahrung genommen wurde. Da die Firma Siesse diese Partie innerhalb dieser Frist nicht zur Überführung in ein Zollverfahren angemeldet hatte, konnte sie deren Abfertigung gemäß Artikel 639 der portugiesischen Zollverordnung nur gegen Zahlung einer Gebühr von 5 % des Wertes der Waren erlangen. Sie erhob daraufhin beim Tribunal Fiscal Aduaneiro Lissabon Klage gegen die Festsetzung dieses Betrages mit der Begründung, sie sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

6 Da das angerufene Gericht der Auffassung ist, die Entscheidung des Rechtsstreits hänge von der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften ab, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Kann die Zollbehörde nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 Buchstaben a und b der Verordnung (EWG) Nr. 4151/88 des Rates vom 21. Dezember 1988 festgelegten Fristen den Eigentümern der Waren noch erlauben, diese zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anzumelden?

2) Sind in diesem Fall nur die bei der Einfuhr geschuldeten Zölle und übrigen Abgaben sowie die eventuellen Kosten der vorübergehenden Verwahrung zu zahlen?

3) Darf die Zollbehörde im Fall der Bejahung der ersten Frage nach Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4151/88 diese Erlaubnis von der Entrichtung eines bestimmten Geldbetrages abhängig machen, der nicht zu den in der zweiten Frage genannten Zöllen, übrigen Abgaben und Kosten gehört und eine Einnahme für den Mitgliedstaat darstellt?

Zur ersten Frage

7 Die erste Frage des nationalen Gerichts geht dahin, ob die Verordnung Nr. 4151/88 der Zollbehörde verbietet, eine Anmeldung der in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr auch nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Fristen anzunehmen.

8 In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der portugiesischen Regierung und der Kommission ist diese Frage zu verneinen.

9 Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der genannten Verordnung muß für die Waren, für die eine summarische Zollanmeldung abgegeben worden ist, innerhalb der von der Zollbehörde festgesetzten Fristen eine Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein anderes Zollverfahren abgegeben oder ein

Antrag auf Erhalt einer der anderen zollrechtlichen Bestimmungen gestellt werden. Diese Fristen dürfen 45 Tage ab dem Tag der Abgabe der summarischen Zollanmeldung für auf dem Seeweg beförderte Waren und 20 Tage für auf andere Weise beförderte Waren nicht überschreiten. Gemäß Artikel 15 Absatz 2 kann die Zollbehörde diese Fristen verlängern, doch darf diese Verlängerung nicht über die durch die Umstände gerechtfertigten tatsächlichen Erfordernisse hinausgehen.

10 Außerdem bestimmt Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung, daß die Zollbehörde unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zur Regelung des Falles einschließlich der Verwertung der Waren trifft, wenn die Förmlichkeiten nicht vor Ablauf der festgesetzten Fristen eingeleitet worden sind. Gemäß Artikel 19 Absatz 2 kann die Zollbehörde die Waren bis zur Regelung des Falles auf Kosten und Gefahr der Person, die sie im Besitz hat, an einen unter zollamtlicher Überwachung stehenden besonderen Ort verbringen lassen.

11 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die Zollbehörde die festgesetzten Fristen verlängern kann, wenn es die Umstände rechtfertigen, und nach Ablauf dieser Fristen für die Regelung des Falles zu sorgen hat. Zwar sieht Artikel 19 die Verwertung als letzte Maßnahme vor, er schließt jedoch keineswegs die Möglichkeit aus, den Fall durch Annahme einer Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr zu regeln.

12 Die erste Frage ist somit dahin zu beantworten, daß die Verordnung Nr. 4151/88 der Zollbehörde nicht verbietet, eine Anmeldung der in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr auch nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Fristen anzunehmen.

Zur zweiten und zur dritten Frage

13 Diese Fragen des nationalen Gerichts gehen dahin, ob Artikel 19 der Verordnung Nr. 4151/88 der Zollbehörde verbietet, für die Annahme der Anmeldung zur Überführung in den freien Verkehr nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Fristen die Zahlung eines anderen Betrages als der Zölle und der eventuellen Kosten der vorübergehenden Verwahrung der Waren zu verlangen. Bei diesen Fragen geht es nach der Begründung des Vorlagebeschlusses konkret darum, ob die Erhebung einer Abgabe wie des in den portugiesischen Vorschriften vorgesehenen Zuschlags von 5 % des Wertes der abgefertigten Waren nach Ablauf der gesetzlichen Fristen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

14 Nach Auffassung der portugiesischen Regierung stellt dieser Zuschlag eine erforderliche und angemessene Maßnahme dar, um die Nichteinhaltung der in der Verordnung Nr. 4151/88 vorgesehenen Formalitäten und Fristen zu sanktionieren und die Wirtschaftsteilnehmer zu ihrer Einhaltung zu veranlassen. Außerdem könne dieser Zuschlag nicht als eine Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne der Artikel 9 ff. EG-Vertrag angesehen werden, da er nicht aufgrund der Grenzüberschreitung der Waren erhoben werde, sondern nur aufgrund der Nichteinhaltung der gesetzlichen Abfertigungsfristen.

15 Die Kommission ist hingegen der Auffassung, der streitige Zuschlag sei als eine Abgabe zollgleicher Wirkung anzusehen, da er nur für eingeführte Erzeugnisse gelte, keiner irgendwie gearteten Dienstleistung entspreche und auch keine erforderliche Maßnahme zur Regelung des Falles im Sinne des Artikels 19 der Verordnung Nr. 4151/88 sei.

16 Die Frage, ob ein solcher Zuschlag eine von den Artikeln 9 ff. EG-Vertrag verbotene Abgabe zollgleicher Wirkung ist, stellt sich in dem vom nationalen Gericht beschriebenen Fall nicht. Das Gericht fragt nämlich den Gerichtshof nach der Auslegung der Gemeinschaftsvorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren vor deren Überführung in den freien Verkehr in den Mitgliedstaaten. Wie sich aus Artikel 9 Absatz 2 EG-Vertrag ergibt, sind die Vorschriften, die Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verbieten, auf solche Waren nicht anwendbar.

17 Für den Handel mit dritten Ländern enthält der Vertrag keine ausdrückliche Regelung, die dem Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung im Handel zwischen den Mitgliedstaaten entspricht (vgl. Urteil vom 1. Juli 1969 in den verbundenen Rechtssachen 2/69 und 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Slg. 1969, 211, Randnr. 28). Die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs hat jedoch zur Folge, daß die Mitgliedstaaten vom Inkrafttreten dieses Zolltarifs an bei Direkteinfuhren aus dritten Ländern nicht einseitig neue Abgaben einführen oder seit diesem Zeitpunkt bestehende Abgaben erhöhen dürfen (vgl. Urteil vom 13. Dezember 1973 in den verbundenen Rechtssachen 37/73 und 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Slg. 1973, 1609, Randnr. 22).

18 Wie der Generalanwalt in Nummer 24 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, wird eine Abgabe wie der streitige Zuschlag nur in besonderen Fällen erhoben, in denen der Importeur bestimmte Zollvorschriften nicht eingehalten hat und selbst von der Möglichkeit Gebrauch machen möchte, das Versäumte nachzuholen. Die Abgabe kann deshalb nicht als Zoll oder Abgabe angesehen werden, die generell auf die aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse erhoben wird und dadurch die einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs beeinträchtigt.

19 Die Verordnung Nr. 4151/88 enthält keine besondere Verwaltungssanktion für den Fall eines Verstoßes gegen ihren Artikel 15, nach dem die Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder der Antrag auf Erhalt einer anderen zollrechtlichen Bestimmung innerhalb bestimmter Fristen abgegeben werden muß. Wie in Randnummer 10 des vorliegenden Urteils ausgeführt, überläßt Artikel 19 der Verordnung der Zollbehörde jedoch die Aufgabe, nach Ablauf dieser Fristen alle erforderlichen Maßnahmen zur Regelung des Falles einschließlich der Verwertung der Waren zu treffen.

20 Nach ständiger Rechtsprechung, die in den Urteilen vom 8. Juni 1994 in den Rechtssachen C-382/92 und C-383/92 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1994, I-2435, Randnr. 55, bzw. Slg. 1994, I-2479, Randnr. 40) bestätigt wurde, sind, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Sanktion für den Fall eines Verstoßes gegen ihre Vorschriften enthält oder sie insoweit auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verweist, die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktionen verbleibt, darauf achten, daß die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, die denjenigen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß.

21 Hinsichtlich der Zollzuwiderhandlungen hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Mitgliedstaaten mangels einer gemeinschaftlichen Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, zu beachten (vgl. Urteil 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-210/91, Kommission/Griechenland, Slg. 1992, I-6735, Randnr. 19).

22 Das Ziel einer Abgabe wie des hier streitigen Zuschlags, nämlich die Wirtschaftsteilnehmer, die die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 4151/88 vorgeschriebenen Formalitäten und Fristen nicht eingehalten haben, mit Sanktionen zu belegen, verstößt nicht gegen das Gemeinschaftsrecht. Wie die portugiesische Regierung ausgeführt hat, würde beim Fehlen einer solchen Maßnahme die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Formalitäten letztlich keinerlei Folgen für den Wirtschaftsteilnehmer haben, dem nach Ablauf der Fristen erlaubt wird, die versäumte Handlung nachzuholen. Durch die auferlegte Sanktion sollen die Wirtschaftsteilnehmer also veranlaßt werden, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen tätig zu werden, und es sollen diejenigen mit einer Sanktion belegt werden, die dies nicht getan haben und deshalb die Zollbehörden zwingen, entsprechend dem Gebot des Artikels 19 der Verordnung Nr. 4151/88 die äußerste Maßnahme der Verwertung anzuwenden, mit der die Gefahr von Verlusten verbunden ist.

23 Daß die versäumte Handlung nur nachgeholt werden kann, wenn eine dementsprechend als Sanktion vorgesehene Abgabe gezahlt wird, verstößt ebenfalls nicht gegen das Gemeinschaftsrecht. Ein solches Erfordernis stellt nämlich nur eine Sicherungsmaßnahme dar, durch die die tatsächliche Zahlung der entsprechenden Abgabe gewährleistet werden soll.

24 Die Höhe der Sanktion muß nach der genannten Rechtsprechung nach Regeln festgesetzt werden, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muß. Dem nationalem Gericht obliegt die Beurteilung, ob die in der portugiesischen Regelung nach dem Ablauf der gesetzlichen Fristen vorgesehene Abgabe von 5 % des Wertes der abgefertigten Waren diesen Grundsätzen entspricht.

25 Die zweite und die dritte Frage sind demgemäß dahin zu beantworten, daß Artikel 19 der Verordnung Nr. 4151/88 der Zollbehörde nicht verbietet, für die Annahme der Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nach Ablauf

der in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Fristen die Zahlung eines anderen Betrages als der Zölle und der eventuellen Kosten der vorübergehenden Verwahrung der Waren zu verlangen, soweit die Höhe dieses Betrags unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und nach Regeln festgesetzt wird, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gelten. Dem nationalen Gericht obliegt die Beurteilung, ob der streitige Zuschlag diesen Grundsätzen entspricht.

Kosten

26 Die Auslagen der portugiesichen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Tribunal Fiscal Aduaneiro Lissabon mit Beschluß vom 20. Januar 1994 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Die Verordnung (EWG) Nr. 4151/88 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Festlegung der Vorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren verbietet der Zollbehörde nicht, eine Anmeldung der in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren zur Überführung in den

zollrechtlich freien Verkehr auch nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 festgelegten Fristen anzunehmen.

2) Artikel 19 der Verordnung Nr. 4151/88 verbietet der Zollbehörde nicht, für die Annahme der Anmeldung der Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nach Ablauf der in Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung festgelegten Fristen die Zahlung eines anderen Betrags als der Zölle und der eventuellen Kosten der vorübergehenden Verwahrung der Waren zu verlangen, soweit die Höhe dieses Betrags unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nach Regeln festgesetzt wird, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gelten. Dem nationalen Gericht obliegt die Beurteilung, ob der streitige Zuschlag diesen Grundsätzen entspricht.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Oktober 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

D. A. O. Edward