ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
26 oktober 1995 *

In zaak C-36/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag door het Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal), in het aldaar aanhangig geding tussen

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

en

Director da Alfândega de Alcântara,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1988, L 367, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, J.-P. Puissochet (rapporteur), C. Gulmann, P. Jann en L. Sevón, rechters,

* Procestaal: Portugees.

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. Cortesão Seiça Neves, jurist bij dit directoraat-generaal, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. de Sousa Fialho, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding, Siesse, vertegenwoordigd door J. Teixeira Alves, advocaat te Lissabon, de Portugese regering, vertegenwoordigd door A. Cortesão Seiça Neves, en de Commissie, vertegenwoordigd door F. de Sousa Fialho, ter terechtzitting van 29 juni 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 september 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 20 januari 1994, binnengekomen bij het Hof op 26 januari daaraanvolgende, heeft het Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1988, L 367, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geschil tussen de vennootschap Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações, Ld[a]. (hierna: „Siesse") en de Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (de directeur van het douanekantoor Alcântara te Lissabon) ter zake van de heffing van een vermeerdering wegens overschrijding van de voor de inklaring van goederen voorgeschreven termijn.

3 Verordening nr. 4151/88 bepaalt in de artikelen 14 tot en met 19 onder meer, dat voor bij de douane aangeboden goederen binnen een door de douaneautoriteit vast te stellen termijn, die al naar gelang de wijze van aanvoer niet langer mag zijn dan 20 respectievelijk 45 dagen, een aangifte voor het vrije verkeer of een verzoek voor een andere douanebestemming moet worden ingediend. Voorts wordt daarin bepaald, dat de goederen in afwachting van een douanebestemming in tijdelijke opslag worden geplaatst, en dat de douaneautoriteit, die verlenging van de termijn kan toestaan, alle nodige maatregelen neemt, met inbegrip van de verkoop van de goederen, om de situatie te regelen van goederen waarvoor niet binnen die termijn een begin met de formaliteiten is gemaakt.

4 In het nationale recht bepaalt artikel 638 van het Regulamento das Alfândegas (Portugese douaneverordening), dat in opslag geplaatste goederen bij overschrij-

ding van de termijn door de douanekantoren worden verkocht, na vervulling van de wettelijke formaliteiten. Artikel 639 van dezelfde verordening bepaalt evenwel, dat de eigenaar van die goederen deze alsnog kan inklaren, indien hij binnen zes maanden te rekenen vanaf de datum waarop de goederen onder de regeling voor openbare verkoop zijn komen te vallen, een verzoek daartoe indient. Voor de aldus ingeklaarde goederen moeten alle toepasselijke heffingen en belastingen worden betaald, vermeerderd met een percentage van 5 % over de waarde.

5 Siesse, gevestigd te Lissabon, voerde in 1993 een partij computermateriaal in, die na summiere aangifte in tijdelijk opslag werd geplaatst voor een periode van 20 dagen. Omdat Siesse die partij niet binnen die termijn voor enigerlei douaneregeling had aangegeven, kon zij deze overeenkomstig artikel 639 van de Portugese douaneverordening naderhand slechts inklaren tegen betaling van 5 % van de waarde van de goederen. Tegen de aanslag waarin dit bedrag werd vastgesteld, stelde zij beroep in voor het Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa, met het argument dat hij onverenigbaar was met het gemeenschapsrecht.

6 Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhing van de uitlegging van de gemeenschapsregeling, besloot de aangezochte rechter het Hof de volgende vragen te stellen:

„1) Mag de douaneautoriteit de eigenaar van de goederen ook nog na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, sub a en b, van verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 gestelde termijnen toestaan, de goederen voor het vrije verkeer aan te geven?

2) Behoeven in dat geval enkel de douanerechten en overige wegens de invoer verschuldigde heffingen te worden betaald, vermeerderd met de eventuele kosten in verband met voorlopige opslag?

3) In geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, kan dan de douaneautoriteit haar toestemming op grond van artikel 19, lid 1, van de verordening afhankelijk stellen van de betaling van een bepaald bedrag in geld, naast de rechten, overige belastingen en kosten bedoeld in vraag 2, welk bedrag tot de inkomsten van de Lid-Staat behoort?"

De eerste vraag

7 Met zijn eerste vraag wil de nationale rechter vernemen, of verordening nr. 4151/88 zich er tegen verzet dat de douaneautoriteit na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, voorgeschreven termijnen ten aanzien van goederen die het douanegebied van de Gemeenschap zijn binnengebracht, een aangifte voor het vrije verkeer aanvaardt.

8 Volgens de Portugese regering en de Commissie dient deze vraag ontkennend te worden beantwoord.

9 Ingevolge artikel 15, lid 1, van de verordening dienen goederen waarvoor een summiere aangifte is gedaan, voor het vrije verkeer of voor een andere douaneregeling te worden aangegeven of dient een verzoek voor een van de andere douanebestemmingen te worden ingediend binnen de termijn die door de douaneautoriteit wordt

vastgesteld. Deze termijn mag niet langer zijn dan 45 dagen te rekenen vanaf de datum van de indiening van de summiere aangifte voor goederen die over zee zijn aangevoerd, en 20 dagen voor goederen die langs andere weg zijn aangevoerd. Lid 2 van dit artikel bepaalt, dat de douaneautoriteit een verlenging van deze termijnen kan toestaan, welke verlenging niet langer mag zijn dan de door de omstandigheden gerechtvaardigde werkelijke behoefte.

10 Daarnaast bepaalt artikel 19, lid 1, van de verordening, dat de douaneautoriteit onverwijld alle nodige maatregelen neemt, met inbegrip van de verkoop van de goederen, om de situatie te regelen van goederen waarvoor binnen de voorgeschreven termijnen geen begin met de formaliteiten is gemaakt. Ingevolge artikel 19, lid 2, kan de douaneautoriteit de goederen voor risico en op kosten van de persoon die de goederen onder zich heeft, doen overbrengen naar een speciale, onder haar toezicht staande plaats totdat de situatie is geregeld.

11 Blijkens deze bepalingen kan de douaneautoriteit enerzijds een verlenging van de voorgeschreven termijnen toestaan wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen, maar moet zij anderzijds, na afloop van die termijnen, overgaan tot regeling van de situatie van de goederen. Weliswaar voorziet artikel 19, wat dit aangaat, bij wijze van uiterste maatregel in verkoop van de goederen, doch het sluit geenszins de mogelijkheid uit, dat de situatie wordt geregeld door aanvaarding van een aangifte voor het vrije verkeer.

12 Op de eerste vraag dient dus te worden geantwoord, dat verordening nr. 4151/88 zich niet ertegen verzet, dat de douaneautoriteit na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, voorgeschreven termijnen ten aanzien van goederen die het douanegebied van de Gemeenschappen zijn binnengebracht, een aangifte voor het vrije verkeer aanvaardt.

De tweede en de derde vraag

13 Met deze vragen wil de verwijzende rechter vernemen, of artikel 19 van verordening nr. 4151/88 zich ertegen verzet dat de douaneautoriteit voor de aanvaarding van een aangifte voor het vrije verkeer na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, van dezelfde verordening bedoelde termijnen verlangt, dat naast de invoerrechten en de eventuele aan de tijdelijke opslag verbonden kosten nog een ander bedrag wordt betaald. Naar uit de motivering van de verwijzingsbeschikking blijkt, wordt hiermee meer specifiek gevraagd, of het volgens het gemeenschapsrecht mogelijk is om een heffing als de in de Portugese regeling voorgeschreven vermeerdering van 5 % over de waarde van de na afloop van de wettelijke termijnen ingeklaarde goederen op te leggen.

14 De Portugese regering is van mening dat deze vermeerdering een noodzakelijke en adequate maatregel is om een sanctie te stellen op de niet-naleving van de in verordening nr. 4151/88 voorgeschreven formaliteiten en termijnen, en om de marktdeelnemers tot naleving daarvan te bewegen. Voorts betoogt zij dat deze vermeerdering niet kan worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als invoerrechten in de zin van de artikelen 9 en volgende van het Verdrag, aangezien zij niet haar oorzaak vindt in de grensoverschrijding van de goederen, maar enkel in de niet-naleving van de wettelijke termijnen voor inklaring.

15 De Commissie is daartegen van mening dat de onderhavige vermeerdering als een heffing van gelijke werking moet worden aangemerkt, aangezien zij alleen wordt toegepast op ingevoerde goederen, niet beantwoordt aan enigerlei verrichte dienst en evenmin een maatregel is die nodig is om de situatie van de goederen te regelen, als bedoeld in artikel 19 van verordening nr. 4151/88.

16 De vraag of een dergelijke vermeerdering een door de artikelen 9 en volgende van het Verdrag verboden heffing van gelijke werking is, rijst niet in de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden. Hij vraagt het Hof immers, hoe de gemeenschapsregeling moet worden uitgelegd, die geldt voor goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht voordat zij in de Lid-Staten in het vrije verkeer worden gebracht. Zoals uit artikel 9, lid 2, van het Verdrag blijkt, zijn de bepalingen die invoerrechten en heffingen van gelijke werking tussen Lid-Staten verbieden, niet op dergelijke goederen van toepassing.

17 Wat het handelsverkeer met derde landen betreft, bevat het Verdrag geen uitdrukkelijke voorschriften, overeenkomende met die welke in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten heffingen van gelijke werking als douanerechten verbieden (zie arrest van 1 juli 1969, gevoegde zaken 2/69 en 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 211, r. o. 28). Evenwel houdt de totstandbrenging van het gemeenschappelijk douanetarief in, dat de Lid-Staten sedert de instelling van dat tarief niet eenzijdig nieuwe heffingen op rechtstreekse importen uit derde landen kunnen leggen of het peil van de op die datum bestaande heffingen kunnen verhogen (zie arrest van 13 december 1973, gevoegde zaken 37/73 en 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Jurispr. 1973, blz. 1609, r. o. 22).

18 Zoals de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie opmerkt, wordt een recht als de onderhavige vermeerdering in bijzondere gevallen toegepast, waarin de importeur bepaalde douanevoorschriften niet heeft nageleefd en zelf gebruik wenst te maken van een mogelijkheid om de situatie van de goederen te regelen. De vermeerdering kan dus niet worden beschouwd als een douanerecht of een heffing die op algemene wijze uit derde landen ingevoerde goederen treft en daarmee afbreuk doet aan de eenheid van het gemeenschappelijk douanetarief.

19 In verordening nr. 4151/88 wordt geen specifieke administratieve sanctie gesteld op overtreding van het bepaalde in artikel 15, volgens hetwelk de aangifte voor het vrije verkeer of het verzoek voor een andere douanebestemming binnen de vastgestelde termijnen moet worden ingediend. Zoals vermeld in rechtsoverweging 10 van dit arrest, laat artikel 19 van de verordening het evenwel aan de douaneautoriteit over om alle nodige maatregelen te nemen, daaronder begrepen de verkoop, om de situatie van de goederen na afloop van die termijnen te regelen.

20 Het is vaste rechtspraak, bekrachtigd in de arresten van 8 juni 1994 (zaak C-382/92, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1994, blz. I-2435, r. o. 55, en zaak C-383/92, Jurispr. 1994, blz. I-2479, r. o. 40), dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke sanctie stelt op de overtreding van de bepalingen ervan, of daarvoor verwijst naar nationale bepalingen, de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen de Lid-Staten erop toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij weliswaar vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, doch deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

21 Waar harmonisatie van de gemeenschapswetgeving op het gebied van douaneovertredingen ontbreekt, zijn de Lid-Staten bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten deze bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het gemeenschapsrecht en de algemene beginselen daarvan en, bijgevolg, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie arrest van 16 december 1992, zaak C-210/91, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1992, blz. I-6735, r. o. 19).

22 Het doel van een heffing als de onderhavige vermeerdering, die is gedacht als sanctie voor de marktdeelnemers die de in artikel 15 van verordening nr. 4151/88 bedoelde formaliteiten en termijnen niet hebben geëerbiedigd, lijkt niet in strijd te zijn met het gemeenschapsrecht. Zoals de Portugese regering betoogt, zou de nietnaleving van de voorgeschreven formaliteiten bij ontbreken van een dergelijke maatregel uiteindelijk geen enkele consequentie met zich brengen voor de marktdeelnemer die in de gelegenheid wordt gesteld zijn situatie na afloop van die termijn te regelen. De opgelegde sanctie dient dus de marktdeelnemers ertoe te bewegen binnen de voorgeschreven termijnen te handelen, en diegenen te bestraffen die, doordat zij dit niet hebben gedaan, de douaneautoriteiten in de situatie brengen dat zij, overeenkomstig het bepaalde in artikel 19 van verordening nr. 4151/88, tot de uiterste maatregel van verkoop moeten overgaan, met alle risico's van verlies van dien.

23 Dat de regeling van de situatie van de goederen afhankelijk wordt gesteld van de betaling van een aldus bij wijze van sanctie voorziene heffing lijkt evenmin in strijd met het gemeenschapsrecht. Een dergelijk vereiste is immers niet meer dan een maatregel om te verzekeren dat het desbetreffende recht inderdaad wordt betaald.

24 Wat de hoogte van de sanctie betreft, is van belang dat deze overeenkomstig de hierboven aangehaalde rechtspraak onder gelijke voorwaarden moet worden vastgesteld als voor vergelijkbare en even ernstige overtredingen gelden in het nationale recht, en doeltreffend, evenredig en afschrikkend moet zijn. Het staat aan de nationale rechter te beoordelen, of het in de Portugese regeling voorgeschreven recht van 5 % over de waarde van de na afloop van de wettelijke termijnen ingeklaarde goederen in overeenstemming is met deze beginselen.

25 Op de tweede en de derde vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 19 van verordening nr. 4151/88 zich niet ertegen verzet, dat de douaneautoriteit voor de aanvaarding van een aangifte voor het vrije verkeer na het verstrijken van de in

artikel 15, lid 1, van die verordening voorgeschreven termijnen verlangt, dat naast de invoerrechten en de eventuele aan de tijdelijke opslag van de goederen verbonden kosten nog een ander bedrag wordt betaald, mits de hoogte van dat bedrag wordt vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en onder gelijke voorwaarden als voor vergelijkbare en even ernstige overtredingen gelden in het nationale recht. Het staat aan de nationale rechter te beoordelen of de in geding zijnde vermeerdering in overeenstemming is met deze beginselen.

Kosten

26 De kosten door de Portugese regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa bij beschikking van 20 januari 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van 21 december 1988 tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, verzet zich er niet tegen, dat de douaneautoriteit na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1,

voorgeschreven termijn een aangifte voor het vrije verkeer aanvaardt voor goederen die het douanegebied van de Gemeenschappen zijn binnengebracht.

2) Artikel 19 van verordening nr. 4151/88 verzet zich er niet tegen, dat de douaneautoriteit voor de aanvaarding van een aangifte voor het vrije verkeer na het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, van die verordening voorgeschreven termijnen verlangt, dat naast de invoerrechten en de eventuele aan de tijdelijke opslag van de goederen verbonden kosten nog een ander bedrag wordt betaald, mits de hoogte van dat bedrag wordt vastgesteld in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en onder gelijke voorwaarden als voor vergelijkbare en even ernstige overtredingen gelden in het nationale recht. Het staat aan de nationale rechter te beoordelen, of de in geding zijnde vermeerdering in overeenstemming is met deze beginselen.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 oktober 1995.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward