HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door magazijnrechten te heffen wanneer in België ingevoerde goederen, van oorsprong uit een Lid-Staat of aldaar in het vrije verkeer gebracht, enkel ter vervulling van de douaneformaliteiten bij een bijzonder magazijn worden aangeboden, is het Koninkrijk België de krachtens de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling
Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 mei 1983.

De griffier
P. Heim

De president
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 20 APRIL 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de twee zaken waarin ik thans conclusie neem, heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tegen het Koninkrijk België (zaak 132/82) en het Groothertogdom Luxemburg (zaak 133/82). Volgens verzoekster zijn de verwerende staten de

1 — Vertaald uit het Italiaans.

krachtens de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag op hen rustende verplichtingen niet nagekomen. Bedoelde niet-nakoming zou bestaan in de heffing van rechten die worden geheven wanneer goederen die van oorsprong zijn uit een Lid-Staat of aldaar in het vrije verkeer zijn gebracht, bij een bijzonder magazijn van een openbaar entrepot worden aangeboden.

Ik zou er onmiddellijk op willen wijzen dat, aangezien Luxemburg de Belgische bepalingen heeft overgenomen, beide staten in wezen dezelfde wettelijke regeling hebben. Ook de verzoekschriften zijn op identieke wijze gemotiveerd en de verweerschriften van de twee regeringen stemmen grotendeels overeen. Daardoor kan ik de argumenten over en weer in één keer en op gelijke wijze bespreken.

2. Laat ik vorenbedoelde voorschriften even samenvatten. De Belgische en Luxemburgse regelingen betreffende de douane-entrepots en de tijdelijke opslag (respectievelijk neergelegd in de wet van 20 februari 1978 en het koninklijk besluit van 29 januari 1979, Belgisch Staatsblad 1978, blz. 3174, en 1979, blz. 2596, en in de ministeriële verordeningen van 21 april 1978 en 29 januari 1979, Mémorial 1978, blz. 508, en 1979, blz. 1189), bepalen dat over goederen die aan de beheerders van openbare entrepots in bewaring worden gegeven, „magazijnrechten" verschuldigd zijn. Deze entrepots worden gewoonlijk ter beschikking van de importeurs gesteld door de gemeenten en de havenbedrijven; het zijn ook deze laatste die de rechten innen, terwijl het maximumtarief en de wijze van heffing door de staat worden vastgesteld. De artikelen 25 en 28 van de Belgische wet bepalen met name, dat de rechten forfaitair worden berekend volgens het gewicht van de goederen en de aard van de verrichting en dat zij niet hoger mogen zijn dan BFR 5,50 per colli of per 100 kg wanneer de goederen in het magazijn worden gelost, BFR 3,50 per colli of per 100 kg wanneer de lading op de kaai of op de binnenplaats wordt gedeponeerd, en BFR 13 per ton (met een maximum van BFR 130 en een minimum van BFR 58 per wagon, vrachtwagen, aanhangwagen of oplegger) wanneer met toelating van de douane geen lossing van de goederen plaatsvindt.

De openbare entrepots beschikken over bijzondere magazijnen waar ingevoerde goederen waarvoor aan de grens een summiere aangifte geldig is gemaakt, gedurende ten hoogste 15 dagen kunnen worden opgeslagen in afwachting van de aangifte voor een van de door artikel 35 van de Belgische wet toegelaten bestemmingen — verbruik, doorvoer, invoer met tijdelijke vrijstelling, verzending naar een ander bijzonder magazijn of openbaar entrepot of naar een particulier entrepot, een fictief entrepot of een fictief entrepot voor wederuitvoer. Artikel 30 van het koninklijk besluit van 29 januari 1979 bepaalt voorts, dat de rechten verschuldigd zijn op het ogenblik waarop de goederen in het bijzonder magazijn toekomen, ook indien zij er niet worden gelost; volgens artikel 34 van hetzelfde besluit moet de importeur de rechten ook betalen, wanneer hij bij de aanbieding van de goederen vrijstelling van opslag heeft verkregen of wanneer hij van doorvoer afziet.

3. Enkele woorden nu over de feiten die aan de beroepen voorafgingen. Aangezien zij van oordeel was, dat de rechten over goederen die bij de bijzondere magazijnen worden aangeboden, neerkomen op heffingen van gelijke werking als douanerechten en bijgevolg in strijd zijn met het Verdrag, leidde de Commissie

de procedure van artikel 169 in door België (bij brief van 2 augustus 1978) en Luxemburg (bij brief van 16 februari 1981) in gebreke te stellen. De twee regeringen antwoordden, dat bedoelde rechten de tegenprestatie vormen voor een daadwerkelijk en individueel aan de importeurs verleende dienst, maar hun argumenten konden de Commissie niet overtuigen. Bijgevolg bracht zij op 18 maart 1981 (tegen België) en op 8 december van hetzelfde jaar (tegen Luxemburg) een met redenen omkleed advies uit. Er kwam alleen een antwoord van de Belgische regering, die overigens bij haar zienswijze bleef. Daarop wendde de Commissie zich tot het Hof met twee verzoekschriften, neergelegd op 23 april 1982.

4. Zoals bekend, zijn de fundamentele verbodsbepalingen op douanegebied te vinden in titel I van het EEG-Verdrag: artikel 9 verbiedt invoerrechten en alle heffingen van gelijke werking voor produkten van oorsprong uit de Lid-Staten en voor produkten uit derde landen, die zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevinden; artikel 12 verbiedt de Lid-Staten, financiële lasten als hiervoor bedoeld, in te voeren of te verhogen.

De rechtspraak van het Hof heeft in zeer belangrijke mate tot verduidelijking van deze twee bepalingen bijgedragen. In de eerste plaats heeft het Hof gewezen op hun wezenlijke rol binnen het stelsel van het Verdrag en in het bekende arrest-Van Gend & Loos heeft het de directe werking ervan erkend. Voorts heeft het aan het begrip „heffing van gelijke werking" geleidelijk een steeds ruimere uitlegging gegeven, verfijnd via tal van concrete aanknopingen. De vroegste beslissingen, waarin nog overwegend belang wordt gehecht aan de discriminerende of protectionistische gevolgen — hetgeen uiteraard tot zekere beperkingen leidt —, kunnen wij hier terzijde laten. De beslissende stap werd gezet met het arrest van 1 juli 1969 (zaak 24/68, Commissie t. Italië, Jurispr. 1969, blz. 193), waarin de heffing van gelijke werking wordt omschreven als „een eenzijdig opgelegde last die — ongeacht benaming en structuur en ook al moge hij gering zijn — wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen wordt gelegd ... zelfs wanneer deze last niet ten behoeve van de Staat wordt geheven, geen enkele discriminerende of beschermende werking heeft en het belaste produkt niet met enige nationale produktie concurreert" (r.o. 9; in gelijke zin de arresten van 1 juli 1969, gevoegde zaken 2 en 3/69, Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 211; 26 februari 1975, zaak 63/74, Cadsky, Jurispr. 1975, blz. 281; 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5; en 8 november 1979, zaak 251/78, Denkavit, Jurispr. 1979, blz. 3369).

Kortom, het Hof heeft de nadruk gelegd op de belemmeringen die voor het goederenverkeer voortvloeien uit lasten die bij grensoverschrijding werden opgelegd; en het heeft daarbij geen rekening gehouden met de prijsverhogingen waartoe dit kan leiden, doch veeleer belang gehecht aan aspecten als het ogenblik waarop de heffing wordt toegepast, het bedrag ervan, de wijze van inning, de instantie die tot inning overgaat, de bestemming van de geïnde bedragen en de reden waarom de last wordt opgelegd.

Het heeft daarbij het begrip heffing van gelijke werking evenwel niet op onredelijke wijze verruimd. Zo heeft het beslist, dat lasten niet als verboden maatregelen in de zin van de artikelen 9 en 12 zijn te beschouwen, voor zover zij: a) de tegenprestatie vormen voor een aan de importeur verleende dienst (zie de in paragraaf 5 geciteerde rechtspraak); b) gelijkelijk op ingevoerde produkten en op gelijksoortige of vergelijkbare nationale produkten rusten; c) bij gebreke van laatstbedoelde produkten en binnen de grenzen van het Verdrag deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen (zie vooral voornoemd arrest van 25 januari 1977 in zaak 46/76 en het arrest van 28 juni 1978, zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453).

Nu is het duidelijk, dat de in België en in Luxemburg geheven magazijnrechten uitsluitend ingevoerde goederen treffen en dus niet tot de categorieën b of c behoren. Bijgevolg moet alleen nog worden nagegaan, of zij kunnen worden beschouwd als de tegenprestatie voor een daadwerkelijk aan de importeur verleende individuele dienst.

5. Het verweer van de betrokken regeringen is trouwens juist hierop gebaseerd. De dienst — zo stellen zij — bestaat hier in de terbeschikkingstelling en het gebruik van de infrastructuur van de bijzondere magazijnen. De importeurs maken immers gebruik van de gebouwen en de parkeerplaatsen, waar de administratie voor de bewaking van hun goederen zorgt. Daarbij komt, dat volgens beide regelingen de opslag in de bijzondere magazijnen in de regel echt en niet fictief is: dit blijkt uit artikel 34 van de Belgische wet, volgens hetwelk de goederen ten hoogste gedurende 15 dagen kunnen worden opgeslagen, waarna de importeur ze voor een bepaalde bestemming moet aangeven. Tenslotte is het een feit, dat in de magazijnen douaneformaliteiten worden vervuld; het is echter niet minder waar, dat het belastbare feit niet de inklaring, doch het gebruik van de infrastructuur is. Het is geen toeval — zo merkt de Belgische regering op —, dat advocaat-generaal Roemer heeft aangenomen, dat het geoorloofd is rechten te heffen „voor de werkzaamheden van douanebeambten gedurende de nacht of op zon- en feestdagen, voor het gebruik van douaneloodsen en voor deskundigen" (conclusie in de gevoegde zaken 52 en 55/65, Duitsland t. Commissie, Jurispr. 1966, blz. 328).

En dit is niet alles, merken beide regeringen nog op. Beslissend is, dat het gebruik van de magazijnen facultatief is. De importeur beschikt immers over andere mogelijkheden om de douaneformaliteiten te vervullen. Hij kan, volledig kosteloos, de goederen aan de grens laten controleren. Hij kan ze in zijn eigen bedrijf laten inklaren, mits hij daartoe vergunning heeft verkregen en op eigen kosten de nodige voorzieningen treft. Hij kan, uiteraard tegen vergoeding, een beroep doen op particuliere magazijnen. Kortom, de importeur is geenszins verplicht, zijn goederen bij de bijzondere magazijnen van een openbaar entrepot aan te bieden. Doet hij dit toch, dan is het om de douaneformaliteiten zo dicht mogelijk bij de plaats van verbruik van de goederen te kunnen vervullen.

6. De Commissie is het hiermee niet eens. Volgens haar is de betrokken last strikt gebonden aan douaneverrichtingen die volgens de communautaire regeling

kosteloos moeten zijn, ongeacht waar zij plaatsvinden. Het enige voordeel dat de importeurs in ruil voor hun betaling verkrijgen, is dat zij de goederen dicht bij de plaatsen van verbruik kunnen inklaren: te weinig om — gelijk de verwerende regeringen doen — van een wederkerige verhouding te kunnen spreken. Voorts kan niet worden aangenomen, dat het gebruik van de magazijnen een echt voordeel is. Dit blijkt uit het feit dat er geen verband bestaat tussen de hoogte van het recht en de duur van de verhouding, en — wat nog meer zegt — uit het feit dat de importeur de rechten ook moet betalen, wanneer hij vrijstelling van inslag heeft verkregen.

Mijns inziens evenwel zijn de argumenten van de twee regeringen gegrond. In de rechtspraak van het Hof is verduidelijkt, welke kenmerken de aan de importeur verleende dienst moet vertonen, wil de hem opgelegde last niet als een heffing van gelijke werking als een douanerecht worden aangemerkt. In de eerste plaats (a) moeten de daaruit voortvloeiende voordelen evenredig zijn aan de last (zie de arresten van 1 juli 1969, zaak 24/68, reeds aangehaald; 11 oktober 1973, zaak 39/73, Rewe, Jurispr. 1973, blz. 1039; 26 februari 1975, zaak 63/74, reeds aangehaald; 5 februari 1976, zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129; 25 januari 1977, zaak 46/76, reeds aangehaald; 12 juli 1977, zaak 89/76, Commissie t. Nederland, Jurispr. 1977, blz. 1355; en 8 november 1979, zaak 251/78, reeds aangehaald). Voorts (b) moeten deze voordelen een daadwerkelijk economisch alternatief bieden voor de verschillende mogelijkheden waarover de importeur beschikt om de douaneformaliteiten te vervullen (arrest van 12 januari 1983, zaak 39/82, Donner, Jurispr. 1983). Tenslotte (c) moeten onder „voordelen" niet alleen de rechtstreeks en specifiek met het goederenverkeer samenhangende prestaties worden verstaan, doch ook de *meer algemene* voordelen, voortvloeiende uit het gebruik van bepaalde voorzieningen (arrest van 16 maart 1983, zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983). Het ging in dit laatste geval om wateren en haveninstallaties waarvan het bevaarbaar houden en het onderhoud een overheidstaak is).

Zoals ik zoëven zei, erkent de Commissie zelf, dat de door de bijzondere magazijnen in België en in Luxemburg verleende dienst aan het vereiste sub b beantwoordt. Voorts zijn het gebruik van de entrepots en van de parkeerplaatsen en de door de magazijnen geboden bewaking van de goederen vrijwel identieke voordelen als die bedoeld in het arrest-SIOT. Bijgevolg is ook aan het criterium sub c voldaan. En wat de voorwaarde sub a betreft, deze lijkt mij ruimschoots te zijn vervuld, gezien de geringe bedragen die in de artikelen 25 tot 28 van de Belgische wet voor de magazijnrechten zijn vastgesteld (zie hiervóór, paragraaf 2). Meer nog, de Belgische en de Luxemburgse regering merken in dit verband op, dat de inkomsten uit deze rechten niet in verhouding staan tot de kosten van aanleg, onderhoud, herstelling en beheer, die de entrepots voor de plaatselijke of havenautoriteiten meebrengen: de kosten gaan de baten ver te boven.

Nu is het zo — en de Commissie laat niet na dit te beklemtonen —, dat het Hof in het arrest van 1 juli 1969 geweigerd heeft belang te hechten aan cijfers.

„Het ... gering percentage [van een last] — zo verklaarde het — doet niets af aan [zijn] kwalificatie volgens de beginselen van het Verdrag, daar het Verdrag niet gedoogt dat bij de controle op de wettigheid [van] belastingen een procentuele maatstaf in de plaats wordt gesteld van de aan de aard der heffing ontleende criteria" (Jurispr. 1969, blz. 193, r.o. 14). Mijns inziens mist deze opwerping echter haar doel. De hoogte van de last is *als zodanig* irrelevant; indien de last niet past in een wederkerige verhouding, zal hij niet alleen wegens het geringe bedrag ervan zijn fiscaal karakter verliezen. Maar wordt de last in ruil voor concrete voordelen opgelegd (en in casu kan niet worden betwijfeld dat er van dergelijke voordelen sprake is), dan moet of mag althans de hoogte ervan in aanmerking worden genomen. Ware dit niet het geval, dan zou het Hof in voornoemd arrest niet hebben gesproken van een noodzakelijke „evenredigheid" tussen de verleende dienst en de van de importeur gevraagde vergoeding.

7. Van minder belang is een ander door de Commissie opgeworpen argument. Volgens de verwerende regeringen vinden de magazijnrechten ook hun rechtvaardiging in het feit dat zij niet door de staat, maar door de gemeenten en de havenbedrijven worden geïnd: daaruit blijkt duidelijk — zo voeren België en Luxemburg aan —, dat het gaat om gelijksoortige vergoedingen als die welke de importeurs betalen, wanneer zij van de entrepots van de particuliere ondernemingen gebruik maken. Ter weerlegging hiervan wijst de Commissie op de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke een wegens inklaring opgelegde last zijn karakter van heffing van gelijke werking niet verliest door het enkele feit dat hij niet door de staat wordt opgelegd of niet aan de staat ten goede komt (vgl. de arresten van 1 juli 1969, gevoegde zaken 2 en 3/69; 10 juli 1969, zaak 24/68; 26 februari 1975, zaak 63/74; 25 januari 1977, zaak 46/76, alle reeds aangehaald, en 18 juni 1975, zaak 94/74, IGAV, Jurispr. 1975, blz. 699). Maar dit argument zou enkel relevant zijn, indien de in casu omstreden rechten inderdaad wegens inklaring werden opgelegd; en zoals wij zagen, is dit niet het geval.

Tenslotte de vraag, of het gebruik van de bijzondere magazijnen facultatief is. Zoals gezegd (paragraaf 5 en 6), is dit volgens de verwerende regeringen inderdaad het geval, terwijl de Commissie dit betwist. Ik kan het niet met haar eens zijn. Voor de vervulling van de douaneformaliteiten heeft de importeur — ik herhaal het — de keuze uit verschillende mogelijkheden, sommige kosteloos en andere tegen vergoeding; en de Lid-Staten zijn niet verplicht, hem het voordeel van inklaring in het binnenland in plaats van aan de grens te bieden. In dit opzicht houdt de EEG-regeling (zie de zesde overweging van verordening nr. 222/77 van de Raad van 13 december 1976 betreffende communautair douanevervoer, PB L 38 van 1976, blz. 1) een uitnodiging of, zo men wil, een aansporing, doch zeker geen verplichting in. En mijns inziens volstaat dit om aan te nemen dat de Lid-Staten, wanneer zij openbare entrepots inrichten, daarmee twee dingen beogen: het handelsverkeer binnen de gemeenschappelijke markt te vergemakkelijken en de importeurs een dienst te bewijzen.

Aldus wordt elke grond ontnomen aan de — op het eerste gezicht aannemelijke — stelling van verzoekster, dat uit de omstandigheid dat de importeur de last ook heeft te dragen wanneer hij vrijstel-

ling van opslag heeft verkregen, blijkt dat het gebruik niet facultatief is. Het voordeel voor deze laatste ligt immers in het, zij het uiterst kortstondige, gebruik dat hij in elk geval van de infrastructuur maakt; voorts is er de zoëven vermelde mogelijkheid om de goederen zo dicht mogelijk bij de plaats van verhandeling in te klaren. Het is voor dit gebruik en vooral voor deze mogelijkheid, dat de wet van de importeur een vergoeding verlangt.

8. Concluderende meen ik, dat de magazijnrechten die in België en in Luxemburg in de bijzondere magazijnen van de openbare entrepots over ingevoerde goederen worden geheven, de tegenprestatie zijn voor een aan de importeur verleende individuele dienst, waaraan deze een daadwerkelijk voordeel ontleent. Derhalve vallen zij niet onder het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 23 april 1982 tegen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg te verwerpen en de Commissie als de in het ongelijk gestelde partij te verwijzen in de kosten.