URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

16. Oktober 2003 *

In der Rechtssache C-91/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH

gegen

Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1) und der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 2913/92 (ABl. L 253, S. 1)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten R. Schintgen (Berichterstatter) sowie der Richter V. Skouris und der Richterin N. Colneric,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: R. Grass,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt P. Csoklich,

— der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, vertreten durch L. Lenitz als Bevollmächtigten,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch H. Dossi als Bevollmächtigten,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. C. Schieferer und R. Tricot als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Mai 2003

folgendes

Urteil

1 Der Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 28. Februar 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 15. März 2002, eine Frage nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1, im Folgenden: Zollkodex) und der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 2913/92 (ABl. L 253, S. 1, im Folgenden: Durchführungsverordnung) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Hannl + Hofstetter Internationale Spedition GmbH (im Folgenden: Hannl) und der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (im Folgenden: Finanzlandesdirektion) über eine Zollabgabenerhöhung, bei der die Erhebung von Säumniszinsen für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und ihrer nachträglichen buchmäßigen Erfassung vorgesehen ist.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

3 Die Artikel 201 bis 205 und 209 bis 211 des Zollkodex enthalten die Tatbestände für das Entstehen einer Einfuhrzollschuld und einer Ausfuhrzollschuld.

4 Artikel 214 des Zollkodex bestimmt:

„(1) Sofern in diesem Zollkodex nichts Gegenteiliges bestimmt ist, wird der Betrag der auf eine Ware zu erhebenden Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben unbeschadet Absatz 2 anhand der Bemessungsgrundlagen bestimmt, die für diese Ware zum Zeitpunkt des Entstehens der Zollschuld gelten.

(2) Kann der Zeitpunkt, in dem die Zollschuld entsteht, nicht genau bestimmt werden, so ist für die Bestimmung der für die betreffende Ware geltenden Bemessungsgrundlage der Zeitpunkt maßgebend, in dem die Zollbehörden feststellen, dass diese Ware sich in einer Lage befindet, die eine Zollschuld hat entstehen lassen.

Können die Zollbehörden jedoch aus ihnen bekannten Umständen schließen, dass die Zollschuld vor dem Zeitpunkt entstanden ist, in dem sie diese Feststellung getroffen haben, so wird der Betrag der auf die betreffende Ware zu erhebenden

Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben anhand der Bemessungsgrundlagen bestimmt, die für die Ware in dem am weitesten zurückliegenden Zeitpunkt galten, für den das Bestehen der sich aus dieser Lage ergebenden Zollschuld anhand der verfügbaren Angaben festgestellt werden kann.

(3) In den Fällen und unter Voraussetzungen, die nach dem Ausschussverfahren festgelegt werden, sind Ausgleichszinsen zu erheben, um zu verhindern, dass es aufgrund der Verschiebung des Zeitpunkts der Entstehung oder der buchmäßigen Erfassung der Zollschuld zu einem finanziellen Vorteil kommt."

Artikel 218 des Zollkodex sieht vor:

„(1) Entsteht eine Zollschuld durch die Annahme der Zollanmeldung einer Ware zu einem anderen Zollverfahren als der vorübergehenden Verwendung unter teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben oder durch andere Handlungen mit gleicher rechtlicher Wirkung wie diese Annahme, so erfolgt die buchmäßige Erfassung des dieser Zollschuld entsprechenden Betrags unmittelbar nach Berechnung dieses Betrages, spätestens jedoch am zweiten Tag nach dem Tag, an dem die Ware überlassen worden ist.

Jedoch kann der Gesamtbetrag der Abgaben auf die Waren, die ein und derselben Person innerhalb eines von den Zollbehörden festgesetzten Zeitraums von höchstens 31 Tagen überlassen worden sind, am Ende dieses Zeitraums in einem Mal buchmäßig erfasst werden, sofern die Entrichtung dieses Gesamtbetrags gesichert worden ist. Die buchmäßige Erfassung erfolgt innerhalb von fünf Tagen nach Ablauf des betreffenden Zeitraums.

(2) Ist vorgeschrieben, dass eine Ware überlassen werden kann, bevor bestimmte im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Voraussetzungen für die Bestimmung des Betrags der entstandenen Schuld oder dessen Erhebung erfüllt sind, so erfolgt die buchmäßige Erfassung spätestens zwei Tage nach dem Tag, an dem der Betrag dieser Schuld oder die Verpflichtung zur Entrichtung der dieser Schuld entsprechenden Abgaben endgültig ermittelt oder festgelegt wird.

Betrifft die Zollschuld jedoch einen vorläufigen Antidumping- oder Ausgleichszoll, so wird dieser Zoll spätestens zwei Monate nach dem Tag buchmäßig erfasst, an dem die Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumping- oder Ausgleichszolls im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht worden ist.

(3) Entsteht eine Zollschuld unter anderen als den in Absatz 1 vorgesehenen Voraussetzungen, so erfolgt die buchmäßige Erfassung des entsprechenden Abgabenbetrags innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag, an dem die Zollbehörden in der Lage sind,

a) den betreffenden Abgabenbetrag zu berechnen

und

b) den Zollschuldner zu bestimmen."

6 Artikel 220 Absatz 1 des Zollkodex lautet:

„Ist der einer Zollschuld entsprechende Abgabenbetrag nicht nach den Artikeln 218 und 219 buchmäßig erfasst oder mit einem geringeren als dem gesetzlich geschuldeten Betrag buchmäßig erfasst worden, so hat die buchmäßige Erfassung des zu erhebenden Betrags oder des nachzuerhebenden Restbetrags innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag zu erfolgen, an dem die Zollbehörden diesen Umstand feststellen und in der Lage sind, den gesetzlich geschuldeten Betrag zu berechnen sowie den Zollschuldner zu bestimmen (nachträgliche buchmäßige Erfassung). Diese Frist kann nach Artikel 219 verlängert werden."

7 Artikel 229 des Zollkodex bestimmt:

„Die Zollbehörden können vorsehen, dass dem Zollschuldner neben dem Zahlungsaufschub andere Zahlungserleichterungen eingeräumt werden.

Die Einräumung dieser Zahlungserleichterungen

a) ist abhängig von einer Sicherheitsleistung. Auf diese Sicherheitsleistung kann jedoch verzichtet werden, wenn sie aufgrund der Verhältnisse des Beteiligten zu erheblichen wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen würde;

b) hat zur Folge, dass zusätzlich zu dem Abgabenbetrag Kreditzinsen erhoben werden. Der Betrag dieser Zinsen ist so zu berechnen, dass er dem Betrag entspricht, der unter den gleichen Umständen am nationalen Geld- oder Kapitalmarkt für die Währung, in der er zu entrichten ist, erhoben worden wäre.

Die Zollbehörden können auf die Kreditzinsen verzichten, wenn diese aufgrund der Verhältnisse des Beteiligten zu erheblichen wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen würden."

8 Artikel 232 Absatz 1 sieht vor:

„Ist der Abgabenbetrag nicht fristgerecht entrichtet worden,

a) so machen die Zollbehörden von allen ihnen nach den geltenden Vorschriften zu Gebot stehenden Möglichkeiten einschließlich der Zwangsvollstreckung Gebrauch, um die Entrichtung dieses Betrags zu erreichen.

Nach dem Ausschussverfahren können für die Bürger im Rahmen des Versandverfahrens besondere Vorschriften erlassen werden;

b) so werden zusätzlich zu dem Abgabenbetrag Säumniszinsen erhoben. Der Säumniszinssatz kann höher als der Kreditzinssatz sein. Er darf jedoch nicht niedriger sein."

9 Artikel 241 des Zollkodex lautet:

„Erstatten die Zollbehörden Einfuhr- oder Ausfuhrabgabenbeträge sowie bei deren Entrichtung gegebenenfalls erhobene Kredit- oder Säumniszinsen, so sind dafür von diesen Behörden keine Zinsen zu zahlen. Dagegen sind Zinsen zu zahlen,

— wenn eine Entscheidung, mit der einem Erstattungsantrag stattgegeben wird, nicht innerhalb von drei Monaten nach ihrem Ergehen vollzogen wird;

— wenn dies aufgrund der einzelstaatlichen Bestimmungen vorgesehen ist.

Der Zinsbetrag ist so zu berechnen, dass er dem Betrag entspricht, der hierfür auf dem einzelstaatlichen Geld- und Kapitalmarkt gefordert würde."

Nationale Regelung

10 § 108 Absatz 1 des Bundesgesetzes betreffend ergänzende Regelungen zur Durchführung des Zollrechts der Europäischen Gemeinschaften (Zollrechts-Durchführungsgesetz — ZollR-DG) vom 23. August 1994 (BGBl. 1994/659, im Folgenden: ZollR-DG) sieht vor:

„Entsteht außer den Fällen des Abs. 2 eine Zollschuld nach den Artikeln 202 bis 205 oder 210 oder 211 ZK [Zollkodex] oder ist eine Zollschuld gemäß Artikel 220 ZK nachzuerheben, dann ist eine Abgabenerhöhung zu entrichten, die dem Betrag entspricht, der für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und dem der buchmäßigen Erfassung, bei Nacherhebung gemäß Artikel 220 ZK zwischen der Fälligkeit der ursprünglich buchmäßig erfassten Zollschuld und der buchmäßigen Erfassung der nachzuerhebenden Zollschuld, an Säumniszinsen angefallen wäre. Die Verpflichtung zur Entrichtung der Verwaltungsabgaben nach § 105 bleibt unberührt."

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

11 Am 17. Dezember 1998 nahm das Hauptzollamt Linz nach Artikel 220 Absatz 1 des Zollkodex eine nachträgliche buchmäßige Erfassung der von Hannl geschuldeten Zollabgaben vor. Der von ihm erfasste Betrag der Zollabgaben belief sich auf 30 694 ATS. Am selben Tag setzte die Behörde nach § 108 Absatz 1 ZollR-DG eine Erhöhung dieser Abgaben um 2 157 ATS fest.

12 Nachdem das Hauptzollamt ihre Berufung gegen diesen Bescheid abgewiesen hatte, erhob Hannl bei der Finanzlandesdirektion Beschwerde.

13 Am 2. November 2000 wies die Finanzlandesdirektion diese Beschwerde ab und ergänzte den Spruch des Bescheides des Hauptzollamts durch Anführung der Bemessungsgrundlage von 228 668 ATS (30 694 ATS Zoll und 197 974 ATS Einfuhrumsatzsteuer), des Zinssatzes von 5,66 % p. a. und der Säumniszeiträume vom 15. November 1998 bis 14. Dezember 1998 und vom 15. Dezember 1998 bis 14. Januar 1999.

14 Gegen diese Entscheidung erhob Hannl Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und machte geltend, dass die in § 108 Absatz 1 ZollR-DG vorgesehene Abgabenerhöhung gemeinschaftsrechtswidrig sei. Da der Zollkodex, der das Zollrecht harmonisieren solle, außer den Artikeln 229, 232 Absatz 1 und 241 keine Bestimmung über Zinsen oder steuerliche Nebenleistungen enthalte, seien die Mitgliedstaaten nicht ermächtigt, auf diesem Gebiet nationale Maßnahmen zu erlassen.

15 Da der Verwaltungsgerichtshof der Auffassung war, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts erfordere, hat er beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht die Abgabenerhöhung nach § 108 Absatz 1 ZollR-DG, die im Fall des Entstehens einer Zollschuld nach den Artikeln 202 bis 205 oder 210 oder 211 Zollkodex oder im Fall der Nacherhebung gemäß Artikel 220 Zollkodex zu entrichten ist und die dem Betrag entspricht, der für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und dem der buchmäßigen Erfassung, bei Nacherhebung gemäß Artikel 220 Zollkodex zwischen der Fälligkeit der ursprünglich

buchmäßig erfassten Zollschuld und der buchmäßigen Erfassung der nachzuerhebenden Zollschuld an Säumniszinsen angefallen wäre, den gemeinschaftsrechtlichen Zollbestimmungen entgegen?

Zur Vorlagefrage

16 Mit seiner Frage möchte das Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Zollkodex und die Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die eine Zollabgabenerhöhung im Fall des Entstehens einer Zollschuld nach den Artikeln 202 bis 205 oder 210 oder 211 des Zollkodex oder im Fall der Nacherhebung gemäß Artikel 220 dieses Kodex vorsieht, deren Betrag den Säumniszinsen für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und dem der buchmäßigen Erfassung, bei Nacherhebung gemäß Artikel 220 des Zollkodex zwischen der Fälligkeit der ursprünglich buchmäßig erfassten Zollschuld und der buchmäßigen Erfassung der nachzuerhebenden Zollschuld, entspricht.

17 Dazu ist zu bemerken, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung, wenn eine Gemeinschaftsregelung keine besondere Sanktion für den Fall eines Verstoßes gegen ihre Vorschriften enthält oder sie insoweit auf die nationalen Vorschriften verweist, nach Artikel 10 EG verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen bei der Wahl der Sanktionen ein Ermessen verbleibt, darauf achten, dass die Verstöße gegen die Gemeinschaftsregelung unter materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Bedingungen 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 (u. a. Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-213/99, De Andrade, Slg. 2000, I-11083, Randnr. 19).

18 Hinsichtlich der zollrechtlichen Zuwiderhandlungen hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Mitgliedstaaten mangels einer gemeinschaftlichen Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen geeignet erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten (Urteil De Andrade, Randnr. 20).

19 Wie der Generalanwalt in Nummer 36 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sehen weder der Zollkodex noch die Durchführungsverordnung besondere Maßnahmen für den Fall vor, dass die Zollschuld auf der Grundlage der Artikel 202 bis 205, 210 und 211 sowie 220 des Zollkodex entsteht, die sich alle auf Sachverhalte beziehen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass der betreffende Wirtschaftsteilnehmer gegen das Zollrecht der Gemeinschaft verstößt.

20 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, die geeigneten Maßnahmen zu erlassen, um die Beachtung des Zollrechts der Gemeinschaft zu sichern, sofern diese Maßnahmen, wie aus Randnummer 18 des vorliegenden Urteils hervorgeht, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

21 Das Prinzip einer Erhöhung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, mit der gewährleistet werden soll, dass die Wirtschaftsteilnehmer die Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung beachten, erscheint als solches nicht

gemeinschaftsrechtswidrig. Nach dem Vorbringen der österreichischen Regierung hätten nämlich die Wirtschaftsteilnehmer bei Fehlen einer solchen Maßnahme einen Vorteil, wenn sie durch ein rechtswidriges oder nachlässiges Verhalten die buchmäßige Erfassung der Zollschuld verzögern würden. Die Maßnahme habe den Zweck, diejenigen Wirtschaftsteilnehmer nicht zu benachteiligen, die die Gemeinschaftsregelung beachteten und deren Verhalten eine schnelle buchmäßige Erfassung und Begleichung der Zollschuld erlaube.

22 Was den Betrag der Erhöhung betrifft, so muss dieser nach der Rechtsprechung unter Bedingungen festgesetzt werden, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für Verstöße gleicher Art und Schwere gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss (Urteile vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-36/94, Siesse, Slg. 1995, I-3573, Randnr. 24, und De Andrade, Randnr. 24). Das vorlegende Gericht hat zu beurteilen, ob die in Rede stehende Erhöhung diesen Grundsätzen entspricht. Im Rahmen dieser Beurteilung wird es insbesondere zu prüfen haben, ob der Satz der in Rede stehenden Erhöhung, der auf den ersten Blick nicht unverhältnismäßig erscheint, dem im nationalen Recht für Verstöße gleicher Art und Schwere anwendbaren Satz entspricht.

23 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass der Zollkodex und die Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass sie einer Regelung nicht entgegenstehen, die eine Zollabgabenerhöhung im Fall des Entstehens einer Zollschuld nach den Artikeln 202 bis 205 oder 210 oder 211 des Zollkodex oder im Fall der Nacherhebung gemäß Artikel 220 des Zollkodex vorsieht, deren Betrag den Säumniszinsen für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und dem der buchmäßigen Erfassung, bei Nacherhebung gemäß Artikel 220 des Zollkodex zwischen der Fälligkeit der ursprünglich buchmäßig erfassten Zollschuld und der buchmäßigen Erfassung der nachzuerhebenden Zollschuld, entspricht, sofern der Zinssatz unter Bedingungen festgesetzt wird, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für Verstöße gleicher Art und Schwere gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss. Das nationale Gericht hat zu beurteilen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Erhöhung diesen Grundsätzen entspricht.

Kosten

24 Die Auslagen der österreichischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof 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 (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 28. Februar 2002 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften und die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der

Verordnung Nr. 2913/92 sind dahin auszulegen, dass sie einer Regelung nicht entgegenstehen, die eine Zollabgabenerhöhung im Fall des Entstehens einer Zollschuld nach den Artikeln 202 bis 205 oder 210 oder 211 des Zollkodex der Gemeinschaften oder im Fall der Nacherhebung gemäß Artikel 220 des Zollkodex vorsieht, deren Betrag den Säumniszinsen für den Zeitraum zwischen dem Entstehen der Zollschuld und dem der buchmäßigen Erfassung, bei Nacherhebung gemäß Artikel 220 des Zollkodex zwischen der Fälligkeit der ursprünglich buchmäßig erfassten Zollschuld und der buchmäßigen Erfassung der nachzuerhebenden Zollschuld, entspricht, sofern der Zinssatz unter Bedingungen festgesetzt wird, die denjenigen entsprechen, die im nationalen Recht für Verstöße gleicher Art und Schwere gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss. Das nationale Gericht hat zu beurteilen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Erhöhung diesen Grundsätzen entspricht.

Schintgen Skouris Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Oktober 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris