CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 29 juni 1995 *

Inleiding

1. Oorspronkelijk had de giudice conciliatore di Milano (Italië), die de onderhavige procedure aanhangig heeft gemaakt, het Hof vijf lange vragen gesteld. Enkele dagen voor de mondelinge behandeling heeft hij drie vragen ingetrokken op gezamenlijk verzoek van de twee partijen in het hoofdgeding, op voorstel van de avvocato dello Stato. De twee overblijvende vragen luiden als volgt:

1) „Zijn ingevolge de EEG-verordeningen waarmee binnen de Gemeenschap uitvoering is gegeven aan de overeenkomsten tussen de Europese Economische Gemeenschap en de EVA-landen en aan de aanvullende protocollen bij deze overeenkomsten en de daaropvolgende wijzigingen, de bepalingen van richtlijn 83/643/EEG ook van toepassing op douaneverrichtingen in het kader van het handelsverkeer tussen de EEG en de EVA, die betrekking hebben op de in deze overeenkomsten en de latere wijzigingen daarvan bedoelde produkten? Is meer in het bijzonder, wat de douaneverrichtingen voor de in de EEG/EVA-overeenkomsten bedoelde produkten betreft, met de hiervoor genoemde regels van het afgeleid gemeenschapsrecht in overeenstemming de wettelijke regeling van een Lid-Staat, zoals die van artikel 15 van presidentieel decreet nr. 254 van 8 mei 1985 en van artikel 11 van presidentieel decreet nr. 43 van 23 januari 1973, dat in lid 2, sub b, (in strijd met het bepaalde in artikel 5, lid 1, tweede streepje, van richtlijn 83/643/EEG van 1 december 1983) bepaalt, dat de normale openingstijden van de douanekantoren aan de grens van maandag tot vrijdag zes uur bedragen, en dat voor de douaneverrichtingen buiten de gewone diensturen een vergoeding voor de kosten van de verleende dienst kan worden gevraagd?"

2) Ter aanvulling en verduidelijking van hetgeen het Hof met betrekking tot de intracommunautaire handel heeft verklaard in zijn arrest van 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië): gelden de in voormeld arrest van 21 maart 1991 uiteengezette beginselen eveneens voor het handelsverkeer met derde landen en met EVA-landen ingevolge de regels van het EEG-Verdrag inzake het verbod op heffingen van gelijke werking als douanerechten, de douane-unie en de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief alsmede de latere bepalingen van afgeleid recht? Meer in het bijzonder, *wat de douaneverrichtingen in het kader van het handelsverkeer met derde landen betreft,* staan de hiervoor genoemde bepalingen van gemeenschapsrecht in de weg aan de invoering en/of handhaving door een

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

Lid-Staat van een nationale wettelijke regeling, zoals die welke is ingevoerd bij ministeriële besluiten van 29 juli 1971 (GURI nr. 193 van 31.7.1971) en 30 januari 1979 (GURI van 5.2.1979), krachtens welke particuliere marktdeelnemers de kosten van de dienst ‚buiten de gewone diensturen' moeten betalen, zulks niet op basis van de kosten per uur van het personeel dat werkelijk is ingezet voor de gevraagde douaneverrichtingen die gelijktijdig voor de douane-expediteur zijn verricht, doch op basis van één enkele vergoeding voor elke verlangde douaneverrichting naar evenredigheid van het soort en de duur van de verrichte duurste dienst, ongeacht de bedragen die afzonderlijk verschuldigd zijn voor alle andere door de douane-expediteur gevraagde diensten die gelijktijdig met eerstbedoelde diensten worden verricht?"

2. Samengevat, waren de aanvankelijk gestelde vragen erop gericht te vernemen:

— ten eerste, in hoeverre de gemeenschapsrechtelijke regels en beginselen van invloed zijn op een nationale wettelijke regeling inzake het recht op terugbetaling van door de Italiaanse douane onverschuldigd geïnde bedragen, te weten wet nr. 428 van 29 december 1990 (hierna: „wet nr. 428") [1];

— ten tweede, of die gemeenschapsrechtelijke regels en beginselen van toepassing zijn op uit derde landen afkomstige goederen, zodat voor heffingen en andere rechten die bij de douaneafhandeling van die goederen worden geïnd, dezelfde regels moeten gelden als voor heffingen en rechten op goederen van oorsprong uit de Lid-Staten.

3. De eerste, de tweede en de derde vraag, die zijn ingetrokken, golden meer in het bijzonder het eerste probleem. Met die vragen had de verwijzende rechter het Hof aanvankelijk verzocht om een toepassing of „nadere aanvulling en verduidelijking" van zijn rechtspraak inzake de verplichting tot terugbetaling van onverschuldigd geïnde rechten, ingeval een staat zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen niet is nagekomen door heffingen en andere rechten te handhaven die daarmee onverenigbaar zijn.

4. Met de vierde en de vijfde vraag, die hij als enige handhaaft, wil de verwijzende rechter nader zien verduidelijkt, of de algemene regels en verboden die gelden voor de intracommunautaire invoer (concreet het verbod van heffingen van gelijke werking) ook kunnen gelden voor douaneverrichtingen betreffende goederen die afkomstig zijn uit derde landen, in het bijzonder de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA).

1 — Wet nr. 428 van 29 december 1990 houdende bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die voor Italië uit zijn lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen voortvloeien (bijvoegsel bij GURI nr. 10 van 12.1.1991).

De aan de procedure ten grondslag liggende feiten

5. De vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Italiaans recht Aprile, die optrad als douaneagent te Milaan (Italië), werd op 20 oktober 1992 failliet verklaard. Na controle van de boekhouding besloot de curator in het faillissement de bedragen die de onderneming in de loop van de voorgaande jaren had betaald aan heffingen ter zake van douaneverrichtingen buiten de normale werktijden van de betrokken ambtenaren of buiten het douaneterrein, terug te vorderen van de Tresoreria Provinciale dello Stato.

6. Omdat dit verzoek door de administratie werd afgewezen, stelde de curator — na voorafgaand verlof van de rechter-commissaris in het faillissement — ten minste twee vorderingen in: een voor het Tribunale di Milano voor een bedrag van 618 436 900 LIT en een van een lager bedrag voor de giudice conciliatore in dezelfde stad. Naar de curator in zijn verzoek om verlof om te procederen verklaarde, had hij de vordering in twee afzonderlijke acties gesplitst en bij twee verschillende rechterlijke instanties aangebracht om in de tweede zaak „de vragen die het thema decidendum vormen min of meer onmiddellijk naar het Hof te laten verwijzen".

7. In haar voor de giudice conciliatore aanhangig gemaakte vordering, die aan de onderhavige prejudiciële procedure ten grondslag ligt, vordert Aprile van de Italiaanse administratie het bedrag van 933 200 LIT, zijnde het bedrag aan heffingen voor werkzaamheden die de douane te Segrate-Aeroporto di Linate (Milaan), die op 22, 23, 24 en 26 november 1990 had verricht. Die heffing was betaald ingevolge de Italiaanse wetgeving, volgens welke indertijd bepaalde heffingen konden worden opgelegd voor douaneverrichtingen betreffende de invoer buiten de normale werktijden van douanebeambten.

8. De Amministrazione delle Finanze dello Stato bestreed de vordering en de giudice conciliatore di Milano legde het Hof bij beschikking van 26 april 1994 de thans onderzochte vragen voor.

9. Op 5 mei 1995, dus hangende de prejudiciële procedure, terwijl de schriftelijke procedure was afgesloten en de datum voor de terechtzitting reeds op 11 mei was bepaald, verscheen de avvocato dello Stato voor de giudice conciliatore di Milano en verklaarde hij namens de Amministrazione, dat „gelet op de niet-fiscale aard van de betalingen waarvan verzoekster de terugbetaling vordert", werd erkend dat artikel 29, leden 2 en 7, van wet nr. 428 in casu niet van toepassing was en dat derhalve het op dit punt gevoerde verweer werd ingetrokken. Om die

reden verzocht hij de rechter de verwijzingsbeschikking te wijzigen en de prejudiciële vraagstelling tot de twee laatste vragen te beperken. Verzoekster heeft terstond met dit voorstel ingestemd.

10. Bij beschikking van dezelfde dag, 5 mei 1995, deelde de giudice conciliatore di Milano het Hof mee, dat beantwoording van de eerste drie in de oorspronkelijke verwijzingsbeschikking gestelde vragen niet meer nodig was.

Voorafgaande opmerkingen omtrent de ontvankelijkheid

11. Alvorens op de zaak ten gronde in te gaan, merkt de Italiaanse regering op dat de verwijzende rechter heeft verzuimd te beoordelen, of een beslissing over de door hem gestelde vragen voor de oplossing van het geschil nodig is. Volgens haar had hij eerst bepaalde, voor zijn vonnis relevante punten moeten nagaan.

12. Deze exceptie richtte zich tegen de oorspronkelijke beschikking in haar geheel, en werd niet aangepast nadat de prejudiciële verwijzing tot de twee laatste vragen werd beperkt. Hoewel het, gelet op het verband tussen de vijf oorspronkelijk door de verwijzende rechter gestelde vragen, moeilijk is een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid, die de gehele verwijzing als zodanig betrof, met betrekking tot elke vraag afzonderlijk te onderzoeken, moet, nu een belangrijk deel van de vragen door de verwijzende rechter is ingetrokken, ten minste een poging daartoe worden gedaan.

13. Wat de wettelijke bepaling betreft, die aanvankelijk als grondslag was aangevoerd om terugbetaling van het onverschuldigd betaalde te weigeren, moet de exceptie zonder twijfel worden verworpen. In de beschikking waarin de prejudiciële vragen werden voorgelegd, werd benadrukt hoe de partijen in het geding de vordering tot aanvaarding respectievelijk tot afwijzing van de vordering baseren op een nationale wet, die juist de terugbetaling van bedragen regelt die „krachtens met het gemeenschapsrecht onverenigbare nationale bepalingen" onverschuldigd aan de Italiaanse douane zijn betaald.

14. Om die reden, en gelet op de twijfels omtrent de invloed van het gemeenschapsrecht voor de terugbetalingsregeling in wet nr. 428 — welke twijfel zelfs is uitgesproken door de Italiaanse Corte suprema di cassazione [2] — lijken de noodzaak en relevantie, die de verwijzende rechter moet onderzoeken alvorens prejudiciële vragen te stellen, naar behoren te zijn gemotiveerd.

2 — Zie het arrest van de Corte suprema di cassazione (Eerste civiele kamer) van 10 april 1992, dat bij de schriftelijke opmerkingen van partijen is overgelegd.

15. Niettemin krijgt, nu de verwijzende rechter de strekking van de prejudiciële verwijzing heeft teruggebracht tot vragen die uitsluitend betrekking hebben op uit derde landen afkomstige goederen, de exceptie van niet-ontvankelijkheid groter gewicht, omdat in de verwijzingsbeschikking een aantal feiten die van belang zijn voor de eindbeslissing inderdaad niet met de nodige precisie worden toegelicht, met name wat de feitelijke herkomst van die goederen betreft.

16. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, weliswaar noodzakelijk, dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd, doch volstaat het wanneer het Hof met het door de verwijzende rechter overgelegde dossier en de door partijen in het hoofdgeding ingediende schriftelijke opmerkingen voldoende wordt voorgelicht om de regels van gemeenschapsrecht te kunnen uitleggen in het licht van de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, ook al heeft de nationale rechter de juridische en feitelijke context niet in bijzonderheden uiteengezet. [3] De strengheid waarmee aan dit vereiste de hand moet worden gehouden, kan al naar het geval en de inhoud van de aan het Hof gestelde vragen variëren, ofschoon het Hof zich in een recente beslissing [4] minder geneigd toonde om prejudiciële vragen te accepteren, wanneer de verwijzingsbeschikking niet voldoende gegevens bevat en de keuze van de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen of het verband tussen die bepalingen en de op het geschil toepasselijke nationaalrechtelijke bepalingen niet toelicht.

17. Zoals de Italiaanse regering verklaart, en de Commissie eveneens moet erkennen, heeft de verwijzende rechter enige voor de oplossing van het geschil belangrijke gegevens verzuimd te vermelden; met name maakt hij niet voldoende duidelijk of de goederen waarover de thans teruggevorderde heffing is betaald, nu wel of niet uit derde landen afkomstig waren en zo ja, uit welke landen concreet. Een verklaring hiervoor is wellicht het feit, dat de nationale rechter zijn beschikking heeft uitgevaardigd na ontvangst van het inleidend verzoekschrift (maart 1994) en het verweerschrift van de avvocato dello Stato (april 1994), zonder enige maatregel te hebben getroffen om de feiten vast te stellen of te bewijzen, die op het punt van de herkomst van de goederen evenmin duidelijk zijn op basis van de bij die twee processtukken gevoegde documenten.

18. Het is eveneens zeker, al is dat voor de ontvankelijkheid van minder belang, dat de vaagheid waarmee in de gestelde vragen zonder nadere bijzonderheden wordt gesproken van als vergoeding voor douanediensten geïnde heffingen, tot verwarring aanleiding kan geven, waar zulke diensten, zoals alge-

3 — Zie arresten van 16 juli 1992 (zaak C-83/91, Meilicke, Jurispr. 1992, blz. I-4871) en 3 maart 1994 (zaak C-316/93, Vaneetveld, Jurispr. 1994, blz. I-763).

4 — Arrest van 26 januari 1993 (gevoegde zaken C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Telemarsicabruzzo e. a., Jurispr. 1993, blz. I-393). Zie ook beschikking van 7 april 1995 (zaak C-167/94, Grau Gomis, Jurispr. 1995, blz. I-1023).

meen bekend, verschillende vormen kunnen aannemen die alle onder een eigen regiem vallen: gaat het om buiten de normale werktijden verrichte diensten, om buiten het douaneterrein verrichte diensten, of om aan verschillende marktdeelnemers tegelijk verrichte diensten?

19. Zulke onnauwkeurigheden zullen echter niet tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring behoeven te leiden. Enerzijds heeft de avvocato dello Stato zelf in het door hem namens de douaneadministratie (Ministerie van Financiën) op het oorspronkelijke verzoekschrift ingediende verweerschrift verklaard, dat de betrokken ingevoerde goederen niet alle van communautaire oorsprong waren, waarmee hij impliciet erkende dat het om zowel communautaire als uit derde landen ingevoerde goederen ging. Anderzijds is het van betrekkelijk weinig belang, dat de heffingen of rechten die voor de een of de andere categorie van de hierboven genoemde diensten worden geheven, onder één noemer worden gebracht, nu in het hoofdgeding duidelijk lijkt te zijn gemaakt, dat het juist gaat om heffingen die verschuldigd zijn als tegenprestatie voor douanediensten die buiten de normale werktijden worden verricht.

20. Bovendien mag niet worden vergeten, dat verweerster over het nodige bewijsmateriaal beschikt om de extracommunautaire oorsprong te bepalen van de goederen waarvan de invoer met de litigieuze heffingen werd belast, aangezien het om geregistreerde douanehandelingen gaat. Verweerster heeft dus niet alleen a contrario de stelling van verzoekster erkend, dat „sommige" van de belaste goederen van extracommunautaire oorsprong waren, maar had aan de hand van documenten het tegendeel kunnen aantonen, wat zij niet heeft gedaan. Men houde voor ogen dat verzoekster voor de giudice conciliatore oorspronkelijk had verzocht om een termijn te bepalen waarbinnen de douane van Segrato-Aeroporto de Lineate (Milaan) het bewijs van de feitelijke gegevens betreffende de bewuste invoer moest leveren.

21. Alles bij elkaar genomen ware een nauwkeuriger omschrijving van de extracommunautaire oorsprong van de goederen die met de thans teruggevorderde heffing waren belast, wenselijk geweest, maar dit is nog geen reden om de verwijzing niet-ontvankelijk te verklaren, aangezien beide partijen erkennen dat althans een gedeelte van de door verzoekster ingevoerde en met de bewuste heffing belaste goederen uit derde landen afkomstig was.

Het nationaalrechtelijke en het gemeenschapsrechtelijke kader

22. In hun oorspronkelijke formulering verwezen de prejudiciële vragen in de eerste plaats naar de Italiaanse wetgeving inzake terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, om vervolgens het accent te leggen op de rechtspraak volgens welke bepaalde, door verzoekster betaalde heffingen in strijd zijn met het gemeenschapsrecht.

23. Voor een beter begrip van het geschil is het dienstig in het kort in te gaan op de Italiaanse wet die de administratie aanvankelijk had aangevoerd om zich tegen de terugbetalingsvordering te weren, maar waarvan zij nadien erkende, dat zij niet van toepassing was door het paradoxale beroep op het „niet-fiscale" karakter van de bedragen waarvan de terugbetaling werd gevorderd. Het gaat om wet nr. 428, waarvan artikel 29, onder het opschrift „Terugbetaling van heffingen die onverenigbaar met het gemeenschapsrecht zijn gebleken" de volgende bepalingen bevat:

— in de eerste alinea wordt de in artikel 91 van de gecoördineerde tekst van de wettelijke bepalingen op douanegebied vastgestelde vervaltermijn van vijf jaar uitgebreid tot alle verzoeken en vorderingen tot terugbetaling van hetgeen ter zake van douaneverrichtingen is betaald; niettemin worden die termijn en de in artikel 84 van diezelfde tekst bedoelde vervaltermijn teruggebracht tot drie jaar, te rekenen vanaf de negentigste dag na de inwerkingtreding van de wet;

— de tweede alinea bepaalt dat „invoerrechten, produktiebelasting, verbruiksbelasting, extra heffing op suiker en directe belastingen die krachtens met het gemeenschapsrecht onverenigbare nationale bepalingen zijn geïnd, worden terugbetaald, mits de betrokken last niet op een ander is afgewenteld";

— volgens de zevende alinea is het bepaalde in de tweede alinea ook van toepassing, wanneer de terugbetaling betrekking heeft op bedragen die vóór de datum van inwerkingtreding van de wet (27 januari 1991) zijn betaald.

24. Verzoekster stelt dat de toepassing van deze regeling op de terugbetaling van de onderhavige heffingen in strijd is met het gemeenschapsrecht, voorzover de termijnen die worden gesteld aan de uitoefening van het recht op terugbetaling van in strijd met het gemeenschapsrecht geheven belastingen, voor de belanghebbenden veel restrictiever zijn dan die welke volgens het gemene recht gelden, en bovendien nog terugwerkende kracht hebben. Bovendien druist de wet haars inziens eveneens in tegen het gemeenschapsrecht, waar zij de vordering tot terugbetaling niet toelaat wanneer de fiscale last op derden is afgewenteld.

25. Aangezien de Italiaanse regering later heeft erkend, dat wet nr. 428 in casu niet van toepassing is (evenwel blijkbaar zonder zich volledig neer te leggen bij verzoeksters vorderingen, in welk geval voortzetting van de procedure in het hoofdgeding overbodig was geworden), behoeft de inhoud van deze bepaling niet meer te worden getoetst aan de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen inzake terugbetaling van onverschuldigd betaalde rechten.

26. Het in rekening brengen van de door de Italiaanse douane „buiten de gewone dienstuuren" verrichte diensten en de berekening van de „kosten van de dienst" heeft het Hof in de arresten van 30 mei 1989 (zaak 340/87, Commissie/Italië) [5] respectievelijk 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië) [6] gedeeltelijk onverenigbaar met het gemeenschapsrecht verklaard.

27. In het eerstgenoemde arrest onderzocht het Hof artikel 11 van decreet nr. 43 van de president van de Italiaanse Republiek (DPR) van 23 januari 1973 houdende de gecoördineerde tekst van de wettelijke bepalingen op douanegebied, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 2, van DPR nr. 254 van 8 mei 1985. Volgens die bepaling werd voor douaneverrichtingen, uitgevoerd tijdens de openingsuren van de kantoren die buiten de normale werktijd van de staatsambtenaren vielen — in Italië zes uur per dag van maandag tot en met zaterdag —, een met de kosten van de verleende dienst overeenkomend bedrag in rekening gebracht. Ook werd in dit arrest artikel 15 van DPR nr. 254 onderzocht, dat meer in het algemeen bepaalde dat de in het decreet bedoelde controles en administratieve formaliteiten, verricht gedurende de openingsuren van de kantoren welke buiten het werkrooster van de staatsambtenaren vielen, tegen vergoeding van de kosten van de verleende diensten werden verricht.

28. Het Hof besliste in dat arrest:

„Door in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer aan de verkeersdeelnemers de kosten in rekening te brengen van de controles en administratieve formaliteiten verricht gedurende een deel van de normale openingstijden van de grenskantoren, vastgesteld bij artikel 5, lid 1, sub a, tweede streepje, van richtlijn 83/643 van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/53, is de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 9 en 12 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen."

29. In het andere arrest (dat wil zeggen dat van 21 maart 1991 in zaak C-209/89, Commissie/Italië) oordeelde het Hof het eveneens onverenigbaar met het gemeenschapsrecht om voor diensten die bij de vervulling van douaneformaliteiten in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer worden verleend aan meer ondernemingen tegelijk, van elke onderneming afzonderlijk betaling van een vergoeding te verlangen die onevenredig is aan de kosten van de verleende diensten. Het ging in dit geval om vergoedingen zowel voor douanediensten die buiten de gewone werkuren als voor dien-

5 — Jurispr. 1989, blz. 1483.
6 — Jurispr. 1991, blz. I-1575.

sten die buiten het douaneterrein werden verricht, welke vergoedingen werden geregeld in de Italiaanse ministeriële besluiten van 29 juli 1971 en 30 januari 1979.

De eerste prejudiciële vraag

30. De verwijzende rechter vraagt zich af, of het bepaalde in artikel 5, lid 1, tweede streepje, van richtlijn 83/643/EEG [7] ook van toepassing is op de douaneverrichtingen in het kader van het handelsverkeer met landen buiten de Gemeenschap, en meer concreet de douaneverrichtingen betreffende de in de EEG/EVA-overeenkomsten bedoelde produkten.

31. Ofschoon deze vraag thans, sinds de oprichting van de Europese Economische Ruimte, nog slechts historische betekenis heeft, zoals de Commissie in haar opmerkingen terecht aanstipt, mag men niet uitsluiten dat zij in het voor de verwijzende rechter dienende geding een zekere relevantie heeft, gelet op de data waarop de betrokken feiten zich hebben voorgedaan.

7 — Richtlijn 83/643/EEG van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten (PB 1983, L 359, blz. 8).

32. Artikel 5 van de richtlijn regelt de normale openingstijden voor de douanekantoren aan de grensposten, een van de voorschriften van richtlijn 83/643 waarmee de fysieke controles en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen de Lid-Staten dienden te worden vergemakkelijkt.

33. Artikel 1, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt:

„Onverminderd de bijzondere voorschriften welke in het kader van algemene of specifieke communautaire regelingen van kracht zijn, is deze richtlijn van toepassing op de fysieke controles en administratieve formaliteiten — hierna ‚controles' en ‚formaliteiten' genoemd — die een nadelige invloed kunnen hebben op de doorstroming van het goederenvervoer:

— over een binnengrens van de Gemeenschap of

— over een buitengrens, indien het vervoer tussen de Lid-Staten via een derde land moet geschieden."

34. Zoals advocaat-generaal Van Gerven benadrukte in zijn conclusie in zaak 340/87, Commissie/Italië [8]: „Richtlijn 83/643/EEG is blijkens haar preambule en tekst enkel van toepassing op het intracommunautair goederenverkeer (...) Zij vindt duidelijk geen toepassing op het goederenverkeer tussen Lid-Staten en derde landen, met andere woorden wanneer het om goederen gaat die zich nog niet in het vrije verkeer van goederen bevinden."

35. Deze verklaring zij hier herhaald: richtlijn 83/643 was van toepassing op het intracommunautaire handelsverkeer, maar niet op extracommunautaire handelstransacties die de respectieve Lid-Staten met derde landen aangaan. Zou de werking van de richtlijn tot dit soort transacties worden uitgebreid, dan zouden de in de tekst van de richtlijn zelf vastgelegde grenzen worden overschreden.

36. Met name waar de eerste prejudiciële vraag zich specifiek richt op de openingstijden, valt uit richtlijn 83/643 niet op te maken dat de Lid-Staten verplicht waren hun douanekantoren voor het extracommunautaire verkeer even lang open te houden als voor het intracommunautaire verkeer, en evenmin dat de werkdagen of -tijden van de douane voor beide categorieën dezelfde moesten zijn.

8 — Reeds aangehaald in voetnoot 5.

37. Dat laat de mogelijkheid onverlet, dat een van de regelingen waarmee in de Gemeenschap uitvoering is gegeven aan de tussen de EEG en de EVA-landen gesloten overeenkomsten, alsmede aan de aanvullende protocollen bij die overeenkomsten en de nadien aangebrachte wijzigingen, verwijzingen naar richtlijn 83/643 bevatten, in dier voege dat de bepalingen daarvan in een concreet geval verbindend worden. In dergelijke gevallen zou de toepasselijkheid van richtlijn 83/643 op bepaalde onderdelen van het extracommunautaire handelsverkeer niet voortvloeien uit haar inhoud zelf, maar uit de verwijzing in andere bepalingen van dwingend gemeenschapsrecht die dat handelsverkeer regelen.

De tweede vraag

38. In zijn laatste vraag vraagt de verwijzende rechter zich af, of de beginselen betreffende tot het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, die het Hof in het arrest van 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië) voor het intracommunautaire handelsverkeer heeft geformuleerd, ook gelden voor het handelsverkeer met derde landen.

39. Meer in het bijzonder wil hij met betrekking tot de douaneverrichtingen in het kader van het handelsverkeer met derde landen weten, of het gemeenschapsrecht in de weg staat aan de invoering en/of handhaving door een Lid-Staat van een nationale wettelijke regeling, krachtens welke particuliere marktdeelnemers de kosten van de dienst „buiten

de gewone diensturen" moeten betalen, zulks niet op basis van de kosten per uur van het personeel dat werkelijk is ingezet voor de gevraagde douaneverrichtingen die gelijktijdig voor de douane-expediteur zijn verricht, doch op basis van één enkele vergoeding voor elke verlangde douaneverrichting naar evenredigheid van het soort en de duur van de verrichte duurste dienst, ongeacht de bedragen die afzonderlijk verschuldigd zijn voor alle andere door de douane-expediteur gevraagde diensten die gelijktijdig met eerstbedoelde diensten worden verricht.

40. Het Hof heeft deze vorm van douaneheffingen onverenigbaar verklaard met het gemeenschapsrecht in het reeds aangehaalde arrest van 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië), waarin het ging om intracommunautair handelsverkeer. Zoals ik hierboven reeds vermeldde [9], oordeelde het Hof dat hier sprake was van een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9, 12, 13 en 16 EG-Verdrag, aangezien de betrokken regeling de marktdeelnemers verplichtte een vergoeding te betalen, die onevenredig was aan de verrichte dienst.

41. Uitbreiding van dit rechtsgevolg tot het handelsverkeer met derde landen zou bepaalde problemen kunnen veroorzaken, niet vanwege de karakteristieken van deze concrete heffing (waarvan moeilijk te ontkennen valt, dat het om publiekrechtelijke inkomsten gaat), maar vanwege de consequenties die aan algemene toepassing op alle landen, produkten en heffingen verbonden zouden zijn. Dat is de reden waarom de Commissie in haar opmerkingen met nadruk heeft gewezen op het netelige karakter van de vraag.

42. Onderscheid moet worden gemaakt tussen twee verschillende situaties:

a) het handelsverkeer met derde landen dat wordt geregeld door bi- of multilaterale overeenkomsten waarbij de Gemeenschap partij is, wanneer deze overeenkomsten eveneens heffingen van gelijke werking verbieden. Hiermee is gelijk te stellen het handelsverkeer dat wordt beheerst door sectoriële verordeningen die hetzelfde verbod bevatten (zoals de verordeningen houdende gemeenschappelijke marktordeningen voor verschillende landbouwprodukten);

b) het handelsverkeer met derde landen die geen overeenkomst hebben gesloten dat een dergelijk verbod behelst ten aanzien van goederen die niet onder een gemeenschappelijke marktordening vallen.

43. De eerstgenoemde situatie doet zich nu juist voor in het geval van de Europese Vrijhandelsassociatie, die de verwijzende rechter in zijn beschikking in het bijzonder noemt:

9 — Zie punt 29.

de in 1972 met de verschillende staten [10] gesloten overeenkomsten — die later, zoals de Commissie in herinnering brengt, werden herschikt in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [11] — bevatten het verbod van heffingen van gelijke werking, zoals dat ook is opgenomen in andere bilaterale overeenkomsten met derde landen of in multilaterale overeenkomsten waarbij de Gemeenschap partij is.

44. In zulke gevallen kan aan het begrip „heffingen van gelijke werking als douanerechten", of aan het subjectieve recht van de marktdeelnemers om zulke heffingen te bestrijden [12] niet een wezenlijk andere betekenis worden gegeven dan het Hof daaraan heeft gegeven in zijn rechtspraak inzake het intracommunautaire handelsverkeer. Dit geldt a fortiori voor het analoge verbod in de verordeningen houdende gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwprodukten. [13]

45. In de tweede situatie (ontbreken van overeenkomst of sectoriële regeling voor bepaalde landen en soorten produkten) is het probleem ingewikkelder.

46. De eerste rechtspraak hierover is te vinden in het arrest van 13 december 1973 (gevoegde zaken 37/73 en 38/73, Diamantarbeiders) [14], waarin het Hof op de prejudiciële vraag „of, en in hoeverre, de Lid-Staten na 1 juli 1968 bij de rechtstreekse import van produkten uit derde landen heffingen van gelijke werking als douanerechten mogen invoeren of handhaven", verklaarde: „De Lid-Staten kunnen sedert de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief niet eenzijdig nieuwe heffingen op rechtstreekse importen uit derde landen invoeren of het peil van de op die datum bestaande heffingen verhogen."

47. Het Hof was tot deze conclusie gekomen op basis van de overweging, dat de vraag betreffende de toepassing van die heffingen (van gelijke werking) in het verkeer met derde landen moest worden beantwoord met inachtneming van de eisen die in de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief besloten liggen, evenals van de eisen welke voortvloeien uit een gemeenschappe-

10 — Met de Republiek Oostenrijk (PB 1972, L 300, blz. 12), het Koninkrijk Zweden (PB 1972, L 300, blz. 97), de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein (PB 1972, L 300, blz. 189 en 281), de Republiek IJsland (PB 1972, L 300, blz. 2), het Koninkrijk Noorwegen (PB 1973, L 171, blz. 2) en de Republiek Finland (PB 1973, L 328, blz. 2).

11 — PB 1994, L 1, blz. 3.

12 — Zie het arrest van 5 februari 1976 (zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129) over de rechtstreekse werking van het verbod van heffingen van gelijke werking, vervat in artikel 2, lid 1, van het Verdrag van Yaoundé van 20 juli 1969.

13 — Zie arresten van 14 december 1971 (zaak 43/71, Politi, Jurispr. 1971, blz. 1039) en 9 juli 1975 (zaak 21/75, Schroeder, Jurispr. 1975, blz. 905).

14 — Jurispr. 1973, blz. 1609.

lijke handelspolitiek, in de zin van de artikelen 110 tot en met 116 van het Verdrag.

48. Vanuit het eerste gezichtspunt werd in dit arrest verklaard dat hoewel het gemeenschappelijk douanetarief, dat voor de Gemeenschap in haar oorspronkelijke samenstelling werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 950/68 [15], niet met zoveel woorden voorziet in de opheffing of gelijktrekking van andere heffingen dan douanerechten in eigenlijke zin, uit haar doelstelling toch blijkt dat zij voor de Lid-Staten het verbod inhoudt, door middel van belastingen die bovenop deze rechten komen, wijziging te brengen in het beschermingspeil, neergelegd in het gemeenschappelijk douanetarief.

49. Vanuit het gezichtspunt van de gemeenschappelijke handelspolitiek, verklaarde het Hof in hetzelfde arrest, dat heffingen van gelijke werking als douanerechten daarmee onverenigbaar kunnen zijn, aangezien de gemeenschappelijke handelspolitiek ingevolge artikel 113, lid 1, van het Verdrag is gegrond op eenvormige beginselen (met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek en handelspolitieke beschermingsmaatregelen) en de vastlegging van deze eenvormige beginselen, evenals het gemeenschappelijk douanetarief zelf, de opheffing van de nationale fiscale en commerciële dispariteiten in het handelsverkeer met derde landen inhoudt.

15 — PB 1968, L 172, blz. 1.

50. Tot een analoge conclusie kwam het Hof in het reeds aangehaalde arrest van 30 mei 1989 (zaak 340/87, Commissie/Italië [16]), waarin het verklaarde dat „de Lid-Staten in de regel niet het recht hebben eenzijdig, bovenop de krachtens de gemeenschapsregeling verschuldigde rechten, nog binnenlandse vergoedingen te heffen, omdat die gemeenschapsregeling dan haar noodzakelijk eenvormig karakter zou verliezen". In soortgelijke bewoordingen sprak het Hof zich uit in de arresten van 16 maart 1983 (zaak 266/81, Siot [17]) en 16 maart 1983 (gevoegde zaken 267/81, 268/81 en 269/81, SPI en SAMI [18]).

51. Aan deze lijn in de rechtspraak moet naar mijn mening worden vastgehouden. De gemeenschappelijke handelspolitiek is nauw verbonden met de oprichting van een homogene douane-unie, gebaseerd op een gemeenschappelijk douanetarief dat van toepassing is op uit derde landen ingevoerde produkten. De samenhang en doelmatigheid van een dergelijk uniform stelsel verbieden de Lid-Staten de invoer van die produkten te onderwerpen aan hetzij eenzijdig door een Lid-Staat ingestelde kwantitatieve beperkingen [19], hetzij eenzijdig opgelegde nationale invoer-

16 — Zie punt 26.

17 — Jurispr. 1983, blz. 731.

18 — Jurispr. 1983, blz. 801.

19 — Aldus werd uitdrukkelijk bepaald in verordening (EEG) nr. 288/82 van de Raad van 5 februari 1982 inzake de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB 1982, L 35, blz. 1), die gold ten tijde van de feiten die in die arresten aan de orde waren; evenwel stond deze verordening bepaalde nationale vrijwaringsmaatregelen en beperkingen toe onder soortgelijke voorwaarden als in het intracommunautaire verkeer golden.

heffingen, waarmee de heffingen van gelijke werking kunnen worden gelijkgesteld. [20]

52. Elke andere oplossing zou de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief op losse schroeven zetten, omdat de Lid-Staten dan gemakkelijk het peil van de uit de toepassing van dat douanetarief voortvloeiende lasten kunnen wijzigen door indirect daarenboven de betaling van andere heffingen met een zelfde effect te eisen. De bijkomende inning van met invoerrechten vergelijkbare heffingen of rechten — met hetzelfde fiscale effect — die door elke Lid-Staat eenzijdig worden opgelegd bij invoer van produkten uit derde landen, zou in de praktijk de eenvormigheid van het gemeenschappelijke douanestelsel ondermijnen.

53. Deze overwegingen kunnen uiteraard niet ongedifferentieerd voor om het even welke binnenlandse belasting gelden. Zij krijgen juist hun volle betekenis wanneer zij van toepassing zijn op douaneverrichtingen voor goederen uit derde landen, die worden belast met heffingen met hetzelfde effect als douanerechten op ingevoerde produkten.

54. Deze precisering is nodig om elke twijfel weg te nemen die ons zou kunnen bekruipen bij lezing van het arrest van 13 juli 1994 in de zaak Oto [21], waarin het Hof met betrekking tot een binnenlandse belasting verklaart:

„Ook is het vaste rechtspraak, dat artikel 95 van het Verdrag alleen van toepassing is op uit andere Lid-Staten afkomstige produkten en, in voorkomend geval, op produkten welke van oorsprong zijn uit derde landen en zich in de Lid-Staten in het vrije verkeer bevinden. Daaruit volgt, dat die bepaling niet van toepassing is op rechtstreeks uit derde landen ingevoerde produkten (arrest Simba, reeds aangehaald, r. o. 14). [22]

(...)

Aangaande de eventuele toepassing van artikel 113 van het Verdrag zij enerzijds opgemerkt, dat het Verdrag, wat de binnenlandse belastingen betreft, met betrekking tot het handelsverkeer met derde landen niet een soortgelijke bepaling bevat als artikel 95, zulks onverminderd eventueel bestaande regelingen tussen de Gemeenschap en het land van oorsprong van een bepaald produkt

20 — Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1) definieert „rechten bij invoer" uitdrukkelijk als de eigenlijke douanerechten èn de heffingen van gelijke werking die bij de invoer van goederen van toepassing zijn.

21 — Zaak C-130/92, Jurispr. 1994, blz. I-3281, r. o. 18 en 20.

22 — Arrest van 9 juni 1992, gevoegde zaken C-228/90 tot en met C-234/90, C-339/90 en C-353/90, Simba, Jurispr. 1992, blz. I-3713.

(arrest van 10 oktober 1978, zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787, r. o. 24), en anderzijds, dat artikel 113 de Gemeenschap weliswaar de bevoegdheid geeft om alle passende maatregelen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek te treffen, doch dat deze bepaling als zodanig geen voldoende nauwkeurige juridische maatstaf bevat waaraan de litigieuze nationale rechtsorden kunnen worden getoetst (arrest van 16 maart 1983, zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983, blz. 731, r. o. 29)."

55. Opgemerkt zij, dat de binnenlandse belasting waarom het in het arrest Oto ging, een nationale verbruiksbelasting was, die deel uitmaakte van het Italiaanse algemene stelsel van binnenlandse belastingen en geheven werd volgens een objectief, onafhankelijk van de oorsprong van het betrokken produkt toegepast criterium, en daardoor niet rechtstreeks en uitsluitend de importen trof. Zulke belastingen kunnen niet worden aangemerkt als heffingen van gelijke werking als invoerrechten en in zoverre kunnen de overwegingen van het Hof betreffende deze belastingen niet worden uitgebreid tot deze heffingen: in het eerste geval is artikel 95 EG-Verdrag de toetssteen (in de context van titel V, gemeenschappelijke regels betreffende de mededinging, de belastingen en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen), terwijl in het tweede geval het verbod van heffingen van gelijke werking voortvloeit uit de toepassing van artikel 113 (gemeenschappelijke handelspolitiek), juncto artikel 9 (invoering van het gemeenschappelijk douane-tarief).

56. Gelet op een en ander, moet bij de beantwoording van de laatste vraag van de verwijzende rechter meer in het algemeen ervan worden uitgegaan, dat het beginsel van de uniformiteit van de gemeenschappelijke handels- en douanepolitiek moet worden gehandhaafd, waarbij wordt uitgesloten dat iedere Lid-Staat eenzijdig heffingen van gelijke werking als douanerechten kan verlangen in zijn handelsverkeer met derde landen.

57. Anders dan in de casus van het reeds aangehaalde arrest Diamantarbeiders [23] levert het tijdstip van de feiten in onderhavige zaak geen problemen op in verband met de exceptionele handhaving van nationale heffingen van gelijke werking als invoerrechten die vóór de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief gegolden. In casu is het duidelijk, dat de litigieuze bepalingen eerst na 1 juli 1968, de datum waarop het gemeenschappelijk douanetarief in werking trad, zijn uitgevaardigd. De door de verwijzende rechter in zijn tweede vraag genoemde toepasselijke ministeriële besluiten dateren van 20 juli 1971 en 30 januari 1979.

58. Ten slotte dien ik nog enkele aanvullende kanttekeningen te plaatsen bij de draagwijdte

23 — Zie punt 46.

van het verbod van dergelijke maatregelen met betrekking tot het extracommunautaire handelsverkeer. Zoals het Hof reeds heeft verklaard in het arrest van 28 juni 1978 (zaak 70/77, Simmenthal) [24], heeft dit verbod niet hetzelfde onvoorwaardelijke en absolute karakter als het verbod betreffende het intracommunautaire handelsverkeer, aangezien de gemeenschapsautoriteiten uitzonderingen en afwijkingen kunnen toestaan of vaststellen, om gelijke voorwaarden voor de invoer van produkten uit derde landen te verzekeren, wat uiteindelijk het doel is van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

59. In de onderhavige zaak blijkt niet — noch de Italiaanse regering, noch de Commissie hebben daarop gezinspeeld — dat de gemeenschapsautoriteiten bijzondere bepalingen hebben vastgesteld met het oog op de eenvormigheid van de gemeenschappelijke handelspolitiek, die genoemde regering toestaan voor het extracommunautaire handelsverkeer heffingen van gelijke werking als invoerrechten in te voeren of te handhaven als door de verwijzende rechter in diens tweede vraag bedoeld.

60. Daarom moet de uitspraak van het Hof in het arrest van 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië), waarin het bepaalde Italiaanse heffingen (welke benaming men daaraan ook wil geven en gelet op het feit dat de Italiaanse regering het fiscale karakter daarvan dat zij eerder had erkend, thans ontkent), die werden geheven als tegenprestatie voor de kosten van douanediensten die in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer aan meer ondernemingen tegelijk werden verleend, als heffingen van gelijke werking als douanerechten heeft aangemerkt, in dezelfde mate gelden voor het extracommunautaire handelsverkeer.

61. Met andere woorden, de in dat arrest aan de orde zijnde heffingen, die de marktdeelnemers op onevenredige wijze belastten met kosten die niet correspondeerden met de feitelijk verrichte diensten in verband met de vervulling van de douaneformaliteiten voor bepaalde goederen, waren onmiskenbaar heffingen van gelijke werking als douanerechten en zonder twijfel onverenigbaar met het gemeenschapsrecht. En deze conclusie kon dus zowel op de intracommunautaire als op de extracommunautaire invoer worden toegepast, waar een overeenkomst of bijzondere bepalingen voor bepaalde soorten produkten of voor bepaalde derde landen waarvoor klaarblijkelijk een bijzondere regeling geldt, ontbreken.

24 — Jurispr. 1978, blz. 1453.

Conclusie

Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de door de giudice conciliatore di Milano gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De werkingssfeer van richtlijn 83/643/EEG van de Raad van 1 december 1983 ter vereenvoudiging van de fysieke controle en de administratieve formaliteiten bij het goederenvervoer tussen Lid-Staten beperkt zich tot het intracommunautaire handelsverkeer en strekt zich niet uit tot extracommunautaire handelstransacties die elke Lid-Staat met derde landen aangaat.

2) Onverminderd de overeenkomsten of bijzondere regelingen die betrekking hebben op bepaalde soorten produkten of bepaalde derde landen, gelden de overwegingen van het arrest van het Hof van 21 maart 1991 (zaak C-209/89, Commissie/Italië) betreffende de in dat arrest onderzochte heffingen van gelijke werking als douanerechten eveneens voor de handel met derde landen."