CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN
van 26 september 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de zomer van 1983 verrichtte de douanecontroledienst van het Oberfinanzbezirk Frankfurt-am-Main in het bedrijf Meico-Fell een controle met betrekking tot de verschuldigde douanerechten over tussen 1 juli 1980 en 10 juni 1983 ingevoerde goederen. Daarbij werd vastgesteld dat Meico-Fell ongelooide wasbeervellen voor bewerking naar een firma in Canada had verzonden en deze vellen na bewerking weer in de Gemeenschap had ingevoerd, waarbij ze werden aangegeven als ongelooide vellen van andere dieren die waren vrijgesteld van invoerrechten. Als gevolg van deze verkeerde aangifte werden douanerechten tot een totaal bedrag van 2 764,85 DM te weinig voldaan. Deze douanerechten werden door het Hauptzollamt Darmstadt bij navorderingsbeschikking van 24 mei 1984 opgeëist.

Nadat haar bezwaarschrift tegen deze beschikking zonder gevolg was gebleven, stelde Meico-Fell daartegen een beroep in, waarover de verwijzende rechter te oordelen heeft.

2. Tot staving van haar beroep voert Meico-Fell in wezen aan dat de litigieuze douanerechten verjaard zijn. Immers, ingevolge van artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1697/79 [1] kan een procedure tot navordering van niet-geheven douanerechten

„niet meer worden ingeleid na een termijn van drie jaar vanaf de dag waarop het oorspronkelijk van de belastingschuldige opgeeiste bedrag is geboekt, of, indien geen boeking heeft plaatsgevonden, vanaf de dag waarop de douaneschuld ter zake van het betrokken goed is ontstaan".

De partijen in het bodemgeschil en de verwijzende rechter zijn het erover eens dat deze termijn van drie jaar is verstreken, zodat navordering enkel nog mogelijk is op grond van artikel 3 van genoemde verordening, dat luidt als volgt:

„Wanneer de bevoegde autoriteiten constateren dat zij ingevolge een strafrechtelijk vervolgbare handeling niet in staat waren het juiste bedrag van de wettelijk verschuldigde rechten bij invoer of bij uitvoer ter zake van het betrokken goed vast te stellen, is de in artikel 2 vastgestelde termijn niet van toepassing.

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Verordening van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide, PB 1979, L 197, blz. 1.

In dat geval geschiedt de navordering door de bevoegde autoriteiten overeenkomstig de op dit gebied in de Lid-Staten geldende bepalingen."

3. De mogelijkheid van navordering hangt dus af van het antwoord op de vraag of de door Meico-Fell begane onregelmatigheid in verband met haar aangifte kan worden beschouwd als een „strafrechtelijk vervolgbare handeling" in de zin van artikel 3 van de verordening. De verwijzende rechter lijkt ervan uit te gaan dat de door Meico-Fell ingediende verkeerde aangifte geen inbreuk oplevert van een regel die behoort tot het (Duitse) formele strafrecht, doch enkel een (met een administratieve boete bedreigde) overtreding („Ordnungswidrigkeit"). Het Hauptzollamt Darmstadt, verweerder in het bodemgeschil, is van mening dat ook dergelijke overtreding moet worden aanzien als een strafrechtelijk vervolgbare handeling in de zin van artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1697/79. Zou dit het geval zijn, dan zou op grond van artikel 3, lid 2 van deze verordening de door het Duitse recht op dergelijke overtreding gestelde verjaringstermijn van toepassing zijn. Meer bepaald zou dan § 169 van de *Abgabenordnung* van toepassing zijn, waarin een verjaringstermijn van vijf jaar is voorgeschreven.

Om dit probleem te kunnen beslechten heeft de verwijzende rechter het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Moet artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide (PB 1979, L 197, blz. 1), aldus worden uitgelegd, dat onder ‚strafrechtelijk vervolgbare handelingen' alleen die handelingen zijn te verstaan die formeel onder het nationale strafrecht vallen, of zijn als zodanig te beschouwen alle overtredingen van bepalingen van het belastingrecht, waarvoor een langere verjaringstermijn geldt ?"

4. Een analyse van de doelstellingen en de inhoud van verordening (EEG) nr. 1697/79 kan bijdragen tot een beter begrip van de in deze zaak aan de orde staande rechtsvragen. Deze verordening geeft aan in welke gevallen douanerechten van de belastingschuldige kunnen worden nagevorderd wanneer de bevoegde douaneautoriteiten constateren dat de oorspronkelijke heffing onjuist of onvolledig was. Daarbij wordt een tweevoudige doelstelling nagestreefd: enerzijds het verzekeren van de uniforme gelding en toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief middels de uitvaardiging van uniforme regels inzake de navordering van douanerechten; anderzijds de vrijwaring van het rechtszekerheidsbeginsel en/of de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen door deze navordering aan een aantal beperkingen te onderwerpen.

In beginsel zijn de douaneautoriteiten verplicht een procedure tot navordering in te leiden wanneer zij constateren dat de wettelijk verschuldigde rechten niet of niet volledig van de belastingschuldige werden opgeëist. [2] Deze principiële verplichting wordt door de verordening in twee opzichten gemoduleerd. Ten eerste wordt de navorde-

2 — Zie artikel 2, eerste lid, eerste alinea van de verordening.

ring facultatief of zelfs onmogelijk wanneer de oorspronkelijke onjuiste of onvolledige heffing toe te schrijven is aan de douaneautoriteiten. [3] Ten tweede houdt de verordening er rekening mee, in de gevallen waarin navordering verplicht of mogelijk is, dat zulke navordering „in zekere mate afbreuk doet aan de zekerheid die de belastingschuldige mag verwachten van administratieve besluiten die geldelijke gevolgen hebben" (tweede overwegende van de aanhef van de verordening). Daarom wordt in artikel 2 van de verordening een verjaringstermijn van drie jaar ingesteld bij het verstrijken waarvan de oorspronkelijke vereffening van de rechten als definitief moet worden beschouwd. Op deze regel kan evenwel geen beroep worden gedaan wanneer de onjuiste of onvolledige heffing voortvloeit uit een „strafrechtelijk vervolgbare handeling" van de belastingschuldige. In zulk geval geschiedt de navordering „overeenkomstig de op dit gebied in de Lid-Staten geldende bepalingen" (zie het hiervoor aangehaalde artikel 3 van de verordening) — met andere woorden komt de (bij hypothese langere) verjaringstermijn die in het nationale recht ten aanzien van de betrokken handeling is voorzien, in de plaats van de gemeenrechtelijke (of beter: gemeenschapsrechtelijke) termijn van drie jaar.

5. Enkel de Commissie en Meico-Fell hebben bij het Hof opmerkingen ingediend. Zij zijn het er over eens dat artikel 3, eerste alinea van verordening (EEG) nr. 1697/79 op impliciete doch zekere wijze naar het nationale recht verwijst. Uit de bewoording van artikel 3 blijkt inderdaad dat de tweede alinea van het artikel weliswaar een uitdrukkelijke verwijzing naar het nationale recht inhoudt voor wat betreft de modaliteiten van navordering met inbegrip van de toepasselijke verjaringstermijn (nl. wanneer de onregelmatigheid van de aangifte het gevolg was van een „strafrechtelijk vervolgbare handeling"), maar dat voor wat betreft de omschrijving van dit in de eerste alinea voorkomend begrip er ten hoogste een impliciete verwijzing naar het nationale recht voorligt.

De Commissie en Meico-Fell verschillen van mening met betrekking tot de draagwijdte van laatstgenoemde verwijzing naar het nationale recht: dient de betekenis van de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling" te worden vastgesteld door gemeenschapsrechtelijke (en dus uniforme) criteria op het nationale recht toe te passen (zoals de Commissie meent) of gaat het om een van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillend begrip, waarvan de betekenis enkel en uitsluitend aan de hand van het toepasselijke nationale recht is te achterhalen (zoals Meico-Fell staande houdt) ? Mijns inziens moet, met het oog op de vrijwaring van de uniforme gelding van het gemeenschapsrecht en van de gelijke behandeling van de belastingschuldigen, dat is één van de doelstellingen van verordening (EEG) nr. 1697/79 (hiervoor, nr. 4), de voorkeur worden gegeven aan de opvatting van de Commissie. Die opvatting vindt ook steun in de rechtspraak van het Hof, volgens dewelke de termen van een gemeenschapsrechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte *niet uitdrukkelijk* naar het recht van de Lid-Staten verwijst, in de gehele Gemeenschap autonoom en op eenvormige wijze moeten worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en met het doel van de betrokken regeling. [4] Met andere woorden, of er sprake is van een „strafrechtelijk vervolgbare handeling" zal moeten worden uitgemaakt door de nationale rechter op grond van het toepasselijke nationale recht *maar* met toepassing van uniforme, door het Hof van Justitie gegeven interpretatierichtsnoeren.

3 — Zie artikel 5 van de verordening.

4 — Zie het arrest van 18 januari 1984, zaak 327/82, Ekro/Produktschap voor Vee en Vlees, Jurispr. 1984, blz. 107, r. o. 11.

6. In de aan het Hof voorgelegde opmerkingen worden twee mogelijke richtsnoeren naar voren geschoven: een *eng* (door Meico-Fell voorgestaan) criterium, volgens hetwelk de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling" enkel zou verwijzen naar het nationale strafrecht in formele zin en een *ruim* (door de Commissie verdedigd) criterium volgens hetwelk de bewuste uitdrukking eveneens zou kunnen slaan op handelingen waarop de Lid-Staten niet-strafrechtelijke sancties (zoals b. v. administratieve boetes) hebben gesteld.

Het door Meico-Fell voorgestelde enge interpretatiecriterium biedt het voordeel eenvoudig toepasbaar te zijn, maar het heeft geen communautaire inhoud en leidt tot de weinig bevredigende situatie dat de navordering van douanerechten naar aanleiding van één en hetzelfde feit aan de gemeenrechtelijke dan wel de „langere" verjaringstermijn zal zijn onderworpen naar gelang een Lid-Staat de (al bij al arbitraire) keuze heeft gemaakt om dat feit strafrechtelijk dan wel administratiefrechtelijk te beteugelen. De uniforme gelding van het gemeenschappelijk douanetarief en de gelijke behandeling van de belastingschuldigen zouden aldus slechts in beperkte mate worden verzekerd.

7. Het is precies met het oog op een eenvormige toepassing en interpretatie van artikel 3, dat de Commissie voorstelt de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling" derwijze te interpreteren dat de — bij hypothese langere — verjaringstermijn van het nationale recht toepassing vindt telkens wanneer de belastingschuldige te kwader trouw is geweest, dat wil zeggen telkens wanneer de onjuiste of onvolledige heffing te wijten is aan zijn schuldige nalatigheid, of zelfs: telkens wanneer de belastingschuldige had moeten beseffen dat zijn gedrag wederrechtelijk was en/of aanleiding gaf tot een onvoldoende inning van douanerechten. „Strafrechtelijk vervolgbare handelingen" zouden dan ook overtredingen omvatten van de regels betreffende de douaneaangiften, ten minste wanneer het om regels gaat die de zorgvuldigheidsplicht van de belastingplichtige concretiseren.

Dit criterium moge dan wel beter geschikt lijken om de uniforme gelding van het gemeenschapsrecht en de gelijkheid van de belastingplichtigen in de Lid-Staten te verzekeren, het heeft ook een aantal nadelen. Ten eerste is het een vaag criterium, dat door de nationale rechters in het kader van hun eigen rechtsorde zal moeten worden toegepast en uiteindelijk dus ook tot van Lid-Staat tot Lid-Staat verschillende resultaten zal leiden, en dat ingevolge die vaagheid niet goed in overeenstemming te brengen is met het (aan verordening (EEG) nr. 1697/79 mede ten grondslag liggende) rechtszekerheidsbeginsel. Ten tweede, en vooral, lijkt dit criterium mij moeilijk verenigbaar te zijn met het stelsel van verordening (EEG) nr. 1697/79. De verordening laat er namelijk geen twijfel over bestaan dat de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven driejarige verjaringstermijn in beginsel *eveneens* van toepassing is wanneer de onvolledige of onjuiste heffing het gevolg is van het onzorgvuldig optreden van de belastingschuldige; slechts bij uitzondering, namelijk wanneer strafrechtelijk vervolgbare handelingen voorliggen, zal de door het nationale recht voorgeschreven en bij hypothese langere termijn toepassing vinden. Het door de Commissie voorgestelde criterium zou echter tot gevolg hebben dat de langere termijn toepassing vindt telkens wanneer de onvolledige of onjuiste heffing het gevolg is van een door het nationale recht gesanctioneerde schuldige nalatigheid van de belastingschuldige, ongeacht de aard en de zwaarte van de sanctie die op zulke nalatigheid is gesteld. Ik geloof niet, dat zulks in

overeenstemming is met het stelsel van de verordening.

8. Het voorgaande brengt mij tot de vaststelling dat het door Meico-Fell voorgestelde criterium tot een te enge en het door de Commissie voorgestelde criterium tot een te ruime interpretatie leidt van het begrip „strafrechtelijk vervolgbare handeling". Het komt er dus op aan een „intermediair" criterium te vinden waarmee de eisen van de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht en de gelijkheid van de belastingschuldigen enerzijds en van het rechtszekerheidsbeginsel en de bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen anderzijds op aanvaardbare wijze kunnen worden verzoend.

Uitgangspunt bij het zoeken naar een dergelijk criterium dient natuurlijk de manier te zijn waarop de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling" in de verschillende taalversies wordt weergegeven. Daarbij valt op dat sommige versies en met name de Deense, Duitse, Engelse en Nederlandse teksten, die het hebben over respectievelijk „en handeling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning", „Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind", „an act that could give rise to criminal court proceedings" en „strafrechtelijk vervolgbare handelingen", enger klinken (en m. a. w. naar het formele strafrecht lijken te verwijzen) dan de Franse, Italiaanse, Spaanse, Portugese en Griekse versies (resp. „acte passible de poursuites judiciaires répressives", „atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva", „un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo", „um acto passivel de procedimento judicial repressivo" en „στη συνέχεια πράξεως γιά την οποία έχει επιληφθεί η δικαστική αρχή"). De ruimere woordkeuze in de Franse, Italiaanse, Spaanse, Portugese en Griekse versies suggereert dat het veeleer gaat om handelingen waarop een sanctie is gesteld die, ook al dient zij te worden opgelegd door een rechter (niet noodzakelijk een strafrechter) een afschrikkend of repressief karakter heeft. Opvallend is overigens dat in andere communautaire teksten waarin uitdrukkingen als „strafrechtelijk vervolgbare handelingen" (of gelijksoortige uitdrukkingen) worden gebruikt, in de Franse, Italiaanse, Spaanse en Portugese versies wél een meer „formeel strafrechtelijke" woordkeuze wordt aangewend [5], hetgeen er mijns inziens een eerste aanduiding van is dat aan het begrip „strafrechtelijk vervolgbare handeling" in de thans voorliggende verordening niet een formele maar wel een inhoudelijke betekenis moet worden gegeven die meer bepaald verwijst naar het afschrikkend en repressief karakter van de door een Lid-Staat gekozen sanctie.

9. Steun voor deze opvatting kan echter eveneens worden gevonden in een andere europeesrechtelijke bepaling, met name artikel 6, EVRM, die net als een bepaling van gemeenschapsrecht bestemd is om op een zo uniform mogelijke manier in verschillende staten te worden geïnterpreteerd en toegepast. In dit verband hoef ik nauwelijks te

5 — Een drietal voorbeelden kunnen hier volstaan. In verordening (EEG) nr. 2144/87 van de Raad van 13 juli 1987 inzake de douaneschuld (PB, L 201, blz. 15) beantwoordt aan de uitdrukking „strafvervolging" in artikel 2, lid 2, respectievelijk „poursuites pénales", „azioni penali", „diligencias penales" en „procedimentos penais". In richtlijn 89/592/EEG van de Raad van 13 november 1989 tot coördinatie van de voorschriften inzake transacties van ingewijden (PB 1989, L 334, blz. 30) beantwoordt aan de uitdrukking „strafrechtelijke procedures" in artikel 10, lid 3 respectievelijk „poursuites judiciaires à caractère pénal", „procedimenti giudiziari di carattere penale", „procedimientos judiciales de indole penal" en „processos judiciais de carácter penal". In richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering (PB L 185, blz. 77) beantwoordt aan de uitdrukking „strafrechtelijke procedure" in artikel 2, lid 1, respectievelijk „procédure pénale", „procedimiento penale", „procedimiento penal" en „processo penal".

vermelden dat het Hof de EVRM-conforme interpretatie van gemeenschapsrechtelijke bepalingen als richtsnoer erkent. [6]

In artikel 6, lid 1, EVRM, diende de uitdrukking „strafvervolging" (in de Engelse tekst van het Verdrag: „criminal charge" en in de Franse tekst: „accusation en matière pénale") en in artikel 6, leden 2 en 3, de uitdrukking „iemand die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd" (in de Engelse tekst: „everyone charged with a criminal offence" en in de Franse tekst: „toute personne accusée d'une infraction") door het Europese Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) te worden geïnterpreteerd in verband met wetsovertredingen die in het nationale recht niet langs strafrechtelijke maar langs administratieve weg worden beteugeld. Welnu, in zijn arrest van 1976 in de zaak *Engel* [7] heeft het EHRM uitgemaakt dat het begrip „strafvervolging" een autonome betekenis heeft in het stelsel van het Verdrag, zodat de in het nationale recht geldende kwalificaties wel indicatief maar niet doorslaggevend zijn. Om te bepalen of een bepaalde sanctie die door het nationale recht wordt ingesteld een strafrechtelijk karakter heeft, maakt het EHRM een inhoudelijke analyse van de sanctie.

Zo werd in het arrest *Öztürk* van 1984 [8] beslist dat een verkeersovertreding die door de Duitse overheid met een administratieve boete werd bedreigd („Ordnungswidrigkeit"), dat is een overtreding van dezelfde soort als welke ook hier aan de orde is, te beschouwen is als een „strafbaar feit" in de zin van artikel 6, leden 2 en 3 van het Verdrag. Daarbij hechtte het EHRM slechts een beperkt belang aan de omstandigheid dat dergelijke overtreding in het nationale recht „gedepenaliseerd", dat wil zeggen aan het strafrecht onttrokken was. Belangrijker was de omstandigheid: i) dat het voorschrift op de overtreding waarvan de administratieve boete gesteld was, een algemeen geldend voorschrift was (m. n. van toepassing op alle burgers in hun hoedanigheid van weggebruikers) en ii) dat de op de betrokken overtreding gestelde sanctie punitief en afschrikkend van aard was. [9] In de arresten *Engel* en *Lutz* werd verder duidelijk gemaakt dat er eveneens sprake zal zijn van een „strafvervolging" respectievelijk een „strafbaar feit" wanneer de op een gegeven feit gestelde straf dermate „ernstig" is dat zij moet worden beschouwd als behorende tot de „sfeer" van het strafrecht. [10]

De in artikel 6 van het EVRM vervatte garanties zullen al bij al dus van toepassing zijn *ofwel* wanneer een handeling door de nationale overheid wordt beteugeld met een sanctie die behoort tot het strafrecht in formele zin, *ofwel* wanneer het gaat om een algemeen geldende regel waarop sancties van afschrikkende en punitieve aard („deterrent and punitive", „préventif et répressif") worden gesteld, *ofwel* wanneer de op een gegeven feit gestelde straf gelet op de graad van

6 — Vergelijk in dit verband het arrest van 28 oktober 1975, zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219, waarin erop werd gewezen dat de in een communautairrechtelijke tekst vervatte beperkingen op de bevoegdheden van de Lid-Staten op het gebied van de vreemdelingenpolitie geacht konden worden in overeenstemming te zijn met het EVRM.

7 — Europees Hof voor de rechten van de mens, zaak Engel en anderen, arrest van 8 juni 1976/23 november 1976, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, reeks A, deel 22, in het bijzonder paragrafen 80 en 81.

8 — Arrest van 21 februari 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, reeks A, deel 73, in het bijzonder de paragrafen 49-54, bevestigd door het arrest Lutz van 25 augustus 1987, *ibidem*, reeks A, deel 123, in het bijzonder de paragrafen 50-55.

9 — Zie paragrafen 52 en 53 van het arrest.

10 — Zie paragrafen 82 en 85 van het arrest Engel, zoals naderhand verduidelijkt in de arresten Öztürk (paragraaf 54) en Lutz (paragrafen 54 en 55).

strengheid („degree of severity", „degré de gravité") moet worden geacht tot de „strafrechtelijke" sfeer („the ‚criminal' sphere", „la matière ‚pénale' ") te behoren.

10. Het komt mij voor dat de criteria die door het EHRM worden gebruikt bij de interpretatie van de uitdrukkingen „strafvervolging" en „strafbaar feit" in de zin van artikel 6 EVRM, ook in voorliggende zaak bruikbaar zijn voor de interpretatie van de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling". Dit klemt des te meer omdat ook in de rechtspraak van uw Hof, wanneer het erop aankomt nationale sancties op hun overeenstemming met het gemeenschapsrecht te beoordelen, gebruik wordt gemaakt van uniforme criteria die niet berusten op de formele kwalificatie van de sanctie naar nationaal recht maar gericht zijn op de inhoud van die sancties. Meer bepaald vereist uw rechtspraak dat sancties die de nationale wetgever stelt op de overtreding van het gemeenschapsrecht „doeltreffend, proportioneel en afschrikkend" zouden zijn. [11] Overigens ook wanneer het gemeenschapsrecht zelf sancties voorziet, zoals bij voorbeeld in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 17 [12] (waarvan in lid 4 wordt gezegd dat zij geen strafrechtelijk karakter hebben) maakt de gemeenschapswetgever gebruik van administratieve sancties die niet minder afschrikkend of repressief zijn dan formeel strafrechtelijke sancties. Daaruit blijkt nogmaals dat het niet, althans niet op de eerste plaats, aankomt op de formele kwalificatie van de sanctie maar wel op de aard en de graad van strengheid ervan.

11 — Zie bij voorbeeld het arrest van 10 juli 1991, zaak C-326/88, Hansen & Søn, Jurispr. 1990, blz. I-2911.

12 — Verordening van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, nr. 13, blz. 204).

Wat betekent dit concreet voor de thans voorliggende zaak ? Het komt mij voor dat de verwijzende rechter zal kunnen besluiten dat er sprake is van een „strafrechtelijk vervolgbare handeling" ten eerste, wanneer het gaat om een handeling die door het toepasselijke nationale recht wordt bedreigd met een formeel strafrechtelijke sanctie; en ten tweede, wanneer het gaat om een handeling die inbreuk maakt op een voorschrift met algemene gelding en die door het toepasselijke nationale recht wordt bedreigd met een sanctie die dermate afschrikkend en punitief (of repressief) van aard is en/of gekenmerkt is door een zodanige graad van strengheid dat zij met een formeel strafrechtelijke sanctie moet worden gelijkgesteld.

11. Tegen mijn voorstel om bij de interpretatie van de uitdrukking „strafrechtelijk vervolgbare handeling" in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1697/79 rekening te houden met de interpretatie die door het EHRM wordt gegeven aan de uitdrukkingen „strafvervolging" en „strafbaar feit" in artikel 6 EVRM, zou men kunnen aanvoeren dat het er in laatstgenoemd artikel om gaat, ten voordele van de justitiabelen, een recht op een eerlijke en openbare berechting te garanderen (zelfs in de loop van een administratieve procedure die uiteindelijk echter uitmondt in een gerechtelijke procedure) terwijl het er in artikel 3 van de onderzochte verordening om gaat een langere verjaringstermijn, ten nadele van de justitiabelen, in te stellen. Dit lijkt mij evenwel geen reden te zijn om voor beide gevallen een andere interpretatiemethode aan te houden. Ten slotte gaat het er in beide gevallen om, aan de justitiabelen een adequate rechtsbescherming te garanderen. Dit is ook het geval voor een bepaling die in een verjaringstermijn voorziet. Dat daarbij, om de duur van de verjaringstermijn te bepalen, re-

kening wordt gehouden met de ernst van het delict en dus de aard en zwaarte van de sanctie, ongeacht de formele kwalificatie daarvan naar nationaal recht, heeft evenzeer te maken met adequate rechtsbescherming en meer bepaald met de noodzaak daders van overtredingen van eenzelfde zwaarte gelijk te behandelen, en daders van overtredingen van een verschillende zwaarte verschillend te behandelen.

Besluit

12. Om de voorgaande redenen stel ik voor de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1697/79 van de Raad van 24 juli 1979 inzake navordering van de rechten bij invoer of bij uitvoer die niet van de belastingschuldige zijn opgeëist voor goederen welke zijn aangegeven voor een douaneregeling waaruit de verplichting tot betaling van dergelijke rechten voortvloeide moet aldus worden uitgelegd, dat onder de uitdrukking ‚strafrechtelijk vervolgbare handeling' is te verstaan: i) handelingen die door het toepasselijke recht worden bedreigd met een formeel strafrechtelijke sanctie; ii) handelingen die inbreuk maken op regels met algemene gelding en waarop een sanctie is gesteld die dermate afschrikkend en punitief of repressief van aard is en/of gekenmerkt wordt door een zodanige graad van strengheid dat zij met een formeel strafrechtelijke sanctie moet worden gelijkgesteld."