CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 25 JANUARI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige prejudiciële zaak gaat het om de uitlegging van het begrip „dag van invoer" als bedoeld in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13 juni 1967 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen (PB van 1967, blz. 2269), welk begrip bepalend is voor het bedrag van de invoerheffing.

Verzoekster in het hoofdgeding importeerde in het voorjaar van 1975 maïs en maïspellets uit de Verenigde Staten in Nederland. Zij charterde daartoe een schip en gaf de kapitein opdracht uiterlijk op 14 februari 1975 om 6 uur 's ochtends uit New Orleans te vertrekken. Hiermee wilde zij zeker stellen dat de maïs uiterlijk op 28 februari 1975, dus op een tijdstip waarop nog een lager heffingspercentage gold dan op 1 maart 1975, in Rotterdam zou worden ingevoerd. Daardoor kon de laadcapaciteit van het schip niet ten volle worden benut, zodat verzoekster de rederij 30 000 gulden wegens foutvracht moest betalen.

Tijdens het vervoer en bij de aankomst van de goederen in Rotterdam deden zich echter verschillende problemen voor, waardoor de invoer niet volgens het opgestelde tijdschema geschiedde. Reeds bij het vertrek ontstond vertraging wegens dichte mist. Voorts ontstond vertraging doordat het schip de „South West Pass", die alleen bij daglicht mag worden doorgevaren, pas tegen 17 uur naderde. In de Europoort te Rotterdam kon aan verzoeksters cargadoor, die 72 uur van tevoren van de aankomst van het schip op de hoogte was gesteld, alleen boei 3 worden toegewezen. Daar lag nog een ander schip, dat in de ochtend van 28 februari 1975 zou vertrekken, doch dat vertrek werd herhaaldelijk wegens machinestoring uitgesteld. Daardoor moest het door verzoekster gecharterde schip buiten de havenpieren voor anker gaan en kon het op 28 februari eerst na 21.15 uur de haven binnenvaren, waar het op 1 maart om 01.15 uur volledig aan boei 3 werd afgemeerd.

Wat de invoerformaliteiten betreft, had een graanfactor/expediteursbedrijf, dat voor verzoekster de douaneformaliteiten zou afwikkelen, al op 27 februari 1975 de invoerformulieren afgegeven en op 28 februari 1975 de aangifte ten invoer bij de douane ingediend, welke aangifte op diezelfde datum werd afgestempeld. Voorts kwam op 28 februari, toen het schip de haven binnenvoer, om 23.30 uur een douaneambtenaar aan boord. Deze heeft nog op 28 februari de generale verklaring aanvaard door daarop te vermelden „Gezien voor inklaring", waardoor de goederen volgens Nederlands recht onder een douanestelsel worden gebracht, hetgeen echter niet impliceert dat de goederen dan ook onder controle van de douane zijn gekomen.

Bij de toezending van de invoerformulieren aan het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, verweerder in het hoofdgeding, gaf de douane evenwel te kennen dat 1 maart 1975 als dag van invoer gold. Daar ook het Hoofdprodukt-

1 — Vertaald uit het Duits.

schap van mening is dat zowel volgens Nederlands recht als volgens gemeenschapsrecht 1 maart 1975 als dag van invoer moet worden aangemerkt, werd dienovereenkomstig de per 1 maart 1975 geldende hogere heffing toegepast.

Verzoekster wijst er evenwel op dat op 28 februari 1975 de aangifte ten invoer en de overige invoerdocumenten door de douane in ontvangst zijn genomen en dat op dezelfde dag een amtenaar van de douanedienst aan boord van het door haar gecharterde schip de generale verklaring heeft aanvaard, en stelt zich op het standpunt dat als dag van invoer in de zin van artikel 15 van verordening nr. 120/67 uitsluitend 28 februari 1975 kan gelden. Derhalve wendde zij zich tot het Hoofdproduktschap met het verzoek de heffing dienovereenkomstig te verlagen, en nadat dit verzoek was afgewezen, vorderde zij in rechte gedeeltelijke teruggave van de door haar betaalde heffingen.

Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelde dat voor het standpunt, dat geen andere dag dan 1 maart 1975 als dag van invoer kan worden aangemerkt, geen steun kan worden gevonden in het nationale recht. Gemeenschapsrechtelijk was het voor het College niet helemaal duidelijk, hoe in een geval als het onderhavige de dag van invoer moet worden bepaald. Bij uitspraak van 2 mei 1978 heeft het dan ook de behandeling van het geding geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing inzake de volgende vragen:

„1. Brengt een juiste uitleg van artikel 15 van verordening nr. 120/67 mee dat als ‚dag van invoer', als in lid 1 van dat artikel bedoeld, onder geen omstandigheden kan worden aangenomen een dag gelegen vóór die, waarop de betreffende produkten zijn aangebracht op een plaats die door de douanedienst, belast met het in ontvangst nemen van aangiften ten invoer en de overige invoerdocumenten, is aanvaard?

2. Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, brengt een juiste uitleg van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 120/67 dan mee dat als dag van invoer geldt of kan gelden de datum waarop voor per schip aangevoerde produkten zowel door de douane een generale verklaring is afgegeven, waardoor die produkten tot binnengekomen douanegoederen zijn aangemerkt, alsook door de douane de aangiften ten invoer in ontvangst zijn genomen evenals de overige invoerdocumenten, zulks in een situatie waarin die produkten uitsluitend en alleen niet zijn aangebracht op de in vraag 1 genoemde plaats, omdat die plaats door externe, niet aan de importeur en de zijnen toe te rekenen oorzaken, daartoe niet beschikbaar was?"

Ik zou hierover het volgende willen opmerken.

1. Met betrekking tot de eerste vraag moet om te beginnen aan de desbetreffende rechtspraak worden herinnerd. De vraag hoe de „dag van invoer" in de zin van artikel 15 van verordening nr. 120/67 moet worden bepaald, werd in het arrest van 15 juni 1976 (zaak 113/75, Frecassetti, Jurispr. 1976, blz. 983) aldus beslist, dat de datum waarop de douane de verklaring aanvaardt waarbij de importeur te kennen geeft de waren te willen invoeren, doorslaggevend is. Deze aanvaarding mag niet plaatsvinden voordat de waren op de door de douane voor de inklaring aangewezen plaats zijn aangekomen.

Hieruit volgt dat indien bovengenoemde verklaring wordt aanvaard vóórdat de waren op de voor inklaring aangewezen plaats zijn aangekomen, alleen laatstbe-

doeld tijdstip van betekenis is. Voorts geeft dit arrest steun aan de opvatting van de Commissie, dat het voor de heffing belangrijke begrip „dag van invoer" in nauwe samenhang met het douanerecht moet worden bepaald. Dit wordt duidelijk indien men ziet naar 's Raads richtlijn nr. 68/312 van 30 juli 1968 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot:

1. het aanbrengen bij de douane van goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen,
2. de voorlopige opslag van deze goederen (PB van 1968, L 194, blz. 13).

Artikel 2 hiervan luidt:

„1. Alle goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen . . ., zijn onderworpen aan de controle van de douane.

2. Zij moeten onmiddellijk langs de door de bevoegde nationale autoriteiten aangewezen weg aan een douanekantoor of op een andere door deze autoriteiten aangewezen en onder toezicht van de douane staande plaats worden aangebracht."

Bovendien bepaalt artikel 4 van de richtlijn dat de summiere aangifte die voor de in artikel 2 bedoelde goederen moet worden gedaan, door de beheerder van de goederen of door diens vertegenwoordiger onverwijld dient te geschieden, doch dat de bevoegde nationale autoriteiten voor het doen van deze aangifte een termijn kunnen vaststellen, die niet langer dan vierentwintig uur mag zijn, te rekenen vanaf de aankomst van de goederen aan het douanekantoor of op de plaats als bedoeld in artikel 2, lid 2.

Hieruit blijkt dat de goederen bij het vervullen van de douaneformaliteiten — en dit is van belang voor de „dag van invoer" — daadwerkelijk aanwezig moeten zijn en dat de douane in staat moet zijn ze te inspecteren en daarmee de noodzakelijke controle uit te oefenen. Het is tevens duidelijk dat men in dit opzicht volgens objectieve criteria te werk dient te gaan, zulks met het oog op de rechtszekerheid en omdat alleen op deze wijze speculatiemogelijkheden, die de importeurs anders zouden hebben, worden uitgesloten.

Weliswaar valt nog op te merken dat het gemeenschapsrecht niet geheel nauwkeurig aangeeft welk tijdstip beslissend is voor de invoer. Zoals wij reeds zagen, verlangt het gemeenschapsrecht enkel dat de waren op een door de douane aangewezen en onder toezicht van de douane staande plaats worden aangebracht. Het is duidelijk dat dit een bepaalde ruimte laat voor nationale voorschriften en administratieve praktijken. Hiermee is stellig het standpunt van de Nederlandse douane gedekt, dat bij invoer uit derde landen per schip het volledig afmeren van het schip doorslaggevend moet worden geacht. Maar ook andere objectieve criteria zijn denkbaar. Volgens de verklaringen van verzoekster worden deze in andere Lid-Staten gehanteerd om na te gaan wanneer de ingevoerde waren bij de douane aanwezig zijn, namelijk op het in het logboek te vermelden tijdstip waarop een schip het havengebied bereikt, waarbij dikwijls loodsen en douaneambtenaren aan boord worden genomen. Het is inderdaad niet uitgesloten dat daarmee reeds een voldoende effectieve douanecontrole mogelijk wordt. In ieder geval is het mij niet duidelijk waarom het bij invoer per schip voor de douanewerkzaamheden beslist aankomt op het afmeren van het schip — hetgeen overigens, zoals wij zagen, ook nog verschillend kan worden opgevat — en met name op het afmeren aan een boei, vanwaar het

schip soms helemaal niet kan worden gelost.

Meer kan mijns inziens vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt over de eerste vraag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven niet worden gezegd.

2. Dan kom ik toe aan de vraag of, zo de in te voeren goederen niet op de door de douane aangewezen plaats kunen worden aangebracht, omdat die plaats door niet aan de importeur toe te rekenen oorzaken daarvoor niet beschikbaar is, als dag van invoer kan gelden de datum waarop door de douane zowel een algemene verklaring is afgegeven, waardoor die produkten als binnengekomen douanegoederen zijn te beschouwen, als ook de aangiften ten invoer en de overige invoerdocumenten in ontvangst zijn genomen. Wij dienen derhalve te onderzoeken of omstandigheden die als overmacht of vergelijkbare factoren moeten worden beschouwd, de voor het begrip „dag van invoer" gegeven omschrijving kunnen beïnvloeden.

Om te beginnen willen wij hier aanknopen bij hetgeen wij met betrekking tot de eerste vraag hebben opgemerkt, namelijk dat het gemeenschapsrecht de nationale douane-instanties een zekere vrijheid laat ten aanzien van de vaststelling van het tijdstip van invoer. Daarbij kan stellig tot op zekere hoogte ook rekening worden gehouden met omstandigheden als in de tweede vraag bedoeld. Men zou zich dan kunnen voorstellen dat de douane, in afwijking van de normale praktijk die het definitief afmeren van het schip aan de losplaats met de bijbehorende douanecontrole vereist, het in een dergelijke situatie voldoende acht dat de waren in het douanegebied aanwezig zijn en een zekere douanecontrole mogelijk is. Men zou kunnen aannemen dat dit het geval is vanaf het moment waarop het schip met de in te voeren waren in de invoerhaven navigeert en douaneambtenaren aan boord zijn die, ook al zijn zij niet bevoegd de douanecontrole uit te voeren en kunnen zij de goederen niet in het vrije verkeer brengen, wel bevoegd zijn tot het aanvaarden van de algemene verklaring waardoor de waren als douanegoederen worden aangemerkt en onder het douanestelsel worden gebracht. Men kan toch, lijkt mij, moeilijk beweren dat het van de douane teveel is gevraagd om rekening te houden met buitengewone omstandigheden zoals zich in casu hebben voorgedaan. In feite gaat het immers — althans volgens de vraagstelling — niet om omstandigheden die betrekkelijk ver in de tijd terug liggen en ook uit dien hoofde moeilijk kunnen worden vastgesteld, nog afgezien van het feit dat de instanties van het land van invoer ook in verband met het vervallen van de waarborgsom rekening moeten houden met alle mogelijke overmachtssituaties, waarin het gevaar van misbruik evenmin volledig is uitgesloten.

Bovendien is tijdens de behandeling van de zaak duidelijk geworden dat er vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt geen aanleiding bestaat het begrip „dag van invoer" zoals dit tot nu toe werd verstaan, met het oog op gevallen van overmacht aan te vullen of te wijzigen.

Anders dan in het arrest van 11 juli 1978 (zaak 6/78, Union Française des Céréales, Jurispr. 1978, blz. 1676) — waarin het ging om compenserende bedragen „toetreding" voor onderweg verloren ge-

gane, naar een nieuwe Lid-Staat uit te voeren goederen en de naleving van een desbetreffende gemeenschapspreferentie — kan men in het onderhavige geval niet spreken van een leemte in het gemeenschapsrecht die door analoge toepassing van bepalingen betreffende overmacht zou moeten worden opgevuld. Hier dient veeleer te worden gewezen op het arrest van 14 februari 1978 (zaak 68/77, IFG, Jurispr. 1978, blz. 353) en hetgeen daarin is gezegd over de analoge toepassing van artikel 20 van verordening nr. 193/75 (PB van 1975, L 25, blz. 10), dat voorschriften bevat over het in aanmerking nemen van overmacht. Volgens dit arrest is het van belang of betrokkene jegens een bevoegde instantie een bepaalde verbintenis is aangegaan en in geval van niet-nakoming daarvan door een sanctie — verlies van een waarborgsom — kan worden getroffen, dan wel of de overschrijding van een bepaalde termijn uitsluitend tot toepassing van een minder gunstige invoerregeling leidt. Klaarblijkelijk is in casu dit laatste het geval. Bij invoer bestaat namelijk in het algemeen niet de verplichting deze op een bepaald tijdstip te verrichten, en wanneer een invoer wegens overmacht niet binnen de geldigheidsduur van een vergunning kan worden verricht, dan kan de vergunning overeenkomstig artikel 20 van verordening nr. 193/75 worden verlengd. Tegen het risico van een hogere heffing bij latere invoer kan de importeur zich — zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt — verzekeren door middel van een voorfixatie van de heffing (artikel 15, lid 2, van verordening nr. 120/67).

Op grond van het vorenoverwogene mag inderdaad worden vastgesteld dat er geen termen aanwezig zijn om in buitengewone omstandigheden zoals die welke zich in casu hebben voorgedaan, met betrekking tot het begrip „dag van invoer" afwijkende of aanvullende criteria toe te passen.

3. Ik concludeer dan ook dat de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven gestelde vragen enkel kunnen worden beantwoord als volgt.

Onder „dag van invoer" in de zin van artikel 15 van verordening nr. 120/67 moet worden verstaan de dag waarop de betrokken goederen zijn aangebracht op de plaats die door de met de aanvaarding van de aangifte ten invoer en de overige invoerdocumenten belaste douanediensten is aangewezen en waar een douanecontrole kan worden uitgevoerd.

Omstandigheden, die aan de importeur en de zijnen niet toe te rekenen oorzaken hebben en die als overmacht zouden kunnen worden beschouwd, doen daaraan niet af. Naar gemeenschapsrecht kunnen zij niet tot gevolg hebben dat een eerder tijdstip als dag van invoer kan gelden, namelijk dat waarop de douane voor per schip aangevoerde waren een generale verklaring heeft afgegeven, waardoor de goederen als binnengekomen douanegoederen worden beschouwd, en de aangiften ten invoer en de overige invoerdocumenten in ontvangst heeft genomen.