



Datum van  
inontvangstneming

:

22/10/2025

**Zaak T-586/25\***

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 204, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht**

**Datum van indiening:**

7 augustus 2025

**Verwijzende rechter:**

Administrativen sad – Varna (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 juli 2025

**Verzoekende partij:**

D. P. P.

**Verwerende partij:**

Direktor na Teritorialna direksia Mitnitsa Varna

**Andere partijen:**

Okrazhna prokuratura Varna (Bulgarije)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

De bestuursrechtelijke sanctieprocedure betreft een beroep tegen het boetebesluit van de douaneautoriteiten waarbij i) aan verzoeker een geldboete is opgelegd wegens niet-aangegeven uitvoer van een grote hoeveelheid sigaretten die waren voorzien van een Bulgaars fiscaal merkteken en die volgens verzoeker voor persoonlijk gebruik bestemd waren, en ii) de confiscatie van deze sigaretten ten gunste van de staat is gelast. Stadium van de procedure: beroep in cassatie.

**Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Verzoek om uitlegging van:

\* Procestaal: Bulgaars.

- artikel 42, artikel 83, leden 1 en 3, artikel 198, lid 1, onder b), iv), en artikel 267, lid 3, onder e), van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (hierna: „verordening nr. 952/2013” of „douanewetboek”),
- artikel 1, punt 21, onder b), ii), van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (hierna: „verordening 2015/2446”),
- artikel 17, lid 1, en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Moet artikel 267, lid 3, onder e), van verordening (EU) nr. 952/2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie aldus worden uitgelegd dat de lidstaten in geval van een nationaal verbod als bedoeld in artikel 33, lid 2, van de Zakon za tyutyuna, tyutyunevite i svarzanite s tyah izdelia (wet op tabak, tabaksproducten en aanverwante producten), bij een poging tot uitvoer over de staatsgrens van goederen die aan dit verbod onderworpen zijn, bevoegd zijn om de sancties van artikel 42 van het douanewetboek op te leggen en de maatregelen van artikel 198, lid 1, onder b), iv), junctis artikel 83, lid 1, en artikel 124, lid 1, van het douanewetboek te nemen, ongeacht of de goederen zijn aangegeven of worden geacht te zijn verborgen?
- 2) Moet artikel 42 van verordening (EU) nr. 952/2013 aldus worden uitgelegd dat wanneer een nationaal uitvoerverbod wordt overtreden en de voor deze overtreding vastgestelde sancties worden toegepast, het gedrag van een natuurlijke persoon als poging tot douanesmokkel kan worden aangemerkt louter op grond van de omstandigheid dat niet-aangegeven accijnsgoederen – tabaksproducten die aan een uitvoerverbod zijn onderworpen – in de ingecheckte bagage worden vervoerd, zonder de omstandigheden te onderzoeken waarin de goederen werden verborgen en te onderzoeken wat de subjectieve houding van de persoon (opzet) was?
- 3) Moet het begrip „goederen zonder handelskarakter” in de zin van artikel 1, punt 21, onder b), ii), van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 zowel bij de toepassing van de douaneformaliteiten bij uitvoer uit het douanegebied van de Unie als bij de toepassing van nationale beperkingen op de uitvoer van accijnsgoederen autonoom en uniform worden uitgelegd of kunnen de lidstaten specifieke nationale criteria waarbij rekening wordt gehouden met de risico’s van illegale handel in dergelijke goederen, en de

- daarmee samenhangende wetgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot de accijnsregeling of de uitvoerverboden, toepassen?
- 4) Moeten artikel 1, punt 21, onder b), ii), van gedelegeerde verordening 2015/2446 en artikel 198, lid 1, onder b), iv), van het douanewetboek aldus worden uitgelegd dat wanneer de aan een verbod onderworpen goederen tabaksproducten zijn – sigaretten met een accijnszegel –, de beoordeling van de vraag of het „goederen zonder handelskarakter” betreft, moet worden verricht door uitsluitend rekening te houden met het kwantitatieve criterium, namelijk de hoeveelheid die mag worden ingevoerd in de staat op het grondgebied waarvan de goederen worden uitgevoerd, of mag ook rekening worden gehouden met het volgende: de commerciële status en de beweegredenen van degene die de accijnsgoederen voorhanden heeft; de plaats waar de goederen zich bevinden en, in voorkomend geval, de gebruikte wijze van vervoer; alle andere documenten over de goederen waaruit het bestaan blijkt van een specifieke geadresseerde in de staat waarnaar de goederen worden uitgevoerd?
  - 5) Moeten artikel 42, artikel 83, leden 1 en 3, en artikel 198, lid 1, onder b), [iv)], van verordening (EU) nr. 952/2013 aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als artikel 233, lid 3, juncto lid 1, van de Zakon za mitnitsite (douanewet), die in geval van een poging tot smokkel van tabaksproducten voorziet in de oplegging van een geldboete van ten minste 200 % van de verkoopprijs van die goederen?
  - 6) Moeten artikel 42, artikel 83, leden 1 en 3, en artikel 198, lid 1, onder b, [iv)], van verordening (EU) nr. 952/2013 en artikel 17, lid 1, en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als artikel 233, lid 3, junctis leden 1 en 6, van de Zakon za mitnitsite, volgens welke de overtreder in geval van smokkel van tabaksproducten niet alleen een geldboete van ten minste 200 % van de verkoopprijs van de goederen wordt opgelegd, maar ook de confiscatie ten gunste van de staat wordt gelast van de volledige hoeveelheid vervoerde tabaksproducten die het voorwerp van de overtreding waren, ongeacht het feit dat de sigaretten rechtmatig zijn aangekocht, dat daaraan ieder handelskarakter vreemd is en dat de daarover verschuldigde accijns in de lidstaat van aankoop is betaald?
  - 7) Indien een dergelijke nationale regeling ontoelaatbaar is, hoe kan de correcte toepassing van het Unierecht op het gebied van het douanebeleid dan worden gewaarborgd en verwezenlijkt, zodat enerzijds de overtreding niet onbestraft blijft en anderzijds het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd?

## Toepasselijke bepalingen

### *Bepalingen van nationaal recht*

#### Zakon za mitnitsite (douanewet, hierna: ZM)

Artikel 233: „(1) Degene die goederen over de staatsgrens brengt, vervoert of dit tracht te doen zonder dat de douaneautoriteit daarvan op de hoogte is gebracht of daarmee heeft ingestemd, wordt – voor zover dit geen strafbaar feit oplevert – wegens douanesmokkel bestraft met een geldboete van 100 tot 200 % van de douanewaarde van de goederen dan wel van de waarde ervan bij uitvoer.

[...]

(3) Indien voor de overtreding als bedoeld in lid 1 een voertuig of transportmiddel met een geheime bergplaats wordt gebruikt of indien goederen waarop accijns wordt geheven of waarvan de in- en uitvoer verboden is, voorwerp zijn van smokkel, dan bedraagt de geldboete 200 tot 250 % van de douanewaarde bij invoer dan wel van de tegenwaarde van de goederen bij uitvoer; indien het gaat om de smokkel van tabaksproducten bedraagt de geldboete 200 tot 250 % van de verkoopprijs.

[...]

(6) Goederen die het voorwerp zijn van douanesmokkel worden geconfisqueerd ongeacht wie de eigenaar ervan is; wanneer deze goederen zijn vervreemd of niet meer voorhanden zijn, wordt [de overtreder] veroordeeld tot betaling van een bedrag dat overeenkomt met de douanewaarde van de goederen of met de waarde ervan bij uitvoer.”

#### Zakon za tyutyuna, tyutyunevite i svarzanite s tyah izdelia (wet op tabak, tabaksproducten en aanverwante producten, hierna: „ZTTSTI”)

Artikel 33: „(2) De uitvoer of verzending van tabaksproducten die van een Bulgaars fiscaal merkteken zijn voorzien, naar een andere lidstaat van de Europese Unie is verboden, tenzij de wet hierin voorziet.”

#### Zakon za aktsizite i danachnite skladove (wet op de accijnzen en de belastingentrepots; hierna: „ZADS”)

Krachtens artikel 2, punt 2, van deze wet zijn tabaksproducten onderworpen aan accijns.

Krachtens artikel 4, punt 7, van deze wet zijn „fiscale merktekens” door de staat uitgegeven waardepapier dat wordt gebruikt als bewijs van betaling van de accijns op accijnsgoederen die tot verbruik zijn uitgeslagen.

Artikel 19, lid 1

Pravilnik za prilagane na Zakona za aktsizite i danachnite skladove (verordening tot uitvoering van de wet op de accijnzen en de belastingentrepots)

Artikel 4c van deze uitvoeringsverordening bepaalt met name dat natuurlijke personen in een andere lidstaat maximaal 800 sigaretten voor persoonlijk gebruik mogen kopen met vrijstelling van accijns.

Pravilnik za prilagane na zakona za danaka varhu dobavenata stoynost (verordening tot uitvoering van de btw-wet)

Artikel 51a van deze uitvoeringsverordening bepaalt de maximumhoeveelheid tabaksproducten die zonder handelskarakter in de persoonlijke bagage van reizigers mag worden ingevoerd, zonder dat daarover btw moet worden betaald. Voor sigaretten bedraagt deze drempel 200 sigaretten per luchtreiziger.

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake bestuursrechtelijke overtredingen en sancties, hierna: „ZANN”)

Overeenkomstig artikel 63c kan tegen de beslissing van de Rayonen sad (arrondissementsrechter) cassatieberoep worden ingesteld bij de Administrativen sad (bestuursrechter).

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht)

Het twaalfde hoofdstuk van dit wetboek regelt de cassatieprocedure. Krachtens artikel 217, lid 1, juncto artikel 63c ZANN, worden beroepen tegen de beslissingen van de arrondissementsrechter getoetst door de bevoegde bestuursrechter. Krachtens artikel 223 is de beslissing van de bestuursrechter definitief.

***Unierecht***

Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie

Overweging 38, artikel 5, artikel 15, lid 1, artikel 79, leden 2 en 3, artikel 158, artikel 162, artikel 170, lid 1, artikel 188, artikel 191, lid 1, en artikel 194, lid 1, alsook:

Artikel 42 („Opleggen van sancties”):

„1. Iedere lidstaat stelt sancties vast voor het niet naleven van de douanewetgeving. Dergelijke sancties moeten effectief, proportioneel en afschrikkend zijn.

2. Wanneer bestuurlijke sancties worden opgelegd, kunnen deze onder meer een of beide van de volgende vormen aannemen:

a) een geldboete opgelegd door de douaneautoriteiten, in voorkomend geval met inbegrip van een schikking die in de plaats komt van een strafrechtelijke sanctie;

b) de intrekking, schorsing of wijziging van een vergunning van de betrokken persoon.

3. De lidstaten delen de Commissie uiterlijk 180 dagen na de datum van toepassing van dit artikel, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 288, lid 2, de in lid 1 van dit artikel beoogde geldende interne bepalingen mee en stellen haar onverwijld in kennis van alle latere wijzigingen die van invloed zijn op die bepalingen.”

Artikel 83 („Verboden en beperkingen”):

„1. De douaneschuld bij invoer of uitvoer ontstaat ook voor goederen waarvoor enig verbod op of enige beperking van de invoer of de uitvoer geldt.

2. [...]

3. Voor de toepassing van sancties op inbreuken op de douanewetgeving wordt de douaneschuld toch geacht te zijn ontstaan indien de wetgeving van een lidstaat bepaalt dat invoer- of uitvoerrechten of het bestaan van een douaneschuld als grondslag dienen voor de vaststelling van sancties.”

Artikel 124 („Tenietgaan”):

„1. Onverminderd de geldende bepalingen inzake de niet-invordering van het met een douaneschuld overeenkomende bedrag aan invoer- of uitvoerrechten in geval van een gerechtelijk geconstateerde insolventie van de schuldenaar, gaat een douaneschuld bij invoer of uitvoer teniet op een van de volgende wijzen:

[...]

e) indien goederen waarvoor invoer- of uitvoerrechten verschuldigd zijn, in beslag worden genomen en tegelijkertijd of naderhand worden verbeurdverklaard[.]”

Artikel 198 („Door de douaneautoriteiten te nemen maatregelen”):

„1. De douaneautoriteiten nemen alle nodige maatregelen, inclusief verbeurdverklaring en verkoop, of vernietiging, voor de verwijdering van goederen in de volgende gevallen:

[...]

b) indien de goederen niet kunnen worden vrijgegeven om een van de volgende redenen:

[...]

iv) de goederen zijn onderworpen aan verboden of beperkingen;”

Artikel 267 („Douanetoezicht en formaliteiten bij uitgaan”)

„1. Goederen die het douanegebied van de Unie verlaten, zijn onderworpen aan douanetoezicht en kunnen worden onderworpen aan douanecontroles. In voorkomend geval kunnen de douaneautoriteiten vaststellen langs welke route en binnen welke termijn de goederen het douanegebied van de Unie moeten verlaten.

[...]

3. Goederen die het douanegebied van de Unie verlaten, worden, indien van toepassing, aan het volgende onderworpen:

[...]

e) de toepassing van verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder meer, de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid en het leven van mens, dier of plant, de bescherming van het milieu, de bescherming van het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit en de bescherming van industriële of commerciële eigendom, inclusief controles op drugsprecursoren, goederen die inbreuk maken op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten, en liquide middelen, alsmede de uitvoering van maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en van handelspolitieke maatregelen.”

Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie

Artikel 1 („Definities”):

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

21. goederen zonder handelskarakter:

[...]

b) goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, waarbij sprake is van:

i) een incidenteel karakter, en

ii) uitsluitend goederen die bestemd zijn voor persoonlijk gebruik door de reiziger dan wel voor gebruik door leden van zijn gezin, of goederen bestemd om



als geschenk te worden aangeboden, mits uit de aard en de hoeveelheid van de goederen blijkt dat zij niet om commerciële redenen worden in- of uitgevoerd;”

Voorts ook artikel 1, punt 21, onder a), artikel 135, lid 1, onder a), artikel 136, lid 1, onder b) en l), artikel 137, lid 1, onder a), en lid 2, artikel 140, lid 1, onder a), artikel 141, lid 1, onder d), iii), en artikel 142, onder c), i) en ii), en onder d).

### Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

#### Artikel 17 („Het recht op eigendom”)

„1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

Artikel 49 („Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen”)

„[...]”

3. De zwaarte van de straf mag niet onevenredig zijn aan het strafbare feit.”

### **Aangevoerde rechtspraak**

#### *Nationale rechtspraak*

#### Beslissingen over geschillen betreffende de rechtmatigheid van boetebesluiten in verband met het overbrengen/vervoeren van accijnsgoederen over de staatsgrens

Arrest nr. 13007/14.4.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 959/2025 van de Administrativen sad – Sofia-grad (bestuursrechter Sofia-stad, Bulgarije); arrest nr. 10466/26.3.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 3240/2024 van de Administrativen sad – Sofia-grad; arrest nr. 10500/6.10.2024 in het cassatieberoep in bestuursrechtelijke sanctieprocedure nr. 1171/2024 van de Administrativen sad – Varna (bestuursrechter Varna, Bulgarije) e.a. – deze rechterlijke instanties waren van oordeel dat de overbrenging (poging tot overbrenging) van tabaksproducten, die zijn voorzien van een Bulgaarse fiscaal merkteken, zonder dat de douaneautoriteiten daarvan op de hoogte zijn gebracht of daarmee hebben ingestemd, moet worden aangemerkt als douanesmokkel in de zin van artikel 233, lid 3, juncto lid 1, ZM. De geldboeten en de confiscatie van de goederen die het voorwerp van de overtreding waren, zijn volgens hen rechtmatig.

Arrest nr. 13007/14.4.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 959/2025 van de Administrativen sad – Sofia-grad, arrest nr. 10466/26.3.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 3240/2024 van de Administrativen sad – Sofia-grad – betreffende de toegelaten overbrenging van tabaksproducten die door natuurlijke personen in een andere lidstaat voor persoonlijk gebruik zijn gekocht en die zijn vrijgesteld van accijns/btw.

Rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2024, SISTEM LUX (gevoegde zaken C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041, hierna: „arrest Sistem Lux”)

In arrest nr. 3000/18.3.2025 in het cassatieberoep in bestuursrechtelijke sanctieprocedure nr. 2889/2024 van de Administrativen sad – Varna, die eveneens betrekking had op een geval van verboden uitvoer van tabaksproducten, is geoordeeld dat de cumulatie van sanctie en confiscatie geen onevenredige maatregel is en dat het arrest Sistem Lux niet van toepassing was, aangezien in het specifieke geval de douanerechtelijke overtreding opzettelijk was begaan [passeren van het „groene kanaal” (niets aan te geven) en het niet-aangeven (mondeling noch schriftelijk) van de vervoerde sigaretten]. Volgens deze rechter voorziet de nationale wettelijke regeling in de oplegging van een sanctie en de confiscatie van de goederen die het voorwerp van de douanerechtelijke overtreding waren, mits de sanctieregeling in haar geheel voldoet aan het evenredigheidsvereiste. De bestuursautoriteiten hebben een gebonden bevoegdheid uitgeoefend en voor zover de smokkel betrekking had op accijnsgoederen, is de sanctie, die cumulatief met de confiscatie van de goederen is toegepast, niet onevenredig.

Om soortgelijke redenen zijn in arrest nr. 10466/26.3.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 3240/2024 en arrest nr. 6278/24.2.2025 in bestuursrechtelijke zaak nr. 11620/2024 van de Administrativen sad – Sofia (bestuursrechter Sofia, Bulgarije) de bezwaren met betrekking tot de onevenredigheid van de nationale maatregelen en de niet-toepasselijkheid van het arrest Sistem Lux verworpen. Voorts is geoordeeld dat de uitlegging van het Hof van Justitie niet van toepassing was op gevallen van gekwalificeerde douanesmokkel in de zin van artikel 233, lid 3, ZM, aangezien de goederen het land zonder douanecontrole zouden hebben verlaten indien de douaneautoriteiten geen inspectie hadden uitgevoerd.

### ***Unierechtspraak***

Arrest van 14 maart 2013, Commissie/Frankrijk (C-216/11, EU:C:2013:162, hierna: „Arrest Commissie Frankrijk”)

Arrest van 19 december 2024, SISTEM LUX (gevoegde zaken C-717/22 en C-372/23, EU:C:2024:1041)

Arrest van 4 maart 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157)

Beschikking van 12 juli 2018, Pinzaru en Cirstinoiu (C-707/17, niet gepubliceerd, EU:C:2018:574)

Beschikking van 30 januari 2019, AK en EP (Bulgaarse confiscatie van een niet-aangegeven uitgevoerd bedrag) (C-335/18 en C-336/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:92)

Beschikking van 3 oktober 2019, Mitnitsa Burgas (C-652/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:818)

Arrest van 2 juni 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, hierna: „arrest Kapnoviomichania Karelia”)

Arrest van 24 februari 2021, Silcompa (C-95/19, EU:C:2021:128, hierna: „arrest Silcompa”)

Arrest van 9 juni 2022, IMPERIAL TOBACCO BULGARIA (C-55/21, EU:C:2022:459, hierna: „arrest Imperial Tobacco”)

### **Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding**

- 1 Op 3 augustus 2023 is D. P. P. per vliegtuig van Varna (Bulgarije) naar Londen (Verenigd Koninkrijk) gereisd. Hij heeft zijn bagage – een koffer – bij de incheckbalie ingecheckt, maar heeft bij de douaneautoriteiten niet aangegeven dat hij in die koffer tabaksproducten vervoerde.
- 2 Tijdens een controle met het röntgensysteem van de veiligheidsdienst op de luchthaven van Varna werd de bagage van D. P. P. geselecteerd voor een douanecontrole omdat werd vermoed dat er een grote hoeveelheid tabaksproducten in zat. Toen de douaneautoriteiten hem vroegen of hij tabaksproducten vervoerde, heeft D.P.P. dit niet ontkend, maar heeft hij uitgelegd dat deze voor persoonlijk gebruik bestemd waren. De koffer werd in zijn aanwezigheid geopend en er werden 240 pakjes „Rothmans superkings blue” van elk 20 sigaretten (in totaal 4 800 sigaretten) aangetroffen die waren voorzien van een geldige Bulgaarse accijnszegel.
- 3 De douaneautoriteiten waren van mening dat D. P. P. artikel 233, lid 3, juncto artikel 233, lid 1, ZM had overtreden, omdat hij verplicht was de vervoerde tabaksproducten naar behoren aan te geven, maar dit niet had gedaan. Derhalve is op dezelfde dag tegen hem een besluit tot vaststelling van een bestuursrechtelijke overtreding opgesteld. Bovendien werden de sigaretten die het voorwerp waren van de overtreding in beslag genomen op grond van artikel 229, lid 1, ZM.
- 4 Bij brief van 7 augustus 2023 heeft D.P.P. de bevindingen in het besluit betwist en verzocht om nietigverklaring van het besluit en om teruggave van de in beslag genomen sigaretten. Daarin heeft hij aangevoerd dat er in het Bulgaarse recht geen kwantitatieve beperkingen zijn vastgesteld op de uitvoer van sigaretten, maar

alleen op de invoer ervan. Volgens hem hebben de beperkingen betrekking op het land van verbruik en moet de verificatie betreffende persoonlijk gebruik ook daar worden uitgevoerd, omdat in dat land accijns moet worden betaald. Voorts had D. P. P. niet verzuimd heffingen te betalen, aangezien de verschuldigde accijns en btw waren betaald bij de aankoop van de sigaretten, die van een Bulgaarse accijnszegel waren voorzien. Bovendien waren de sigaretten niet verborgen, aangezien ze in zijn bagage zaten en niet in een „geheime bergplaats”, en waren ze allemaal bedoeld voor persoonlijk gebruik tijdens zijn verblijf in Engeland. Met betrekking tot de aankoop van de sigaretten is een factuur en een betalingsbewijs voorgelegd.

- 5 Op basis van het besluit tot vaststelling van een bestuursrechtelijke overtreding heeft de Direktor na Teritorialna direktsia Mitnitsa Varna (directeur van de regionale directie douanekantoor Varna) het betwiste boetebesluit tegen D. P. P. opgesteld. Op grond daarvan is hem overeenkomstig artikel 233, lid 3, juncto artikel 233, leden 1 en 6, ZM een geldboete van 2 640 lev (BGN) opgelegd, wat overeenkomt met 200 % van de verkoopprijs van de goederen die het voorwerp van de overtreding waren, en is de confiscatie van de goederen ten gunste van de staat gelast.
- 6 De verkoopprijs van de tabaksproducten die het voorwerp van de overtreding waren, is vastgesteld op basis van de prijs die ten tijde van de overtreding in het prijsregister voor tabaksproducten van de Agentsia „Mitnitsi” (douanekantoor, Bulgarije) was vermeld, en bedraagt 1 320,00 BGN.
- 7 Bij de opstelling van het boetebesluit heeft de directeur van de regionale directie douanekantoor Varna zich op het standpunt gesteld dat D. P. P. artikel 233, lid 1, ZM – in de vorm van een poging – had overtreden door de vervoerde tabaksproducten niet naar behoren bij de douaneautoriteiten aan te geven, en dat hem derhalve op grond van artikel 233, lid 3, ZM een bestuursrechtelijke sanctie moest worden opgelegd. De niet-aangegeven goederen waren tabaksproducten, namelijk sigaretten, die zijn voorzien van een Bulgaarse accijnszegel en waarvan de uitvoer verboden is op grond van artikel 33, lid 2, ZTTSTI.
- 8 De sanctionerende autoriteit was van oordeel dat D. P. P. verwijtbaar had gehandeld, aangezien hij de sigaretten niet had aangegeven en zij pas werden ontdekt na een douanecontrole van zijn bagage. De poging om tabaksproducten de staatsgrens over te brengen was onrechtmatig, omdat dit is gebeurd zonder dat de douaneautoriteiten daarvan op de hoogte waren gebracht of daarmee hadden ingestemd en de aanzienlijke hoeveelheid sigaretten pas is ontdekt naar aanleiding van de uitgevoerde controle. De stelling dat er op de uitvoer geen beperkingen bestaan, is ongegrond verklaard, omdat vanwege de aard en de hoeveelheid van de goederen niet kon worden aangenomen dat zij voor persoonlijk gebruik bestemd waren.

- 9 D. P. P. heeft tegen het boetebesluit beroep ingesteld bij de Rayonen sad – Varna (arrondissementsrechter Varna, Bulgarije), die het besluit heeft bevestigd in vonnis nr. 1292/6.11.2024 in bestuursrechtelijke sanctieprocedure nr. 1756/2024.
- 10 Volgens de Rayonen sad – Varna is het feit dat de sigaretten zich in de ingecheckte bagage van D. P. P. bevonden voldoende om aan te nemen dat zij niet waren aangegeven en tevens over de staatsgrens waren gebracht zonder dat de douaneautoriteiten daarvan op de hoogte waren gebracht of daarmee hadden ingestemd. Deze twee negatieve kenmerken (zonder medeweten en zonder toestemming) vormden samen het objectieve bestanddeel van de grondvorm van de douanerechtelijke overtreding in de zin van artikel 233, lid 1, ZM, namelijk douanesmokkel, en dekten tegelijkertijd volledig de bestanddelen van de overtreding in de zin van artikel 233, lid 3, ZM. De hoeveelheid aangetroffen sigaretten lag vele malen hoger dan de gebruikelijke hoeveelheid voor persoonlijk gebruik, zodat D. P. P. verplicht was om ze schriftelijk aan te geven. Hij heeft dit niet gedaan en heeft dus opzettelijk gehandeld. Naar het oordeel van de Rayonen sad is de sanctie terecht opgelegd en moeten de goederen ten gunste van de staat worden geconfisqueerd.
- 11 D. P. P. heeft tegen dit vonnis cassatieberoep ingesteld bij de Administrativen sad – Varna. In deze context is de procedure in het hoofdgeding ingeleid, waarin de Administrativen sad – Varna de rechter in laatste aanleg is.
- 12 Om een beslissing te kunnen geven in het geschil tussen partijen waarop dit cassatieberoep betrekking heeft, moeten volgens de verwijzende rechter de volgende vragen worden beantwoord: 1. Vanaf welke hoeveelheid moet bij het overbrengen van „tabaksproducten” (sigaretten), die zijn voorzien van een fiscaal merkteken, over de staatsgrens per vliegtuig en zonder wettelijk vastgestelde uitvoerbependingen worden aangenomen dat de goederen niet voor persoonlijk gebruik zijn bestemd, maar een handelskarakter hebben? 2. Mag bij die beoordeling alleen een kwantitatief criterium worden gehanteerd en zo ja, welk criterium, of moeten ook andere omstandigheden in aanmerking worden genomen, zoals het feit dat de sigaretten legaal zijn aangekocht, de accijns volledig is betaald, zij per vliegtuig worden overgebracht en er geen gegevens zijn over een specifieke koper op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk? 3. Volstaat de constatering dat de sigaretten niet zijn aangegeven, zich in de ingecheckte bagage bevonden en pas na de door de douaneautoriteiten uitgevoerde controle onder douanetoezicht kwamen te staan, om aan te nemen dat de sigaretten „verborgen” waren? 4. Indien wordt uitgegaan van een overtreding – de poging om niet-aangegeven goederen uit te voeren –, zijn de omstandigheden dat de houder van de goederen deze rechtmatig heeft aangekocht en de daarover verschuldigde accijns en btw heeft betaald, dan relevant voor de beoordeling van de vraag of alle bestanddelen van de betrokken overtreding voorhanden zijn en voor het opleggen van de sanctie en verbeurdverklaring? 5. Is het evenredigheidsbeginsel in acht genomen wanneer voor de specifieke overtreding een geldboete van 200 % van de waarde van de goederen wordt opgelegd en tegelijkertijd de confiscatie ervan ten gunste van de staat wordt gelast?

- 13 In het kader van de nationale procedure vraagt de verwijzende rechter zich af of het arrest Sistem Lux op het onderhavige geding van toepassing is, aangezien dat arrest betrekking heeft op de grondvorm van de overtreding in de zin van artikel 233, lid 1, ZM, terwijl de bij hem aanhangige zaak betrekking heeft op een overtreding in de zin van artikel 233, lid 3, ZM, namelijk de poging tot smokkel van tabaksproducten, waarvoor het Bulgaarse recht uitdrukkelijk in een uitvoerverbod voorziet, tenzij zij voor persoonlijk gebruik zijn bestemd. Verzoeker heeft geen opmerkingen gemaakt over het voornemen van de verwijzende rechter om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, terwijl verweerder bezwaar maakt op grond dat de zaak betrekking heeft op een overtreding van het Bulgaarse recht en dat derhalve alleen een Bulgaarse rechter kan beoordelen of sprake is van de overtreding en of deze kan worden gesanctioneerd.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 14 Verzoeker voert aan dat, bij gebreke van wettelijk vastgestelde uitvoerbependingen, een beoordeling van het handelskarakter van de goederen die uitsluitend op de hoeveelheid ervan is gebaseerd, subjectief en derhalve ontoelaatbaar is. Het was voor hem objectief onmogelijk om de goederen door middel van een uitvoeraangifte aan te geven, aangezien deze aangifte vergezeld moest gaan van een factuur, op basis waarvan de gegevens betreffende de „geadresseerde” en de „uitvoerwaarde” moesten worden vermeld. In casu was er echter geen sprake van een dergelijke factuur, aangezien de goederen niet bestemd waren voor een specifieke geadresseerde – koper – maar voor verzoekers persoonlijke gebruik. Volgens verzoeker vormen deze moeilijkheden bij het invullen van de uitvoeraangifte de reden waarom er geen wettelijke vastgestelde beperkingen op de uitvoer bestaan. Douanecontroles op deze goederen mogen alleen worden uitgevoerd in het land van invoer.
- 15 Bovendien kan verzoeker de hem ten laste gelegde douanerechtelijke overtreding niet hebben begaan, aangezien hij de accijns en btw op de in de bagage aangetroffen tabaksproducten heeft betaald. Er zijn geen nadelige gevolgen ontstaan, zodat de overtreding als gering moet worden beschouwd en niet moet worden bestraft.
- 16 Verzoeker verwijst tevens naar het arrest Sistem Lux. In het licht van dit arrest is de toegepaste nationale sanctiebepaling ontoelaatbaar. Hij verzoekt de verwijzende rechter vast te stellen dat de opgelegde sanctie niet ten uitvoer kan worden gelegd en evenmin kan worden gecumuleerd met de confiscatie van de goederen ten gunste van de Staat.
- 17 Verweerder verzet zich tegen het cassatieberoep. Volgens hem heeft verzoeker verwijtbaar en onrechtmatig gehandeld en is de sanctie naar behoren opgelegd. Bovendien is het arrest Sistem Lux irrelevant voor het geding.

## Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 18 De Administrativen sad – Varna acht het passend het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Ook al heeft het onderhavige geding betrekking op de toepassing van sanctiebepalingen van nationaal recht, vereist de adequate beslechting ervan een uitlegging van bepalingen van Unierecht, aangezien de kwesties betreffende de aangifte van goederen ten behoeve van de douaneregeling – uitvoer –, de vrijgave van de goederen en de door de lidstaten in dat verband te nemen maatregelen op Unieniveau worden geregeld.
- 19 De verwijzende rechter maakt de volgende overwegingen.
- 20 In feite is de bestuursrechtelijke sanctieprocedure ingeleid naar aanleiding van een door de douaneautoriteiten op de luchthaven ontdekte poging om niet-aangegeven goederen uit te voeren naar het Verenigd Koninkrijk. De 240 pakjes sigaretten, die van een Bulgaarse accijnszegel waren voorzien, zijn aangetroffen in de ingecheckte bagage van verzoeker. De douaneautoriteiten waren van mening dat verzoeker het douanerecht had overtreden en de rechter in eerste aanleg heeft dit standpunt bevestigd. Verzoeker voert aan dat de sigaretten bedoeld waren voor persoonlijk gebruik en ontkent dat er sprake is van een aangifteplicht, een overtreding en opzet. Volgens verweerder zijn de tabaksproducten wegens hun aard en hoeveelheid geen „goederen zonder handelskarakter” in de zin van artikel 1, punt 21, onder b), van verordening 2015/2446 en vormt de niet-aangifte ervan een opzettelijke poging tot douanesmokkel.
- 21 Geen van de partijen bij het geding houdt voldoende rekening met de omstandigheid dat de tabaksproducten (sigaretten) die in de bagage van D. P. P. zijn aangetroffen, waren voorzien van een accijnszegel en dat de uitvoer daarvan verboden is op grond van artikel 33, lid 2, ZTTSTI. Verweerder beroept zich op dit verbod om de slotsom te onderbouwen dat de sigaretten hadden moeten worden aangegeven omdat zij „wegens hun aard en hoeveelheid” duidelijk geen „goederen zonder handelskarakter” in de zin van artikel 1, punt 21, onder b), van verordening 2015/2446 zijn. Naar het oordeel van de rechter in eerste aanleg was het gelet op de vervoerde hoeveelheid noodzakelijk om naar behoren schriftelijk aangifte van de goederen te doen.
- 22 Voor de beslechting van het geding tussen partijen over de verplichting tot indiening van een uitvoeraangifte en de vorm daarvan is geen uitlegging van bepalingen van Unierecht nodig.
- 23 Uit de definities van de begrippen „douaneaangifte” in artikel 5, punt 12, en „aanbrengen bij de douane” in artikel 5, lid 33, van het douanewetboek, uitgelegd in de context van de begrippen „douaneregeling” in artikel 5, lid 16, van het douanewetboek, „douanecontroles” in artikel 5, punt 3, van het douanewetboek en „douanetoezicht” in artikel 5, punt 27, van het douanewetboek, alsook uit de verplichtingen en de reikwijdte van het toezicht overeenkomstig artikel 158,

leden 1 en 3, van het douanewetboek, uit de handelingen ter verificatie van de aangifte overeenkomstig artikel 188 van het douanewetboek, de voorwaarden voor de vrijgave van goederen in artikel 1[9]4 van het douanewetboek en de formaliteiten bij uitgaan van goederen in artikel 267, lid 1, van het douanewetboek, blijkt duidelijk dat telkens wanneer goederen uit het douanegebied van de Unie worden uitgevoerd, zij onder douanetoezicht moeten staan om een controle mogelijk te maken – zowel van de goederen zelf als van de juistheid van de gegevens die met betrekking tot die goederen zijn verstrekt – totdat zij worden vrijgegeven.

- 24 Hiertoe moeten de goederen overeenkomstig artikel 158, lid 1, van het douanewetboek worden aangegeven door middel van een douaneaangifte die geschikt is voor de desbetreffende regeling en die wordt geverifieerd op de juistheid van de daarin vermelde gegevens, zodat de bepalingen van de regeling kunnen worden toegepast op basis van de in de aangifte vermelde gegevens of op basis van de resultaten van deze verificatie.
- 25 Voor zover de tabaksproducten in casu krachtens artikel 33, lid 2, ZTTSTI aan een uitvoerverbod zijn onderworpen, is ongetwijfeld alleen de schriftelijke vorm van de aangifte van toepassing, aangezien de alternatieve procedures die krachtens artikel 158, lid 2, van het douanewetboek zijn toegestaan – mondeling [artikel 137, lid 1, onder a) en b), van gedelegeerde verordening 2015/2446] of door middel van een handeling [artikel 14[1], lid 1, onder a), van gedelegeerde verordening 2015/2446] – uitdrukkelijk worden uitgesloten door artikel 142, onder c), van gedelegeerde verordening 2015/2446.
- 26 Voor zover met de aangifte en de andere douaneformaliteiten wordt beoogd de goederen bij de douaneautoriteiten aan te bieden met het oog op toezicht totdat de goederen uit het douanegebied van de Unie worden uitgevoerd, is de naleving van deze formaliteiten van bijzonder belang in gevallen waarin voor de goederen een uitvoerverbod geldt, aangezien de controle uit hoofde van artikel 267, lid 3, van het douanewetboek tot vaststelling of de goederen onder een verbod vallen en of, indien nodig, de maatregelen uit hoofde van artikel 198, lid 1, onder b), iv), van het douanewetboek kunnen worden genomen, alleen kan worden uitgevoerd wanneer de goederen zich onder toezicht van de douaneautoriteiten bevinden.
- 27 Uit de bepalingen van artikel 233, leden 1 en 3, ZM blijkt duidelijk dat de overtreding – de poging om goederen over de staatsgrens te brengen/te vervoeren zonder dat de douaneautoriteiten daarvan op de hoogte zijn gebracht of daarmee hebben ingestemd – zich objectief gezien in verschillende alternatieve gevallen kan voordoen: 1) indien een voertuig of transportmiddel met een geheime bergplaats wordt gebruikt om de in lid 1 overtreding te begaan; 2) indien goederen waarop accijns wordt geheven, het voorwerp van de douanesmokkel zijn, of 3) indien het goederen betreft waarvan de in- en uitvoer verboden is.
- 28 Artikel 267, lid 3, van het douanewetboek staat de lidstaten toe om op de in punt e) genoemde gronden, waaronder gezondheidsredenen, verboden en



beperkingen in te stellen ten aanzien van goederen die het douanegebied van de Unie verlaten alsook ten aanzien van liquide middelen. Voor zover tabaksproducten om gezondheidsredenen aan controle zijn onderworpen en accijnszegels per definitie door de staat uitgegeven waardepapier zijn, dat wil zeggen een intrinsieke waarde hebben, is de verwijzende rechter van oordeel dat de verboden van artikel 33, lid 2, ZTTSTI en artikel 4, punt 7, ZADS zonder twijfel binnen de werkingssfeer van artikel 267, lid 3, onder e), van het douanewetboek vallen.

- 29 In deze omstandigheden vormt het vervoeren van sigaretten over de staatsgrens, ongeacht of deze zijn aangegeven of niet, of ze zich in ingecheckte bagage bevinden of „verborgen” zijn in een geheime bergplaats, in elk geval een overtreding, waardoor een onrechtmatige gedraging alleen kan worden uitgesloten wanneer de sigaretten voor persoonlijk gebruik zijn bestemd en de toegestane hoeveelheden niet worden overschreden.
- 30 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is dan ook noodzakelijk om te verduidelijken hoe, in gevallen waarin een nationaal verbod geldt en de uitvoer niet wordt beperkt, de toegestane hoeveelheden moeten worden bepaald, hoe moet worden beoordeeld of de goederen bestemd zijn voor persoonlijk gebruik, en of het bij deze beoordeling is toegestaan om alleen een kwantitatief criterium te hanteren.
- 31 Volgens de verwijzende rechter is het in gevallen waarin de goederen zijn onderworpen aan een verbod, daaronder begrepen een nationaal verbod, toegestaan om bij de beoordeling van de vraag of het goederen zonder handelskarakter betreft, uitsluitend een kwantitatief criterium in aanmerking te nemen, namelijk de hoeveelheid die mag worden ingevoerd in de betrokken staat op het grondgebied waarvan de goederen worden vervoerd.
- 32 Volgens artikel 1, punt 21, onder b), ii), van verordening 2015/2446 kunnen goederen alleen als „goederen zonder handelskarakter” worden beschouwd indien uit de aard en de hoeveelheid van de goederen blijkt dat zij niet om commerciële redenen worden in- of uitgevoerd. Op basis van het criterium van de „aard van de goederen” kan niet worden ontkend dat sigaretten ondubbelzinnig een handelskarakter hebben, vooral omdat – zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld in het arrest Kapnoviomichania Karelia, punt 37 – de sigarettenmarkt zich bij uitstek leent voor de ontwikkeling van illegale handel.
- 33 In dit verband kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 39, lid 1, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (PB 2009, L 9, blz. 12) en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabricaten (PB 2011, L 176, blz. 24; hierna: „richtlijn 2011/64”) onder meer verlangen dat tabaksproducten bij hun uitslag tot verbruik op hun grondgebied

worden voorzien van een fiscaal merkteken (zie arrest Silcompa, punt 83 en arrest Imperial Tobacco, punt 52).

- 34 In feite is het verbod van artikel 33, lid 2, ZTTSTI juist gerechtvaardigd omdat bij uitvoer van tabaksproducten die van een accijnszegel zijn voorzien, het verband tussen de plaats van betaling van de accijns en de plaats van verbruik van de goederen verloren gaat en omdat tabaksproducten risicogoederen zijn.
- 35 Uit bovenstaande overwegingen kunnen twee slotsommen worden getrokken, namelijk, ten eerste, dat sigaretten volgens het criterium „aard van de goederen” goederen met een hoog risico voor illegale handel zijn en, ten tweede, dat vanwege hun aard en het feit dat zij onder een uitvoerverbod vallen, uitsluitend op basis van een kwantitatief criterium kan worden beoordeeld of zij voor persoonlijk gebruik bestemd zijn, zonder daarbij rekening te houden met andere voorwaarden.
- 36 In het kader van de toepassing van artikel 32, lid 2, van richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PB 2020, L 58, blz. 4; hierna: „richtlijn 2020/262”) heeft het Hof van Justitie in het arrest Commissie/Frankrijk geoordeeld dat een louter kwantitatieve beoordeling ontoelaatbaar is en dat rekening moet worden gehouden met: de commerciële status en de beweegredenen van degene die de accijnsproducten voorhanden heeft; de plaats waar de producten zich bevinden en, in voorkomend geval, de gebruikte wijze van vervoer; alle andere documenten die betrekking hebben op de accijnsproducten. Deze uitlegging ziet evenwel op het vervoer van accijnsgoederen tussen lidstaten en kan volgens de verwijzende rechter niet naar analogie worden toegepast.
- 37 Het Unierecht voorziet niet in een uitdrukkelijk, algemeen of geharmoniseerd verbod op de uitvoer van accijnsgoederen (met inbegrip van tabaksproducten) uit het douanegebied van de Unie naar derde landen. Richtlijn 2020/262 en richtlijn 2011/64 hebben betrekking op de overbrenging van accijnsgoederen binnen de interne markt van de Unie en niet op de regeling van de uitvoer ervan uit het douanegebied. Deze richtlijnen bevatten regels voor de overbrenging van accijnsgoederen onder de accijnsschorsingsregeling; zij regelen de accijnsheffing, de merktekens en het verbruik in de lidstaten; zij voorzien niet in een uitvoerverbod en bevatten geen voorwaarden voor een dergelijke uitvoer.
- 38 Derhalve moet worden verduidelijkt of, in geval van invoering van een nationaal verbod op de uitvoer van accijnsgoederen met een fiscaal merkteken, het begrip „zonder handelskarakter” in de zin van artikel 1, punt 21, onder b), ii), van verordening 2015/2446 zowel in het kader van de douaneformaliteiten bij uitvoer uit het douanegebied van de Unie als bij de toepassing van nationale beperkingen op de uitvoer van accijnsgoederen autonoom en uniform moet worden uitgelegd dan wel of de lidstaten specifieke nationale criteria kunnen toepassen waarbij rekening wordt gehouden met de risico's van illegale handel in dergelijke goederen en de daarmee samenhangende wetgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot de accijnsregeling of de uitvoerverboden.

- 39 Met betrekking tot de bezwaren van verzoeker dat geen schade is veroorzaakt omdat de verschuldigde btw en accijns zijn betaald, moet worden opgemerkt dat artikel 198, lid 1, onder b), iv), van het douanewetboek uitdrukkelijk bepaalt dat de douaneautoriteiten verplicht zijn alle nodige maatregelen te nemen, inclusief verbeurdverklaring en verkoop, of vernietiging, voor de verwijdering van goederen, indien de goederen niet kunnen worden vrijgegeven omdat zij onderworpen zijn aan verboden of beperkingen.
- 40 In verband met de bezwaren van verzoeker rijst de vraag wat de maatregelen van artikel 198, lid 1, onder b), iv), van het douanewetboek eigenlijk inhouden en hoe deze maatregelen precies moeten worden toegepast wanneer de overtreding van het uitvoerverbod geen aanleiding geeft tot verplichtingen om uitvoerrechten, accijnzen en btw te betalen en de houder van de goederen aantoont dat hij de goederen rechtmatig heeft verkregen en de verschuldigde accijnzen heeft betaald.
- 41 Voor zover het nationale uitvoerverbod voor tabaksproducten die van een fiscaal merkteken zijn voorzien absoluut is, lijkt de wetgever met de vaststelling van artikel 33, lid 2, ZTTSTI en artikel 233, lid 3, ZM reeds tot de bevinding te zijn gekomen dat het opleggen van geldboeten/sancties en de confiscatie van goederen evenredig is aan het nagestreefde doel, ongeacht de betaling van accijns. Volgens het verslag van de Commissie van 6 januari 2023 over de beoordeling van inbreuken op de douanewetgeving en douanesancties in de lidstaten – Douanewetboek van de Unie, COM(2023) 5 final, is Bulgarije een van de lidstaten die confiscatie van goederen als bijkomende sanctie toepassen.
- 42 Bij gebreke van harmonisatie van het Unierecht op het gebied van sancties die van toepassing zijn bij niet-naleving van de in de Uniewetgeving gestelde voorwaarden, hebben de lidstaten de bevoegdheid om de sancties te kiezen die zij passend achten, waarbij zij deze bevoegdheid moeten uitoefenen in overeenstemming met het Unierecht en de algemene beginselen ervan, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel vereist dat de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen waarin het nationale recht voorziet, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de wettelijke regeling worden nagestreefd.
- 43 Voor zover het uitvoerverbod voor tabaksproducten die van een fiscaal merkteken zijn voorzien, absoluut is, lijkt het irrelevant of deze producten rechtmatig zijn verkregen en of er btw en accijnzen over zijn betaald. Evenmin relevant lijkt de omstandigheid dat dit geen uitvoerverplichtingen met betrekking tot douanerechten, accijnzen en btw doet ontstaan, aangezien artikel 83, lid 1, van het douanewetboek uitdrukkelijk bepaalt dat een douaneschuld ontstaat bij uitvoer van goederen waarvoor enig verbod geldt en deze schuld overeenkomstig artikel 124, lid 1, onder e), van het douanewetboek tenietgaat door verbeurdverklaring van de goederen. Het opleggen van zware geldboeten en de confiscatie van goederen waarvoor een uitvoerverbod geldt, lijken een evenredige maatregel die zowel de doeltreffendheid van de grenscontrole als een zuiver

preventief doel dient, namelijk personen ervan weerhouden dergelijke overtredingen te begaan.

- 44 De mogelijkheid om nationale verboden of beperkingen op te leggen is niet onbeperkt. Wanneer lidstaten sancties en beperkende maatregelen toepassen op een gebied dat binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, zijn zij verplicht om daarbij de algemene beginselen van de Unie in acht te nemen, met name het evenredigheidsbeginsel, het verbod op dubbele strafbaarheid (ne bis in idem) en de bescherming van het recht op eigendom overeenkomstig artikel 17 van het Handvest. Indien uit de poging tot uitvoer van dergelijke goederen geen douane- of accijnsverplichting voortvloeit en deze goederen rechtmatig zijn aangekocht en belast, doet de toepassing van cumulatieve en zware sancties – zoals een geldboete van 200 % van de waarde van de goederen en de automatische confiscatie van de gehele hoeveelheid – vragen rijzen over de verenigbaarheid van de nationale regeling met het evenredigheidsbeginsel in de zin van het Unierecht.
- 45 Volgens de verwijzende rechter heeft het Hof van Justitie zich nog niet uitgesproken over de toepassing van bepalingen van Unierecht die relevant zijn voor de juiste beslechting van het geschil, namelijk artikel 83, leden 1 en 3, artikel 124, lid 1, onder d), en artikel 198, lid 1, onder b), iv), van het douanewetboek, in gevallen waarin sprake is van uitvoer van goederen waarvoor een nationaal verbod geldt. De vraag rijst of de criteria van artikel 32, lid 2, van richtlijn 2020/262 en de uitlegging in het arrest Commissie/Frankrijk kunnen worden toegepast bij de beoordeling van het „handelskarakter” van voor uitvoer bestemde goederen.