



Datum van inontvangstneming : 26/03/2015

Zaak C-81/15

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

20 februari 2015

Verwijzende rechter:

Symvoúlio tis Epikrateías (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 januari 2015

Verzoekende partij:

Kapnoviomichanía Karélia AE

Verwerende partij:

Ypourgós Oikonomikón (minister van Financiën)

Onderwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoofdelijke aansprakelijkheid van de erkende entrepouder voor de betaling van aan smokkelaars opgelegde financiële sancties.

Onderwerp en juridische grondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, in het licht van de algemene beginselen van het Unierecht, met betrekking tot de omvang van de aansprakelijkheid van de erkende entrepouder.

Prejudiciële vraag

Moet richtlijn 92/12/EEG, gelezen in het licht van de algemene beginselen van het Unierecht, inzonderheid de beginselen van doeltreffendheid, rechtszekerheid en evenredigheid, aldus worden uitgelegd dat het zich in een geval als het onderhavige verzet tegen de toepassing van een wettelijke bepaling van een lidstaat als artikel 108 van het douanewetboek, volgens welke die voorziet in de hoofdelijke aansprakelijkheid, van een erkende entrepouhouder van goederen die onder schorsing van accijnzen uit diens belastingentrepot werden verwijderd en op onregelmatige wijze, door een als smokkel aangemerkte overtreding, aan dat regiem werden onttrokken, hoofdelijk aansprakelijk kan worden gehouden voor de betaling van administratieve boetes wegens smokkel, ongeacht of hij ten tijde van die overtreding civielrechtelijk bevoegd was over die goederen te beschikken, en eveneens ongeacht of de daders daarvan een specifieke contractuele band met de erkende entrepouhouder waren aangegaan op grond waarvan zij optraden als diens lasthebbers?

Juridisch kader

- 1 Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1; hierna: „richtlijn”), in de ten tijde van de feiten geldende redactie, bepaalde dat onder meer tabaksfabrikaten zijn onderworpen aan accijnzen (artikel 3, lid 1). Artikel 4 van de richtlijn definieerde als „erkende entrepouhouder: de natuurlijke of rechtspersoon die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat gemachtigd is om bij de bedrijfsuitoefening accijnsproducten onder schorsing van accijns in een belastingentrepot te produceren, te verwerken, voorhanden te hebben, te ontvangen en te verzenden”, en als „schorsingsregeling: belastingregeling die geldt voor de productie, de verwerking, het voorhanden hebben en het verkeer van producten onder schorsing van accijns”. Artikel 15, lid 3, van de richtlijn bepaalde dat „[d]e aan het intracommunautaire verkeer verbonden risico’s worden gedekt door de zekerheid die overeenkomstig artikel 13 is gesteld door de erkende entrepouhouder van verzending (...)”. In artikel 19, lid 4, was bepaald: „[w]anneer accijnsproducten die zijn geplaatst onder de schorsingsregeling (...), worden uitgevoerd, wordt deze regeling gezuiverd door de certificering door het douanekantoor van uitgang uit de Gemeenschap, dat de producten de Gemeenschap daadwerkelijk hebben verlaten.”
- 2 De richtlijn is omgezet in de Griekse rechtsorde bij wet 2127/1993, „[a]anpassing aan het gemeenschapsrecht van het fiscale regiem voor petroleumproducten, alcohol en alcoholhoudende dranken, tabakfabricaten en andere bepalingen” (hierna: „wet 2127/1993”), waarvan artikel 11, lid 3, sub b) en c), bepaalde dat de erkende entrepouhouder jegens de Staat aansprakelijk is voor de over de producten verschuldigde belastingen. Volgens artikel 65, lid 2, van wet 2127/1993 loopt de schorsingsregeling af wanneer de producten worden uitgevoerd. De uitvoer wordt

bewezen door overlegging van een certificaat, dat wordt afgegeven door het douanekantoor van uitgang van de producten uit het grondgebied van de Gemeenschap.

Artikel 67, lid 5, van wet 2127/1993 luidt: „[e]lke vorm van ontduiking of poging tot ontduiking van de verschuldigde belastingen en overige heffingen, alsmede elke niet-inachtneming van de wettelijke formaliteiten die tot doel heeft de genoemde belastingen en overige heffingen niet te betalen, wordt aangemerkt als smokkelhandel in de zin van de artikelen 89 e.v. van wet 1165/1918 betreffende het douanewetboek, ter zake waarvan de daar voorziene verhoging van de aanslag van toepassing is, zelfs indien de bevoegde autoriteit vaststelt dat de bestanddelen van het delict smokkel niet zijn vervuld.”

- 3 Artikel 89, lid 2, van wet 1165/1918 betreffende het douanewetboek (hierna: „douanewetboek), waarnaar artikel 67, lid 5, van wet 2127/1993 verwijst, kwalificeert als douane-overtreding de ontduiking of poging tot ontduiking van belastingen en aan de Staat verschuldigde heffingen en rechten, alsmede de niet-inachtneming van de andere in artikel 100 van dat wetboek vastgestelde formaliteiten. Het bepaalt voorts dat een overtreding van de douanevoorschriften voor de verantwoordelijke persoon de verplichting tot betaling van een verhoogde heffing meebrengt, zelfs indien volgens de bevoegde autoriteit niet is voldaan aan de delictsbestanddelen van smokkel. Artikel 97, lid 3, van het douanewetboek bepaalt dat een verhoogde heffing variërend van het dubbele tot het tienvoudige van de over de betrokken goederen verschuldigde douanerechten, belastingen en heffingen, hoofdelijk wordt opgelegd aan eenieder die op enigerlei wijze heeft deelgenomen aan de in artikel 89, lid 2, van dat wetboek bedoelde douane-overtreding. Artikel 99, lid 2, van het douanewetboek bepaalt dat de artikelen 109 en 110 van overeenkomstige toepassing zijn op douane-overtredingen. Volgens artikel 100, lid 1, van dat wetboek bestaat smokkelhandel in de invoer of uitvoer van goederen die zijn onderworpen aan invoerrechten of andere door de douanekantoren te innen heffingen, zonder schriftelijke toestemming van de bevoegde douaneautoriteit, alsmede in iedere handeling waarmee wordt beoogd de Staat douanerechten, heffingen, belastingen en rechten ter zake van ingevoerde of uitgevoerde goederen te onthouden. Volgens artikel 108 van die wet kan de strafrechter die een ten laste gelegd geval van smokkelhandel berecht, de beschikkingsbevoegde of de ontvanger van de gesmokkelde goederen hoofdelijk aansprakelijk verklaren voor de betaling van de boete, ook al is deze ter zake zelf niet strafbaar, wanneer de veroordeelde persoon heeft gehandeld als lasthebber, beheerder of vertegenwoordiger van de beschikkingsbevoegde of ontvanger, ongeacht de rechtsverhouding in het kader waarvan de opdracht is verleend of waarop deze berust. Artikel 109 van het douanewetboek bepaalt dat de bevoegde strafrechter behalve de beschikkingsbevoegde en de ontvanger van de gesmokkelde goederen, de eigenaren van vervoermiddelen, hun agenten en vertegenwoordigers, alsmede de bedrijfsvoerders van voor het publiek toegankelijke winkels, ook als deze zelf niet strafbaar zijn, civielrechtelijk hoofdelijk aansprakelijk kan verklaren wanneer de

smokkel is gepleegd in die vervoermiddelen of winkels of daarvan op enigerlei wijze gebruik is gemaakt bij het plegen van de smokkel, tenzij wordt aangetoond dat zij niet konden weten dat mogelijk smokkel plaatshad.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 4 Op 28 juni 1994 werd Dimitri Gaven aan de Grieks-Bulgaarse grens gearresteerd bij zijn poging met de lege vrachtwagen die hij bestuurde, het land te verlaten. Volgens ter zake door het douanekantoor van Kalamata verstrekte informatie moest deze vrachtwagen echter 740 kartonnen dozen met sigaretten bevatten, die met bestemming Bulgarije waren ingeladen in de vestiging te Kalamata van verzoekster in cassatie. De informatie over de route van de vrachtauto was door verzoekster in cassatie zelf aan de politie verstrekt.
- 5 Onderzoek toonde aan, dat verzoekster in cassatie een tweede lading van 760 kartonnen dozen met sigaretten had verscheept naar dezelfde Bulgaarse onderneming. Dit transport heeft zijn bestemming echter evenmin bereikt. De Eidikí Ypiresía Teloneiakón Erevnón (bijzondere onderzoeksdienst voor douaneaangelegenheden; hierna: „EYTE”) verrichtte ter zake een onderzoek, dat de betrokkenheid bij dit feit van bepaalde, niet met verzoekster gelieerde personen aan het licht bracht.
- 6 Omdat verzoekster de bevoegde douaneautoriteit niet het certificaat heeft overgelegd ten bewijze dat de 760 dozen met sigaretten het land hebben verlaten, verviel de bankgarantie voor het daarmee corresponderende bedrag aan accijnzen, die zij krachtens artikel 11 van wet 2127/1993, als erkende entrepouthouder zelf had afgegeven. De directeur van de EYTE stelde vervolgens een aanslag vast, waarin hij de voormelde personen hoofdelijk aansprakelijk stelde wegens smokkel van 760 kartonnen dozen sigaretten, hen de verhoogde tabaksbelasting, vermeerderd met een extra heffing, oplegde en verzoekster civielrechtelijk aansprakelijk stelde voor de betaling daarvan.
- 7 Verzoekster ging tegen die aanslag in beroep bij het Dioikitikó Protodikeío (administratieve rechtbank) te Pireus, dat het beroep gegrond verklaarde met de motivering dat de smokkel weliswaar objectief was aangetoond, maar dat niet was gebleken van lastgeving, vertegenwoordiging of een andere rechtsverhouding waarachter een verband tussen verzoekster en de als medeschuldigen aan de smokkel aangemerkte personen schuilging. De Griekse Staat stelde daarop hoger beroep in bij het Dioikitikó Efeteío (administratief hof van beroep) te Pireus, dat de bovengenoemde personen, ongeacht in welke hoedanigheid zij zich voordeden, voor de duur van de schorsingsregeling aanmerkte als handelend in opdracht van verzoekster, die zolang de goederen in kwestie hun wettige eindbestemming nog niet hadden bereikt (namelijk: waren uitgevoerd), als erkende entrepouthouder daarvoor de uitsluitende verantwoordelijkheid droeg. Het Dioikitikó Efeteío achtte het hoger beroep daarom gegrond en vernietigde de beslissing in eerste aanleg,

maar verklaarde tevens het door verzoekster in cassatie in eerste aanleg ingestelde beroep gedeeltelijk gegrond, met verlaging van het bedrag van haar hoofdelijke aansprakelijkheid.

- 8 Verzoekster stelde bij de verwijzende rechter beroep in cassatie in tegen de uitspraak van het Dioikitikó Efeteío te Pireus, met het betoog dat diens oordeel berust op een onjuiste uitlegging en toepassing van wet 2127/1993 en van artikel 108 douanewetboek.

Beknopte weergave van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 9 De richtlijn bevat geen specifieke bepalingen inzake sancties op overtreding van haar bepalingen, maar draagt in artikel 20 de lidstaten op om passende sancties te stellen op zulke overtredingen en deze toe te passen; die sancties dienen doeltreffend, afschrikkend en evenredig te zijn en te worden toegepast onder gelijke materiële en formele voorwaarden als gelden voor overeenkomstige overtredingen van het nationale recht. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid om doeltreffende (straf- en administratiefrechtelijke) sancties in te stellen en toe te passen in geval van overtreding van de richtlijn en de nationale wetgeving waarbij deze wordt omgezet, zijn de lidstaten gehouden de algemene beginselen van het Unierecht te eerbiedigen. Tot deze algemene rechtsbeginselen, die deel uitmaken van het primaire communautaire recht, behoren het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist in het bijzonder dat een regeling duidelijk is en op voorspelbare wijze wordt toegepast, en moet met name strikt in acht worden genomen in het geval van een regeling die ernstige financiële consequenties voor de betrokkenen kan hebben. Deze waarborgen gelden niet alleen voor personen die van een overtreding worden beschuldigd en aan wie ter zake een boete wordt opgelegd, maar ook voor personen die aansprakelijk worden gesteld voor de betaling van aan de schuldigen opgelegde financiële sancties.
- 10 Volgens de artikelen 99, lid 2, 108 en 109 van het douanewetboek, die volgens de verwijzing in wet 2127/1993 eveneens toepassing vinden bij overtreding van deze laatste wet, zijn de beschikkingsbevoegden, ontvangers en vervoerders van goederen, alsmede hun agenten en vertegenwoordigers, hoofdelijk aansprakelijk voor de financiële consequenties (betaling van ontdoken douanerechten en belastingen en ter zake opgelegde boetes) van eventuele douanerechtelijke overtredingen die, toen zij binnen het kader van hun bedrijfsvoering voor die goederen verantwoordelijk waren, zijn begaan door personen waarmee zij verkozen samen te werken, en kunnen zij van deze aansprakelijkheid slechts ontslagen worden wanneer zij aantonen dat hun niet de minste, zelfs maar lichte, nalatigheid kan worden verweten, gemeten aan de zorgvuldigheid die is geboden in de economische kringen waarvan zij deel uitmaken en het beroep dat zij uitoefenen. Deze civielrechtelijke aansprakelijkheid, die niet het karakter van een administratieve sanctie heeft, beoogt – afgezien van de inning van de ontdoken

douanerechten en belastingen – zo veel mogelijk de betaling en dus de effectiviteit van de opgelegde boetes te verzekeren, en berust op de gerechtvaardigde opvatting van de wetgever dat genoemde ondernemers en beroepsbeoefenaars, die profiteren van de economische activiteit in het kader waarvan de smokkel plaatsvindt, alle geschikte maatregelen dienen te nemen om te verzekeren dat de personen met wie zij hebben besloten zaken te doen, handelen op een wijze die niet leidt tot deelname aan smokkel.

- 11 Voorts volgt uit de artikelen 99, lid 2, 108 en 109 van het douanewetboek, in het licht van de bepalingen van de richtlijn betreffende de uitgebreide aansprakelijkheid van de erkende entrepouhouder, dat deze „civielrechtelijk hoofdelijk aansprakelijk” kan worden gesteld, samen met de daders van de administratieve overtreding van de smokkel van goederen, die zijn verwijderd uit het belastingentrepot waar ze onder schorsing van accijns waren opgeslagen, en die op onreglementaire wijze aan dat regiem zijn onttrokken omdat de goederen, hoewel bestemd voor uitvoer naar een derde land, in werkelijkheid het grondgebied van de Europese Unie niet hebben verlaten.
- 12 Volgens de meerderheid van het verwijzende college strekt de genoemde aansprakelijkheid van de erkende entrepouhouder zich niet enkel uit tot de betaling van de ontdoken accijnzen, als bepaald in de richtlijn, maar tevens tot de overige financiële gevolgen van de smokkelhandel en met name de aan de plegers daarvan opgelegde financiële sancties. Dit is het geval ongeacht eventuele bijzondere afspraken tussen de leverancier en de koper uit hoofde waarvan a) de beschikkingsbevoegdheid ten aanzien van goederen onder de schorsingsregeling op de verkrijger wordt overgedragen op het moment van levering daarvan in het belastingentrepot, en b) de laatste het vervoer naar een derde land op zich neemt. Deze aansprakelijkheid van de leverancier, die als ondernemer profiteert van het vrijstellingsregiem, draagt bij tot de beoogde voorkoming van belastingfraude, aangezien dit hem een sterke drijfveer geeft om de regelmatige afwikkeling van de uitvoerprocedure te verzekeren door de nodige maatregelen te treffen in het kader van zijn contractuele relaties, zodat hij beschermd is tegen het risico niet enkel voor eventueel ontdoken accijnzen, maar eveneens voor de ter zake aan daders opgelegde financiële sancties civielrechtelijk aansprakelijk te worden gesteld. Deze regeling is overigens niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aangezien de leverancier de kans krijgt om zich te bevrijden van de verantwoordelijkheid tot betaling van de aan de schulden opgelegde financiële sancties door aan te tonen dat hij te goeder trouw heeft gehandeld en, met de zorgvuldigheid van een goed ondernemer, binnen de grenzen van zijn kunnen alle redelijke maatregelen heeft getroffen.
- 13 Naar het oordeel van de minderheid van het verwijzende college heeft de hierboven vermelde, in de richtlijn en wet 2127/1993 voorziene bijzondere verantwoordelijkheid van de erkende entrepouhouder betrekking op de verschuldigde belasting, en niet op de betaling van de financiële sancties opgelegd aan natuurlijke personen die in verband met het ontduiken van die belasting

worden veroordeeld wegens smokkel. Noch uit de bepalingen van wet 2127/1993 of de op grond daarvan vastgestelde besluiten van de Ypourgós Oikonomikón (minister van Financiën), noch uit die van de richtlijn, valt af te leiden dat de erkende entrepouhouder, totdat de hem behorende goederen hun wettige bestemming bereiken of het grondgebied van de Unie verlaten hebben nadat zij onder schorsing van accijns het belastingentrepot hebben verlaten en naar een derde land worden verzonden, van rechtswege de macht heeft om over die goederen te beschikken, of dat de personen die in één of andere hoedanigheid bij dit proces betrokken zijn, tot de onttrekking van die goederen aan de schorsingsregeling van rechtswege optreden als lasthebbers of vertegenwoordigers van de erkende entrepouhouder. De door de meerderheid voorgestane tegenovergestelde uitlegging van de wet, volgens welke de erkende entrepouhouder (hoofdelijk) aansprakelijk kan worden gesteld voor de betaling van de aan de smokkelaars opgelegde financiële sancties (een zeer ruime uitlegging van artikel 108 van het douanewetboek), wordt niet vereist door het beginsel van effectieve toepassing van de richtlijn, en is integendeel in strijd zowel met het Unierechtelijke beginsel van de rechtszekerheid, en met name met het beginsel van de duidelijkheid en voorspelbaarheid van inperkingen van de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht van de erkende entrepouhouder, als het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel, aangezien het kennelijk onevenredig is deze persoon te verplichten tot betaling van administratieve boetes (en nog wel, volgens de wet, oplopend tot ten minste het dubbele van de verschuldigde belasting, ongeacht de hoogte ervan), ter zake van overtredingen ten gevolge frauduleus handelen van derden die geen van de in artikel 108 van het douanewetboek vermelde hoedanigheden hebben en op wie hij geen invloed kon uitoefenen door de onder de omstandigheden gepaste zorgvuldigheid te betrachten.

- 14 In het licht van het bovenstaande en gezien de twijfel die bestaat over de uitlegging van de genoemde voorschriften en beginselen van het Unierecht, welke uitlegging beslissend is voor de berechting van het onderhavige geschil, is de verwijzende rechter van oordeel dat aanleiding bestaat voor het toepassen van artikel 267 VWEU en het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.