CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 26 september 2000 [1]

I — Inleiding

1. Met een prejudiciële vraag krachtens artikel 234 EG heeft het Tribunale civile e penale di Genova (Italië) het Hof van Justitie verzocht om uitlegging van artikel 244 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek [2] (hierna: „douanewetboek").

II — De feiten van het hoofdgeding

2. De prejudiciële vraag is gerezen in een geding tussen enerzijds de vennootschap in vereffening Siples Srl (hierna: „Siples") en anderzijds het Ministero delle Finanze en de Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provinzia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (concessiehouder van de belastinginvorderingsdienst van de provincie Genua).

3. De douane van Genua deed Siples een aanslag toekomen tot invordering van douanerechten en bij invoer geheven BTW ten bedrage van 2 300 miljoen ITL met betrekking tot bepaalde importen van champignons uit Korea in 1993. Siples stelde tegen deze aanslag tot invordering beroep in bij het Tribunale civile e penale di Genova.

4. De belastinginvorderingsdienst van de provincie Genua stelde tegen Siples een procedure van gedwongen tenuitvoerlegging in, tot invordering van voormeld bedrag. Siples stelde tegen deze maatregel beroep in en vorderde de opschorting van de gedwongen tenuitvoerlegging tot de uitspraak van de rechterlijke instantie over de belastingschuld.

5. In deze tweede procedure stelde het Tribunale civile e penale di Genova met betrekking tot de vordering tot opschorting van de tenuitvoerlegging vast, dat het in het licht van de geldende nationale wetgeving en de rechtspraak ter zake niet bevoegd is, maar merkte het op dat artikel 244 van het communautair wetboek bepaalt, dat de douaneautoriteiten onder bepaalde voorwaarden de tenuitvoerlegging van een bij hen bestreden beschikking kunnen opschorten.

6. De verwijzende rechter, die vaststelde dat aan de door dit artikel vereiste voor-

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Verordening van 12 oktober 1992 (PB L 302, blz. 1).

waarden om de gedwongen tenuitvoerlegging op te schorten in casu voldaan leek te zijn, twijfelt of het van toepassing is, op grond dat de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking op te schorten alleen aan de douaneautoriteiten wordt toegekend en niet aan de rechter.

7. Om zijn twijfels over de uitlegging van artikel 244 van het wetboek uit de weg te ruimen, heeft het Tribunale civile e penale di Genova besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

III — De prejudiciële vraag

8. Het Tribunale civile e penale di Genova heeft het Hof van Justitie om uitlegging verzocht van de volgende prejudiciële vraag:

„Komt de bevoegdheid om krachtens artikel 244 van het communautair douanewetboek de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking op te schorten alleen toe aan de douaneautoriteiten of ook aan de rechterlijke instantie waarbij het beroep is ingesteld?"

IV — Het gemeenschapsrecht

9. Artikel 243 van het douanewetboek bepaalt:

„1. Iedere persoon heeft het recht beroep in te stellen tegen beschikkingen van de douaneautoriteiten die betrekking hebben op de toepassing van de douanewetgeving en die hem rechtstreeks en individueel raken.

De persoon die de douaneautoriteiten om een beschikking betreffende de toepassing van de douanewetgeving heeft verzocht, doch binnen de in artikel 6, lid 2, bedoelde termijn van deze autoriteiten geen beschikking heeft verkregen, heeft eveneens het recht beroep in te stellen.

Het beroep moet worden ingesteld in de lidstaat waar de beschikking is genomen of waar om een beschikking is verzocht.

2. Het recht op beroep kan worden uitgeoefend:

a) in een eerste fase (bezwaar), bij de daartoe door de lidstaten aangewezen douaneautoriteit;

b) in een tweede fase (beroep), bij een onafhankelijke instantie, die overeenkomstig de in de lidstaten geldende bepalingen, een rechterlijke instantie of een gelijkwaardig gespecialiseerd orgaan kan zijn."

10. Verder bepaalt artikel 244:

„Instelling van beroep heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking geen schorsende werking.

De douaneautoriteiten schorten de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking evenwel geheel of gedeeltelijk op indien zij gegronde redenen hebben om aan de overeenstemming van die beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.

Indien de aangevochten beschikking tot de toepassing van rechten bij invoer of van rechten bij uitvoer leidt, dient in geval van opschorting van de tenuitvoerlegging van deze beschikking een zekerheid te bestaan of te worden gesteld. Van die eis kan evenwel worden afgezien wanneer deze, gezien de omstandigheden waarin de schuldenaar verkeert, ernstige economische of sociale moeilijkheden zou kunnen veroorzaken."

11. Artikel 245 ten slotte bepaalt:

„De bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de beroepsprocedure worden vastgesteld door de lidstaten."

V — De procedure voor het Hof van Justitie

12. Binnen de in artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG gestelde termijn zijn door verzoekster in het hoofdgeding, de Italiaanse en de Zweedse regering en de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 22 juni 2000 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de gemachtigden van de Italiaanse regering en de Commissie.

13. Siples betoogt, dat het Italiaanse recht de rechterlijke instanties de bevoegdheid toekent om de tenuitvoerlegging op te schorten.[3] Volgens haar is deze bevoegdheid erkend in artikel 244 van het douanewetboek. Zij stelt, dat de verwijzing in deze bepaling naar de douaneautoriteiten niet aldus moet worden uitgelegd dat alleen zij de tenuitvoerlegging kunnen opschorten, maar aldus dat zij over dezelfde bevoegd-

3 — Zij haalt daartoe de artikelen 24 en 113 van de Italiaanse grondwet aan, evenals artikel 29 van „decreto legislativo" nr. 46 van 26 februari 1999 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* van 5 maart 1999, Supplemento ordinario nr. 53).

heid beschikken als de rechterlijke instanties.

14. Van mening dat het geschil uitsluitend over bij invoer geheven BTW gaat, verwijst de Italiaanse regering naar de opmerkingen die zij in de zaak Kofisa (C-1/99) heeft ingediend. Daarin betoogt zij, dat de Italiaanse rechtsorde geen bepaling bevat, die het douanewetboek, en in het bijzonder de artikelen 243 en 244 daarvan, toepasselijk maakt op geschillen inzake bij invoer geheven BTW, en dat bijgevolg het Hof van Justitie niet bevoegd is om in casu uitspraak te doen.

Subsidiair geeft de Italiaanse regering het Hof in overweging, de prejudiciële vraag aldus te beantwoorden, dat het in artikel 243 van het douanewetboek bedoelde beroep in een eerste fase bij de daartoe door de lidstaten aangewezen douaneautoriteiten moet worden ingesteld. In een tweede fase kan tegen een negatieve beslissing van de douaneautoriteiten beroep worden ingesteld bij een onafhankelijke instantie, die eveneens de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking zal kunnen opschorten.

15. De Zweedse regering betoogt van haar kant, dat het de lidstaten zijn die bevoegd zijn om de regels betreffende de rechtsbedeling door de nationale rechters vast te stellen. Bijgevolg wordt de bevoegdheid van de nationale rechters om de tenuitvoerlegging op te schorten, niet door artikel 244 van het douanewetboek geregeld. Anderzijds blijkt uit de tweede alinea van dit artikel, dat het enkel betrekking heeft op de bevoegdheid van de *douaneautoriteiten* om de tenuitvoerlegging van een douanebeschikking op te schorten.

De Zweedse regering concludeert hieruit, dat artikel 244 van het douanewetboek zich er niet tegen verzet, dat in de nationale rechtsorden aan voor douanezaken bevoegde rechters de bevoegdheid wordt toegekend om de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking geheel of gedeeltelijk op te schorten.

16. Ten slotte merkt de Commissie op, dat de prejudiciële vraag identiek is met de tweede in de zaak Kofisa (C-1/99) gestelde vraag. De Commissie stelt, dat de prejudiciële vraag in casu relevant is, aangezien zelfs indien het geschil gedeeltelijk van fiscale aard is, artikel 244 van het douanewetboek desalniettemin van toepassing is wat de douanerechten betreft.

Met betrekking tot de grond van de zaak is de Commissie van mening, dat de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging op te schorten onder de in artikel 244 uiteengezette voorwaarden, alleen aan de douaneautoriteiten is toegekend. Zij sluit evenwel niet uit, dat de rechterlijke instanties de opschorting kunnen bevelen krachtens de regels van procesrecht die in de nationale rechtsorde gelden. Ten slotte herinnert de Commissie eraan, dat overeenkomstig de rechtspraak van het Hof het gemeenschapsrecht aan particulieren het recht toekent op een volledige en doeltreffende rechtsbescherming, die in het bijzonder inhoudt dat een voorlopige bescherming wordt gegaran-

deerd, indien deze noodzakelijk is voor de volle werking van de eindbeslissing.

VI — Analyse van de gestelde vraag

17. Met zijn vraag wenst het Tribunale civile e penale di Genova te vernemen, of de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging van de beschikking op te schorten krachtens artikel 244 van het douanewetboek alleen aan de douaneautoriteiten toekomt of ook aan de rechterlijke instantie waarbij beroep is ingesteld.

18. Om te beginnen moet de verklaring van de Italiaanse regering, dat het Hof niet bevoegd is om in casu uitspraak te doen, worden verworpen. Uit de gegevens van de verwijzende rechter blijkt dat de onderhavige zaak, in tegenstelling tot de zaak Kofisa [4], niet uitsluitend over bij invoer geheven BTW gaat, maar ook over douanerechten. Bijgevolg moet, ofschoon een gedeelte van het geding van fiscale aard is, worden geoordeeld dat artikel 244 van het douanewetboek op het hoofdgeding van toepassing is.

19. Wat de grond van de vraag betreft, wordt in artikel 244, voorzover hier van belang, enkel bepaald, dat de douaneautoriteiten geheel of gedeeltelijk de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking opschorten indien zij gegronde redenen hebben om aan de overeenstemming van die beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden.

20. De bewoordingen zelf van dit artikel bevestigen de uitlegging, dat de bevoegdheid om de opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking te bevelen, alleen aan de douaneautoriteiten is toegekend. Terwijl artikel 243 uitdrukkelijk in een beroepsmogelijkheid voorziet, zowel bij de douaneautoriteiten als bij een onafhankelijke instantie (rechterlijke instantie of een gelijkwaardig gespecialiseerd orgaan), voorziet artikel 244 enkel voor de douaneautoriteiten in de mogelijkheid om de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking te gelasten.

21. Anderzijds moet worden onderstreept, zoals de Commissie het in haar opmerkingen doet, dat de desbetreffende regel een uitzondering vormt op de algemene regel (artikel 7 van het douanewetboek), volgens welke met uitzondering van de in artikel 244, tweede alinea, bedoelde gevallen de door de douaneautoriteiten genomen beschikkingen onmiddellijk uitvoerbaar zijn.

Rekening houdend met het feit dat de uitzonderingen in het gemeenschapsrecht strikt moeten worden uitgelegd, zijn krachtens artikel 244 alleen de uitdrukkelijk in deze bepaling vermelde autoriteiten bevoegd om de tenuitvoerlegging op te schorten, zodat deze regel niet ruim mag worden uitgelegd om deze bevoegdheid analogisch aan de rechterlijke instanties toe te kennen.

4 — Zie mijn conclusie in deze zaak van dezelfde datum, Jurispr. 2001, blz. I-207, I-210.

22. De door artikel 244 van het douanewetboek opgelegde voorwaarden waaronder de douaneautoriteit de opschorting van de tenuitvoerlegging kan gelasten, bevestigen deze uitlegging. Dit artikel staat de opschorting van de tenuitvoerlegging slechts toe indien de douaneautoriteiten gegronde redenen hebben om aan de overeenstemming van de beschikking met de douanewetgeving te twijfelen of indien de belanghebbende onherstelbare schade dreigt te lijden. Zoals het Hof heeft onderstreept in het arrest Giloy [5], schorten de douaneautoriteiten de tenuitvoerlegging van de douanebeschikking op zodra aan een van de twee voorwaarden van deze bepaling is voldaan. Bijgevolg kan de administratieve autoriteit de tenuitvoerlegging opschorten zodra de belanghebbende een onherstelbare schade te duchten heeft.

Daarentegen is in de rechtspraak van het Hof betreffende de bevoegdheid van de rechterlijke organen om de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op een gemeenschapsverordening gebaseerde nationale handeling te gelasten [6] vastgesteld, dat de nationale rechters deze opschorting slechts mogen toestaan, indien zij — naast andere voorwaarden — ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de gemeenschapshandeling koesteren, en indien tezelfdertijd de zaak spoedeisend is doordat voor de verzoeker ernstige en onherstelbare schade dreigt.

23. Deze uitlegging van artikel 244 sluit evenwel niet uit dat de rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld overeenkomstig artikel 243 van het douanewetboek, de opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking kunnen gelasten krachtens regels van procesrecht die in de nationale rechtsorde gelden.

24. Parallel daarmee is in de rechtspraak van het Hof van Justitie [7] bepaald, dat het gemeenschapsrecht de justitiabelen een volledige en doeltreffende rechtsbescherming biedt, welke in het bijzonder de erkenning van het recht op voorlopige maatregelen inhoudt die de volle werking dient te verzekeren van de rechterlijke uitspraak die zal worden gedaan over de vorderingen die op basis van het gemeenschapsrecht zijn ingediend.

25. Ten slotte staat artikel 244 van het douanewetboek niet eraan in de weg, dat de rechterlijke instanties waarbij overeenkomstig artikel 243 van dit wetboek beroep is ingesteld, de opschorting van de tenuitvoerlegging gelasten krachtens regels van procesrecht die in de nationale rechtsorde gelden, of krachtens de volledige en doeltreffende rechtsbescherming die het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleent.

5 — Arrest van 17 juli 1997 (C-130/95, Jurispr. blz. I-4291).

6 — Zie arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415); 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) (C-465/93, Jurispr. blz. I-3761), en 17 juli 1997, Krüger (C-334/95, Jurispr. blz. I-4517).

7 — Zie in het bijzonder de arresten van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 21), en Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (aangehaald in voetnoot 6, punten 16-18), en de beschikkingen van 3 mei 1996, Duitsland/Commissie (C-399/95 R, Jurispr. blz. I-2441, punt 46), en 29 januari 1997, Antonissen/Raad en Commissie [C-393/96 P (R), Jurispr. blz. I-441, punt 36].

VII — Conclusie

26. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van het Tribunale civile e penale di Genova te beantwoorden als volgt:

„Artikel 244 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek, moet aldus worden uitgelegd dat het de bevoegdheid om de opschorting van de tenuitvoerlegging van een bestreden beschikking te gelasten, uitsluitend toekent aan de douaneautoriteiten. Deze bepaling doet evenwel niet af aan de mogelijkheid dat de rechterlijke instanties waarbij krachtens artikel 243 van deze verordening beroep is ingesteld, deze opschorting gelasten krachtens regels van procesrecht die in de nationale rechtsorde gelden, of krachtens de volledige en doeltreffende rechtsbescherming die het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleent."