

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 22 april 1993 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In het onderhavige geval verzoekt de Giudice per le indagini preliminari (onderzoeksrechter) bij het Tribunale di Milano om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 18 van de vrijhandelsovereenkomst, namens de Gemeenschap gesloten en goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2836/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 300, blz. 1; hierna: „overeenkomst”).

2. De volgende vraag is aan het Hof voorgelegd:

„Staat artikel 18 van de Overeenkomst EEG-Oostenrijk eraan in de weg dat in het kader van die overeenkomst een nationale wettelijke bepaling overtredingen met betrekking tot de BTW bij invoer strenger bestraft dan overtredingen met betrekking tot de BTW over de levering van goederen in het binnenland, wanneer die verschillende bestraffing onevenredig is in verhouding tot het verschil tussen beide categorieën overtredingen, mede gelet op de oplossing die in het arrest van 25 februari 1988 (zaak Drexler) voor een soortgelijk probleem binnen de Gemeenschap is gegeven met betrekking tot artikel 95 EEG-Verdrag?”

3. Het geding ten principale vindt zijn oorsprong in een beschikking van 3 juli 1991,

waarbij het Italiaanse openbaar ministerie beslag heeft laten leggen op 205 885 kg aluminiumplaten, die door de firma Metalsa Srl waren geïmporteerd uit Oostenrijk, op grond van het feit dat deze geen BTW bij invoer had betaald en daarmee een aantal bepalingen van het Italiaanse recht betreffende de betaling van de BTW had overtreden. Het beslag op de aluminiumplaten is een voorlopige maatregel. Overeenkomstig artikel 301 van presidentieel decreet nr. 43 van 1973 zullen de aluminiumplaten worden verbeurdverklaard, als definitief wordt vastgesteld, dat Metalsa de bepalingen van het Italiaanse recht betreffende de betaling van de BTW heeft overtreden.

4. Bij beschikking van 13 juli 1991 verwierp het openbaar ministerie het verzoek van Metalsa Srl om teruggave van de in beslag genomen aluminiumplaten. Na deze beschikking verzocht Metalsa het bureau van de onderzoeksrechter van het Tribunale di Milano deze goederen terug te geven. Dit is de context waarin dit verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend.

5. Het Italiaanse recht maakt onderscheid tussen overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer en overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW over binnenlandse transacties. Overeenkomstig artikel 70 van presidentieel decreet nr. 633 van 1972 staan op overtredingen met betrekking tot betaling van belastingen bij invoer, waaronder de BTW, straffen die zijn neergelegd in de douanewetgeving betreffende douanerechten. Een van deze

* Oorspronkelijke taal: Engels.

straffen is verbeurdverklaring. Daarentegen staan in het algemeen op overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW over binnenlandse transacties minder strenge straffen dan die toepassing van de douanewetgeving met zich meebrengt. Verbeurdverklaring behoort niet tot die straffen.

6. In zaak 299/86 (Drexl, Jurispr. 1988, blz. 1213), die betrekking had op de invoer uit andere Lid-Staten, heeft het Hof dit dubbele strafstelsel aan een onderzoek onderworpen. Het Hof verklaarde in de tweede alinea van het dictum van het arrest het volgende:

„Een nationale wettelijke regeling die zwaardere straffen stelt op overtredingen met betrekking tot de BTW bij invoer dan op overtredingen met betrekking tot de BTW over de levering van goederen in het binnenland, is onverenigbaar met artikel 95 EEG-Verdrag, voor zover dat verschil in verhouding tot het verschil tussen beide categoriën overtredingen onevenredig is.”

Het zij in herinnering gebracht, dat artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag luidt als volgt:

„Geen der Lid-Staten heft op produkten van de andere Lid-Staten direct of indirect hogere binnenlandse belastingen, van welke aard dan ook, dan die welke, direct of indirect, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven.”

7. Men dient derhalve in het oog te houden, dat de rechtspraak in de zaak Drexl slechts betrekking heeft op de invoer uit andere Lid-

Staten.¹ Metalsa betoogt echter, dat een gelijksoortige regel moet worden toegepast op invoer uit Oostenrijk op grond van artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst, dat luidt als volgt:

„De Partijen bij de Overeenkomst onthouden zich van iedere maatregel of gedraging van intern fiscale aard die al dan niet rechtstreeks leidt tot discriminatie tussen de produkten van een Partij bij de Overeenkomst en de gelijksoortige produkten van oorsprong uit de andere Partij.”

8. Volgens Metalsa rechtvaardigen de strekking en de doelstellingen van de overeenkomst, dat het Hof aan artikel 18 van de overeenkomst dezelfde uitlegging geeft als aan artikel 95 van het Verdrag in de zaak Drexl. Metalsa betoogt, dat artikel 18 zich uitstrekt tot iedere discriminerende maatregel of gedraging van intern fiscale aard, zodat dit artikel zich dus ook uitstrekt tot discriminerende strafsancities. De Commissie en de Italiaanse regering zijn het niet eens met het betoog van Metalsa.

9. Alvorens de gestelde vraag te beantwoorden, is het dienstig een kort onderzoek in te stellen naar de aard en de strekking van de overeenkomst en de algemene criteria in herinnering te brengen die door het Hof worden gehanteerd bij de uitlegging van door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten.

1 — Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Lenz in zaak C-276/91, Commissie/Frankrijk, van 17 februari 1993 (Jurispr. 1993, blz. I-4413, I-4421). Het zij opgemerkt, dat een nieuwe regeling met betrekking tot de betaling van de BTW is ingevoerd met ingang van 1 januari 1993. Krachtens deze regeling wordt de BTW niet meer geheven bij intracommunautaire invoer, maar op de intracommunautaire verwerving van goederen. Zie richtlijn 91/680/EEG van de Raad tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van richtlijn 77/388/EEG (PB 1991, L 376, blz. 1) en in het bijzonder het nieuwe artikel 28a van richtlijn 77/388, zoals gewijzigd bij richtlijn 92/111/EEG van de Raad (PB 1992, L 384, blz. 47).

10. De Overeenkomst heeft in haar belangrijkste bepalingen gedeeltelijke gelijkenis met het Verdrag. Artikelen 3 tot 7 van de overeenkomst voorzien in de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Oostenrijk. Artikel 13 voorziet in de afschaffing van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking. Deze bepalingen worden aangevuld door artikel 18 dat, zoals ik heb gezegd, maatregelen of gedragingen van fiscale aard die tot discriminatie leiden, verbiedt. Artikel 19 voorziet in de afschaffing van alle beperkingen op betalingen die betrekking hebben op het goederenverkeer. Artikel 22 bepaalt, dat de partijen bij de overeenkomst zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doeleinden van de overeenkomst in gevaar kunnen brengen, en alle algemene of bijzondere maatregelen treffen waarmee de nakoming van de verplichtingen van de overeenkomst kan worden gewaarborgd. Artikel 23 en 25 bevatten regels op het gebied van de mededinging, steunmaatregelen van de overheid en dumping.

11. Zowel artikel 92 EEG-Verdrag als artikel 18 van de overeenkomst huldigen het beginsel van belastinggelijkheid. In feite lijken de bewoordingen van artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst, waarin wordt gesproken van „iedere maatregel of gedraging van intern fiscale aard”, verder te gaan dan die van artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag. Niettemin zijn deze bepalingen in wezen gelijk, voor zover zij iedere vorm van directe of indirecte discriminatie verbieden.

12. De schijnbare gelijkenis tussen beide teksten mag echter niet verhullen, dat het EEG-Verdrag en de overeenkomst fundamenteel verschillende doeleinden op het oog hebben.

13. Volgens de preambule beoogt de overeenkomst, die is gesloten op basis van artikel 113 EEG-Verdrag, de economische betrekkingen, tussen de Gemeenschap en Oostenrijk bestaand, te versterken en uit te breiden, en een harmonische ontwikkeling van hun handel te verzekeren met inachtneming van billijke mededingingsvoorwaarden. Hiertoe hebben de partijen bij de overeenkomst besloten geleidelijk de belemmeringen voor het voornaamste gedeelte van hun handelsverkeer op te heffen, overeenkomstig de bepalingen van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel inzake de totstandkoming van vrijhandelszones.

14. Volgens artikel XXIV, lid 8, van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel, is onder een vrijhandelszone te verstaan:

„Een groep van twee of meer douanegebieden waarin de douanerechten en andere beperkende regelingen op het gebied van de handel (...) worden afgeschaft ten aanzien van vrijwel de gehele handel tussen de samenstellende gebieden in produkten van oorsprong uit deze gebieden.”

15. Daarentegen beoogt het EEG-Verdrag niet alleen een vrijhandelszone in te stellen, zoals bedoeld in het kader van de overeenkomst, maar ook een economische integratie te bereiken die resulteert in de totstandbrenging van een interne markt, alsmede ertoe bij te dragen, met andere gemeenschapsverdragen, dat de Europese Unie concrete vooreringen maakt (zie advies 1/91 van 14 december 1991 over het Ontwerp-akkoord tussen de Gemeenschap en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie tot instelling

van een Europese Economische Ruimte, Jurispr. 1991, blz. I-6079, punt 17).

16. Blijkens de rechtspraak van het Hof moet een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst worden uitgelegd in de context en in het licht van haar doelstellingen (zie advies 1/91, punt 4). Het feit dat een door de Gemeenschap gesloten vrijhandelsovereenkomst en een artikel van het Verdrag in gelijke bewoordingen zijn gesteld, is derhalve onvoldoende reden om de rechtspraak van het Hof met betrekking tot dat artikel te transponeren op de bepalingen van de overeenkomst (zaak 270/80, Polydor, Jurispr. 1982, blz. 329). In deze zaak moest het Hof een uitlegging geven van artikelen 14 en 23 van de op 22 juli 1972 ondertekende vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Portugal, toen Portugal nog lid was van de EVA. Artikelen 14 en 23 van deze overeenkomst waren identiek met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag. Ondanks deze gelijkenis oordeelde het Hof, dat sommige beperkingen van het vrije goederenverkeer gerechtvaardigd waren uit hoofde van de bescherming van de industriële en commerciële eigendom in het kader van de bij deze overeenkomst ingestelde vrijhandelsregeling, hoewel dergelijke beperkingen niet zouden zijn gerechtvaardigd in het kader van het EEG-Verdrag.

17. Een bepaling van een internationale overeenkomst moet echter op dezelfde manier worden uitgelegd als de overeenkomstige bepaling van het EEG-Verdrag, indien de doelstellingen van de overeenkomst dat vereisen (zaken 17/81, Pabst & Richarz, Jurispr. 1982, blz. 1331, en C-163/90, Legros,

Jurispr. 1992, blz. I-4625).² In de zaak Pabst en Richarz heeft het Hof artikel 95 EEG-Verdrag en artikel 53, lid 1, van de in 1961 ondertekende associatieovereenkomst tussen de Gemeenschap en Griekenland op dezelfde manier uitgelegd. Het Hof verklaarde, dat artikel 53, lid 1, behoort tot de bepalingen ter voorbereiding van de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap en dat uit de bewoordingen van artikel 53, lid 1, alsmede uit het doel en de aard van de Associatieovereenkomst volgt dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale ontheftingsregel die, zoals in dat geval, binnenlands gedistilleerd fiscaal gunstiger behandelt dan uit Griekenland ingevoerd gedistilleerd.

18. In de zaak Legros moest het Hof onder meer een uitlegging geven van artikel 6 van de in 1972 tussen de Gemeenschap en Zweden gesloten vrijhandelsovereenkomst, waarbij heffingen van gelijke werking als douanerechten werden verboden in het handelsverkeer tussen de partijen bij de overeenkomst. Het Hof oordeelde dat, gezien de bijzondere omstandigheden van de zaak, artikel 6 van deze overeenkomst op dezelfde manier als de overeenkomstige bepalingen van het EEG-Verdrag moest worden uitgelegd. Volgens het Hof speelde de afschaffing van invoerrechten een zeer belangrijke rol in het kader van het streven naar opheffing van de belemmeringen voor het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Zweden. Het Hof kwam op basis hiervan tot de slotsom, dat de overeenkomst een belangrijk deel van haar effect zou verliezen, als het begrip heffing van gelijke werking in het kader van de

2 — Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Tesouro in zaak C-207/91, Eurim-Pharm, van 18 februari 1993 (Jurispr. 1993, blz. I-3723, I-3733). Deze zaak heeft betrekking op de uitlegging van artikelen 13 en 20 van de vrijhandelsovereenkomst tussen de Gemeenschap en Oostenrijk, die identiek zijn met respectievelijk artikel 30 en artikel 36 EEG-Verdrag. Zie eveneens zaak 65/79, Chatain, Jurispr. 1980, blz. 1345.

overeenkomst enger zou moeten worden uitgelegd dan in het kader van het EEG-Verdrag (r. o. 26 van het arrest).

19. In zaak 104/81 (Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641) onderzocht het Hof, of artikel 21, eerste alinea, van de vrijhandels-overeenkomst tussen de EEG en Portugal een analoog verbod bevatte als artikel 95 van het EEG-Verdrag. Het zij opgemerkt, dat artikel 21, eerste alinea, van deze overeenkomst hetzelfde luidt als artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst tussen de EEG en Oostenrijk, waarop deze zaak betrekking heeft. Het Hof overwoog in rechtsoverweging 29-31 van het arrest:

„Artikel 21 van de overeenkomst en artikel 95 EEG-Verdrag hebben weliswaar hetzelfde doel, namelijk de afschaffing van belastingdiscriminatie, doch elk van beide bepalingen, die overigens verschillend luiden, moet in haar eigen context worden gezien en uitgelegd.

Zoals het Hof reeds heeft overwogen (...) hebben het EEG-Verdrag en de vrijhandels-overeenkomst verschillende doelstellingen. Daarom kan de uitlegging die reeds aan artikel 95 EEG-Verdrag is gegeven, niet zomaar bij wege van analogie op de vrijhandelsovereenkomst worden getransponeerd.

Op (...) de vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 21, eerste alinea, overeenkomstig de bewoordingen en gelet op het ermee beoogde doel in het kader van het door de overeenkomst ingesteld vrijhandelsstelsel moet worden uitgelegd.”

20. Het is dus duidelijk dat het beginsel van belastinggelijkheid, zoals voorzien in

artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst tussen de EEG en Oostenrijk, moet worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van deze overeenkomst. Aangezien deze doelstellingen beperkter zijn dan die van het EEG-Verdrag, is het mogelijk dat bepaalde vormen van belastingdiscriminatie wel zijn verboden bij artikel 95, maar niet bij artikel 18. Daarom moet men de uitlegging van artikel 95, die het Hof in de zaak Drexel heeft gegeven, in het oog houden en zich afvragen of deze uitlegging kan worden getransponeerd op artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst, gelet op haar doelstellingen. Op dit punt zij opgemerkt, dat artikel 18, eerste alinea, moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn. In de zaak Kupferberg oordeelde het Hof, dat artikel 21, eerste alinea, van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Portugal een onvoorwaardelijk verbod van belastingdiscriminatie bevatte en dientengevolge rechtstreekse werking had in de gehele Gemeenschap. Dezelfde redenering geldt voor artikel 18, eerste alinea, van de overeenkomst tussen de EEG en Oostenrijk, dat gelijk is aan artikel 21, eerste alinea van de overeenkomst waarop de zaak Kupferberg betrekking had.

21. In de zaak Drexel onderzocht het Hof, of een strafstelsel dat overtredingen met betrekking tot de BTW bij invoer zwaarder bestraft dan overtredingen met betrekking tot de BTW over binnenlandse transacties, onverenigbaar is met artikel 95 EEG-Verdrag, alsook met het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel. In rechtsoverweging 22-25 van het arrest verklaarde het Hof:

„Dienaangaande moet worden vastgesteld (...), dat de twee betrokken categorieën overtredingen zich door verschillende omstandigheden van elkaar onderscheiden, die zowel de bestanddelen van het delict betreffen als

de meer of minder gemakkelijke opsporing ervan. De BTW bij invoer wordt namelijk geheven op het moment dat de goederen fysiek het grondgebied van de betrokken Lid-Staat binnenkomen en niet op het moment van de transactie. Uit deze verschillen volgt met name, dat de Lid-Staten niet verplicht zijn om beide categorieën overtredingen aan dezelfde regeling te onderwerpen.

De genoemde verschillen zijn echter niet van dien aard, dat zij een klaarblijkelijk onevenredig verschil in de zwaarte van de op de twee categorieën overtredingen gestelde sancties kunnen rechtvaardigen. Een dergelijke wanverhouding doet zich voor, wanneer de sanctie die in geval van invoer is voorzien, ingevolge de strafbepalingen betreffende smokkelarij in de regel bestaat in gevangenisstraf en verbeurdverklaring van de goederen, terwijl soortgelijke sancties niet zijn voorzien of algemeen worden toegepast bij een overtreding met betrekking tot de BTW over binnenlandse transacties. Een dergelijke situatie zou inderdaad tot gevolg kunnen hebben, dat het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap in het gedrang komt, en zou derhalve onverenigbaar zijn met artikel 95 van het EEG-Verdrag.

Gelijk het Hof immers reeds overwoog in zijn arrest van 5 mei 1982 (zaak 15/81, Gaston Schul, Jurispr. 1982, blz. 1409), mocht bij de uitlegging van artikel 95 rekening worden gehouden met de in artikelen 2 en 3 genoemde doelstellingen van het EEG-Verdrag, waaronder, in de eerste plaats, het instellen van een gemeenschappelijke markt waarop alle belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer worden afgeschaft teneinde de nationale markten te verenigen tot één enkele markt die de omstandigheden van een binnenlandse markt zoveel mogelijk benadert (...)

Op de (...) vraag mocht dus worden geantwoord, dat een nationale wettelijke regeling die zwaardere straffen stelt op overtredingen met betrekking tot de BTW bij invoer dan op overtredingen met betrekking tot de BTW over de levering van goederen in het binnenland, onverenigbaar is met artikel 95 EEG-Verdrag, voor zover dat verschil in verhouding tot het verschil tussen beide categorieën overtredingen onevenredig is."

22. In de zaak Drexel erkende dus het Hof, dat er verschillen bestaan tussen overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer en overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW over binnenlandse transacties, en dat de Lid-Staten in beginsel vrij zijn verschillende sancties te stellen op beide categorieën overtredingen. Het Hof overwoog echter, dat het beginsel van belastinggelijkheid, dat is neergelegd in artikel 95 van het EEG-Verdrag, ruim moest worden uitgelegd, teneinde te voorkomen dat er duidelijk onevenredige straffen zouden worden gesteld op soortgelijke overtredingen. Het Hof gaf aan artikel 95 een ruime uitlegging, gezien de doelstellingen van het EEG-Verdrag, met name het instellen van een interne markt.

23. Het zij opgemerkt, dat het Hof zich in de zaak Drexel meer bezig hield met de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling dan met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. In zijn arrest vroeg het Hof zich af, of een onevenredig verschil tussen sancties op overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer en die op overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW over binnenlandse transacties tot gevolg mag hebben dat het vrije verkeer van goederen in het gedrang komt. Het Hof onderzocht niet, of de sancties op overtredingen met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer uit andere Lid-Staten op

zichzelf zo onevenredig waren in verhouding tot de ernst van de overtredingen dat zij een hinderpaal zouden vormen voor door het gemeenschapsrecht gewaarborgde vrijheden.

24. De Commissie en de Italiaanse regering betogen, dat de uitlegging van artikel 95, die door het Hof in de zaak Drexel is gegeven, niet kan worden getransponeerd op artikel 18 van de overeenkomst. In de eerste plaats stellen de Commissie en de Italiaanse regering, dat artikel 18 enkel wezenlijke belastingdiscriminatie verbiedt en niet de bevoegdheid van de Lid-Staten op strafrechtelijk gebied betreft. In de tweede plaats stelt de Italiaanse regering, dat, zelfs als wordt erkend, dat artikel 18 discriminatie op strafrechtelijke gebied verbiedt, dit verbod niet wordt geschonden, als de betrokken overtredingen verschillend zijn.

25. Ten aanzien van het eerste argument betoogt de Commissie, dat het Hof in de zaak Drexel het beginsel van belastinggelijkheid, gezien de doelstellingen van het EEG-Verdrag, ruim heeft uitgelegd. Volgens de Commissie kan dit beginsel niet even ruim worden uitgelegd, als het een vrijhandels-overeenkomst betreft waarvan de strekking en de doelstellingen veel beperkter zijn. Zij betoogt, dat, gezien de doelstellingen van de overeenkomst, artikel 18 beoogt alle discriminerende maatregelen en gedragingen in verband met heffing en inning van de BTW te verbieden. Artikel 18 omvat dus de grondslag voor de BTW, het BTW-tarief en de wijzen van betaling en inning ervan die van invloed kunnen zijn op het vrije verkeer van goederen die afkomstig zijn van een van de partijen bij de overeenkomst. De Commissie komt tot de slotsom, dat de afbakening van de strafrechtelijke competentie van de Lid-Staten slechts geldt binnen de Gemeenschap,

die een interne markt en een Europese Unie in het leven wil roepen, en niet in het kader van een vrijhandelsovereenkomst. De Italiaanse regering huldigt hetzelfde standpunt.

26. Ten aanzien van het tweede argument verklaart de Italiaanse regering, dat, zelfs als werd erkend dat het verbod van belastingdiscriminatie van artikel 18 zich zou uitstrekken tot strafsancties, dit verbod slechts zou gelden, ingeval er verschillende sancties zouden worden gesteld op identieke overtredingen. De overtredingen met betrekking tot de BTW bij invoer verschillen echter van de overtredingen met betrekking tot de BTW over binnenlandse transacties. Daaruit volgt, dat het feit dat er verschillende sancties worden gesteld op deze twee categorieën overtredingen, geen belastingdiscriminatie oplevert; het gedifferentieerde sanctiestelsel, zoals voorzien in de Italiaanse wetgeving, is derhalve niet onverenigbaar met artikel 18 van de overeenkomst.

27. Naar mijn mening vereist artikel 18 van de overeenkomst niet, dat er een vergelijking wordt gemaakt tussen sancties die door de Lid-Staten zijn gesteld op belastingovertredingen met betrekking tot invoer uit Oostenrijk, en sancties op belastingovertredingen met betrekking tot binnenlandse transacties of met betrekking tot invoer uit andere Lid-Staten. Het recht op vrijhandel, zoals voorzien in de overeenkomst, is beperkter dan de rechten die voortvloeien uit de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen: in dat opzicht lijken de stellingen van de Commissie en de Italiaanse regering mij overtuigend. Bovendien blijkt duidelijk uit de beslissing van het Hof in de zaak Kupferberg, dat alle vormen van discriminatie die bij artikel 95 EEG-Verdrag zijn verboden, niet per se bij artikel 18 van de Overeenkomst zijn verboden. Sterker nog, zelfs het

begrip „gelijksoortig produkt” in artikel 18 moet, gezien het doel van de overeenkomst, betrekkelijk eng worden uitgelegd (r. o. 41 en 42 van het arrest Kupferberg). Het zou in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof artikel 18 zo ruim uit te leggen dat krachtens dit artikel een vergelijking zou moeten worden gemaakt tussen sancties met betrekking tot invoer uit Oostenrijk en sancties met betrekking tot binnenlandse of intracommunautaire transacties.

28. Ik concludeer dat de uitlegging van artikel 95 van het EEG-Verdrag, zoals door het Hof is gegeven in de zaak Drexel, niet kan worden getransponeerd op artikel 18, eerste alinea van de overeenkomst. Niettemin ben ik van mening, dat de Lid-Staten zijn gehouden het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, als zij sancties met betrekking tot invoer uit Oostenrijk opleggen. Deze verplichting vloeit niet voort uit artikel 18, dat enkel een discriminatieverbod bevat, maar eerder uit artikel 13 van de overeenkomst.

29. Het zij in herinnering gebracht, dat artikel 13 van de overeenkomst kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de partijen bij de Overeenkomst verbiedt. Dit artikel luidt als volgt:

„1. In het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Oostenrijk worden geen nieuwe kwantitatieve invoerbepalingen noch maatregelen van gelijke werking ingesteld.

2. De kwantitatieve invoerbepalingen worden per 1 januari 1973, en de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoer-

bepalingen uiterlijk 1 januari 1975 afgeschaft.”

Naar mijn mening is een sanctie met betrekking tot invoer uit Oostenrijk die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij het recht op vrijhandel, zoals voorzien in de overeenkomst, zou kunnen belemmeren, een maatregel van gelijke werking, die onverenigbaar is met artikel 13 van de overeenkomst. Artikel 13 moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn (zie conclusie van advocaat-generaal Tesouro in zaak C-207/91, Eurim-Pharm, aangehaald in voetnoot 2 bij punt 14).

30. Het is waar, dat de strafwetgeving een gebied is dat in beginsel onder de bevoegdheid van de Lid-Staten valt. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter duidelijk, dat overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel straffen die door de nationale wetgeving zijn ingesteld, door hun zwaarte geen hinderpaal mogen vormen voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden, zoals voorzien in het EEG-Verdrag. Zie bij voorbeeld met betrekking tot het vrije verkeer van goederen de zaken 41/76 (Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921) en 52/77 (Cayrol, Jurispr. 1977, blz. 2261), alsook met betrekking tot het vrije verkeer van personen zaak 157/79 (Pieck, Jurispr. 1980, blz. 2171). In zaak 203/80 (Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595) verklaarde het Hof in rechtsoverweging 27 van het arrest:

„In beginsel behoren de strafwetgeving en de regels inzake strafvordering nog steeds tot de bevoegdheid van de Lid-Staten. Uit een vaste rechtspraak van het Hof volgt echter, dat het gemeenschapsrecht ook op dit gebied

grenzen stelt aan de controlemaatregelen die de Lid-Staten krachtens dit recht in het kader van het vrije verkeer van goederen en personen mogen handhaven: administratieve of strafrechtelijke maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is, de controle mag niet op zodanige wijze zijn geregeld, dat de door het EEG-Verdrag beoogde vrijheid wordt beperkt, en er mag geen straf worden opgelegd die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij de vrijheid gaat belemmeren.”

Deze redenering is bevestigd in rechtsoverweging 18 van het arrest Drexl, hoewel, zoals reeds is gezegd, het Hof zich in die zaak bezig hield met de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling en niet met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel als zodanig.

31. Het is dus duidelijk, dat overeenkomstig de rechtspraak van het Hof een door de Lid-Staten ingesteld strafstelsel niet zozeer onevenredig mag zijn aan de ernst van de overtreding, dat het de uitoefening van een door het EEG-Verdrag gewaarborgde vrijheid gaat belemmeren. Naar mijn mening zouden dergelijke overwegingen ook moeten gelden voor door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten.

32. Krachtens artikel 228, derde alinea, EEG-Verdrag, binden de door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten haar instellingen en de Lid-Staten. Gelijk het Hof overwoog in zaak 181/73 (Haegemann, Jurispr. 1974, blz. 449), vormen de bepalingen van deze overeenkomsten een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde. Bovendien kunnen deze bepalingen overeenkomstig de rechtspraak van het Hof rechtstreeks toepas-

selijk zijn (zie bij voorbeeld zaak Kupferberg, reeds aangehaald; zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3719, r. o. 14, en zaak C-192/89, Sevince, Jurispr. 1990, blz. I-3461, r. o. 15). Dientengevolge worden zij in verband met hun rechtsgevolgen gelijkgesteld met verdragsbepalingen en andere communautaire verplichtingen; bovendien kan de Gemeenschap verantwoordelijk worden gesteld, ingeval de Lid-Staten deze bepalingen overtreden. Daaruit volgt, dat het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht is, ook geldt voor door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomsten en bijgevolg kan worden toegepast om bepalingen van deze overeenkomsten uit te leggen. Er moet echter worden benadrukt, dat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in geval van een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst tot andere resultaten kan leiden dan in geval van het EEG-Verdrag.

33. Ik verwerp de stelling van de Commissie dat de beperkingen op de strafrechtelijke bevoegdheid van de Lid-Staten slechts gelden binnen de Gemeenschap en niet in het kader van een vrijhandelsovereenkomst.

34. Zou men kiezen voor de opvatting van de Commissie, dan zouden de Lid-Staten vrij zijn allerlei sancties te stellen op overtredingen met betrekking tot de betaling van BTW bij invoer van goederen uit Oostenrijk, ook al zouden deze sancties de uitoefening van de vrijhandel op onevenredige wijze kunnen belemmeren en onverenigbaar zijn met de doelstellingen van de overeenkomst. Dit is bij voorbeeld het geval zijn, als een Lid-Staat zelfs onvrijwillige niet-betaling van het volledige bedrag van de BTW bij invoer van goederen uit Oostenrijk bestraft met verbeurdverklaring en een boete van tien maal de

waarde van de goederen. Naar mijn mening is het onverenigbaar met artikel 13 van de overeenkomst deze sancties in te stellen, aangezien het risico dat men niet aan de geldende regels voldoet en daarom deze sancties krijgt opgelegd, een ontmoedigende werking heeft op de invoer van goederen uit Oostenrijk en dus onverenigbaar is met de doelstellingen van de overeenkomst. Als zou worden erkend, dat het evenredigheidsbeginsel niet geldt in deze omstandigheden, zouden personen die een recht hebben verworven krachtens een overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde land, worden beroofd van de bescherming die voortvloeit uit de algemene principes van het gemeenschapsrecht. Ik zie geen enkele reden waarom dit geval zou moeten zijn.

35. Naar mijn mening geldt het evenredigheidsbeginsel in het algemeen voor elke bepaling betreffende het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen. Kwantitatieve beperkingen op uitvoer naar derde landen, die door het gemeenschapsrecht in dezelfde bewoordingen als die van artikel 36 EEG-Verdrag zijn toegestaan, en sancties bij schending van genoemde beperkingen, moeten evenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie mijn conclusie in zaak C-367/89, Richardt, Jurispr. 1991, blz. I-4621, I-4635, en in zaak C-111/92, Lange, Jurispr. 1993, blz. I-4677, I-4689, punten 21-24). Bovendien heeft het Hof erkend, dat vrijwaringsmaatregelen, die het handelsverkeer met derde landen beperken, zoals voorzien in gemeenschapsverordeningen, onderworpen zijn aan het evenredigheidsbeginsel (zaak C-26/90, Wünsche, Jurispr. 1991, blz. I-4961, r. o. 12 en 13, en zaak 112/80, Dürbeck, Jurispr. 1981, blz. 1095, r. o. 40).

Aangezien het evenredigheidsbeginsel in het algemeen voor het handelsverkeer met derde landen geldt, moet het a fortiori ook gelden voor een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst betreffende de instelling van een vrijhandelszone.

36. Naar mijn mening is het dus onverenigbaar met de overeenkomst, dat een Lid-Staat een sanctie stelt op een overtreding met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer uit Oostenrijk, die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij het recht op vrijhandel, zoals voorzien in de overeenkomst, belemmert. Het is de taak van de nationale rechter in een specifiek geval te beslissen, of een sanctie zo onevenredig is. Er kunnen echter op dit gebied twee beginselen worden geformuleerd. In de eerste plaats is het duidelijk, dat het recht op vrijhandel, zoals voorzien in een overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde land, beperkter is dan de door het EEG-Verdrag gewaarborgde vrijheden. Daaruit volgt, dat een nationaal strafstelsel dat zozeer onevenredig is, dat het de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt belemmert, niet per se zozeer onevenredig is, dat het de uitoefening van het recht op vrijhandel belemmert. Lid-Statens kunnen dus ruimere bevoegdheden hebben in het kader van een internationale overeenkomst dan in het kader van het EEG-Verdrag. In de tweede plaats dient naar mijn mening rekening te worden gehouden met omstandigheden zoals de goede of kwade trouw van de eigenaar van de goederen en de waarde daarvan, als de sanctie bestaat in verbeurdverklaring van de ingevoerde goederen (zie zaak Richardt, r. o. 25).

Conclusie

37. Mitsdien ben ik van mening, dat de vraag van de nationale rechter moet worden beantwoord als volgt:

„Artikel 18, eerste alinea, van de vrijhandelsovereenkomst tussen de EEG en Oostenrijk, vereist niet, dat er een vergelijking wordt gemaakt tussen sancties die door de Lid-Staten zijn gesteld op belastingovertredingen met betrekking tot invoer uit Oostenrijk, en sancties op belastingovertredingen met betrekking tot binnenlandse transacties of met betrekking tot invoer uit andere Lid-Staten. Een Lid-Staat kan echter geen sanctie stellen op een overtreding met betrekking tot de betaling van de BTW bij invoer uit Oostenrijk die zozeer onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij de uitoefening van het recht op vrijhandel, zoals voorzien in de overeenkomst, belemmert.”