

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. TIZZANO

van 6 mei 2004¹

1. Bij beschikking van 6 november 2002 heeft het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 202, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek² (hierna: „douanewetboek” of eenvoudigweg „wetboek”). In wezen wil de verwijzende rechter weten of deze bepaling zich verzet tegen de regelgeving van een lidstaat, die tot gevolg heeft dat voor de werkgevers (of opdrachtgevers) een douaneschuld ontstaat, wanneer hun werknemers (of gemachtigden) bij de uitvoering van de hun opgedragen taken douaneverplichtingen hebben geschonden.

„1. Een douaneschuld bij invoer ontstaat:

- a) indien aan rechten bij invoer onderworpen goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht [...].

[...]

3. Schuldenaren zijn:

I — Rechtskader

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2. Artikel 202 van het communautair douanewetboek luidt:

- de persoon die de goederen op onregelmatige wijze heeft binnengebracht;
- de personen die aan dit binnenbrengen van goederen hebben deelgenomen terwijl zij wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat zulks op onregelmatige wijze geschiedde;

¹ — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

² — PB L 302, blz. 1.

- de personen die de betrokken goederen hebben verworven of deze onder zich hebben gehad en die, op het ogenblik waarop zij de goederen verwierven of ontvingen, wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat deze op onregelmatige wijze waren binnengebracht.”

taken uitvoerde, onrechtmatig heeft gehandeld, ontstaat op hetzelfde tijdstip ook jegens de werk- of opdrachtgever, tenzij deze in dezelfde zaak krachtens een andere bepaling reeds schuldenaar is geworden.”

3. Artikel 213 bepaalt vervolgens:

„Indien er voor eenzelfde douaneschuld verscheidene schuldenaren zijn, zijn zij hoofdelijk tot betaling van deze schuld gehouden.”

II — Feiten en procedure

5. Uit de stukken blijkt dat Hassan Bas werknemer is van de vennootschap Spedition Ulustrans, Uluslararası Nakliyat ve Tic. A.Ş. Istanbul (hierna: „Ulustrans”).

Bepalingen van nationaal recht

4. § 79, lid 2, Zollrechts-Durchführungsgesetz³ (wet ter uitvoering van het douanerecht; hierna: „ZollR-DG”) bepaalt:

„Een douaneschuld die ontstaat jegens een werknemer of een gemachtigde van een ondernemer omdat hij bij de nakoming van de douaneverplichtingen terwijl hij de hem door zijn werk- of opdrachtgever opgedragen

6. Op 5 december 1996 is Hassan Bas met een op naam van Ulustrans ingeschreven vervoermiddel via de douanepost Höchst de grens tussen Zwitserland en Oostenrijk overgestoken. Daarbij vervoerde hij vier windmachines voor textielstof, die hij niet aangaf bij de douane.

7. Bij beschikking van 11 december 1996 heeft het Hauptzollamt Feldkirch (douanekantoor te Feldkirch) Bas vervolgens medegedeeld dat hij, overeenkomstig artikel 202, leden 1 en 3, van het douanewetboek, schuldenaar was van een douaneschuld van 770 684 ATS (waarvan 83 770 ATS aan douanerechten en 686 914 ATS aan omzetbelasting bij invoer).

³ — BGBl. 1994/659.

8. Bovendien werd Ulustrans er op 27 februari 1997 door hetzelfde kantoor van in kennis gesteld dat er, op grond van artikel 202, lid 1, van het douanewetboek juncto § 79, lid 2, ZollR-DG, ook voor haar een douaneschuld ter grootte van hetzelfde bedrag als dat verschuldigd door haar werkgever was ontstaan.

9. Tegen deze beschikking diende Ulustrans een bezwaarschrift in, dat werd verworpen. Daarop heeft zij bij de vierde kamer van beroep voor de regio Linz van de Finanzlandesdirektion für Oberösterreich een administratief beroep ingesteld, dat bij beschikking van 21 november 2000 ook werd verworpen.

10. Vervolgens wendde Ulustrans zich tot het Verwaltungsgerichtshof, dat zij verzocht de beschikking van de Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (hierna: „verweerster”) te vernietigen, waarbij zij in het bijzonder aanvoerde dat § 79, lid 2, ZollR-DG in strijd is met het gemeenschapsrecht, aangezien het de in artikel 202, lid 3, van het wetboek bedoelde limitatieve opsomming van schuldenaren ongeoorloofd zou verruimen.

11. In verband hiermee achtte het Verwaltungsgerichtshof het noodzakelijk het Hof op grond van artikel 234 EG de volgende vraag voor te leggen:

„Is de verruiming van het begrip schuldenaar bij wege van § 79, lid 2, Zollrechts-Durchführungsgesetz (inhoudende dat, wanneer een douaneschuld ontstaat voor een werkgever of een gemachtigde van een ondernemer, omdat hij bij de uitvoering van de hem door zijn werk- of opdrachtgever opgedragen taken onregelmatigheden heeft begaan inzake de nakoming van de douaneverplichtingen, op hetzelfde tijdstip ook voor de werk- of opdrachtgever een douaneschuld ontstaat) in strijd met artikel 202, lid 3, douanewetboek en derhalve ook met het gemeenschapsrecht?”

12. In de onderhavige procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verweerster, de Oostenrijkse regering en de Commissie.

III — Juridische analyse

13. De verwijzende rechter verzoekt derhalve het Hof te onderzoeken of § 79, lid 2, ZollR-DG verenigbaar is met artikel 202, lid 3, van het douanewetboek.

14. Zoals bekend, is het Hof in het kader van de prejudiciële procedure echter niet bevoegd zich uit te spreken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht. Het Hof kan alleen „de nationale rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het gemeenschapsrecht [...] verschaffen”, om die rechter in staat te stellen „die verenigbaarheid te beoordelen met het oog op het vonnis in de voor hem aanhangige zaak”.⁴

15. Volgens de praktijk van het Hof in deze gevallen, moet de door het Verwaltungsgerichtshof naar voren gebrachte prejudiciële vraag geherformuleerd worden en aldus worden opgevat, dat zij ertoe strekt te vernemen of de genoemde bepaling van het douanewetboek zich verzet tegen een nationale regeling, zoals de Oostenrijkse, die tot gevolg heeft dat voor de werkgevers (of opdrachtgevers) een douaneschuld ontstaat, wanneer hun werknemers (of gemachtigden) bij de uitvoering van de hun opgedragen taken douaneverplichtingen hebben geschonden.

16. Dienaangaande herinner ik eraan dat ingeval aan invoerrechten onderworpen goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, artikel 202, lid 3, van het wetboek bepaalt dat een douaneschuld jegens drie groepen personen ontstaat: i) de persoon die de goederen op onregelmatige wijze heeft

binnengebracht; ii) de personen die aan dit binnenbrengen van goederen hebben deelgenomen terwijl zij wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat zulks op onregelmatige wijze geschiedde; iii) en, ten slotte, de personen die de betrokken goederen hebben verworven of deze onder zich hebben gehad en die, op het ogenblik waarop zij de goederen verwierven of ontvingen, wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat deze op onregelmatige wijze waren binnengebracht.

17. Voor de beantwoording van de onderhavige vraag moet dus eerst worden onderzocht of de bovengenoemde opsomming van schuldenaren limitatief is of dat de lidstaten haar daarentegen kunnen verruimen door aan deze personen ook andere categorieën schuldenaren toe te voegen.

18. Verweerster en de Oostenrijkse regering stonden deze laatste mening voor. Zij zijn namelijk van oordeel dat artikel 202, lid 3, van het douanewetboek slechts een „basisbepaling” is, die zich beperkt tot een minimumharmonisatie van het begrip schuldenaar. Deze bepaling zou er niet aan in de weg staan dat de lidstaten andere bepalingen, zoals § 79, lid 2, ZollR-DG vaststellen, die bedoeld zijn om dit begrip te verruimen om de betaling van de douaneschulden te verzekeren.

⁴ — Zie onder meer arresten van 30 april 1998, *Sodiprem e.a.* (C-37/96 en C-38/96, Jurispr. blz. I-2039, punt 22), en 29 november 2001, *De Coster* (C-17/00, Jurispr. blz. I-9445, punt 23).

19. Volgens verweerster en de Oostenrijkse regering zou deze uitlegging overeenstemmen met artikel 232, lid 1, sub a, van het douanewetboek en met artikel 8 van besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.⁵ Deze bepalingen vertrouwen de douaneautoriteiten respectievelijk de lidstaten de taak toe, alle middelen die hun krachtens nationale bepalingen ter beschikking staan, te gebruiken om de inning van de douanerechten te verzekeren.

20. Ik geloof echter niet dat ik deze uitlegging kan volgen. Volgens mij namelijk somt artikel 202, lid 3, van het douanewetboek de schuldenaren van de douaneschulden die bij het op onregelmatige wijze binnenbrengen van goederen in het douanegebied van de Gemeenschap zijn ontstaan, uitputtend op.

21. Deze conclusie lijkt te worden bevestigd door de tekst van deze bepaling.

22. Hierin worden namelijk op nauwkeurige wijze de personen opgesomd die „schuldenaren zijn” van de douaneschuld, terwijl er geen enkel tekstargument is voor het idee dat de lidstaten ook andere dan de expliciet opgesomde personen als schuldenaren kunnen beschouwen.

23. Bovendien lijkt deze conclusie ook te worden bevestigd door een historisch onderzoek van de achtereenvolgende bepalingen die er op dit gebied zijn geweest.

24. Voordat het douanewetboek werd vastgesteld, was de betrokken wetgeving over verschillende handelingen van afgeleid recht verspreid. Met name was de bepaling van de personen die gehouden zijn tot betaling van een douaneschuld het voorwerp van verordening (EEG) nr. 1031/88 van de Raad van 18 april 1988 betreffende de vaststelling van de personen die gehouden zijn tot betaling van een douaneschuld.⁶

25. Artikel 3, eerste alinea, van deze verordening bepaalde dat, wanneer een douaneschuld is ontstaan door het op onregelmatige wijze binnenbrengen van goederen in het douanegebied van de Gemeenschap, „geldt als persoon die gehouden is tot betaling van deze schuld, degene die de goederen op onregelmatige wijze in het douanegebied van de Gemeenschap heeft binnengebracht”. De tweede alinea voegde daar echter aan toe dat „overeenkomstig de in de lidstaten geldende bepalingen, [eveneens] tot betaling van deze schuld [zijn] gehouden: [...] personen die aan het onregelmatig binnenbrengen hebben deelgenomen”, „de personen die het betrokken goed hebben verworven of in bezit hebben dan wel hebben gehouden”, alsmede „[...] alle andere personen die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het feit dat het goed op onregelmatige wijze [...] is binnengebracht”.⁷

5 — PB L 253, blz. 42.

6 — PB L 102, blz. 5.

7 — Cursivering van mij.

26. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, stond verordening nr. 1031/88 de lidstaten toe, nadere categorieën personen vast te stellen die op de een of andere manier betrokken waren bij het op onregelmatige wijze binnenbrengen van goederen en die om betaling van de douaneschuld konden worden verzocht.

27. Zoals bekend, heeft het douanewetboek vervolgens „de bepalingen van het douanerecht, [die tot dan toe] nog over tal van communautaire verordeningen en richtlijnen verspreid [waren]”, waaronder ook verordening nr. 1031/88⁸, in een wetboek samengebracht om de activiteiten voor zowel „de economische subjecten van de Gemeenschap als voor de douaneadministraties” te vergemakkelijken (eerste overweging van de considerans). Bovendien heeft het douanewetboek de bepalingen waar nodig gewijzigd, teneinde de communautaire douanewetgeving „samenhangender te maken en te vereenvoudigen” en „volledig” te maken (tweede overweging van de considerans).

28. Vanuit dit oogpunt moet derhalve worden gezien naar artikel 202, dat in de plaats is gekomen van artikel 3 van verordening nr. 1031/88 en precies opsomt wie schuldenaren van de douaneschuld zijn, zonder daarbij, zoals in het verleden gebeurde, te verwijzen naar nationale bepalingen.

29. Mijns inziens blijkt uit de beschreven ontwikkeling van de wetgeving dat de opsomming van de schuldenaren in artikel 202 het resultaat is van een duidelijke keuze van de wetgever die, met het doel een „eenvoudige” en „volledige” regeling te verwezenlijken, expliciet en uitputtend de personen heeft opgesomd die aangesproken kunnen worden voor douaneschulden die bij het op onregelmatige wijze binnenbrengen van goederen zijn ontstaan.

30. Hieruit leid ik derhalve af dat de lidstaten na de vaststelling van het wetboek niet meer bevoegd zijn om bepalingen vast te stellen of te handhaven waarin andere personen worden opgesomd die, ook hoofdelijk, gehouden zijn tot betaling van deze schulden.

31. Nu moet worden vastgesteld of een bepaling als die in het Oostenrijkse recht, die de werkgever aansprakelijk stelt voor de betaling van de douaneschulden die bij het onregelmatige gedrag van een werknemer zijn ontstaan, de in artikel 202, lid 3, van het wetboek bedoelde limitatieve opsomming van de schuldenaren verruimt, of dat zij juist herleidbaar is tot een van de drie categorieën personen die in dit artikel zijn opgenomen.

32. In dit verband merk ik meteen op, dat de derde categorie van schuldenaren in de betrokken bepaling, namelijk die van de personen die de op onregelmatige wijze

⁸ — Zie artikel 251 van het douanewetboek.

binnengebrachte goederen hebben verworven of deze onder zich hebben gehad, in het onderhavige geval geen enkele rol speelt. Het gaat hier namelijk niet over de aansprakelijkheid van een persoon die, na het binnenbrengen, goederen heeft verworven of deze onder zich heeft gehad, maar om een persoon die een arbeidsverhouding heeft met degene die de goederen op onregelmatige wijze heeft binnengebracht.

33. De onder het eerste en het tweede streepje van artikel 202, lid 3, van het douanewetboek bedoelde gevallen van aansprakelijkheid moeten daarentegen wel worden onderzocht.

34. Zoals wij hebben gezien, bepaalt het eerste streepje dat „de persoon die de goederen op onregelmatige wijze heeft binnengebracht” schuldenaar is.

35. Verwijzend naar deze bepaling heeft de verwijzende rechter in de beschikking benadrukt dat een deel van de doctrine van mening is, dat bij het op onregelmatige wijze binnenbrengen van goederen door een werknemer, op grond van voornoemd voorschrift altijd de werkgever de schuldenaar is. Volgens deze stelling zou het in dergelijke gevallen immers altijd de ondernemer zijn die de goederen in de Gemeenschap binnenbrengt, zij het indirect door middel van zijn werknemer.

36. Naar mijn mening dient dit standpunt te worden verworpen.

37. Het Hof heeft namelijk reeds duidelijk bepaald dat schuldenaar in de zin van artikel 202, lid 3, eerste streepje, van het wetboek is, „de persoon die de goederen *materieel* heeft binnengebracht”⁹, dat wil zeggen, alleen de persoon, zoals de bestuurder van het vervoermiddel, die de feitelijke zeggenschap over de goederen heeft op het moment dat deze in het douanegebied worden binnengebracht. Hieruit volgt dat een regeling zoals de Oostenrijkse, waarin is bepaald dat een werkgever aansprakelijk is voor de onregelmatigheden van de werknemer, niet uit deze bepaling kan worden afgeleid.

38. Nu moet het onder het tweede streepje van artikel 202, lid 3, van het wetboek bedoelde geval nog worden onderzocht. Hierin wordt bepaald dat „de personen die aan [het] binnenbrengen van goederen hebben deelgenomen terwijl zij wisten of redelijkerwijze hadden moeten weten dat zulks op onregelmatige wijze geschiedde”, evenzo schuldenaren zijn.

39. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kan de aansprakelijkheid van de werkgever voor onregelmatigheden van de werknemer zeker hieronder vallen, mits natuurlijk is voldaan aan de voorwaarden van voornoemde bepaling.

9 — Arrest van 4 maart 2004, Viluckas e.a. (C-238/02 en C-246/02, Jurispr. blz. I-2141, punt 29). Cursivering van mij.

40. Zoals blijkt uit de tekst van artikel 202, lid 3, moet er daarvoor om te beginnen voldaan zijn aan een objectief vereiste, namelijk de „deelname aan het binnenbrengen” van de goederen in het douanegebied. Van dit vereiste is, kennelijk, telkens sprake wanneer een persoon een materiële of immateriële bijdrage heeft geleverd aan het binnenbrengen van de goederen in de Gemeenschap: bijvoorbeeld wanneer, zoals in het onderhavige geval, de werkgever de werknemer opdraagt bepaalde goederen naar de Gemeenschap te vervoeren en hem bovendien een vervoermiddel ter beschikking stelt waarvan hij eigenaar is.

41. Bovendien is vereist dat de persoon die heeft deelgenomen aan het binnenbrengen „wist of redelijkerwijze had moeten weten dat [het binnenbrengen van de goederen] op onregelmatige wijze geschiedde”. Men zal dus moeten aantonen dat hij werkelijk kennis had van de onregelmatigheid die is begaan door degene die de feitelijke zeggenschap had over de goederen, of dat hij zich toch bevond in een situatie waarin *redelijkerwijs* kan worden aangenomen dat hij het *kon* of *had moeten* weten.

42. Het komt mij voor, dat een bepaling zoals de Oostenrijkse, die tot gevolg heeft dat er jegens de werkgever (of opdrachtgever) een douaneschuld ontstaat vanwege de schending van douaneverplichtingen door een werknemer (of gemachtigde) „terwijl hij de hem door zijn werk- of opdrachtgever opgedragen taken uitvoerde”, voldoet aan de genoemde voorwaarden. Doordat deze bepa-

ling namelijk de aansprakelijkheid van de werkgever beperkt tot de gevallen waarin douaneverplichtingen door een werknemer zijn geschonden *bij de vervulling van de hem opgedragen taken*, zorgt zij ervoor dat de werkgever uitsluitend voor zijn douaneschuld wordt aangesproken in de gevallen die door voornoemde bepaling zijn voorzien.

43. In de eerste plaats zal de werkgever aansprakelijk zijn voor het feit dat hij opdracht heeft gegeven goederen naar de Gemeenschap te vervoeren en op die manier heeft deelgenomen aan het binnenbrengen van deze goederen in het douanegebied.

44. Bovendien zal hij aansprakelijk zijn omdat vanwege zijn positie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij op de hoogte is (of zou moeten zijn) van hoe zijn werknemer de taak uitvoert; en in ieder geval dient hij erop toe te zien dat de relevante wetgeving door de werknemer bij de vervulling van die taak wordt nageleefd.

45. Op grond van hetgeen ik hiervoor heb uiteengezet, ben ik van mening dat artikel 202, lid 3, van het douanewetboek zich niet verzet tegen een nationale bepaling zoals § 79, lid 2, ZollR-DG, die tot gevolg heeft dat voor de werkgever (of opdrachtgever) een douaneschuld ontstaat, wanneer zijn werknemer (of gemachtigde) bij de uitvoering van de hem opgedragen taken douaneverplichtingen heeft geschonden.

IV — Conclusie

46. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Verwaltungsgerichtshof als volgt te beantwoorden:

„Artikel 202, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek verzet zich niet tegen een nationale bepaling zoals § 79, lid 2, Zollrechts-Durchführungsgesetz, die tot gevolg heeft dat voor de werkgever (of opdrachtgever) een douaneschuld ontstaat, wanneer zijn werknemer (of gemachtigde) bij de uitvoering van de hem opgedragen taken douaneverplichtingen heeft geschonden.”