FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 15. juni 1989 *

Høje Domstol.

1. Ved dom afsagt den 6. juli 1988 har cour d'appel de Paris i medfør af Traktatens artikel 177 forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er der — efter den fortolkning af de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger, der må anlægges på nuværende tidspunkt — tale om kvantitative restriktioner, som er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, når det i henhold til de franske love og administrative bestemmelser om import til Frankrig af tekstilvarer fra tredjelande, som er bragt i fri omsætning i en EF-medlemsstat, dels kræves, at importører af sådanne varer til Frankrig forinden skal have udstedt en importlicens, dels er fastlagt, hvilke angivelser anmeldelserne om import til Frankrig skal indeholde, jfr. de i den franske toldlovs artikel 414 fastsatte sanktioner?«

Som det følger af de faktiske omstændigheder, som jeg vil sammenfatte nedenfor, skal spørgsmålet efter min opfattelse forstås således:

»Skal EØF-Traktatens artikel 30 fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter indførsel af tekstilvarer, som har oprindelse i tredjelande, men som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, er betinget af en forudgående licens og af, at der afgives oplysninger vedrørende de indførte varer, bl.a. deres oprindelse, idet sanktionerne ellers er fængselsstraf, beslaglæggelse af varerne eller bøder, hvis størrelse afhænger af varernes værdi?«

Faktiske omstændigheder

2. I forlæggelsesdommen er de faktiske omstændigheder, der er baggrunden for tvisten, beskrevet som følger: Levy og Bazini, der er appellanter ved den forelæggende retsinstans, kendtes den 23. december 1985 af førsteinstansen tribunal de grande instance de Paris, skyldige i at have afgivet urigtige erklæringer om oprindelse med henblik på at omgå et indførselsforbud. De fandtes således at have overtrådt den franske toldlovs artikel 426, nr. 2 og 3, og artikel 414. Appellanterne idømtes 3 måneders betinget fængsel og dømtes til at betale toldmyndighederne, der var indtrådt som civil part, et beløb på 3 998 357 FF to gange, dels i form af beslaglæggelse af varerne, dels i form af en bøde. Baggrunden for dommen var 22 fortoldningsbegæringer vedrørende konfektionsvarer til herrer, damer og børn, som de havde indgivet til det franske toldkontor i le Bourget i perioden 8. marts 1976 — 23. maj 1977. Varerne, hvis toldværdi var 3 998 357 FF, var emballeret i »genbrugs«-kartoner eller i kartoner mærket »Belgium«. De oplystes at have oprindelse i og hidrøre fra Bel-

* Originalsprog: nederlandsk.

gien. Efter en undersøgelse i virksomheden Dototex, hvis eneste aktionær var Bazini, og som Levy var direktør for, efterfulgt af en begæring om international, administrativ bistand, rettet til det belgiske toldvæsen, kunne det fastslås, at de pågældende varer ikke havde oprindelse i Belgien, men derimod i Sydkorea, Pakistan og Taiwan.

Det præjudicielle spørgsmål og parternes argumenter

3. For Domstolen er der afgivet indlæg af den franske regering og af Kommissionen. Den franske regering har sammenfattende bemærket dels, at indførsel af tekstilvarer, som har oprindelse i tredjelande, men som er bragt i fri omsætning i en medlemsstat, kunne gøres betinget af, at der udstedtes en importlicens, dels, at personer, der var kendt skyldige i at have afgivet falske oprindelsangivelser, kunne idømmes de sanktioner, der er fastsat i den franske toldlovs artikel 414, såfremt de unøjagtige eller ufuldstændige anmeldelser var afgivet forsætligt og i svigagtig hensigt.

Kommissionen er af en anden opfattelse. Den har således anført, at der må sondres mellem på den ene side overvågningsforanstaltninger og på den anden beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen måtte have bemyndiget en medlemsstat til at træffe. Såfremt en medlemsstat kun er blevet bemyndiget til at gennemføre en overvågning af samhandelen, er den ikke dermed bemyndiget til at pålægge en erhvervsdrivende, som afgiver urigtige erklæringer, de samme sanktioner som den ville kunne pålægge i tilfælde af svigagtige handlinger, hvis formål er at omgå eller tilsidesætte en beskyttelsesforanstaltning.

Inden jeg fremkommer med mine egne bemærkninger, vil jeg gengive de argumenter, der er udviklet i den franske regerings og i Kommissionens indlæg.

4. Til støtte for sine argumenter har den franske regering påberåbt sig en beslutning, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, dvs. i 1976-1977. Der er tale om Kommissionens beslutning 71/202/EØF af 12. maj 1971, som blev ændret ved beslutning 73/55/EØF af 9. marts 1973 [1]. Regeringen har taget udgangspunkt i beslutningens artikel 1, som har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne bemyndiges til at gøre indførslen af varer med oprindelse i tredjelande, der er i fri omsætning i en anden medlemsstat, afhængig af udstedelsen af et indførselsdokument, såfremt

— importen til den pågældende medlemsstat af de samme varer direkte fra det vedkommende tredjeland i overensstemmelse med Traktaten er pålagt kvantitative restriktioner, eller når vedkommende tredjeland på grundlag af en handelsaftale med den pågældende medlemsstat anvender frivillig eksportbegrænsning for disse varer, og såfremt

1 — Offentliggjort i EFT 1971 I, s. 301 hhv. EFT 1973, L 80, s. 22.

— der på grund af forskelle mellem disse foranstaltninger og de i de øvrige medlemsstater anvendte handelspolitiske foranstaltninger kan befrygtes en fordrejning af handelen.

2. Medlemsstaten kan af den, der ansøger om et indførselsdokument, kræve alle nødvendige oplysninger om varebeskrivelse, oprindelse, pris, mængde eller værdi af den planlagte indførsel samt om den frie omsætning i en anden medlemsstat.

3. Importdokumentet skal udstedes snarest muligt og senest inden for otte arbejdsdage efter ansøgningens modtagelse.«

Den franske regering har anført, at det følger af ovennævnte artikel 1, at en medlemsstat på tidspunktet for de faktiske omstændigheder kunne gøre indførslen af varer, som har oprindelse tredjelande, men som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, betinget af, at der udstedtes en importlicens, såfremt importen af de samme varer direkte fra vedkommende tredjeland i overensstemmelse med Traktaten er omfattet af kvantitative restriktioner eller aftaler om frivillig eksportbegrænsning.

Med hensyn til den betingelse, der er angivet i anden del af den foregående sætning, har den franske regering bemærket, at de pågældende konfektionsvarer ikke er opført i bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 1439/74 af 4. juli 1974 [2], og at de er omfattet af arrangementet vedrørende international handel med tekstilvarer, indgået mellem Fællesskabet og visse lande med lavt lønniveau. Under de omstændigheder kunne Frankrig kræve importlicenser.

Den franske regering har herefter behandlet spørgsmålet om forholdet mellem de sanktioner, der er fastsat i den franske toldlovs artikel 414 for de i samme lovs artikel 426, nr. 2 og 3, omhandlede forhold [3]. Den franske regering har afvist det synspunkt, Levy har fremført for den forelæggende retsinstans, og hvorefter unøjagtighederne eller udeladelserne i den foreliggende sag kun er forseelser i henhold til den franske toldlovs artikel 410, og der derfor ikke kan idømmes de med faste beløb angivne bøder i nævnte artikel [4]. Til støtte for det synspunkt har den franske regering henvist til Domstolens dom

2 — Om den fælles importordning (EFT 1974, L 159, s. 1). Bilag I har overskriften »fælles liberaliseringsliste«.

3 — I henhold til artikel 414 er sanktionen bl.a. fængselsstraf på op til tre måneder, beslaglæggelse af de varer, der er genstand for de svigagtige forhold, og en bøde på mellem en og tre gange varernes værdi for enhver form for smugleri samt enhver indførsel eller udførsel uden angivelse, såfremt de nævnte overtrædelser vedrører varer, som er forbudt eller belagt med høje afgifter i henhold til toldloven. Hvad der skal forstås ved indførsel eller udførsel af forbudte varer uden angivelse, fremgår navnlig af artikel 426. Som sådan anses i henhold til bestemmelsens stk. 2 enhver falsk angivelse, som har til formål at omgå forbudsbestemmelserne. Som sådanne anses i henhold til bestemmelsens stk. 3 de i den foreliggende sag omhandlede falske angivelser med hensyn til varernes værdi eller oprindelse eller vedrørende den egentlige adressat eller afsender, såfremt overtrædelserne er begået ved hjælp af falske, unøjagtige, ufuldstændige eller ukorrekte dokumenter. I henhold til artikel 38, stk. 1, anses sådanne varer som forbudte varer, hvis indførsel eller udførsel er forbudt, uanset årsagen, eller som omfattes af restriktioner eller kvalitetsnormer (blandt andet). Artikel 38, stk. 2, bestemmer, at såfremt indførsel og udførsel kun er tilladt ved fremlæggelse af tilladelse, licens, certifikat eller lignende, er varen forbudt, medmindre den ledsages af et forskriftsmæssigt dokument, eller såfremt den frembydes under ledsagelse af et ukorrekt dokument.

4 — I henhold til artikel 410 ifaldes der en bøde på 2 000 — 20 000 FF for enhver uregelmæssighed, for hvilken der ikke er fastsat en strengere sanktion andetsteds i loven, og navnlig for udeladelser eller unøjagtigheder med hensyn til en af de oplysninger, som angivelserne skal indeholde, og uregelmæssigheden ikke har betydning med hensyn til opkrævningen af told eller anvendelsen af forbudsbestemmelser.

af 15. december 1976 i sag 41/76, Donckerwolcke[5]. Den franske regering har bl. a. anført, at der i den foreliggende sag er fortsæt til svig, det vil med andre ord sige, at der ikke kan påberåbes god tro, hvorfor det ikke ville være rimeligt at idømme de med mere beskedne beløb fastsatte bøder i henhold til artikel 410, idet de nævnte bøder kun ifaldes i tilfælde af udeladelser, der er begået i helt god tro. Ifølge den franske regering er det i et tilfælde som det foreliggende rimeligt at bringe de strengere sanktioner i henhold til artikel 414 i anvendelse, det vil konkret sige betinget fængsel og en bøde svarende til det dobbelte af toldværdien.

5. Kommissionen har udviklet følgende ræsonnement: Dens udgangspunkt er Domstolens dom af 15. december 1971 i de forenede sager 51-54/71, International Fruit Company, hvori Domstolen fastslog, at det er i strid med fællesskabsretten, at der i samhandelen inden for Fællesskabet anvendes nationale lovregler, som opretholder et selv formelt krav om import- eller eksportlicenser[6]. Dette princip er forbundet med Traktatens artikel 9, stk. 2, således som Domstolen også anerkendte det i dommen af 15. december 1976 i sag 41/76, Donckerwolcke[7].

Enhver fravigelse af ovennævnte princip kræver en bemyndigelse fra Kommissionen. Kommissionen har her henvist til beslutning 71/202/EØF af 12. maj 1971, som også den franske regering har henvist til. Ifølge Kommissionen må der dog foretages en klar sondring mellem to forhold, nemlig på den ene side den *overvågning* af samhandelen inden for Fællesskabet, som medlemsstaterne generelt måtte blive bemyndiget til i henhold til beslutningens artikel 1, og på den anden side de *beskyttelses*foranstaltninger, som en medlemsstat kun kan træffe i henhold til en konkret og udtrykkelig bemyndigelse fra Kommissionen.

Kommissionen har anført, at retstilstanden er væsensforskellig alt efter om der er tale om overvågnings- eller beskyttelsesforanstaltninger. Som led i den overvågning, en medlemsstat udøver, kan den, således som det er fastsat i beslutningens artikel 1, kræve fremlagt »indførselsdokumenter« med angivelse af varernes oprindelse, for så vidt som den er importøren bekendt; de eventuelle sanktioner, der bringes i anvendelse i tilfælde af urigtig erklæring, kan ifølge Kommissionen under ingen omstændigheder være lige så strenge som de sanktioner, der pålægges i tilfælde af »forbudte indførsler«; navnlig er en beslaglæggelse af varerne, således som det er anordnet i den foreliggende sag i henhold til den franske toldlovs artikel 414, ifølge Kommissionen en sanktion, der ikke er rimelig, og følgelig uforenelig med Traktaten. Til støtte for det synspunkt har Kommissionen påberåbt sig præmisserne 36-38 i Donckerwolcke-dommen.

Såfremt Kommissionen for de omtvistede varer måtte antages at have bemyndiget Frankrig til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, dvs. foranstaltninger med henblik på at udelukke de pågældende varer fra at blive omsat inden for Fællesskabet, synes Kommissionen at være af den opfattelse, at en streng strafferetlig sanktion som den, der i henhold til den franske toldlovs artikel 414 er bragt i anvendelse i den foreliggende sag, vil være lovlig.

5 — Sml. 1976, s. 1921. Den franske regering har navnlig henvist til præmis 35.

6 — Sml. 1971, s. 331, præmis 9.

7 — Sml. 1976, s. 1921, præmis 21.

Vurdering af parternes argumenter

6. Udgangspunktet for besvarelsen af det forelagte præjudicielle spørgsmål er efer min opfattelse det grundlæggende princip i EØF-Traktatens artikel 9, stk. 2, sammenholdt med Traktatens artikel 30 [8]. Dette betyder samtidig, at eventuelle undtagelser fra princippet om frie varebevægelser, som omfatter såvel varer, der er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, som varer, der er fremstillet i Fællesskabet, skal fortolkes snævert [9].

Dette er grunden til, at man under alle omstændigheder må tilslutte sig den sondring, Kommissionen har foretaget i indlæggene, mellem på den ene side det tilfælde, at Kommissionen som en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser i medfør af Traktatens artikel 115, stk. 1, har bemyndiget til, at der træffes beskyttelsesforanstaltninger, og på den anden side det tilfælde, at en medlemsstat foretager en overvågning af samhandelen inden for Fællesskabet med henblik på eventuelt at anmode om en sådan bemyndigelse.

I det følgende vil jeg derfor fortsat sondre mellem følgende to situationer: på den ene side den, at Frankrig på det tidspunkt, hvor de omtvistede varer indførtes, var meddelt bemyndigelse til at fravige princippet om frie varebevægelser, og på den anden side den, at Frankrig ikke var meddelt en sådan bemyndigelse for de pågældende varer. Ved afgørelsen af, hvilken af de to situationer, vi står overfor, må den forelæggende retsinstans undersøge, om Kommissionen for den pågældende periode og de de konkrete varer med oprindelse i nærmere angivne tredjelande i medfør af artikel 115 havde bemyndiget Frankrig til at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Af de bemyndigelser, Kommissionen har omtalt i indlæggene, synes tre at omfatte de pågældende varer, om end for begrænsede perioder og udelukkende for varer med oprindelse i Sydkorea [10].

7. Jeg vil først behandle det tilfælde, at Kommissionen for de pågældende varer måtte have meddelt en bemyndigelse til at fravige princippet om frie varebevægelser, og jeg vil se bort fra spørgsmålet om begrundelsen for og gyldigheden af sådanne bemyndigelser, som er meddelt i henhold til artikel 115; Domstolen har allerede besvaret sådanne spørgsmål [11], som i øvrigt ikke var rejst af den forelæggende retsinstans.

Når medlemsstaten befinder sig i en sådan situation, har den ret til at udelukke varer fra det i bemyndigelsen angivne oprindelsesland fra de frie varebevægelser og holde

8 — Jfr. præmisserne 17 og 18 i den allerede i fodnote 5 nævnte Donckerwolcke-dom.

9 — Jfr. præmis 29 i dommen i Donckerwolcke-sagen. Jfr. ligeledes de tidligere afsagte domme af 23. november 1971 i sag 62/70, Bock, Sml. 1971, s. 239, præmis 14, og af 8. april 1976 i sag 29/75, Kaufhof, Sml. s. 431, præmis 5.

10 — Der er tale om beslutning 76/839/EØF af 9. september 1976 (EFT 1976, L 304, s. 29), beslutning 77/762/EØF af 30. marts 1977 (EFT 1977, L 314, s. 33) og beslutning 77/482/EØF af 27. maj 1977 (EFT 1977, L 198, s. 30). Beslutning 76/926/EØF af 10. november 1976 (EFT 1976, L 364, s. 8) og beslutning 77/362/EØF af 3. marts 1977 (EFT 1977, L 138, s. 29) vedrører toldpositioner for varer, som ifølge den franske regerings bemærkninger ikke blev sendt i de pågældende kartoner.

11 — Jfr. Domstolens dom af 8. april 1976 i sag 29/75, Kaufhof, Sml. s. 443, præmis 6, samt Domstolens domme af 5. marts 1986 i sag 59/84, Tezi I, og i sag 242/84, Tezi II, Sml. s. 916 og 933, præmisserne 43, 51 og 52.

dem ude fra sit nationale område, så længe Kommissionens bemyndigelse er gyldig, og på de i beslutningen fastsatte betingelser. Gennemførelsen af en sådan beslutning kan begrunde et krav om importlicens. I et sådant tilfælde kan man forstå, at den pågældende medlemsstat pålægger importørerne at angive de indførte vares nøjagtige oprindelse, og man kan også være enig i, at en eventuel tilsidesættelse af en sådan forpligtelse er alvorlig, og at der kan bringes endog strenge sanktioner i anvendelse for at sikre, at den overholdes [12].

Hvis dette ræsonnement overføres på det retsspørgsmål, jeg behandler her, er det utvivlsomt i overensstemmelse med Domstolens tidligere praksis og med de i Traktaten fastsatte principper, at en medlemsstat i en situation som den ovenfor beskrevne bringer strenge sanktioner som dem, der er fastsat i den franske toldlovs artikel 414, i anvendelse.

8. Jeg vil herefter se på den situation, hvor Kommissionen ikke har meddelt medlemsstaten en (gyldig) bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, det vil sige til at udelukke de pågældende varer fra de frie varebevægelser. I så fald vil medlemsstaten højst kunne foretage en vis overvågning af samhandelen inden for Fællesskabet.

På dette sted skal der besvares to spørgsmål: 1) kunne en medlemsstat på tidspunktet for de faktiske omstændigheder forlange fremlagt et indførselsdokument i henhold til artikel 1, stk. 1, i beslutning 71/202/EØF som ændret i 1973, og 2) kunne en medlemsstat endvidere i tilfælde af en urigtig erklæring vedrørende varernes oprindelse, som er afgivet med henblik på at opnå et sådant indførselsdokument, pålægge sådanne sanktioner, som i nationale toldretlige bestemmelser er fastsat for »forbudte indførsler«?

9. Det *første* spørgsmål drejer sig således om, hvorvidt den pågældende medlemsstat på tidspunktet for de faktiske omstændigheder og generelt, dvs. uden nærmere angivelse af de pågældende varer, kunne gøre indførsel fra en anden medlemsstat betinget af, at der udstedtes et indførselsdokument, og gøre udstedelsen af et sådant indførselsdokument betinget af, at der blev afgivet de nødvendige oplysninger, som f. eks. de indførte varers oprindelse. En sådan mulighed har som allerede nævnt hjemmel i artikel 1, stk. 1, i beslutning 71/202/EØF (hvis ordlyd er gengivet i forslagets afsnit 4) [13], hvorefter medlemsstaterne generelt og på visse betingelser kan kræve fremlagt et indførselsdokument med henblik på overvågning af samhandelen inden for Fællesskabet (for varer, for hvilke der i samhandelen med tredjelande er fastsat restriktioner, og hvor der må befrygtes en fordrejning af handelen).

Såvel ud fra Domstolens dom i Donckerwolcke-sagen som generaladvokat Carpotortis forslag til afgørelse i samme sag må det anses for tvivlsomt, om nævnte artikel 1 i beslutningen er forenelig med Traktaten [14].

12 — Jfr. generaladvokat Capotortis forslag til afgørelse i Donckerwolcke-sagen, Sml. 1976, på s. 1945, anden spalte.

13 — Nævnte beslutning blev væsentligt ændret ved Kommissionens beslutning 80/47/EØF af 20. december 1979 (EFT 1980, L 16, s. 14), jfr. fodnote 15.

14 — Sml. 1976, s. 1921, på s. 1948-1949, gengivet af generaladvokat Warner i forb. med sag 52/77, Cayrol / Rivoira, Sml. 1977, s. 2261, på s. 2290. Se hertil Weber, A.: »Die Bedeutung des Art. 115 EWGV für die Freiheit des Warenverkehrs«, og *EuropaRecht*, 1979, s. 30 ff., navnlig s. 40-41, og Kretschmer, H.: »Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs nach der Kommissionsentscheidung 80/47/EØF«, og *EuropaRecht*, 1981, s. 63 ff., navnlig på s. 73.

I øvrigt er beslutningen efter tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen her blevet erstattet af beslutning 80/47/EØF, hvorved der navnlig gennemførtes væsentlige ændringer på baggrund af Domstolens praksis [15]. Det problem opstår ikke reelt i den foreliggende sag, idet spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1 i beslutning 71/202/EØF eventuelt er uforenelig med Traktaten, vedrører den mulighed, medlemsstaterne efter beslutningen har for at modsætte sig indførsler af varer i en periode på højst 8 dage uden en konkret bemyndigelse fra Kommissionen. Ud fra de faktiske omstændigheder her er det særligt den del af artikel 1, som vedrører forpligtelsen til at angive oprindelsen i forbindelse med indførslen, der har interesse. I henhold til Domstolens praksis [16] kan medlemsstaterne udmærket pålægge importøren at oplyse varernes første oprindelse, også for varer, som er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat, og som ledsages af et fælles varecertifikat. Medlemsstaterne kan imidlertid kun kræve, at importøren angiver varernes oprindelse i det omfang han har eller med rimelighed kan formodes at have kendskab hertil (jfr. præmis 35 i Donckerwolcke-sagen, som jeg vil vende tilbage til under punkt 10). Med den begrænsning og under hensyntagen til, hvorledes det andet spørgsmål efter min opfattelse må besvares, har medlemsstaterne således ret til at pålægge sanktioner for manglende overholdelse af en oplysningforpligtelse, de måtte have indført.

15 — Ved beslutning 80/47/EØF af 20. december 1979 (EFT 1980, L 16, s. 14) indførtes væsentlige ændringer på tre punkter. For det første er tilsyn med samhandelen inden for Fællesskabet for eftertiden kun mulig efter en specifik bemyndigelse fra Kommissionen (artikel 2). For det andet er der i beslutningen fastlagt de konkrete tilfælde, hvor der kan kræves bevis for oprindelsen (artikel 4). For det tredje er der ved beslutningen sket en begrænsning af mulighederne for at udsætte udstedelsen af indførselsdokumenter med yderligere dage, indtil Kommissionen har taget stilling til anmodningen om bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger (artikel 3, stk. 4). Den 22. juli 1987 vedtog Kommissionen endnu en beslutning, beslutning 87/433/EØF (EFT 1987, L 238, s. 26), hvori den foretog yderligere tilpasninger, bl.a. andet på grundlag af Tezidommene, som jeg har omtalt under fodnote 11.

16 — Jfr. den allerede uder fodnote 5 nævnte Donckerwolcke-dom, præmisserne 33-35, samt Domstolens dom af 30. november 1977 i sag 52/77, Cayrol / Rivoira, Sml. s. 2261, præmisserne 34-36, og dom af 28. marts 1979 i sag 179/78, Rivoira, Sml. s. 1147, præmisserne 16 og 17.

10. Svaret på det *andet* spørgsmål, jeg har anført ovenfor under punkt 8, og som drejer sig om, hvor strenge de af en medlemsstat fastsatte sanktioner må være, må helt klart blive benægtende. På det punkt efterlader Domstolens praksis, nemlig Donckerwolcke-dommens præmisser 35-38, som efterfølgende er blevet stadfæstet [17], ikke nogen tvivl.

De nævnte præmisser har følgende ordlyd:

»medlemsstaterne kan dog i så henseende kun kræve, at importøren angiver varernes oprindelse, i det omfang han har eller med rimelighed kan formodes at have kendskab hertil« (præmis 35);

»desuden kan det forhold, at importøren ikke opfylder forpligtelsen til at angive en vares oprindelsessted, under hensyn til krænkelsens rent administrative karakter, ikke give anledning til anvendelse af sanktioner, der står i misforhold hertil« (præmis 36);

»i så henseende er beslaglæggelse af varen eller enhver bøde, som beregnes i forhold til dens værdi, givet uforenelig med Traktatens

17 — Jfr. også den allerede under fodnote 16 nævnte dom i sag 52/77, Cayrol / Rivoira, præmisserne 34-39, og dom af 28. marts 1979 i sag 179/78, Rivoira, Sml. s. 1147, præmis 18.

bestemmelser, da en sådan vil svare til en hindring for de frie varebevægelser« (præmis 37);

»i almindelighed må enhver administrativ eller repressiv foranstaltning, der overskrider rammerne for, hvad der er strengt nødvendigt for den importerende medlemsstat med henblik på at opnå rimeligt fuldstændige og nøjagtige oplysninger om bevægelserne for varer, som er omfattet af særlige handelspolitiske foranstaltninger, anses som en ved Traktaten forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion« (præmis 38).

Den klare formulering, der er anvendt i de nævnte afgørelser, viser for mig at se entydigt, at Traktaten er til hinder for, at der i samhandelen inden for Fællesskabet bringes strafferetlige sanktioner i anvendelse, der ikke er rimelige — uanset om der er tale om frihedsberøvelse, beslaglæggelse eller en bøde, som beregnes i forhold til varernes værdi — for at sikre, at en rent administrativ forpligtelse overholdes. Og det er lige netop en sådan forpligtelse, der er tale om i den foreliggende sag, nemlig en forpligtelse, pålagt som led i overvågningen af handelsstrømmene inden for Fællesskabet, til at angive den første oprindelse for varer, der er bragt i fri omsætning, det vil med andre ord sige varer, hvor Kommissionen ikke har givet nogen gyldig bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, men kun en bemyndigelse til at udøve en sådan overvågning.

11. De forhold, jeg netop har nævnt, berører ikke medlemsstaternes mulighed for at foretage en sondring alt efter importørens eventuelle forsæt, når de pålægger sanktioner for toldlovsovertrædelser, der er rent administrative. Fællesskabsretten indeholder ikke nærmere oplysninger på det punkt, bortset fra, at medlemsstaterne ikke må bringe strafferetlige sanktioner i anvendelse, der ikke står i rimeligt forhold til forseelsens karakter (som de i foregående afsnit nævnte), når de forfølger alvorlige toldlovsovertrædelser.

Disse bemærkninger er heller ikke til hinder for, at medlemsstaterne inden for rammerne af proportionalitetsprincippet kan forbyde og retsforfølge falske oprindelsesangivelser for varer, der tilbydes forbrugerne [18]. Dette er imidlertid ikke problemet i det spørgsmål, den nationale retsinstans har forelagt, idet det vedrører det forhold, at en importør over for toldmyndighederne har afgivet en urigtig erklæring om oprindelsen.

Konklusion

12. Sammenfattende skal jeg foreslå, at det spørgsmål, den nationale retsinstans har forelagt, besvares således:

18 — Jfr. Domstolens dom af 25. april 1985 i sag 207/83, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1201, præmis 21.

»Såfremt der er tale om varer, hvor Kommissionen for den pågældende periode havde givet en konkret bemyndigelse til at fravige princippet om frie varebevægelser, kunne en medlemsstat inden for de af Kommissionens bemyndigelse fastsatte rammer og på de deri fastsatte betingelser forhindre indførsel af de nævnte varer, uanset om de allerede er bragt i fri omsætning i en anden medlemsstat. I så fald havde medlemsstaten ret til at pålægge sanktioner for falsk anmeldelse med hensyn til varernes oprindelse, og også strenge sanktioner, som f. eks. beslaglæggelse af varerne og / eller hertil svarende bøder.

Såfremt der er tale om varer, hvor Kommissionen ikke havde givet en konkret bemyndigelse til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, men udelukkende en bemyndigelse til at udøve tilsyn med handelsstrømmene inden for Fællesskabet, kunne en medlemsstat ikke for svig begået ved afgivelse af den af staten krævede anmeldelse af varernes oprindelse pålægge en urimelig staf eller straf svarende til de i førnævnte afsnit fastsatte; formålet med angivelsen af oprindelsen var nemlig kun, at medlemsstaten skulle kunne overvåge handelsstrømmene inden for Fællesskabet.«