FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 22. april 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har giudice per le indagini preliminari (undersøgelsesdommeren) ved Tribunale di Milano anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 18 i den frihandelsoverenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig, der blev indgået og godkendt af Fællesskabet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31. december, s. 3, herefter benævnt »aftalen«).

2. Det Domstolen forelagte spørgsmål lyder som følger:

»Er ifølge overenskomsten EØF-Østrig en national ordning, hvorefter overtrædelser vedrørende betaling af moms ved indførsel straffes strengere end overtrædelser vedrørende betaling af moms ved indenlandske overdragelser af goder, forenelig med overenskomstens artikel 18, når henses til, at en sådan forskelsbehandling efter en sammenligning af de to former for overtrædelse er urimelig, hvilket også følger af afgørelsen af tilsvarende spørgsmål i fællesskabssammenhæng, jf. Domstolens dom af 25. februar 1988 (Drexl-sagen), der vedrørte EØF-traktatens artikel 95?«

3. Hovedsagen udspringer af en afgørelse af 3. juli 1991, hvorved den italienske anklagemyndighed anordnede beslaglæggelse af 205 885 kg aluminium i barrer, der var indført fra Østrig af Metalsa Srl, med den begrundelse, at Metalsa havde undladt at betale merværdiafgift ved indførslen og som følge heraf overtrådte visse bestemmelser i italiensk lovgivning vedrørende betaling af merværdiafgift. Beslaglæggelsen af aluminiumbarrerne er en foreløbig foranstaltning. I medfør af artikel 301 i præsidentdekret nr. 43 af 1973 vil aluminiumbarrerne blive konfiskeret, dersom det ved den endelige afgørelse i sagen konstateres, at Metalsa har overtrådt bestemmelserne i italiensk lovgivning vedrørende betaling af merværdiafgift.

4. Ved afgørelse af 13. juli 1991 afslog anklagemyndigheden Metalsa's anmodning om ophævelse af beslaglæggelsen af aluminiumbarrerne. Herefter fremsatte Metalsa for Forundersøgelsesafdelingen ved Tribunale di Milano krav om ophævelse af beslaglæggelsen. Dette er baggrunden for, at der i nærværende sag er fremsat anmodning om en præjudiciel afgørelse.

5. I italiensk ret sondres der mellem overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved indførsel og overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser. Ifølge artikel 70 i præsidentdekret nr. 633 af 1972 straffes overtrædelser af bestemmelserne om betaling af afgifter, herunder merværdiafgift ved indførsel, med de straffe, der er fastsat i toldlovgivningen i forbindelse med told. En af disse sanktioner består i konfiskation. Derimod straffes

* Originalsprog: engelsk.

overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser almindeligvis mindre strengt end overtrædelser af toldlovgivningen. Disse sanktioner omfatter ikke konfiskation.

6. I sag 299/86, Drexl (Sml. 1988, s. 1213), der vedrørte indførsel fra andre medlemsstater, tog Domstolen stilling til dette system med differentierede sanktioner. Domstolen anførte i andet afsnit i domskonklusionen:

»Nationale bestemmelser, hvorefter overtrædelser af reglerne om merværdiafgift straffes hårdere ved indførsel end ved overdragelser af goder inden for landets grænser, er uforenelige med EØF-traktatens artikel 95, såfremt forskellen ikke står i rimeligt forhold til forskellen mellem de to grupper af overtrædelser.«

Som det vil erindres, hedder det i artikel 95, stk. 1, i traktaten:

»Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.«

7. Afgørelsen i Drexl-sagen må derfor forstås som alene angående indførsel fra andre medlemsstater [1]. Metalsa anfører imidlertid, at en lignende regel bør anvendes på indførsel fra Østrig på grundlag af artikel 18, stk. 1, i overenskomsten, hvori det hedder:

»Parterne afholder sig fra alle foranstaltninger eller intern afgiftspraksis af fiskal art, der direkte eller indirekte bevirker en forskelsbehandling mellem varer fra en af de kontraherende parter og lignende varer, der har oprindelse hos den anden kontraherende part.«

8. Ifølge Metalsa er overenskomstens hensigt og formål egnede til at begrunde en fortolkning af artikel 18 i overenskomsten, der svarer til den, som Domstolen fulgte i forbindelse med traktatens artikel 95 i Drexl-sagen. Metalsa gør gældende, at artikel 18, da den angår alle foranstaltninger eller former for afgiftspraksis af fiskal art, ligeledes dækker forskelsbehandling inden for strafferetlige sanktioner. Metalsa's argumenter bestrides af Kommissionen og den italienske regering.

9. Før besvarelsen af det forelagte spørgsmål vil det være nyttigt at betragte overenskomstens karakter og formål samt gennemgå de almindelige kriterier, der er lagt til grund af Domstolen ved fortolkningen af internationale overenskomster indgået af Fællesskabet.

1 — Se tillige generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sag C-276/91, Kommissionen mod Frankrig, fremsat den 17.2.1993 (dom af 2.8.1993, Sml. I, s. 4413, på s. 4421. Det skal tillige bemærkes, at der med virkning fra den 1.1.1993 er blevet indført en ny ordning vedrørende merværdiafgiften. Ifølge denne ordning skal der ikke længere betales merværdiafgift ved indførsel fra andre medlemsstater, men ved erhvervelser inden for Fællesskabet af goder mod vederlag. Se Rådets direktiv 91/680/EØF om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF (EFT L 376, s. 1) og særlig den nye artikel 28a i direktiv 77/388, som senere ændret ved Rådets direktiv 92/111/EØF (EFT L 384, s. 47).

10. For så vidt angår de væsentligste bestemmelser i aftalen ligner denne faktisk traktaten. Artikel 3-7 i overenskomsten omhandler afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning i samhandelen mellem Fællesskabet og Østrig. I artikel 13 fastsættes det, at kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning skal afskaffes. Disse bestemmelser suppleres ved artikel 18, der som nævnt forbyder foranstaltninger eller afgiftspraksis af fiskal art, der bevirker forskelsbehandling. I artikel 19 hedder det, at restriktioner med hensyn til betalinger i varehandler skal afskaffes. I artikel 22 hedder det videre, at de kontraherende parter skal afholde sig fra alle foranstaltninger, som måtte bringe virkeliggørelsen af overenskomstens målsætninger i fare, og træffe alle generelle eller særlige foranstaltninger, der er egnet til at sikre gennemførelsen af forpligtelserne i medfør af overenskomsten. Artikel 23 og 25 indeholder regler om konkurrence, offentlig støtte og dumping.

11. Både artikel 95 i traktaten og artikel 18 i overenskomsten omhandler princippet om afgiftsmæssig ligestilling. Faktisk synes ordlyden af artikel 18, stk. 1, i overenskomsten ved ordvalget »alle foranstaltninger eller intern afgiftspraksis af fiskal art« at gå videre end ordlyden af artikel 95, stk. 1, i traktaten. Indholdsmæssigt er bestemmelserne de samme ved at forbyde enhver form direkte eller indirekte afgiftsmæssig forskelsbehandling.

12. Men den tilsyneladende lighed mellem de to bestemmelser bør dog ikke aflede opmærksomheden fra, at EØF-traktaten og overenskomsten forfølger grundlæggende forskellige mål.

13. Ifølge præamblen til overenskomsten, der er indgået med hjemmel i traktatens artikel 113, er dens formål at befæste og udstrække de økonomiske forbindelser mellem Fællesskabet og Østrig samt under hensyntagen til ligelige konkurrencebetingelser at sikre en harmonisk udvikling af deres samhandel. Med henblik herpå har de kontraherende parter aftalt gradvis at fjerne hindringerne for en væsentlig del af deres samhandel i samklang med bestemmelserne i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel vedrørende oprettelse af frihandelsområder.

14. I medfør af artikel XXIV, stk. 8 i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel forstås ved et frihandelsområde:

»En gruppe af to eller flere toldområder, inden for hvilken told og andre restriktive bestemmelser om handel ... er afskaffet for den væsentligste del af samhandelen mellem de pågældende områder med varer med oprindelse i disse.«

15. I modsætning hertil er EØF-traktatens formål ikke blot at etablere et frihandelsområde i overenskomstens forstand, men at gennemføre en økonomisk integration, som fører frem til oprettelsen af et indre marked, og som sammen med fællesskabstraktaterne under ét har som målsætning at bidrage til konkrete fremskridt i forbindelse med den europæiske sammenslutning (se udtalelse 1/91 af 14.12.1991 vedrørende udkast til aftale mellem Fællesskabet på den ene side og landene i Den Europæiske Frihandelssammenslutning på den anden side om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske

Samarbejdsområde (Sml. I, s. 6079, præmis 17)).

16. Domstolens praksis viser klart, at en bestemmelse i en international overenskomst, der er indgået af Fællesskabet, skal fortolkes i sin sammenhæng og i lyset af sit formål (se udtalelse 1/91, præmis 14). Den omstændighed, at der i en frihandelsoverenskomst indgået af Fællesskabet er benyttet en ordlyd, der er den samme som i en artikel i traktaten, er således ikke tilstrækkelig grund til at overføre Domstolens praksis med hensyn til denne artikel på bestemmelserne i aftalen: se sag 270/80, Polydor mod Harlequin Record Shops (Sml. 1982, s. 329). I den sag skulle Domstolen fortolke artikel 14 og 23 i frihandelsoverenskomsten mellem EØF og Portugal, der var indgået den 22. juli 1972, mens Portugal stadig var medlem af EFTA. Artikel 14 og 23 i denne overenskomst var enslydende med artikel 30 og 36 i traktaten. Trods denne lighed fandt Domstolen visse begrænsninger af den frie handel berettigede af hensyn til beskyttelsen af den industrielle og kommercielle ejendomsret berettigede inden for rammerne af de frihandelsordninger, der var indført ved overenskomsten, selv om lignende restriktioner ikke ville være berettigede inden for rammerne af traktaten.

17. En bestemmelse i en international overenskomst skal imidlertid fortolkes på samme måde som de tilsvarende bestemmelser i traktaten, dersom formålet med overenskomsten kræver dette, se sag 17/81, Pabst & Richarz mod Hauptzollamt Oldenburg (Sml. 1982, s. 1331), og sag C-163/90, Legros (Sml. 1992 I, s. 4625 [2]). I sagen Pabst & Richarz fortolkede Domstolen artikel 95 i traktaten og artikel 53, stk. 1, i associeringsaftalen mellem Fællesskabet og Grækenland af 1961 på samme måde. Domstolen anførte, at artikel 53, stk. 1, fandtes blandt en række bestemmelser, som havde til formål at forberede Grækenlands tiltrædelse af Fællesskabet, og at det fulgte af ordlyden af artikel 53, stk. 1, samt af formålet med og arten af associeringsaftalen, som artikel 53, stk. 1, var en del af, at den var til hinder for, at en national lempelsesordning som den i sagen omhandlede afgiftsbegunstigede indenlandsk spiritus i forhold til spiritus indført fra Grækenland.

18. I Legros-sagen skulle Domstolen bl.a. fortolke artikel 6 i frihandelsoverenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige af 1972, der forbyder pålæggelse af afgifter med tilsvarende virkning som told i handelen mellem de kontraherende parter. Domstolen fandt, at artikel 6 under de særlige omstændigheder i sagen skulle fortolkes på samme måde som de tilsvarende bestemmelser i traktaten. Domstolen anførte, at fjernelsen af importtold og afskaffelsen af afgifter med tilsvarende virkning med henblik på afskaffelsen af handelshindringer spillede en fremtrædende rolle for formålet, nemlig at fjerne handelshindringer mellem Fællesskabet og Sverige. På grundlag heraf fastslog Domstolen, at overenskomsten ville blive berøvet en væsentlig del af sin tilsigtede virkning, dersom udtrykket afgifter med tilsvarende

2 — Se tillige generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sag C-207/91, Eurim-Pharm, fremsat den 18.2.1993, Sml. I, s. 3723, 3733. Denne sag vedrørte fortolkningen af artikel 13 og 20 i frihandelsaftalen mellem Fællesskabet og Østrig, der er affattet på samme måde som henholdsvis traktatens artikel 30 og 36. Se tillige sag 65/79, Procureur de la République mod Chatain, Sml. 1980, s. 1345.

virkning i dennes artikel 6 skulle fortolkes mere snævert end det samme udtryk i EØF-traktaten, se præmis 26 til dommen.

19. I sag 104/81, Hauptzollamt Mainz mod Kupferberg (Sml. 1982, s. 3641), tog Domstolen stilling til, om artikel 21, stk. 1, i frihandelsoverenskomsten mellem EØF og Portugal indeholdt en forbud, svarende til det, der er omhandlet i traktatens artikel 95. Det skal bemærkes, at artikel 21, stk. 1, i denne aftale var identisk med artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem EØF og Østrig, som er genstand for nærværende sag. I præmis 29, 30 og 31 til dommen anførte Domstolen, at det måtte

»... bemærkes, at selv om overenskomstens artikel 21 og EØF-traktatens artikel 95 har samme formål, nemlig afskaffelse af afgiftsmæssig forskelsbehandling, skal de to bestemmelser, der er i øvrigt er forskelligt affattet, bedømmes og fortolkes ud fra den sammenhæng, hvori de hver for sig indgår.

Som allerede udtalt ... forfølger EØF-traktaten og frihandelsoverenskomsten forskellige mål. Det følger heraf, at den fortolkning, der er anlagt af traktatens artikel 95, ikke i kraft af en ren analogi kan anvendes i forbindelse med frihandelsoverenskomsten.

Spørgsmålets andet led skal derfor besvares således, at artikel 21, stk. 1, skal fortolkes på grundlag af sin ordlyd og under hensyntagen til det mål, bestemmelsen forfølger inden for rammerne af den frihandelsordning, der er oprettet ved overenskomsten«.

20. Det er derfor klart, at princippet om afgiftsmæssig ligebehandling ifølge artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem EØF og Østrig skal fortolkes på baggrund af overenskomstens formål. Da disse formål er mere begrænsede end formålene med EØF-traktaten, kan der være former for afgiftsmæssig forskelsbehandling, der er forbudt ved artikel 95, men ikke ved artikel 18. Det er derfor nødvendigt at se på den fortolkning af artikel 95, som blev fulgt af Domstolen i Drexl-sagen, og tage stilling til, om denne fortolkning kan overføres til artikel 18, stk. 1, i overenskomsten, når den læses på baggrund af sit formål. Det skal her bemærkes, at artikel 18, stk. 1, må anses for at have direkte virkning. I Kupferberg-sagen fandt Domstolen, at artikel 21, stk. 1, i frihandelsoverenskomsten mellem EØF og Portugal indeholdt et ubetinget forbud mod forskelsbehandling i afgiftsmæssig henseende og følgelig havde umiddelbar virkning overalt i Fællesskabet. Det samme ræsonnement gælder vedrørende artikel 18, stk. 1, i overenskomsten mellem EØF og Østrig, som er identisk med artikel 21, stk. 1, i den aftale, der var tale om i Kupferberg-sagen.

21. I Drexl-sagen tog Domstolen stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et sanktionssystem, hvorefter overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift ved indførsel straffedes strengere end overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser, strider mod traktatens artikel 95, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet. Domstolen anførte i præmis 22 til 25 i dommen, at det måtte

»... bemærkes, at de to typer af lovovertrædelser er forskellige på flere punkter, både med hensyn til gerningsindholdet og sandsynligheden for, at de opdages. Således opkræves merværdiafgiften ved indførsel ved

varens fysiske ankomst til den pågældende medlemsstats område og ikke i forbindelse med en retshandel. Sådanne forskelle indebærer bl.a., at medlemsstaterne ikke har pligt til at fastsætte ensartede bestemmelser for de to typer af overtrædelser.

De nævnte forskelle kan imidlertid ikke begrunde, at de sanktioner, der bringes i anvendelse over for de to grupper af lovovertrædelser, står i åbenbart misforhold til hinanden. Et sådant misforhold foreligger, når overtrædelser i forbindelse med indførsel i almindelighed sanktioneres med frihedsstraf og konfiskation af varen efter bestemmelserne om smugleri, mens tilsvarende bestemmelser ikke er fastsat eller ikke generelt bringes i anvendelse ved overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift i omsætningen inden for landets grænser. En sådan retstilstand vil reelt kunne hindre varers frie bevægelighed inden for Fællesskabet og vil således være uforenelig med traktatens artikel 95.

Som Domstolen fastslog i dommen af 5. maj 1982 (Gaston Schul, sag 15/81, Sml. s. 1409), skal der ved fortolkningen af artikel 95 tages hensyn til traktatens formål, således som de er formuleret i traktatens artikel 2 og 3, herunder først og fremmest oprettelsen af et fælles marked, hvor alle hindringer for handelen er fjernet med henblik på at sammensmelte de nationale markeder i et enkelt marked, der frembyder størst mulig lighed med et egentligt hjemmemarked. Domstolen tilføjede, at det er vigtigt, at de fordele, dette marked giver, sikres ikke blot den erhvervsmæssige handel, men også private, som afslutter forretninger over landegrænserne.

Det ... spørgsmål må derfor besvares således, at nationale bestemmelser, hvorefter overtrædelser af reglerne om merværdiafgift straffes hårdere ved indførsel end ved overdragelser af goder inden for landets grænser, er uforenelige med traktatens artikel 95, såfremt forskellen ikke står i et rimeligt forhold til forskellen mellem de to grupper af lovovertrædelser.«

22. I Drexl-sagen fandt Domstolen derfor, at der findes forskelle mellem overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved indførsel og bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser, og at det principielt står medlemsstaterne frit at fastsætte forskellige sanktioner for de to typer af overtrædelser. Domstolen fandt dog, at det i artikel 95 i traktaten omhandlede princip om afgiftsmæssig lighed burde fortolkes bredt, således at det var til hinder for at pålægge åbenbart uforholdsmæssige sanktioner for overtrædelser af indbyrdes sammenlignelige overtrædelser. Domstolen anlagde en bred fortolkning af artikel 95 på baggrund af traktatens formål og særlig dette at skabe et indre marked.

23. Det skal bemærkes, at Domstolen i Drexl-sagen i højere grad beskæftigede sig med anvendelsen af lighedsprincippet end proportionalitetsprincippet. I dommen overvejede Domstolen, om en uforholdsmæssig *forskel* mellem de fastsatte sanktioner for overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift ved indførsel og bestemmelserne om overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser kan bringe de frie varebevægelser i fare. Domstolen tog ikke stilling til,

om de sanktioner, der var fastsat for overtrædelser af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved indførsel fra andre medlemsstater, i sig selv stod i et sådant misforhold til overtrædelsernes grovhed, at de gjorde indgreb i de friheder, som er sikret ved fællesskabsretten.

24. Kommissionen og den italienske regering har gjort gældende, at den af Domstolen fulgte fortolkning i forbindelse med artikel 95 i Drexl-sagen ikke kan overføres til artikel 18 i overenskomsten. For det første har Kommissionen og den italienske regering anført, at artikel 18 alene forbyder væsentlig forskelsbehandling i afgiftsforhold og således ikke berører medlemsstaternes kompetence til at fastsætte strafferetlige sanktioner. For det andet har den italienske regering gjort gældende, at der, selv om man antager, at artikel 18 forbyder forskelsbehandling med hensyn til strafferetlige sanktioner, ikke er tale om nogen overtrædelse af dette forbud, når de pågældende overtrædelser er forskellige.

25. For så vidt angår det første argument har Kommissionen bemærket, at Domstolen i Drexl-sagen anlagde en bred fortolkning af princippet om afgiftsmæssig lighed på baggrund af traktatens formål. Kommissionen gør gældende, at princippet om afgiftsmæssig lighed ikke kan fortolkes så bredt inden for rammerne af en frihandelsoverenskomst, hvis sigte og formål er betydelig mere begrænsede. Kommissionen hævder, at formålet med artikel 18 på baggrund af overenskomstens formål er at forbyde forskelsbehandling med hensyn til foranstaltninger og former for praksis vedrørende pålæggelse og opkrævning af merværdiafgift. Artikel 18 omfatter derfor merværdiafgiftsgrundlaget, afgiftssatsen og fremgangsmåderne ved betaling og opkrævning, som kan påvirke den frie omsætning af varer med oprindelse på en af de kontraherende parters område. Kommissionen konkluderer, at begrænsninger i medlemsstaternes ret til at fastsætte strafferetlige sanktioner alene gælder inden for Fællesskabet, der har til formål at etablere et internt marked og en europæisk union, men ikke inden for rammerne af en frihandelsoverenskomst. Den italienske regering anlægger et lignende synspunkt.

26. For så vidt angår det andet argument har den italienske regering anført, at det forbud mod afgiftsmæssig forskelsbehandling, der er omhandlet i artikel 18, selv om man antog at det tillige omfattede strafferetlige sanktioner, alene ville gælde fastsættelse af forskellige sanktioner for samme former for overtrædelser, men overtrædelser af bestemmelser om merværdiafgift ved indførsel er forskellige fra overtrædelser af bestemmelser om merværdiafgift ved overdragelser inden for landets grænser. Heraf følger, at fastsættelse af forskellige sanktioner for disse to former for overtrædelser ikke bevirker afgiftsmæssig forskelsbehandling, og systemet med forskellige sanktioner ifølge italiensk lov strider derfor ikke mod overenskomstens artikel 18.

27. Fra mit synspunkt kræver overenskomstens artikel 18 ikke, at man foretager en sammenligning mellem de sanktioner, der fastsættes af medlemsstaterne for overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift ved indførsel fra Østrig og sanktionerne for overtrædelse af bestemmelserne om afgift ved overdragelser inden for landets grænser eller indførsel fra andre medlemsstater. Den ret til fri handel, som er omhandlet i overenskomsten, er mere begrænset end de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser. I denne henseende forekommer Kommissionens og den italienske regerings bemærkninger mig overbevisende. Det fremgår desuden klart af Domstolens afgørelse i Kupferberg-sagen, at ikke alle former for forskelsbehandling, som er forbudt ved traktatens artikel 95, nødvendigvis er forbudt ved artikel 18 i overenskomsten. Selv begrebet »lignende varer« i artikel 18 må

forstås forholdsvis snævert på baggrund af overenskomstens formål, jf. præmis 41 og 42 i dommen i Kupferberg-sagen. Det ville ikke være foreneligt med Domstolens praksis, hvis man anlagde en bred fortolkning af artikel 18, der krævede foretagelse af en sammenligning mellem sanktioner for overtrædelser i forbindelse med indførsel fra Østrig og sanktioner i forbindelse med overdragelser inden for landets grænser eller overdragelser inden for Fællesskabet.

28. Jeg konkluderer, at den fortolkning, der er anlagt af Domstolen i Drexl-sagen i forbindelse med traktatens artikel 95, ikke kan overføres til artikel 18, stk. 1, i overenskomsten, men medlemsstaterne skal efter min opfattelse overholde proportionalitetsprincippet i de sanktioner, de fastsætter i forbindelse med indførsel fra Østrig. Dette krav følger ikke af artikel 18, som alene omfatter forbuddet mod forskelsbehandling, men snarere af artikel 13 i overenskomsten.

29. Som det vil erindres, forbyder artikel 13 i overenskomsten kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem Fællesskabet og Østrig. Bestemmelsen lyder således:

»1. Ingen nye kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning indføres i samhandelen mellem Fællesskabet og Østrig.

2. De kvantitative importrestriktioner afskaffes 1. januar 1973 og foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner senest 1. januar 1975.«

Efter min mening er en sanktion i forbindelse med indførsel fra Østrig, der står i et sådant misforhold til karakteren af overtrædelsen, at den bevirker en hindring for den frie handel, som er omhandlet i overenskomsten, en foranstaltning med tilsvarende virkning, der er forbudt i artikel 13 i overenskomsten. Artikel 13 må anses for at have direkte virkning, jf. generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sag C-207/91, Eurim-Pharm, jf. note 2 til punkt 14 ovenfor.

30. Ganske vist hører straffelovgivningen principielt under medlemsstaternes kompetence, men det fremgår klart af Domstolens praksis, at sanktioner, der fastsættes i national lovgivning, på grund af proportionalitetsprincippet ikke i betragtning af deres strenghed må udgøre en hindring for udøvelsen af de grundlæggende friheder, der er omhandlet i traktaten. Se f.eks. vedrørende de frie varebevægelser sag 41/76, Donckerwolcke mod Procureur de la République (Sml. 1976, s. 1921), og sag 52/77, Cayrol mod Rivoira (Sml. 1977, s. 2261), samt vedrørende den frie bevægelighed for personer sag 157/79, R mod Pieck (Sml. 1980, s. 2171). I dommen i sag 203/80, Casati (Sml. 1981, s. 2595), anførte Domstolen i præmis 27:

»I princippet hører strafferetten og straffeprocessen fortsat under medlemsstaternes kompetence. Af Domstolens faste praksis fremgår det imidlertid, at fællesskabsretten også på dette retsområde sætter visse grænser for de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne kan opretholde i forbindelse

med den frie bevægelighed for varer og personer; administrative eller repressive foranstaltninger må ikke gå ud over rammerne for det strengt nødvendige, kontrolforanstaltninger må ikke være udformet på en sådan måde, at de indskrænker den fri bevægelighed efter traktaten, og må ikke være forbundet med sanktioner, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at de bliver en hindring for denne frie bevægelighed.«

Denne tankegang blev på ny lagt til grund i præmis 18 til dommen i Drexl-sagen, selv om Domstolen, som allerede anført, i denne sag behandlede anvendelsen af lighedsprincippet, ikke proportionalitetsprincippet som sådant.

31. Det er derfor klart, at et sanktionssystem, der fastsættes af medlemsstaterne, efter Domstolens praksis ikke må stå i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at det kommer til at udgøre en hindring for udøvelsen af en frihed, der er sikret ved traktaten. Efter min opfattelse bør lignende betragtninger finde anvendelse i forbindelse med internationale overenskomster, som er indgået af Fællesskabet.

32. I medfør af traktatens artikel 228, stk. 2, er internationale aftaler, der afsluttes af Fællesskabet, bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne. Som Domstolen har bemærket i sag 181/73, Haegeman mod Belgien (Sml. 1974, s. 449), er bestemmelserne i sådanne aftaler en integrerende bestanddel af fællesskabsretten. Ligeledes er bestemmelserne i sådanne aftaler ifølge Domstolens praksis egnede til at have direkte retsvirkning (se f.eks. den ovenfor i punkt 19 anførte dom i Kupferberg-sagen, sag 12/96, Demirel, Sml. 1987, s. 3719, præmis 14, og sag C-192/89, S. Z. Sevince mod Staatssecretaris van Justitie, Sml. I 1990, s. 3461, præmis 15). For så vidt angår deres retsvirkninger behandles de således på samme måde som bestemmelserne i traktaten og andre bindende fællesskabsakter, og Fællesskabet kan desuden blive ansvarligt for medlemsstaternes tilsidesættelse af dem. Heraf følger, at proportionalitetsprincippet, der er en almindelig fællesskabsretlig grundsætning, også finder anvendelse på internationale aftaler, der afsluttes af Fællesskabet, hvorfor princippet kan benyttes til støtte for fortolkningen af bestemmelserne i sådanne aftaler. Det skal imidlertid fremhæves, at anvendelsen af proportionalitetsprincippet kan føre til forskellige resultater i relation til en international aftale afsluttet af Fællesskabet på den ene side og til traktaten på den anden side.

33. Jeg kan ikke godtage Kommissionens argument om, at der kun gælder indskrænkninger i medlemsstaternes kompetence til at fastsætte strafferetlige sanktioner på det fællesskabsretlige område, men ikke i forbindelse med frihandelsoverenskomster.

34. Dersom man antog Kommissionens synspunkt, ville det stå medlemsstaterne frit at fastsætte alle mulige former for sanktioner for overtrædelser af bestemmelserne om merværdiafgift ved indførsel af varer fra Østrig til trods for, at sådanne sanktioner kunne medføre en uforholdsmæssig hindring for udøvelsen af frihandelsretten og modvirke overenskomstens formål. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvis en medlemsstat straffede en blot uagtsom undladelse af at betale det fulde merværdiafgiftsbeløb ved indførsel af

varer fra Østrig ved kumulativt at fastsætte konfiskation og en bøde på ti gange varernes værdi. Efter min opfattelse ville fastsættelse af sådanne sanktioner være i strid med artikel 13 i overenskomsten, fordi risikoen ved at undlade at opfylde de relevante krav, og derved at udsætte sig for disse sanktioner, sandsynligvis ville afskrække folk fra at indføre varer fra Østrig og således være i strid med overenskomstens formål. Dersom man antog, at proportionalitetsprincippet ikke fandt anvendelse under disse omstændigheder, ville personer, der erhvervede en ret efter en overenskomst indgået mellem Fællesskabet og et tredjeland, som f.eks. retten til uden andre restriktioner end de i overenskomsten omhandlede at indføre varer, blive berøvet den beskyttelse, der er hjemlet ved Fællesskabsrettens almindelige principper. Jeg ser ingen grund til, at det skulle forholde sig således.

35. Proportionalitetsprincippet finder efter min opfattelse almindelig anvendelse på alle bestemmelser, der regulerer handelen mellem Fællesskabet og tredjelande. Således skal kvantitative eksportrestriktioner i forhold til tredjelande, af grunde, der er formuleret på samme måde som i traktatens artikel 36, samt sanktioner, som pålægges for brud på sådanne restriktioner, stå i forhold til de forfulgte mål (se mit forslag til afgørelse i sag C-367/89, Aimé Richardt, Sml. 1991 I, s. 4621, og i sag C-111/92, Lange, fremsat den 1. april 1993, afsnit 21-24). Domstolen har ligeledes antaget, at beskyttelsesforanstaltninger, der er vedtaget af Fællesskabet, og som begrænser handelen med tredjelande, er underlagt proportionalitetsprincippet, jf. sag C-26/90, Wünsche (Sml. 1991 I, s. 4961, præmis 12 og 13), samt sag 112/80, Dürbeck mod Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen (Sml. 1981, s. 1095, præmis 40). Da proportionalitetsprincippet finder almindelig anvendelse i forbindelse med handelen med tredjelande, må det så meget mere finde anvendelse på en overenskomst om oprettelse af et frihandelsområde, der er indgået af Fællesskabet.

36. Efter min opfattelse er det derfor uforeneligt med overenskomsten, at en medlemsstat fastsætter en sanktion for en overtrædelse af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved indførsel fra Østrig, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens karakter, at den danner en hindring for den ret til fri handel, der er omhandlet i overenskomsten. Om en sanktion er så uforholdsmæssig i det konkrete tilfælde, er et spørgsmål, der skal afgøres af den nationale ret. Man kan dog i denne forbindelse pege på to principper. For det første er det klart, at den ret til frihandel, der er indført ved en overenskomst afsluttet mellem Fællesskabet og et tredjeland, er mere begrænset end de friheder, som er sikret ved traktaten. Heraf følger, at et nationalt sanktionssystem, der er så uforholdsmæssigt, at det danner en hindring for opnåelsen af det fælles marked, ikke nødvendigvis er så uforholdsmæssigt, at det danner en hindring for udøvelsen af frihandelsretten. Medlemsstaterne kan derfor have større ret til at skønne i forbindelse med en international aftale end i forbindelse med traktaten. For det andet gælder det, at f.eks. de subjektive forhold hos ejeren af de beslagte varer og disses værdi efter min opfattelse bør tages i betragtning, når sanktionen består i konfiskation af de indførte varer, se dommen i Aimé Richardt-sagen, præmis 25.

Forslag til afgørelse

37. Jeg er følgelig af den opfattelse, at det af den nationale ret forelagte spørgsmål bør besvares som følger:

»Artikel 18, stk. 1, i frihandelsoverenskomsten mellem EØF og Østrig kræver ikke foretagelse af nogen sammenligning mellem de sanktioner, der er fastsat af medlemsstaterne for overtrædelse af afgiftsbestemmelser vedrørende indførsel fra Østrig og de sanktioner, der er fastsat for overtrædelse af bestemmelserne om overdragelser inden for landets grænser eller om indførsel fra andre medlemsstater. En medlemsstat må dog ikke fastsætte en sanktion for en overtrædelse af bestemmelserne om betaling af merværdiafgift ved indførsel fra Østrig, som står i et sådant misforhold til overtrædelsens karakter, at den danner en hindring for udøvelsen af den ved overenskomsten hjemlede ret til fri handel.«