DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
25. juni 1997 *

I sag C-114/96,

angående en anmodning, som Tribunal de police de Luxembourg i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

René Kieffer og Romain Thill

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 3330/91 af 7. november 1991 om statistikker over udveksling af goder mellem medlemsstater (EFT L 316, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.F. Mancini (refererende dommer), og dommerne J.L. Murray og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: fransk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— René Kieffer og Romain Thill ved advokat Marc Thewes, Luxembourg, og særlig rettergangsfuldmægtig Alain Schumacher

— den luxembourgske regering ved afdelingschef Nicolas Schmit, Afdelingen for Økonomiske Forbindelser og Samarbejde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Cristina Giorgi og Frédéric Anton, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jürgen Grunwald, bistået af Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. januar 1997 af René Kieffer og Romain Thill ved advokat Marc Thewes, af den luxembourgske regering ved advokat Alain Lorang, Luxembourg, af Rådet ved Frédéric Anton og af Kommissionen ved Jürgen Grunwald, bistået af Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. februar 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 2. april 1996, indgået til Domstolen den 9. april 1996, har Tribunal de police de Luxembourg i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 3330/91 af 7. november 1991 om statistikker over udveksling af goder mellem medlemsstater (EFT L 316, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Spørgsmålene er opstået under en straffesag mod René Kieffer og Romain Thill, der er tiltalt for i 1993 og 1994 at have undladt at afgive de statistiske oplysninger, som de er forpligtet til at afgive efter forordningen.

Forordningen

3 Forordningens artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at »alle varebevægelser fra en medlemsstat til en anden er omfattet af statistikkerne over udveksling af goder mellem medlemsstater«. Med henblik herpå indføres der ved forordningens artikel 6 et permanent system til indsamling af statistiske oplysninger, som benævnes »Intrastat-systemet«.

4 Ifølge forordningens artikel 5, stk. 1, er privatpersoner fritaget for de forpligtelser, som udarbejdelsen af de i artikel 4 omhandlede statistikker ville indebære. Artikel 5, stk. 2, første punktum, bestemmer således:

»Denne fritagelse gælder ligeledes for de oplysningspligtige, der som momspligtige i en given medlemsstat er omfattet af en af de særordninger, der er fastsat i artikel 24 og 25 i direktiv 77/388/EØF.«

5 Ifølge forordningens artikel 8, stk. 1, påhviler oplysningspligten i forbindelse med Intrastat-systemet enhver fysisk eller juridisk person, som medvirker i en udveksling af goder mellem medlemsstater.

6 De statistiske oplysninger, som kræves i forbindelse med Intrastat-systemet, skal ifølge artikel 13, stk. 1, indberettes i form af periodiske angivelser, som den oplysningspligtige fremsender til de kompetente nationale myndigheder inden for den frist og på de betingelser, som Kommissionen fastsætter i henhold til forvaltningskomitéproceduren. Ifølge artikel 14 kan den oplysningspligtige, som ikke opfylder sine forpligtelser efter forordningen, pålægges sanktioner, som medlemsstaterne fastsætter i henhold til deres nationale bestemmelser på dette område.

7 Den oplysningspligtige er i forordningens artikel 20, nr. 5, defineret som den fysiske eller juridiske person, som:

»a) har hjemsted i afsendelsesmedlemsstaten, og:

— har indgået den aftale, dog ikke transportaftale, der har ført til varernes afsendelse, eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger

— afsender varerne eller lader varerne afsende, eller, hvis dette ikke er tilfældet

— er i besiddelse af de varer, der afsendes

b) har hjemsted i modtagermedlemsstaten, og:

— har indgået den aftale, dog ikke transportaftale, der har ført til varernes levering, eller, hvis en sådan aftale ikke foreligger

— modtager varerne eller lader varerne afsende, eller, hvis dette ikke er tilfældet

— er i besiddelse af de varer, der leveres«.

8 Forordningens artikel 21 bestemmer, at varerne, med forbehold af artikel 34, skal betegnes således, at de med lethed kan klassificeres nøjagtigt inden for den mest detaljerede underopdeling, som de henhører under i den gældende udgave af den kombinerede nomenklatur, og at det ottecifrede kodenummer, der svarer til den nævnte opdeling i den kombinerede nomenklatur, ligeledes skal anføres for hver vareart. Dette skal ske i det medium, der anvendes til overførsel af statistiske oplysninger til de kompetente tjenestegrene.

9 Artikel 23, stk. 1 og 2, lyder således:

»1. For hver vareart skal følgende data anføres i det statistiske informationsmedium i forbindelse med overførsel af oplysninger til de kompetente tjenestegrene:

a) i modtagermedlemsstaten: den medlemsstat, hvorfra varerne kommer i henhold til artikel 24, stk. 1

b) i afsendelsesmedlemsstaten: bestemmelsesmedlemsstaten for varerne i henhold til artikel 24, stk. 2

c) varernes mængde i nettovægt og supplerende enheder

d) varernes værdi

e) transaktionens art

f) leveringsbetingelser

g) forventet transportform.

2. Medlemsstaterne kan ikke forskrive, at der i det statistiske informationsmedium skal anføres andre oplysninger end de i stk. 1 anførte, dog med undtagelse af følgende oplysninger:

a) i modtagermedlemsstaten: oprindelsesland; denne oplysning kan dog kun kræves inden for rammerne af fællesskabsretten

b) i afsendelsesmedlemsstaten: oprindelsesområde; i modtagermedlemsstaten: bestemmelsesområde

c) i afsendelsesmedlemsstaten: lastehavn eller -lufthavn; i modtagermedlemsstaten: lossehavn eller -lufthavn

d) i afsendelsesmedlemsstaten og i modtagermedlemsstaten: den formodede omladningshavn eller -lufthavn, der er beliggende i en anden medlemsstat, såfremt denne udarbejder en transitstatistik

e) i givet fald den statistiske ordning.«

10 De statistiske tærskler er i forordningens artikel 28, stk. 1, defineret som de grænser udtrykt i værdi, under hvilke de forpligtelser, som påhviler de pågældende oplysningspligtige, enten suspenderes eller lempes. Fritagelsestærsklerne er de tærskler, som gælder for de i artikel 5, stk. 2, nævnte oplysningspligtige.

11 Ifølge artikel 28, stk. 4, første og andet afsnit, fritager tilpasningstærsklerne de oplysningspligtige for de i artikel 13, stk. 1, nævnte angivelser; de oplysningspligtige opfylder i så henseende deres forpligtelser med den periodiske skatteangivelse,

som de skal foretage som momspligtige. Tilpasningstærsklerne fastsættes af medlemsstaterne på højere niveauer end fritagelsestærsklerne. Ifølge artikel 28, stk. 5, giver forenklingstærsklerne de oplysningspligtige mulighed for i de erklæringer, som de afgiver i henhold til artikel 13, stk. 1, ud over det ottecifrede kodenummer, der svarer til underopdelingen i den kombinerede nomenklatur, og som identificerer varearten, kun at angive den medlemsstat, hvorfra varerne kommer, eller bestemmelsesmedlemsstaten samt varernes værdi. Ifølge artikel 28, stk. 6, første afsnit, udtrykkes tilpasnings- og forenklingstærskler i årlige værdier af transaktioner inden for Fællesskabet.

12 Ifølge artikel 28, stk. 6, tredje afsnit, finder tilpasnings- og forenklingstærsklerne særskilt anvendelse på erhvervsdrivende i EF-samhandelen ved henholdsvis afsendelse og modtagelse.

13 Forenklingstærsklerne er i artikel 28, stk. 8, fastsat til 100 000 ECU ved afsendelsen og 100 000 ECU ved modtagelsen. Kommissionen kan hæve forenklingstærsklernes niveau i overensstemmelse med forvaltningskomitéproceduren.

14 Ifølge forordningens artikel 28, stk. 9, kan medlemsstaterne fastsætte deres tilpasnings- og forenklingstærskler på højere niveauer. Ifølge artikel 28, stk. 10, kan Kommissionen — i tilfælde af, at medlemsstaternes anvendelse af tilpasnings- og forenklingstærsklerne forringer kvaliteten af statistikken over handelen mellem medlemsstaterne, under hensyntagen til medlemsstaternes egne oplysninger, eller forøger de oplysningspligtiges indberetningsbyrde, i en sådan grad, at forordningens målsætninger berøres — fastsætte bestemmelser til genetablering af grundlaget for opretholdelse af denne kvalitet eller denne lempelse.

15 Endelig bestemmer forordningens artikel 34 således:

»1. Såvel hvad angår de varer, for hvilke Intrastat-systemet finder anvendelse, som andre varer, kan Kommissionen i henhold til artikel 30 med det formål at lette de oplysningspligtiges arbejde, indføre forenklede procedurer for indsamling af oplysninger, og, i særdeleshed, skabe forudsætninger for øget brug af automatisk databehandling og af elektronisk fremsendelse af oplysningerne.

2. Medlemsstaterne kan for at tage hensyn til deres særlige administrative struktur indføre andre forenklede procedurer end de i stk. 1 omhandlede, forudsat at de oplysningspligtige selv kan vælge, hvilke af disse procedurer de vil følge.«

Den nationale lovgivning

16 Ifølge artikel 7 i den luxembourgske lov af 9. juli 1962 om oprettelse af et centralt organ for statistik og økonomisk analyse kan der pålægges bøde, hvis oplysningspligten efter forordningen ikke efterkommes. Størrelsen af denne bøde er blevet forhøjet flere gange, senest ved artikel IX i lov af 13. juni 1994 om ordningen for idømmelse af straf. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at størrelsen af den pålagte bøde for øjeblikket udgør mellem 10 001 og 100 000 LFR.

17 Denne bøde idømmes enhver fysisk person, som nægter at afgive erklæring, og denne strafferetlige domfældelse indføres i strafferegistrets bulletin nr. 1 og 2, hvorved der gives meddelelse derom såvel til de judicielle myndigheder som til de forvaltningsgrene og offentligretlige juridiske personer, som er nævnt i artikel 1 i

arrêté ministériel af 22. november 1977, der fastsætter listen over de forvaltningsgrene og offentligretlige juridiske personer, der kan kræve strafferegistrets bulletin nr. 2 tilsendt. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at undladelsen af at betale bøden kan medføre frihedsstraf, som kriminalretterne kan idømme som forvandlingsstraf.

Tvistens forhistorie

18 De tiltalte i hovedsagen, som er direktørerne for anpartsselskabet Établissements Kieffer & Thill, driver en automobilforretning i Luxembourg, hvortil er knyttet et værksted for reparation af biler, og de foretager endvidere køb og salg af beskadigede og brugte biler samt af reservedele og alle former for tilbehør til biler.

19 De er tiltalt for at have tilsidesat forpligtelsen efter forordningen til at angive oplysninger om selskabets ind- og udførsler.

20 Kieffer og Thill har erkendt, at omsætningen i det selskab, som de er direktører for, overskrider forenklingstærsklen, som i Luxembourg er fastsat til 10 000 000 LFR, hvorfor de efter forordningen er forpligtet til hver måned at afgive en detaljeret erklæring, hvori samtlige forsendelser af varer til en anden medlemsstat er angivet.

21 De anfører imidlertid, at de for at opfylde denne forpligtelse er nødt til enten at ansætte personale specielt til dette formål eller at lade det udføre af andre, hvilket i begge tilfælde vil påføre dem supplerende omkostninger. For det andet anfører de, at disse supplerende omkostninger i det mindste indirekte vil hæmme selska-

bets bestræbelser på at forøge sin eksport ud over den årlige tærskel, som er fastsat for forpligtelsen til at udfærdige denne erklæring. Endelig vil denne hindring ifølge de tiltalte i hovedsagen virke som en tilskyndelse til at afsætte varerne på det indenlandske marked.

22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den detaljerede erklæring, som kræves afgivet efter forordningen, udgør en supplerende forpligtelse, som ikke påhviler erhvervsdrivende, der udelukkende driver virksomhed på det indenlandske marked. Desuden har den anført, at forpligtelsen til at afgive denne erklæring og den heraf følgende forøgelse af de byrder, som påhviler de pågældende virksomheder, kan have en afskrækkende virkning for sådanne små og mellemstore virksomheder, som er etableret i Luxembourg, og hvis aktiviteter på grund af Luxembourgs ringe størrelse ikke er begrænset til det nationale område.

23 Under disse omstændigheder har den forelæggende ret fundet, at det bør efterprøves, om en sådan hindring er velbegrundet i betragtning af de ved forordningen tilstræbte formål, og om disse formål ikke kunne opfyldes ved anvendelsen af mindre indgribende foranstaltninger. Den har derfor besluttet at udsætte afgørelsen i sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Må der ved Rådets forordning (EØF) nr. 3330/91 af 7. november 1991 antages at være indført en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for udvekslingen af goder mellem medlemsstaterne, som er forbudt efter EØF-traktatens artikel 30 og 34, for så vidt som det ved forordningen pålægges medlemsstaterne at indhente en detaljeret erklæring fra enhver virksomhed, hvis omsætning ligger over de fastsatte fritagelses-, tilpasnings- eller forenklingstærskler, om alle virksomhedens ind- og udførsler inden for Fællesskabet?

2) Udgør forpligtelsen til at afgive de krævede oplysninger i medfør af Intrastatsystemet såvel i de eksporterede varers oprindelses-som bestemmelsesland — en forpligtelse, der i henhold til luxembourgsk ret er sanktioneret med straf i tilfælde af en nægtelse af at indsende de krævede oplysninger til det centrale organ for statistik og økonomisk analyse — en tvangsforanstaltning over for de erhvervsdrivende, som må anses for uberettiget, og som står i

misforhold til det almene formål, der forfølges, hvorfor forpligtelsen strider mod EØF-traktatens artikel 3 B, stk. 3, som indsat ved artikel G, nr. 5, i traktaten om Den Europæiske Union, der blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992?«

De præjudicielle spørgsmål

24 Med disse præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om forordningen er ugyldig, for så vidt som den pålægger medlemsstaterne at indhente en detaljeret erklæring fra enhver virksomhed, hvis omsætning ligger over de fastsatte fritagelses-, tilpasnings- eller forenklingstærskler, om alle virksomhedens ind- og udførsler inden for Fællesskabet. Dels kan de forpligtelser, der herved er pålagt virksomhederne, udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt efter EF-traktatens artikel 30 og 34. Dels kan forpligtelsen til at afgive de krævede oplysninger i medfør af Intrastat-systemet såvel i den stat, hvor de eksporterede varer har oprindelse, som i bestemmelsesstaten, udgøre en byrde for de erhvervsdrivende, som må anses for uberettiget, og som står i misforhold til det almene formål, der forfølges, og som derfor er i strid med proportionalitetsprincippet.

25 Hvad angår det første led af spørgsmålet gør de tiltalte i hovedsagen gældende, at forordningen påtvinger virksomhederne yderligere omkostninger og byrder, da de for hver enkelt transaktion, uanset dennes værdi, er forpligtet til at skaffe sig en række komplicerede oplysninger, såsom det ottecifrede kodenummer i den kombinerede nomenklatur. Desuden anfører de, at oplysningspligten er mere indgribende, end det er nødvendigt, på grund af de detaljerede oplysninger, der skal være indeholdt i erklæringen, og fordi oplysningspligten gælder såvel i forsendelses- som i bestemmelsesmedlemsstaten.

26 Heroverfor har den luxembourgske regering samt Rådet og Kommissionen fremhævet, at det er af betydning for det indre marked at have et tilstrækkeligt præcist

kendskab til varebevægelserne inden for Fællesskabet. Endvidere anfører de, at de restriktive virkninger, som forpligtelsen til at afgive erklæringen eventuelt kan have for de frie varebevægelser, er for indirekte og usikre til, at de kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet. Den nye ordning for indsamling af oplysninger, som blev indført ved forordningen, medførte nemlig færre byrder for virksomhederne end den gamle ordning og en række klare fordele for dem.

27 I den forbindelse er der grund til at fremhæve, at forbuddet mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning ifølge Domstolens faste praksis ikke blot gælder for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne (jf. bl.a. dom af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 15, og af 9.8.1994, sag C-51/93, Meyhui, Sml. I, s. 3879, præmis 11).

28 Det er ubestridt, at oplysningspligten på grund af de detaljerede oplysninger, der skal være indeholdt i erklæringen, og den omstændighed, at pligten gælder såvel i forsendelses-som i bestemmelsesmedlemsstaten, har restriktive virkninger for de frie varebevægelser.

29 Forordningens formål er imidlertid, som det fremgår af første betragtning, at gennemføre det indre marked ved at tilvejebringe et tilfredsstillende niveau for indhentning af oplysninger om udveksling af goder mellem medlemsstater ved en fremgangsmåde, som ikke indebærer nogen kontrol ved grænserne mellem medlemsstaterne. Endvidere fremgår det af tredje betragtning til forordningen, at visse af Fællesskabets politikker skal kunne bygge på et talmateriale, som giver det mest aktuelle, nøjagtige og mest detaljerede billede af det indre marked.

30 Som Domstolen tidligere har fastslået, kan hindringer for de frie varebevægelser være berettiget, når de er nødvendige for indsamling af rimeligt fuldstændige og korrekte oplysninger om varebevægelserne inden for Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 25.10.1979, sag 159/78, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3247, præmis 7).

31 Det formål, som forfølges med forordningen, og som er at gennemføre det indre marked ved at tilvejebringe statistikker over udvekslingen af goder mellem medlemsstater, forekommer derfor berettiget. Desuden er de restriktive virkninger, som dette formål medfører, rimeligt afpassede efter formålet. Det må dog endvidere undersøges, om de restriktive virkninger er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

32 Herom har Rådet for det første gjort gældende, at risikoen for supplerende omkostninger er begrænset, da virksomhederne råder over alle de relevante oplysninger på det tidspunkt, hvor de foretager deres økonomiske transaktioner. Desuden er de forskellige tærskler netop fastsat for at gøre det muligt at tage hensyn til de oplysningspligtiges interesser. Endelig har virksomhederne gratis fået stillet moderne edb-hjælpemidler til rådighed, såsom, på fællesskabsniveau, det edb-program (IDEP/CN8), som er udviklet af Kommissionen.

33 Ifølge Domstolens praksis er det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre de tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42).

34 Selv om den oplysningspligt, der følger af forordningen, navnlig rammer den grænseoverskridende samhandel, og det kræver tid og omkostninger at tilvejebringe erklæringen med de nødvendige oplysninger, navnlig for de små og mellemstore virksomheder, står de restriktive virkninger af oplysningspligten ikke uden videre i misforhold til det tilstræbte formål.

35 For det første er der nemlig, selv om virksomhederne er forpligtet til at give oplysning om alle transaktioner, fastsat forskellige tærskler netop for at gøre det muligt at tage hensyn til virksomhedernes interesser og for ikke at pålægge dem en byrde, der er uforholdsmæssig stor i forhold til de resultater, som brugerne af statistikken med rette kan forvente.

36 For det andet har Fællesskabets institutioner, således som navnlig Rådet har fremhævet, gratis stillet moderne edb-hjælpemidler til rådighed for virksomhederne, såsom edb-programmet IDEP/CN8.

37 Under hensyn til de anførte betragtninger findes den oplysningspligt, som er pålagt ved forordningen, ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det med forordningen tilstræbte formål. Dette må så meget mere antages, som fællesskabslovgiver har et skøn inden for rammerne af sine harmoniseringsbeføjelser, således som Domstolen flere gange har fastslået (jf. bl.a. førnævnte dom i sagen Meyhui, præmis 21).

38 Hvad angår det andet led af den nationale rets spørgsmål fremgår det af nærværende doms præmis 33-37, at oplysningspligten efter forordningen står i rimeligt forhold til det almene formål, som forordningen tilstræber.

39 Den nationale rets spørgsmål må herefter besvares med, at gennemgangen af forordningen intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af den luxembourgske regering samt af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de police de Luxembourg ved kendelse af 2. april 1996, for ret:

Gennemgangen af Rådets forordning (EØF) nr. 3330/91 af 7. november 1991 om statistikker over udveksling af goder mellem medlemsstater har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Mancini Murray Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juni 1997.

R. Grass G.F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling