FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

fremsat den 3. maj 2007 [1]

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) forelagt Domstolen fem præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Rådets i mellemtiden ophævede forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter [2].

2. I hovedsagen er selskabet ZF — Zefeser — Importação de Produtos Alimentares L[da] (herefter »Z.F. Zefeser«) og de portugisiske skattemyndigheder uenige om spørgsmålet om lovligheden af en berigtiget toldafgørelse, som forpligter Z.F. Zefeser til efterfølgende at betale ikke opkrævede toldafgifter. Mens efteropkrævningen af importafgifter efter Z.F. Zefesers opfattelse hindres af, at den i forordningens artikel 2, stk. 1, indeholdte normale forældelsesfrist på tre år i mellemtiden er udløbet, har skattemyndighederne henvist til undtagelsesbestemmelsen i artikel 3, hvorefter denne frist ikke finder anvendelse, såfremt de kompetente myndigheder fastslår, at de på grund af en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning, ikke har været i stand til nøjagtigt at fastsætte den forskriftsmæssige import- eller eksportafgift for den pågældende vare. Forældelsesfristen på ti år i national ret finder derfor i stedet anvendelse.

3. Spørgsmålet er i denne forbindelse i det væsentlige, hvilken instans der har kompetence til med retsvirkning for fællesskabsretten at afgøre, om en bestemt adfærd fra en debitors side kan betragtes som »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning« som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1697/79. Denne kompetence har angiveligt de portugisiske toldmyndigheder, som har påberåbt sig ordlyden og opbygningen af de nævnte bestemmelser. Heroverfor har Z.F. Zefeser anført, at en sådan fortolkning ikke er forenelig med

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 197, s. 1.

principperne om retssikkerhed og uskyldsformodning, som forudsætter en retskraftig dom afsagt af en kriminalret.

En sådan efteropkrævning kan imidlertid ikke foretages efter et tidsrum af tre år at regne fra bogføringstidspunktet for det beløb, som oprindeligt blev opkrævet hos debitor, eller, hvis der ikke har fundet bogføring sted, fra det tidspunkt, hvor toldskylden for den pågældende vare er opstået.«

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. De bestemmelser, der fandt anvendelse før toldkodeksens ikrafttræden

4. Forældelsesfristerne vedrørende sagerne om efteropkrævning af importafgifter fulgte i perioden mellem den 1. juli 1980 og den 31. december 1993 af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1697/79, som havde følgende ordlyd:

»Såfremt de kompetente myndigheder konstaterer, at hele eller en del af den import- eller eksportafgift, der forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale disse afgifter, ikke er opkrævet hos debitor, kan disse foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb.

5. Artikel 3 i forordning nr. 1697/79 indeholdt en undtagelse fra denne normale forældelsesfrist på tre år:

»Den i artikel 2 omhandlede tidsfrist finder ikke anvendelse, såfremt de kompetente myndigheder fastslår, at de på grund af en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning, ikke har været i stand til nøjagtigt at fastsætte den forskriftsmæssige import- eller eksportafgift for den pågældende vare.

I så fald foretager de kompetente myndigheder efteropkrævningen efter de bestemmelser, der er gældende herfor i de respektive medlemsstater.«

2. Toldkodeksen

6. Forordning nr. 1697/79 er blevet ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks [3] (herefter »toldkodeksen«) [4], som trådte i kraft den 1. januar 1994, og hvis artikel 221, stk. 3, fra da af bestemmer følgende:

»Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Hvis det er på grund af en handling, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, at toldmyndighederne ikke har kunnet fastsætte det nøjagtige efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb, kan den nævnte underretning, for så vidt det er fastsat i gældende bestemmelser, imidlertid ske efter udløbet af den nævnte frist på tre år.«

B — *Nationale bestemmelser*

7. I henhold til artikel 34, stk. 1, i Código de Processo Tributário (lov om retsplejen i skatte- og afgiftssager), som ændret ved lovdekret nr. 154/91 af 23. april 1991, der fandt anvendelse på tidspunktet for de omstændigheder, der har givet anledning til hovedsagen, havde den portugisiske skatteforvaltning en frist på ti år til at foretage efteropkrævning af importafgifter, når toldskyldens størrelse ikke kunne fastsættes nøjagtigt på grund af en svigagtig adfærd.

III — De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8. I oktober 1993 lossede et skib fra Tyrkiet i den portugisiske havn Setúbal en bestemt mængde olie, som var bestemt for selskabet Z.F. Zefeser, mens resten af olielasten ombord over for toldmyndighederne blev angivet som transitvarer. Skibet fortsatte derefter mod Ceuta (Spanien), hvor den resterende olie skulle losses. Ifølge de spanske myndigheder anløb skibet imidlertid Ceuta uden den nævnte last.

9. På grundlag af disse oplysninger fremsendte toldmyndighederne i Setúbal den 9. april 1997, dvs. tre år efter de begivenhe-

3 — EFT L 302, s. 1.

4 — Jf. artikel 251, stk. 1, i forordning nr. 2913/92.

der, der havde givet anledning til toldskyldens opståen, en berigtiget toldafgørelse til Z.F. Zefeser. På grundlag af en politianmeldelse af 18. marts 1997 fra toldmyndighederne blev der også indledt efterforskning mod selskabets direktører for smugleri, forfalskning af dokumenter, svig og kriminel sammensværgelse.

10. Parallelt med straffesagen anfægtede Z.F. Zefeser toldafgørelsen ved den portugisiske domstol, der er kompetent på skatteområdet, og påberåbte sig bl.a. toldskyldens forældelse. Den kompetente portugisiske Tribunal Tributário de Primeira Instância frifandt skattemyndighederne med den begrundelse, at den relevante forældelsesfrist er ti og ikke tre år, da der var begået handlinger, som vil kunne undergives strafferetlig forfølgning.

11. Denne dom blev som led i en ankesag igen ophævet af Tribunal Central Administrativo den 12. oktober 2004. Retten begrundede sin afgørelse med, at forældelsesfristen på tre år fandt anvendelse, efter at Tribunal Judicial de Setúbals straffedom af 10. januar 2001, hvorved de sigtede var blevet frifundet på grund af manglende beviser, i mellemtiden var blevet stadfæstet og erklæret retskraftig af Supremo Tribunal de Justiça.

12. Det portugisiske Finansministerium indankede derpå Tribunal Central Administrativos forvaltningsafgørelse for Supremo Tribunal Administrativo.

13. Den forelæggende ret rejser det spørgsmål, om det er i overensstemmelse med fællesskabsretten at fravige den normale forældelsesfrist på tre år, når der kun foreligger indicier for en lovovertrædelse, for hvilken der blev indledt en strafferetlig efterforskning, som dog ikke mundede ud i en domfældelse. Der rejser sig navnlig det spørgsmål, om en vid fortolkning af forordningens artikel 3 kunne gøre indgreb i debitorernes rettigheder på en sådan måde, at forvaltningen derved kunne få mulighed for ved indgivelse af en politianmeldelse at udvide fristen for at iværksætte efteropkrævning af importafgifter uforholdsmæssigt.

14. Efter Supremo Tribunal Administrativos opfattelse er fortolkningen af den nævnte artikel 3 i forordning nr. 1697/79 omtvistet, og retten har derfor besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvad angår artikel 3 i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979: Er vurde-

ringen af »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, den vurdering, som toldmyndighederne anlægger, således at denne er tilstrækkelig, eller er det nødvendigt, at denne vurdering anlægges af den kompetente kriminalret?

2) Er det i dette andet tilfælde tilstrækkeligt med den tiltale, der rejses af den kompetente anklagemyndighed (i Portugals tilfælde Ministério Público), eller er det nødvendigt, at debitor dømmes i den pågældende straffesag?

3) Er resultatet i sidstnævnte tilfælde forskelligt, alt efter om retten frikender debitor under anvendelse af *in dubio pro reo*-princippet eller frikender ham, fordi det er bevist, at debitor ikke har begået den pågældende lovovertrædelse?

4) Hvis Ministério Público ikke rejser tiltale mod debitor, fordi den finder, at der ikke er indicier for en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning, hvilke konsekvenser har dette da? Vil en sådan beslutning være til hinder for, at der iværksættes en opkrævning af de afgifter, der ikke er modtaget?

5) Hvis Ministério Público eller selve kriminalretten henlægger straffesagen på grund af forældelse af den strafferetlige forfølgning. Indebærer en sådan beslutning, at den pågældende opkrævning af de afgifter, der ikke er modtaget, ikke kan iværksættes?«

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

15. Forelæggelseskendelsen af 11. januar 2006 blev registreret på Domstolens Justitskontor den 6. februar 2006.

16. Z.F. Zefeser, den portugisiske regering og Irland samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er anført i artikel 23 i statutten for Domstolen.

17. Under retsmødet den 1. marts 2007 blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for de parter, der havde indgivet skriftlige indlæg.

V — Parternes væsentligste argumenter

A — *Det første og det andet spørgsmål*

18. Såvel den portugisiske regering og Irland som Kommissionen har påberåbt sig bestemmelserne i forordningens artikel 2, hvorefter det alene påhviler de nationale toldmyndigheder at vurdere en adfærd som »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«. For dette taler foruden bestemmelsernes opbygning også ordlyden af forordningens artikel 3, som ikke kræver, at den pågældende dømmes. De har endvidere henvist til Meico-Fell-dommen [5], hvori Domstolen fastslog, at toldmyndighederne har kompetence til at foretage efteropkrævning af importafgifter.

19. Z.F. Zefeser har heroverfor anført, at en handling først kan betegnes som en lovovertrædelse, når den konstateres som sådan i en retskraftig dom. Først i så fald kan en efteropkrævning af afgifter vedrøre angivelige overtrædelser af strafferetten. På grundlag af principperne om retssikkerhed og uskyldsformodning kan toldmyndighedernes og anklagemyndighedens retlige vurdering ikke lægges til grund for efteropkrævningen.

5 — Dom af 27.11.1991, sag C-273/90, Sml. I, s. 5569.

B — *Det tredje spørgsmål*

20. Vedrørende de konsekvenser, der vil kunne drages i tilfælde af en frikendelse, har den portugisiske regering og Irland anført, at det afgørende alene er det forhold, at der er begået en handling, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, og ikke udfaldet af en straffesag.

21. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at fristen i forordningens artikel 3 ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag, da det i den tilgrundliggende straffesag mod direktørerne i Z.F. Zefeser ikke har været muligt at påvise en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning.

22. Z.F. Zefeser er enig i denne opfattelse og har ligeledes gjort gældende, at det er i strid med princippet om retsordenens enhed at acceptere to modstridende afgørelser, dvs. en frikendelse på det strafferetlige område og en domfældelse på toldområdet.

C — *Det fjerde og det femte spørgsmål*

23. Den portugisiske regering og Irland samt Kommissionen har henvist til deres svar på det første præjudicielle spørgsmål, hvorefter alene toldmyndighedernes afgørelse er afgørende. Derfor er en manglende strafferetlig forfølgning eller en henlæggelse af sagen ikke i strid med en efteropkrævning af importafgifter efter udløbet af den normale forældelsesfrist på tre år.

24. Z.F. Zefeser er af den opfattelse, at det fjerde præjudicielle spørgsmål ikke er nødvendigt for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, da der er indledt efterforskning i den foreliggende sag. Med hensyn til det femte spørgsmål har selskabet foreslået, at det i lyset af princippet om uskyldsformodning besvares således, at henlæggelsen af en strafferetlig forfølgning er til hinder for en efteropkrævning af importafgifter.

VI — Retlig vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

25. Artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i forordning nr. 1697/79 og toldkodeksens artikel 221, stk. 3 og 4, er fællesskabsbestemmelser, som fastsætter frister, inden for hvilke de kompetente myndigheder må foretage en efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb hos debitor. De udgør derfor ikke blot processuelle regler, men indeholder materielretlige forældelsesfrister, til hvis udløb Fællesskabets toldbestemmelser knytter materielretlige følger, nemlig toldskyldens ophør [6].

26. Det bemærkes generelt, at ifølge fast retspraksis antages processuelle regler almindeligvis at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, til forskel fra materielretlige regler, der normalt fortolkes således, at de ikke omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen [7]. Med hensyn til spørgsmålet om, efter hvilke regler efteropkrævningen foretages, er det afgørende, hvornår toldangivelsen er blevet antaget. Er der således tale om en angivelse, der er antaget inden den 1. januar 1994, er efteropkrævningen regu-

6 — Domstolens dom af 23.2.2006, sag C-201/04, Molenbergnatie, Sml. I, s. 2049, præmis 39-41.

7 — Domstolens dom af 6.7.1993, forenede sager C-121/91 og C-122/91, CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 22, af 7.9.1999, sag C-61/98, De Haan, Sml. I, s. 5003, præmis 13, og af 14.11.2002, sag C-251/00, Ilumitrónica, Sml. I, s. 10433, præmis 29, samt Molenbergnatie-dommen, præmis 31.

leret i artikel 2 i forordning nr. 1697/79 [8]. Det er tilfældet i denne sag, da den nævnte forordning stadig var i kraft på tidspunktet for de sagsrelevante forhold, dvs. da den oprindelige indførsel af olien i havnen i Setúbal fandt sted i oktober 1993, og den resterende skibslast over for de portugisiske toldmyndigheder blev angivet som transitvarer.

27. I relation til hovedsagen bør man derfor henholde sig dels til de materielretlige regler ifølge den ordning, der var gældende, inden toldkodeksen fandt anvendelse, dels til de processuelle regler i toldkodeksen.

B — *Gennemgang af de præjudicielle spørgsmål*

1. Det første præjudicielle spørgsmål

28. Den forelæggende nationale ret giver med sin anmodning om præjudiciel afgørelse anledning til at undersøge spørgsmål, som vedrører væsentlige aspekter af de nationale processuelle og statsorganisatoriske regler. Der er i den henseende først og fremmest tale om spørgsmålet om retsvirkningerne af afgørelser truffet af nationale strafforfølgende myndigheder for Fællesskabets toldbestemmelser, et retligt område, som i dag, efter gennemførelsen af Fællesskabets toldunion, i overvejende grad hører under dettes enekompetence vedrørende lovgivning [9], men som i forbindelse med medlemsstaternes såkaldte direkte forvaltning af fællesskabsretten i første række anvendes af de nationale myndigheder [10].

a) Formaliteten

29. Det er indledningsvis nødvendigt at bemærke, at der inden for rammerne af en præjudiciel anmodning efter artikel 234 EF udelukkende kan behandles spørgsmål, der forelægges af den nationale ret om gyldigheden eller fortolkningen af fællesskabsret. Derimod kan Domstolen ikke tage stilling

8 — H. Hampel, »Die Nacherhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben nach dem Zollkodex«, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, nr. 3 (2000), s. 110. P. Scheuer, »Die Verjährung im gemeinschaftlichen Versandverfahren«, *Recht der internationalen Wirtschaft*, nr. 12 (1994), s. 1038, henviser til, at hverken toldkodeksen eller Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen indeholder bestemmelser om tilbagevirkende kraft. »Gamle« tilfælde skal derfor løses efter grundsætningen *tempus regit actum*, dvs. at vurderingen af retsvirkningerne af en situation retter sig efter den retsregel, der fandt anvendelse på tidspunktet for de omhandlede forhold.

9 — J. Sack, i M. Dauses (udg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, C. II., punkt 13.

10 — R. Streinz, *Europarecht*, 5. oplag, Heidelberg, 2001, punkt 479; S. Galera Rodrigo, *Derecho aduanero español y comunitario*, Madrid, 1995, s. 167-175; R. Stettner, i M. Dauses (fodnote 9), B III., punkt 11; R. Voß, Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 135 EGV, punkt 4 (supplement januar 2004); H.-J. Schütz/T. Bruha/D. König, *Casebook Europarecht*, München, 2004, s. 294.

til spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af nationale bestemmelser [11].

30. Den omtvistede forordning nr. 1697/79 er uden tvivl omfattet af Domstolens fortolkningskompetence. Fællesskabsretten omfatter nemlig i henhold til artikel 234, stk. 1, litra b), EF retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, herunder også den samlede sekundære fællesskabsret, der kan henføres til institutionerne. Derimod rejser det ubestemte retlige begreb, der er indeholdt i artikel 3 i forordning nr. 1697/79, dvs. »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, det spørgsmål, om det overhovedet kan fortolkes af Domstolen eller på grund af sin systematiske sammenhæng med den materielle eller processuelle strafferet snarere er omfattet af nationale instansers fortolkningskompetence.

31. I Meico-Fell-dommen [12] fastslog Domstolen, at der ved begrebet »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, kun forstås handlinger, der i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvis kompetente myndigheder foretager efterkrævning, anses for strafbare handlinger efter den nationale strafferet [13]. Dermed fulgte Domstolen i det væsentlige generaladvokat Van Gervens vurdering, hvorefter den pågældende klausul indeholdt en implicit henvisning [14] til national ret. I sit forslag til afgørelse i denne sag anførte generaladvokaten nemlig, at begrebet »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, skal fastlægges på grundlag af den relevante nationale ret. Han understregede i den forbindelse, at dette imidlertid skal ske under anvendelse af ensartede fortolkningskriterier, der fastlægges af Domstolen [15].

32. Ifølge Domstolens faste praksis skal ordlyden af en fællesskabsretlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt undergives en selvstændig fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning. Selv om der ikke er nogen udtrykkelig henvisning, kan anvendelsen af fællesskabsretten i givet fald indebære en henvisning til medlemsstaternes ret, såfremt Fællesskabets retsinstanser ikke i fællesskabsretten eller almindelige fællesskabsretlige

11 — Dette fremgår af dens opgave i henhold til artikel 220, stk. 1, EF med hensyn til inden for rammerne af dens kompetence at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af EF-traktaten, jf. dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141, og af 12.7.1984, sag 107/83, Klopp, Sml. s. 2971, præmis 14.

12 — Nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 13.

13 — Samme dom, præmis 12.

14 — F. Fabian, »Erstattung, Erlass und Ausfuhrabgaben der Europäischen Gemeinschaft«, *Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, bind 91, s. 130, ser i dette begreb ligeledes en stiltiende henvisning til national ret med det resultat, at national ret får en fortolkningsvirkning inden for fællesskabsretten.

15 — Generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse af 26.9.1991, Meico-Fell-sagen, dom nævnt ovenfor i fodnote 5, punkt 5.

principper kan finde elementer, der gør det muligt for dem at fastlægge bestemmelsens indhold og rækkevidde ved en selvstændig fortolkning [16].

33. Henvisninger af denne art er navnlig uomgængelige, når Fællesskabet på grund af en ikke udøvet [17] eller endog manglende lovgivningskompetence på et specifikt område ikke har fastlagt en ensartet terminologi for fællesskabsretten. De er således en følge af fællesskabsrettens principper om tildelte beføjelser og subsidiaritet i henhold til artikel 5 EF [18]. I overensstemmelse hermed fastslog Domstolen i den allerede nævnte Meico-Fell-dom på baggrund af risikoen for, at begrebet »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, på grund af indholdet i strafferetsbestemmelserne i medlemsstaterne kunne føre til forskellige resultater, at den strafferetlige kvalifikation af en bestemt handling på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin ikke var harmoniseret og derfor henhørte under national ret [19].

34. For behandlingen af den foreliggende sag synes generaladvokat Van Gervens andet udsagn, hvorefter nationale instanser ved fortolkningen af national ret er bundet af Domstolens retningslinjer [20], imidlertid at være af større relevans.

35. Jeg forstår dette udsagn således, at den omstændighed, at en bestemmelse i fælles-

16 — Rettens dom af 18.12.1992, sag T-43/90, Díaz García mod Parlamentet, Sml. II, s. 2619, præmis 36. I denne dom fastslog Retten i præmis 37 med hensyn til begrebet »forsørgerpligt« i artikel 2, stk. 4, i tjenestemandsvedtægtens bilag VII, at hverken fællesskabsretten eller vedtægten giver Fællesskabets retsinstanser retningslinjer, efter hvilke de ved en selvstændig fortolkning kan fastslå indholdet og rækkevidden af en forsørgerpligt efter lovgivningen, der gør det muligt at tilkende en tjenestemand børnetilskuddet i henhold til artikel 2, stk. 4, i vedtægtens bilag VII. Derfor skulle det klarlægges, hvilken national retsorden sagsøgeren var undergivet, og undersøges, om denne retsorden pålagde ham en forsørgerpligt efter lovgivningen i vedtægtens forstand over for hans samleverskes børn.

17 — F. Fabian (fodnote 14), anfører med hensyn til bestemmelserne om tilbagebetaling/eftergivelse og om efteropkrævning, at selv om Fællesskabet har reguleret dette område ensartet ved hjælp af forordninger, har medlemsstaternes forskellige nationale lovgivninger alligevel indvirkning på delområder af Fællesskabets bestemmelser om tilbagebetaling/eftergivelse og om efteropkrævning. I den forbindelse skal der sondres mellem to virkninger af den nationale ret inden for regulerede områder: For det første kan den nationale ret have virkning gennem en konkret henvisning, for det andet kan den nationale ret have en supplerende virkning gennem en generel henvisning. Begge virkninger kan også foreligge samtidigt, som det er tilfældet med hensyn til bestemmelserne om tilbagebetaling/eftergivelse og om efteropkrævning. Som eksempel anvender forfatteren artikel 3 i forordning nr. 1697/79 og den efterfølgende bestemmelse, dvs. toldkodeksens artikel 221, stk. 3, andet punktum. L. Gellert, »Anwendbarkeit der nationalen Abgabenordnung auch nach In-Kraft-Treten des Zollkodexes«, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 80. årgang (2004), nr. 6, s. 187, er af den opfattelse, at toldkodeksen giver den, der anvender retsreglerne, mulighed for fortsat at anvende bestemmelserne i afgiftsloven i forbindelse med forskellige retsspørgsmål. Denne mulighed fremkommer for det første gennem en direkte henvisning i toldkodeksbestemmelserne til national ret, for det andet gennem den beføjelse, der er overdraget til toldmyndighederne til selv at regulere visse enkeltheder, og endelig gennem udøvelse af administrativt skøn i de tilfælde, hvor toldkodeksen foreskriver en skønsmæssig afgørelse fra toldmyndighedernes side. En anden mulighed for at anvende afgiftslovgivningen findes i de tilfælde, hvor toldkodeksen anvender ubestemte retlige begreber, hvis indhold ikke fremgår af toldkodeksen selv.

18 — P. Witte/H.-M. Wolffgang, *Lehrbuch des europäischen Zollrechts*, 4. oplag, Herne/Berlin, 2003, s. 35, henviser til, at Rådet og Kommissionen er udøvende myndigheder, som kun må handle inden for rammerne af snævre bemyndigelser i henhold til traktaten og ikke har samme vide skønsbeføjelse som den nationale lovgiver.

19 — Meico-Fell-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 12.

20 — Forslag til afgørelse i Meico-Fell-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 5.

skabsretten henviser til national ret, ikke kan medføre, at den nationale ret overhovedet ikke er undergivet fællesskabsretten. Jeg mener derimod, at den nationale ret skal holde sig inden for de rammer, som fællesskabsretten sætter for den gennem den implicitte henvisning. Dette må efter min opfattelse i særlig grad gælde, når der som i den foreliggende sag ikke er tale om et spørgsmål om den materielle strafferet, men udelukkende om den processuelle betydning af begrebet »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«. Dette begreb vedrører nemlig retsvirkningerne af afgørelser, truffet af anklagemyndigheder eller domstole i forbindelse med straffesager, for de nationale myndigheders praktiske gennemførelse af efteropkrævningen.

36. I modsætning til i Meico-Fell-sagen er det i denne sag ikke Fællesskabets manglende straffebeføjelse *(ius puniendi)* [21], men derimod medlemsstaternes organisations- og forvaltningsbeføjelse ved gennemførelsen af fællesskabsretten, der er til hinder for Domstolens fortolkning af dette begreb. Herved forstår man medlemsstaternes beføjelse til, da der ikke findes generelle processuelle regler i Fællesskabet, at udpege de forvaltningsorganer [22] og retsinstanser [23], som har kompetence til at anvende fællesskabsretten på nationalt plan. Denne forvaltningsbeføjelse fritager imidlertid ikke medlemsstaterne for forpligtelsen til at opfylde visse betingelser, som fællesskabsretten pålægger dem, frem for alt kravet om effektivitet i form af størst mulig effektiv virkning af fællesskabsretten ved gennemførelsen heraf [24].

21 — Som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer anfører i sit forslag til afgørelse af 26.5.2005 i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2005 I, s. 7879, punkt 27 f., er der udbredt enighed om, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen implicit eller eksplicit generel beføjelse til at foreskrive strafferetlige sanktioner. Han henviser i den henseende til dom af 11.11.1981, sag 203/80, Casati, Sml. s. 2595, præmis 27, hvori det hedder, at straffebeføjelserne i princippet hører under medlemsstaternes kompetence. Domstolen fastslog også i sin dom af 16.6.1998, sag C-226/97, Lemmens, Sml. I, s. 3711, præmis 19, og af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 17, at straffelovgivningen og reglerne om behandling af straffesager principielt henhører under medlemsstaternes kompetence. På den anden side er det anerkendt, at Fællesskabet i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastlagt i artikel 10 EF kan tvinge medlemsstaterne til strafferetligt at forfølge adfærd, hvorved Fællesskabets retsorden tilsidesættes. Jf. med hensyn til udviklingen i retspraksis vedrørende medlemsstaternes forpligtelse til at forfølge tilsidesættelser af fællesskabsretten dom af 2.2.1977, sag 50/76, Amsterdam Bulb, Sml. s. 137, af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, og af 8.7.1999, sag C-186/98, Nunes og de Matos, Sml. I, s. 4883, præmis 14.

22 — R. Voß (fodnote 10), Art. 135 EGV, punkt 4 og 9; W. Kahl, *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. oplag (1999), Art. 10, s. 377, punkt 24, taler om »princippet om anvendelse af nationale procedure- og retsplejeregler«, hvorefter gennemførelsen af fællesskabsretten retter sig efter national ret, navnlig de nationale administrative procedure- og organisationsregler, såfremt fællesskabsretten ikke indeholder nogen bestemmelser herom.

23 — K. Lenaerts/D. Arts/I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2. oplag, London, 2006, s. 83, punkt 3-001, henviser til, at fællesskabsretten hovedsageligt anvendes af de nationale domstole. Da Fællesskabet ikke råder over egne processuelle regler, påhviler det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastlægge de kompetente domstole og de processuelle regler for gennemførelsen af de individuelle rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne. Jf. domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 13, af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 29, af 11.9.2003, sag C-13/01, Safalero, Sml. I, s. 8679, præmis 49, og af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 39.

24 — I henhold til princippet om medlemsstaternes processuelle autonomi henhører de processuelle regler under hver medlemsstats interne retsorden. Disse regler må dog ikke være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning bl.a. Peterbroeck-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 12, dom af 16.5.2000, sag C-78/98, Preston m.fl., Sml. I, s. 3201, præmis 31, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 65 og 67, samt Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 43).

37. En ensartet anvendelse af toldbestemmelserne er ikke kun nødvendig på baggrund af toldunionens store integrationspolitiske og økonomiske betydning for Fællesskabet [25], men er også af betydning af hensyn til overholdelsen af retsstatsprincipperne i forholdet mellem myndighederne og borgeren. Regler om retstab og forældelsesfrister gælder nemlig af hensyn til retssikkerheden og er bestemt til at beskytte både debitor og myndighederne [26]. I betragtning af disse vægtige aspekter og med henblik på at sikre den ensartede anvendelse af fællesskabsretten og ligebehandlingen af debitorerne, som er et af formålene med forordning nr. 1697/79 (punkt 4 ovenfor), skal medlemsstaternes processuelle autonomi efter min opfattelse trænges i baggrunden for at finde en ensartet ordning for Fællesskabets toldbestemmelser [27].

38. Supremo Tribunal Administrativo har derfor med hensyn til den processuelle betydning af det ubestemte retlige begreb »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, forelagt et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, hvis besvarelse falder ind under Domstolens kompetence inden for rammerne af en præjudiciel anmodning i henhold til artikel 234, stk. 1, litra b), EF.

b) Fortolkning af forordningen

i) Fortolkning af ordlyden

39. Som Domstolen flere gange har fastslået, kræver nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsforordningerne, at fortolkningen og anvendelsen af den pågæl-

25 — Selv om formålene med Fællesskabet fra begyndelsen gik videre end blot oprettelsen af en toldunion mellem medlemsstaterne, fremgår dens store betydning dog af, at den altid nævnes i første række blandt politikkerne. Den er omdrejningspunktet for næsten alle andre målsætninger og politikker. Heller ikke efter oprettelsen af Den Europæiske Union og det indre marked er der ændret ved dette forhold, selv om toldunionen nu er integreret i det indre marked og handelspolitikken, hvilket kan anses for et tegn på integrationsfremskridt. Uden toldunion er hverken en fælles transport- eller landbrugspolitik mulig. Uden toldunion kan der heller ikke være nogen fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser. De frie varebevægelser fremtvinger de frie kapitalbevægelser, i det mindste for så vidt der skal betales for leveringen af varer. En uensartet anvendelse af toldbestemmelserne medfører en ændring af handelsstrømmene og skader dermed Fællesskabets finansielle interesser, især da told og afgifter med tilsvarende virkning ikke længere modtages på nationalt plan, men overføres til Fællesskabet til finansiering af dets opgaver (jf. J. Sack (fodnote 9), punkt 6-8).

26 — Jf. dom af 15.9.1998, sag C-260/96, Spac, Sml. I, s. 4997, præmis 19, af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 28, og af 17.7.1997, sag C-90/94, Haahr Petroleum, Sml. I, s. 4085, præmis 48.

27 — J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, bind II, 1. oplag, Baden-Baden, 1988, s. 1058 f., henviser med rette til, at det netop var et af fællesskabslovgiverens mål ved udstedelsen af forordning nr. 1697/79 at fastsætte ensartede processuelle regler i stedet for den nationale forvaltningsret for at imødegå risikoen for en divergerende administrativ praksis.

dende bestemmelse sker i lyset af udgaverne af de andre sprog [28]. Udgangspunktet for fortolkningen må derfor være den måde, hvorpå det omtvistede begreb gengives på de forskellige sprog. I den forbindelse er det påfaldende, at det af nogle udgaver, navnlig den tyske og den nederlandske, hvor der tales om »Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind« og »een strafrechtelijk vervolgbare handeling«, ikke entydigt fremgår, om en kriminalret i det enkelte tilfælde overhovedet skal behandle et strafferetligt relevant forhold, eller om det er tilstrækkeligt, at det rent abstrakt er muligt at straffe den pågældende handling i henhold til den materielle strafferet.

40. Derimod henvises der i den portugisiske, den franske, den spanske, den engelske og den italienske udgave (»um acto passível de procedimento judicial repressivo«, »un acte passible de poursuites judiciaires répressives«, »un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo«, »an act that could give rise to criminal court proceedings«, »un atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva«) entydigt til den retlige procedure i straffesager og endog til muligheden for at pålægge strafferetlige sanktioner; dette gør det nærliggende at formode, at der først kan antages at foreligge en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning, når der er rejst tiltale ved en kriminalret, og der er sket domfældelse efter domsforhandling ved retten. Med hensyn til det mere præcise indhold af disse sprogudgaver må det antages, at en sådan fortolkning snarere imødekommer fællesskabslovgivers ønske.

41. Den påfaldende brede formulering, som fællesskabslovgiveren har fundet til at afgrænse den strafbare adfærd, er ikke til hinder for denne fortolkning. Den taler efter min opfattelse derimod for, at strafbarheden i det enkelte tilfælde skal fastslås i henhold til de materielle og processuelle bestemmelser i den nationale strafferet. Den skal betragtes på baggrund af fællesskabsrettens daværende udviklingstrin og den daværende konsensus med hensyn til Fællesskabets manglende straffebeføjelser.

ii) Systematisk og teleologisk fortolkning

42. Den portugisiske regering og Irland samt Kommissionen har udledt af de nationale toldmyndigheders generelle kompetence — i forbindelse med efteropkrævningen af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor, i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1697/79 — at toldmyndighederne har beføjelse til med

28 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, Van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org.ref.: Rec. s. 445, af 12.7.1979, sag 9/79, Koschniske, Sml. s. 2717, præmis 6, og af 27.3.1990, sag C-372/88, Cricket St. Thomas, Sml. I, s. 1345, præmis 19. Domstolen fastslog i disse domme, at nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsforordningerne udelukker, at en bestemmelses ordlyd betragtes isoleret, og kræver i tvivlstilfælde, at fortolkningen og anvendelsen sker i lyset af udgaverne af de andre sprog.

virkning for fællesskabsretten at kunne fastslå, om der foreligger »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«.

43. Heroverfor kan det anføres, at såfremt toldmyndighederne ubestridt har kompetence til at foretage efteropkrævning af det manglende afgiftsbeløb i henhold til de relevante bestemmelser, kan der på grundlag af denne beføjelse alene ikke drages nogen konklusioner med hensyn til en eventuel fællesskabsretligt begrundet implicit kompetence for toldmyndighederne til at vurdere en handling som strafbar.

44. Af formålet med og indholdet af forordning nr. 1697/79 fremgår det derimod, at artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, er begrænset til at give bemyndigelse til at foretage efteropkrævningen. Denne fællesskabsbestemmelse angiver nemlig, i hvilke tilfælde der kan efteropkræves toldafgifter hos debitor, såfremt de kompetente toldmyndigheder konstaterer, at den oprindelige opkrævning var ukorrekt eller ufuldstændig [29]. Begge bestemmelser henviser ganske vist til, at de kompetente myndigheder har kompetence til at konstatere, om betingelserne for en efteropkrævning foreligger, men det kan ikke udledes heraf, på hvilket grundlag de kompetente myndigheder skal foretage denne konstatering.

45. Principielt er toldmyndighedernes kompetence i forbindelse med undersøgelsen af de faktiske omstændigheder, hvilket er normen i nogle medlemsstater [30], begrundet i både tilknytningen til toldproceduren og den erfaring og specifikke fagviden, som de normalt besidder. Denne efterforsknings-

29 — Principielt er toldmyndighederne forpligtet til at foretage efteropkrævning, medmindre bestemmelsen i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1697/79 om, at der ikke kan foretages efteropkrævning, eller muligheden i artikel 5, stk. 2, for at undlade at foretage efteropkrævning finder anvendelse.

30 — C. Berr/H. Trémeau, *Le droit douanier communautaire et national*, 7. oplag, Paris, 2006, henviser til, at selv om konstateringen af lovovertrædelser efter fransk ret principielt henhører under *police judiciaire*-embedsmændenes kompetence, råder toldembedsmændene imidlertid af historiske grunde over vidtgående efterforskningskompetencer på toldområdet (s. 509). Disse kan bl.a. foretage efterforskninger på vegne og under tilsyn af anklagemyndigheden eller forundersøgelsesdommeren. For at koordinere samarbejdet mellem de strafforfølgende myndigheder og toldmyndighederne oprettedes den 5.12.2002 ved bekendtgørelse den såkaldte *service national de douane judiciaire*, som er undergivet *directeur général des douanes et droits indirects*. Denne myndigheds opgave består i at foretage efterforskninger og indsamle beviser ved bekæmpelsen af overtrædelser af told- og afgiftsretten, varemærkeforfalskning og piratkopiering samt dermed forbundne lovovertrædelser (s. 510 f.). P. Scheurmann-Kettner, *Abgabenordnung* (udgivet af Karl Koch, Rolf-Detlef Scholtz), 5. oplag, Köln/Berlin/Bonn/München, 1996, henviser til tysk ret, hvorefter skattemyndighederne (Finanzamt, Hauptzollamt, Bundesamt für Finanzen og Familienkasse) har lignende efterforskningskompetencer som anklagemyndigheden ved afsløringen af skattemæssige ulovligheder (§ 397, punkt 3-15). Der er vægtige grunde, der taler for denne begrænsning af anklagemyndighedens efterforskningsmonopol. Efterforskningen af overtrædelser af skattelovgivningen kan ikke adskilles fra undersøgelserne af beskatningsgrundlagene, skattemyndighedernes opgaver som led i beskatningsproceduren og udøvelsen af kontrol i forbindelse med told- og punktafgifter. Tegn på skattemæssige ulovligheder opdages for det meste som led beskatningsproceduren, navnlig i forbindelse med kontrolbesøg. Ved at skattemyndighederne også foretager de skattestrafferetlige efterforskninger, undgås dobbelte administrative byrder samt en unødvendig forsinkelse af proceduren, og skattemyndighedernes særlige sagkundskab udnyttes (§ 386, punkt 3).

kompetence må dog ikke sidestilles med den strafferetlige vurdering af en handling [31], som i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningstraditioner principielt er forbeholdt strafferetsplejen [32]. En modsat fortolkning ville indebære, at told- og skattemyndighederne som en del af den udøvende statsmagt fik en kvasiretlig stilling, som hverken finder støtte i medlemsstaternes forfatningstraditioner eller i fællesskabsretten.

46. Det følger således f.eks. af artikel 135 EF samt af en sammenholdelse af denne bestemmelse i den primære fællesskabsret og bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, at toldområdet og retsplejeregler efter fællesskabslovgiverens ønske fortsat skal være selvstændige områder, hvor der udøves offentlig myndighed [33]. Artikel 135, første punktum, EF giver Rådet bemyndigelse til at træffe foranstaltninger til styrkelse af toldsamarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem disse og Kommissionen, hvorved det præciseres i andet punktum, at disse foranstaltninger ikke berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler [34]. Den principielle adskillelse mellem toldområdet og retsplejeregler, som er fastsat i fællesskabsretten, er efter min opfattelse et holdepunkt for, at toldmyndighedernes overvejelser med hensyn til strafbarheden af en handling ikke kan erstatte en retlig vurdering [35].

31 — P. Faucherand, »La lutte contre la fraude douanière: un impératif pour l'Union européenne«, *Revue du marché unique européen*, nr. 1 (1995), henviser med rette til afgrænsningen af kompetencerne mellem toldefterforskningsinstanser og retsinstanser. Disse efterforskningsinstansers opgave inden for bekæmpelse af svig består i at forelægge retsinstanserne de beviser, der skal overbevise dem om, at der foreligger en lovovertrædelse (s. 78). En straffesag indledes normalt på et fremskredent stadium af efterforskningerne (s. 81); C. Berr/H. Trémeau, a.st. (fodnote 30), henviser til det grundlæggende princip om kriminalrettens overbevisning i fransk ret (s. 541). I henhold hertil påhviler ansvaret for den retlige vurdering af de beviser og omstændigheder, der er forelagt kriminalretten, alene denne (s. 547). Ifølge P. Scheurmann-Kettner (fodnote 30), § 399, punkt 3 f., er retsstillingen ikke anderledes efter tysk ret. Skattemyndighederne er forpligtet til inden for deres kompetence at gribe ind over for alle lovovertrædelser, der kan undergives forfølgning, såfremt der foreligger tilstrækkelige faktiske omstændigheder. Giver efterforskningerne tilstrækkelig anledning til indledning af offentlig retsforfølgning, indgiver skattemyndighederne en anmodning om strafforlæg, hvis straffesagen synes egnet hertil, i modsat fald forelægger de sagen for anklagemyndigheden. Jf. med hensyn til den foreskrevne gennemførelse af retssager inden for skattestrafferetten i Tyskland og Frankrig endvidere H. Bremer, *Das deutsche und französische Steuerstrafrecht und Verfahrensrecht im Vergleich*, Baden-Baden, 2003, s. 210 og 227. P. Witte, *Zollkodex*, 3. oplag, München, 2002, Art. 221, punkt 8, henviser til en lignende kompetencefordeling i østrigsk ret, da kun økonomiske forbrydelser, der kun kan retsforfølges ved en domstol, betragtes som strafbare handlinger.

32 — P. Sánchez, »Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union (Lisbon, 18th to the 21st May, 1994)«, *Boletim de documentação e direito comparado*, nr. 59/60, årgang 1994, s. 453, henviser med hensyn til den spanske retsorden til, at undersøgelsesbeføjelser ikke må forveksles med domstolsfunktioner, da sidstnævnte i henhold til artikel 117, stk. 3, i den spanske forfatning er forbeholdt domstolene.

33 — Gennem beslutningerne fra Amsterdam blev bestemmelserne om samarbejdet om retlige og indre anliggender i henhold til Maastricht-traktaten (såkaldt tredje søjle) delvis overført fra mellemstatsligt samarbejde til det fællesskabsretlige område. Artikel 135 EF om toldsamarbejde er i et selvstændigt afsnit blevet indføjet under Fællesskabets beføjelser. Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager hører derimod fortsat under det mellemstatslige samarbejdsområde. Dette samarbejde omfatter i henhold til artikel 29, andet afsnit, EU samt artikel 30, stk. 1, litra a), EU også toldmyndighederne, for så vidt de beskæftiger sig med forfølgning af overtrædelser (jf. R. Voß (fodnote 10), Art. 135 EGV, punkt 2 f.).

34 — P. Faucherand (fodnote 31), s. 87, understreger den kendsgerning, at det ved planlægningen af foranstaltninger på fællesskabsplan med henblik på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder inden for bekæmpelse af smugleri blev sikret, at anklagemyndighedernes og kriminalretternes aktiviteter ikke blev påvirket.

35 — Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer henviser i sit forslag til afgørelse i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 21, punkt 78, til, at der ved »retsplejeregler« som omhandlet i artikel 135 EF skal forstås den kompetence til at anvende strafferetten, som utvivlsomt er tillagt de strafferetlige domstole.

47. Generaladvokat Van Gerven tager åbenbart udgangspunkt i lignende betragtninger, når han i sit forslag til afgørelse i Meico-Fell-sagen indledningsvis udtrykkeligt anfører, at det tilkommer den nationale domstol på grundlag af den relevante nationale ret at afgøre, om der er tale om »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning« [36]. Disse bemærkninger suppleres efterfølgende af den konstatering, at det omtvistede retlige begreb nødvendigvis vedrører handlinger, for hvilke der kan pålægges en sanktion, som kun kan pålægges af en ret [37].

48. Det kan derfor konkluderes på grundlag af en systematisk og teleologisk fortolkning, at henvisningen i artikel 3 i forordning nr. 1697/79 ikke alene er ment som anvendelse af medlemsstaternes materielle, men også processuelle strafferet.

iii) Fortolkning i lyset af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabet

49. Denne konklusion bekræftes af en fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 1697/79 i lyset af de processuelle rettigheder i Fællesskabet, frem for alt retten til en retfærdig rettergang.

50. Efter fast retspraksis hører grundrettighederne til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte [38]. Med henblik herpå tager Domstolen udgangspunkt i medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner samt i, hvad der fremgår af de folkeretlige traktater til beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har medvirket i eller tilsluttet sig. Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMK«), der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, tillægges i denne henseende særlig betydning [39].

51. Denne retspraksis er som led i den videre udvikling i den europæiske integrationsproces blevet forankret i artikel 6, stk. 2, EU, der har følgende ordlyd: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved [EMK], og således som de følger af medlemsstaternes

36 — Generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse i Meico-Fell-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 5.

37 — Samme sag, punkt 8, selv om den pågældende nationale ret, som præciseret af generaladvokat Van Gerven, ikke nødvendigvis skal være en kriminalret.

38 — Jf. udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33, samt dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org. ref.: Rec. s. 419, præmis 7, af 12.7.1957, forenede sager 7/56 og 3/57-7/57, Algera m.fl. mod Den Fælles Forsamling for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 45, org.ref.: Rec. s. 81, og af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 14.

39 — Jf. f.eks. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 15, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og af 28.3.2000, sag C-7/98, Krombach, Sml. I, s. 1935, præmis 25.

fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.«

52. Domstolen har i den henseende flere gange anført, at de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder også er bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og at det følgelig påhviler medlemsstaterne i videst muligt omfang at anvende disse bestemmelser, således at de nævnte principper ikke tilsidesættes [40]. Heraf kan det konkluderes, at medlemsstaterne på samme måde som fællesskabsinstitutionerne umiddelbart er bundet af grundrettighederne inden for fællesskabsretten, når og i det omfang de handler inden for traktaternes anvendelsesområde [41]. Denne betingelse er uden tvivl opfyldt, når de, som i den foreliggende sag, er ansvarlige for den administrative gennemførelse af toldbestemmelserne.

53. Domstolen har endvidere fastslået, at den, når en national retsforskrift falder inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse skal give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om retsforskriften er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte [42].

— Ret til en retfærdig rettergang

54. For besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål er først og fremmest ordlyden

40 — Dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 37, af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16, af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 17, af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, og af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 8.

41 — J.C., Moitinho de Almeida, »Protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TJCE«, *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial* (udgivet af Gil Carlos Rodríguez Iglesias/Diego Liñan Nogueras), Madrid, 1993, s. 113; F. Brosius-Gersdorf, *Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte — Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Fortentwicklung*, Berlin 2005, s. 17-20; T. Jürgensen/I. Schlünder, »EG-Grundrechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten«, *Archiv des öffentlichen Rechts*, nr. 2 (1996), s. 208 ff.; H.-J. Schütz/T. Bruha/D. König (fodnote 10), s. 70, 294 og 883, er af den opfattelse, at medlemsstaterne er bundet af grundrettighederne inden for fællesskabsretten, når og i det omfang de handler »inden for traktaternes anvendelsesområde«. Dette gælder ubestridt for gennemførelsen af fællesskabsretten, da medlemsstaterne, hos hvem gennemførelseskompetencen normalt ligger, i funktionel henseende handler som »fællesskabsmyndigheder«; ifølge A. Herrero de la Fuente, *La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea — Una perspectiva pluridisciplinar*, Zamora 2003, s. 229, 230 og 235, kan de grundlæggende rettigheder i Fællesskabet gøres gældende over for både fællesskabsorganerne og de nationale organer, når disse anvender fællesskabsbestemmelser.

42 — Bostock-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 40, præmis 16, og ERT-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 40, præmis 42.

af EMK's artikel 6, stk. 1, relevant, hvorefter enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Denne grundrettighed er udformet på lignende måde i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [43], hvorefter enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Domstolen har på grundlag af disse grundrettigheder udtrykkeligt udviklet et almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorefter enhver har ret til en retfærdig rettergang [44], og som ligeledes finder anvendelse inden for strafferetten [45].

55. Alle medlemsstater i Den Europæiske Union har et kompleks domstolssystem med en lang række domstole med nøje afgrænsede beføjelser og sagsområder. De forskellige domstolssystemer inden for Den Europæiske Union afspejler medlemsstaternes forskelligartede retstraditioner. De fleste retsordener i medlemsstaterne fastsætter imidlertid foruden en retsinstans i civile og administrative sager også en strafferetlig instans, som er kendetegnet ved en særlig procedure til efterforskning og domfældelse

43 — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7.12.2000 (EFT C 364, s. 1). Chartret om grundlæggende rettigheder er ikke indføjet i traktaten, og artikel 6, stk. 2, EU henviser heller ikke til det. Det er i første række en politisk erklæring, som bl.a. Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet føler sig bundet af. Man kan naturligvis ikke se bort fra, at forfatterne til chartret har udtrykt et klart ønske om ikke at tillægge det bindende retsvirkning, men jeg er enig i generaladvokat Légers opfattelse, at det ville være forkert at frakende det enhver betydning (jf. generaladvokat Légers forslag til afgørelse af 10.7.2001 i sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. 2001 I, s. 9565, punkt 73-86). Det skal derimod betragtes om en konkretisering af de fælles europæiske værdier. Det er således nærliggende at tage det i betragtning ved fortolkningen af fællesskabsretten (jf. f.eks. henvisningen til chartret om grundlæggende rettigheder i generaladvokat Albers forslag til afgørelse af 1.2.2001 i sag C-340/99, TNT Traco, Sml. 2001 I, s. 4109, punkt 94; af Tizzano af 8.2.2001 i sag C-173/99, BECTU, Sml. 2001 I, s. 4881, punkt 26-28; af Mischo af 22.2.2001 i forenede sager C-122/99 P og C-125/99 P, D og Sverige mod Rådet, Sml. 2001 I, s. 4319, punkt 97; af Jacobs af 14.6.2001 i sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2001 I, s. 7079, punkt 197; af Geelhoed af 5.7.2001 i sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, punkt 59 og 110; og af Ruiz-Jarabo Colomer af 4.12.2001 i sag C-208/00, Überseering, Sml. 2002 I, s. 9919, punkt 59). I denne retning også M. Poiares Maduro, »The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights«, *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, 2004, s. 306; T. Schmitz, »Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als Konkretisierung der gemeinsamen europäischen Werte«, *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*, Berlin 2005, s. 85 samt U. Beyer/C. Oehme/F. Karmrodt, »Der Einfluss der Europäischen Grundrechtecharta auf die Verfahrensgarantien im Unionsrecht«, *Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*, hæfte 34, november 2004, s. 14. Chartret om grundlæggende rettigheder er for nylig også blevet taget i betragtning af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med henblik på at kunne fortolke de over 50 år gamle artikler i EMK i et moderne lys (jf. f.eks. dom af 11.7.2002, Goodwin mod Det Forenede Kongerige, *Reports of Judgments and Decisions*, 2002-VI, præmis 100). De Europæiske Fællesskabers Domstol henviste i Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 39, for første gang dertil i forbindelse med retten til effektiv retsbeskyttelse.

44 — Krombach-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 39, præmis 26, dom af 17.12.1998, sag C-185/95 P, Baustahlgewebe mod Kommissionen, Sml. I, s. 8417, præmis 20 f., og af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 17.

45 — Ifølge K. Haase, *Die Anforderungen an ein faires Gerichtsverfahren auf europäischer Ebene*, Berlin, 2006, s. 282, omfatter det materielle anvendelsesområde for det fællesskabsretlige retfærdighedskrav i modsætning til det konventionsretligt sikrede retfærdighedsprincip i EMK's artikel 6, der ifølge sin ordlyd kun finder anvendelse på civil- og strafferetlige sager som følge af, at der er tale om et almindeligt retsprincip i fællesskabsretten, på forhånd alle former for procedurer. Jf. både Domstolens dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, præmis 9, og Rettens dom af 14.5.1998, sag T-348/94, Enso Española, Sml. II, s. 1875, præmis 80, og af 22.10.1997, sag T-18/96, Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf og Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven, Sml. II, s. 1739, præmis 53 ff.

af strafbare handlinger. Den har til opgave at udøve statens ret til strafforfølgning og samtidig sikre den sigtedes rettigheder [46]. Den sikrer foruden en specifik sagkundskab inden for strafforfølgning og med hensyn til den individuelle retsbeskyttelse den domsuafhængighed, der er nødvendig til at varetage dens opgaver [47].

56. For at forhindre, at den retsbeskyttelse, som den strafferetlige instans giver, omgås ved at klassificere strafforfølgningsforanstaltninger som disciplinære, administrative eller civilretlige foranstaltninger [48], har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at begrebet »anklage for en forbrydelse« som omhandlet i EMK's artikel 6, stk. 1, skal fortolkes selvstændigt [49]. Det er i den forbindelse ubestridt, at dette ubestemte retlige begreb foruden en materiel komponent for så vidt også indeholder en processuel komponent, da beskyttelsesområdet for denne grundlæggende rettighed omfatter hele straffesagen, herunder appelsag og domfældelse [50].

57. De samme betragtninger må efter min opfattelse finde anvendelse med hensyn til fortolkningen af det retlige begreb »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, i artikel 3 i forordning nr. 1697/79. De processuelle garantier, som fællesskabsretten fastsætter analogt med EMK's artikel 6, stk. 1, og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, kunne i modsat fald risikere at blive omgået, hvis en medlemsstat var berettiget til at indføre en yderligere, konkurrerende instans med jurisdiktion. Dette gælder i særlig grad for en kompetencetildeling til toldmyndighederne som en del af den udøvende statsmagt, der på forhånd er i strid med ordlyden af EMK's artikel 6, stk. 1, og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.

46 — J.N. Cunha Rodrigues, »Discours de son Excellence le Procureur Général de la République, Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union« (fodnote 32), s. 19 f., henviser til domstolenes enekompetence på strafferetsområdet. Endvidere henviser han til vanskeligheden ved at bringe samfundets beskyttelse mod forbrydelser i overensstemmelse med overholdelsen af de processuelle garantier. E. Bacigalupo, *Justicia penal y derechos fundamentales*, Madrid, 2002, s. 134, taler om domfældelse af den skyldige og beskyttelse af den uskyldige som målet med straffeprocessen.

47 — J. De Figueiredo Dias, *Direito processual penal*, Coimbra, 2004, s. 303 ff., opfatter de strafferetlige instansers uafhængighed som et udtryk for magtfordelingsprincippet. Han anser også denne adskillelse for at være begrundet som følge af den stadig større sociale funktion, som kriminalretten må opfylde. E. Bacigalupo (fodnote 46), s. 14, beskriver tilblivelseshistorien for de første uafhængige kriminalretter i Europa i det 18. og 19. århundrede efter enevælden.

48 — Jf. C. Ovey/R. White, Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*, 3. oplag, Oxford, 2002, s. 141; J.-C. Soyer/M. de Salvia, *La Convention européenne des droits de l'homme — Commentaire article par article* (udgivet af E. Decaux/P.-H. Imbert), 2. oplag, Paris, 1999, s. 254.

49 — Jf. f.eks. dom af 8.6.1976, Engel mod Nederlandene, serie A, nr. 22, præmis 81, og af 25.2.1993, Funke mod Frankrig, serie A, nr. 256-A, præmis 44.

50 — Jf. C. Ovey/R. White (fodnote 48), s. 143. I sin dom af 15.7.1982 i sagen Eckle mod Tyskland, serie A, nr. 51 (1983) 5 EHRR 1, præmis 73, definerer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol begrebet »anklage for en forbrydelse« på følgende måde: »*Charge, for the purposes of Article 6 par. 1 (art. 6-1), may be defined as, the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence*«. På grundlag heraf omfatter beskyttelsesområdet for EMK's artikel 6, stk. 1, hele straffesagen, herunder appelsag og domfældelse: »*As regards the end of the »time«, in criminal matters the period governed by Article 6 par. 1 covers the whole of the proceedings in issue, including appeal proceedings*« (præmis 76).

— Princippet om uskyldsformodning

58. Endvidere anser jeg det også med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål for hensigtsmæssigt at henvise til princippet i EMK's artikel 6, stk. 2, hvorefter enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven. I artikel 48 i chartret om grundlæggende rettigheder hedder det tilsvarende, at enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil vedkommendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven. Princippet om uskyldsformodning anerkendes som en del af retsstatsprincippet i alle retsordener i medlemsstaterne i Den Europæiske Union.

59. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis giver retningslinjer for, hvad der forstås ved princippet om uskyldsformodning. Det fremgår heraf, at dette princip har forskellige udtryk. Alligevel kan følgende relevante forhold fastslås i forbindelse med den foreliggende sag.

60. Princippet om uskyldsformodning kan kun komme en person til gode, der er anklaget for en strafbar handling [51]. Det forpligter staten til at behandle den anklagede, som om vedkommende ikke har begået et strafbart forhold, indtil staten, via anklagemyndigheden, fremfører tilstrækkelige beviser til at overbevise en uafhængig og uvildig domstol om, at den pågældende er skyldig. I reglen skal anklagemyndigheden bevise den anklagedes skyld ud over enhver rimelig tvivl. Menneskerettighedsdomstolen har statueret, at bevisbyrden ligger hos anklagemyndigheden, og enhver tvivl bør komme den anklagede til gode [52].

61. Endvidere må en domstol eller en embedsmand ikke fremsætte udtalelser om, at den anklagede har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, hvis den anklagede ikke er blevet stillet for retten og dømt for det. Formodningen om uskyld krænkes, hvis en retsafgørelse, der vedrører en anklaget person, afspejler en holdning om, at vedkommende er skyldig, uden at den anklagede forinden er kendt skyldig i overensstemmelse med loven, og uden at den anklagede har haft

51 — X mod Forbundsrepublikken Tyskland, nr. 4483/70 — sagen blev afvist.

52 — Dom af 6.12.1988, Barberà, Messegué og Jabardo mod Spanien, serie A, nr. 146 (1989), præmis 77.

mulighed for at udøve sine forsvarsrettigheder [53]. Afgives der i offentligheden erklæringer vedrørende forhold, som står i forbindelse med straffesagen, er det hensigtsmæssigt at udvise tilbageholdenhed [54].

62. Denne retspraksis er for det første baseret på den retsopfattelse, at kun en straffesag kan føre til en formel konstatering af strafferetlig skyld, og at intet andet statsorgan dermed må betegne en person som skyldig. For det andet tager den højde for den omstændighed, at nationale myndigheders offentlige tilkendegivelse af en mistanke kan have negative følger for personens retsstilling. Følgelig har den til formål at beskytte en mistænkt mod at blive dømt på forhånd [55].

63. Såfremt toldmyndighederne inden for rammerne af efteropkrævningen udtaler sig om strafværdigheden af en handling fra debitors side, inden der er afsagt en retskraftig straffedom, indebærer dette efter min opfattelse, at debitoren risikerer at blive dømt på forhånd og brændemærket offentligt. Det står ganske vist debitoren frit for at indbringe en toldafgørelse truffet af myndig-

53 — I dom af 25.3.1983, Minelli mod Schweiz, serie A, nr. 62 (1983), præmis 38, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med hensyn til rækkevidden af uskyldsformodningen, at en begrundelse for en retsafgørelse, der afslutter en procedure som følge af, at forældelsesfristens er udløbet, udgør en tilsidesættelse af EMK's artikel 6, stk. 2, hvis den giver anledning til at tro, at retsinstansen anser den pågældende for skyldig. I det konkrete tilfælde var der tale om en processuel ordning, som indeholdt en forpligtelse for den anklagede til at betale sagsomkostningerne, hvis det kunne forudses, at denne ville blive domfældt. Domstolen fastslog, at den schweiziske domstols begrundelse trods det forsigtige ordvalg *(»in all probability«, »very probably«)* indeholdt bemærkninger, som ikke var forenelige med EMK's artikel 6, stk. 2. Dommen af 10.2.1995, Allenet de Ribemont mod Frankrig, serie A, nr. 308 (1995), præmis 37 og 41, vedrørte udtalelser, som højtstående politiembedsmænd og det franske indenrigsministerium havde fremsat under en pressekonference, der fandt sted parallelt med straffesagen, om, at Ribemont havde anstiftet til mord. Domstolen fandt, at disse udtalelser var en klar erklæring om Ribemonts skyld fra offentlige myndigheders side, som kunne påvirke den offentlige mening og foregribe en domfældelse fra den kompetente retsinstans. Dommen af 10.10.2000, Daktaras mod Litauen, individuel klage nr. 42095/98, præmis 41, vedrørte udtalelser fremsat af en anklagemyndighed som led i en efterforskning, hvoraf man kunne få den opfattelse, at det allerede var bevist, at den anklagede var skyldig. Domstolen henviste indledningsvis til, at princippet om uskyldsformodning også kunne tilsidesættes af en anklagemyndighed, som skulle træffe afgørelse om henlæggelsen af en efterforskningsprocedure. Selv om Domstolen anså udtrykket »bevist« for uheldigt, kunne den i betragtning af de særlige omstændigheder, hvorunder udtrykket var blevet anvendt, imidlertid ikke fastslå, at EMK's artikel 6, stk. 2, var blevet tilsidesat. I dom af 8.4.2005, A.L. mod Tyskland, individuel klage nr. 72758/01, præmis 31, henviste Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til sine konstateringer i Daktaras-dommen og anførte, »at uskyldsformodningen i henhold til artikel 6, stk. 2, er et af kendetegnene ved en retfærdig rettergang i henhold til artikel 6, stk. 1. Den krænkes, hvis en officiel udtalelse vedrørende en anklaget person afspejler en holdning om, at den pågældende er skyldig, uden at denne person er kendt skyldig i overensstemmelse med loven. Uden en formel afgørelse af skyldsspørgsmålet er det også tilstrækkeligt, at der er grunde til at antage, at myndigheden anser den pågældende for skyldig«.

54 — Dommen af 26.3.2002, Butkevičius mod Litauen, individuel klage nr. 48297/99, præmis 51-54, vedrørte udtalelser, som generalstatsadvokaten og formanden for Litauens parlament havde fremsat i medierne i forbindelse med anholdelsen af den tidligere forsvarsminister Butkevičius for mistanke om bestikkelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anså disse officielle udtalelser for at kunne forlede offentligheden til at antage, at den anklagede var skyldig, inden denne var blevet dømt. Derfor anerkendte den en tilsidesættelse af EMK's artikel 6, stk. 2.

55 — J. Frowein, »Zur Bedeutung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention«, *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Bern, 1981, s. 554-556, kommenterer Menneskerettighedeskommissionens afgørelse i klagesagen Petra Krause mod Schweiz, hvori det blev gjort gældende, at en udtalelse fremsat af den schweiziske justitsminister i fjernsynet udgjorde en tilsidesættelse af EMK's artikel 6, stk. 2. I denne udtalelse var Petra Krause, der på daværende tidspunkt var blevet anholdt, betegnet som gerningsmand til overtrædelser af sprængstofloven. Kommissionen bekræftede, at EMK's artikel 6, stk. 2, fandt anvendelse, med den begrundelse, at denne bestemmelse indeholder det grundlæggende princip, at ingen af myndigheder må anses for at have gjort sig skyldig i en strafbar handling, uden at en domstol har fastslået dette. Forfatteren bemærker under henvisning til Menneskerettighedskommissionens bemærkninger, at en massiv tilkendegivelse af en mistanke kan have betydelige følger. Navnlig kan den få indflydelse på retssagen, hvis der på grundlag heraf opstå en pressekampagne, eller der er øvrige risici for, at dommerne kan påvirkes.

hederne for en forvaltningsdomstol og dermed forsvare sig mod den indirekte påstand om strafbarheden af vedkommendes adfærd, men det kan ikke forlanges, at den pågældende gør brug af et andet retsmiddel end det, der er sikret ved strafferetsplejen. Det påhviler derimod medlemsstaten at varetage de omsorgspligter, som EMK[56] og fællesskabsretten pålægger den. En fortolkningskompetence til fordel for toldmyndighederne, som den portugisiske regering og Kommissionen har slået til lyd for, kan derfor ikke anses for at være forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i Minelli-, Ribemont-, Daktaras- og Butkevičius-sagen[57] i forbindelse med princippet om uskyldsformodning. Den dermed forbundne begrænsning af de grundlæggende rettigheder for debitoren kan heller ikke begrundes med Fællesskabets eventuelle interesse i en efteropkrævning af afgifter, der muligvis i strid med fællesskabsretten ikke er blevet betalt.

c) Konklusion

64. På baggrund heraf fremgår det, at det retlige begreb »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, også i lyset af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabet skal forstås som en henvisning til den nationale strafferetspleje. Som følge heraf kan alene en retskraftig afgørelse truffet af en national kriminalret indvirke på fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser om efteropkrævning, der finder anvendelse.

2. Det andet præjudicielle spørgsmål

65. Af mine bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål fremgår det allerede, at en afgørelse truffet af en anklagemyndighed ikke kan erstatte en endelig retlig vurdering. Det skal endvidere bemærkes, at for det første henhører anklagemyndigheden i mange medlemsstater i Den Europæiske Union i organisatorisk og funktionel henseende enten under den udøvende statsmagt eller anses under alle omstændig-

56 — K. Haase (fodnote 45), s. 92, minder om, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anerkendt, at konventionsstaterne har en vis beskyttelsesforpligtelse i henhold til EMK's artikel 6, stk. 1, i tilfælde af offentliggørelser i medierne med forhåndsdomfældelse. I henhold hertil skal staterne gennem positive foranstaltninger aktivt sørge for, at pressen holder sig inden for grænserne af den fornødne saglighed, når de dækker verserende straffesager.

57 — Jf. fodnote 55.

hed for at være tæt knyttet til denne [58], og for det andet tildeles kriminalretten i processuel henseende en kompetence til at træffe afgørelse i sidste instans, således at straffesagen afsluttes, så snart straffedommen er retskraftig. Skylden bevises derfor først i overensstemmelse med loven ved en bindende retsafgørelse [59]. Denne konklusion er i øvrigt i overensstemmelse med den portugisiske regerings vurdering, hvorefter den eneste mulighed for at sikre, at der faktisk blev begået »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning«, er at afvente afslutningen af straffesagen [60]. Følgelig skal af hensyn til retssikkerheden alene denne offentlige myndighedsakt lægges til grund, ikke den tiltale, der rejses af anklagemyndigheden.

58 — I en række nationale retsordener har anklagemyndigheden eneansvaret for at gennemføre straffesager og har derfor eneret på at rejse tiltale. Den har til opgave at indlede en efterforskning og rejse tiltale for det pågældende forhold ved en domstol. I den forbindelse handler den enten efter eget skøn (opportunitetsprincip) eller er forpligtet hertil efter loven (legalitetsprincip). Hovedproblemet i forbindelse med anklagemyndigheden vedrører det spørgsmål, om forudsætningerne er til stede for at kunne opfylde opgaverne uden politisk indblanding, som kunne påvirke dens forpligtelse til upartiskhed. Som problematisk i denne forbindelse anføres den omstændighed, at anklagemyndigheden ofte har en tæt relation til den udøvende magt eller endog er undergivet denne (jf. i denne henseende »Conference of the Chief Justices of the Supreme Courts and Attorney-Generals of the Countries of the European Union« (fodnote 32), s. 484 f.). Jf. med hensyn til den portugisiske »Ministério Públicos« uafhængighed og myndighedsstruktur R. Pereira, »O domínio do inquérito pelo Ministério Público«, *Jornadas de direito processual penal e direitos fundamentais (Organizadas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut)*, Coimbra, 2004, s. 128-130. J. De Figueiredo Dias (fodnote 47), s. 362-368, er af den opfattelse, at den portugisiske »Ministério Público« ikke kan henregnes til den dømmende magt, da den ikke har judiciel kompetence. Judiciel kompetence er i henhold til den portugisiske forfatning alene forbeholdt domstolene. På grund af sin relative selvstændighed udgør den imidlertid en bro mellem den udøvende og den dømmende magt.

59 — Jf. tillige J. Meyer-Ladewig, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Handkommentar*, Baden-Baden, 2003, Art. 6, punkt 85, hvorefter skylden skal bevises i overensstemmelse med loven ved en bindende retsafgørelse.

60 — Jf. punkt 55 f. i den portugisiske regerings skriftlige indlæg.

3. Det tredje præjudicielle spørgsmål

66. I henhold til princippet om uskyldsformodning, som det fremgår af EMK's artikel 6, stk. 2, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, skal anklagemyndigheden bevise den anklagedes skyld ud over enhver rimelig tvivl [61]. Det *in dubio pro reo*-princip, som ifølge den overvejende opfattelse også kan udledes af denne bestemmelse [62], finder anvendelse, når domstolen træffer afgørelse. Det udgør således et særligt udtryk for princippet om uskyldsformodning.

61 — Dommen i sagen Barberà, Messegué og Jabardo mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 52, præmis 77.

62 — E. Bacigalupo (fodnote 46), s. 145, henviser til, at *in dubio pro reo*-princippet ifølge teorien om grundrettigheder og de nuværende processuelle regler betragtes som en væsentlig del af den grundlæggende ret til respekt for uskyldsformodningen. Såfremt princippet om uskyldsformodning ikke umiddelbart udledes af national ret, henviser retslæren til EMK's artikel 6, stk. 2, idet der er enighed om, at denne bestemmelse ligeledes forpligter til at overholde *in dubio pro reo*-princippet. I lighed hermed G. Marques da Silva, *Curso de processo penal*, bind 2, Lissabon, 1993, s. 92 f., som udleder *in dubio pro reo*-princippet af uskyldsformodningen. T. Walter, »Die Beweislast im Strafprozess«, *Juristenzeitung*, 2006, s. 344, udleder derimod *in dubio pro reo*-princippet af retsstatsprincippet og henviser til støtte herfor til det forskellige beskyttelsesområde for *in dubio pro reo*-princippet og uskyldsformodningen. Sidstnævnte er således til dels mere vidtrækkende, fordi den også finder anvendelse, når domstolen ikke på noget tidspunkt også kun havde den mindste tvivl, med det resultat, at den anklagede er uskyldig indtil domsafsigelsen. På den anden side er *in dubio pro reo*-princippet mere vidtrækkende end uskyldsformodningen, når det også omfatter omstændigheder, som kun er af betydning for de processuelle regler, f.eks. tidspunktet for handlingen som betingelse for forældelsen.

67. For kriminalretten, til forskel fra anklagemyndigheden, er dette princip imidlertid ingen bevisregel, men en beslutningsregel. Princippet fortæller ikke retten, hvornår den skal nære tvivl, men kun hvordan den skal træffe afgørelse, hvis den nærer tvivl. Er det i en straffesag ikke muligt at opklare med den fornødne sikkerhed, om en sigtet har begået en bestemt lovovertrædelse, skal det antages til fordel for ham, at han er uskyldig [63]. Strafferetsplejen tager højde for denne omstændighed, da retten for at kunne dømme den anklagede principielt ud over enhver rimelig tvivl skal have vished om dennes skyld, idet de præcise krav til rettens overbevisning retter sig efter betingelserne i den nationale strafferetspleje og derfor kan være forskellige fra den ene medlemsstat til den anden [64]. *In dubio pro reo*-princippet sikrer den anklagede ret til at blive behandlet, som om vedkommendes uskyld er blevet bevist [65]. Set ud fra straffeprocessen og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er der derfor ingen kvalitativ forskel mellem en frikendelse på grund af manglende beviser og en frikendelse som følge af, at det er bevist ud over enhver rimelig tvivl, at den anklagede er uskyldig [66].

68. Henvisningen til den nationale strafferetspleje i artikel 3 i forordning nr. 1697/79 medfører, at Fællesskabet er bundet af disse processuelle principper, således at der med hensyn til anvendelsen af *in dubio pro reo*-princippet ikke kan gælde noget andet i forholdet mellem de nationale myndigheder, der skal gennemføre forordningen, og debitoren. En debitor, der frikendes af en kriminalret på grund af manglende beviser, må derfor i retlig henseende ikke behandles mere ugunstigt end en debitor, hvor det fastslås ud over enhver rimelig tvivl, at vedkommende er uskyldig.

4. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

69. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, hvilke konsekvenser det har, hvis

63 — J. De Figueiredo Dias (fodnote 47), s. 213; J.A. Tome Garcia, *Derecho procesal penal* (udgivet af Andrés de la Oliva Santos m.fl.), Madrid, 1993, s. 453.

64 — Dom af 27.9.1990, Windisch mod Østrig, individuel klage nr. 12489/86, præmis 25.

65 — T. Walter (fodnote 62), s. 348 f., henviser til, at *in dubio pro reo*-princippet generelt forpligter til en afgørelse til fordel for den anklagede. Denne afgørelse retter sig efter genstanden for den pågældende tvivl. Med hensyn til procesrestriktioner og -forudsætninger under efterforskningen og proceduren i første instans består en sådan gunstig afgørelse altid i, at sagen henlægges.

66 — J. De Figueiredo Dias (fodnote 47), anfører, at en frikendelse på grund af manglende beviser i straffesager ikke er en ugunstig afgørelse for den anklagede, når tiltale rejses af anklagemyndigheden (s. 212). Det forhold, at der foreligger rimelig tvivl med hensyn til de forelagte bevisers overbevisningskraft, medfører ifølge forfatteren, at de samme retlige følger må indtræde som i tilfælde af, at det er fastslået ud over enhver rimelig tvivl, at den anklagede er uskyldig (s. 215).

Ministério Público ikke rejser tiltale mod debitor, fordi den finder, at der ikke er indicier for en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning. For det andet ønsker den at få svar på det spørgsmål, om en sådan beslutning vil være til hinder for, at der iværksættes en opkrævning af de afgifter, der ikke er modtaget.

70. Med hensyn til dette spørgsmål vil jeg gerne bemærke, at den præjudicielle procedure efter artikel 234 EF ifølge fast retspraksis er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist [67].

71. Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [68].

72. Domstolen har dog også udtalt, at den med henblik på at efterprøve sin egen kompetence i særlige tilfælde er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [69].

73. Den samarbejdsånd, der er afgørende for, at proceduren med præjudiciel forelæggelse kan fungere, indebærer, at den nationale ret for sit vedkommende tager hensyn til den opgave, som Domstolen varetager, og som er at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [70].

74. Såfremt det præjudicielle spørgsmål vedrører de eventuelle retsvirkninger for efteropkrævningen, som kunne medføre, at

67 — Jf. bl.a. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, og af 5.2.2004, sag C-380/01, Schneider, Sml. I, s. 1389, præmis 20.

68 — Schneider-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.

69 — Jf. bl.a. dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia mod Novello, Sml. s. 3045, præmis 18, af 15.6.1995, forenede sager C-422/93 — C-424/93, Zabala Erasun m.fl., Sml. I, s. 1567, præmis 29, og af 12.3.1998, sag C-314/96, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 19, samt Schneider-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 22. Jf. endelig generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse af 18.1.2005 i sag C-165/03, Längst, Sml. 2005 I, s. 5637, på s. 5640, punkt 45, og dommen af 30.6.2005 i samme sag præmis 30-35.

70 — Schneider-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 23.

anklagemyndigheden afstår fra at rejse offentlig tiltale, er problemstillingen efter min opfattelse ikke nødvendig for afgørelsen af hovedsagen på grund af manglende tilknytning. Det fremgår entydigt af såvel forelæggelseskendelsen som de skriftlige indlæg, som den portugisiske regering og Z.F. Zefeser har indgivet til Domstolen, at anklagemyndigheden som følge af sine strafferetlige efterforskninger på grund af mistanke om smugleri, forfalskning af dokumenter, svig og kriminel sammensværgelse har rejst tiltale mod direktørerne i Z.F. Zefeser ved en national ret for civil- og straffesager, nemlig Tribunal Judicial de Setúbal, som frikendte disse ved dom af 10. januar 2001. Spørgsmålet om en henlæggelse af straffesagen eller anklagemyndighedens undladelse af at rejse tiltale er derfor ikke opstået på noget tidspunkt.

75. Det følger heraf, at det fjerde spørgsmål i betragtning af dets rent hypotetiske karakter ikke er relevant for løsningen af den tvist, der er indbragt for den nationale ret, og at Domstolen derfor ikke har pligt til at udtale sig herom.

5. Det femte præjudicielle spørgsmål

76. Det femte præjudicielle spørgsmål har derimod en reel forbindelse med hovedsagen, for så vidt som det fremgår af Z.F. Zefesers indlæg, at Tribunal Judicial de Setúbal af egen drift fastslog, at den strafferetlige forfølgning var forældet med hensyn til de lovovertrædelser i form af smugleri og forfalskning af dokumenter, som direktørerne i dette selskab var anklaget for.

77. Henvisningen i artikel 3 i forordning nr. 1697/79 til den nationale strafferet medfører, at også forældelsen af den strafferetlige forfølgning nødvendigvis skal rette sig efter betingelserne i national ret. Som allerede nævnt med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål, er toldmyndighederne ved anvendelsen af fællesskabsretten bundet af effektivitetsprincippet i form af loyalitetsforpligtelsen over for Fællesskabet i henhold til artikel 10, stk. 1, EF. Dette princip svarer til forpligtelsen i henhold til artikel 10, stk. 2, EF til at afholde sig fra at træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare.

78. Fællesskabsrettens orientering mod national strafferet, som fællesskabslovgiveren har tilsigtet i artikel 3 i forordning nr. 1697/79, ville blive bragt i fare, hvis det trods udløbet af den normale forældelsesfrist på tre år var muligt for toldmyndighederne ved en forvaltningsdomstol at iværksætte en opkrævning af de afgifter, der ikke var modtaget, under påberåbelse af angivelige lovovertrædelser, med hensyn til hvilke det blev retligt fastslået, at den strafferetlige forfølgning var forældet.

79. Henlæggelsen af en straffesag på grund af forældelse af den strafferetlige forfølgning beror ikke på en vurdering af en bestemt adfærds strafbarhed på grundlag af den materielle strafferet, men følger af, at der foreligger en processuel hindring. Forældelsen af den strafferetlige forfølgning tager højde for lovgiverens ønske om af hensyn til retssikkerheden kun at forfølge lovovertrædelser inden for et fastsat tidsrum.

80. Følgelig må lovgiverens ønske i denne henseende ligeledes tages i betragtning med hensyn til toldbestemmelserne. Anses forfølgningen af en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning, efter den kompetente kriminalrets vurdering for at være forældet, er en forvaltningsdomstol, som skal træffe afgørelse om lovligheden af en toldafgørelse, afskåret fra med virkning for toldbestemmelserne at lægge til grund, at der foreligger »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning« som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1697/79.

81. Det følger heraf, at rettens henlæggelse af en straffesag på grund af forældelse af den strafferetlige forfølgning er til hinder for, at der kan iværksættes en opkrævning af de afgifter, der ikke er modtaget, såfremt opkrævningen iværksættes efter udløbet af den normale forældelsesfrist på tre år i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1697/79. Er fristen for forældelse af den strafferetlige forfølgning derimod kortere end den normale forældelsesfrist på tre år, kan den pågældende opkrævning iværksættes.

82. I den foreliggende sag fremgår det af sagens akter, at forældelsen af den strafferetlige forfølgning er retligt fastslået, og at den normale forældelsesfrist på tre år er udløbet. Det kan således ikke iværksættes en opkrævning af de afgifter, der ikke er modtaget.

VII — Forslag til afgørelse

83. På ovenstående baggrund foreslår jeg Domstolen at besvare de af Supremo Tribunal Administrativo forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Inden for rammerne af en efteropkrævning skal toldmyndighederne med hensyn til konstateringen af, om der foreligger »en handling, der vil kunne

undergives strafferetlig forfølgning« som omhandlet i artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979, lægge den vurdering, der er anlagt af den kompetente kriminalret, til grund.

2) Betingelsen i artikel 3 i forordning nr. 1697/79 er først opfyldt, når debitor er retskraftigt dømt i den pågældende straffesag.

3) Der foreligger ikke »en handling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning« som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1697/79, hvis retten frikender debitor under anvendelse af *in dubio pro reo*-princippet.

4) Det er ufornødent at besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål på grund af dets hypotetiske karakter.

5) Rettens henlæggelse af en straffesag på grund af forældelse af den strafferetlige forfølgning medfører, at der ikke kan iværksættes en opkrævning af de afgifter, som ikke er modtaget, efter udløbet af den normale forældelsesfrist på tre år i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1697/79, såfremt efteropkrævningen begrundes med, at debitoren har begået en lovovertrædelse, hvis strafferetlige forældelse er retligt fastslået. Er fristen for forældelse af den strafferetlige forfølgning kortere end den normale forældelsesfrist på tre år, kan der iværksættes en opkrævning af de afgifter, som ikke er modtaget.«