DOMSTOLENS DOM
AF 26. OKTOBER 1982 [1]

Senta Einberger
mod Hauptzollamt Freiburg
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Baden-Württemberg)

»Told: indsmuglede narkotika«

Sag 240/81

Sammendrag

Fælles toldtarif — told — anvendelse på narkotika der forhandles ulovligt — ikke mulighed herfor — strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser — medlemsstaternes kompetence

Der opstår ikke toldskyld ved indførsel af narkotika, som ikke er genstand for det af de kompetente myndigheder strengt kontrollerede salg med henblik på en anvendelse til medicinske og videnskabelige formål, hvad enten de pågældende narkotika opdages og destrueres under nævnte myndigheders kontrol, eller de unddrages deres kontrol.

Denne konstatering berører på ingen måde medlemsstaternes kompetence til med egnede sanktioner at forfølge overtrædelser af deres lovgivning om euforiserende stoffer, med alle de konsekvenser, som dette indebærer, også på det økonomiske område.

I sag 240/81

angående en anmodning, som Finanzgericht Baden-Württemberg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

SENTA EINBERGER, Schallstadt-Wolfenweiler,

mod

HAUPTZOLLAMT FREIBURG,

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser om Toldunionen i relation til ulovlig indførsel af narkotika,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene A. O'Keeffe, U. Everling og A. Chloros, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Ved retskraftig dom afsagt den 27. juli 1977 af Landgericht Freiburg blev Senta Einberger, sagsøgeren i hovedsagen, idømt et års betinget fængsel for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer (»Betäubungsmittelgesetz«).

Ifølge Landgerichts dom rejste Senta Einberger fra foråret til efteråret 1974 ved flere lejligheder til Basel i Schweiz, hvor hun til ægteparret Winiger solgte i alt 280 g morfin i portioner à 30 til 100 g til en pris af 150-170 SFR pr. g. Morfinen blev indsmuglet til Forbundsrepublikken Tyskland og blev derefter bragt til Schweiz af sagsøgeren.

I medfør af den tyske toldlovs § 57, stk. 2, anså Hauptzollamt Freiburg, sagsøgte i hovedsagen, sagsøgeren for toldskyldner for indførselstolden med hensyn til de i Landgericht's dom nævnte mængder narkotika, fordi hun havde overtaget de ulovligt importerede varer efter toldskyldens opståen, men før dens betaling, hvorved hun vidste eller burde have vidst, at der var tale om toldpligtige

varer. Ved afgiftsafgørelse af 19. januar 1978 afkrævede Hauptzollamt sagsøgeren told og afgifter ved indførsel på 10 960,30 DM (5 712 DM i told og 5 248,30 DM i indførselsomsætningsafgift).

Da den af sagsøgeren indgivne administrative klage over afgiftsafgørelsen blev afvist, anlagde hun sag ved Finanzgericht Baden-Württemberg.

2. Under henvisning til Domstolens dom af 5. februar 1981 (Horvath, sag 50/80, Sml., s. 385) har Finanzgericht Baden-Württemberg ved kendelse af 16. juni 1981 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Har en medlemsstat efter indførelsen af den fælles toldtarif kompetence til at opkræve told for narkotika, der er indsmuglet til og atter udført fra Fællesskabets toldområde?«

3. I forelæggelseskendelsens grunde henviser Finanzgericht til, at Domstolen i ovennævnte dom af 5. februar 1981 kendte for ret, at »indførelsen af den fælles toldtarif bevirker, at en medlemsstat ikke længere har kompetence til at opkræve told for narkotiske stoffer, som indsmugles og destrueres straks efter deres opdagelse, men giver den fuld frihed til at forfølge de begåede forhold strafferetligt med alle de konsekvenser, som dette indebærer, også på det økonomiske område«.

Hauptzollamt har gjort gældende, at den pågældende dom er uden betydning i den foreliggende sag, idet morfinen ikke blev destrueret. Finanzgericht har imidlertid rejst spørgsmålet, om anvendelsen af den fælles toldtarif er udelukket allerede i kraft af forbudet mod indførsel og omsætning og ikke først ved destruktionen, således at der ikke opstår toldskyld.

Finanzgericht har peget på, at præmisserne i Domstolens dom kan forstås således, at den fælles toldtarif kun gælder ved indførsel af varer til lovligt brug. Ved indførsel af varer, der ved opdagelse skal beslaglægges og destrueres, opkræves ingen told. Det er imidlertid også muligt at fortolke dommens præmisser således, at den faktiske destruktion af narkotika udelukker anvendelsen af den fælles toldtarif, eller at den efterfølgende bliver uden genstand. Fællesskabsretten indeholder i øvrigt ikke særlige regler om ophør eller udelukkelse heraf. Såfremt toldpligten kun bortfalder, hvis forbud og destruktion falder sammen, opstår spørgsmålet, om det forhold, at varen udføres fra toldområdet, kan sidestilles med destruktion.

4. Forelæggelseskendelsen blev indført i Domstolens register den 4. september 1981.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Senta Einberger, sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat Rainer Endriss, Freiburg, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved dens juridiske konsulent, Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget.

Ved kendelse af 3. februar 1982 har Domstolen besluttet at forene sagerne 221/81 og 240/81 med henblik på den mundtlige forhandling.

Ved kendelse af 1. april 1982 har Domstolen (første afdeling) i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 3, besluttet at bevilge fri proces til hjælp til udgifterne ved sagsøgerens repræsentation.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om at give en beskrivelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser samt toldretlig praksis i hver enkelt medlemsstat vedrørende

— ulovlig indførsel af narkotika, som det er strengt forbudt at bruge og at bringe i omsætning på deres område, og

— ulovlig indførsel af stoffer, som det ikke i sig selv er forbudt at bringe i omsætning på deres område, men som er eller er blevet indsmuglet til området.

De oplysninger, som Kommissionen har indhentet hos medlemsstaterne, kan sammenfattes således:

Ulovlig indførsel af narkotika, som det er strengt forbudt at bruge og at bringe i omsætning, medfører, at der opstår en toldskyld, og at der opkræves told ved indførsel til Belgien. Ved en sådan form for indførsel opstår der toldskyld i Tyskland, Irland og Nederlandene.

Siden Domstolens ovennævnte dom af 5. februar 1981 i sag 50/80 opkræves der i Tyskland imidlertid ikke indførselstold, såfremt stofferne efter deres opdagelse destrueres, hvilket i øvrigt forudsættes at ske. I Irland anses toldskylden for indfriet i og med, at den ulovligt indførte narkotika beslaglægges og destrueres. I Nederlandene opkræves indførselstold, såfremt stofferne er brugt, og såfremt den ulovlige indførsel kan bevises, men der opkræves ikke indførselstold ved beslaglæggelse og destruktion.

I Italien medfører ulovlig import af narkotika, at der opstår toldskyld, bortset fra tilfælde af genudførsel eller destruktion fra det offentliges side.

Ulovlig indførsel af narkotika skaber ingen toldskyld i Grækenland og i Luxembourg, hvor de stoffer, der opdages, beslaglægges og destrueres. I Luxembourg opstår der imidlertid en toldskyld, såfremt stofferne er blevet brugt.

Endelig medfører ulovlig indførsel af narkotika ikke opkrævning af told i Danmark, Frankrig og Det forenede Kongerige. Dersom de ulovligt indførte narkotika ikke destrueres af det offentlige, men afsættes, f.eks. til godkendte laboratorier, opkræves der imidlertid i Frankrig indførselstold i forbindelse med dette salg. I Det forenede Kongerige opkræves der ikke indførselstold, uanset om den, der ulovligt har importeret stofferne har solgt, brugt eller genudført dem.

Ulovlig indførsel af stoffer, som det ikke i sig selv er forbudt at bringe i omsætning, medfører, at der opstår toldskyld i alle medlemsstaterne, bortset fra Grækenland, hvor de ulovligt indførte varer konfiskeres.

Indførselstold opkræves imidlertid ikke i Danmark, såfremt toldskyldneren ikke kendes, og stofferne er destrueret eller solgt.

I Irland betragtes indførselstolden som afregnet, når de indsmuglede narkotika leveres tilbage til den pågældende mod betaling af et fast beløb pr. gang, og såfremt stofferne beslaglægges og derefter sælges; til gengæld anses toldskylden for afregnet i tilfælde af destruk-

tion fra det offentliges side eller ved genudførsel.

I Luxembourg er forholdet det, at indsmuglede stoffer principielt beslaglægges og sælges. Der opkræves indførselstold ved salget, dersom dette sker med henblik på forbrug inden for landets grænser; tolden opkræves ligeledes, såfremt de pågældende stoffer er brugt.

I Det forenede Kongerige opkræves tolden ikke i tilfælde af beslaglæggelse, medmindre de pågældende produkter leveres tilbage til importøren eller sælges af det offentlige. Tolden opkræves derimod ved salg eller genudførsel via importøren.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Senta Einberger, sagsøgeren i hovedsagen, har gjort gældende, at den afgørende omstændighed for besvarelsen af det stillede spørgsmål skal søges i præmis 11 i Domstolens dom af 5. februar 1981 (Horvath, sag 50/80, Sml., s. 385), hvorefter en værditoldsats ikke kan fastsættes for varer, der er af en sådan art, at de ikke kan bringes i omsætning i nogen af medlemsstaterne, men tværtimod skal konfiskeres og bringes ud af omsætning af de kompetente myndigheder, så snart de opdages.

Dette synspunkt viser, at i tilfælde af indførsel af narkotika, som det er forbudt at bringe i omsætning, mangler allerede den omstændighed, som er grundlaget for opkrævning. Antagelsen om, at der fra først af foreligger en omstændighed, som bevirker, at der skal betales told, og som først — og kun under visse betingelser — bortfalder senere, er således fejlagtig.

Sagsøgeren har anført, at spørgsmålet, om der kan opkræves told, ikke kan afhænge af den tilfældige omstændighed, om varen opdages og/eller destrueres og/eller udføres. Disse omstændigheder må nemlig være uden betydning for, om der skal opkræves told.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har anført, at den afgørende betingelse for anvendelsen af den fælles toldtarif — betingelsen kan udledes af Horvath-dommen — er, om der er tale om varer, der er af en sådan art, at de kan bringes i omsætning. Med hensyn til narkotika som heroin og kokain er indførsel og forhandling forbudt i alle medlemsstaterne. Det forhold, at disse produkter skal beslaglægges og bringes ud af omsætning, er kun den retlige følge af forbudet mod at bringe dem i omsætning.

Denne opfattelse bekræftes af, at den pågældende doms øvrige præmisser vedrørende narkotika, som indsmugles og destrueres straks efter deres opdagelse, bevarer deres gyldighed, dersom en destruktion ikke kan påregnes på grund af omstændighederne.

Kommissionen har i øvrigt navnlig henvist til betragtningerne til Rådets direktiv 79/623 af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31) og har deraf udledt, at told ved indførsel og udførsel i det væsentlige er af økonomisk karakter. I henhold til artikel 2 i direktivet opstår toldskyld i tilfælde af normal fortoldning og i den udtømmende række af tilfælde af overtrædelse af toldreglerne i snæver forstand, som for eksempel, at de fælles-

skabsretlige bestemmelser om toldbehandling overtrædes, eller at en vare unddrages den toldkontrol, der udøves ved midlertidig oplagring. I henhold til direktivet opstår der derimod ikke toldskyld i tilfælde af et absolut indførselsforbud.

Kommissionen foreslår derfor, at det stillede spørgsmål besvares benægtende. Den understreger dog, at dens redegørelse kun omfatter narkotika, som det er strengt forbudt at omsætte. Dens konklusion tager derfor ikke sigte på det mere generelle tilfælde, at en vare indføres under tilsidesættelse af et indførselsforbud, for eksempel indførsel af et håndskydevåben i bagagen.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 25. maj 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, Senta Einberger, ved advokat Rainer Endriss, Freiburg, af Den franske Republiks regering, under den mundtlige forhandling repræsenteret af statssekretær i udenrigsministeriet Alexandre Carnelutti, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved sin juridiske konsulent, Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget, bistået af Ursula Baumann, sagkyndig i Tjenesten for Toldunionen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. juni 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 16. juni 1981, indgået til Domstolen den 4. september s.å., har Finanzgericht Baden-Württemberg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende anvendelsen af den fælles toldtarif på indsmuglede narkotika.

2 Hovedsagen vedrører fastsættelsen af den told, der skal betales for visse mængder morfin, som sagsøgeren i hovedsagen ulovligt havde indført til Forbundsrepublikken Tyskland og derefter solgt i Schweiz, hvorved hun overtrådte den tyske lov om euforiserende stoffer (Betäubungsmittelgesetz). For disse lovovertrædelser blev hun af en tysk kriminalret idømt et års betinget fængsel.

3 Finanzgericht har rejst spørgsmålet, om morfinen i henhold til fællesskabsretten er toldpligtig, og har i den forbindelse anført, at Domstolen i dommen

af 5. februar 1981 (Horvath, sag 50/80, Sml., s. 385) kendte for ret, at indførelsen af den fælles toldtarif bevirker, at en medlemsstat ikke længere har kompetence til at opkræve told for narkotika, som indsmugles og destrueres straks efter deres opdagelse, men giver den fuld frihed til at forfølge de begåede forhold strafferetligt.

4 Med hensyn til sagens faktiske omstændigheder har Finanzgericht fastslået, at morfinen ikke er fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland, og at den mængde af produktet, som sagsøgeren har solgt, var blevet indsmuglet til tysk toldområde for senere at blive genudført ulovligt til et tredjeland. Med henvisning til Domstolens ovennævnte dom har Finanzgericht rejst spørgsmålet, om det ikke snarere er forbudet mod indførsel og afsætning af narkotika end deres destruktion, der er til hinder for, at der opkræves told, og om det ikke herefter bør udledes, at der ikke opstår toldskyld. Kun såfremt Domstolen ikke tiltræder en sådan løsning, opstår det spørgsmål, om udførsel fra toldområdet bør sidestilles med destruktion af de ulovlige narkotika.

5 Den tyske domstol har herefter forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Har en medlemsstat efter indførelsen af den fælles toldtarif kompetence til at opkræve told for narkotika, der er indsmuglet til og atter udført fra Fællesskabets toldområde?«

6 Den tyske domstol har med rette peget på, at der først må tages stilling til problemet, om ulovlig indførsel til Fællesskabet af narkotika, som afsættes ulovligt, bevirker, at der opstår toldskyld. Domstolen skal først gennemgå dette spørgsmål.

7 Stillet på den måde drejer spørgsmålet sig ikke om problemet vedrørende ulovlig indførsel af varer i al almindelighed, men om ulovlig indførsel af narkotika.

8 Som Domstolen fastslog i ovennævnte dom af 5. februar 1981, er det for narkotika som morfin, heroin og kokain karakteristisk, at deres skadelighed

er almindelig anerkendt, ligesom det i alle medlemsstater er forbudt at indføre og forhandle dem, med undtagelse af en strengt kontrolleret og begrænset handel med henblik på en tilladt anvendelse til farmaceutiske og medicinske formål.

9 Denne retstilstand svarer til Enkelt Konvention af 30. marts 1961 om kontrol med narkotiske midler, som alle medlemsstaterne har undertegnet. I konventionens præambel fastslår parterne, at hengivelse til narkotika er et alvorligt onde for det enkelte menneske og rummer sociale og økonomiske farer for menneskeheden; parterne erkender deres pligt til at forhindre og bekæmpe dette onde, samtidig med, at de erkender nødvendigheden af fortsat lægelig brug af narkotika som smertestillende middel, og af, at passende foranstaltninger træffes for at sikre tilstedeværelsen af narkotiske midler til sådanne formål. I henhold til konventionens artikel 4 skal parterne træffe sådanne forholdsregler, som måtte være nødvendige for kun at tillade fremstilling, produktion, eksport, import, fordeling af, handel med, brug og besiddelse af narkotiske midler udelukkende til medicinske og videnskabelige formål.

10 Heraf følger, at narkotika, som ikke er genstand for det af de kompetende myndigheder strengt kontrollerede salg med henblik på en anvendelse til medicinske og videnskabelige formål, pr. definition er omfattet af et absolut forbud mod indførsel og salg i alle medlemsstaterne.

11 I henhold til den nationale lovgivning om euforiserende stoffer beslaglægges og destrureres disse narkotika i praksis straks efter, at de opdages, bortset fra enkelte, sjældne tilfælde, hvor det beslaglagte produkt er egnet til en medicinsk eller videnskabelig anvendelse, og hvor det integreres i den kontrollerede omsætning og dermed bliver toldpligtigt.

12 Derimod skal der ikke betales told for narkotika, der forhandles ulovligt, såfremt stofferne forbliver uden for den lovlige omsætning, hvad enten de opdages og beslaglægges eller unddrages myndighedernes kontrol.

13 Toldskyld opstår nemlig ikke ved indførsel af narkotika, der ikke kan bringes i handelen og integreres i det økonomiske kredsløb inden for Fælles-

skabet. Indførelsen af en fælles toldtarif, som er fastsat i traktatens artikel 3, litra b), skal ses på baggrund af de formål, traktatens artikel 2 opstiller for Fællesskabet, og de retningslinjer, dens artikel 29 har afstukket vedrørende forvaltningen af Toldunionen. Indførsel af narkotika til Fællesskabet, som kun kan medføre strafferetlige sanktioner, er disse formål og retningslinjer ganske uvedkommende.

14 Denne opfattelse underbygges af bestemmelserne i Rådets forordning nr. 803/68 af 27. juni 1968 om varers toldværdi (EFT 1968 I, s. 163) og af bestemmelserne i Rådets direktiv 79/623 af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld (EFT L 179, s. 31). I betragtningerne til direktivet anføres det udtrykkeligt, at det tidspunkt, hvor toldskylden opstår, fastsættes under hensyntagen til importafgifternes økonomiske karakter og i forhold til de betingelser, hvorunder importafgiftspligtige varer indgår i Fællesskabets økonomi. Herefter opstår der ikke toldskyld ved indførsel af narkotika, som forhandles ulovligt, idet de skal beslaglægges og destrueres straks efter, at de opdages, og ikke bringes i omsætning.

15 Det vil i øvrigt ikke i den forbindelse være rimeligt at sondre mellem narkotika, som ikke opdages, og narkotika, som destrueres under de kompetente myndigheders kontrol; en sådan sondring ville nemlig betyde, at en så tilfældig omstændighed som selve opdagelsen vil blive afgørende for, om der skal opkræves told.

16 Af ovennævnte følger, at der ikke opstår toldskyld ved indførsel af narkotika, som ikke er genstand for det af de kompetente myndigheder strengt kontrollerede salg med henblik på en anvendelse til medicinske og videnskabelige formål.

17 Denne konstatering berører på ingen måde medlemsstaternes kompetence til med egnede sanktioner at forfølge overtrædelser af deres lovgivning om euforiserende stoffer, med alle de konsekvenser, som dette indebærer, også på det økonomiske område.

18 I betragtning af dette svar er de øvrige spørgsmål, som den nationale domstol har forelagt, blevet uden genstand.

Sagens omkostninger

19 De udgifter, der er afholdt af Den franske Republiks regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Baden-Württemberg ved kendelse af 16. juni 1981, for ret:

Der opstår ikke toldskyld ved indførsel af narkotika, som ikke er genstand for det af de kompetente myndigheder strengt kontrollerede salg med henblik på en anvendelse til medicinske og videnskabelige formål.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros
Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. oktober 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 221/81, s. 3692)