midlertidig indførsel af rejsendes personlige effekter, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelse om de sanktioner, som de finder rimelige. De skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af fællesskabsretten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. Administrative forholdsregler eller sanktioner må herved ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at tilgodese de pågældende hensyn, og der må ikke til kontrolforanstaltninger knyttes sanktioner, som står i et sådant misforhold til den pågældende overtrædelses grovhed, at sanktionen undergraver de ved traktaten knæsatte friheder.

3. Når Kommissionen anlægger traktatbrudssag ved Domstolen i medfør af traktatens artikel 169, skal den godtgøre, at den pågældende medlemsstat som hævdet har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten, og selv føre bevis herfor.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-210/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — De *relevante retsforskrifter*

1. I henhold til artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 3599/82 af 21. december 1982 om ordningen vedrørende midlertidig indførsel (EFT L 376, s. 1) omfatter ordningen vedrørende midlertidig indførsel med fuldstændig fritagelse for importafgifter de personlige effekter, som en rejsende bærer på sin person under ophold i Fællesskabets toldområde. Samme bestemmelse er, for så vidt angår momsfritagelse, indeholdt i artikel 19 i Rådets direktiv 85/362/EØF af 16. juni 1985 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Fritagelse for merværdiafgift ved midlertidig indførsel af andre goder end transportmidler (EFT L 192, s. 20).

2. Artikel 2, stk. 2, i de nævnte fællesskabsretlige retsakter indeholder bestemmelse om, at »de kompetente myndigheder træffer alle fornødne foranstaltninger til sikring af varernes identificering og kontrollen med deres anvendelse«. Endvidere gælder det i henhold til artikel 12 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1751/84 af 13. juni 1984 om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3599/82 om

* Processprog: græsk.

ordningen vedrørende midlertidig indførsel (EFT L 171, s. 1), at personlige effekter kan indføres i henhold til ordningen vedrørende midlertidig indførsel uden skriftlig angivelse under betingelser, der fastsættes af de kompetente myndigheder.

Denne bestemmelse udelukker ikke, at vedkommende nationale myndigheder forlanger, at den rejsende afgiver en mundtlig erklæring.

B — *Tvistens forhistorie*

1. Den 22. marts 1988 passerede en tysk statsborger i sin bil grænsen mellem Jugoslavien og Grækenland ved grænseovergangsstedet Evzoni. Ved indrejsen til Grækenland forespurgte en toldembedsmand den pågældende på engelsk og på tysk, om han havde varer at angive, herunder navnlig elektronisk materiel eller videomateriel og fotoapparater. Den rejsende besvarede dette spørgsmål benægtende. Toldembedsmanden undersøgte dog bilen og de genstande, som befandt sig i den. Herved fandt han et videokamera, hvis toldmæssige status (tredjeland eller fællesskabsvare) ikke kunne fastslås. Ifølge den tyske turist var kameraet anbragt synligt i den bageste del af bilen, mens det ifølge toldembedsmanden var »omhyggeligt skjult«.

De græske toldmyndigheder fandt, at turisten ved sin optræden havde overtrådt toldlovgivningen (urigtig erklæring). Med udgangspunkt i kameraets værdi skønnede toldmyndighederne, at told og afgifter androg 197 070 DR, og pålagde på dette grundlag turisten en bøde på to gange dette beløb. En betaling af et beløb svarende til to gange told- og afgiftsbeløbet er den efter græsk ret fastsatte mindstestraf for at afgive en urigtig erklæring. Den tyske turist måtte foruden bøden betale en stempelafgift, i alt 404 800 DR.

2. Den 29. november 1989 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 169. Kommissionen gjorde i skrivelsen gældende, at bøden stod i misforhold til den konstaterede overtrædelses grovhed og dermed kunne undergrave anvendelsen af den fællesskabsretlige ordning vedrørende midlertidig afgiftsfritaget indførsel af rejsendes personlige effekter.

3. I en skrivelse af 7. februar 1990 gjorde Grækenlands Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber som svar på Kommissionens klagepunkter gældende, at Grækenland behørigt anvendte den fællesskabsretlige ordning vedrørende midlertidig indførsel, herunder navnlig bestemmelserne om rejsendes personlige effekter. Den Faste Repræsentation anførte herved, at toldmyndighederne efter den nævnte ordning kan kræve en mundtlig erklæring fra den rejsende om, hvorvidt denne medfører genstande, hvis værdi overstiger den grænse for afgiftsfritagelse, der gælder for varer, som indføres endeligt. Den græske regering var af den opfattelse, at erklæringer i strid med sandheden bør kunne føre til straf, og at de i henhold til græsk ret gældende sanktioner ikke står i misforhold til de hensyn, der skal tilgodeses.

4. Kommissionen kunne ikke tilslutte sig det af Den Hellenske Republik anførte, og den 5. november 1990 fremsatte den i medfør af

EØF-traktatens artikel 169 en begrundet udtalelse, hvori den imødegik den græske regerings argumenter og gjorde gældende, at de græske myndigheder havde pålagt turisten en uforholdsmæssig stor bøde.

5. I sit svar af 29. januar 1991 anførte Den Hellenske Republik bl.a., at varer, der indføres efter ordningen vedrørende midlertidig indførsel, er underlagt told- og afgiftspligt, og at opkrævningen heraf kun stilles i bero, såfremt varerne er bestemt til genudførsel. Teoretisk foreligger der her ikke alene en told- og afgiftspligt, idet det pågældende beløb også er forfaldent til betaling. Den pålagte bøde kan derfor ikke anses for uforholdsmæssig stor, den er lovhjemlet og pålagt i overensstemmelse med de gældende nationale bestemmelser. Den Hellenske Republik anførte dernæst, at spørgsmålet om administrativt pålagte sanktioner og bøder er reguleret af national lovgivning, så længe der ikke er gennemført nogen fællesskabsretlig harmonisering vedrørende overtrædelser af toldlovgivningen.

6. Kommissionen lagde herefter til grund, at Den Hellenske Republik ikke havde truffet de fornødne foranstaltninger til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, og indbragte denne traktatbrudssag for Domstolen.

C — *Skriftlig forhandling*

1. Kommissionens stævning i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 7. august 1991.

2. Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten ved at pålægge en turist, der kunne gøre brug af den fællesskabsretlige ordning vedrørende midlertidig indførsel for så vidt angår personlige effekter, som vedkommende transporterede i sin bil, en bøde beregnet på grundlag af den told og de afgifter, der var gældende for en vare, som turisten ikke havde angivet, selv om den af turisten afgivne urigtige erklæring ikke kunne medføre, at staten ville kunne opkræve told og afgifter, idet det pågældende videokamera hørte til turistens personlige effekter.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

1. *Den græske regering* har om sagens genstand gjort gældende, at Kommissionen først i stævningen anførte, at den af de græske toldmyndigheder i det konkrete tilfælde gennemførte kontrol var et led i en administrativ praksis, og at der ikke er tale om et isoleret tilfælde. Det eneste spørgsmål, Kommissionen rejste under den administrative procedure, drejede sig om det konkrete tilfælde med den tyske turist og om den efter Kommissionens opfattelse uforholdsmæssigt store bøde, som vedkommende blev pålagt. Kommissionen har ikke på nogen måde henvist til en bestemt praksis i Den Hellenske Republik og har hverken direkte eller indirekte nævnt andre lignende tilfælde, og de bestemmelser i national ret, som omhandlede overtrædelsen, har den heller ikke generelt anfægtet. Den græske regering gør på dette grundlag gældende, at det pågældende anbringende ikke kan tages i betragtning.

2. *Kommissionen* har heroverfor gjort gældende, at der ikke foreligger nogen mangler ved proceduren, idet Kommissionens klagepunkter mod Den Hellenske Republik var de samme såvel under den administrative procedure som i stævningen. Med hensyn til spørgsmålet om den administrative praksis har Kommissionen i stævningen blot baseret sig på de oplysninger, der fremgik af de græske myndigheders svar på åbningsskrivelsen. Det fremgik heraf, at de græske myndigheders optræden i det konkrete tilfælde var i overensstemmelse med gældende administrativ praksis, som var baseret på bestemmelser i national lovgivning for så vidt angår såvel konstateringen af overtrædelsen som pålæggelsen af bøden.

B — *Realiteten*

1. *Kommissionen* har indledningsvis anført, at det videokamera, som blev fundet i den tyske turists bagage, hørte til dennes personlige effekter. Den rejsende burde derfor være blevet behandlet efter ordningen vedrørende midlertidig indførsel på de i forordning nr. 3559/88 og direktiv 85/362 fastsatte vilkår. Kommissionen mener, at selv om det antages, at de græske myndigheder kan kræve, at der afgives en mundtlig erklæring, når grænsen passeres, og eventuelt pålægge en bøde i tilfælde af en urigtig erklæring uden derved at tilsidesætte deres forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, er den pålagte bøde uforholdsmæssig stor. Bøden er dermed udtryk for en tilsidesættelse af det generelle proportionalitetsprincip, som er et princip, der fremgår af Domstolens praksis.

Kommissionen har herefter gennemgået de faktiske omstændigheder i sagen. Den anfører herved, at i modsætning til, hvad Den Hellenske Republik hævder, påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 155 Kommissionen at vurdere omstændighederne i en sag, der falder ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde, med henblik på at afgøre, om en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser.

Hvad angår spørgsmålet om den tyske turists hensigter har Kommissionen for det første anført, at toldembedsmandens spørgsmål, selv om det sprogligt set var forståeligt, var uklart. Det er nemlig vanskeligt for gennemsnitsturisten at skelne mellem den afgiftsfritagelsesordning, der finder anvendelse ved endelig indførsel, og den ordning vedrørende midlertidig indførsel, der finder anvendelse

på varer, som genudføres i uforandret stand. Det er meget sandsynligt, at turisten svarede benægtede, fordi han ikke mente, at kameraet burde angives, da det hørte til hans personlige effekter. Når henses til risikoen for, at det kunne blive stjålet under rejsen, er det fuldt forståeligt, at turisten havde anbragt kameraet på et ikke-synligt sted. Endvidere fremgår det ikke af sagen, at turisten har modsat sig, at hans bil blev undersøgt.

Kommissionen fremhæver for det andet, at turisten kun var i besiddelse af et enkelt videokamera, og ikke flere. Det er således logisk at antage, at er en turist, der vil holde ferie i Grækenland, kun i besiddelse af et enkelt videokamera, er dette fra vedkommendes side bestemt til turistmæssig brug, hvorfor kameraet hører til turistens personlige effekter.

Kommissionen har endelig gjort gældende, at den i sagen pålagte bøde er uforholdsmæssig stor. Bøden er uforholdsmæssig stor, da der, selv om den tyske turist afgav en objektivt set urigtig erklæring, dog må bestå en formodning for, at tilfældet er omfattet af anvendelsesområdet for ordningen vedrørende midlertidig indførsel af personlige effekter, således at den pågældende ikke havde til hensigt at unddrage sig betaling af told og afgifter. Der kan ikke opkræves told og afgifter efter denne ordning. Kommissionen mener derfor, at den bøde, der er hjemlet i tilfælde af, at den rejsende skjuler genstande, som er underlagt told- og/eller afgiftspligt ved indførsel, er uforholdsmæssig stor, når den pålægges i tilfælde som det ovenfor beskrevne.

Kommissionen anfører endvidere, at selv om medlemsstaterne i mangel af en fællesskabsretlig harmonisering ved lov, administrativt eller på anden måde kan gennemføre foranstaltninger på et givet område, er de dog forpligtet til at udøve disse beføjelser under iagttagelse af fællesskabsretten og dennes almindelige grundsætninger.

En overholdelse af proportionalitetsprincippet er så meget mere nødvendig, når henses til, at der er tale om foranstaltninger, der, skønt de henhører under medlemsstaternes kompetence, dog skal sikre en hensigtsmæssig anvendelse af bestemmelser i fællesskabsretlige retsakter. Det nævnte princip skal iagttages både ved valget og ved anvendelsen af nationale kontrolforanstaltninger. Det fremgår i denne forbindelse af Domstolens praksis, at fællesskabsretten på de områder, som fortsat henhører under medlemsstaternes kompetence, opstiller visse grænser for de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne efter fællesskabsretten kan opretholde med hensyn til den frie bevægelighed for varer og personer. Administrative eller repressive foranstaltninger må ikke gå ud over rammerne for det strengt nødvendige, kontrolforanstaltninger må ikke være udformet på en sådan måde, at de indskrænker den ved traktaten tilsigtede frie bevægelighed, og der må ikke være foreskrevet sanktioner, som står i et sådant misforhold til en overtrædelses grovhed, at de bliver en hindring for denne frie bevægelighed.

Kommissionen finder, at når der som i denne sag som straf for en overtrædelse af nationale regler pålægges en uforholdsmæssig stor bøde, vil dette klart kunne undergrave de tilsigtede positive virkninger af de fællesskabsretlige retsakter, som fastlægger ordningen vedrørende midlertidig indførsel, herunder

navnlig de rejsendes mulighed for under fritagelse for betaling af enhver form for told eller afgifter at indføre personlige effekter med henblik på deres ophold i en medlemsstat.

2. *Den græske regering* har indledningsvis gjort gældende, at samtlige Kommissionens argumenter i sagen beror på gisninger og formodninger, der som sådanne ikke kan tjene som grundlag for en påstand om, at en medlemsstat har gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af sine forpligtelser.

Kommissionens argumenter er således baseret på den tyske turists subjektive indstilling og navnlig på den vurdering, som Kommissionen anlægger med hensyn til den pågældendes grad af skyld, grovheden af hans lovovertrædelse og hans hensigter, som disse forhold var udtryk for. Vurderingen af sådanne omstændigheder og bedømmelsen af grovheden eller betydningen heraf i de enkelte konkrete tilfælde — som er et spørgsmål, der ingen sammenhæng har med anvendelsen af nogen fællesskabsretlig regel — henhører i sagens natur under den enekompetence, som tilkommer de kompetente nationale myndigheder i den enkelte medlemsstat, og det er de nationale domstole, der har kompetence til faktisk og retligt at efterprøve retmæssigheden af det i denne forbindelse anlagte skøn.

Den græske regering gør endvidere gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort de konstateringer, som ligger til grund for dens anbringender. Sagsøgte anfører herved i første række, at da de personlige effekter, som en rejsende indfører, er omfattet af ordningen med fuldstændig fritagelse for importafgifter, er det åbenbart, at et urigtigt benægtende svar på et præcist spørgsmål fra en toldembedsmand, der sigtede til bestemte varer med en særlig værdi, herunder ikke mindst varer som det pågældende videokamera, er udtryk for, at den rejsende søger at skjule sine hensigter.

Den græske regering gør på dette grundlag gældende, at når en rejsende forsøger at skjule, at han er i besiddelse af en vare som det omhandlede videokamera, må dette i mangel af nogen anden tilstrækkelig årsag eller anledning anses for en handling, som er en forberedelse til ulovligt at kunne bringe den skjulte vare i handelen på markedet i den pågældende medlemsstat. Selv om der kun forsøges en skjult indførsel til landet af et enkelt videokamera, medfører dette ikke, at denne handling er uden økonomisk betydning.

Den græske regering anfører for det andet, at når en rejsende bliver spurgt om, hvorvidt hans personlige effekter omfatter en række genstande med en bestemt værdi, er meningen hermed ikke, at vedkommende skal tage stilling til komplicerede toldmæssige problemer, men at han efter bedste evne skal besvare det stillede spørgsmål ærligt. Selv om den rejsende antager, at den pågældende vare ikke skal angives, er det, henset til det specifikke spørgsmål, som den kompetente toldmyndighed stiller ham, og som er af en sådan art, at det hos den pågældende må rejse tvivl om rigtigheden af hans subjektive opfattelse, klart, at den rejsende under disse omstændigheder ikke bør vælge at svare benægtende, men tværtimod bør søge at få afklaret problemet ved at stille relevante spørgsmål til vedkommende embedsmand. Selv om den rejsende måtte være overbevist om, at den form for varer, som han forespørges om, ikke skal angives, er det svar, som man naturligt må kunne forvente, ikke en erklæring fra den rejsende om, at han ikke er i besiddelse af en sådan vare, men derimod, at han oplyser, at dette er tilfældet.

Endelig anfører den græske regering, at personlige effekter, som rejsende medfører efter ordningen vedrørende midlertidig indførsel, og navnlig effekter med en særlig værdi, dermed er omfattet af en uvis told- og fællesskabsretlig ordning. Det er ikke muligt at undersøge, om sådanne varer lovligt er blevet bragt i omsætning i Fællesskabet, om de har status som varer med oprindelse i tredjelande, eller om de i henhold til fællesskabsretten er omfattet af en særlig ordning om fritagelse for betaling af told og afgifter. Under disse omstændigheder vil varens anskaffelsespris kunne være lavere end den pris, som ville have været gældende, såfremt der var blevet betalt afgifter af den efter de fællesskabsretlige regler.

Indførelse af sådanne varer til lande med særligt høje told- og afgiftssatser, således som det er tilfældet i sagen, hvor toldværdien af videokameraet var 180 000 DR, og de ved en indførsel forbundne afgifter androg 197 070 DR, gør det særligt lukrativt at bringe den pågældende vare på markedet i medlemsstaten på grund af den betydelige forskel i anskaffelsesprisen og den pris, som varen kan afsættes til på markedet.

Hvis dette sker, har det alvorlige følger. De normale markedsmekanismer undergraves, Fællesskabet og den pågældende medlemsstat mister indtægter, der begås ulovligheder, og der sker — en ligeledes ulovlig — berigelse.

Den græske regering mener, at denne risiko kan undgås ved procedurer, som gør det muligt at følge varen, såfremt procedurerne ledsages af passende administrative foranstaltninger og af sanktioner. Procedurerne og sanktionerne bør herved stå i et omvendt forhold til hinanden. Til strengere procedurer kan der være knyttet mindre alvorlige sanktioner, mens mindre indgribende procedurer kun kan fungere effektivt, såfremt der er knyttet strenge sanktioner til dem. Et krav, hvorefter varen blot skal angives, dvs. et krav om, at der gives et svar på et konkret spørgsmål, er den mindst indgribende form for kontrolprocedure, man kan forestille sig. For at denne form for procedure kan fungere effektivt, må der til overtrædelser i forbindelse hermed være knyttet strenge sanktioner.

Der må nødvendigvis foreligge risiko for en strengere sanktion, når det betænkes, at en systematisk kontrol af alle rejsende hverken er foreskrevet eller mulig. Dette er de rejsende klar over, og derfor må de risici, der er forbundet med, at de rejsende ikke altid underkastes den nævnte kontrolforpligtelse, imødegås ved truslen om en streng straf i tilfælde af lovovertrædelser. Disse forhold medfører, at den straf, som den rejsende kan ifalde, må have en sådan form og et sådant omfang, at der ikke længere er nogen interesse for at forsøge unddragelser, som først og fremmest og under alle omstændigheder kommer til udtryk derved, at den rejsende skjuler den pågældende genstand og undlader at angive denne.

Derfor finder den græske regering, at bødestraffen må fastsættes på grundlag af den told og de afgifter, der skal erlægges ved endelig indførsel af den pågældende vare på normale

vilkår, og at en bøde på to gange det pågældende beløb eller — når der foreligger skærpende omstændigheder — en bøde på flere gange det pågældende beløb, således som der er hjemmel til, er rimelig, navnlig når henses til, at der er tale om et angreb på samfundsøkonomiske værdier.

Den græske regering gør på dette grundlag gældende, at fastsættelsen af størrelsen af bødestraffen på grundlag af den told og de afgifter, der skal erlægges ved endelig indførsel på normale vilkår af den pågældende vare, er i overensstemmelse med de hensyn, der ønskes tilgodeset, navnlig under omstændigheder som dem, Kommissionen har henvist til i sagen.

M. Diez de Velasco
Refererende dommer