reizigers, zijn de Lid-Staten bevoegd de sancties te kiezen die hun passend voorkomen. Zij moeten deze bevoegdheid evenwel uitoefenen met eerbiediging van het gemeenschapsrecht en de algemene beginselen daarvan en, bijgevolg, met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. Wat dit aangaat, mogen administratieve of strafrechtelijke maatregelen niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel, en mogen aan controlemaatregelen geen sancties zijn verbonden die zo onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding, dat zij tot een belemmering van de in het Verdrag verankerde vrijheden worden.

3. Wanneer de Commissie in het kader van een procedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzoekt vast te stellen, dat een Lid-Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, dient zij zelf het bewijs van de gestelde niet-nakoming te leveren.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-210/91 *

I — De feiten en het procesverloop

A — *De toepasselijke rechtsregels*

1. Volgens artikel 19 van verordening (EEG) nr. 3599/82 van de Raad van 21 december 1982 betreffende de regeling tijdelijke invoer (PB 1982, L 376, blz. 1), wordt het gebruik maken van de regeling „tijdelijke invoer" met volledige vrijstelling van rechten bij invoer toegestaan voor persoonlijke goederen die een reiziger zelf of in zijn persoonlijke bagage meevoert, voor de duur van zijn verblijf in het douanegebied van de Gemeenschap. Hetzelfde is met betrekking tot de vrijstelling van BTW bepaald in artikel 19 van richtlijn 85/362/EEG van de Raad van 16 juli 1985 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake omzetbelasting — vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde bij de tijdelijke invoer van andere goederen dan vervoermiddelen (PB 1985, L 192, blz. 20).

2. Artikel 2, lid 2, van genoemde verordening en artikel 2, lid 2, van genoemde richtlijn bepalen beide, dat „de bevoegde autoriteiten alle maatregelen nemen die zij noodzakelijk achten om de identificatie van de goederen en de controle op het gebruik ervan te verzekeren". Overigens worden ingevolge artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1751/84 van de Commissie van 13 juni

* Procestaal: Grieks.

1984 tot vaststelling van enige nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EEG) nr. 3599/82 van de Raad betreffende de regeling „tijdelijke invoer" (PB 1984, L 171, blz. 1), persoonlijke goederen zonder schriftelijke aangifte onder de voorwaarden die door de bevoegde autoriteiten zijn vastgesteld, tot de regeling „tijdelijke invoer" toegelaten.

Deze bepaling sluit de mogelijkheid niet uit, dat de bevoegde autoriteiten een mondelinge aangifte kunnen eisen.

B — *De voorgeschiedenis van het geschil*

1. Op 22 maart 1988 passeerde een Duits burger in zijn auto de grens tussen Joegoslavië en Griekenland bij de grenspost Evzoni. Bij zijn binnenkomst in Griekenland vroeg een douaneambtenaar hem in het Engels en het Duits, of hij iets had aan te geven, zoals met name elektronisch of videomateriaal en beeldopnametoestellen. De reiziger beantwoordde deze vraag ontkennend. De ambtenaar controleerde niettemin de auto en de zich daarin bevindende voorwerpen, en ontdekte daarbij een videocamera, waarvan de douanerechtelijke status (derde land of communautair produkt) niet kon worden vastgesteld. De Duitse toerist stelt, dat de camera duidelijk zichtbaar achterin zijn auto lag, terwijl zij volgens de douaneambtenaar „zorgvuldig verborgen" was.

De Griekse douane was van mening, dat het gedrag van de toerist een douaneovertreding (valse aangifte) vormde. Op basis van de waarde van de camera berekende zij de toepasselijke invoerrechten en belastingen op 197 070 DR en legde zij de toerist een boete op tot het dubbele van dit bedrag. De verdubbeling van de toepasselijke rechten en belastingen is de minimumsanctie die het Griekse recht stelt op valse aangiften. De Duitse toerist moest, na verhoging van de boete met zegelrecht, in totaal 404 800 DR betalen.

2. Op 29 november 1989 zond de Commissie de Helleense Republiek een aanmaningsbrief in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag. In die brief stelde de Commissie, dat de opgelegde boete onevenredig was met de ernst van de vastgestelde overtreding en daarom de toepassing van de communautaire regeling tijdelijke invoer met vrijstelling van de persoonlijke goederen van de reiziger in gevaar dreigde te brengen.

3. Bij brief van 7 februari 1990 antwoordde de permanente vertegenwoordiging van Griekenland bij de Europese Gemeenschappen op de grieven van de Commissie; zij stelde, dat Griekenland de communautaire regeling tijdelijke invoer correct toepaste en met name de bepalingen betreffende de persoonlijke goederen van de reiziger. Ingevolge die regeling kunnen de douaneautoriteiten verlangen, dat de reiziger mondeling verklaart, of hij goederen met zich meevoert waarvan de waarde de voor de ingevoerde goederen geldende definitieve vrijstelling te boven gaat. Volgens de Griekse regering zijn valse verklaringen strafbaar en zijn de in het Griekse recht voorziene sancties niet onevenredig met de nagestreefde doeleinden.

4. Van oordeel dat de opmerkingen van de Helleense Republiek niet bevredigend waren, bracht de Commissie het in artikel 169, eer-

ste alinea, EEG-Verdrag bedoelde met redenen omkleed advies uit, waarin zij de opmerkingen van de Griekse regering van de hand wees en stelde, dat de Griekse autoriteiten de betrokken toerist een onevenredige boete hadden opgelegd.

5. In haar antwoord van 29 januari 1991 betoogde de Griekse regering met name, dat goederen die worden ingevoerd onder de regeling tijdelijke invoer, onderworpen zijn aan rechten en belastingen waarvan de heffing slechts wordt opgeschort, daar deze goederen bestemd zijn om weer te worden uitgevoerd.

In casu zijn de rechten en belastingen theoretisch niet alleen toepasselijk, maar ook verschuldigd en opeisbaar. Derhalve is de opgelegde boete niet als onevenredig te beschouwen, maar is zij wettig en opgelegd overeenkomstig de geldende nationale bepalingen. Verder merkte de Griekse regering op, dat administratieve straffen en boetes worden beheerst door nationaal recht, voor zover er op het gebied van douaneovertredingen geen communautaire harmonisatie bestaat.

6. Toen de Commissie vaststelde, dat de Helleense Republiek niet de nodige maatregelen had genomen om binnen de gestelde termijn aan het met redenen omkleed advies te voldoen, heeft zij bij het Hof deze nietnakomingsprocedure ingesteld.

C — *Schriftelijke behandeling*

1. Het beroep van de Commissie is op 7 augustus 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door een toerist die in aanmerking kwam voor toepassing van de communautaire regeling tijdelijke invoer op de persoonlijke goederen die hij in zijn auto meevoerde, een boete op te leggen, berekend op basis van de rechten en heffingen die van toepassing zijn op een niet aangegeven goed, ofschoon de door hem gedane valse aangifte voor de staat geen verlies aan rechten en heffingen kon meebrengen, daar de betrokken videocamera tot de persoonlijke goederen van die toerist behoorde;

— de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

De *Helleense Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *De ontvankelijkheid*

1. De *Griekse regering* merkt met betrekking tot het voorwerp van het geschil op, dat de Commissie voor het eerst in haar verzoekschrift stelt, dat de controle door de Griekse douaneautoriteiten in casu plaatsvond in het kader van een administratieve praktijk en dat het niet om een op zich staand geval ging. De precontentieuze procedure heeft echter enkel betrekking gehad op het concrete geval van de Duitse toerist en de volgens de Commissie onevenredig hoge boete die hem is opgelegd. Nergens is gezinspeeld op een bepaalde praktijk van de Helleense Republiek door al dan niet rechtstreekse verwijzingen naar andere, soortgelijke situaties, terwijl de nationale wettelijke bepalingen die de betrokken rechtsverhouding regelen, evenmin in abstracto zijn bestreden. Dit middel is derhalve niet-ontvankelijk.

2. De *Commissie* betoogt daarentegen, dat er geen enkele procedurefout is gemaakt, daar de grieven van de Commissie jegens de Helleense Republiek in de precontentieuze fase en in het verzoekschrift gelijk zijn. Wat de administratieve praktijk betreft, heeft de Commissie de gegevens in haar verzoekschrift ontleend aan het antwoord van de Griekse autoriteiten op het met redenen omkleed advies. Volgens de Commissie blijkt uit dat antwoord, dat het onderhavige geval zowel wat de vaststelling van de overtreding als de oplegging van een boete betreft, is behandeld in het kader van een op nationale wettelijke bepalingen berustende administratieve praktijk.

B — *Ten gronde*

1. *De Commissie* wijst er om te beginnen op, dat de videocamera die in de bagage van de Duitse toerist werd aangetroffen, tot zijn persoonlijke goederen behoorde. Derhalve had de betrokken reiziger in aanmerking moeten komen voor de regeling tijdelijke invoer onder de voorwaarden van verordening nr. 3599/82 en richtlijn 85/362. Ook al kunnen de Griekse autoriteiten, zonder inbreuk te maken op het gemeenschapsrecht, een mondelinge aangifte bij grensoverschrijding verplicht stellen en, in geval van valse aangifte, eventueel een boete opleggen, dit neemt niet weg, dat de opgelegde boete onevenredig hoog was, waardoor inbreuk is gemaakt op het door 's Hofs rechtspraak bevestigde evenredigheidsbeginsel.

De Commissie analyseert vervolgens de feiten. Anders dan de Helleense Republiek stelt, is de Commissie ingevolge artikel 155 EEG-Verdrag verplicht, de feiten te beoordelen die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, teneinde te kunnen vaststellen of een Lid-Staat er inbreuk op heeft gemaakt.

Wat in de eerste plaats de bedoeling van de Duitse toerist betreft, was de vraag van de douaneambtenaar, ook wanneer er geen taalproblemen waren, niet zonder meer duidelijk: voor een gewone toerist is het immers moeilijk het verschil te zien tussen de regeling inzake vrijstellingen bij definitieve invoer, en de regeling tijdelijke invoer, die

geldt voor produkten die in ongewijzigde staat weer worden uitgevoerd. Het ontkennende antwoord van de toerist is waarschijnlijk te verklaren doordat hij meende, dat de camera niet behoefde te worden aangegeven, daar zij tot zijn persoonlijke goederen behoorde. Het feit dat de camera op een niet zichtbare plaats was neergelegd, is goed te verdedigen wegens het risico van diefstal gedurende de reis. Bovendien blijkt uit de feiten niet, dat de betrokken toerist doorzoeking van zijn auto heeft geweigerd.

In de tweede plaats beschikte de betrokken toerist slechts over één videocamera en niet over meer. De logische conclusie is dus, dat wanneer een toerist in het bezit is van één videocamera en hij van plan is zijn vakantie in Griekenland door te brengen, deze videocamera voor toeristisch gebruik is bestemd en derhalve tot de persoonlijke goederen behoort.

Ten slotte bespreekt de Commissie de onevenredige hoogte van de opgelegde boete. Deze boete was onevenredig, want ook al heeft de Duitse toerist objectief gezien een valse aangifte gedaan, men moet ervan uitgaan, dat zijn geval onder de regeling tijdelijke invoer valt en hij bijgevolg niet de bedoeling had zich aan de betaling van rechten en heffingen te onttrekken. Deze rechten en heffingen zijn ingevolge die regeling immers niet opeisbaar. Derhalve is de boete die is voorzien voor het geval van verzwijging van artikelen waarvoor rechten en/of heffingen bij invoer worden geheven, onevenredig hoog, wanneer zij wordt opgelegd in gevallen als het onderhavige.

Al zijn de Lid-Staten bevoegd om, wanneer harmonisatie op gemeenschapsvlak ontbreekt, wettelijke, administratieve of andere maatregelen te treffen op een bepaald gebied, toch moeten zij bij de uitoefening van die bevoegdheid het gemeenschapsrecht en de algemene beginselen ervan eerbiedigen.

Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel is te meer noodzakelijk wanneer het gaat om maatregelen die, hoewel tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behorend, de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht beogen. Dit beginsel moet in acht worden genomen, zowel bij de keuze als bij de toepassing van de nationale controlemaatregelen. Dienaangaande herinnert de Commissie aan 's Hofs rechtspraak, volgens welke het gemeenschapsrecht op gebieden die tot de bevoegdheid van de Lid-Staten blijven behoren, grenzen stelt aan de controlemaatregelen die de Lid-Staten krachtens dit recht in het kader van het vrije verkeer van goederen en personen kunnen handhaven. Administratieve of strafrechtelijke maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is, de controle mag niet op zodanige wijze zijn geregeld, dat de door het Verdrag beoogde vrijheid wordt beperkt, en er mag geen straf worden opgelegd die zo onevenredig is aan de ernst van de overtreding, dat zij tot een belemmering van die vrijheid wordt.

In de onderhavige zaak is het duidelijk, dat het opleggen van een buitensporig hoge boete wegens overtreding van nationale regelingen de verwachte positieve gevolgen in gevaar dreigt te brengen van het gemeenschapsrecht inzake de regeling tijdelijke invoer, en in het bijzonder van de mogelijk-

heid dat reizigers voor de duur van hun verblijf in een Lid-Staat persoonlijke goederen vrij van alle rechten en heffingen invoeren.

2. De *Griekse regering* betoogt, dat het gehele betoog van de Commissie in deze procedure gebaseerd is op veronderstellingen en waarschijnlijkheden, die als zodanig geen grond kunnen zijn voor de stelling dat een Lid-Staat zijn verplichtingen niet is nagekomen.

Dat betoog berust op de subjectieve instelling van de Duitse toerist en in het bijzonder op de beoordeling door de Commissie van de mate van zijn schuld, van de ernst van zijn overtreding en van de innerlijke wil die eruit blijkt. De waardering van de feiten en de beoordeling van de ernst of de betekenis die zij in een concreet geval hebben, zijn geen kwestie van toepassing van gemeenschapsrecht, maar vallen als zodanig onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale autoriteiten van elke Lid-Staat en de juistheid van hun beoordeling moet zowel rechtens als feitelijk worden getoetst door de nationale rechterlijke instanties.

Voorts zijn de vaststellingen in het betoog van de Commissie niet bewezen. In de eerste plaats is het duidelijk, dat aangezien door een reiziger ingevoerde persoonlijke goederen vallen onder de regeling van volledige vrijstelling van invoerrechten, een onjuist ontkennend antwoord op een precieze vraag van een douaneambtenaar betreffende bepaalde goederen van grote waarde, waaronder met name videocamera's, erop is gericht de bedoelingen van die reiziger te verhullen.

Het verzwijgen van het bezit van een goed zoals een videocamera is, zolang er geen andere voldoende reden of oorzaak voor te vinden is, een handeling ter voorbereiding van het eventueel illegaal op de binnenlandse markt brengen van het verzwegen goed. Overigens ontneemt de poging om al is het maar één enkele videocamera in het geheim het land binnen te brengen, aan de betrokken handeling niet haar financieel belang.

In de tweede plaats wordt een reiziger, wanneer hem wordt gevraagd of er zich onder zijn persoonlijke goederen ook voorwerpen van een precieze waarde bevinden, niet verzocht ingewikkelde vraagstukken inzake douaneregelingen op te lossen, maar eerlijk op de gestelde vraag te antwoorden. Ook wanneer het betrokken goed zijns inziens niet behoeft te worden aangegeven, is het duidelijk dat, gelet op de specifieke vraag die hem door het bevoegde douaneorgaan wordt gesteld en die hem aan het twijfelen kan brengen, die reiziger in deze situatie niet kan kiezen voor een ontkennend antwoord, maar het probleem juist moet oplossen door de bevoegde ambtenaar passende vragen te stellen. Bovendien, zelfs al zou de reiziger de overtuiging hebben dat het goed waarover hij wordt ondervraagd, niet behoeft te worden aangegeven, het antwoord dat men natuurlijkerwijze verwacht, is niet, dat de reiziger meedeelt dat hij niet in bezit is van een dergelijk voorwerp, maar dat hij verklaart het wél te bezitten.

Ten slotte vallen persoonlijke goederen die reizigers onder de regeling tijdelijke invoer vervoeren, en in de eerste plaats die welke een bijzondere waarde hebben, onder een onduidelijke communautaire douaneregeling. Het valt immers onmogelijk na te gaan, of die goederen op wettige wijze in de Gemeenschap in het verkeer zijn gebracht, of het goederen van oorsprong uit derde landen zijn, dan wel of zij krachtens het gemeenschapsrecht onder een specifieke regeling inzake vrijstelling van rechten en heffingen vallen. De prijs waarvoor het goed is gekocht, kan dus eventueel lager zijn dan de prijs die het zou hebben indien de communautaire lasten erop waren toegepast.

In landen waar de invoerrechten en heffingen zeer hoog zijn, zoals in het onderhavige geval, waarin de douanewaarde van de videocamera 180 000 DR bedroeg en de heffingen bij invoer 197 070 DR, is het bijzonder aantrekkelijk het goed in het binnenland te verkopen, gezien het grote verschil tussen de prijs waarvoor het is gekocht, en de prijs die er in het binnenland voor kan worden verkregen.

Wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, heeft dat ernstige gevolgen, zoals verstoring van de normale werking van de markt, verlies van communautaire en nationale inkomsten, het ontstaan van onwettige situaties en het maken van eveneens onwettige winst.

Deze risico's kunnen worden vermeden wanneer er procedures bestaan die het mogelijk maken het produkt te volgen en die worden ondersteund door passende administratieve maatregelen en sancties. Die procedures en sancties moet omgekeerd evenredig zijn. Strengere procedures kunnen steunen op lichtere sancties. Minder dwingende procedures kunnen slechts doeltreffend werken wanneer zij steunen op strenge sancties. Het vereiste dat het voorwerp eenvoudig moet worden aangegeven, en dus wanneer er concreet naar wordt gevraagd, is de minst dwingende controleprocedure die mogelijk is. Wil deze dus doeltreffend zijn, dan dient een desbetreffende overtreding tot strenge sancties te leiden.

Dreiging met een strenge sanctie is te meer noodzakelijk wanneer men bedenkt dat systematische controle van alle reizigers passend noch mogelijk is. De betrokkenen weten dit. Het risico dat men zich aan deze verplichting onttrekt, moet daarom worden verkleind door te dreigen met een strenge straf in geval van overtreding. Dat alles dwingt ertoe, te dreigen met een straf van een zodanige vorm en omvang, dat niemand er meer belang bij heeft het risico te nemen door het goed te verbergen en het niet aan te geven.

Het is daarom absoluut noodzakelijk dat er een relatie bestaat tussen de straf en de rechten en heffingen die bij definitieve invoer van het goed in normale omstandigheden ver-

schuldigd zouden zijn; het dubbele of, in zwaardere gevallen, een veelvoud van dat bedrag, vormt een redelijke sanctie, gelet met name op het openbaar belang dat in gevaar is gebracht.

De berekening van de hoogte van de boete op basis van de rechten en heffingen die bij normale en definitieve invoer van het voorwerp verschuldigd zijn, is dus in overeenstemming met het nagestreefde doel, in het bijzonder in omstandigheden zoals die welke de Commissie in haar verzoekschrift heeft vermeld.

M. Diez de Velasco
rechter-rapporteur