

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
FREMSAT DEN 30. JUNI 1982¹

Høje Domstol.

1. Spørgsmålet om den toldmæssige behandling af indsmuglede narkotika, som begge sagerne, 221/81 og 240/81, angår, er for nylig blevet behandlet af Domstolen og førte til den dom, der blev afsagt den 5. februar 1981 i sag 50/80, Horvath mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Sml. 1981, s. 385). Domstolen fastslog, at »indførselen 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 med alle de konsekvenser, som dette indbærer, også på det økonomiske område«.

I forbindelse med de spørgsmål, der er stillet i de to foreliggende sager, skal jeg udvikle og uddybe den tidligere gennemgang af de fællesskabsretlige bestemmelser om toldtariffen (og navnlig EØF-traktatens artikel 9, stk. 1, og artiklerne 18-29). Det drejer sig især om at fastslå,

¹ — Oversat fra italiensk.

om opdagelsen og den efterfølgende destruktion af indsmuglede narkotika er afgørende betingelser for, at de forskellige medlemsstater ikke længere har kompetence til at opkræve told, og navnlig om denne kompetence — i tilfælde af genudførelse af narkotika, der er indsmuglet til en medlemsstats område — skal anses for udelukket.

»1. Skal EØF-traktatens bestemmelser om Toldunionen (artikel 9, stk. 1, artiklerne 12-29) fortolkes således, at en medlemsstat efter indførelsen af den fælles toldtarif ikke (længere) har kompetence til at opkræve told for indsmuglede narkotika, som i tilfælde af opdagelse skulle beslaglægges og destrueres?

Jeg skal først kort gennemgå de faktiske omstændigheder i begge sagerne.

A — Den 26. april 1976 blev Wilfried Wolf ved Landgericht Düsseldorf idømt otte års fængsel for gentagne overtrædelser af den tyske lov om euforiserende stoffer. Retten fandt det godtgjort, at Wolf i perioden juli-oktober 1975 havde medvirket ved salget af 742 g heroin og 150 g kokain, efter at han havde erhvervet disse stoffer ikke kun i Forbundsrepublikken Tyskland, men også — i et enkelt tilfælde — ved personligt at indføre dem fra Nederlandene. På grundlag af straffedommen anså Hauptzollamt Düsseldorf (ved afgørelse af 3. december 1976, senere ændret) Wolf for toldskyldner, fordi han havde undladt at anmelde de importerede narkotika, og fordi han havde købt indførte varer efter toldskyldens opståen, men før dens berigtigelse. Toldværdien af de pågældende stoffer blev fastsat til 74 200 DM for heroinen og 15 000 DM for kokainen.

Efter at Wolf's administrative klage over afgiftsafgørelsen var blevet afvist, anlagde han sag ved Finanzgericht Düsseldorf, som ved kendelse af 10. juni 1981 udsatte sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

2. Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, og der skal opkræves told, stilles de af Finanzgericht Hamburg i dens forelæggelseskendelse af 15. 1. 1980 — IV 89/78 H — sag 50/80, formulerede præjudicielle spørgsmål subsidiært.«

B — Ved dom af 27. juli 1977 idømte Landgericht Freiburg Senta Einberger et års betinget fængsel for overtrædelse af den tyske lov om euforiserende stoffer. Einberger's lovovertrædelse bestod i, at hun fra foråret til efteråret 1974 ved flere lejligheder var rejst fra Forbundsrepublikken Tyskland til Schweiz, hvor hun på forskellige tidspunkter og i portioner på mellem 30 og 100 g solgte 280 g morfin, der tidligere ulovligt var indført til Forbundsrepublikken Tyskland, og uden at der var betalt told ved indførslen. På baggrund af nævnte straffedom afkrævede Hauptzollamt Freiburg ved afgiftsafgørelse af 19. januar 1978 Einberger told og afgifter ved indførsel på i alt 10 960,30 DM.

Efter at Einberger's administrative klage var blevet afvist, indstævnedes hun Hauptzollamt for Finanzgericht Baden-Württemberg, idet hun nedlagde påstand

om annulation af afgiftsavgørelsen. Ved kendelse af 16. juni 1981 udsatte Finanzgericht sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen det præjudicielle spørgsmål, om »... en medlemsstat efter indførelsen af den fælles toldtarif [har] kompetence til at opkræve told for narkotika, der er indsmuglet til og atter udført fra Fællesskabets toldområde?»

Ved kendelse af 3. februar 1982 har Domstolen besluttet at forene de to sager under den mundtlige forhandling, på grund af deres indbyrdes forbindelse.

2. De spørgsmål, der er forelagt af de to tyske domstole, drejer sig i virkeligheden om at opnå Domstolens fortolkning af Horvath-dommen, som jeg har henvist til i begyndelsen af mit forslag til afgørelse. Finanzgericht Düsseldorf, der indirekte har taget det princip, der blev bekræftet i Horvath-sagen, som udgangspunkt — dvs., at der ikke kan opkræves told for indsmuglede narkotika, der opdages og destrueres — har rejst det spørgsmål, om alene indsmuglingen, altså uden at stofferne opdages og destrueres, bevirker, at tolden ikke kan opkræves, såfremt det er bestemt, at indsmuglede narkotika i tilfælde af opdagelse skal beslaglægges og destrueres. Finanzgericht Baden-Württemberg har indtaget en lignende holdning og har rejst det spørgsmål, om indsmugling er tilstrækkelig til at udelukke, at der opkræves told, selv i de tilfælde, hvor stofferne siden er genudført til lande uden for Fællesskabet.

Under de omstændigheder forekommer det mig, at det spørgsmål, som Finanzge-

richt Düsseldorf har forelagt, indeholder det andet spørgsmål: hvis det spørgsmål nemlig besvares bekræftende, at den faktiske beslaglæggelse og destruktion af stofferne ikke er afgørende betingelser for, at den fælles toldtarif ikke kan anvendes, og at dette resultat tværtimod følger af den blotte indsmugling (når det tages i betragtning, at der foreligger en bestemmelse, der påbyder beslaglæggelse og destruktion af det euforiserende stof), er det af Finanzgericht Baden-Württemberg forelagte spørgsmål derved besvaret, uden at det er nødvendigt nærmere at behandle spørgsmålet om genudførsel, som åbenbart må ligge efter indsmuglingen til Fællesskabets område.

3. Det forekommer mig, at Horvath-dommen bør gennemgås omhyggeligt, fordi den objektivt set indeholder det grundlæggende holdepunkt, og ikke kun fordi de forelæggende retter har taget hensyn til den. Jeg skal i den forbindelse blot bemærke, at dommen er udtryk for en velovervejet og tilstrækkeligt begrundet stillingtagen: den omstændighed, at dommen ikke følger mit forslag til afgørelse af 27. november 1980 (Sml. 1981, s. 399), får mig ikke til atter at fremføre den opfattelse, der forekommer mig mest rimelig, men fører snarere til, at jeg vil forsøge at forstå og fuldt ud klarlægge *ratio* i den af Domstolen udviklede argumentation.

Hvis man blot læser domskonklusionen (som jeg har anført ovenfor), kunne man ganske vist forledes til at antage, at det er afgørende for, at der ikke kan opkræves told, at de indsmuglede narkotika opdages og destrueres straks efter. I den forbindelse har Finanzgericht

Düsseldorf med rette peget på, at såfremt man anlagde en sådan fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser om den fælles toldtarif, vil spørgsmålet om, hvorvidt der opstår toldskyld, være afhængig af rene tilfældigheder, som f.eks. om toldmyndighederne opdager de indsmuglede varer. Man kan ikke tilslutte sig den nævnte fortolkning; præmisserne i Horvath-dommen viser, at Domstolen i domskonklusionen udelukkende har henvist til teorien om de indsmuglede og opdagede narkotikas destruktion, fordi den konkrete sag indeholdt denne særlige omstændighed, mens Domstolen i virkeligheden har ønsket at give udtryk for en tendens i retning af den anden og videre rækkevidde.

Dommens præmis 11, hvor Domstolen fastslår, at den fælles toldtarif — hvis den omfatter et narkotikum (det drejede sig om heroin) — »kun [kan] omfatte indførsel med henblik på lovlig anvendelse«, er ud fra et sådant synspunkt instruktiv. Begrundelsen for denne fortolkning understreges straks efter: »en værditoldsats kan ikke 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«. På grundlag af Horvath-dommen følger heraf klart, at betingelsen for, at der ikke kan opkræves told, ikke hænger sammen med, om disse narkotika er blevet opdaget og destrueret, men snarere med, at disse produkter ikke kan indføres til og integreres i det økonomiske kredsløb i medlemsstaterne på grund af deres skadelige karakter og den ulovlige

anvendelse, de er bestemt til (jfr. herom ligeledes præmisserne 9 og 12).

4. At Horvath-dommen i virkeligheden har en sådan betydning, bekræftes af de bestemmelser, den nævner og den måde, den fortolker dem på. Præmis 13 henviser til EØF-traktatens artikel 18, dvs. den bestemmelse, der står først i afsnittet om »Oprettelse af den fælles toldtarif«, og hvorefter »Medlemsstaterne erklærer sig rede til at bidrage til udviklingen af den internationale handel og til formindskelse af hindringerne for samhandelen ved at indgå aftaler, der på grundlag af gensidighed og til fælles fordel tager sigte på en sænkning af toldsatserne under det almindelige niveau, som de ville kunne påberåbe sig som følge af oprettelsen af en indbyrdes toldunion«. Domstolen har i den forbindelse bemærket: »når det... anføres i EØF-traktatens artikel 18, at oprettelsen af den fælles toldtarif skal bidrage til udviklingen af den internationale handel og til formindskelse af hindringerne for samhandelen, *kan toldtariffen ikke vedrøre indførslen af narkotika, som er bestemt til ulovlig anvendelse*, og som bringes ud af omsætningen, så snart de opdages«. I samme forbindelse kan desuden — således som Kommissionen gjorde det under den mundtlige forhandling — henvises til EØF-traktatens artikel 29; samtidig med at bestemmelsen angiver de generelle kriterier, som Kommissionen bør lægge til grund ved udøvelsen af sine hverv vedrørende den fælles toldtarif, nævner den en række omstændigheder, der klart er uforenelige med anvendelsen af toldtariffen på narkotika, der er bestemt til ulovlig anvendelse: »nødvendigheden af at fremme samhandelen mellem Medlems-

staterne og tredjeland« (*litra a*), »udviklingen af konkurrencevilkårene inden for Fællesskabet . . .« (*litra b*), »Fællesskabets behov for forsyninger med råvarer og halvfabrikata . . .« (*litra c*), og »nødvendigheden af at undgå alvorlige forstyrrelser i Medlemsstaternes økonomiske liv og af at sikre en rationel udvikling af produktionen og en forøgelse af forbruget inden for Fællesskabet« (*litra d*).

Horvath-dommen fremhævede også Rådets forordning nr. 803/68 om varers toldværdi, idet den fastslog, at dens bestemmelser »er baseret på den antagelse, at de indførte varer kan bringes i handelen og integreres i det økonomiske kredsløb« (jfr. præmis 12). Efter min opfattelse er denne præmis den mest afgørende. Jeg skal anføre, at den sjette betragtning til nævnte forordning nr. 803/68 bekræfter den opfattelse, at dens bestemmelser alene omfatter varer, der kan bringes i omsætning. Det hedder nemlig i betragtningen, at en ensartet ansættelse af toldværdien blandt andet skal forhindre »enhver omlægning i samhandelen samt enhver fordrejning af konkurrencevilkårene, der kunne opstå ved forskelle mellem de enkelte staters bestemmelser«; og for mig at se er det åbenbart, at dette formål ikke kan tilgodeses, når det drejer sig om produkter, der — som narkotika — hverken kan indføres eller bringes i handelen (naturligvis bortset fra »en strengt kontrolleret og begrænset handel med henblik på en tilladt anvendelse til farmaceutiske og medicinske formål«, jfr. præmis 10 in fine).

Domstolen omtalte endelig artiklerne 10 og 11 i Rådets forordning nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import eller eksportafgifter. Selv om forordningen på grund af dens tidsmæssige gyldighed ikke kan lægges til grund i de foreliggende sager, giver den dog et nyttigt bidrag til fortolkningen af de bestemmelser i traktaten, der vedrører den fælles toldtarif. I henhold til nævnte artikler »[ydes] godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter . . ., såfremt afgiftsbeløbet vedrører varer, som tilintetgøres under de kompetente myndigheders kontrol« (præmis 14); på grundlag heraf må det antages, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en toldskyld, er betinget af, at varen kan integreres i det økonomiske kredsløb. I samme forbindelse kan ligeledes nævnes artikel 2 i Rådets direktiv 79/623/EØF af 25. juni 1979 om harmonisering af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser om toldskyld; som Finanzgericht Düsseldorf har bemærket, opstår der toldskyld ifølge denne bestemmelse, når en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning (jfr. *litra a*), og i en række udtrykkeligt angivne tilfælde af overtrædelse af specielle toldbestemmelser (jfr. *litra b — f*), men i henhold til bestemmelsen opstår der overhovedet ikke toldskyld, når det drejer sig om produkter, for hvilke der gælder et absolut indførselsforbud, som det er tilfældet for narkotika, der ikke er bestemt til anvendelse til farmaceutiske formål.

5. Til støtte for den i Horvath-dommen anlagte fortolkning vedrørende den fælles toldtarif er det under nærværende sag ligeledes blevet gjort gældende, at

det er meget vanskeligt at bevise den nøjagtige mængde af indsmuglede narkotika, som ikke har kunnet opdages og beslaglægges, og at man som følge deraf ikke kan få fastsat den samlede toldværdi af de indsmuglede varer med henblik på fastsættelsen af, hvilken told der skal opkræves. Et sådant argument er imidlertid hverken relevant eller nødvendigt. For det første mener jeg ikke, at man af spørgsmålet om, hvad der i praksis er mest hensigtsmæssigt, kan udlede nogen vejledning med hensyn til en ordnings anvendelsesområde. Som ovenfor belyst er dette snarere knyttet til en principiel begrundelse, nemlig den funktion, den fælles toldtarif er tillagt inden for rammerne af den økonomiske integration inden for Fællesskabet. Desuden synes de fremhævede vanskeligheder med hensyn til beviset ikke at være en uovervindelig hindring for, at der opkræves told. I tilfælde af, at mængden af den indførte vare ikke med sikkerhed kan bevises, griber toldmyndighederne ofte til induktive metoder til fastsættelse af værdien.

6. Det er således i det væsentlige på grundlag af den i Horvath-dommen udviklede argumentation (samt endnu et argument i samme retning, som jeg har haft lejlighed til at fremstille), at man når frem til løsningen i de foreliggende to sager. Domstolen vil videreføre den linje, den allerede har afstukket, såfremt den fastslår, at der ikke kan opkræves told ved indsmugling af narkotika, uanset om de pågældende narkotika opdages, destrueres eller eventuelt genudføres.

Naturligvis består der også den mulighed, at narkotika indføres lovligt,

eftersom den fælles toldtarif opregner disse stoffer og fastsætter, hvilken told der skal opkræves; det drejer sig om den indførsel, der sker som led i »en strengt kontrolleret og begrænset handel med henblik på en tilladt anvendelse til farmaceutiske og medicinske formål« (jfr. den allerede nævnte præmis 10 i Horvath-dommen).

Henset hertil kan man generelt sige, at i tilfælde af indførsel af narkotika opstår toldskyld alt efter hvilken anvendelse, varen er bestemt til, og alt efter om indførslen er lovlig eller hemmelig. Det kan indvendes, at den anvendelse af de pågældende narkotika, som importøren har planlagt, er en subjektiv omstændighed, der ikke stemmer med toldordningens krav om vished. Efter min opfattelse er det imidlertid let at nå frem til, at en hemmelig indførsel kan antages at være bestemt til en ulovlig anvendelse, mens der i tilfælde af en indførsel, der ikke er hemmelig, selv om den eventuelt er ulovlig (f.eks. fordi der mangler en af de nødvendige tilladelser), opstår toldskyld, såfremt den af importøren anmeldte anvendelse er lovlig.

Endelig kan man rejse spørgsmålet om det rimelige i, at narkotika i toldmæssig henseende behandles anderledes end andre indsmuglede varer (spiritus, cigaretter, våben), for hvilke varer det er utvivlsomt, at der opstår toldskyld, som skal berigtiges, når myndighederne fastslår, at indførslen har fundet sted. Efter min opfattelse kan forklaringen søges i, at til forskel fra, hvad der er tilfældet for

andre varer, er der for næsten hele omsætningen af narkotika tale om indsmugling med henblik på ulovlig anvendelse, således at disse varers integration i det økonomiske kredsløb kan anses for et forhold, der sker marginalt og som en undtagelse. Med hensyn til indsmuglede narkotika bliver de desuden normalt destrueret straks efter at de er opdaget og beslaglagt, hvorimod det i de sjældne tilfælde, hvor myndighederne beslutter at sælge dem til den farmaceu-

tiske industri, forekommer klart lovligt — i henhold til den fælles toldtarif — ligeledes at afkræve erhververen den fastsatte told for den lovlige indførsel. Under alle omstændigheder er Domstolens fortolkning af toldbestemmelserne vedrørende narkotika konkret og bør ikke udstrækkes til at omfatte andre varer, der ligeledes udelukkende kan indføres eller bringes i omsætning inden for rammerne af en bevillings- og kontrolordning.

7. Af alle disse grunde skal jeg foreslå, at Domstolen besvarer det første af de spørgsmål, Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 10. juni 1981 har forelagt i sag 221/81, Wolf mod Hauptzollamt Düsseldorf som følger: »EØF-traktatens bestemmelser om Toldunionen (artikel 9, stk. 1, og artiklerne 18-29) bør fortolkes således, at en medlemsstat efter indførelsen af den fælles toldtarif ikke (længere) har kompetence til at opkræve told for indsmuglede narkotika, i det omfang det er forbudt at indføre dem og bringe dem i omsætning«. Jeg skal henvise til, at det andet af samme ret forelagte spørgsmål er subsidiært, dvs. at det alene skal besvares, såfremt det principale spørgsmål besvares benægtende. Eftersom jeg foreslår, at det besvares bekræftende, er der følgelig ikke grund til at tage stilling til det andet spørgsmål.

For så vidt dernæst angår det spørgsmål, der ved kendelse af 16. juni 1981 er forelagt af Finanzgericht Baden-Württemberg i sag 240/81, Einberger mod Hauptzollamt Freiburg, er det min opfattelse, at svaret skal være identisk med det svar, jeg netop har foreslået, dog med følgende tilføjelse: »Der kan følgelig heller ikke opkræves told, såfremt de indsmuglede narkotika siden er blevet genudført fra Fællesskabets toldområde«.