

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

föredraget den 14 september 2006¹

I — Inledning

1. Kommissionen har i detta mål yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 90 EG och artikel 1 i rådets direktiv 83/182/EEG av den 28 mars 1983 om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat² (nedan kallat direktiv 83/182 eller direktivet). Kommissionen har väckt förevarande talan för att domstolen skall fastställa att Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 90 EG och artikel 1 i direktiv 83/182, eftersom Greklands administrativa praxis avseende tillfällig införsel av vissa transportmedel står i strid med ovan nämnda bestämmelser. I praktiken rörde det sig om tillfällig import av motorfordon.

2. Bakgrunden till detta mål utgörs av en rad klagomål till kommissionen och Europaparlamentet om det sätt på vilket de grekiska myndigheterna fastställer bestämmelser respektive ådömer sanktionsåtgärder, om tillfällig import av motorfordon har åsidosatts.

3. Detta är för övrigt inte första gången som domstolen närmare granskar grekisk praxis avseende tillfällig import av motorfordon.³ Redan år 1991 väckte kommissionen talan om fördragsbrott, där Republiken Grekland tappade målet. Dessutom har nationella grekiska domstolar ställt en rad tolkningsfrågor. Ett återkommande tema i dessa frågor är huruvida det system av sanktionsåtgärder som de grekiska myndigheterna tillämpar vid överträdelse av bestämmelserna är proportionellt.⁴

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 105, s. 59; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 112.

3 — Se bland annat dom av den 2 augusti 1993 i mål C-9/92, kommissionen mot Grekland (REG 1992, s. I-4467), av den 29 maj 1997 i mål C-389/95, Klattner (REG 1997, s. I-2719), och av den 12 juli 2001 i mål C-262/99, Loloudakis (REG 2001, s. I-5547).

4 — Se särskilt domen i målet Louloudakis (ovan fotnot 3).

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Artikel 90 EG

4. I artikel 90 EG föreskrivs följande:

”Ingen medlemsstat skall, direkt eller indirekt, på varor från andra medlemsstater lägga interna skatter eller avgifter, av vilket slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor.

Vidare skall ingen medlemsstat på varor från andra medlemsstater lägga sådana interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor.”

B — Direktiv 83/182

5. Direktiv 83/182 har utfärdats för att i varje medlemsstat undanröja de hinder för gemenskapsmedborgarnas fria rörlighet som följer av de beskattningsregler som tillämpas på tillfällig införsel av vissa transportmedel för privat eller affärsmässigt bruk, däribland motorfordon. Med stöd av direktivet kan

motorfordon för personligt bruk under vissa villkor tillfälligt införas i en annan medlemsstat. I ett sådant fall skall medlemsstaterna undanta införseln från omsättningsskatt, punktskatter och de skatter som är förtecknade i bilagan till direktivet.⁵

6. För att skattebefrielse skall beviljas skall tre villkor vara uppfyllda. För det första måste den enskilda person som inför varan vara stadigvarande bosatt i en annan medlemsstat än den medlemsstat till vilken den tillfälliga införseln görs. För det andra måste transportmedlet användas för personligt bruk, det vill säga inte för att bedriva kommersiell verksamhet eller verksamhet i vinstsyfte. För det tredje får transportmedlet inte överlätas eller hyras ut i den medlemsstat dit den tillfälliga införseln skett eller lånas ut till någon som är bosatt i den staten.⁶

7. För att kunna komma i fråga för skattebefrielse måste en fysisk person kunna visa var han är bosatt. I allmänhet är ett identitetskort eller annan giltig legitimation tillräcklig. Om de behöriga myndigheterna tvivlar på sanningshalten i en uppgift om bosättningsort, kan de emellertid kräva ytterligare utredning eller styrkande handlingar.⁷

5 — Artikel 1 i direktiv 83/182.

6 — Artikel 3 i direktiv 83/182.

7 — Artikel 7 i direktiv 83/182.

8. De bestämmelser i direktivet som är av betydelse för detta mål sammanfattas nedan.

Då ett privat fordon eller husvagn, fritidsbåt, privatflygplan eller cykel införs tillfälligt skall den införda artikeln vara undantagen från de skatter som anges i artikel 1 under en sammanhängande eller inte sammanhängande tid av högst sex månader under en 12-månadersperiod, om:

9. I artikel 1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, på de villkor som fastställs nedan, undanta tillfällig införsel från en annan medlemsstat av motordrivna fordon inklusive släp, husvagnar, fritidsbåtar, privatflygplan, cyklar och ridhästar från:

a) den enskilda person som inför varan

aa) är bosatt i en annan medlemsstat än den dit den temporära införseln sker, och

— omsättningsskatt, punktskatter och övriga konsumtionsskatter,

bb) utnyttjar transportmedlet i fråga för sitt privata bruk,

— de skatter som är förtecknade i bilagan till detta direktiv.

b) nämnda transportmedel inte överläts eller hyrs ut i den medlemsstat dit den tillfälliga införseln skett eller lånas ut till någon som är bosatt i den staten. ...”

...”

10. Artikel 3 har följande lydelse:

11. I artikel 7 i direktiv 83/182 föreskrivs följande:

”Tillfällig införsel av vissa transportmedel för privat bruk

”1. I detta direktiv avses med normala hemvist* den plats där en person stadigva-

rande vistas, dvs. åtminstone 185 dygn per kalenderår, på grund av personlig och yrkesmässig anknytning eller, då en person saknar yrkesmässig anknytning, på grund av personlig anknytning som visar på nära samband mellan personen och platsen. [*Nedan används i löpande text som inte är citat begreppet stadigvarande bosatt i stället för normal hemvist, då förstnämnda term är klarare. Övers. anm.]

Normal hemvist för en person med yrkesmässig anknytning till en annan plats än den till vilken han har personlig anknytning och som en följd därav bor omväxlande på olika platser, belägna i två eller fler medlemsstater, skall betraktas som den plats till vilken han har personlig anknytning, om personen i fråga regelbundet återkommer dit. Sistnämnda villkor behöver inte vara uppfyllt om personen i fråga bor i en medlemsstat för att genomföra en uppgift av bestämd varaktighet. Vistelse för studier vid ett universitet eller en skola skall inte anses innebära byte av hemvist.

2. Enskilda personer skall visa sin hemvist t.ex. genom identitetskort eller annan giltig handling.

3. De behöriga myndigheterna i en medlemsstat dit införsel sker får kräva ytterligare utredning eller bevis om de tvivlar på san-

ningshalten i en uppgift om normal hemvist som givits i enlighet med punkt 2 eller för vissa specifika kontroller.”

12. I artikel 9 i direktivet finns några undantagsbestämmelser. En av dessa bestämmelser, vilken anges i punkt 1, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får bibehålla eller införa förmånligare regler än de som föreskrivs i detta direktiv. Bland annat kan de, på begäran av importören, tillåta tillfällig införsel under längre tid än vad som avses i artiklarna 3 och 4.2. I det senare fallet får medlemsstaterna ta ut de skatter som nämns i bilagan för perioder som överstiger dem som fastställs genom detta direktiv. ...”

13. Artikel 10 innehåller direktivets slutbestämmelser. I punkt 2 föreskrivs följande:

”Om den praktiska tillämpningen av detta direktiv ger upphov till svårigheter, skall de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i fråga fatta de beslut som krävs genom

ömsesidig överenskommelse, särskilt i belysning av konventionerna och gemenskapsdirektiven om ömsesidigt bistånd.”

rats, men då de personer som är skyldiga att betala registreringsavgift inom tre månader från det datum från vilken registreringsavgift skall erläggas inte har anmält införseln till tullmyndigheten.

C — Den tillämpliga grekiska lagstiftningen

14. Artikel 137 i den grekiska tullagen, som infördes genom lag nr 2960/2001, med rubriken överträdelser och sanktionsåtgärder, består av delarna A – Gemenskapsfordon, B – Fordon från tredje land och C – Gemenskapsfordon och fordon från tredjeland. Bestämmelserna i delarna A och C har följande lydelse:

3. Bestämmelserna i punkt A.1 skall inte tillämpas om de berörda personerna, innan de behöriga myndigheterna har fastställt överträdelsen ovan, självmant anmäler införseln till tullmyndigheten. I sådana fall skall den straffavgift påföras som anges i punkt A.4 i denna artikel. Om de berörda personerna inte överlämnar några handlingar som visar när fordonet infördes i landet, skall det i stället för den straffavgift som anges i punkt A.4 i denna artikel påföras en straffavgift på 1 500 EUR.

"A. Gemenskapsfordon

1. Personer med hemvist i Grekland som äger eller använder gemenskapsfordon utan att ha uppfyllt de krav som anges i artiklarna 129 och 130 i denna lag, skall anses ha begått en ringa tullförseelse i den mening som avses i artikel 142.1 i denna lag. I ifrågavarande fall skall de berörda personerna åläggas att betala en straffavgift som skall fastställas på grundval av den skattskyldighet som gäller för fordonet.

4. Ovannämnda överträdelser skall betraktas som ringa tullförseelser och det skall, beroende på de närmare omständigheterna i det enskilda fallet, erläggas straffavgifter enligt följande:

a) För underlåtenhet att lämna in den deklaration som avses i artikel 129.1–2, en straffavgift på 300 EUR per fordon.

2. Bestämmelserna i punkt 1 ovan skall även tillämpas när fordonets införsel har deklare-

b) För användning av fordonet efter den period som avses i artikel 129.3, en

straffavgift på 1 500 EUR, vilken skall nedsättas med en femtedel om fordonets ägare har rätt till fullständig skattebefrielse i enlighet med bestämmelserna i artikel 132.

Lastbilar oberoende av cylindervolym, 20 EUR.

Motorcyklar oberoende av cylindervolym, 10 EUR.

- c) För underlåtenhet att uppfylla de villkor som anges i artikel 136.2, en straffavgift på 150 EUR.

- d) Vad beträffar för sent inlämnande av den särskilda deklaration som avses i artikel 130.2 i denna lag, för sent returnerande av en deklaration om export, övergivande, skrotning eller avställning av fordonet, skall det erläggas en straffavgift för varje dags försening, vilken skall fastställas enligt följande:

Personbilar och fordon av typen JEEP:

— upp till 1 600 cc, 30 EUR,

— från 1 601 till 2 000 cc, 30 EUR,

— från 2 001 cc, 60 EUR.

- e) För underlåtenhet att uppfylla de villkor som anges i artikel 136.4 eller för överskridande av den i det trafikstillstånd som avses i artikel 139.1–2 i denna lag föreskrivna period som fordonet får finnas i och brukas i landet, skall, beroende på de närmare omständigheterna i det enskilda fallet, den ovan i punkt A.4 d i denna lag nämnda straffavgiften påföras för varje dag som följer på den dag då det tillfälliga trafikstillståndet löpte ut.

- f) För varje dags försening av betalningen av registreringsavgiften för den särskilda deklaration som avses i artikel 130.2 i denna lag, som har lämnats in för sent eller inom fristen, skall straffavgiften i punkt d ovan påföras. Denna avgift skall inte påföras när den som mottar fordonet inte kan göras ansvarig för att betalningen av registreringsavgiften skett för sent.

- g) När det i enlighet med artikel 133.2 i denna lag använda fordonet framförs av en annan, obehörig person, skall en straffavgift på 700 EUR påföras, om den

berättigade personen befann sig i landet när överträdelsen inleddes. Om en oberättigad person framför ovan nämnda fordon innebär detta att fordonet inte skall omfattas av bestämmelserna i artikel 133 i denna lag, om den behörige personen inte befann sig i landet när överträdelsen skedde. För obehöriga personer skall bestämmelserna i punkt A.1 i denna lag tillämpas. Ingen av de straffavgifter som anges i punkt A.4 i denna artikel får överskrida den gällande fordonsskatt som fordonssinnehavaren skall betala.

5. Det är upp till de berörda personerna att bevisa för tullmyndigheterna att de villkor är uppfyllda som ger rätt till den förmånligare behandlingen enligt artiklarna 132 och 133.

B. Fordon från tredjeland

...

C. Gemenskapsfordon och fordon från tredjeland

1. Förutom påförandet av de avgifter som anges i punkterna A.1, A.4, B.4 och B.5 ovan,

skall fordonet även tillfälligt tas i beslag av den tullmyndighet som har fastställt överträdelsen. Fordonet återlämnas mot betalning av den straffavgift samt eventuellt andra skatter och avgifter som fordonsägaren skall betala. Om fordonet inte hämtas ut inom sex månader från tillkännagivandet av den handling i vilken avgifterna fastställs, övergår fordonet i statens ägo och de påförda straffavgifterna minskas med 100 procent.

2. Om fordon som avses i artikel 125.1 i denna lag används innan den erforderliga registreringsavgiften har betalats, skall behörig tullmyndighet påföra fordonets ägare eller innehavare en straffavgift som motsvarar en femtedel av gällande fordonsskatt för fordonet i fråga.

3. Bestämmelserna om tullförseelser och smuggling i artiklarna 142 och följande artiklar i denna lag skall även tillämpas när felaktiga deklarationer avges eller vid förfalskning av de handlingar av vilka det fastställs när fordonet för första gången togs i bruk och vilken miljövänlig teknik som finns i fordonet. Det kan medföra att registreringsavgiften helt bortfaller eller att det endast skall betalas en lägre avgift.

4. De överträdelser som avses i artikel 155.2 g–h i denna lag gäller analogt för betalning

av registreringsavgift, och sanktionsåtgärder vidtas i enlighet med bestämmelserna om smuggling i denna lag.

nas åtgärder vid tillfällig införsel av motorfordon från en annan medlemsstat. Dessa klagomål avser framför allt följande:

5. Bestämmelserna i denna artikel skall även tillämpas på de överträdelser som fastställts före det datum då denna lag offentliggjordes i författningssamlingen, och när en talan väckts vid en förvaltningsdomstol eller brottmålsdomstol eller en ansökan om omprövning har ingetts till tullen eller andra behöriga myndigheter, såvida de berörda personerna inom sex månader från det att de har mottagit en anmodan från myndigheterna om att dessa bestämmelser skall tillämpas, avstår från att överklaga eller begära omprövning och betalar de straffavgifter eller förhöjda avgifter som anges i ovannämnda artiklar.

— att myndigheter under finansministeriet har beslagtagit fordon som därefter konfiskerats av skattemyndigheterna,

— att höga straffavgifter för överträdelser i samband med användningen av tillfälligt införda motorfordon tas ut, varvid det krävs omedelbar betalning av sådana skatter och avgifter som i vanliga fall tas ut vid slutimport,

6. Genom beslut av finansministeriet kan sådana ytterligare nationella kontrollåtgärder fastställas, som anses nödvändiga för att kunna tillämpa denna lag.”

— att brottmålsprocesser inleds där personer åtalas misstänkta för smuggling, ett brott som kan ge flera års fängelse,

III — Det administrativa förfarandet

15. Kommissionen har mottagit en rad klagomål som rör de grekiska myndigheter-

— att personers nationalitet anses vara avgörande för var de är bosatta med följd att de grekiska myndigheterna ålägger grekiska medborgare en orimligt stor bevisbörda för att visa att de är bosatta i en annan medlemsstat.

16. Till följd av ovannämnda klagomål över-sände kommissionen den 17 maj 1999 en formell underrättelse till Republiken Grekland, där den gjorde gällande att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 90 EG och direktiv 83/182. De grekiska myndigheterna besvarade underrättelsen i skrivelse av den 1 september 1999.

17. Då kommissionen bedömde att Republiken Grekland inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att överträdelsen skulle upphöra översände kommissionen den 29 november 2000 ett motiverat yttrande till Republiken Grekland. I sin svarsskrivelse av den 21 februari 2001 förtydligade den grekiska regeringen den utveckling som under mellantiden skett i grekisk lagstiftning och administrativ praxis.

18. Efter att ha undersökt detta och efter att ha beaktat den berörda grekiska lagstiftningen i dess ändrade lydelse efter det att den frist som fastställts i det motiverade yttrandet hade löpt ut, beslutade kommissionen att väcka förevarande talan. Kommissionen grundade sig på samma invändningar som anförts i det motiverade yttrandet.

19. Kommissionen och den grekiska regeringen hördes vid förhandlingen den 22 juni 2006.

IV — Inledande synpunkter

20. Bakgrunden till kommissionens talan är en rad klagomål som kommissionen och Europaparlamentet har mottagit om den felaktiga rättstillämpningen i Grekland. Vid den muntliga förhandlingen betonade kommissionen att den har för avsikt att visa att det rör sig om en mer allmän praxis och inte om isolerade händelser. Kommissionen har inte heller yrkat att domstolen skall uttala sig om de enskilda fallen utan om de problem som fortfarande förekommer i grekisk administrativ praxis vid tillämpningen av den grekiska tullagstiftningen.

21. Den grekiska regeringen har invänt mot kommissionens tillvägagångssätt. Förekomsten av en administrativ praxis som står i strid med direktivet kan inte visas genom att kommissionen har mottagit ett antal klagomål från enskilda personer. Kommissionen kan inte yrka att domstolen skall uttala sig i enskilda tvister. Under alla omständigheter anser Republiken Grekland att bedömningen av de faktiska omständigheterna tillhör den exklusiva behörighet som ankommer på varje medlemsstats behöriga myndigheter, under uppsyn av nationella domstolar. Dessutom ifrågasätter den grekiska regeringen hur representativa kommissionens exempel är.

22. Genom att utforma sin talan på detta sätt vill kommissionen att domstolen skall

fastställa att grekisk administrativ praxis inte är förenlig med de målsättningar och den struktur som anges i direktivet. Kommissionen vill därför att domstolen skall bedöma detta mål på samma sätt som den bedömde målet kommissionen mot Irland om Irlands underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet.⁸

23. För att domstolen skall kunna meddela en sådan dom måste de villkor som anges i domen i målet kommissionen mot Irland vara uppfyllda. Enligt domstolen måste det framgå att myndigheterna i en medlemsstat har utvecklat en upprepad och varaktig praxis som strider mot bestämmelserna i ett direktiv.⁹ För det första måste fördragsbrottet följa av gemenskapsrätten och vara uttryck för en mer allmän praxis eller ett mönster, och det måste framgå att det är sannolikt att det kommer att upprepas. Vidare måste underlåtenheten att uppfylla skyldigheterna ha förelegat under en längre period efter det att den relevanta skyldigheten enligt gemenskapsrätten har trätt i kraft. Slutligen måste uppnåendet av den berörda gemenskapsrättsaktens ändamål ha påverkats i negativ riktning av åsidosättandet.¹⁰ De fall som kommissionen har anfört utgör en tillräcklig grund för att kunna fastställa att det i förevarande mål rör sig om ett strukturellt åsidosättande av skyldigheterna.

24. Vid bedömningen av den bakgrund och de faktiska omständigheter som kommissio-

nen har anfört, varmed kommissionen har försökt visa att det har funnits en administrativ praxis, måste hänsyn tas till att föreliggande talan inte är en isolerad företeelse. Domstolen har redan flera gånger ombetts att uttala sig om jämförbar administrativ praxis. Av avgörandena följer att grekiska bestämmelser och praxis mot bakgrund av relevant gemenskapsrätt inte är fria från invändningar (se punkt 3).

25. Kommissionens talan består egentligen av de fyra invändningar som sammanfattas nedan. De bör behandlas i följande ordningssföljd:

- problem att fastställa var någon är stadigvarande bosatt,
- de oproportionerliga sanktionsåtgärderna vid överträdelse av bestämmelserna,

8 — Dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland (REG 2005, s. I-3331).

9 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 8), punkt 47.

10 — Se även mitt förslag till avgörande av den 23 september 2004 inför domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 8), punkterna 43–48.

- det systematiska påförandet av den avgift som fastställts för slutlig införsel av fordon när tillfälligt införda fordon stjäls en andra gång,

- problem vid tillämpningen av direktiv 83/182.

V — Bedömning

A — Bevis för stadigvarande bosättning

26. Kommissionen har hävdats att grekisk praxis står i strid med artikel 7.2 i direktiv 83/182 och antagandet att en person är oskyldig till dess motsatsen har bevisats, genom att tillämpa högre beviskrav för att fastställa platsen för stadigvarande bosättning. De grekiska myndigheterna skall systematiskt betrakta ägare till fordon som är registrerade i en annan medlemsstat som grekiska medborgare som är stadigvarande bosatta i Grekland. Det är särskilt svårt för greker som är bosatta i en annan medlemsstat att visa att de inte är stadigvarande bosatta i Grekland. Kommissionen har dessutom mottagit olika klagomål från enskilda personer som inte är grekiska medborgare och som också har svårt att visa var de är stadigvarande bosatta. Bland annat godtas inte intyg från andra medlemsstaters förvaltningsmyndigheter som bevis för stadigvarande bosättning.

27. Den grekiska regeringen har invänt att de grekiska myndigheterna inte har tillämpat högre beviskrav än vad som är tillåtet enligt direktiv 83/182. Den anser inte heller att det är fråga om någon omvänd bevisbörda som skulle åsidosätta principen om att en person är oskyldig till dess motsatsen har bevisats. Myndigheterna använder sig endast på ett rimligt sätt av de möjligheterna i fråga om beviskrav som ges enligt artikel 7.3 i direktivet. I tveksamma fall – exempelvis enskilda personer som är grekiska medborgare och har nära anknytning till Grekland – kan de behöriga myndigheterna med stöd av ovan nämnda bestämmelse begära kompletterande upplysningar eller styrkande handlingar.

28. Det följer av artikel 7 att de nationella myndigheterna i princip skall nöja sig med de handlingar som anges i artikel 7.2. Endast i de fall där det till följd av objektiva faktiska omständigheter finns starka tvivel om sanningshalten i uppgifterna, kan myndigheterna begära ytterligare utredning. Med andra ord får de nationella myndigheterna inte utgå från att de i enlighet med punkt 2 utfärdade handlingarna skulle vara otillräckliga. Till grund för artikel 7 ligger principen att de behöriga myndigheterna skall ha förtroende för en handling som har utfärdats av en annan medlemsstat. I annat fall skulle den fria rörligheten för personer, tjänster och varor mellan medlemsstaterna allvarligt begränsas. Därför skall det, till tillämpningen

av den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.3 i direktiv 83/182, kopplas det strikta villkoret att det måste vara fråga om berättigade tvivel som grundas på objektiva omständigheter.

brittisk medborgare och som vid tiden för de omtvistade händelserna var bosatt i Tyskland, kunde övertyga de grekiska myndigheterna om att han inte var bosatt i Grekland.

29. De faktiska omständigheter som kommissionen har anfört gör det möjligt att fastställa att det tillhör grekisk administrativ praxis att, för i synnerhet grekiska medborgare, mer eller mindre systematiskt tillämpa de högre beviskraven enligt artikel 7.3 i direktiv 83/182. Vidare godtas inte handlingar från behöriga myndigheter i andra medlemsstater som bevis. De fall som kommissionen har anfört illustrerar på ett bra sätt detta förhållande.

31. Bland annat Louloudakis och Modinos klagomål vittnar om en praxis enligt vilken de grekiska myndigheterna utgår från antagandet att personers, eller deras familjemedlemmars, bosättningsort avgörs av deras nationalitet. De grekiska myndigheterna har således tillämpat ett orimligt beviskrav.

32. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna grund.

30. Som exempel kan tas fallen Louloudakis och Modinos. Deras bilar beslagtogs som smuggelgods vid en kontroll, eftersom det behöriga förvaltningsorganet ansåg att de var stadigvarande bosatta i Grekland. Vidare ålades de att betala straffavgifter, som i Modinos fall uppgick till 147 000 EUR. I båda fallen ignorerades helt och hållet handlingar av vilka det framgick att de inte var stadigvarande bosatta i Grekland. Louloudakis hade bland annat överlämnat handlingar från Italien med uppgifter om hans och hans familjs uppehålls- och arbetssituation. De behöriga grekiska myndigheterna tog ingen hänsyn till dessa handlingar. Inte heller Modinos, som är född på Cypern men är

B — Sanktionsåtgärdssystemet

33. Kommissionen har hävdat att opropor­tionerliga sanktionsåtgärder tillämpas vid överträdelser av det system som gäller för tillfällig införsel av motorfordon enligt direktivet. Av de klagomål som kommissionen mottagit framgår att det påförs straffavgifter som kan uppgå till tiotusentals euro. Sanktionsåtgärdernas beloppsmässiga storlek är

således oproportionerlig i förhållande till hur allvarlig överträdelsen är, det vill säga en överträdelse av bestämmelserna om tillfällig införsel av motorfordon.

att utnyttja de rättsmedel som står till dennes förfogande. Kommissionen anser att detta strider mot principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd.

34. Vidare beslagtogs de berörda fordonen till dess att straffavgifterna har betalats. Det kan ta flera år om det väcks talan vid en förvaltnings- eller brottmålsdomstol eller om en begäran om omprövning har inletts till tullmyndigheten eller andra behöriga myndigheter innan ett avgörande föreligger. Kommissionen anser att detta är oacceptabelt och att det strider mot den grundläggande rätten till egendom.

35. Kommissionen har dessutom kritiserat att det vid påförandet av avgifter inte tas hänsyn till att berörda personer har handlat i god tro.

36. Slutligen har kommissionen kritiserat artikel 137 C.5 i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001, i vilken föreskrivs att mildare sanktionsåtgärder kan tillämpas vid överträdelser som fastställts före offentliggörandet av lag nr 2960/2001, och där talan väckts vid en förvaltnings- eller en brottmålsdomstol eller en begäran om omprövning har inletts till tullmyndigheten eller andra behöriga myndigheter, om sökanden avstår från

37. Den grekiska regeringen har bemött kommissionens invändningar genom att påpeka att medlemsstaterna i avsaknad av harmonisering på detta område är behöriga att fastställa straffavgifternas storlek. När det i en gemenskapsreglering inte fastställs några specifika sanktionsåtgärder står det medlemsstaterna fritt att välja sanktionsåtgärd.

38. Vidare anser den grekiska regeringen att sanktionerna inte strider mot proportionalitetsprincipen. De höga avgifterna är nödvändiga för att motverka bedrägerier. Enligt den grekiska regeringen är registreringsavgiften i Grekland mycket hög jämfört med i andra medlemsstater, vilket gör att det finns risk för att direktivet leder till att fordon förs in enbart för att undkomma skatt eller andra avgifter. Mot bakgrund av detta syftar sanktionsåtgärderna till att motverka bedrägerier och de är därför motiverade.

39. Enligt gällande gemenskapsrätt är medlemsstaterna behöriga att välja de sanktionsåtgärder som de finner lämpliga vid överträdelser av införselreglerna bland annat för att motverka skatteundandragande. De är dock skyldiga att vid utövandet av behörig-

heten följa gemenskapsrätten och dess allmänna rättsprinciper.¹¹ I ett antal domar har domstolen redan uttalat vilka villkor som administrativa och straffrättsliga åtgärder måste uppfylla, för att de inte skall utgöra ett hinder för de i fördraget fastställda friheterna.¹²

40. Domstolens rättspraxis skall enligt min uppfattning förstås på följande sätt: Om det endast rör sig om administrativa bestämmelser – exempelvis avseende deklarationer och frister – som utan uppsåt inte har följts, skall den påförda straffavgiften stå i proportion till den tämligen ringa överträdelsen. Endast om underlåtenheten att följa dessa bestämmelser sker med tydligt uppsåt, där det klart framgår att syftet är att undkomma den nationella skattelagstiftningen, skall motsvarande hårdare sanktionsåtgärder vara möjliga.

41. Av befintlig rättspraxis framgår dessutom att sanktionsåtgärdssystemet måste vara genomblickbart. Det innebär att en ackumulering av sanktionsåtgärder som var

för sig kan betraktas som tämligen milda inte får leda till att de slutliga sanktionsåtgärderna blir oproportionerligt hårda.

42. Slutligen framgår det av rättspraxis att lindrigare överträdelser skall konstateras så snabbt att rättssubjekten inom en skälig frist kan reglera ärendet, så att det säkerställs att deras rättigheter enligt gemenskapsrätten inte åsidosätts.

43. Det är nödvändigt att undersöka huruvida, vilket kommissionen hävdar, de sanktionsåtgärder som har utfärdats av de grekiska myndigheterna är så oproportionerliga i förhållande till överträdelsen att de skulle kunna utgöra ett hot mot bestämmelserna om tillfällig införsel av motorfordon.

44. Sanktionsåtgärderna omfattar framför allt:

— en schablonmässigt fastställd straffavgift¹³,

11 — Se domen i målet Louloudakis (ovan fotnot 3), punkt 67 och där angiven rättspraxis.

12 — Se bland annat dom av den 11 november 1981 i mål 203/80, Casati (REG 1981, s. 2595; svensk specialutgåva, volym 6, s. 211), punkt 27, av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone (REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473), av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965; svensk specialutgåva, volym 10, s. 153), och av den 16 december 1992 i mål C-210/91, kommissionen mot Grekland (REG 1992, s. I-6735), punkt 20.

13 — Se exempelvis artikel 137 A.4 b i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001.

- en straffavgift på grundval av fordonets cylindervolym¹⁴,
- en förhöjd avgift som kan uppgå till fem gånger den berörda registreringsavgiften¹⁵.

åtgärder i praktiken ackumuleras. Slutligen finns det en långvarig osäkerhet beträffande hur förfarandet fortskrider och återlämnandet av bilar som har beslagtagits sker mycket långsamt.¹⁷ En sådan kombination av sanktionsåtgärder är framför allt olämpligt när det rör sig om ringa administrativa överträdelser.

45. Utöver betalning av dessa straffavgifter beslagtas fordonen dessutom tillfälligt av den tullmyndighet som fastställt överträdelsen. Fordonen återlämnas först när utestående avgifter och eventuella andra skatter och avgifter har betalats.¹⁶

46. I sig själv ger det sätt på vilket sanktionsåtgärdssystemet är uppbyggt ingen anledning att anse att de friheter som anges i fördraget begränsas. Av de klagomål som kommissionen har anfört framgår det emellertid att den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser sker på ett sådant sätt att den blir oproportionerlig. Bilägare får knappt chansen att visa sin oskuld och goda tro. Vid minsta misstanke utsätts de för olika åtgärder som exempelvis beslagtagandet av deras bilar. Dessutom är de slutliga straffavgifterna ovanligt höga, eftersom sanktions-

47. Dessutom visar de många klagomålen om oproportionerliga sanktionsåtgärder att man i grekisk praxis vid fastställandet av administrativa sanktionsåtgärder inte tar någon hänsyn till god tro hos personer som använder sig av rätten till fri rörlighet. Enligt kommissionen skall dessutom eventuell god tro hos den som begått överträdelsen beaktas vid fastställandet av sanktionen, om det har varit svårt att avgöra vilka regler som skulle tillämpas.¹⁸

48. Slutligen måste det undersökas om artikel 137 C.5 i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001, uppfyller gemenskapsrättens krav på rättssäkerhet.

14 — Se exempelvis artikel 137 A.4 d i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001.

15 — Se exempelvis artikel 137 C.2 i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001.

16 — Se artikel 137 C.1 i tullagen, införd genom lag nr 2960/2001.

17 — Ta till exempel Paraskevas Louloudakis som efter 8 år ännu inte har fått tillbaka sin bil.

18 — Se domen i målet Louloudakis (ovan fotnot 3), punkt 76.

49. Principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd är en allmän princip i gemenskapsrätten.¹⁹ Denna princip föreskriver dels att skyddet skall garanteras genom en oberoende, opartisk domstol som inrättats genom lag samt genom en rättvis och offentlig rättegång, dels att de nationella domstolarna är skyldiga att medverka för att garantera att skyddet inte åsidosätts.

50. Artikel 137 C.5 i tullagen uppfyller inte kravet på domstolskontroll, mot bakgrund av att rättssubjekten saknar ytterligare rättsmedel. I denna bestämmelse föreskrivs att för överträdelse som fastställts före det datum då lag nr 2960/2001 offentliggjordes och där talan har väckts vid förvaltnings- eller brottmålsdomstolar eller där en ansökan om omprövning har ingetts till tullen eller andra behöriga myndigheter, kan lindrigare sanktionsåtgärder tillämpas om sökanden avstår från att utnyttja de rättsmedel som står denne till buds. Genom denna bestämmelse ställs rättssubjektet inför dilemmat att vederbörande antingen måste underkasta sig det befintliga oproportionerliga sanktionsåtgärdssystemet eller avstå från att utnyttja sina rättsmedel, varmed han i praktiken avsägar sig rätten till ett effektivt domstolsskydd. Vilket val han än gör innebär tillämpningen av ifrågavarande grekisk lagstiftning en överträdelse av gemenskapsrätten.

51. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna grund.

C — Systematiskt påförande av den avgift som fastställts för slutlig införsel av motorfordon vid andra stölden av tillfälligt införda fordon

52. Kommissionen har riktat kritik mot den grekiska regeringen för att personer som drabbas av en andra stöld av tillfälligt införda fordon skall betala en registreringsavgift som motsvarar avgiften vid slutlig införsel av fordon. Kommissionen anser att detta strider mot artikel 90 EG. Man måste från fall till fall bedöma under vilka omständigheter stölden av fordonet ägde rum. På så sätt kan en eventuell avgift på ett bättre sätt avspeglade den verkliga situationen.

53. I sin svarsskrivelse har den grekiska regeringen konstaterat att en sådan åtgärd inte enbart tillämpas på importerade produkter utan på alla produkter för vilka villkorade regler tillämpas. Vid stöld av ett – ännu inte importerat fordon – för vilket skatt och andra avgifter har betalats och som har registreras i Grekland, krävs inga ytterligare skatter eller andra avgifter, eftersom dessa redan är betalda. För produkter som stjäls i Grekland, och för vilka ännu inte någon skatt eller andra avgifter har betalats, beviljas ingen skattebefrielse.

¹⁹ — Dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 547), punkterna 18–19.

54. Den grekiska regeringen har anfört att det i direktiv 83/182 inte föreskrivs någon definitiv skattebefrielse vid stöld. De grekiska myndigheterna skulle därför redan vid den första stölden ha kunnat kräva betalning av registreringsavgiften, ändå sker detta endast vid en andra stöld. Det rör sig under inga omständigheter om att gemenskapsmedborgare behandlas på olika sätt utan om en förebyggande åtgärd för att motverka bedrägerier.

55. Den bestämmelse som åsyftas i detta fall är artikel 12.1 i ministerbeslutet D. 247/1988. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Den person som anmäler stöld av personbilar som han har mottagit inom ramen för det system som gäller för tillfällig införsel, i enlighet med bestämmelserna i förevarande beslut eller bestämmelserna till vilka det hänvisas i artikel 18 i detta beslut, skall inte betala tullar och andra skatter och avgifter för de stulna personbilarna, och tvångsåtgärderna i lagdekret nr 346/74 skall inte tillämpas, under förutsättning att det i framtiden inte fastställs att den berörda personen deltar i olaglig användning av personbilarna i Grekland, och om följande kumulativa villkor har uppfyllts.

...

d) Den berörda personen tidigare inte har anmält någon stöld av en annan personbil som han mottagit inom ramen för det system som gäller för tillfällig införsel.”

56. Av parternas ståndpunkter framgår att denna bestämmelse har följande bakgrund: vid en andra anmälan om stöld av ett motorfordon utgås det ifrån att det rör sig om bedrägeri. Det förutsätts att registreringsavgiften och andra skatter och avgifter medvetet undanhållits. Detta medför att det skall betalas tullar och andra skatter och avgifter för de stulna personbilarna.

57. Medlemsstaterna har i och för sig rätt att vidta rimliga åtgärder för att förhindra bedrägerier. Åtgärderna får emellertid inte vara utformade på ett sådant sätt att personer som handlar helt i god tro hindras från att använda sig av rätten till fri rörlighet. Att rättssubjekten saknar möjlighet att visa god tro utgör ett hinder. En person som en gång har fått sin bil stulen i Grekland – man kan utgå från att bilstöld inte är ett mindre förekommande fenomen i Grekland än i andra medlemsstater – beger sig inte gärna tillbaka till Grekland med ett fordon som är registrerat någon annanstans i gemenskapen, eftersom han vid ännu en stöld inte bara förlorar sin bil utan dessutom måste betala fullständiga grekiska tullar och andra skatter och avgifter. Genom att det saknas en möjlighet att rättfärdiga sitt beteende begränsas således den fria rörligheten.

58. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna grund.

gift eller mervärdesskatt krävs. För att beviljas tillfällig befrielse från betalning av registreringsavgift och mervärdesskatt skall de villkor som anges i tullbestämmelserna för tillfällig införsel tillämpas analogt, under förutsättning att de fordon från tredje land som tillfälligt införs i landet, på nytt förs ut.”

D — De grekiska myndigheterna tillämpar inte direktiv 83/182

59. Kommissionen har kritiserat den grekiska regeringen för att den på fordon som är registrerade i andra medlemsstater tillämpar bestämmelserna för tillfällig införsel av fordon från tredjeland, i stället för bestämmelserna i direktiv 83/182. Till stöd för sin invändning har kommissionen hänvisat till artikel 133.2 i den grekiska skattelagen.

60. Den grekiska regeringen har tillbakavisat kommissionens uppfattning. Den har anført att den förmånliga ordning som tillämpas på gemenskapsfordon har utvidgats till att även gälla fordon från tredje land. I båda fallen gäller vid tillfällig införsel av fordon således den ordning som föreskrivs genom direktiv 82/183.

61. Inledningsvis skall jag hänvisa till artikel 133.2 i skattelagen, i vilken följande föreskrivs:

”Gemenskapsfordon får tillfälligt framföras i landet, utan att betalning av registreringsav-

62. Av denna bestämmelse följer i princip inte att de grekiska myndigheterna tillämpar bestämmelserna för tillfällig införsel av fordon från tredjeland i stället för bestämmelserna i direktiv 83/182. Artikel 133.2 i skattelagen medför således inte i sig själv att direktiv 83/182 har åsidosatts. Om den grekiska regeringen emellertid i samband med sin närmare tillämpning och administrativa hantering är mer restriktiv än vad syftet var i direktiv 83/182 – vilket de ovan fastställda överträdelseorna otvetydigt visar – utgör likställandet av bestämmelserna om tillfällig införsel av fordon från tredjeland med bestämmelserna i direktiv 83/182 likväl en överträdelse.

63. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna grund.

VI — Förslag till avgörande

64. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall

1) bifalla kommissionens talan avseende:

- sättet att fastställa begreppet stadigvarande bosatt i den mening som avses i artikel 7 i rådets direktiv 83/182/EEG av den 28 mars 1983 om skattebefrielser inom gemenskapen för vissa transportmedel som tillfälligt införs från en annan medlemsstat,
- sättet att tillämpa det grekiska sanktionsåtgärdssystemet vid överträdelse av bestämmelserna om tillfällig införsel av motorfordon,
- att principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts,
- det systematiska påförandet av den avgift som fastställts för slutlig införsel av fordon vid en andra stöld av tillfälligt införda motorfordon, och
- det sätt på vilket direktiv 83/182 tillämpas,

2) förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.