DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
26. oktober 1995 *

I sag C-36/94,

angående en anmodning, som Tribunal Fiscal Aduaneiro, Lissabon (Portugal), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

SIESSE — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicaçôes Ld.[a]

mod

Director da Alfândega de Alcântara,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 om fastsættelse bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde (EFT L 367, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer), C. Gulmann, P. Jann og L. Sevón,

* Processprog: portugisisk.

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den portugisiske regering ved Director Luís Fernandes, Serviço Jurídico, Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og Angelo Cortesão Seiça Neves, jurist i samme direktorat, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francisco de Sousa Fialho, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 29. juni 1995 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, SIESSE, ved advokat João Teixeira Alves, Lissabon, af den portugisiske regering ved Angelo Cortesão Seiça Neves og af Kommissionen ved Francisco de Sousa Fialho,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. september 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 20. januar 1994 indgået til Domstolen den 26. januar 1994 har Tribunal Fiscal Aduaneiro, Lissabon, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 om fastsættelse af bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde (EFT L 367, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem selskabet SIESSE — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicaçôes Ld.ª (herefter »SIESSE«) og Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (direktøren for Lissabons toldvæsen) vedrørende opkrævningen af en afgift for overskridelse af den frist, der er fastsat for fortoldning af varer.

3 Det bestemmes bl.a. i artikel 14-19 i forordning nr. 4151/88, at de for toldvæsenet frembudte varer inden for en frist, der fastsættes af toldmyndighederne, og som ikke — afhængig af transportmetoden — må overstige 20 eller 45 dage, skal gøres til genstand for angivelse til fri omsætning eller en anmodning om at blive toldbehandlet efter en af de øvrige forskrifter. Det præciseres i bestemmelsen, at varer, som afventer toldbehandling, underkastes midlertidig opbevaring, og at toldmyndighederne, som kan forlænge fristerne, skal træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder salg af varer, for at afklare situationen vedrørende varer, for hvilke der ikke inden for disse frister er blevet påbegyndt toldbehandling.

4 Hvad angår national ret, bestemmes det i artikel 638 i Regulamento das Alfândegas (det portugisiske toldreglement), at toldmyndighederne efter afsluttet toldbehand-

ling normalt sælger alle oplagrede varer, når fristerne overskrides. Det bestemmes imidlertid i toldreglementets artikel 639, at ejere af varer kan lade dem ekspedere, forudsat at de har indgivet ansøgning HEROM inden for en frist på seks måneder regnet fra varernes henførelse under ordningen med offentlig auktion. For varer, der ekspederes i henhold til denne artikel, skal der betales alle skyldige skatter og afgifter, og vareværdien forhøjes med 5%.

5 SIESSE, der har hjemsted i Lissabon, indførte i 1993 et parti edb-udstyr, der efter summarisk angivelse blev underkastet midlertidig opbevaring for en periode af 20 dage. Da SIESSE ikke have angivet dette vareparti til en toldprocedure inden for fristen, kunne selskabet efterfølgende kun opnå fortoldning mod betaling af et beløb svarende til 5% af varernes værdi i overensstemmelse med artikel 639 i det portugisiske toldreglement. SIESSE anlagde derefter sag ved Tribunal Fiscal Aduaneiro, Lissabon, til prøvelse af afgørelsen om opkrævning af dette beløb under anbringende af, at det var uforeneligt med fællesskabsretten.

6 Den nationale ret fandt, at afgørelsen af tvisten måtte bero på en fortolkning af fællesskabsbestemmelserne og besluttede derfor at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan toldmyndighederne, når de i artikel 15, stk. 1, litra a) og b), i Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 fastsatte frister er udløbet, give ejerne af varerne tilladelse til at angive dem til fri omsætning?

2) Skal der i så fald kun opkræves den told og de øvrige afgifter, der skyldes for indførslen, forhøjet med eventuelle omkostninger i forbindelse med det midlertidige oplag?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan toldmyndighederne da i henhold til forordningens artikel 19, stk. 1, gøre en sådan tilladelse betinget af betaling af et bestemt andet beløb end det i det andet spørgsmål nævnte toldbeløb, andre skatter og omkostninger, hvilket beløb udgør en indtægt for medlemsstaten?«

Det første spørgsmål

7 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret at få oplyst, om forordning nr. 4151/88 er til hinder for, at toldmyndighederne efter udløbet af de frister, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, godkender en angivelse til fri omsætning af varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde.

8 Som anført af den portugisiske regering og Kommissionen bør dette spørgsmål besvares benægtende.

9 Det bestemmes i forordningens artikel 15, stk. 1, at varer, der er omfattet af en summarisk angivelse, derefter skal være angivet til fri omsætning eller til en anden toldprocedure eller være omfattet af en anmodning om at blive toldbehandlet efter en af de øvrige forskrifter inden for en frist, der fastsættes af toldmyndighederne.

Denne frist må ikke overstige 45 dage fra angivelsen af den summariske angivelse for så vidt angår varer, der forsendes ad søvejen, og 20 dage for så vidt angår varer, der forsendes ad anden vej end søvejen. I henhold til artikel 15, stk. 2, kan toldmyndighederne forlænge disse frister, idet forlængelsen dog ikke må overstige de reelle behov under de pågældende omstændigheder.

10 Det bestemmes endvidere i forordningens artikel 19, stk. 1, at toldmyndighederne straks skal træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder salg af varerne, for at afklare situationen vedrørende varer, for hvilke der ikke inden for de fastsatte frister er blevet påbegyndt toldbehandling. Ifølge artikel 19, stk. 2, kan toldmyndighederne for ihændehaverens regning og risiko lade de pågældende varer flytte til et særligt sted under deres opsyn, indtil situationen afklares.

11 Det fremgår af disse bestemmelser, at toldmyndighederne dels kan forlænge de fastsatte frister, når omstændighederne tilsiger det, dels kan afklare situationen vedrørende varer efter fristernes udløb. Selv om artikel 19 i denne henseende foreskriver salg af varerne som den sidst mulige foranstaltning, udelukker den på ingen måde muligheden for at afklare situationen gennem godkendelse af en angivelse til fri omsætning.

12 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at forordning nr. 4151/88 ikke er til hinder for, at toldmyndighederne efter udløbet af de frister, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, godkender en angivelse til fri omsætning af varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde.

Det andet og tredje spørgsmål

13 Den nationale ret spørger med disse spørgsmål, om artikel 19 i forordning nr. 4151/88 er til hinder for, at toldmyndighederne kræver betaling af et andet beløb end told og de eventuelle omkostninger i forbindelse med den midlertidige opbevaring af varer for at godkende en angivelse til fri omsætning efter udløbet af de frister, der er fastsat i forordningens artikel 15, stk. 1. Disse spørgsmål angår netop, således som det fremgår af forelæggelseskendelsens præmisser, muligheden for, under hensyn til fællesskabsbestemmelserne, at pålægge en afgift som den i de portugisiske retsforskrifter foreskrevne forhøjelse på 5% af værdien af varer, som er blevet fortoldet efter udløbet af de lovbestemte frister.

14 Den portugisiske regering er af den opfattelse, at forhøjelsen udgør en nødvendig og adækvat foranstaltning til at forfølge manglende overholdelse af de formaliteter og frister, som er fastsat i forordning nr. 4151/88, og til at tilskynde de erhvervsdrivende til at overholde dem. Den portugisiske regering har endvidere anført, at den nævnte forhøjelse ikke kan anses for en afgift med tilsvarende virkning som told i den forstand, udtrykket er anvendt i traktatens artikel 9 ff., idet den ikke har sit udspring i varernes grænseoverskridelse, men alene i den manglende overholdelse af de lovbestemte frister for fortoldning.

15 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at den omtvistede forhøjelse skal kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning, eftersom den alene finder anvendelse på importerede produkter, ikke erlægges for nogen som helst tjenesteydelse og heller ikke udgør en foranstaltning, som er nødvendig for at afklare situationen vedrørende varer i den forstand, udtrykket er anvendt i artikel 19 i forordning nr. 4151/88.

16 Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan forhøjelse udgør en afgift med tilsvarende virkning, der er forbudt efter traktatens artikel 9 ff., opstår ikke under de omstændigheder, som den forelæggende ret har beskrevet. Denne har nemlig anmodet Domstolen om at fortolke de fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde, inden de bringes i fri omsætning i medlemsstaterne. Som det fremgår af traktatens artikel 9, stk. 2, finder bestemmelser, som forbyder told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne, ikke anvendelse på sådanne varer.

17 Vedrørende handelen med tredjelande indeholder traktaten ingen udtrykkelige bestemmelser, der er analoge med dem, som i handelen mellem medlemsstaterne forbyder afgifter med tilsvarende virkning som told (jf. dom af 1.7.1969, forenede sager 2/69 og 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Sml. 1969, s. 49, org. ref.: Rec. s. 211, præmis 28). Indførelsen af den fælles toldtarif indebærer imidlertid, at medlemsstaterne ikke efter ikrafttrædelsen af denne tarif ensidigt må indføre nye afgifter på import direkte fra tredjelande eller hæve niveauet for de allerede på den dato bestående (jf. dom af 13.12.1973, forenede sager 37/73 og 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Sml. s. 1609, præmis 22).

18 Som generaladvokaten har fremført i punkt 24 i sit forslag til afgørelse, finder den omtvistede forhøjelse kun anvendelse i specielle situationer, hvor importøren ikke har overholdt toldreglerne og selv ønsker at gøre brug af en mulighed for berigtigelse. Forhøjelsen kan derfor ikke anses for en told eller en afgift, der generelt pålægges varer, der importeres fra tredjelande, og som derved påvirker Fællesskabets fælles toldtarif.

19 Forordning nr. 4151/88 foreskriver ikke en speciel administrativ sanktion for overtrædelse af bestemmelserne i artikel 15, hvorefter angivelsen til fri omsætning eller anmodningen om toldbehandling efter en af de øvrige forskrifter skal være fremsat inden for de fastsatte frister. Som udtalt i denne doms præmis 10, overlader forordningens artikel 19 det imidlertid til toldmyndighederne at træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder salg af varerne, for at afklare situationen vedrørende varer efter udløbet af disse frister.

20 Det skal herved bemærkes, at ifølge fast praksis, som stadfæstet ved dommene af 8. juni 1994 (sag C-382/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2435, præmis 55, og sag C-383/92, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2479, præmis 40), skal medlemsstaterne — når fællesskabsbestemmelser ikke fastsætter en særlig sanktion for overtrædelser eller med hensyn hertil henviser til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser — i medfør af traktatens artikel 5 træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Medlemsstaterne har et skøn med hensyn til valget af sanktioner, men skal dog drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

21 Domstolen har udtalt, at så længe der ikke er gennemført nogen fællesskabsretlig harmonisering hvad angår overtrædelser af toldlovgivningen, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af fællesskabsretten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (jf. dom af 16.12.1992, sag C-210/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6735, præmis 19).

22 Formålet med en afgift som den omtvistede forhøjelse, der tilsigter at straffe de erhvervsdrivende, som ikke har overholdt de formaliteter og frister, som er fastsat i artikel 15 i forordning nr. 4151/88, fremstår ikke som værende i strid med fællesskabsretten. Som den portugisiske regering har anført, vil den manglende overholdelse af de foreskrevne formaliteter uden en sådan foranstaltning i sidste ende ikke have nogen som helst følge for den erhvervsdrivende, som får adgang til at berigtige sin situation efter fristernes udløb. Den forskyldte bøde har således til formål at tilskynde de erhvervsdrivende til at handle inden for de fastsatte frister og at straffe dem, der — idet de ikke har handlet inden for fristerne — bringer toldmyndighederne i den situation, at de som omhandlet i artikel 19 i forordning nr. 4151/88 er nødsaget til at træffe den sidst mulige foranstaltning bestående i salg med de heraf følgende risici for tab.

23 Den omstændighed, at afklaringen af situationen vedrørende varer underkastes betaling af en i form af straf foreskrevet afgift fremstår heller ikke som værende i strid med fællesskabsretten. Et sådant krav udgør nemlig kun en sikkerhedsforanstaltning, der skal garantere den faktiske betaling af afgiften.

24 Med hensyn til sanktionens beløb er det af betydning, at det i overensstemmelse med ovennævnte praksis fastsættes efter samme regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om den i det portugisiske toldreglement fastsatte afgift på 5% af værdien af varer, som er blevet fortoldet efter udløbet af de lovbestemte frister, er i overensstemmelse med disse principper.

25 Det andet og tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 19 i forordning nr. 4151/88 ikke er til hinder for, at toldmyndighederne kræver betaling af et andet beløb end told og de eventuelle omkostninger i forbindelse med den midlertidige

opbevaring af varer for at godkende en angivelse til fri omsætning efter udløbet af de frister, der er fastsat i forordningens artikel 15, stk. 1, såfremt dette beløb fastsættes under iagttagelse af proportionalitetsprincippet og efter samme regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om den omtvistede forhøjelse er i overensstemmelse med disse principper.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den portugisiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Fiscal Aduaneiro, Lissabon, ved kendelse af 20. januar 1994, for ret:

1) Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 om fastsættelse af bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde, er ikke til hinder for, at toldmyndighederne efter udløbet af

de frister, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, godkender en angivelse til fri omsætning af varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde.

2) Artikel 19 i forordning nr. 4151/88 er ikke til hinder for, at toldmyndighederne kræver betaling af et andet beløb end told og de eventuelle omkostninger i forbindelse med den midlertidige opbevaring af varer for at godkende en angivelse til fri omsætning efter udløbet af de frister, der er fastsat i forordningens artikel 15, stk. 1, såfremt dette beløb fastsættes under iagttagelse af proportionalitetsprincippet og efter samme regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om den omtvistede forhøjelse er i overensstemmelse med disse principper.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. oktober 1995.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling