YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
26 päivänä lokakuuta 1995 *

Asiassa C-36/94,

jonka Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugali) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa hallintomenettelyasiassa

Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld.ª

vastaan

Director da Alfândega de Alcântara,

ennakkoratkaisun yhteisön tullialueelle tuotuihin tavaroihin sovellettavista säännöksistä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4151/88 (EYVL L 367, s. 1) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward, tuomarit J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), C. Gulmann, P. Jann ja L. Sevón,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, joita sille ovat esittäneet

— Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjen asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön johtaja Luís Fernandes ja saman osaston lakimies Angelo Cortesão Seiça Neves,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Francisco de Sousa Fialho,

ottaen huomioon käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan pääasian kantajan Siessen, edustajanaan asianajaja João Teixeira Alves, Lissabon, Portugalin hallituksen, asiamiehenään Angelo Cortesão Seiça Neves ja komission, asiamiehenään Francisco de Sousa Fialho esittämät suulliset huomautukset 29.6.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.9.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa on esittänyt 20.1.1994 tekemällään ja 26.1.1994 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneella päätöksellä EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti kolme ennakkoratkaisukysymystä yhteisön tullialueelle tuotuihin tavaroihin sovellettavista säännöksistä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4151/88 (EYVL L 367, s. 1) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty tavaroiden tullaukselle säädetyn määräajan ylittämisestä perittyä lisämaksua koskevassa riita-asiassa, jonka asianosaisia ovat Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld.ª (jäljempänä Siesse) ja Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (Alcântaran tullin johtaja Lissabonissa).

3 Asetuksessa N:o 4151/88, erityisesti sen 14—19 artiklassa säädetään, että tullissa esitetyistä tavaroista on tehtävä tulliviranomaisten asettamassa määräajassa, joka ei saa ylittää tavaran kuljetustavasta riippuen joko 20 tai 45 päivää, ilmoitus luovutuksesta vapaaseen liikkeeseen tai toista tulliselvitysmuotoa koskeva hakemus. Siinä täsmennetään, että tavarat varastoidaan väliaikaiseen varastoon, kunnes niille osoitetaan tulliselvitysmuoto ja että tulliviranomaiset, jotka voivat sallia määräaikojen pidentämisen, toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet, tavaroiden myynti mukaan luettuna, tilanteen korjaamiseksi, jos tarvittavia muodollisuuksia ei ole aloitettu näiden määräaikojen kuluessa.

4 Regulamento das Alfândegasin (Portugalin tulliasetus) 638 pykälässä säädetään, että määräaikojen päätyttyä normaalitapauksessa tullitoimipaikat myyvät varas-

toidut tavarat lainmukaiset muodollisuudet täytettyään. Kyseisen asetuksen 639 pykälässä säädetään kuitenkin, että tavaroiden omistajat voivat vielä tullata ne, jos esittävät sitä koskevan hakemuksen kuuden kuukauden määräajassa tavaran asettamisesta huutokaupassa myytäväksi. Näin tullatuista tavaroista on maksettava kaikki niistä kannettavat verot ja maksut sekä lisämaksuna 5 prosenttia tavaroiden arvosta.

5 Siesse, jonka kotipaikka on Lissabon, toi vuonna 1993 erän tietojenkäsittelylaitteita, joista tehtiin yleisilmoitus ja jotka varastoitiin väliaikaiseen varastoon 20 päiväksi. Koska tästä erästä ei ollut tehty mitään tullimenettelyä koskevaa ilmoitusta kyseisessä määräajassa, yritys ei lopulta saanut sitä tullatuksi muutoin kuin maksamalla Portugalin tulliasetuksen 639 pykälän mukaisesti summan, joka oli 5 prosenttia tavaroiden arvosta. Se valitti Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboaan tämän lisämaksun suorittamista koskevasta päätöksestä ja väitti, ettei se ollut yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa.

6 Kansallinen tuomioistuin katsoi, että asian ratkaisu vaati yhteisön säännösten tulkintaa ja päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun 21.12.1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4151/88 15 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetyt määräajat ovat päättyneet, voivatko tulliviranomaiset vielä antaa tavaroiden omistajille luvan ilmoittaa ne vapaaseen liikkeeseen?

2) Voidaanko sellaisessa tilanteessa vaatia ainoastaan tulleja ja muita tuontimaksuja sekä mahdollisesti väliaikaisesta varastoinnista aiheutuneita kuluja?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voivatko asianomaiset viranomaiset kyseisen asetuksen 19 artiklan 1 kohdan perusteella vaatia tämän luvan myöntämiseksi tietyn rahasumman, joka koostuu muusta kuin tulleista, tuontimaksuista ja toisessa kysymyksessä tarkoitetuista kuluista ja joka on tuloa jäsenvaltiolle?"

Ensimmäinen kysymys

7 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sellainen menettely ristiriidassa asetuksen N:o 4151/88 kanssa, jossa tulliviranomaiset hyväksyvät asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen päätyttyä ilmoituksen yhteisön tullialueelle tuotujen tavaroiden luovutuksesta vapaaseen liikkeeseen.

8 Kuten Portugalin hallitus ja komissio esittävät, tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

9 Edellä mainitun asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun tavaroista on tehty yleisilmoitus, ne on sen jälkeen ilmoitettava vapaaseen liikkeeseen tai asetettava muuhun tullimenettelyyn, tai niistä on tehtävä hakemus muun tulliselvitysmuodon osoittamiseksi tulliviranomaisten asettamassa määräajassa. Tämä määrä-

aika ei saa ylittää 45 päivää yleisilmoituksen tekemisestä, jos tavarat on kuljetettu meriteitse tai 20 päivää, jos tavarat on kuljetettu muutoin kuin meriteitse. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan tulliviranomaiset voivat sallia näiden määräaikojen pidentämisen, mutta määräaikoja ei kuitenkaan voida pidentää enempää kuin olosuhteet tosiasiallisesti edellyttävät.

10 Kyseisen asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että jos tavaroita koskevia muodollisuuksia ei ole aloitettu asetetussa määräajassa, tulliviranomaisten on viipymättä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, tavaroiden myynti mukaan luettuna, tilanteen korjaamiseksi. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan tulliviranomaiset voivat tavaroiden haltijan vastuulla ja kustannuksella siirrättää kyseiset tavarat erityiseen valvomaansa paikkaan, kunnes tilanne on korjattu.

11 Näistä säännöksistä käy ilmi, että tulliviranomaiset voivat yhtäältä myöntää asetettuihin määräaikoihin pidennystä olosuhteiden sitä edellyttäessä ja toisaalta niiden on ryhdyttävä tilanteen korjaamiseen näiden määräaikojen päätyttyä. Vaikka 19 artiklassa säädetään myynnistä äärimmäisenä toimenpiteenä, siinä ei millään tavoin suljeta pois mahdollisuutta korjata tilannetta hyväksymällä vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskeva ilmoitus.

12 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että sellainen menettely ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 4151/88 kanssa, jossa tulliviranomaiset hyväksyvät asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen päätyttyä yhteisön tullialueelle tuotujen tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevan ilmoituksen.

Toinen ja kolmas kysymys

13 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko sellainen menettely ristiriidassa asetuksen N:o 4151/88 19 artiklan kanssa, jossa tulliviranomaiset vaativat maksettavaksi muuta summaa kuin tulleja ja tavaroiden väliaikaisesta varastoinnista mahdollisesti aiheutuneita kuluja hyväksyäkseen tavaroiden vapaaseen liikkeeseen laskemista koskevan ilmoituksen kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen päätyttyä. Kuten kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, tämä kysymys koskee nimenomaan sitä, onko lainmukaisten määräaikojen päätyttyä vaadittava maksu, kuten Portugalin lainsäädännön mukainen lisämaksu, joka on 5 prosenttia tullattujen tavaroiden arvosta, yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa.

14 Portugalin hallitus katsoo, että tämä lisämaksu on välttämätön ja asianmukainen asetuksessa N:o 4151/88 säädettyjen muodollisuuksien ja määräaikojen noudattamatta jättämisen sanktio ja kannustin taloudellisten toimijoiden saamiseksi noudattamaan niitä. Se korostaa lisäksi, että kyseistä lisämaksua ei voida pitää perustamissopimuksen 9 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuna tullia vaikutukseltaan vastaavana maksuna, koska se ei perustu tavaroiden liikkumiseen rajan yli vaan ainoastaan tullaukseen liittyvien lainmukaisten määräaikojen noudattamatta jättämiseen.

15 Komissio katsoo päinvastoin, että riidanalaista lisämaksua on pidettävä vaikutukseltaan vastaavana maksuna, koska sitä sovelletaan ainoastaan maahantuotuihin tavaroihin, koska se ei ole maksu mistään palvelusuorituksesta ja koska se ei ole myöskään asetuksen N:o 4151/88 19 artiklassa tarkoitettu tavaroita koskevan tilanteen korjaamiseksi tarvittava toimenpide.

16 Kysymystä siitä, onko tällainen lisämaksu perustamissopimuksen 9 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa kielletty vaikutukseltaan vastaava maksu, ei kansallisen tuomioistuimen kuvaamassa tilanteessa tarvitse ratkaista. Kansallinen tuomioistuin pyytää itse asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaa sellaisesta yhteisön säännöksestä, jota sovelletaan yhteisön tullialueelle tuotuihin tavaroihin ennen niiden luovuttamista vapaaseen liikkeeseen jäsenvaltioissa. Kuten perustamissopimuksen 9 artiklan 2 kohdasta ilmenee, määräyksiä, joilla kielletään tullit ja vaikutukseltaan vastaavat maksut jäsenvaltioiden välillä, ei sovelleta tällaisiin tavaroihin.

17 Kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan osalta perustamissopimukseen ei sisälly samanlaisia nimenomaisia määräyksiä kuin ne, joilla kielletään tulleja vaikutukseltaan vastaavat maksut jäsenvaltioiden välillä (ks. yhdistetyt asiat 2/69 ja 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, tuomio 1.7.1969, Kok. 1969, s. 211, 28 kohta). Yhteisen tullitariffin toteuttaminen merkitsee kuitenkin sitä, että sen toimeenpanon jälkeen jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti asettaa uusia maksuja kolmansista maista peräisin oleville tuontitavaroille tai korottaa yhteisen tullitariffin toteutumisajankohtana voimassa olevia maksuja (ks. yhdistetyt asiat 37/73 ja 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, tuomio 13.12.1973, Kok. 1973, s. 1609, 22 kohta).

18 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa, riidanalaisen lisämaksun kaltaista maksua sovelletaan ainoastaan erityistilanteissa, joille on ominaista se, että maahantuoja ei ole noudattanut tiettyjä tullaukseen liittyviä sääntöjä ja haluaa korjata tilanteen itse. Sitä ei näin ollen voida pitää tullina tai maksuna, joka yleisesti koskee kolmansista maista maahantuotuja tavaroita ja rikkoo yhteisen tullitariffin yhtenäisyyttä.

19 Asetuksessa N:o 4151/88 ei ole säädetty erityistä hallinnollista sanktiota asetuksen 15 artiklan säännösten rikkomisesta; kyseisessä artiklassa edellytetään, että ilmoitus vapaaseen liikkeeseen luovutuksesta tai hakemus muun tulliselvitysmuodon osoittamiseksi on tehtävä määräajassa. Kuten tämän tuomion 10 kohdassa on korostettu, kyseisen asetuksen 19 artiklassa velvoitetaan kuitenkin tulliviranomaiset viipymättä toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet, tavaroiden myynti mukaan luettuna, tilanteen korjaamiseksi näiden määräaikojen päätyttyä.

20 Tästä on muistutettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä, jota tukee asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 8.6.1994 annettu tuomio (yhdistetyt asiat C-382/92, Kok. 1994, s. I-2435, 55 kohta ja C-383/92, Kok. 1994, s. I-2479, 40 kohta), jossa on katsottu, että silloin kun yhteisön oikeudessa ei ole säädetty erityistä sanktiota sen säännösten rikkomisesta tai siinä viitataan tältä osin kansallisiin säännöksiin, perustamissopimuksen 5 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi. Vaikka niille näin ollen varataan täysi harkintavalta sanktioiden valinnassa, niiden on valvottava, että yhteisön oikeuden rikkominen sanktioidaan perusteiltaan ja menettelyltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen ja että sanktio on joka tapauksessa tehokas, suhteessa rikkomisen vakavuuteen ja varoittava.

21 Tullisääntöjen rikkomisen osalta yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että koska yhteisön lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu tällä alueella, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat sanktiot. Niiden on kuitenkin käytettävä tätä toimivaltaansa yhteisön oikeutta ja sen yleisiä periaatteita noudattaen ja näin ollen suhteellisuusperiaatetta noudattaen (ks. asia C-210/91, komissio v. Kreikka, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6735, 19 kohta).

22 Riidanalaisen lisämaksun kaltaisen maksun tarkoitus eli sellaisten taloudellisten toimijoiden rankaiseminen, jotka eivät ole noudattaneet asetuksen N:o 4151/88 15 artiklassa säädettyjä muodollisuuksia ja määräaikoja, ei vaikuta yhteisön oikeuden vastaiselta. Kuten Portugalin hallitus korostaa, ellei lisämaksua peritä, säädettyjen muodollisuuksien noudattamatta jättämisestä ei aiheutuisi lopulta mitään seurausta sellaiselle toimijalle, jonka sallittaisiin korjata tilanne määräaikojen päättymisen jälkeen. Rangaistuksen tarkoituksena on näin ollen saada taloudelliset toimijat toimimaan säädetyissä määräajoissa ja määrätä sanktio niille, jotka eivät ole toimineet näin, jolloin tulliviranomaisten on ollut asetuksen N:o 4151/88 19 artiklan perusteella ryhdyttävä äärimmäiseen toimenpiteeseen eli tavaroiden myyntiin ja otettava riski siitä mahdollisesti aiheutuvista tappioista.

23 Tavaroita koskevan tilanteen korjaamiseksi edellytetyn maksun vaatiminen sanktiona ei myöskään vaikuta yhteisön oikeuden vastaiselta. Maksun vaatiminen on vain varmistustoimenpide, jonka tarkoituksena on taata vastaavan tullin maksaminen.

24 Sanktion suuruuden osalta on tärkeää, että se vahvistetaan edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti kansallisessa oikeudessa vastaavanlaatuisista ja vakavuudeltaan samanlaisista rikkomisista säädettyjä sanktioita vastaaviksi ja että sanktio on joka tapauksessa tehokas, suhteessa rikkomisen vakavuuteen ja varoittava. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko Portugalin lainsäädännössä säädetty 5 prosentin maksu tullattujen tavaroiden arvosta lainmukaisten määräaikojen päätyttyä näitten periaatteiden mukainen.

25 Näin ollen on vastattava toiseen ja kolmanteen kysymykseen, että sellainen menettely ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 4151/88 19 artiklan kanssa, jossa tulliviranomaiset vaativat muuta maksua kuin tullia ja tavaroiden väliaikaisesta varastoin-

nista mahdollisesti aiheutuneita kuluja hyväksyäkseen ilmoituksen tavaroiden luovutuksesta vapaaseen liikkeeseen sen jälkeen, kun kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetyt määräajat ovat päättyneet, edellyttäen että tämän maksun suuruus vahvistetaan suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja vastaavalla tavalla kuin kansallisessa oikeudessa on säädetty vastaavanlaatuisista ja vakavuudeltaan samanlaisista rikkomisista. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko riidanalainen lisämaksu näiden periaatteiden mukainen.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Portugalin hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboan 20.1.1994 tekemällä päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Sellainen menettely ei ole ristiriidassa yhteisön tullialueella tuotuihin tavaroihin sovellettavista säännöksistä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4151/88 kanssa, jossa tulliviranomaiset hyväk-

syvät asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen määräaikojen päätyttyä yhteisön tullialueelle tuotujen tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutusta koskevan ilmoituksen.

2) Sellainen menettely ei ole ristiriidassa edellä mainitun asetuksen N:o 4151/88 19 artiklan kanssa, jossa tulliviranomaiset vaativat muuta maksua kuin tullia ja tavaroiden väliaikaisesta varastoinnista mahdollisesti aiheutuneita kuluja hyväksyäkseen ilmoituksen tavaroiden luovutuksesta vapaaseen liikkeeseen sen jälkeen, kun kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetyt määräajat ovat päättyneet, edellyttäen että tämän maksun suuruus vahvistetaan suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja vastaavalla tavalla kuin kansallisessa oikeudessa on säädetty vastaavanlaatuisista ja vakavuudeltaan samanlaisista rikkomisista. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko riidanalainen lisämaksu näiden periaatteiden mukainen.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä lokakuuta 1995.

R. Grass

kirjaaja

D. A. O. Edward

viidennen jaoston puheenjohtaja