DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 26 oktober 1995 *

I mål C-36/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiggjorda målet mellan

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

och

Director da Alfândega de Alcântara,

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 om bestämmelser tillämpliga på varor som förs in till gemenskapens tullområde (EGT nr L 367, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av D.A.O. Edward, avdelningsordförande, samt J.-P. Puissochet (referent), C. Gulmann, P. Jann och L. Sevón, domare,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

generaladvokat: M.B. Elmer,
justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

— den portugisiska regeringen, genom Luís Fernandes, direktör för den juridiska sektionen vid avdelningen för EG-frågor vid utrikesministeriet, och Angelo Cortesão Seiça Neves, jurist vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Francisco de Sousa Fialho, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att käranden i målet vid den nationella domstolen, Siesse, företrädd av João Teixeira Alves, advokat i Lissabon, den portugisiska regeringen, företrädd av Angelo Cortesão Seiça Neves, samt kommissionen, företrädd av Francisco de Sousa Fialho, har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 29 juni 1995,

och efter att den 14 september 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal) har genom beslut av den 20 januari 1994, som har inkommit till domstolens kansli den 26 januari samma år, enligt artikel 177 i EEG-fördraget begärt ett förhandsavgörande beträffande tre frågor vilka rör tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 om bestämmelser tillämpliga på varor som förs in till gemenskapens tullområde (EGT nr L 367, s. 1).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan bolaget Siesse — Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Ld[a]. (nedan kallat "Siesse") och Director da Alfândega de Alcântara-Lisboa (direktören för tullmyndigheten i Alcântara i Lissabon) angående uppbörd av en tilläggsavgift för överskridande av den föreskrivna tidsfristen för tullklarering av varor.

3 I förordning nr 4151 föreskrivs bland annat — i artikel 14—19 — att varor som uppvisas för tullen, inom en tidsfrist som fastställs av tullmyndigheten och som — beroende på transportsättet — inte får överstiga 20 eller 45 dagar, skall omfattas av en deklaration för övergång till fri omsättning eller en begäran om hänförande till en annan godkänd tullbehandling. I förordningen anges att varorna, till dess att de har hänförts till en godkänd tullbehandling, skall vara placerade i tillfällig förvaring samt att tullmyndigheten, som får medge en förlängning av tidsfristerna, skall vidta alla de åtgärder som behövs — inklusive försäljning av varorna — för att reglera ställningen för de varor för vilka formaliteterna inte har inletts inom dessa tidsfrister.

4 Enligt den inhemska rätten, artikel 638 i Regulamento das Alfândegas (portugisisk tullförordning), skall tullmyndigheterna — om tidsfristerna överskrids — normalt

låta sälja de varor som placerats i tillfällig förvaring, efter att de lagstadgade formaliteterna har fullgjorts. I artikel 639 i samma förordning föreskrivs dock att varornas ägare alltjämt får tullklarera dessa om detta begärs inom sex månader från det att ett förfarande som syftar till att sälja varorna på auktion har inletts. När varor har tullklarerats på detta sätt, skall betalning erläggas för samtliga tillämpliga skatter och avgifter samt en särskild tilläggsavgift motsvarande fem procent av varornas värde.

5 Siesse, som har säte i Lissabon, importerade år 1993 ett parti datautrustning. Partiet intogs i en summarisk deklaration och placerades i tillfällig förvaring för en tid av 20 dagar. Eftersom bolaget inte deklarerade partiet för något tullförfarande inom denna tid, kunde det så småningom endast tullklarera varorna genom att — i enlighet med artikel 639 i den portugisiska tullförordningen — betala en tilläggsavgift motsvarande fem procent av varornas värde. Bolaget väckte då talan vid Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa angående beslutet att kräva betalning av denna summa och hävdade att beslutet var oförenligt med gemenskapsrätten.

6 Den nationella domstolen, som bedömt att en tolkning av gemenskapens regelverk är nödvändig för att avgöra tvisten, har beslutat att ställa följande frågor till Europeiska gemenskapernas domstol:

"1) Kan tullmyndigheten medge att varornas ägare får deklarera dessa för fri omsättning efter att de tidsfrister som anges i artikel 15.1 a och b i rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 har löpt ut?

2) Är det endast tullar och andra avgifter på import samt eventuella kostnader föranledda av den tillfälliga förvaringen som får utkrävas i ett sådant fall?

3) Om svaret på den första frågan är jakande: Kan tullmyndigheten, enligt artikel 19.1 i nämnda gemenskapsförordning, som villkor för detta medgivande kräva betalning av ett visst belopp — utöver de tullar, avgifter och kostnader som avses i fråga 2 — som utgör en intäkt för medlemsstaten?"

Den första frågan

7 Den nationella domstolen vill med sin första fråga få klarhet i om det strider mot förordning nr 4151/88 att tullmyndigheten, efter att de tidsfrister som anges i artikel 15.1 har löpt ut, accepterar en deklaration för övergång till fri omsättning av varor som införts till gemenskapens tullområde.

8 Som den portugisiska regeringen och kommissionen har föreslagit, skall denna fråga besvaras nekande.

9 Varor som omfattas av en summarisk deklaration skall enligt artikel 15.1 i ovannämnda förordning deklareras för fri omsättning eller för ett annat tullförfarande eller omfattas av en begäran om hänförande till en annan av de godkända tullbehandlingarna inom de tidsfrister som fastställs av tullmyndigheten. Dessa

tidsfrister får inte — för varor som befordrats sjövägen — överstiga 45 dagar räknat från dagen för ingivandet av den summariska deklarationen respektive — för varor som transporterats på annat sätt — 20 dagar. Enligt punkt 2 i samma artikel får tullmyndigheten medge en förlängning av dessa tidsfrister, vilken dock inte får överstiga det verkliga behovet med hänsyn till omständigheterna.

10 I artikel 19.1 föreskrivs dessutom att tullmyndigheten utan dröjsmål skall vidta alla de åtgärder som behövs, inklusive försäljning av varorna, för att reglera ställningen för de varor för vilka formaliteterna inte inletts inom de fastställda tidsfristerna. Enligt punkt 2 i artikeln får tullmyndigheten, på bekostnad av den person som innehar varorna och på hans risk, låta flytta varorna ifråga till en särskild plats som står under myndighetens bevakning tills varornas ställning har reglerats.

11 Av dessa bestämmelser framgår att tullmyndigheten dels får medge en förlängning av tidsfristerna när det behövs med hänsyn till omständigheterna, dels får reglera varornas ställning efter att dessa tidsfrister har löpt ut. Även om det i artikel 19 som en yttersta åtgärd anges att varorna kan säljas, är det enligt artikeln på intet sätt uteslutet att varornas ställning kan regleras genom att en deklaration för övergång till fri omsättning accepteras.

12 Den första frågan skall således besvaras så, att det inte strider mot förordning nr 4151/88 att tullmyndigheten accepterar en sådan deklaration för övergång till fri omsättning av varor som införts till gemenskapens tullområde som görs efter att de tidsfrister som anges i artikel 15.1 i förordningen har löpt ut.

Den andra respektive den tredje frågan

13 Den hänskjutande domstolen vill med dessa frågor få klarhet i om det strider mot artikel 19 i förordning nr 4151/88 att en tullmyndighet kräver betalning av ett belopp, utöver tullar och eventuella avgifter som föranletts av den tillfälliga förvaringen av varorna, för att acceptera en deklaration för varornas övergång till fri omsättning, som görs efter att de i artikel 15.1 i nämnda förordning angivna tidsfristerna har löpt ut. Denna frågeställning avser närmare bestämt, vilket framgår av skälen för beslutet om hänskjutande, huruvida det med hänsyn till de gemenskapsrättsliga föreskrifterna är möjligt att ta ut en sådan avgift som den som föreskrivs i de portugisiska bestämmelserna, dvs. en tilläggsavgift motsvarande fem procent av värdet av de varor som tullklarerats efter att de föreskrivna tidsfristerna har löpt ut.

14 Den portugisiska regeringen har anfört att denna tilläggsavgift utgör en nödvändig och lämplig åtgärd för att beivra underlåtenhet att iaktta de formaliteter och tidsfrister som anges i förordning nr 4151/88 samt för att förmå de ekonomiska aktörerna att iaktta dessa. Regeringen har vidare gjort gällande att nämnda tilläggsavgift inte kan anses som en sådan avgift med motsvarande verkan som en tull som avses i artikel 9 och följande artiklar, eftersom den inte har sitt ursprung i att varorna har passerat någon gräns, utan endast i underlåtenheten att iaktta de för tullklarering föreskrivna tidsfristerna.

15 Kommissionen har — i motsats till den portugisiska regeringen — uppfattningen att den omtvistade tilläggsavgiften bör kvalificeras som en avgift med motsvarande verkan, eftersom den är tillämplig endast på importerade produkter, inte motsvaras av utförandet av någon som helst tjänst samt inte heller utgör någon nödvändig åtgärd för att reglera den situation som avses i artikel 19 i förordning nr 4151/88.

16 Frågan om ifrågavarande tilläggsavgift utgör en sådan avgift med motsvarande verkan som är förbjuden enligt artikel 9 och följande artiklar i fördraget, kan — med hänsyn till de omständigheter som den hänskjutande domstolen har beskrivit — inte anses vara uppe till prövning i målet. Den nationella domstolens frågor till domstolen avser nämligen tolkningen av de gemenskapsrättsliga föreskrifter som är tillämpliga innan varor som införts till gemenskapens tullområde har övergått till fri omsättning i medlemsstaterna. Såsom följer av artikel 9.2 i fördraget är de bestämmelser som förbjuder tullar och avgifter med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna inte tillämpliga på sådana varor.

17 Vad beträffar handeln med tredje land finns i fördraget inte några uttryckliga bestämmelser som motsvarar bestämmelserna om förbud mot avgifter med motsvarande verkan som tullar i förhållandet mellan medlemsstater (se dom av den 1 juli 1969, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, 2/69 och 3/69, Rec. s. 211, punkt 28). Att en gemensam tulltaxa har upprättats innebär dock att medlemsstaterna inte längre själva får införa nya avgifter på import direkt från tredje land, eller höja sådana avgifter som fanns vid dagen för upprättandet (se dom av den 13 december 1973, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, 37/73 och 38/73, Rec. s. 1609, punkt 22).

18 En sådan avgift som den omtvistade tilläggsavgiften är — såsom generaladvokaten anfört i punkt 24 i sitt förslag till avgörande — tillämplig endast i särskilda situationer, som kännetecknas av att importören inte har iakttagit vissa tullbestämmelser och att denne själv önskar använda sig av en möjlighet att reglera situationen. Tilläggsavgiften kan därför inte anses som en tull eller avgift med motsvarande verkan som generellt drabbar varor som importeras från tredje land och därigenom skadar den gemensamma tulltaxans enhetliga tillämpning.

19 I förordning nr 4151/88 har inte angetts någon särskild administrativ påföljd för överträdelser av bestämmelserna i artikel 15 i förordningen, enligt vilka en deklaration för övergång till fri omsättning eller en begäran om en annan godkänd tullbehandling skall lämnas in inom de fastställda tidsfristerna. Såsom har påpekats i punkt 10 i denna dom ankommer det enligt artikel 19 i förordningen på tullmyndigheten att vidta alla de åtgärder som behövs, inklusive försäljning av varorna, för att reglera varornas ställning efter att dessa tidsfrister har löpt ut.

20 Det bör i detta hänseende erinras om att det av en fast rättspraxis, bekräftad av domar av den 8 juni 1994, kommissionen mot Förenade konungariket (C-382/92, Rec. s. I-2435, punkt 55, och C-383/92, Rec. s. I-2479, punkt 40), framgår att när det i en gemenskapsrättslig reglering inte föreskrivs någon särskild påföljd för överträdelser av bestämmelserna däri och det inte heller görs någon hänvisning i detta hänseende till nationella bestämmelser, är medlemsstaterna enligt artikel 5 skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan. För detta ändamål skall medlemsstaterna, som dock har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av påföljder, ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande.

21 Domstolen har ifråga om överträdelser av tullbestämmelser påpekat att medlemsstaterna — då lagstiftningen på detta område inte är harmoniserad inom gemenskapen — är behöriga att välja de påföljder härför som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av behörigheten följa gemenskapsrätten och dess allmänna rättsprinciper, däribland proportionalitetsprincipen (se dom av den 16 december 1992, kommissionen mot Grekland, C-210/91, Rec. s. I-6735, punkt 19).

22 Syftet med den omtvistade tilläggsavgiften — att bestraffa de ekonomiska aktörer som underlåter att fullgöra de formaliteter och tidsfrister som anges i artikel 15 i förordning nr 4151/88 — framstår inte som stridande mot gemenskapsrätten. Om någon sådan påföljd inte fanns, skulle — som den portugisiska regeringen har gjort gällande — underlåtenheten att fullgöra de föreskrivna formaliteterna inte medföra några konsekvenser för en aktör, som får medgivande att reglera varornas ställning efter att tidsfristerna har löpt ut. Den ifrågavarande straffavgiften är således avsedd att förmå de ekonomiska aktörerna att handla inom föreskrivna tidsfrister och att bestraffa dem som inte gör så och som därmed försätter tullmyndigheterna i den situationen att de, såsom anges i artikel 19 i förordning nr 4151/88, som en yttersta åtgärd måste sälja varorna, med de risker för förluster som följer härmed.

23 Inte heller framstår det som stridande mot gemenskapsrätten att, som villkor för att reglera varornas ställning, kräva betalning av en straffavgift som föreskrivits för detta. Ett sådant villkor utgör nämligen endast en säkerhetsåtgärd avsedd att säkerställa att motsvarande avgift verkligen betalas.

24 Det är viktigt att avgiftsbeloppet — i enlighet med ovannämnd rättspraxis — bestäms enligt regler motsvarande dem som gäller för överträdelser av samma art och svårhetsgrad enligt nationell rätt och att beloppet under alla omständigheter avpassas så att påföljden blir effektiv, står i rimlig proportion till överträdelsen samt är avskräckande. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida den avgift om fem procent av värdet av de tullklarerade varorna som föreskrivs i den portugisiska förordningen för tiden efter att de föreskrivna tidsfristerna har löpt ut är förenlig med dessa principer.

25 Den andra respektive den tredje frågan skall således besvaras så, att det inte strider mot artikel 19 i förordning nr 4151/88 att tullmyndigheten kräver betalning av ett belopp — utöver tullar och eventuella avgifter som föranletts av den tillfälliga

förvaringen av varorna — för att acceptera en sådan deklaration för övergång till fri omsättning av varorna som görs efter att de i artikel 15.1 i nämnda förordning angivna tidsfristerna har löpt ut, under förutsättning att detta belopp bestäms med iakttagande av proportionalitetsprincipen och enligt regler motsvarande dem som gäller för överträdelser av samma art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om den omtvistade tilläggsavgiften är förenlig med dessa principer.

Rättegångskostnader

26 De kostnader som har förorsakats den portugisiska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 20 januari 1994 förts vidare av Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa — följande dom:

1) Det strider inte mot rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 om bestämmelser tillämpliga på varor som förs in till gemenskapens tullområde, att tullmyndigheten accepterar en sådan deklaration för övergång till fri omsättning av varor som införts till gemenskapens tullområde

som görs efter att de tidsfrister som anges i artikel 15.1 i förordningen har löpt ut.

2) Det strider inte mot artikel 19 i ovan nämnda förordning nr 4151/88, att tullmyndigheten kräver betalning av ett belopp — utöver tullar och eventuella avgifter som föranletts av den tillfälliga förvaringen av varorna, för att acceptera en sådan deklaration för övergång till fri omsättning av varor som görs efter att de i artikel 15.1 i förordningen angivna tidsfristerna har löpt ut — under förutsättning att detta belopp bestäms med iakttagande av proportionalitetsprincipen och enligt regler motsvarande dem som gäller för överträdelser av samma art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om den omtvistade tilläggsavgiften är förenlig med dessa principer.

Edward Puissochet Gulmann

Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 1995.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen