Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Tulliliitto – Asetus (EU) N:o 952/2013 – Unionin tullikoodeksi – 15 artikla – Tietojen toimittaminen tulliviranomaisille – Tullilainsäädännön noudattamatta jättäminen – 42 artikla – Tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset – Puitepäätös 2005/212/YOS – Rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitseminen – 2 artiklan 1 kohta – Menetetyksi tuomitseminen – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan voidaan määrätä seuraamusmaksu, jonka suuruus on 100–200 prosenttia tavaroiden tullausarvosta, sekä määrätä tavarat menetetyiksi riippumatta siitä, kenen omistuksessa ne ovat

Yhdistetyissä asioissa C-717/22 ja C-372/23,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista kahdesta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Rayonen sad Svilengrad (Svilengradin piirituomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 10.11.2022 (C-717/22) ja Administrativen sad – Haskovo (Haskovon hallintotuomioistuin, Bulgaria) 1.6.2023 (C-372/23) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen vastaavasti 23.11.2022 ja 13.6.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

”SISTEM LUX” OOD (C-717/22) ja

VU (C-372/23)

vastaan

Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas,

joissa asioiden käsittelyyn osallistuvat

Rayonna prokuratura – Haskovo, Teritorialno otdelenie – Svilengrad (C-717/22) ja

Okrazhna prokuratura – Haskovo (C-372/23),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit N. Jääskinen (esittelevä tuomari), M. Gavalec ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– ”SISTEM LUX” OOD, edustajanaan I. A. Ivanov, advokat,

– Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas, edustajanaan V. Stefanov,

– Bulgarian hallitus, asiamiehinään T. Mitova, S. Ruseva ja R. Stoyanov,

– Belgian hallitus, asiamiehinään S. Baeyens ja P. Cottin,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Pérez-Zurita Gutiérrez,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan A. Collabolletta ja F. Meloncelli, avvocati dello Stato,

– Latvian hallitus, asiamiehinään J. Davidoviča, K. Pommere ja I. Romanovska,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Moro ja I. Zaloguin,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.5.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/212/YOS (EUVL 2005, L 68, s. 49) 1 artiklan neljännen luetelmakohdan ja 2 artiklan 1 kohdan, unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 (EUVL 2013, L 269, s. 1; jäljempänä unionin tullikoodeksi) 5 artiklan 3 kohdan, 15 artiklan ja 42 artiklan 1 ja 2 kohdan, rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/42/EU (EUVL 2014, L 127, s. 39) 2 artiklan 4 alakohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 artiklan 1 kohdan, 41 artiklan ja 49 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat Serbiaan sijoittautunut yhtiö ”SISTEM LUX” OOD (jäljempänä Sistem Lux) ja Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas (Burgasin alueellisen tullivirasto, Bulgaria) (jäljempänä tullivirasto) (asia C-717/22) sekä toisaalta Serbian kansalainen VU ja tullivirasto (asia C-372/23) ja joissa on kyseessä päätös määrätä VU:lle salakuljetuksesta hallinnollinen seuraamus sekä määrätä menetetyiksi salakuljetuksen kohteena olleet Sistem Luxin tavarat.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Puitepäätös 2005/212

3 Puitepäätöksen 2005/212 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden pääasiallinen vaikutin on taloudellinen hyöty. Näin ollen järjestäytyneen rikollisuuden tehokkaassa ehkäisemisessä ja torjumisessa on keskityttävä rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämiseen, jäädyttämiseen, takavarikoimiseen ja menetetyksi tuomitsemiseen.

– –”

4 Puitepäätöksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, neljännessä luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä puitepäätöksessä tarkoitetaan:

– –

– ’menetetyksi tuomitsemisella’ tuomioistuimen oikeudenkäynnissä rikoksen tai rikosten perusteella määräämää rangaistusta tai toimenpidettä, jolla omaisuus määrätään lopullisesti menetetyksi”.

5 Puitepäätöksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Menetetyksi tuomitseminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet voidakseen tuomita osaksi tai kokonaan menetetyksi rikoksentekovälineet ja sellaisen rikoksen tuottaman hyödyn, josta voi seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, tai kyseisen hyödyn arvoa vastaavan määrän omaisuutta.

– –”

Unionin tullikoodeksi

6 Unionin tullikoodeksin 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Tietojen toimittaminen tulliviranomaisille”, säädetään seuraavaa:

”1. Henkilön, jota tullimuodollisuudet tai tullitarkastukset koskevat suoraan tai välillisesti, on annettava tulliviranomaisille näiden pyynnöstä ja mahdollisesti asetetussa määräajassa kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot asianmukaisessa muodossa sekä kaikki tarvittava apu muodollisuuksien tai tarkastusten loppuun suorittamista varten.

2. Henkilön tulliviranomaisille osoittaman tulli-ilmoituksen, väliaikaisen varastoinnin ilmoituksen, saapumisen yleisilmoituksen, poistumisen yleisilmoituksen, jälleenvienti-ilmoituksen tai jälleenvientitiedonannon antaminen taikka lupaa tai muuta päätöstä koskevan hakemuksen tekeminen merkitsee kyseisen henkilön sitoutumista vastuuseen kaikista seuraavista:

a) tulli-ilmoituksessa, tiedonannossa tai hakemuksessa olevien tietojen oikeellisuudesta ja täydellisyydestä;

b) ilmoituksia, tiedonantoja tai hakemuksia täydentävien asiakirjojen aitoudesta, oikeellisuudesta ja pätevyydestä;

c) soveltuvin osin kyseisten tavaroiden kyseessä olevaan tullimenettelyyn asettamisesta johtuvien tai lupaan sisältyviä toimintoja koskevien kaikkien velvoitteiden täyttämisestä.

Ensimmäistä alakohtaa sovelletaan myös missä tahansa muussa muodossa oleviin tietoihin, joita tulliviranomaiset vaativat tai joita niille toimitetaan.

Jos ilmoituksen tai tiedonannon antaa tai hakemuksen tai tiedot toimittaa asianomaisen henkilön 18 artiklassa tarkoitettu tulliedustaja, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyt velvollisuudet sitovat myös tulliedustajaa.”

7 Unionin tullikoodeksin 42 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamusten täytäntöönpano”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on säädettävä tullilainsäädännön noudattamatta jättämisestä johtuvista seuraamuksista. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Kun hallinnollisia seuraamuksia määrätään, ne voivat olla muun muassa joko jompikumpi tai molemmat seuraavista:

a) tulliviranomaisten määräämä sakkomaksu, tai tapauksesta riippuen rikosoikeudellisten seuraamusten sijasta määrättävä maksu;

b) asianomaisen henkilön luvan kumoaminen, soveltamisen keskeyttäminen tai sen muuttaminen.

_ _”

8 Unionin tullikoodeksin 79 artiklan, jonka otsikko on ”Säännösten noudattamatta jättämisestä johtuva tullivelka”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuontitullin alaisista tavaroista syntyy tuontitullivelka jokaisessa seuraavista tapauksista:

a) kun ei täytetä jotakin tullilainsäädännössä säädettyä velvollisuutta, joka koskee muiden kuin unionitavaroiden tuomista unionin tullialueelle, niiden siirtämistä pois tullivalvonnasta taikka kyseisten tavaroiden kuljetusta, jalostusta, varastointia, väliaikaista varastointia, väliaikaista maahantuontia tai niistä vapautumista kyseisellä alueella;

b) kun ei täytetä jotakin tullilainsäädännössä säädettyä velvollisuutta, joka koskee tavaroiden tiettyä käyttötarkoitusta unionin tullialueella;

c) kun ei täytetä jotakin edellytystä, joka koskee muiden kuin unionitavaroiden asettamista tullimenettelyyn taikka tullista vapauttamisen tai alennetun tuontitullin soveltamista tavaroiden tietyn käyttötarkoituksen perusteella.”

9 Unionin tullikoodeksin 158 artiklan, jonka otsikko on ”Tulli-ilmoituksen teko ja unionitavaroiden tullivalvonta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista tavaroista, jotka on tarkoitus asettaa johonkin tullimenettelyyn, vapaa-aluemenettelyä lukuun ottamatta, on tehtävä kyseistä tullimenettelyä koskeva tulli-ilmoitus.

2. Erityisissä, muissa kuin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa, tapauksissa tulli-ilmoitus voidaan antaa muulla tavalla kuin sähköisillä tietojenkäsittelymenetelmillä.

3. Vietäviksi, unionin sisäiseen passitukseen tai ulkoiseen jalostukseen ilmoitetut unionitavarat ovat tullivalvonnassa siitä alkaen, kun 1 kohdassa tarkoitettu ilmoitus on hyväksytty, siihen asti, kun ne viedään unionin tullialueelta, luovutetaan valtiolle tai hävitetään taikka niitä koskeva tulli-ilmoitus mitätöidään.”

10 Unionin tullikoodeksin 198 artiklassa, jonka otsikko on ”Tulliviranomaisten toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Tulliviranomaisten on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, valtiolle menetetyksi julistaminen ja myynti taikka hävittäminen mukaan luettuna, tavaroista vapautumiseksi seuraavissa tapauksissa:

a) kun ei ole täytetty jotakin tullilainsäädännössä säädettyä velvollisuutta, joka koskee muiden kuin unionitavaroiden tuomista unionin tullialueelle, tai tavarat on salattu tullivalvonnalta;

– –”

11 Unionin tullikoodeksin 233 artiklassa, jonka otsikko on ”Unionin passitusmenettelyn haltijan sekä liikenteenharjoittajan ja unionin passitusmenettelyyn asetettujen tavaroiden vastaanottajan velvollisuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin passitusmenettelyn haltija on vastuussa kaikista seuraavista:

a) tavaroiden esittämisestä muuttumattomina sekä vaadittujen tietojen antamisesta tullille määrätullitoimipaikassa määräajassa noudattaen tulliviranomaisten tavaroiden tunnistamisen varmistamiseksi suorittamia toimenpiteitä;

– –

3. Liikenteenharjoittaja tai tavaroiden vastaanottaja, joka vastaanottaa tavarat tietäen, että niitä kuljetetaan unionin passitusmenettelyyn asetettuina, on myös vastuussa tavaroiden esittämisestä muuttumattomina tullille määrätullitoimipaikassa määräajassa ja noudattaen tulliviranomaisten tavaroiden tunnistamisen varmistamiseksi suorittamia toimenpiteitä.”

12 Mainitun tullikoodeksin 226 artiklassa, jonka otsikko on ”Ulkoinen passitus”, säädetään seuraavaa:

”1. Ulkoisessa passitusmenettelyssä voidaan kuljettaa muita kuin unionitavaroita paikasta toiseen unionin tullialueella ilman, että niihin sovelletaan
a) tuontitullia;
b) muita maksuja, joista on määrätty muissa voimassa olevissa asiaa koskevissa säännöksissä;
c) kauppapoliittisia toimenpiteitä, sikäli kuin niissä ei kielletä tavaroiden saapumista unionin tullialueelle tai niiden poistumista unionin tullialueelta.

2. Erityisissä tapauksissa unionitavarat on asetettava ulkoiseen passitusmenettelyyn.

– –”

Direktiivi 2014/42

13 Direktiivin 2014/42 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 4 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

4) ’menetetyksi tuomitsemisella’ tuomioistuimen määräämää rikokseen liittyvän omaisuuden lopullista menetystä”.

14 Mainitun direktiivin 14 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteisen toiminnan 98/699/YOS sekä puitepäätösten 2001/500/YOS ja 2005/212/YOS tiettyjen säännösten korvaaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Korvataan yhteinen toiminta 98/699/YOS [3 päivältä joulukuuta 1998, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta (EYVL 1998, L 333, s. 1)], [rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittämisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetetyksi tuomitsemisesta 26.6.2001 tehdyn neuvoston] puitepäätöksen 2001/500/YOS [(EYVL 2001, L 182, s. 1)] 1 artiklan a alakohta ja sen 3 ja 4 artikla sekä puitepäätöksen [2005/212] 1 artiklan neljä ensimmäistä luetelmakohtaa ja 3 artikla niiden jäsenvaltioiden osalta, joita tämä direktiivi sitoo, tämän kuitenkaan vaikuttamatta näiden jäsenvaltioiden velvollisuuksiin, jotka koskevat kyseisten puitepäätösten saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetettuja määräaikoja.”

Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö

15 Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön, joka hyväksyttiin 6.9.2001 annetulla parlamentin päätöslauselmalla (EUVL 2002, C 72 E, s. 331), 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen”, määrätään seuraavaa:

”Valtuuksia on käytettävä yksinomaan niihin tarkoituksiin, joita varten ne kyseisissä säädöksissä annetaan. Virkamiehen on erityisesti vältettävä valtuuksien käyttämistä tarkoituksiin, joilla ei ole oikeusperustaa tai jotka eivät ole perusteltavissa julkisen edun nimissä.”

Bulgarian oikeus

Tullilaki

16 Tullilain (zakon za mitnitsite; DV nro 15, 6.2.1998), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä tullilaki), 231 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Agentsia ’Mitnitsin’ [(tullivirasto, Bulgaria)] johtaja tai tämän nimeämät virkamiehet tekevät hallinnollista seuraamusta koskevat päätökset.”

17 Kyseisen lain 233 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Sille, joka siirtää tai kuljettaa taikka pyrkii siirtämään tai kuljettamaan tavaroita valtion rajan yli tulliviranomaisten tietämättä tai ilman niiden lupaa, määrätään – jos teko ei ole rikos – seuraamuksena salakuljetuksesta seuraamusmaksu, jonka suuruus on 100–200 prosenttia tavaroiden tullausarvosta tai, jos kyse on viennistä, näiden tavaroiden arvosta.

– –

(6) Salakuljetetut tavarat takavarikoidaan valtion hyväksi riippumatta siitä, kenen omistuksessa ne ovat, ja jos niitä ei enää ole tai ne on viety pois, [tekijälle] määrätään niiden tullausarvoa tai, jos kyse on viennistä, näiden tavaroiden arvoa vastaava rangaistus.

– –”

Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annettu laki

18 Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain (zakon za administrativnite narushenia i nakazania; DV nro 92, 28.11.1969) 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilö syyllistyy hallinnolliseksi rikkomukseksi luokiteltuun tekoon, jos se on tehty tahallisesti tai tuottamuksellisesti.

(2) Ainoastaan nimenomaisesti säädetyissä tapauksissa teoista, jotka on tehty tuottamuksellisesti, voidaan jättää määräämättä seuraamuksia.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-717/22

19 Kapitan Andreevossa (Bulgaria) sijaitsevan tullitoimipaikan tullivirkailija tarkasti Bulgarian ja Turkin rajalla 28.5.2021 puoliperävaunuyhdistelmän, jolla kuljetettiin 13 pakettia Turkissa lastattuja alumiiniprofiileja.

20 Tullivirkailija tarkasti VU:n, joka oli kyseisen kuorma-auton kuljettaja, hänelle esittämät tulliasiakirjat ja totesi, että kahdeksaa kuljetetuista paketeista, jotka kuuluivat Sistem Luxille, ei ollut ilmoitettu saateasiakirjoissa.

21 Asiassa aloitettiin tullilain 233 §:n 1 momentin mukainen hallinnollista rikkomusta koskeva menettely, jonka päätteeksi todettiin, että vaikka VU oli läsnä lastin lastauksen ja punnituksen aikana, hän ei ollut täyttänyt velvollisuuttaan, joka hänellä oli kansainvälisiä kuljetuksia suorittavana kuljettajana tutustua hänelle toimitettuihin asiakirjoihin ja muun muassa tarkistaa, vastasivatko ne tosiasiallisesti kuljetettuja tavaroita.

22 Hallinnollisesta seuraamuksesta vastaava viranomainen katsoi näin ollen, että VU oli huolimattomuuttaan syyllistynyt tullilain 233 §:n 1 momentissa tarkoitettuun hallinnolliseen rikkomukseen kuljettaessaan kyseessä olevat alumiiniprofiilit Bulgarian rajan yli tulliviranomaisten tietämättä tai ilman niiden lupaa. Näin ollen se määräsi hänelle salakuljetuksesta 73 140,06 Bulgarian levin (BGN) (n. 37 400 euroa) suuruisen seuraamusmaksun, joka vastasi kahdeksasta ilmoittamatta jätetystä paketista löytyneiden alumiiniprofiilien tullausarvoa. Se myös määräsi nämä alumiiniprofiilit valtiolle menetetyiksi tullilain 233 §:n 6 momentin nojalla.

23 Tässä tilanteessa Sistem Lux nosti Rayonen sad Svilengradissa (Svilengradin piirituomioistuin, Bulgaria), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kanteen mainittujen alumiiniprofiilien menetetyksi määräämistä koskevasta päätöksestä.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tältä osin, että tullilain 233 §:n 6 momentti, jossa säädetään salakuljetetun omaisuuden menetetyksi määräämisestä niiden omistajasta riippumatta, voi olla ristiriidassa unionin oikeuden säännösten kanssa, kun kyseiset tuotteet kuuluvat muulle henkilölle kuin hallinnollisen rikkomuksen tekijälle tai kun tekijä on huolimattomuuttaan syyllistynyt kyseiseen rikkomukseen.

25 Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että unionin oikeus voi olla esteenä myös edellisessä kohdassa mainitun kaltaiselle kansalliselle säännökselle siltä osin kuin menetetyksi määrääminen, joka on täydentävä seuraamus salakuljetuksesta määrätyn seuraamusmaksun lisäksi, voi loukata unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, vahvistettua suhteellisuusperiaatetta. Tällainen säännös voisi myös olla vastoin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jokaisen oikeutta vapaasti nauttia hankkimastaan omaisuudesta.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lisäksi, onko tullilain 233 §:n 6 momentissa säädetty menetetyksi määräämistä koskeva toimenpide yhteensopiva unionin tullikoodeksin 42 artiklan 2 kohdan kanssa siltä osin kuin siinä vahvistetaan tyhjentävä luettelo hallinnollisista seuraamuksista, joita voidaan soveltaa, jos tullilainsäädäntöä jätetään noudattamatta, sekä puitepäätöksen 2005/212 1 artiklan neljännen luetelmakohdan ja 2 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2014/42 2 artiklan 4 alakohdan kanssa, jotka ovat sen mukaan esteenä sille, että hallintoviranomainen määrää tällaisesta toimenpiteestä.

27 Tässä tilanteessa Rayonen sad Svilengrad on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [unionin tullikoodeksin] 42 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään tyhjentävästi tullilainsäädännön noudattamatta jättämisestä määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 17 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että tullilain 233 §:n 6 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa säädetään täydentävänä hallinnollisena seuraamuksena rikkomuksen kohteen määräämisestä menetetyksi (eli

omaisuuden menettämisestä valtiolle), ei ole sallittu? Onko rikkomuksen kohteen menetetyksi määrääminen sallittua silloin, kun menetetyksi määrätty omaisuus kuuluu muulle henkilölle kuin rikkomuksen tekijälle?

2) Onko [unionin tullikoodeksin] 42 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että [tullilain] 233 §:n 6 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa säädetään seuraamusmaksun ohessa täydentävänä seuraamuksena rikkomuksen kohteen menetetyksi määräämisestä (eli omaisuuden menettämisestä valtiolle), merkitsee tavoiteltavaan päämäärään nähden suhteetonta ja liiallista puuttumista omistusoikeuteen ja on siksi kielletty yleisesti tapauksissa, joissa rikkomuksen kohteena ollut menetetyksi määrätty omaisuus kuuluu rikkomuksen tekijälle, tapauksissa, joissa se kuuluu kolmannelle osapuolelle, joka ei ole rikkomuksen tekijä, ja erityisesti tapauksissa, joissa rikkominen ei ole tahallista vaan tuottamuksellista?

3) Onko puitepäätöksen 2005/[212] 2 artiklan 1 kohtaa – luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan kanssa ja ottaen huomioon unionin tuomioistuimen 14.1.2021 antaman tuomion Okrazhna prokuratura – Haskovo ja Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8), tulkittava a fortiori siten, että sitä sovelletaan myös tapauksiin, joissa teko ei ole rikos vaan hallinnollinen rikkomus, ja että näiden kahden välinen ero liittyy ainoastaan laajamittaisuutta koskevaan kriteeriin oikeuskäytännössä hyväksytyn, salakuljetuksen kohteen arvon mukaisesti? Onko tässä tapauksessa puitepäätöksen 2005/212 1 artiklan neljättä luetelmakohtaa ja [direktiivin 2014/42] 2 artiklan 4 alakohtaa tulkittava siten, että käsitteellä ”menetetyksi tuomitseminen” tarkoitetaan erityisesti seuraamusta tai toimenpidettä, josta määrää tuomioistuin eikä hallintoviranomainen, ja onko näitä säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä tullilain 233 §:n 6 momentin kaltaiselle säännökselle, luettuna yhdessä sen 231 §:n kanssa?”

Asia C-372/23

28 On todettava, että asian C-372/23 taustalla ovat samat tosiseikat kuin asiassa C-717/22, ja ne on esitetty tämän tuomion 19–22 kohdassa.

29 VU riitautti Rayonen sad Svilengradissa hallinnollisesta seuraamuksesta vastaavan viranomaisen päätöksen, jolla hänelle määrättiin 73 140,06 BGN:n suuruinen seuraamusmaksu salakuljetuksesta ja määrättiin kyseiset tavarat valtiolle menetetyiksi.

30 Kyseinen tuomioistuin pysytti mainitun päätöksen sillä perusteella, että VU oli tosiasiallisesti kuljettanut kyseiset tavarat ja tuonut ne Bulgariaan tulliviranomaisten tietämättä tai ilman niiden lupaa, koska hän ei ollut täyttänyt velvollisuuttaan ilmoittaa ne etukäteen kirjallisesti, ei suullisesti, ja että kyseessä oli siis tullilain 233 §:n 1 momentissa tarkoitettu salakuljetusta koskeva hallinnollinen rikkomus. Se totesi lisäksi, että VU oli laiminlyönyt varovaisuusvelvoitteensa, mikä on hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu yksi syyllisyyden muoto sen tuottamuksellisuudesta huolimatta.

31 VU valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Administrativen sad – Haskovoon (Haskovon hallintotuomioistuin, Bulgaria). VU väitti tässä tuomioistuimessa, ettei hän ollut tahallisesti laiminlyönyt velvollisuuttaan tehdä kyseessä olevista tavaroista kirjallinen ilmoitus ja ettei hän näin ollen ollut syyllistynyt salakuljetusrikkomukseen, joka edellyttää tahallisuutta.

32 VU väitti myös, että tullivirkailijat eivät olleet noudattaneet tullitarkastuksessa Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön 6–10 artiklaa, ja erityisesti, että he olivat rikkoneet unionin tullikoodeksin 7 artiklaa katsoessaan hänen olevan vastuussa.

33 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäselvyyttä siitä, onko tullilain 233 §:n 1 momentti yhteensopiva unionin oikeuden kanssa siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä ei tehdä eroa sen mukaan, onko salakuljetusta koskevat teot tehty tahallisesti vai ei. Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että kansallista lainsäädäntöä voitaisiin pitää myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaisena sillä perusteella, että hallinnollisista rikkomuksista aiheutuu yhteiskunnalle vähemmän haittaa kuin rikoksista. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tullilain 233 §:n 1 momentissa säädetään sellaisen seuraamuksen määräämisestä, joka voi vaihdella 100 prosentista 200 prosenttiin tavaroiden tullausarvosta, joten hallinnollisesta seuraamuksesta vastaava viranomainen soveltaa tätä säännöstä ottamalla huomioon kaikki yksittäistapaukseen liittyvät tosiseikat ja olosuhteet, mukaan lukien rikkomuksen tahallisuus tai tahattomuus.

34 Tässä tilanteessa Administrativen sad – Haskovo on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [unionin tullikoodeksin] 15 artiklaa, luettuna yhdessä 42 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä [tullilain] 233 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä [hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain] 7 §:n kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään tahattomasta salakuljetuksesta määrättävästä seuraamuksesta siinä tapauksessa, että tullilainsäädännön rikkomus on tehty huolimattomuudella jättämällä valtion rajan yli kuljetettavat tavarat ilmoittamatta säädetyssä muodossa? Onko sellainen kansallinen säännös sallittu, jonka mukaan rikkomus voidaan tällaisissa tapauksissa luokitella tuottamukselliseksi salakuljetukseksi, vai kuuluuko tahallisuus ehdottomasti salakuljetuksen tunnusmerkistöön?

2) Onko [unionin tullikoodeksin] 42 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä [tullilain] 233 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain 7 §:n kanssa, kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan käsitteen ’salakuljetus’ piiriin kuuluvasta ensimmäisestä rikkomuksesta, riippumatta siitä, onko se tehty tahallisesti tai tuottamuksellisesti, voidaan määrätä samanluonteinen ja samansuuruinen seuraamus, nimittäin seuraamusmaksu, jonka suuruus on 100–200 prosenttia rikkomuksen kohteen tullausarvosta?

3) Onko [unionin tullikoodeksin] 42 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että [tullilain] 233 §:n 6 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa säädetään täydentävänä hallinnollisena seuraamuksena rikkomuksen kohteen määräämisestä menetetyksi (eli omaisuuden menettämisestä valtiolle), ei ole sallittu? Onko rikkomuksen kohteen menetetyksi määrääminen sallittua silloin, kun menetetyksi määrätty omaisuus kuuluu muulle henkilölle kuin rikkomuksen tekijälle?

4) Onko [unionin tullikoodeksin] 42 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että [tullilain] 233 §:n 6 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa säädetään seuraamusmaksun ohessa täydentävänä seuraamuksena rikkomuksen kohteen menetetyksi määräämisestä (eli omaisuuden menettämisestä valtiolle), merkitsee tavoiteltavaan päämäärään nähden suhteetonta ja liiallista puuttumista omistusoikeuteen ja on siksi kielletty yleisesti tapauksissa, joissa rikkomuksen kohteena ollut

menetetyksi tuomittu omaisuus kuuluu rikkomuksen tekijälle, tapauksissa, joissa se kuuluu kolmannelle osapuolelle, joka ei ole rikkomuksen tekijä, ja erityisesti tapauksissa, joissa rikkominen ei ollut tahallista vaan tuottamuksellista?

5) Onko [unionin tullikoodeksin] 5 artiklan 3 alakohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 41 artiklan kanssa, tulkittava siten, että tullitarkastuksia suorittavien viranomaisten on noudatettava Euroopan hyvän hallintotavan säännöstöä, erityisesti sen 6–10 artiklaa, ja että tullilain 233 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain 7 §:n 2 momentin kanssa, kaltainen sellainen kansallinen säännös on kielletty, jonka mukaan tullilainsäädäntöä muodollisesti ja tuottamuksellisesti noudattamatta jättäville henkilöille voidaan määrätä seuraamuksia tahallisesta toiminnasta ja kolmannelle kuuluva rikkomuksen kohde voidaan tullilain 233 §:n 6 momentin mukaan määrätä valtiolle menetetyksi ilman, että huolimattomasti toimivalle henkilölle ilmoitetaan etukäteen, kuinka hänen on lain mukaan toimittava ja kuinka hänen on täytettävä asiakirjat, jotka koskevat tavaroiden kuljetusta Euroopan unionin ulkorajan yli, laissa säädetyllä tavalla?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltäväkseen saatetun asian (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Koska ennakkoratkaisumenettely perustuu ennakkoratkaisupyyntöön, kansallisen tuomioistuimen on itse selvitettävä tässä pyynnössä pääasian tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja esitettävä tarvittavat selostukset niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja näiden säännösten ja sen kansallisen lainsäädännön, jota sovelletaan sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, välisestä yhteydestä (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2020, C.F. (Verotarkastus), C-430/19, EU:C:2020:429, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Tässä yhteydessä on tärkeää huomata myös, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen on mahdollistettava yhtäältä se, että unionin tuomioistuin voi niiden perusteella antaa hyödyllisiä vastauksia kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, ja toisaalta se, että jäsenvaltioiden hallitukset ja muut osapuolet, joita asia koskee, voivat näiden tietojen perusteella käyttää oikeuttaan esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että tämä oikeus turvataan, kun otetaan huomioon se, että kyseisen artiklan nojalla ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt annetaan tiedoksi näille osapuolille (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, 134 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Nämä ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat kumulatiiviset vaatimukset mainitaan nimenomaisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa, josta ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen oletetaan SEUT 267 artiklaan perustuvassa yhteistyössä olevan tietoinen ja jota sen on tarkasti noudatettava (määräys 3.7.2014, Talasca, C-19/14,

EU:C:2014:2049, 21 kohta ja tuomio 9.9.2021, Toplofikatsia Sofia ym., C-208/20 ja C-256/20, EU:C:2021:719, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Niistä muistutetaan lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisille tuomioistuimille ennakkoratkaisupyyntöjen tekemisestä antamien suositusten (EUVL 2019, C 380, s. 1) 13, 15 ja 16 kohdassa, jotka sisältyvät nyttemmin Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisille tuomioistuimille ennakkoratkaisupyyntöjen tekemisestä antamien suositusten uuden version (EUVL 2024, C 6008) 13, 15 ja 16 kohtaan.

39 Asiassa C-372/23 esitetty viides kysymys ei täytä näitä vaatimuksia.

40 Ennakkoratkaisupyynnössä ei nimittäin esitetä syitä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pohtinut tämän kysymyksen sanamuodossa mainittujen säännösten ja määräysten, erityisesti Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön määräysten, tulkintaa. Kyseinen tuomioistuin ei esitä myöskään yhteyttä, jonka se toteaa kyseisen säännöstön määräysten ja pääasiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön välillä. Näin ollen unionin tuomioistuin ei voi arvioida, missä määrin vastaus tähän kysymykseen on tarpeen, jotta kyseinen tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa.

41 Tästä seuraa, että asiassa C-372/23 esitetty viides kysymys jätetään tutkimatta.

Asiakysymys

Asiassa C-372/23 esitetyt ensimmäinen ja toinen kysymys

42 Asiassa C-372/23 esittämillään ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko unionin tullikoodeksin 15 artiklaa ja 42 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla voidaan todeta tullilainsäädännön noudattamatta jättäminen pelkästään sellaisen huolimattoman toiminnan perusteella, joka muodostuu kuljetettujen tavaroiden asianmukaisen ilmoitusmuodon laiminlyömisestä, sekä sille, että tällaisessa tilanteessa kyseiseen rikkomuksen tekijälle määrätään hallinnollinen seuraamus, jonka määrä vastaa vähintään kyseisen rikkomuksen kohteena olevien tavaroiden tullausarvoa.

43 Unionin tullikoodeksin 15 artiklan, jonka otsikko on ”Tietojen toimittaminen tulliviranomaisille”, 1 kohdassa säädetään, että henkilön, jota tullitarkastukset koskevat suoraan tai välillisesti, on annettava tulliviranomaisille kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Kyseisen 15 artiklan 2 kohdan mukaan henkilön tulliviranomaisille osoittaman ilmoituksen antaminen merkitsee kyseisen henkilön sitoutumista vastuuseen muun muassa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuudesta ja täydellisyydestä.

44 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta näyttäisi ilmenevän, että pääasioissa kyseessä olevat tavarat on kuljetettu Turkista Serbiaan ja että Bulgaria on vain kauttakulkumaa. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, kyseiset tavarat oli siis asetettava unionin tullikoodeksin 226 artiklassa tarkoitettuun ulkoiseen passitusmenettelyyn. Unionin tullikoodeksin 158 artiklassa säädetään, että kaikista tavaroista, jotka on tarkoitus asettaa johonkin tullimenettelyyn, vapaa-aluemenettelyä lukuun ottamatta, on tehtävä kyseistä tullimenettelyä koskeva tulli-ilmoitus.

45 Unionin tullikoodeksin 15 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä sen 158 artiklan kanssa, johtuvan ilmoituksen tekemistä koskevan velvoitteen täyttämättä jättäminen merkitsee tullikoodeksin 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”tullilainsäädännön noudattamatta jättämistä”. Viimeksi mainitulla käsitteellä ei nimittäin tarkoiteta ainoastaan petollista toimintaa, vaan siihen sisältyvät kaikki unionin tullilainsäädännön noudattamatta jättämiset. Jotta tällainen noudattamatta jättäminen voitaisiin luokitella 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi ”tullilainsäädännön noudattamatta jättämiseksi”, merkitystä ei ole sillä, onko laiminlyönti ollut tahallista tai tapahtunut huolimattomuudesta taikka onko asianomainen toimija toiminut muuten kuin tuottamuksellisesti (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Tästä seuraa, että unionin tullikoodeksin 42 artiklan mukaisten seuraamusten soveltaminen kattaa tilanteen, jossa kyseessä olevan toimijan laiminlyönti perustuu huolimattomuuteen.

47 Tällaisen noudattamatta jättämisen seurauksista on todettava, että kunkin jäsenvaltion on unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 kohdan mukaisesti säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista muun muassa siinä tapauksessa, että tulli-ilmoituksessa annetaan virheellisiä tietoja (tuomio 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, 30 kohta).

48 Silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 kohdassa säädetyn seuraamusten oikeasuhteisuutta koskevan vaatimuksen mukaisesti tämän säännöksen nojalla toteutetuilla hallinnollisilla toimenpiteillä tai rankaisutoimenpiteillä ei kuitenkaan saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tullikoodeksilla hyväksyttävästi tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, eivätkä ne saa olla ylimitoitettuja näihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 8.6.2023, Zes Zollner Electronic, C-640/21, EU:C:2023:457, 60 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Seuraamusten on siten ankaruudeltaan vastattava rikkomisten, joista ne määrätään, vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2017, Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, 42 kohta ja tuomio 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli ja Ministero dell’Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, 39 kohta).

50 Tämä vaatimus ei velvoita jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun nämä määrittävät rikkomisen tunnusmerkistöä ja seuraamusmaksujen määrää koskevia sääntöjä, vaan myös silloin, kun nämä arvioivat, mitä seikkoja voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksun määrää vahvistettaessa (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tullilain 233 §:n 1 momentissa salakuljetusrikkomuksesta säädetty seuraamusmaksu on 100–200 prosenttia kyseisen rikkomuksen kohteena olevien tavaroiden tullausarvosta, joten tulliviranomainen voi mukauttaa kyseisen seuraamusmaksun määrää ottamalla huomioon kaikki tapauksen tosiseikat ja olosuhteet, mukaan lukien rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus.

52 Vaikka otetaan huomioon tullirikkomusten erityispiirteet, erityisesti niiden huomattava tiheys ja vaikeus niiden havaitsemisessa, kansallisessa oikeudessa säädetty seuraamusmaksu, jonka määrä on 100–200 prosenttia tavaroiden tullausarvosta, ei kuitenkaan ole oikeassa suhteessa niiden rikkomusten vakavuuteen, joista sillä rangaistaan, erityisesti, kun kyseessä on tulli-ilmoituksiin liittyvien velvollisuuksien noudattamatta jättäminen ulkoisen passitusmenettelyn yhteydessä. Tällainen seuraamus ylittää nimittäin sen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, ettei kyseiseen menettelyyn hyväksyttyjä tavaroita siirretä pois tullivalvonnasta, ja toisaalta se on suhteeton siihen tullivelkaan nähden, joka on syntynyt siitä syystä, että kyseiseen menettelyyn asetetut tavarat on siirretty pois tullivalvonnasta (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2020, Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, 44 ja 46 kohta).

53 Tämä toteamus pätee sitäkin suuremmalla syyllä, koska kyseinen seuraamus on määrätty tullilain 233 §:n 6 momentissa säädetyn seuraamuksen lisäksi; kyseisen säännöksen mukaan salakuljetetut tavarat takavarikoidaan valtion hyväksi riippumatta siitä, kenen omistuksessa ne ovat, ja jos näitä tavaroita ei enää ole tai ne on viety pois, tekijälle määrätään niiden tullausarvoa tai, jos kyse on viennistä, näiden tavaroiden arvoa vastaava rangaistus. Salakuljetusrikkomuksen tekijälle määrättävien seuraamusten kumuloituminen voi nimittäin johtaa siihen, että salakuljetusrikkomuksen tekijä määrätään maksamaan kyseisten tavaroiden tullausarvon kolminkertainen määrä.

54 Edellä esitetyn perusteella asiassa C-372/23 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin tullikoodeksin 15 artiklaa ja 42 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen toteaminen pelkästään sellaisen huolimattoman toiminnan perusteella, joka muodostuu kuljetettujen tavaroiden asianmukaisen ilmoitusmuodon laiminlyömisestä. Kyseiset säännökset ovat sitä vastoin esteenä sille, että tällaisessa tilanteessa rikkomuksen tekijälle määrätään hallinnollinen seuraamus, jonka määrä vastaa vähintään kyseisen rikkomuksen kohteena olevien tavaroiden tullausarvoa.

Asiassa C-717/22 esitetyt ensimmäinen ja toinen kysymys sekä asiassa C-372/23 esitetyt kolmas ja neljäs kysymys

55 Asiassa C-717/22 esitetyillä ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä sekä asiassa C-372/23 esitetyillä kolmannella ja neljännellä kysymyksellä, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet tiedustelevat lähinnä, onko unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että jos tullilainsäädäntöä jätetään noudattamatta, seuraamusmaksun määräämisen lisäksi kyseisen rikkomuksen kohteena olevat tavarat voidaan määrätä menetetyiksi. Jos vastaus on kieltävä, nämä tuomioistuimet haluavat tietää, onko tällainen menetetyksi määrääminen sallittua myös silloin, kun kyseiset tavarat eivät kuulu rikkomuksen tekijälle.

56 Aluksi on todettava, kuten tämän tuomion 44 kohdassa on todettu, että jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten on suoritettava, muuta johdu, pääasiassa kyseessä olevat tavarat olisi pitänyt asettaa ulkoiseen passitusmenettelyyn. Unionin tullikoodeksin 158 artiklan mukaisesti kyseisistä tavaroista oli siis tehtävä tulli-ilmoitus.

57 Tämän täsmennyksen jälkeen ja näin uudelleen muotoiltujen ennakkoratkaisukysymysten ensimmäisen osan osalta on todettava, että unionin tullikoodeksin 42 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”kun hallinnollisia seuraamuksia määrätään, ne voivat olla muun muassa joko

jompikumpi tai molemmat seuraavista: – – tulliviranomaisten määräämä sakkomaksu, tai tapauksesta riippuen rikosoikeudellisten seuraamusten sijasta määrättävä maksu; – – asianomaisen henkilön luvan kumoaminen, soveltamisen keskeyttäminen tai sen muuttaminen”.

58 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten epäilys perustuu osittain mainitun 42 artiklan 2 kohdan tulkintaan, koska niiden mukaan siinä luetellaan tyhjentävästi tullilainsäädännön noudattamatta jättämiseen sovellettavat hallinnolliset seuraamukset.

59 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, ilmaisun ”muun muassa” käyttäminen kyseisessä säännöksessä osoittaa kuitenkin, että näiden hallinnollisten seuraamusten luettelo ei ole tyhjentävä ja että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti säätää muista kuin kyseisessä säännöksessä mainituista hallinnollisista seuraamuksista, kuten tullirikkomuksen kohteena olevien tavaroiden menetetyksi määräämisestä.

60 Lisäksi on niin, että silloin, kun unionin tullikoodeksilla ei ole yhdenmukaistettu kyseisen tullikoodeksin säännösten noudattamatta jättämisestä määrättäviä seuraamuksia, jäsenvaltiot voivat soveltaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaisia päällekkäisiä hallinnollisia seuraamuksia, edellyttäen, että unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeasuhteisuuden vaatimusta noudatetaan (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2020, Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, 41 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Siitä kysymyksestä, onko tullikoodeksin 42 artikla esteenä sille, että tavarat voidaan määrätä menetetyiksi, vaikka ne eivät kuulu rikkomiseen syyllistyneelle henkilölle, unionin tuomioistuin on jo todennut, että kansallinen säännöstö, jonka mukaan vilpittömässä mielessä olleen kolmannen osapuolen omaisuus, jota on käytetty salakuljetusrikkomuksen tekemiseen, voidaan määrätä menetetyksi, on ristiriidassa perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa taatun omistusoikeuden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo ja Apelativna prokuratura – Plovdiv, C-393/19, EU:C:2021:8, 56 kohta).

62 Sitä vastoin rikoksen tai lainvastaisen toiminnan tuottamaan hyötyyn tai rikoksentekovälineeseen, joka ei kuulu vilpittömässä mielessä olevalle kolmannelle osapuolelle, kohdistuvat konfiskointitoimenpiteet kuuluvat perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitetun omaisuudesta nauttimista koskevan säännöstön alaan (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, 82 kohta).

63 Jotta varmistetaan tullirikkomukseen sovellettavan hallinnollisten seuraamusten järjestelmän todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen, tällaisiin rikkomuksiin syyllistyneiltä on tosiasiallisesti vietävä niistä saatu taloudellinen hyöty, ja näiden seuraamusten on myös saatava aikaan vaikutuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa asianomaisten rikkomisten vakavuuteen, niin että ne ehkäisevät tehokkaasti muita samanlaatuisia rikkomisia (ks. analogisesti tuomio 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli ja Ministero dell’Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, 44 kohta).

64 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että menetetyksi määrätyt tavarat eivät kuulu VU:lle vaan Sistem Luxille. Kuten muun muassa tullivirasto ja Bulgarian hallitus ovat kirjallisissa huomautuksissaan todenneet, kyseinen yhtiö on tavaroiden vastaanottaja ja/tai unionin passitusmenettelyn haltija. Sen on siis kummassakin näistä tilanteista noudatettava unionin tullikoodeksin 233 artiklasta johtuvia velvoitteita.

65 Tällaisessa tilanteessa ei ole poissuljettua, että Sistem Luxia voidaan pitää henkilönä, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa kyseisen 233 artiklan mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten on tarkistettava nämä tosiseikat kyseisen yhtiön mahdollisen vastuun toteamiseksi.

66 Tämän tuomion 64 kohdassa mainittujen kahden tilanteen osalta on todettava, että kun otetaan huomioon tullilainsäädännön tavoite estää muiden kuin unionitavaroiden laiton tuonti unioniin ja torjua petoksia varmistamalla tuontitullien asianmukainen kantaminen unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2010, DSV Road, C-234/09, EU:C:2010:435, 33 kohta ja tuomio 7.4.2022, Kauno teritorinė muitinė, C-489/20, EU:C:2022:277, 35 kohta), näiden tavaroiden menetetyksi määrääminen täydentävänä seuraamuksena silloin, kun ne kuuluvat henkilölle, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa unionin tullikoodeksin rikkomisesta, vaikuttaa oikeasuhteiselta ja on samalla omiaan saamaan asianomaiset toimijat luopumaan kyseisestä tullikoodeksista johtuvien velvoitteiden rikkomisesta ja estämään sen, että kyseiset toimijat voisivat hyötyä siitä.

67 Tätä tulkintaa tukee lisäksi unionin tullikoodeksin 198 artiklan 1 kohdan a alakohta, jonka mukaan ”tulliviranomaisten on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, valtiolle menetetyksi julistaminen – – mukaan luettuna, tavaroista vapautumiseksi – – kun ei ole täytetty jotakin tullilainsäädännössä säädettyä velvollisuutta, joka koskee muiden kuin unionitavaroiden tuomista unionin tullialueelle, tai tavarat on salattu tullivalvonnalta”.

68 Edellä esitetyn perusteella asiassa C-717/22 esitettyihin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen sekä asiassa C-372/23 esitettyihin kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että unionin tullikoodeksin 42 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että jos tullilainsäädäntöä jätetään noudattamatta, seuraamusmaksun määräämisen lisäksi kyseisen rikkomuksen kohteena olevat tavarat voidaan määrätä menetetyiksi, jos ne kuuluvat henkilölle, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa kyseisestä rikkomuksesta, edellyttäen, että kyseiseen rikkomukseen sovellettava seuraamusjärjestelmä on kokonaisuudessaan oikeasuhteisuuden vaatimuksen mukainen.

Asiassa C-717/22 esitetty kolmas kysymys

69 Asiassa C-717/22 esittämällään kolmannella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko puitepäätöksen 2005/212 2 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen kohteena olevien tavaroiden menetetyksi määräämiseen silloin, kun kyseessä ei ole rikos vaan hallinnollinen rikkomus. Jos tähän vastataan myöntävästi, kyseinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko kyseisen puitepäätöksen 1 artiklan neljättä luetelmakohtaa ja direktiivin 2014/42 2 artiklan 4 alakohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että hallintoviranomainen määrää tällaisesta menetetyksi määräämisestä.

70 Tältä osin on todettava, että puitepäätöksen 2005/212 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet voidakseen tuomita osaksi tai kokonaan menetetyksi rikoksentekovälineet ja sellaisen rikoksen tuottaman hyödyn, josta voi seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, tai kyseisen hyödyn arvoa vastaavan määrän omaisuutta.

71 Kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee, että kyseisen puitepäätöksen aineellinen soveltamisala on – kuten ilmenee myös puitepäätöksen otsikosta ja sen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta, joissa viitataan ”rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemiseen” ja ”järjestäytyneeseen rikollisuuteen” – rajoitettu rikoksiin (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Otdel ”Mitnichesko razsledvane i razuznavane”, C-752/21, EU:C:2023:179, 40 kohta).

72 Lisäksi kyseiset säännökset koskevat vain vakavuudeltaan tietynasteisia rikoksia eli rikoksia, joista voi seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Otdel ”Mitnichesko razsledvane i razuznavane”, C-752/21, EU:C:2023:179, 41 kohta).

73 Menetetyksi määräämisen käsitteen osalta on direktiivin 2014/42 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti viitattava kyseisen direktiivin 2 artiklan 4 alakohdan sanamuotoon, jonka mukaan menetetyksi tuomitsemisella tarkoitetaan ”tuomioistuimen määräämää rikokseen liittyvän omaisuuden lopullista menetystä” (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Otdel ”Mitnichesko razsledvane i razuznavane”, C-752/21, EU:C:2023:179, 42 ja 43 kohta).

74 On riittävää todeta yhtäältä, että pääasiassa päätös tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen kohteena olleiden tavaroiden menetetyksi määräämisestä annettiin luonteeltaan hallinnollisessa menettelyssä, jossa ei ollut kyse rikoksesta, josta voi seurata puitepäätöksen 2005/212 2 artiklan 1 kohdassa edellytetty yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, eikä edes yleisemmin rikoksesta.

75 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että vaikka hallinnollista menettelyä edelsi nyt käsiteltävässä asiassa rikosoikeudellinen menettely, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee yksiselitteisesti, että viimeksi mainittua menettelyä ei jatkettu, joten mitään rikosoikeudellista menettelyä ei ollut vireillä, kun hallinnollinen menettely aloitettiin.

76 Toisaalta unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että kyseessä olevien tavaroiden menetetyksi määräämisestä ei ole määrännyt direktiivin 2014/42 2 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu tuomioistuin vaan tulliviranomainen.

77 Puitepäätöstä 2005/212 ei kuitenkaan sovelleta, jos päätöksen menetetyksi määräämisestä tekee tulliviranomainen menettelyssä, joka ei koske rikosta (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2020, ”Agro In 2001”, C-234/18, EU:C:2020:221, 61 kohta ja tuomio 9.3.2023, Otdel ”Mitnichesko razsledvane i razuznavane”, C-752/21, EU:C:2023:179, 46 kohta).

78 Koska kyseisen puitepäätöksen soveltamisala on selkeästi rajattu ja koska se on tehty yhteisten vähimmäissääntöjen käyttöön ottamiseksi hyvin rajatulla alalla, joka lisäksi koskee yhteistyötä rikosasioissa, kyseistä puitepäätöstä ei voida myöskään aineellisesti soveltaa analogian nojalla pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2023, Otdel ”Mitnichesko razsledvane i razuznavane”, C-752/21, EU:C:2023:179, 47 kohta).

79 Kaiken edellä esitetyn perusteella asiassa C-717/22 esitettyyn kolmanteen kysymykseen on vastattava, että puitepäätöksen 2005/212 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen johdosta toteutettuun menetetyksi määräämistä koskevaan toimenpiteeseen, jos kyseessä ei ole rikos, josta voi seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, vaan hallinnollinen rikkomus.

Oikeudenkäyntikulut

80 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisten tuomioistuinten asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 15 artiklaa ja 42 artiklan 1 kohtaa**

   on tulkittava siten, että

   ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen toteaminen pelkästään sellaisen huolimattoman toiminnan perusteella, joka muodostuu kuljetettujen tavaroiden asianmukaisen ilmoitusmuodon laiminlyömisestä. Kyseiset säännökset ovat sitä vastoin esteenä sille, että tällaisessa tilanteessa rikkomuksen tekijälle määrätään hallinnollinen seuraamus, jonka määrä vastaa vähintään kyseisen rikkomuksen kohteena olevien tavaroiden tullausarvoa.

2) **Asetuksen N:o 952/2013 42 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan kanssa,**

   on tulkittava siten, että

   ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että jos tullilainsäädäntöä jätetään noudattamatta, seuraamusmaksun määräämisen lisäksi kyseisen rikkomuksen kohteena olevat tavarat voidaan määrätä menetetyiksi, jos ne kuuluvat henkilölle, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa kyseisestä rikkomuksesta, edellyttäen, että kyseiseen rikkomukseen sovellettava seuraamusjärjestelmä on kokonaisuudessaan oikeasuhteisuuden vaatimuksen mukainen.

3) **Rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/212/YOS 2 artiklan 1 kohtaa**

   on tulkittava siten, että

   sitä ei sovelleta tullilainsäädännön noudattamatta jättämisen johdosta toteutettuun menetetyksi määräämistä koskevaan toimenpiteeseen, jos kyseessä ei ole rikos, josta voi seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus, vaan hallinnollinen rikkomus.

Allekirjoitukset