JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
24 päivänä tammikuuta 2002 [1]

1. Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa (Portugali) on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi EY 234 artiklan nojalla useita kysymyksiä, jotka ovat ilmenneet Turkista peräisin olevien väritelevisiovastaanottimien tuonnista johtuvia tulleja koskevan oikeudenkäyntiasian yhteydessä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *ETY—Turkki-assosiaatiosopimus ja sen lisäpöytäkirja*

2. Kyseinen asia koskee siis Euroopan talousyhteisön ja Turkin välistä assosiaatiosopimusta (jäljempänä assosiaatiosopimus), jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa Turkin tasavalta toisaalta ja ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö toisaalta (jäljempänä sopimuspuolet). Assosiaatiosopimus on hyväksytty 23.12.1963 Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen tekemistä koskevalla neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, [2] joka on tullut voimaan 1.12.1964.

3. Sen tavoitteena on 2 artiklan mukaisesti edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista ja se sisältää valmistelevan vaiheen, siirtymävaiheen ja loppuvaiheen.

4. Sopimuksen 22 ja 23 artiklassa määrätään assosiaationeuvoston perustamisesta, joka koostuu toisaalta jäsenvaltioiden hallitusten, neuvoston ja komission edustajista ja toisaalta Turkin hallituksen edustajista, jotka käyttävät yksimielisinä päätösvaltaa assosiaatiosopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Sopimuksen 25 artiklassa annetaan tälle neuvostolle kunkin sopimuspuolen pyynnön perusteella toimivalta ratkaista kaikki assosiaatiosopimuksen soveltamista tai tulkintaa koskevat riitaisuudet taikka saattaa ne yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL 1964, 217, s. 3685.

5. Sopimuspuolet allekirjoittivat 23.11.1970 Brysselissä assosiaatiosopimuksessa tarkoitetun siirtymävaiheen toteuttamisen edellytysten, toimintatapojen ja aikataulujen vahvistamiseksi lisäpöytäkirjan, joka on hyväksytty Euroopan talousyhteisön ja Turkin väliseen assosiointisopimukseen liitettyjen, 23 päivänä marraskuuta 1970 allekirjoitettujen lisä- ja rahoituspöytäkirjojen tekemisestä sekä toimenpiteistä niiden voimaan saattamiseksi 19 päivänä joulukuuta 1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72. [3] Tämän pöytäkirjan määräyksiä sovellettiin 31.12.1995 saakka, jolloin assosiaatiosopimuksessa tarkoitettu loppuvaihe tuli voimaan.

6. Lisäpöytäkirjan 3 artiklan 1 kohdan nojalla tullien ja määrällisten rajoitusten poistamiseen liittyviä pöytäkirjan määräyksiä (jäljempänä etuuskohtelu) sovelletaan "myös yhteisössä tai Turkissa tuotettuihin tavaroihin, joiden valmistukseen on käytetty kolmansista maista tulevia tuotteita, jotka eivät olleet yhteisössä tai Turkissa vapaassa vaihdannassa". On kuitenkin määrätty, että etuuskohtelun myöntäminen mainituille tavaroille edellyttää tasoitusmaksun perimistä vientimaassa.

7. Assosiaationeuvosto teki 29.12.1972 päätöksen 5/72, joka koskee hallinnollisen yhteistyön muotoja Ankaran sopimuksen lisäpöytäkirjan 2 ja 3 artiklan soveltamisen osalta. [4] Päätöksen 1 artiklan mukaan etuuskohtelu myönnetään esitettäessä Turkin tasavallan tai jäsenvaltion tulliviranomaisten viejän pyynnöstä antama todistus. Suoraan Turkista johonkin jäsenvaltioon vietyjen tavaroiden osalta kyseessä on A.TR.1-niminen tavaratodistus (jäljempänä A.TR.1-todistus).

8. Päätöksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen todistus "voidaan vahvistaa ainoastaan tapauksissa, joissa se voi olla lisäpöytäkirjassa tarkoitetun etuuskohtelun soveltamiseen oikeuttava asiakirja". [5], [6]

B *Yhteisön lainsäädäntö, joka koskee tullivelan syntyä, tullien jättämistä kantamatta jälkikäteen, palauttamista tai peruuttamista*

9. Tullivelasta 13 päivänä heinäkuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY)

3 — EYVL L 293, s. 1.

4 — EYVL 1973, L 59, s. 74.

5 — Vientimaan tulliviranomaisten osalta, ks. 4 artiklan 1 kohta.

6 — Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

N:o 2144/87 2 artiklan 1 kohdassa[7] säädetään seuraavaa:

"Tuontitullivelka syntyy, kun:

a) tuontitullien alainen tavara luovutetaan vapaaseen liikkeeseen — — ."

10. Tullivelan maksamiseen velvollisten osoittamisesta 18 päivänä huhtikuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1031/88[8] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kun tullivelka on syntynyt asetuksen (ETY) N:o 2144/87 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan — — nojalla, kyseisen velan maksamiseen velvollinen henkilö on se, jonka nimissä ilmoitus tai muu asiakirja, jolla on samat oikeusvaikutukset, on tehty".

11. Tuonti- tai vientitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitetuista tavaroista velalliselta kantamatta jääneiden tuonti- tai vientitullien kantamisesta jälkitullauksin 24 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1697/79[9] 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että — — lakisääteisiä tuontitulleja — — ei ole osittain tai lainkaan peritty velalliselta, niiden on ryhdyttävä toimiin kantamattomien maksujen perimiseksi."

12. Asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa määritellään edellytykset tullien jättämiselle kantamatta jälkikäteen. Siinä säädetään:

"Toimivaltaiset viranomaiset voivat jättää sellaiset tuontitullit — — jälkikäteen kan-

7 — EYVL L 201, s. 15.
8 — EYVL L 102, s. 5.
9 — EYVL L 197, s. 1.

tamatta, jotka ovat jääneet kantamatta toimivaltaisten viranomaisten sellaisen virheen vuoksi, jota osaltaan vilpittömässä mielessä toiminut ja kaikkia voimassa olevassa lainsäädännössä olevia tulli-ilmoitusta koskevia säännöksiä noudattanut tullivelan maksamisesta vastuussa ollut velallinen ei ole voinut kohtuudella havaita — — "

13. Tuonti- tai vientitullien palauttamisesta tai peruuttamisesta 2 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen N:o 1430/79,[10] sellaisena kuin se on muutettuna 7 päivänä lokakuuta 1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3069/86,[11] 13 artiklan 1 kohdassa määritellään edellytykset tullien peruuttamiselle. Siinä säädetään seuraavaa:

"Tuontitullit voidaan — — peruuttaa erityistilanteissa — — jotka johtuvat olosuhteista, joissa ei voida osoittaa asianomaisen syyllistyneen vilpilliseen menettelyyn tai ilmeiseen laiminlyöntiin."

10 — EYVL L 175, s. 1.
11 — EYVL L 286, s. 1.

14. Asetukset N:o 1697/79 ja N:o 1430/79 on kumottu yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2913/92[12] (jäljempänä tullikoodeksi), joka tuli voimaan 22.10.1992 ja jota on sovellettu 1.1.1994 lukien (251 ja 253 artikla).

15. Tullikoodeksin 201 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Tuontitullivelka syntyy, kun:

a) tuontitullien alainen tavara luovutetaan vapaaseen liikkeeseen;

taikka

b) tällainen tavara asetetaan osittain tuontitullittomaan väliaikaisen maahantuonnin menettelyyn.

12 — EYVL L 302, s. 1.

2. — —

3. Velallisena on tavaranhaltija. Välillisessä edustuksessa velallisena on myös henkilö, jonka puolesta tulli-ilmoitus tehdään. Jos jotakin 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä koskeva tulli-ilmoitus tehdään sellaisten tietojen perusteella, että kaikkia tai joitakin lain mukaan kannettavia tulleja ei saada kannetuiksi, myös niitä henkilöitä, jotka ovat toimittaneet ilmoituksen laatimiseksi tarvitut tiedot ja jotka ovat tienneet tai joiden olisi kohtuudella pitänyt tietää näiden tietojen olleen virheellisiä, voidaan pitää velallisina voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti."

16. Samana päivänä kuin tullikoodeksi eli 1.1.1994 otettiin käyttöön tietyistä yhteisön tullikoodeksin soveltamista koskevista säännöksistä 2.7.1993 annettu komission asetus N:o 2454/93. [13] Menettelystä, joka koskee tullien jättämistä jälkikäteen kantamatta, säädetään 868 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Tullien peruuttamiseen liittyvästä menettelystä säädetään 877 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Asetuksen 878 artiklan 1 kohdan mukaan asianomaisen on tehtävä erityinen tullien peruuttamista koskeva hakemus. Tuonti- tai vientitullien palauttamisesta tai peruuttamisesta annetun asetuksen N:o 1430/79, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3069/86, 13 artiklan 2 kohdan nojalla tämä hakemus on esitettävä 12 kuukauden määräajassa siitä, kun tulliviranomainen on kirjannut tullit tileihin. Tämä määräaikaa koskeva vaatimus on otettu myös tullikoodeksin 239 artiklan 2 kohtaan.

13 — EYVL L 253, s. 1.

II Tosiseikasto ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan "tosiseikat, jotka ovat riidattomia esitettävän ennakkoratkaisupyynnön osalta", ovat seuraavat.

18. Valittaja Ilumitrónica-Iluminação e Electrónica Lda (jäljempänä Ilumitrónica) ilmoitti 20.7.1992 päivätyllä asiakirjalla Portugalin tulliviranomaisille väritelevisiovastaanotinerän tuonnista. Tavaroiden mukana oli A.TR.1-todistus ja tämän vuoksi niitä koski assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan, sellaisina kuin Portugali on ne 21.1.1992 annetulla asetuksella N:o 3/92 ratifioinut, mukainen etuuskohtelu.

19. Valituksen vastapuoli vaati 19.7.1995 Ilumitrónicaa maksamaan kyseiseen tuon-

tiin liittyvät tullit, yhteensä 7 534 264 Portugalin escudoa (PTE).

20. Kyseinen määräys maksaa tullit annettiin sen perusteella, että komissio oli ilmoittanut Portugalin tulliviranomaisille, että tavara ei vastannut etuuskohtelun saamiselle asetettuja edellytyksiä. Koska komissio oli saanut kanteluja yhteisön tuottajilta, se oli aloittanut tutkimukset, joiden perusteella sen virkamiehet olivat katsoneet, että Turkissa valmistetut väritelevisiovastaanottimet sisälsivät komponentteja, jotka olivat peräisin muualta kuin jäsenvaltioista ja jotka eivät olleet olleet vapaassa liikkeessä Turkissa, eikä niistä ollut maksettu tasoitusmaksua tuotaessa niitä yhteisöön.

21. Koska Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboa ei ollut varma siitä, miten sovellettavia yhteisön oikeuden säännöksiä oli tulkittava, se päätti 8.6.2000 tekemällään välipäätöksellä lykätä päätöksen tekemistä asiassa ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat viisi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Voidaanko maahantuojilta, jotka ovat vilpittömässä mielessä ja asianmukaista huolellisuutta noudattaen laatineet tulli-ilmoituksensa useiden vuosien ajan tietämättöminä sääntöjenvastaisuuksista, joista sekä Turkin että yhteisön viranomaiset olivat tietoisia, vaatia tullivelan maksamista?

2) Koska Turkin viranomaiset olivat tietoisia niiden ATR-todistusten sisällön epätarkkuudesta, jotka ne vahvistivat, onko mahdollista saattaa Turkin valtio vastuuseen tullivelan maksamisesta?

3) Koska komissio epäili Turkin viranomaisten menettelytapoja, joihin viitataan toisessa kysymyksessä, tai oli tietoinen niistä, oliko komissiolla velvollisuus varoittaa yhteisön taloudellisia toimijoita?

4) Onko tällaisen mahdollisen velvoitteen laiminlyönti sellainen, että se vapauttaa tulli-ilmoituksen tekijät vastuusta, kun ne kaikkien kyseisten vuosien aikana toimivat vilpittömässä mielessä ilmoitustensa sisällön osalta?

5) Onko komission ja Portugalin tulliviranomaisten komission suosituksesta tehty päätös ryhtyä tuontitullien jälkikäteisperintään pätevä ilman edeltävää (Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun) ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen 22 ja 25 artiklassa määrättyä menettelyä?"

Alustavat toteamukset

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määrittelee pyynnön kohteeksi toisaalta asetuksella N:o 2913/92 käyttöönotetun tullikoodeksin 201 artiklan 3 kohdan tulkinnan ja toisaalta komission päätöksen pätevyyden arvioinnin.

23. Mainittu toinen näkökohta on viidennen kysymyksen kohteena ja sitä tarkastellaan näin ollen tämän kysymyksen analyysin yhteydessä.

24. Ensimmäisen kysymyksen osalta on huomattava, kuten suurin osa väliintulijoista tekeekin, että kyseistä säännöstä ei voida ajallisesti soveltaa riidanalaiseen tuontiin, josta on tehty ilmoitus 20.7.1992, siis ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa. Kyseinen säännös muodostaa perussäännön eikä sitä voida näin ollen soveltaa ennen sen voimaantuloa tapahtuneeseen tuontiin. [14]

25. Lisäksi on korostettava, kuten komissio, että kysymys tullivelallisesta, jota kyseinen säännös koskee, ei ole merkityksellinen nyt esillä olevan asian kannalta. Itse asiassa sekä kyseisen säännöksen nojalla että myös sitä edeltäneen ja ajallisesti sovellettavan tullivelan maksamiseen velvollisten osoittamisesta 18 päivänä huhtikuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1031/88 [15] nojalla tullivelan maksamiseen velvollinen on joka tapauksessa henkilö, jonka nimissä tuontiilmoitus on tehty.

26. Se seikka, että kyseinen henkilö olisi toiminut vilpittömässä mielessä ja että häneltä vaadittaisiin jälkikäteen tulleja, joita hän ei katso olevansa velvollinen maksamaan, ei ole sellainen, että se vaikuttaisi hänen asemaansa tullivelan maksamisesta vastuussa olevana velallisena.

27. Jälkitullausta koskevissa säännöksissä säädetään siitä, ovatko sellaiset seikat, joista tässä on kysymys omiaan aiheuttamaan sen, että henkilö välttyy maksamasta vaadittuja tulleja. Näiden säännösten mukaisesti kyseisillä seikoilla voi mahdollisesti olla vaikutusta tullien lopulliseen kantoon. Sitä vastoin niillä ei ole vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamiseen tullilainsäädännössä.

28. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten, joiden tekstiin ei sitä paitsi sisälly edellä mainitun 201 artiklan 3 kohtaa, on näin ollen katsottava koskevan tullien jälkikantoon liittyvää lainsäädäntöä.

14 — Asia C-97/95, Pascoal & Filhos, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4209, 25 kohta).

15 — EYVL L 102, s. 5.

29. Tältä osin on tarkasteltava yhdessä kolmatta ja neljättä kysymystä, jotka molemmat koskevat komission mahdollista velvollisuutta informoida asianomaisia toimijoita.

III Ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä

30. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii saamaan selville, onko se seikka, että sekä komissio että Turkin viranomaiset olivat tietoisia toimijan syyllistymisestä sääntöjenvastaisuuksiin, kun taas toimija ei ollut siitä tietoinen vaan toimi vilpittömässä mielessä ja asianmukaista huolellisuutta noudattaen, ja että tilanne oli jatkunut useiden vuosien ajan, luonteeltaan sellainen, että se tekee lainvastaiseksi tuontitullien kannon jälkikäteen.

31. Portugalin, Alankomaiden ja Ranskan hallitukset sekä komissio ovat yksimielisiä arvioidessaan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemilla seikoilla ei ole vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen henkilöllisyyteen eikä hänen velvollisuutensa laajuuteen.

32. Alankomaiden hallitus lisää, että mikäli on syytä katsoa ensimmäisen kysymyksen tarkoittavan jälkitullauksen edellytyksiä, on huomattava, että yhteisön viranomaisten tiedossa olevaa sääntöjenvastaisuutta ei voida periaatteessa kutsua virheeksi. Tullien kantaminen jälkikäteen pitäisi näin ollen toteuttaa. Sikäli kuin kysymys koskee tullien peruuttamista tai palauttamista, ei siihen ole syytä vastata, mikäli päätöksestä ei käy ilmi, että tätä tarkoittava hakemus on tehty.

33. Miten näihin eri väitteisiin on suhtauduttava?

34. Ensinnäkin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä [16] seuraa, että vaikka asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset viranomaiset "voivat" jättää tullit kantamatta jälkikäteen, tullivelallisella on oikeus kantamatta jättämiseen, jos säännöksessä esitetyt edellytykset täyttyvät.

35. Näitä edellytyksiä, joiden on oltava olemassa samanaikaisesti, on kolme: tulleja ei ole kannettu toimivaltaisten viranomaisten itsensä tekemän virheen vuoksi, vilpittömässä mielessä toiminut velallinen ei ole voinut havaita virhettä ja kaikkia voimassa olevia tulli-ilmoitusta koskevia säännöksiä on noudatettu.

16 — Asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 22 kohta).

36. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä onkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [17] mukaan varmistaa tapauskohtaiset olosuhteet huomioon ottaen, täyttyvätkö nämä kolme edellytystä, on kuitenkin syytä esittää seuraavat huomiot.

37. Käsitettä "toimivaltaisten viranomaisten itsensä tekemä virhe", jota ensimmäinen edellytys koskee, on tulkittava asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdan tarkoituksen mukaisesti. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän säännöksen tavoitteena on suojella tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen perusteltua luottamusta. [18]

38. Tiettyjen edellytysten on täytyttävä, jotta toimivaltaisten viranomaisten toiminta olisi omiaan synnyttämään perustellun luottamuksen. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "samasta asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdan tekstistä seuraa, että velan maksusta vastuussa olevan velallisen perusteltua luottamusta on aihetta suojella tässä artiklassa säädetyin tavoin vain siinä tapauksessa, että toimivaltaiset viranomaiset ovat 'itse' toimineet siten, että velasta vastuussa olevan velallisen luottamus saattoi syntyä. Näin tullit on oikeus jättää jälkikäteen kantamatta vain silloin kun virheet ovat syntyneet toimivaltaisen viranomaisen toimiessa aktiivisesti". [19] Sitä vastoin pelkän pidättäytymisen tai laiminlyönnin hallinnon taholla ei voida periaatteessa katsoa ilmaisevan sen kantaa, joka olisi omiaan synnyttämään tuojan taholla perustellun odotuksen.

39. On siis ratkaistava, tekivätkö "toimivaltaiset viranomaiset" esillä olevassa asiassa "virheen" edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä.

40. Tältä osin on huomautettava, että oikeuskäytännöstä [20] seuraa, että "koska asetuksessa N:o 1697/79 tarkoitettua käsitettä 'toimivaltainen viranomainen' ei ole täsmällisesti ja tyhjentävästi määritelty — —, jokaista sellaista viranomaista, joka toimivaltansa puitteissa antaa tullien kantamista koskevia tietoja ja joka tämän vuoksi voi saada aikaan perustellun luottamuksen, on pidettävä 'toimivaltaisena viranomaisena' asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tämä koskee erityisesti sen jäsenvaltion tulliviranomaisia, josta tavarat viedään, silloin kun ne käsittelevät tulli-ilmoituksia".

41. Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi edellä mainittuun tekstiin viitaten asiassa Kaufring ym. vastaan komissio [21] antamassaan tuomiossa, joka

17 — Yhdistetyt asiat C-47/95—C-50/95, C-60/95, C-81/95, C-92/95 ja C-148/95, Olasagasti ym., tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6579, 33—35 kohta).

18 — Yhdistetyt asiat C-153/94 ja C-204/94, Faroe Seafood ym., tuomio 14.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2465, 87 kohta).

19 — Ks. edellä mainittu asia Faroe Seafood ym., 91 kohta ja asia C-348/89, Mecanarte, tuomio 27.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3277, 23 kohta).

20 — Ks. edellä mainitut asiat Faroe Seafood ym., 88 kohta ja Mecanarte, 22 kohta.

21 — Yhdistetyt asiat T-186/97, T-187/97, T-190/97—T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97—T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001 s. II-1337, 252 kohta).

koski Turkista Euroopan unionin jäsenvaltioihin tuotujen televisiovastaanotinten tullien peruuttamista tai palauttamista, että Turkin tulliviranomaiset, jotka antoivat A.TR.1 -todistuksia, joiden perusteella tullitta tuonti tapahtui, ovat kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja "toimivaltaisia viranomaisia" ja että sama koskee myös Turkin keskushallinnon tulliviranomaisia. Yhdyn tähän näkemykseen, sillä olemassa olevaan assosiaatiosopimukseen on (sen lisäpöytäkirjan kautta) otettu suurelta osin Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen teksti.

42. On kuitenkin huomattava heti, ettei siitä seuraa, että Turkki olisi kaikissa suhteissa täsmälleen samassa tilanteessa kuin yhteisön jäsenvaltio tällä hetkellä.

43. Näin ollen sen todistamisen osalta, että tavaroilla on oikeus sopimuksessa määrättyyn etuuskohteluun, assosiaationeuvoston päätöksen 5/72, joka koskee hallinnollisen yhteistyön muotoja edellä mainitun Ankaran sopimuksen lisäpöytäkirjan 2 ja 3 artiklan soveltamisen osalta, viimeisessä perustelukappaleessa esitetään, että "on täsmennettävä yhteistyön muodot, jotka vastaavat niitä, joita yhteisö on soveltanut Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 8 artiklassa määrätyn siirtymäkauden loppuun saakka".

44. Kyseisen päätöksen 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että "A.TR.1-tavaratodistus voidaan vahvistaa ainoastaan tapauksissa, joissa se voi olla lisäpöytäkirjassa tarkoitetun etuuskohtelun soveltamiseen oikeuttava asiakirja". Kyseisestä tekstistä seuraa, että Turkin tulliviranomaisilla on velvollisuus varmistaa kunkin tavaran osalta, voidaanko sille antaa A.TR.1-todistus.

45. Tästä seuraa mielestäni myös, että mikäli kyseiset viranomaiset vahvistavat todistuksen, vaikka tavaroilla ei ole oikeutta etuusjärjestelyyn, ne tekevät virheen asetuksessa N:o 1697/79 tarkoitetussa merkityksessä.

46. Sitä vastoin komissio, joka, kuten muut huomautuksia esittäneet osapuolet, ei ole vedonnut kyseiseen säännökseen, korostaa, että Turkin toimivaltaiset viranomaiset eivät ole tehneet "aktiivista virhettä", koska viejät ovat johtaneet harhaan mainittuja viranomaisia.

47. Komissio nojautuu tässä yhteydessä edellä mainitussa asiassa Faroe Seafood ym. annettuun tuomioon, jonka 92 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty, koska "toimivaltaiset viranomaiset ovat erehtyneet viejän erityisesti tavaroiden alkuperästä antamien sellaisten väärien

ilmoitusten vuoksi, joita näiden viranomaisten ei odoteta tarkistavan tai joiden pätevyyttä niiden ei odoteta arvioivan. Tällaisessa tapauksessa tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen on kannettava sellaisesta kaupallisesta asiakirjasta aiheutuva riski, joka myöhemmin tehdyssä tarkastuksessa osoittautuu vääräksi".

48. On kuitenkin huomautettava, että edellä mainittuun asiassa Faroe Seafood ym. annettuun tuomioon sisältyy vielä 95 kohta, jonka teksti kuuluu seuraavasti:

"Sitä vastoin silloin kun viejä on ilmoittanut, että tavarat ovat peräisin Färsaarilta, luottaen siihen, että Färsaarten toimivaltaiset viranomaiset tuntevat tosiasiallisesti kaikki kysymyksessä olevan tullisäännöstön soveltamisen kannalta tarpeelliset tosiasiat, ja kun nämä viranomaiset eivät tästä huolimatta ole millään tavoin kiistäneet viejän ilmoituksissaan antamia tietoja perustaen näin tavaroiden färsaarelaista alkuperää koskevan todistuksen alkuperäsääntöjen virheelliseen tulkintaan, on katsottava, että tulleja ei ole kannettu tavaroiden maahantuonnin yhteydessä, koska toimivaltaiset viranomaiset ovat itse erehtyneet kysymyksessä olevaa säännöstöä alun perin soveltaessaan."

49. Tämä perustelu on tietenkin siirrettävissä tarpeellisin muutoksin kansallisen tuomioistuimen käsittelemään asiaan.

50. Sen jälkeen komissio vetoaa Saksan viranomaisten pyynnöstä tekemäänsä päätökseen, jonka viite on REM 14/96, asiassa, joka koskee tuontitullien palauttamista vastaavassa tilanteessa kuin nyt esillä olevassa asiassa esittämättä todisteita, joiden avulla voitaisiin päätellä, että viejä, jonka puoleen Ilumitrónica on kääntynyt, olisi johtanut Turkin viranomaisia harhaan. Komissio esitti kyseisessä päätöksessä, että viejän ilmoituksen epätarkkuus oli johtanut harhaan Turkin viranomaisia, jotka eivät olleet sen vuoksi syyllistyneet aktiivisesti virheen tekemiseen.

51. On kuitenkin huomattava, että yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin kumosi kyseisen päätöksen edellä mainitussa asiassa Kaufring ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa ja katsoi, että ainoastaan se seikka, että viejät olivat vakuuttaneet, että etuuskohtelun saannin edellytykset täyttyivät, ei ole sinänsä todiste siitä, että Turkin tulliviranomaisia, jotka olivat antaneet A.TR.1-todistukset, olisi johdettu harhaan. [22] Tästä näkökohdasta olen samaa mieltä yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen kanssa, joka nojautuu tältä osin edellä mainitussa asiassa Faroe Seafood ym. annetun tuomion 95 kohtaan.

52. Lopuksi kansallisen tuomioistuimen käsittelemässä asiassa on yksi erittäin tärkeä lisätekijä, jota ei sisältynyt asiaan Faroe Seafood ym. Kuten Ranskan hallitus korostaa, Turkin viranomaiset ovat ottaneet käyttöön vasta vuonna 1994, toisin sanoen riidanalaisen tuonnin tapahtumisen jälkeen, lainsäädännön, joka koskee tasoi-

22 — Ks. edellä mainitun yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomion 249 kohta.

tusmaksun kantamista assosiaationeuvoston asiaa koskevan päätöksen edellyttämällä tasolla. Turkin tulliviranomaiset eivät siis voineet olla tietämättä sitä, että nyt esillä olevan asian kohteena oleviin televisiovastaanottimiin sisältyvät komponentit eivät olleet voineet olla tasoitusmaksun alaisia.

53. Ne eivät voineet myöskään olettaa, että kolmansista maista peräisin olevat mahdolliset komponentit olisi jo luovutettu vapaaseen liikkeeseen Turkissa, koska tämä ei olisi ollut mahdollista niiden tietämättä.

54. Olisi tietenkin ajateltavissa, että esillä olevassa asiassa viejä olisi erehdyttänyt Turkin viranomaisia kyseisiin televisiovastaanottimiin sisältyvien komponenttien alkuperän osalta. On kuitenkin huomattava, kuten Ranskan hallitus korostaa, [23] että Turkki oli ottanut käyttöön viennin kannustamiseksi erityisen ohjelman, joka mahdollisti kolmansista maista peräisin olevien komponenttien tullivapaan tuonnin sillä edellytyksellä, että kyseiset komponentit liitetään tavaroihin, jotka sen jälkeen viedään yhteisöön tai kolmansiin maihin kantamatta viennistä tietenkään maksua.

23 — Asiassa Kaufring ym. vs. komissio antamansa tuomion 244 kohdassa yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että kyseisen ohjelman olemassaoloa ei ollut kiistetty.

55. Näin ollen näyttää siltä, että yleisesti ottaen Turkin viranomaiset eivät olleet ainoastaan selvillä sellaisten kauppavirtojen olemassaolosta, jotka sisälsivät kolmansista maista peräisin olevien komponenttien tuontia niiden asentamiseksi tavaroihin, jotka oli tarkoitus viedä yhteisöön, vaan ne jopa kannustivat kyseisiä toimia. Näin ollen ei ole kovin todennäköistä, että tietty viejä olisi katsonut tarpeelliseksi johtaa harhaan viranomaisia televisiovastaanotintensa komponenttien alkuperän suhteen, varsinkaan kun Turkin voimassa olevassa lainsäädännössä ei säädetty maksun kantamisesta.

56. Edellä esitetystä seuraa, että sen ratkaisemiseksi, onko esillä olevassa asiassa kyseessä virhe asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, ei voida ainoastaan vedota, kuten komissio, siihen mahdollisuuteen, että viejän ilmoitusten virheellisyys olisi voinut johtaa harhaan Turkin viranomaisia. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ottaa huomioon Turkin viranomaisten toimesta tapahtuvan assosiaationeuvoston tekemien päätösten täytäntöönpanon kokonaistilanne, kuten yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on tehnyt ja kuten Ranskan hallitus esittää.

57. On huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää yhtyvän Ranskan hallituksen analyysiin, koska kysymysten 1 ja 2 sanamuodossa se viittaa siihen, että todistusten sääntöjenvastaisuus oli Turkin viranomaisten tiedossa.

58. On vielä käsiteltävä lyhyesti Alankomaiden hallituksen väitettä, jonka mukaan kyseinen seikka sulkee pois toimivaltaisten viranomaisten tekemän virheen olemassaolon.

59. On totta, että ilmaisun suppeassa merkityksessä asiasta täysin tietoisena omaksuttua käyttäytymistä ei voida määritellä "virheeksi", koska tekijä ei erehdy. Olisi kuitenkin paradoksaalista tulkita asetusta sillä tavoin, että tietoisesti tehty "virhe" ei perustaisi oikeutta tullien kantamatta jättämiseen. On tärkeää pitää mielessä asetuksen tavoitteena oleva perustellun luottamuksen suojaamisen päämäärä. Toimija voi tietenkin luottaa siihen, että toimivaltaiset viranomaiset eivät tietoisesti toimi lainsäädännön vastaisesti.

60. Edellä esitetystä seuraa, että sääntöjenvastaisuutta, joka ei ollut ainoastaan vientimaan toimivaltaisten viranomaisten (laajassa merkityksessä) tiedossa, vaan johon nämä jopa kannustivat, on pidettävä edellä mainituissa asioissa Faroe Seafood ym. (91 kohta) ja Mecanarte (23 kohta) annetuissa tuomioissa tarkoitetulla tavalla virheenä, joka on syntynyt toimivaltaisten viranomaisten toimiessa aktiivisesti ja joka synnyttää oikeuden jättää tullit jälkikäteen kantamatta.

61. Toisen edellytyksen on kuitenkin vielä täytyttävä: edellytetään lisäksi, että "tullivelan maksamisesta vastuussa oleva velallinen on toiminut vilpittömässä mielessä, toisin sanoen se ei ole voinut kohtuudella havaita toimivaltaisten viranomaisten tekemää virhettä".[24] Sen arvioimiseksi, onko nyt esillä olevassa asiassa näin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon virheen täsmällinen luonne, tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen ammatillinen kokemus ja huolellisuus sekä kyseisen lainsäädännön monimutkaisuus.[25]

62. Tältä osin on huomautettava, että oikeuskäytännön mukaan virheen luonne arvioidaan erityisesti ottaen huomioon ajanjakso, jonka aikana viranomaiset ovat jatkaneet virheellistä toimintaa.[26] Kuten Ranskan hallitus korostaa, epäilyttäviä todistuksia on annettu kahdenkymmenen vuoden ajan.

63. Lisäksi on merkityksellistä huomata, että kyseinen lainsäädäntö, jota Ranskan hallitus ja komissio kuvailevat yksityiskohtaisesti, voidaan objektiivisesti määritellä monimutkaiseksi.

64. Näin ollen ei riittänyt, että toimija tunsi etuusjärjestelyä koskevat lisäpöytäkirjan 2 ja 3 artiklan. Sen olisi pitänyt olla tietoinen myös assosiaationeuvoston päätösten 2/72 ja 3/72 sisällöstä, jotka koski-

24 — Ks. em. asia Faroe Seafood ym., tuomion 83 kohta.

25 — Asia C-292/91, Weis, tuomio 4.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2219, 17 kohta).

26 — Asia C-38/95, Foods Import, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6543, 30 kohta).

vat kyseisten säännösten soveltamista ja joissa vahvistettiin erityisesti tasoitusmaksun määrä. Näitä kahta päätöstä ei kuitenkaan koskaan julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, kuten Ranskan hallitus väittää ja mitä komissio ei kiistä.

65. Näin ollen toimijoiden ei myöskään ollut mahdollista tarvittaessa varmistaa, että Turkin lainsäädäntö oli mainittujen päätösten mukainen.

66. Voitaisiin tietenkin väittää, että huolellinen toimija olisi voinut huomata, että Turkin lainsäädäntöön ei sisältynyt tasoitustullin kantamiseen liittyviä säännöksiä. Koska päätöksiä 2/72 ja 3/72 ei ollut kuitenkaan julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, tällaisen toimijan ei voitu olettaa tietävän, että kyseisen maksun määrä oli vahvistettu, ja tämä saattoi siis lukea Turkin asiaa koskevien säännösten puuttumisen syyksi sen seikan, että kyseistä määrää ei vielä ollut vahvistettu.

67. Lisäksi kuten Ranskan hallitus huomauttaa, näyttää vaikealta moittia taloudellista toimijaa siitä, että tämä ei ollut tietoinen Turkin viranomaisten syyllistymisestä velvoitteidensa laiminlyöntiin, koska komissiokin, jonka tehtävänä oli varmistaa sopimuksen asianmukainen täytäntöönpano ja jolla oli kaikki tähän tarkoitukseen tarvittavat keinot, on tarvinnut lähes kaksikymmentä vuotta sen toteamiseen, ettei Turkki ole noudattanut lisäpöytäkirjaa.

68. Tämän edellytyksen osalta voidaan siis päätellä, että jollei toisin osoiteta, tullivelan maksamisesta vastuussa oleva velallinen on toiminut vilpittömässä mielessä, toisin sanoen se ei ole voinut kohtuudella havaita toimivaltaisten viranomaisten tekemää virhettä, koska osaa asiaa koskevista säännöksistä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eikä saatettu osaksi assosioituneen maan lainsäädäntöä.

69. Kaikkien voimassa olevien tulli-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista koskevan kolmannen edellytyksen osalta asiakirjoista ei käy ilmi, että asia olisi riidanalainen esillä olevassa asiassa.

70. Viimeinen huomautus on vielä tarpeen. Suurin osa väliintulijoista on korostanut, että vaikka oletettaisiin, että asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty, esillä olevassa asiassa olisi kuitenkin kysymys "erityistilanteesta" asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Tästä seuraisi, että tullien peruuttaminen tai palauttaminen olisi perusteltua.

71. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa C-250/91, Hewlett-Packard France, antamassaan tuomiossa,[27] että "asetuksen N:o 1430/79 13 artiklassa ja asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa pyritään samaan päämäärään, nimittäin rajoittamaan tuonti- ja vientitullien maksaminen 'jälkikäteen' tapauksiin, joissa se on perusteltua ja perustellun luottamuksen suojan kaltaisen perusperiaatteen mukaista. Tästä näkökulmasta virheen havaittavuus asetuksen 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä vastaa ilmeistä laiminlyöntiä tai vilpillistä menettelyä asetuksen N:o 1430/79 13 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä niin, että asetuksen N:o 1430/79 kyseisen säännöksen edellytyksiä on arvioitava asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdan säännösten valossa".

72. Se seikka, että näillä kahdella säännöksellä tavoitellaan samaa päämäärää, ei ole esteenä sille, että niillä on kuitenkin erilainen soveltamisala.

73. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä[28] seuraa, että asetuksen N:o 1430/79 13 artikla on yleinen kohtuullistamislauseke, jonka tarkoituksena on estää se, että taloudellinen toimija joutuisi erityistilanteessa kärsimään vahinkoa, joka olisi vältetty ilman kyseistä tilannetta. Sitä vastoin asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdan tarkoitus on rajoitetumpi, vaikkakin mielestäni kohtuullisuusnäkökohdat sisältyvät piilevinä myös tähän säännökseen. Sen tavoitteena on varmistaa, että tiettyä periaatetta, toisin sanoen perustellun luottamuksen suojaamisen periaatetta, noudatetaan määrätyissä olosuhteissa eli hallintoviranomaisten tehdessä virheen.

74. Näin ollen on loogista, että edellä mainitussa asiassa Hewlett Packard France antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tilanne, jossa ei ollut kysymys "toimivaltaisten viranomaisten itsensä tekemästä virheestä" asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, saattoi kuitenkin kuulua "erityistilanteiden" käsitteen alle asetuksen N:o 1430/79 13 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä.

75. Näin ollen voidaan kysyä, pitäisikö tuomioistuimen tarkastella kysymystä asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan 1 kohdan sovellettavuudesta, mikäli se katsoisi, että tässä asiassa edellytykset tullien kantamatta jättämiselle eivät täyty.

76. On pakko kuitenkin todeta, kuten Alankomaiden hallitus ja komissio, ettei yhtään peruuttamista tai palauttamista koskevaa hakemusta ole ilmeisesti tehty. Sekä tullikoodeksin 239 artiklan 2 kohdasta että asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdasta seuraa, että tullit peruutetaan

27 — Asia C-250/91, tuomio 1.4.1993 (Kok. 1993, s. I-1819, 46 kohta).

28 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 244/85 ja 245/85, Cerealmangimi ja Italgrani v. komissio, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1303, 10 kohta).

tai palautetaan tulliviranomaiselle tehdyn hakemuksen perusteella. Näin ollen ei ole välttämätöntä ratkaista kysymystä siitä, täyttyvätkö peruuttamisen tai palauttamisen edellytykset esillä olevassa asiassa.

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Kysymyksessä on "toimivaltaisten viranomaisten itsensä tekemä virhe" tuonti- ja vientitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitetuista tavaroista velalliselta kantamatta jääneiden tuonti- tai vientitullien kantamisesta jälkitullauksin 24 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, kun vientimaan toimivaltaiset viranomaiset ovat tietoisesti ja järjestelmällisesti vahvistaneet A.TR.1-todistuksia, jotka koskevat sellaisia komponentteja sisältäviä tavaroita, joita ei ollut luovutettu vapaaseen liikkeeseen kyseisessä maassa ja joille ei ollut määrätty tasoitusmaksua.

Jollei toisin osoiteta, tullivelallinen ei ole voinut kohtuudella havaita kyseistä virhettä, jos osaa asiaa koskevista säännöksistä ei ollut julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eikä pantu täytäntöön vientimaan lainsäädännössä.

IV Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä

78. Tämä kysymys, jossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko mahdollista saattaa Turkin valtio vastuuseen tullivelan maksamisesta, voidaan ymmärtää kahdella tavalla.

79. Se voi koskea ensinnäkin tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamista, jos oletetaan, että Turkin viranomaiset ovat syyllistyneet virheelliseen menettelyyn. Toiseksi se voi kohdistua yleisempään ongelmaan, joka koskee näiden viranomaisten vastuun toteuttamista kyseisen menettelyn osalta.

80. Näitä ongelman kahta aspektia tarkastellaan seuraavassa.

81. Ensimmäisen osalta on pakko todeta heti alkuun, että vaikka oletettaisiin Turkin viranomaisten tehneen virheen, tällä ei olisi vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamiseen.

82. Itse asiassa, kuten Alankomaiden hallitus lisäksi huomauttaa, ilmoituksen tekijää pidetään velallisena tekohetkellä sovel-

letun asetuksen N:o 1031/88 2 artiklan nojalla. Asetuksessa luetellaan tietty joukko oletuksia, joiden toteutuessa muuta henkilöä voidaan pitää velallisena, esimerkiksi siinä tapauksessa, että tavara tuodaan lainvastaisesti yhteisön tullialueelle (3 artikla) tai että se siirretään pois tullivalvonnasta (4 artikla).

83. Tullivelan maksamisesta vastuussa oleva velallinen on kaikissa ajateltavissa olevissa tapauksissa "henkilö" siinä merkityksessä, joka samalla on kyseisessä asetuksessa, jonka ensimmäisessä artiklassa määritellään tämä käsite: kysymyksessä on oltava joko fyysinen henkilö, oikeushenkilö tai mahdollisesti henkilöiden yhteenliittymä.

84. Yhdyn Alankomaiden hallituksen analyysiin, jonka mukaan on ilmeistä, ettei tämä käsite voi sisältää kolmannen valtion elimiä. Kansainvälinen oikeus ei salli yhteisön määritellä yksipuolisesti asetuksella näiden elinten vastuuta.

85. Lopuksi on huomautettava, kuten olemme jo edellä todenneet, että tässä asiassa Turkin viranomaisia oli pidettävä "toimivaltaisina viranomaisina" asetuksessa N:o 1697/79 tarkoitetussa merkityksessä, mikä sulkee välttämättä pois sen, että ne voisivat olla myös tullivelan maksamisesta vastuussa olevia velallisia.

86. Tästä seuraa, että olipa vastaus esitettyyn kysymykseen mikä tahansa, sillä ei olisi vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen henkilöllisyyteen eikä tämän vuoksi Portugalin viranomaisten mahdollisuuteen kantaa tullit jälkikäteen.

87. Toisen näkökohdan osalta, jota ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys voi koskea, on todettava, että tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen todennäköisellä mahdollisuudella kääntyä sitä vastaan, jonka hän katsoo olevan vastuussa vahingostaan, ei ole vaikutusta viranomaisten mahdollisuuteen kantaa tullit jälkikäteen.

88. Tästä seuraa, että näin ymmärrettynä esitetty kysymys ei olisi merkityksellinen pääasian kannalta, koska Turkin viranomaisten mahdollisella vastuulla ei kuitenkaan olisi mitään vaikutusta mahdollisuuteen kantaa tullit jälkikäteen tullivelan maksamisesta vastuussa olevalta velalliselta. Näin ollen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei olisi tarpeen vastata.

89. On huomattava lisäksi, että mahdollisuus ottaa esiin kysymys Turkin viranomaisten vastuusta ei voi johtua yhteisön tullilainsäädännöstä, sikäli kuin on kysymys asetuksesta N:o 1031/88 tai tullikoodeksin 201 artiklan 3 kohdasta, johon olemme todenneet ennakkoratkaisua pyy-

täneen tuomioistuimen viittaavan ja jotka Portugalin hallitus analysoi. Kuten edellä on esitetty, kyseisen lainsäädännön avulla ei voida säännellä kolmannen valtion elinten vastuuta.

90. Eri asia on kysymys siitä, onko mahdollista saada aikaan korjaus Turkin lainsäädännön perustaan, mihin kysymykseen yhteisöjen tuomioistuin ei ilmeisesti ole toimivaltainen ottamaan kantaa.

91. Lopuksi on korostettava, että sopimuspuolilla oleva mahdollisuus turvautua assosiaatiosopimuksen 25 artiklan mukaiseen riitaisuuksien ratkaisumekanismiin mahdollistaisi tietenkin sen kysymyksen tarkastelun, ottaako Turkki vastuun assosiaatiosopimuksen muihin osapuoliin nähden. Se ei vaikuttaisi kuitenkaan mitenkään tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamiseen yhteisön tullilainsäädännön mukaisesti.

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti.

Turkin viranomaisten menettelyllä esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa ei ole vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamiseen.

V Kolmannesta ja neljännestä ennakkoratkaisukysymyksestä

93. Näiden kysymysten avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko komissiolla velvollisuus varoittaa yhteisön toimijoita, kun sen yksiköillä on epäilyksiä A.TR.1-todistuksen sääntöjenmukaisuuden suhteen, ja onko kyseisen velvoitteen laiminlyönti sellainen, että se edellyttää ilmoituksen tekijän vastuuta.

94. Alankomaiden hallitus, joka vetoaa yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön,[29] korostaa, että komissiolla on velvollisuus toteuttaa ajoissa tehokkaita valvontatoimenpiteitä selviytyäkseen ongelmista, joita se havaitsee tuontijärjestelmän puitteissa. Komission pitäisi yleisen velvoitteen perusteella valvoa, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti ja varoittaa yleisesti asianomaisia toimijoita, jos se toteaa tai epäilee tuontijärjestelmää sovellettaessa yleisluonteisia ongelmia, jotka altistavat kyseiset toimijat merkittäville taloudellisille riskeille, jos nämä eivät havaitse ajoissa mainittuja ongelmia.

95. Alankomaiden hallitus päättelee, että komission mahdollinen velvoitteiden noudattamatta jättäminen kuuluisi luokkaan

29 — Asia T-42/96, Eyckeler & Malt v. komissio, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. II-401) ja asia T-50/96, Primex Produkte Import-Export ym. v. komissio, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3773).

"erityistilanteet" asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä ja oikeuttaisi näin ollen tullien peruuttamisen tai palauttamisen. Se myöntää kuitenkin, kuten olemme todenneet, että tätä tarkoittavaa hakemusta ei ilmeisesti ole tehty nyt esillä olevassa asiassa.

96. Portugalin hallitus ja komissio kiistävät sen, että komissiolla olisi tällainen velvoite ja nojautuvat erityisesti asiassa C-61/98, De Haan Beheer, annettuun tuomioon, [30] josta seuraa analogisesti, että vaikka komissio olisi tietoinen ATR-todistuksiin liittyvästä petoksen tai säännönvastaisuuden mahdollisuudesta, sillä ei suinkaan ole velvollisuutta ilmoittaa tuojille, että nämä saattavat joutua vastuuseen tullivelan maksamisesta kyseisen petoksen tai säännönvastaisuuden vuoksi, vaikka asianomainen tuoja olisi toiminut vilpittömässä mielessä.

97. Komissio myöntää toissijaisesti, että tällaisen velvoitteen laiminlyöntitapauksessa olisi sovellettava asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan 1 kohtaa, mutta huomauttaa samalla, että esillä olevassa asiassa tätä tarkoittavaa hakemusta ei ole tehty.

98. On kuitenkin huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset on asetettava tullien jälkikannon asiayhteyteen. Komission mahdollisen velvoitteen olemassaolo tässä yhteydessä olisi kuitenkin merkityksellinen ainoastaan, mikäli sen laiminlyönti voitaisiin määritellä "virheeksi" asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

99. Näyttää siis siltä, että esittämällä nämä kaksi kysymystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ratkaisemaan, muodostaako se seikka, että komissio ei ole ilmoittanut asiasta yhteisön toimijoille, tällaisen "toimivaltaisten viranomaisten virheen".

100. Tältä osin komissio korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa De Haan Beheer antamassaan tuomiossa, että jos "tulliviranomaiset ovat tutkinnan edun nimissä tarkoituksella jättäneet ilmoittamatta passituksesta vastaavalle sellaisen petoksen mahdollisuudesta, johon passituksesta vastaava ei ole osallinen," kyseessä ei ole "toimivaltaisten viranomaisten virhe" kyseisessä säännöksessä tarkoitetussa merkityksessä.

101. Kysymyksessä oli kuitenkin erilainen tilanne kuin nyt esillä olevassa asiassa, koska tulliviranomaisten vaitiolo oli perusteltua meneillään olevan tutkinnan vuoksi, kun taas käsiteltävänä olevassa asiassa ei käynyt ilmi, että komission toimimattomuus olisi liittynyt tällaiseen yhteyteen.

30 — Asia C-61/98, tuomio 7.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5003).

102. Onko mainittua toimimattomuutta kuitenkin pidettävä "virheenä" asetuksessa N:o 1697/79 tarkoitetussa merkityksessä?

103. Tältä osin on huomautettava, että kyseisen säännöksen tavoitteena on perustellun luottamuksen suojaaminen. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä seuraa, että kyseessä on oltava aktiivinen virhe, jotta viranomaisten menettely synnyttäisi perustellun luottamuksen. Tällaista luottamusta ei voida siis perustaa viranomaisten toimimattomuudelle siitä huolimatta, että, kuten esillä olevassa asiassa, kyseinen passiivisuus vaikuttaa ensi silmäyksellä erityisen moitittavalta.

104. Lisäksi on huomattava, että useissa tapauksissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on kieltäytynyt hyväksymästä "virheen" tai edes "erityistilanteen" olemassaoloa, kysymyksessä on ollut toimivaltaisen viranomaisen toimijan pyynnöstä hyväksymä kohtelu, jota on myöhemmin seurannut mahdollisesti jälkikäteisvalvonnan tuloksiin perustuva viranomaisen kannanmuutos.

105. Jos kyseinen toimivaltaisen viranomaisen antama alkuperäinen hyväksyntä ei siis ole "virhe", on sitäkin suuremmalla syyllä vaikea nähdä, miten vaitiolo voitaisiin määritellä näin.

106. On lisäksi korostettava, kuten edellä mainittu asia De Haan Beheer osoittaa, että viranomaisten vaitioloa voidaan perustella oikeutetuilla näkökohdilla, kuten tutkinnan sujumisella.

107. Tästä seuraa, että edes vilpittömässä mielessä olevat toimijat eivät voi katsoa, että se seikka, ettei komissio ole varoittanut niitä, sisältäisi vakuutuksen komission taholta siitä, ettei mikään ongelma voi vaikuttaa kyseisiin liiketoimiin.

108. Näin ollen on pakko todeta, että se seikka, ettei komissio ole varoittanut asianomaisia, vieläpä vilpittömässä mielessä olevia toimijoita, ei ole sellainen, että se muodostaisi "toimivaltaisten viranomaisten virheen" asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

109. Sitä vastoin ensimmäisen kysymyksen osalta todetusta seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, onko Turkin viranomaisten virhe luonteeltaan havaittava toimijan kannalta. Tässä yhteydessä on selvää, että komission vaitiololla on merkitystä, sillä jos se olisi varoittanut toimijoita, mitä se ei ole tehnyt, nämä eivät voisi enää väittää, että virhe ei ollut havaittavissa.

110. Perusteellisuuden vuoksi on tehtävä vielä kaksi huomautusta.

111. Ensinnäkään ei ole tarpeen tarkastella kysymystä siitä, muodostaako komission toimimattomuus "erityistilanteen", joka mahdollistaa tuontitullien palauttamisen tai peruuttamisen, koska, kuten edellä on jo huomautettu, tätä tarkoittavaa hakemusta ei ilmeisesti ole tehty.

112. Toiseksi se seikka, että komission passiivisuus ei muodostanut aktiivista virhettä asetuksessa N:o 1697/79 tarkoitetussa merkityksessä, ei merkitse sitä, että komission menettely olisi kaiken arvostelun yläpuolella, ja jättää sen vuoksi avoimeksi kysymyksen komission mahdollisesta vastuusta toimijoille mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta.

113. Komission on valvottava EY 211 artiklan nojalla yhteisön oikeuden soveltamista, mukaan lukien assosiaatiosopimus ja sen nojalla tehdyt päätökset. Sen tehtävänä oli siis erityisesti varmistua siitä, että Turkin viranomaiset sovelsivat asianmukaisesti asiaa koskevia säännöksiä, minkä se ilmeisesti jätti tekemättä, koska lähes kaksikymmentä vuotta ehti kulua ennen kuin komissio ryhtyi toimenpiteisiin, jotka koskivat lisäpöytäkirjan soveltamiseen liittyviä ongelmia.

114. Tässä yhteydessä on huomautettava, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Kaufring ym. vastaan komissio annetun tuomion 268 kohdassa, että komissio "laiminlöi huolellisuusvelvollisuutensa, kun se ei ilmoittanut nopeammin yhteisön tuojille (kantajat mukaan luettuina) mahdollisista riskeistä, joita nämä ottivat tuodessaan turkkilaista alkuperää olevia televisioita yhteisöön".

115. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tuli tähän johtopäätökseen analyysissään, joka liittyi sen tutkittavana olleen oikeudenkäyntiasian yhteydessä asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun "erityistilanteen" olemassaoloon, minkä käsitteen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, kuten olemme havainneet, että se saattaa sisältää tilanteet, jotka eivät kuulu "virheiden" kategoriaan asetuksessa N:o 1697/79 [31] tarkoitetussa merkityksessä.

116. Edellä oleva huomioon ottaen ehdotan, että kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Se, että komissio ei varoittanut asianomaisia toimijoita, kun sillä oli epäilyksiä tai se oli tietoinen Turkin viranomaisten noudattamasta menettelystä, ei ole sellainen seikka, että se muodostaisi 'toimivaltaisten viranomaisten virheen' asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä eikä se siis vaikuta tullien jälkikannon suorittamatta jättämi-

31 — Ks. em. asia Hewlett-Packard.

sen edellytyksiin. Sitä vastoin sellainen toimija, jota on varoitettu, ei voi enää vedota siihen, että toimivaltaisten viranomaisten virhettä oli mahdotonta havaita.

VI Viidennestä ennakkoratkaisukysymyksestä

117. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko tullien jälkikantoa koskeva komission ja Portugalin viranomaisten päätös, joka on "tehty komission suosituksesta", pätevä assosiaatiosopimukseen nähden ilman edeltävää assosiaatiosopimuksen 22 ja 25 artiklassa määrättyä menettelyä.

118. Ranskan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio korostavat, että tässä ei ole kysymys "komission päätöksestä". Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei sitä paitsi esitä mitään täsmennystä, jonka avulla olisi mahdollista yksilöidä kysymyksessä tarkoitettu päätös.

119. Portugalin hallitus katsoo osaltaan, että komission toiminta kuuluu keskinäistä avunantoa koskevan 19.5.1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1468/81 [32] yhteyteen.

120. Tämän viidennen kysymyksen sanamuodosta seuraa, että sillä on kaksi tarkoitusta. Se koskee toisaalta "komission päätöstä" ja toisaalta kansallisten viranomaisten päätöstä.

121. Ensimmäisen osalta komissio huomauttaa perustellusti, että ensi arviolta kysymyksessä saattoi olla ainoastaan päätös, joka koskee tullien kantamatta jättämistä jälkikäteen tai niiden peruuttamista tai palauttamista. Se kuitenkin korostaa, ettei se ole tehnyt Ilumitrónican osalta mitään tämänluonteista päätöstä.

122. On huomattava, ettei mikään ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvä selvitys mahdollista tällaisen säädöksen yksilöintiä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ainoastaan komission "suositukseen" sekä "komission antamaan ilmoitukseen" toimittamatta yksityiskohtaisempia tietoja.

32 — Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi annettu asetus (EYVL L 44, s. 1).

123. On totta, että päätöksen käsitteeseen kuuluu aineellinen, ei muodollinen analysointi. Asiakirja, jonka otsikkona on "suositus", voi siis aivan hyvin olla vain suosituksen muodossa ja muodostaa todellisuudessa sisältönsä vuoksi päätöksen, jolla voi olla oikeusvaikutuksia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käyttämät ilmaisut eivät välttämättä sulje pois päätöksen olemassaoloa nyt esillä olevassa asiassa.

124. On myös todennäköistä, että kun jäsenvaltioiden tullilaitokset saavat komission yksiköiltä viestin, jossa niille ilmoitetaan säännönvastaisuudesta ja sen lopettamiseksi toteutettavista toimenpiteistä, ne yleensä ryhtyvät hoitamaan asiaa.

125. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan vetoa mihinkään komissiolta itseltään peräisin olevaan päätökseen (vastakohtana sen yksiköiden toimittamille "ilmoituksille"), jolla olisi pakottava luonne ja jonka pätevyydellä olisi vaikutusta pääasiaan. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa kantaa kysymyksen ensimmäiseen näkökohtaan.

126. Toisen näkökohdan osalta Portugalin hallitus esittää, että kansalliset viranomaiset ovat toimineet ainoastaan velvoitteidensa mukaisesti soveltaessaan tiukasti yhteisön tullilainsäädäntöä.

127. On kuitenkin pakko korostaa, että vaikka oletettaisiin, että kansalliset viranomaiset ovat toimineet asetuksen N:o 1468/81 — johon ne vetoavat — mukaisesti, siitä ei välttämättä seuraa, että ne ovat täyttäneet kaikki velvoitteensa.

128. On sanomattakin selvää, että niiden tehtävänä on myös noudattaa ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen asiaa koskevia määräyksiä. On siis syytä tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön mukaisesti, edellytettiinkö kyseisissä määräyksissä, että Portugalin viranomaiset toteuttavat assosiaatiosopimuksen 22 ja 25 artiklassa määrätyn menettelyn ennen tullien jälkikantoon ryhtymistä.

129. On huomattava heti alkuun, että tämä kysymys nousee esiin samalla tavalla, olipa kyseessä kansallisten viranomaisten tai komission toiminta.

130. Assosiaatiosopimuksen 22 artiklassa määritellään assosiaationeuvoston toimivalta, ja asian vireillepanomenettely sisältyy sopimuksen 25 artiklaan. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, siinä määrätään, että "kukin sopimuspuoli *voi* saattaa assosiaationeuvoston ratkaistavaksi minkä tahansa sopimuksen soveltamiseen tai tulkintaan liittyvän riitaisuuden". [33]

33 — — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

131. Kyseessä on siis kiistämättä oikeus, eikä kyseisestä määräyksestä voida näin ollen johtaa velvollisuutta saattaa asia assosiaationeuvoston ratkaistavaksi edes nyt esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa Portugalin viranomaiset ovat kantaneet tullimaksut jälkikäteen tavaroista, jotka on tuotu maahan assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä määritellyissä olosuhteissa.

132. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän päätelmän. Edellä mainitussa asiassa Pascoal & Filhos annetusta tuomiosta seuraa, että myös silloin, kun assosiaatiosopimuksen sopimuspuolten välisten riitojen ratkaisemista varten on olemassa järjestelmä, tuontimaan viranomaisilla säilyy kuitenkin mahdollisuus suorittaa tullien jälkikanto nojautuen ainoastaan valvonnan tuloksiin eikä niillä ole velvollisuutta turvautua kyseiseen järjestelmään. [34]

133. On totta, kuten komissio korostaa, että vientimaan viranomaiset olivat toteuttaneet kysymyksessä olevan valvonnan mainitussa tapauksessa, kun taas esillä olevassa asiassa komission yksiköt toteuttivat jälkivalvonnan yhteisön sovellettavan lainsäädännön nojalla.

134. Olen kuitenkin samaa mieltä kuin komissio, jonka mukaan ei ole mitään syytä olla pitämättä näitä kahta oletusta analogisina näiden perustelujen kannalta. Näin on asia varsinkin, kun edellä mainitussa asiassa Pascoal Filhos jälkivalvonta vientimaassa oli toteutettu yhteistyössä komission kanssa. On nimittäin vaikea nähdä, miksi tuontimaan viranomaisille annetun mahdollisuuden kantaa tullit jälkikäteen jälkivalvonnan perusteella riitaisuuksien ratkaisumenettelyyn turvautumatta pitäisi riippua siitä, missä määrin komissio ja vientimaan viranomaiset osallistuvat mainitun valvonnan täytäntöönpanoon.

135. Lisäksi on korostettava, että 25 artikla koskee sopimuspuolten välisten riitaisuuksien ratkaisemista. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että tällaista riitaa olisi esillä olevassa asiassa ollut. Kuvauksesta, jonka komissio teki yhteyksistään Turkin viranomaisiin, kun yhteydet oli lopulta voitu luoda, ja viranomaisten reaktioista komission tutkimuksiin seuraa, ettei komission päätelmien eikä myöskään kyseisten tullien jälkikannon varmistamiseksi toteutettujen toimenpiteiden suhteen ollut erimielisyyttä.

136. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen 22 ja 25 artiklassa ei velvoiteta komission suosi-

34 — Ks. em. asia Pascoal & Filhos, tuomion 38 kohta.

tuksesta toimivia kansallisia tulliviranomaisia eikä tarvittaessa komissiota turvautumaan niissä määrättyyn menettelyyn ennen tuontitullien jälkikantoa.

Ratkaisuehdotus

137. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että Tribunal Tributário de Primeira Instância de Lisboan esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

Ensimmäinen kysymys

Kysymyksessä on "toimivaltaisten viranomaisten itsensä tekemä virhe" tuonti- ja vientitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitetuista tavaroista velalliselta kantamatta jääneiden tuonti- tai vientitullien kantamisesta jälkitullauksin 24 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, kun vientimaan toimivaltaiset viranomaiset ovat tietoisesti ja järjestelmällisesti vahvistaneet A.TR.1-todistuksia, jotka koskevat sellaisia komponentteja sisältäviä tavaroita, joita ei ollut luovutettu vapaaseen liikkeeseen kyseisessä maassa ja joille ei ollut määrätty tasoitusmaksua.

Jollei toisin osoiteta, tullivelallinen ei ole voinut kohtuudella havaita kyseistä virhettä, jos osaa asiaa koskevista säännöksistä ei ollut julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* eikä pantu täytäntöön vientimaan lainsäädännössä.

Toinen kysymys

Turkin viranomaisten menettelyllä esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa ei ole vaikutusta tullivelan maksamisesta vastuussa olevan velallisen osoittamiseen.

Kolmas ja neljäs kysymys

Se, että komissio ei varoittanut asianomaisia toimijoita, kun sillä oli epäilyksiä tai se oli tietoinen Turkin viranomaisten noudattamasta menettelystä, ei ole sellainen seikka, että se muodostaisi 'toimivaltaisten viranomaisten virheen' asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, eikä se siis vaikuta tullien jälkikannon suorittamatta jättämisen edellytyksiin. Sitä vastoin sellainen toimija, jota on varoitettu, ei voi enää vedota siihen, että toimivaltaisten viranomaisten virhettä oli mahdotonta havaita.

Viides kysymys

ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen 22 ja 25 artiklassa ei velvoiteta komission suosituksesta toimivia kansallisia tulliviranomaisia eikä tarvittaessa komissiota turvautumaan niissä määrättyyn menettelyyn ennen tuontitullien jälkikantoa.