JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
16 päivänä heinäkuuta 2015 [1]

Asia C-319/14

B & S Global Transit Center BV
vastaan
Staatssecretaris van Financiën

(Ennakkoratkaisupyyntö – Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteisön tullikoodeksi — Asetus (ETY) N:o 2913/92 — 203 ja 204 artikla — Ulkoinen passitusmenettely — Tullivelan syntyminen — Siirtäminen pois tullivalvonnasta — Velvollisuuden täyttämättä jättäminen — Ulkoisen passitusmenettelyn päättämisen laiminlyönti — Menettelyyn asetettujen tavaroiden vienti Euroopan unionin tullialueen ulkopuolelle

1. Unionin tuomioistuin on jo tutkinut useaan otteeseen ongelmaa, joka koskee tullivelan syntymistä ulkoisen passitusmenettelyn käyttämisestä johtuvien velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta, mutta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen tapaus muodostaa ennakkotapauksen. Unionin tuomioistuimella on siis mahdollisuus täsmentää lisää asiaa koskevaa oikeuskäytäntöään.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Käsiteltävää asiaa koskevat oikeussäännöt koostuvat yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92, [2] sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1791/2006, (jäljempänä tullikoodeksi) säännöksistä sekä tietyistä asetuksen N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2.7.1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 [3], sellaisena kuin se on muutettuna 28.2.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 214/2007, (jäljempänä soveltamisasetus) säännöksistä, sellaisina kuin niitä sovellettiin 30.6.2008 saakka. [4]

3. Tullikoodeksin 37 artiklassa, 91 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, 92 artiklassa, 203 artiklan 1 kohdassa ja 204 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”37 artikla

1. Yhteisön tullialueelle tuotavat tavarat ovat tuontihetkestä alkaen tullivalvonnassa. Niille voidaan tehdä tullitarkastuksia voimassa olevien säännösten mukaisesti.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 302, s. 1.

3 — EYVL L 253, s. 1.

4 — Näitä versioita sovellettiin pääasian tosiseikkoihin. Koska tietyt pääasiassa kyseessä olevat riidanalaiset päätökset on tehty 30.6.2008 jälkeen, ennakkoratkaisupyynnössä ehdotetaan, että kansalliset tuomioistuimet voisivat ottaa huomioon myös soveltamisasetuksen kyseistä päivämäärää myöhemmän version. Joka tapauksessa näiden versioiden väliset eroavuudet käsiteltävän asian kannalta merkityksellisten säännösten osalta ovat ainoastaan toimituksellisia (ks. myös alaviite 5).

2. Tavarat ovat tullivalvonnassa niin kauan kuin se on tarpeellista niiden tullioikeudellisen aseman määrittämiseksi, ja muut kuin yhteisötavarat ovat tullivalvonnassa, kunnes niiden tullioikeudellinen asema muuttuu, ne siirretään vapaa-alueelle tai vapaavarastoon taikka jälleenviedään tai hävitetään 182 artiklan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 82 artiklan 1 kohdan soveltamista.

– –

91 artikla

1. Ulkoisessa passitusmenettelyssä on seuraavien tavaroiden voitava liikkua yhteisön tullialueella sijaitsevasta paikasta toiseen:

a) muut kuin yhteisötavarat tuontitullitta tai ilman muita maksuja ja niihin sovellettavia kauppapoliittisia toimenpiteitä;

– –

92 artikla

1. Ulkoinen passitusmenettely päättyy ja menettelynhaltijan velvoitteet on täytetty silloin, kun menettelyyn asetetut tavarat ja niitä koskevat asiakirjat esitetään määrätullitoimipaikassa kyseistä menettelyä koskevien säännösten mukaisesti.

2. Tulliviranomaiset päättävät ulkoisen passitusmenettelyn silloin, kun ne pystyvät lähtötullitoimipaikassa saatavilla olevia ja määrätullitoimipaikassa saatavilla olevia tietoja vertaamalla osoittamaan, että menettely on asianmukaisesti päätetty.

– –

203 artikla

1. Tuontitullivelka syntyy, kun:

— tuontitullien alainen tavara siirretään säännösten vastaisesti pois tullivalvonnasta.

– –

204 artikla

1. Tuontitullivelka syntyy, kun:

a) ei täytetä jotakin velvollisuutta, joka johtuu tuontitullien alaisen tavaran väliaikaisesta varastoinnista tai sen tullimenettelyn käyttämisestä, johon tavara on asetettu,

– –

muissa kuin 203 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, jollei todeta, etteivät nämä laiminlyönnit tosiasiallisesti vaikuta väliaikaisen varastoinnin tai kyseisen tullimenettelyn oikeaan toimintaan.

– –”

4. Soveltamisasetuksen 361 artiklan 1 kohdassa, 363 artiklassa, 365 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa, 859 artiklan 6 alakohdassa ja 860 artiklassa säädetään seuraavaa:

”361 artikla

1. Tavarat ja passitusilmoituksen kappaleet 4 ja 5 on esitettävä määrätoimipaikassa.

– –

363 artikla

Määräjäsenvaltion tulliviranomaisten on palautettava passitusilmoituksen kappale 5 lähtöjäsenvaltion tulliviranomaisille viipymättä ja viimeistään kuukauden kuluessa menettelyn päättymisestä.

– –

365 artikla

1. Jos passitusilmoituksen kappaletta 5 ei palauteta lähtöjäsenvaltion tulliviranomaisille kahden kuukauden kuluessa passitusilmoituksen hyväksymisestä, viranomaisten on ilmoitettava asiasta passituksesta vastaavalle ja pyydettävä tätä toimittamaan todisteet menettelyn päättymisestä.

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut todisteet voidaan toimittaa tulliviranomaisia tyydyttävällä tavalla esittämällä määräjäsenvaltion tulliviranomaisten oikeaksi todistama asiakirja, jossa kyseiset tavarat yksilöidään ja vahvistetaan, että ne on esitetty määrätoimipaikassa tai 406 artiklaa sovellettaessa hyväksytylle vastaanottajalle.

3. Yhteisön passitusmenettelyä pidetään päättyneenä myös, jos passituksesta vastaava esittää tulliviranomaisia tyydyttävällä tavalla tulliasiakirjan tai sen jäljennöksen taikka valokopion, jolla osoitetaan, että tavaroille on osoitettu jokin tulliselvitysmuoto kolmannessa maassa, ja jossa kyseiset tavarat yksilöidään. Jäljennöksen tai valokopion on oltava joko alkuperäisen asiakirjan vahvistaneen elimen tai kyseisen kolmannen maan viranomaisen taikka jonkin jäsenvaltion viranomaisten oikeaksi todistama.[5]

– –

5 — Tätä soveltamisasetuksen 365 artiklan versiota sovellettiin 30.6.2009 saakka. Samanaikaisesti 1.7.2008 lähtien oli sovellettavissa sen 366 artiklan uusi versio, sellaisena kuin se on asetuksen N:o 2454/93 muuttamisesta 17.11.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1192/2008 (EUVL L 329, s. 1) perusteella, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Passituksesta vastaava voi toimittaa todisteet menettelyn päättymisestä ilmoituksessa mainitun määräajan kuluessa tulliviranomaisia tyydyttävällä tavalla esittämällä määräjäsenvaltion tulliviranomaisten oikeaksi todistaman asiakirjan, jossa kyseiset tavarat tunnistetaan ja jossa vahvistetaan, että ne on esitetty määrätoimipaikassa tai 406 artiklaa sovellettaessa valtuutetulle vastaanottajalle.

2. Yhteisön passitusmenettelyn katsotaan päättyneen myös, jos passituksesta vastaava esittää tulliviranomaisia tyydyttävällä tavalla jonkin seuraavista asiakirjoista:

a) jossakin kolmannessa maassa laadittu tulliasiakirja, jolla tavaroille on osoitettu jokin tulliselvitysmuoto;

b) kolmannessa maassa laadittu asiakirja, jonka kyseisen maan tulliviranomaiset ovat vahvistaneet ja jolla todistetaan, että tavaroiden katsotaan olevan vapaassa liikkeessä kyseisessä kolmannessa maassa.

3. Edellä 2 kohdassa mainitut asiakirjat voidaan korvata niiden jäljennöksillä tai valokopioilla, jotka ovat alkuperäisten asiakirjojen vahvistaneen elimen, asianomaisten kolmansien maiden viranomaisten tai jonkin jäsenvaltion viranomaisten oikeaksi todistamia.”

Soveltamisaikojen päällekkäisyys johtuu todennäköisesti virheestä niiden muutosten eri voimaantuloajankohtien vahvistamisessa, jotka tehtiin soveltamisasetukseen asetuksella N:o 1192/2008.

859 artikla

Seuraavia on pidettävä sellaisina koodeksin 204 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina laiminlyönteinä, jotka eivät tosiasiallisesti vaikuta väliaikaisen varastoinnin tai tullimenettelyn asianmukaiseen toimintaan, jos:

— niillä ei yritetä luvatta siirtää tavaraa pois tullivalvonnasta,

— kyse ei ole asianomaisen ilmeisestä laiminlyönnistä,

— tavaran edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavat muodollisuudet suoritetaan jälkikäteen:

– –

6) väliaikaisessa varastossa olevan tai tullimenettelyyn asetetun tavaran vienti yhteisön tullialueen ulkopuolelle [– –] tarvittavia muodollisuuksia suorittamatta;

– –

860 artikla

Tulliviranomaisten on pidettävä tullivelkaa syntyneenä koodeksin 204 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jollei henkilö, joka joutuisi velalliseksi, todista, että 859 artiklan edellytykset täyttyvät.”

Pääasian tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

5. B & S Global Transit Center BV, joka on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu yhtiö, on logistiikkapalvelujen tarjoaja. Se on tehnyt 2.7.2006 sekä 13.8. ja 18.12.2007 ilmoituksia tavaroiden (elintarvikkeiden) asettamisesta yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn. Näissä ilmoituksissa lähtötoimipaikaksi oli ilmoitettu Moerdijk (Alankomaat) ja vastaavasti määrätoimipaikaksi Bremerhaven (Saksa), Antwerpen (Belgia) ja Bremerhaven.

6. Lähtötoimipaikan tulliviranomaiset ovat ilmoittaneet pääasian kantajalle 4.8.2006, 26.9.2007 ja 24.1.2008, ettei ilmoituksen palautuskappaletta ollut vastaanotettu, ja tätä on kehotettu esittämään todisteita siitä, että menettely oli päättynyt. Pääasian kantaja on vastannut toimittamalla kaupallisia asiakirjoja, kuten kuljetusyrityksen laatimat konossementit (bills of lading), muttei yhtään tulliasiakirjaa. Tulliviranomaiset ovat näin ollen tehneet määrätoimipaikoille tutkimuspyynnöt soveltamisasetuksen 366 artiklan mukaisesti. Nämä määrätoimipaikat ovat ilmoittaneet, ettei niille ollut esitetty tavaroita eikä tavaroihin liittyviä asiakirjoja.

7. Ottaen huomioon, että pääasian kantajan esittämät asiakirjat eivät olleet todisteita passitusmenettelyn päättymisestä ja että tämän vuoksi oli syntynyt tullikoodeksin 203 artiklan mukainen tullivelka, Alankomaiden tulliviranomaiset ovat osoittaneet pääasian kantajalle maksuvaatimuksia 24.5.2007 sekä 1.7. ja 4.11.2008. Oikaisumenettelyn aikana pääasian kantaja on esittänyt kyseessä olevien tavaroiden vastaanottotodistukset, jotka ovat antaneet tavaroiden vastaanottajat eli Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sotilasjoukot Abidjanissa (Norsunluurannikko), Pohjois-Atlantin liiton (NATO) sotilasjoukot Kabulissa (Afganistan) ja YK:n sotilasjoukot Port-au-Princessä (Haiti). Tulliviranomaiset ovat pitäneet voimassa maksuvaatimukset, koska ne eivät olleet tyytyväisiä näihin uusiin asiakirjoihin.

8. Pääasian kantajan Rechtbank te Haarlemissa nostaman kanteen johdosta tämä kumosi tulliviranomaisten päätökset ja katsoi, että laiminlyönnit, joista pääasian kantajaa moitittiin, kuuluivat tullikoodeksin 204 artiklan soveltamisalaan, luettuna yhdessä soveltamisasetuksen 859 artiklan 6 alakohdan kanssa, eikä tullivelkaa ollut näin ollen syntynyt. Koska Gerechtshof te Amsterdam kumosi sitten valituksen johdosta tämän tuomion, pääasian kantaja teki kassaatiovalituksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle.

9. Tässä tilanteessa Hoge Raad der Nederlanden päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [yhteisön] tullikoodeksin 203 ja 204 artiklaa, luettuina yhdessä [yhteisön] tullikoodeksin soveltamisasetuksen 859 artiklan (ja erityisesti sen 6 alakohdan) kanssa, tulkittava siten, että jos passitusmenettely ei ole päättynyt, mutta on kuitenkin esitetty asiakirjoja, joiden perusteella on uskottavaa, että tavarat on viety Euroopan unionin tullialueen ulkopuolelle, passitusmenettelyn päättymättömyys ei johda tullivelan syntymiseen sen johdosta, että tavara on siiretty pois tullivalvonnasta tullikoodeksin 203 artiklan mukaisessa merkityksessä vaan se johtaa tullivelan syntymiseen tullikoodeksin 204 artiklan perusteella?

2) Onko tullikoodeksin soveltamisasetuksen 859 artiklan 6 alakohtaa tulkittava siten, että tämä säännös koskee yksinomaan tavaroiden (jälleen)vientiin liittyvien velvollisuuksien (tai yhden niistä), sellaisina kuin ne määritellään tullikoodeksin 182 ja 183 artiklassa, suorittamatta jättämistä? Vai onko ilmaisua ’tarvittavia muodollisuuksia suorittamatta’ tulkittava siten, että ’tarvittavat muodollisuudet’ käsittävät myös muodollisuudet, jotka tulee täyttää ennen (jälleen)vientiä sen tullimenettelyn, johon tavarat on asetettu, päättämiseksi?

3) Mikäli jälkimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tullikoodeksin soveltamisasetuksen 859 artiklan kolmatta luetelmakohtaa tulkittava siten, ettei se seikka, ettei edellä toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettuja muodollisuuksia ole suoritettu, ole esteenä sille, että nyt käsillä olevan kaltaisessa tapauksessa – jossa asiakirjoilla on todistettu, että tavarat on viety Euroopan unionissa tapahtuneen kuljetuksen jälkeen unionin tullialueen ulkopuolelle – voidaan katsoa edellytyksen siitä, että ’tavaran edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavat muodollisuudet suoritetaan jälkikäteen’, tulleen täytetyksi?”

10. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 3.7.2014. Pääasian kantaja, Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Pääasian kantaja, Alankomaiden hallitus ja komissio olivat edustettuina 20.5.2015 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

11. Ennakkoratkaisukysymyksiin on syytä vastata siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty. Minun on ilmoitettava heti alkuun, että kun otetaan huomioon vastaus, jonka ehdotan unionin tuomioistuimen antavan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, tarkastelen toista ja kolmatta kysymystä ainoastaan toissijaisesti.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

12. Tullikoodeksin 204 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan sitä sovelletaan ”muissa kuin [kyseisen koodeksin] 203 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa”. Näin ollen on aivan aluksi vastattava kysymykseen siitä, sovelletaanko tullikoodeksin 203 artiklaa, ja mahdollisesti tämän jälkeen analysoitava sen 204 artiklan sovellettavuutta. [6]

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii siis ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä saamaan selville, onko tullikoodeksin 203 artiklaa tulkittava siten, että tullivelka syntyy tämän säännöksen perusteella sen johdosta, että tavara on siirretty pois tullivalvonnasta, kun yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetettu tavara poistuu unionin tullialueelta ilman, että sitä on esitetty tämän passitusmenettelyn määrätoimipaikassa ja ilman, että kyseisen menettelyn haltija pystyy esittämään kolmannen valtion antamia tulliasiakirjoja, jotka on mainittu soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohdassa.

Alustava huomautus

14. Aluksi on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohtana näyttää olevan, että passitusmenettely ei ole päättynyt pääasiassa, sillä yhtäältä on selvää, että tavaroita ei ole esitetty eri määrätullitoimipaikoissa ja toisaalta pääasian kantajan esittämien asiakirjojen, erityisesti tavaroiden vastaanottajien eli YK:n ja Naton sotilasjoukkojen antamien vastaanottotodistusten, ei voida katsoa täyttävän soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohdan edellytyksiä.

15. Tämä toteamus on mielestäni oikea erityisesti, kun on kyse edellä mainittujen vastaanottotodistusten luonnehdinnasta. Soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohta muodostaa nimittäin passitusmenettelyä koskevan lieventämistoimenpiteen, jonka perusteella on mahdollista katsoa, että menettely on päättynyt jäsenvaltioista peräisin olevien todisteiden puuttuessa sellaisten asiakirjojen esittämisen perusteella, jotka todistavat, että tavarat on viety unionin tullialueen ulkopuolelle. Tavaroiden saapuminen kolmanteen valtioon on kuitenkin todistettava kyseisen valtion tulliviranomaisten toimesta. Siten kolmannen valtion tulliviranomaisten harjoittama valvonta korvaa tavallaan jäsenvaltioiden tulliviranomaisten harjoittaman valvonnan.

16. Soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohta on tässä ehdoton: ainoastaan kolmannen valtion tulliviranomaisten laatimien asiakirjojen, – kaikki muut asiakirjat poissulkien – perusteella on mahdollista katsoa, että passitusmenettely on päättynyt. Kyseisen säännöksen uusi versio, joka sisältyy soveltamisasetuksen uuteen 366 artiklan 2 kohtaan, [7] ei muuta tätä sääntöä, sillä kolmannen valtion tulliviranomaisten toimenpiteitä sellaisen asiakirjan laadinnassa, joka toimii todisteena passitusmenettelyn päättymisestä, vaaditaan edelleen. Tämän suppean tulkinnan vahvistaa komission ”Passituskäsikirja”, [8] jonka mukaan ”tällaisena vaihtoehtoisena todisteena voivat ainoastaan olla kolmannessa maassa annetut tulliasiakirjat (esimerkiksi tulli-ilmoitus, jolla tavarat asetetaan tullimenettelyyn) tai tiedot, joista lähtömaan toimivaltaiset viranomaiset voivat todeta, että ne kattavat kyseiset tavarat ja että näin ollen tavarat ovat poistuneet sopimuspuolten/ yhteisön alueelta”. [9] Tämä on ilmaus tietystä luottamuksesta sellaisten ulkomaisten tulliviranomaisten toimenpiteisiin, jotka pystyvät vahvistamaan ja todistamaan tyydyttävällä tavalla tavaroiden samanlaisuuden, muuttumattomuuden (mukaan lukien pakkaukset ja sinetit) ja jäsenvaltioiden tulliasiakirjojen mukaisuuden.

6 — Ks. vastaavasti mm. tuomio Hamann International (C-337/01, EU:C:2004:90, 28–30 kohta) ja tuomio X (C-480/12, EU:C:2014:329, 31–33 kohta).

7 — Ks. alaviite 5.

8 — Asiakirja TAXUD/801/2004, joka on saatavilla komission internetsivuilla kaikilla virallisilla kielillä. Tämän käsikirjan tarkoituksena on taata tullilainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen koko Euroopan unionissa.

9 — Passituskäsikirjan 3.4.2.2 kohdan toinen alakohta (s. 282).

17. Pääasian kantaja näyttää esittävän kirjallisissa huomautuksissaan, että puutteet määrämaan tulliviranomaisten toiminnassa ovat mahdollistaneet kyseisten tavaroiden tuonnin niiden alueelle ilman tullivalvontaa ja että tästä syystä lähetysten vastaanottajina olevien kansainvälisten sotilasjoukkojen laatimia asiakirjoja olisi pidettävä yhtä todistusvoimaisina tai jopa todistusvoimaisempina kuin tulliasiakirjoja. Vaikka oletettaisiin, että asia olisi näin, soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohdan perusteella todisteeksi passitusmenettelyn päättymisestä ei voida kuitenkaan hyväksyä tavaralähetysten vastaanottajan laatimia asiakirjoja samalla tavalla kuin kolmannen valtion tulliasiakirjoja, vaikka kyseinen vastaanottaja olisi virallinen yksikkö, kuten kansainväliset sotilasjoukot.[10] Erioikeudet ja -vapaudet, jotka kyseisillä sotilasjoukoilla yleensä on, eivät voi myöskään horjuttaa tätä toteamusta, sillä tullietuus mahdollistaa tavaroiden tuonnin vapaana tullimaksuista mutta ei tulliviranomaisten tietämättä.

18. Pääasian kantajan istunnossa esittämä argumentti, jonka mukaan kyseessä olevat tavarat on kyllä esitetty määrätoimipaikoissa mutta nämä ovat laiminlyöneet niiden rekisteröinnin tai vaadittujen asiakirjojen toimittamisen, on myös hylättävä. Pääasian kantaja on nimittäin ammattimainen toimija, jolta voidaan vaatia erityistä huolellisuutta. Sen tehtävänä oli näin ollen valvoa, että kaikki sen erinomaisesti tuntemat tarvittavat muodollisuudet täytetään. Joka tapauksessa kansalliset tuomioistuimet pääasian oikeudenkäyntimenettelyssä katsovat näytetyksi toteen sen, ettei tavaroita ole esitetty määrätoimipaikoissa.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on siis perustellusti katsonut, että pääasian kantajan esittämät asiakirjat eivät riitä todistamaan, että passitusmenettely on päättynyt.[11]

Tullikoodeksin 203 artiklan tulkinta

20. Nyt on syytä kysyä, muodostaako passitusmenettelyyn asetettujen tavaroiden vienti unionin tullialueelta pääasian olosuhteissa tavaroiden siirtämisen pois tullivalvonnasta tullikoodeksin 203 artiklan mukaisessa merkityksessä.

21. Tullikoodeksissa ei määritellä käsitettä ”siirtäminen pois tullivalvonnasta”. Sitä vastoin tullikoodeksin 4 artiklan 13 alakohtaan sisältyy ilmaisu ”tulliviranomaisten valvonta”, jolla on katsottava tarkoitettavan ”tulliviranomaisten yleisiä toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa tullilainsäädännön ja tapauksen mukaan muiden tullivalvonnassa oleviin tavaroihin sovellettavien säännösten noudattaminen”. Tämän ilmaisun, jota käytetään vain muutamaan otteeseen soveltamisasetuksessa, on mielestäni katsottava vastaavan käsitettä ”tullivalvonta”.

22. Tullivalvonnasta poissiirtämisen käsitteen konkreettinen määrittely kuuluu siten unionin tuomioistuimelle. Vakiintuneen muotoilun mukaan kyseisen käsitteen on katsottava käsittävän myös kaikki toimenpiteet tai laiminlyönnit, joiden seurauksena toimivaltainen tulliviranomainen hetkellisestikin estyy saamasta tavaraa tullivalvontaan ja toteuttamasta tullikoodeksin 37 artiklan 1 kohdan mukaisia tarkastustoimia”.[12] Näin ollen on arvioitava, kattaako tämä määritelmä pääasian tosiseikat.

10 — Toisin voisi olla ainoastaan silloin, jos kyseisten sotilasjoukkojen tehtävänä olisi korvata vastaanottavan valtion tulliviranomaiset. Tässä tapauksessa ne kuitenkin toimisivat nimenomaan tulliviranomaisina eikä tavaroiden vastaanottajina.

11 — Komissio on myös vahvistanut, kun siltä on kysytty asiasta istunnon aikana, että sen mielestä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva passitusmenettely ei ole päättynyt.

12 — Ks. erityisesti tuomio D. Wandel (C-66/99, EU:C:2001:69, 47 kohta) ja tuomio X (C-480/12, EU:C:2014:329, 34 kohta).

23. Vaikka onkin totta, että unionin tuomioistuin näyttää katsoneen tuomiossaan Honeywell Aerospace [13] ilmeiseksi sen seikan, että laiminlyönti esittää passitusmenettelyyn asetetut tavarat määrätoimipaikassa synnytti tullivelan tullikoodeksin 203 artiklan perusteella, [14] tässä asiassa oli kuitenkin kysymys kadonneista tavaroista, joiden kohtalo oli jäänyt tuntemattomaksi. Mielestäni on tärkeää arvioida, soveltuuko sama päätelmä tavaroihin, jotka ovat todennäköisesti poistuneet unionin tullialueelta, kehittää laajemmin päättelyä tältä osin ja tutkia, tuoko viimeaikainen oikeuskäytäntö esiin uusia seikkoja.

24. Tullikoodeksin 37 artiklan 1 kohdan mukaan ”yhteisön tullialueelle tuotavat tavarat ovat [– –] tullivalvonnassa. Niille voidaan tehdä tullitarkastuksia”. Näiden tarkastusten tavoitteena on tullikoodeksin 4 artiklan 14 alakohdassa olevan määritelmän mukaan ”tullisäännösten ja muun sellaisen lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistami[nen], joka koskee – – [tullivalvonnassa olevien] tavaroiden saapumista, poistumista, passitusta, siirtoa ja käyttötarkoitusta”. Tällä säännöksellä tavoitellaan samaa lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen varmistamista koskevaa päämäärää, joka esiintyy myös tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohdassa mainitussa ”tulliviranomaisten valvonnan” määritelmässä. Näin ollen, vaikka mainitut tarkastukset voivat tapahtua milloin tahansa, tullivalvonnan on kuitenkin toteuduttava tullitarkastusten muodossa pääasiallisesti tiettyinä ”avainajankohtina”, jotta lainsäädäntöä sovellettaisiin asianmukaisesti.

25. Mitä tulee ulkoiseen passitusmenettelyyn asetettuihin tavaroihin, nämä avainajankohdat ovat ennen kaikkea menettelyn alku ja loppu. Tarkastamalla tavarat ja niihin liittyvät asiakirjat kyseisinä kahtena ajankohtana ja vertaamalla tietoja tulliviranomaiset varmistavat, että menettely on toiminut ja päättynyt säännönmukaisesti, toisin sanoen, että lainsäädäntöä on sovellettu asianmukaisesti. Passitusmenettelyä koskevassa tapauksessa nämä tarkastukset suoritetaan lähtötoimipaikassa ja määrätoimipaikassa. Jos tavaroita ei ole esitetty määrätoimipaikassa ja jos passituksesta vastaava ei ole toimittanut menettelyn päättymisestä muita sellaisia todisteita, joista soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohdassa säädetään, silloin tullitarkastusten ja siis tullivalvonnan tavoitetta ei ole saavutettu.

26. Näin ollen laiminlyönti esittää tavarat määrätoimipaikassa estää tulliviranomaisia suorittamasta valvontaa passitusmenettelyn toiminnan kannalta ratkaisevana ajankohtana ja muodostaa näin ollen tavaroiden siirtämisen pois tullivalvonnasta.

27. Se seikka, että kyseiset tavarat olivat todennäköisesti [15] unionin tullialueen ulkopuolella, ei ole merkityksellinen, sillä *tulli*valvonnalla (jota sitä paitsi kutsutaan myös ”tulliviranomaisten valvonnaksi”) on merkitystä ainoastaan, jos *tulliviranomaiset* varmistuvat niiden valvonnassa olevien tavaroiden kohtalosta. Jos todettaisiin, ettei tavaroita ole siirretty pois tullivalvonnasta sillä perusteella, että kuljetusyritys tai tavaroiden vastaanottaja todistaa ilman mitään tullivalvontaa, että ne ovat poistuneet unionin tullialueelta, se merkitsisi terminologista ristiriitaa.

28. Tästä syystä en voi allekirjoittaa komission kirjallisissa huomautuksissaan esittämää väitettä, jonka mukaan pääasiassa ei olisi tapahtunut tavaroiden siirtämistä pois tullivalvonnasta, koska tulliviranomaiset eivät olleet estyneet suorittamasta mahdollista tarkastusta niin kauan kuin kyseiset tavarat olivat unionin tullialueella. Merkitystä ei nimittäin ole teoreettisella mahdollisuudella suorittaa tarkastus milloin tahansa, vaan sillä, että sen suorittaminen on mahdotonta hetkellä, jona se oli välttämätöntä lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi, toisin sanoen menettelyn päättymishetkellä. Näin ollen komission istunnon aikana esittämän väitteen vastaisesti passitusmenettelyä koskevassa tapauksessa se seikka, ettei menettely ole päättynyt asianmukaisesti sen vuoksi, ettei tavaraa ole esitetty määrätoimipaikassa, vastaa kyseisen tavaran siirtämistä pois tullivalvonnasta.

13 — C-300/03, EU:C:2005:43.

14 — Ks. tuomion 20 kohta.

15 — Pääasian oikeudenkäynnissä Rechtbank te Haarlem on katsonut tämän seikan näytetyksi toteen ja minulla ei ole mitään aikomusta saattaa sitä kyseenalaiseksi.

29. Tätä tulkintaa ei mielestäni kumoa tuomio X.[16] Kyseinen tuomio koskee tilannetta, joka on täysin erilainen kuin pääasiassa kyseessä oleva tilanne, toisin sanoen siinä passitusmenettelyssä oleva tavara on esitetty määrätoimipaikassa, vaikkakin huomattavasti ja perusteettomasti myöhässä. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä tuomiossa, että kyseisissä olosuhteissa tavaroiden palauttaminen muuttumattomina tullivalvontaan poistamalla riski kyseisten tavaroiden saattamisesta unionin taloudelliseen vaihdantaan tullaamatta niitä, sulkee pois tullivelan syntymisen tullikoodeksin 203 artiklan perusteella.[17]

30. Sitä vastoin tuomiosta X ei voida johtaa yleistä sääntöä, jonka mukaan tullikoodeksin 203 artiklan soveltaminen edellyttää aina, että riski kyseessä olevien tavaroiden saattamisesta taloudelliseen vaihdantaan todella toteutuu. Tämän todistaa tuomio SEK Zollagentur,[18] joka on annettu tuskin kuukausi tuomion X jälkeen ja jossa unionin tuomioistuin on todennut, että tullivelka oli syntynyt sen vuoksi, että tavarat ja niihin liittyvät tulliasiakirjat oli pelkästään erotettu ilman, että tavarat olivat edes poistuneet varastosta, johon ne oli sijoitettu, ja siis ilman pienintäkään riskiä niiden saattamisesta taloudelliseen vaihdantaan.

31. Mitä tulee kysymykseen siitä, eikö se seikka, että tavarat ovat todennäköisesti poistuneet unionin tullialueelta, poistaisi riskin niiden saattamisesta taloudelliseen vaihdantaan samalla tavalla kuin niiden palauttaminen tullivalvontaan ja sulkisi siten pois tullikoodeksin 203 artiklan soveltamisen, on huomattava, että samankaltaisen väitteen on jo esittänyt julkisasiamies Tizzano asiassa Hamann International esittämässään ratkaisuehdotuksessa.[19] Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan antamassaan tuomiossa noudattanut hänen ratkaisuehdotustaan[20] vaikka tulliviranomaiset olivat voineet kyseisessä asiassa varmistua muodollisesti siitä, että tavarat todella olivat poistuneen unionin tullialueelta.[21] Näin ollen minusta näyttää siltä, että se voisi vieläkin vähemmän menestyä pääasian olosuhteissa, joissa tavaroiden poistuminen mainitulta alueelta on tullivalvonnan näkökulmasta ainoastaan epämuodollinen toteamus.

32. Lopuksi totean, että minua ei vakuuta komission istunnon aikana esittämä väite, jonka mukaan siinä tapauksessa, että tulkinta olisi päinvastainen, ei olisi riskiä, että toimijat jättävät säännönmukaisesti esittämättä määrätoimipaikoille jälleenvientiin tarkoitetut tavarat, sillä niiden olisi aina helpompi täyttää muodollisuudet kuin esittää tuomioistuimessa näyttöä siitä, että tavarat on viety unionin tullialueen ulkopuolelle.

33. Tässä väitteessä ei ensinnäkään oteta huomioon tullikoodeksin 204 artiklan tulkintaa. Vaikka unionin tuomioistuin ei päätyisikään toteamukseen, että kyseessä on siirtäminen pois tullivalvonnasta, tällä ei kuitenkaan ennalta oteta kantaa mahdollisuuteen todeta tullivelan syntyneen mainitun 204 artiklan perusteella.[22]

34. Toiseksi, vaikka komission argumenttia tarkasteltaisiin in abstracto, se ei minusta vaikuta perustellulta. Jos unionin tuomioistuin nimittäin toteaisi käsiteltävässä asiassa, ettei tavaroita ole siirretty pois tullivalvonnasta, tämä tulkinta olisi velvoittava jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten lisäksi myös niiden tulliviranomaisille, joiden olisi käytännössä pakko hyväksyä erilaiset asianomaisten esittämät todisteet tavaroiden viennistä. Näin ollen passitusmenettely menettäisi kaiken merkityksensä ainakin jälleenvientiin tarkoitettujen tavaroiden osalta.

16 — C-480/12, EU:C:2014:329.

17 — Ks. tuomio X (C-480/12, EU:C:2014:329, 37 kohta).

18 — C-75/13, EU:C:2014:1759.

19 — Ks. julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Hamann International (C-337/01, EU:C:2003:344, 48–62 kohta).

20 — Ks. tuomio Hamann International (C-337/01, EU:C:2004:90, 31 ja 32 kohta).

21 — Asiassa, joka on johtanut tuomioon Hamann International (C-337/01, EU:C:2004:90), tavarat olivat poistuneet unionin alueelta kaikkien viennissä sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Todettu siirtäminen pois tullivalvonnasta oli tapahtunut aikaisemmin eli kuljetettaessa niitä rajaa kohti.

22 — Ks. vastausehdotukseni toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

35. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että tullikoodeksin 203 artiklaa on tulkittava siten, että tullivelka syntyy sen johdosta, että tavara on siirretty pois tullivalvonnasta, kun yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetettu tavara poistuu unionin tullialueelta ilman, että se esitetään kyseisen passituksen määrätoimipaikassa ja ilman, että kyseisen menettelyn haltija pystyy esittämään kolmannelta valtiolta peräisin olevia tulliasiakirjoja, jotka mainitaan soveltamisasetuksen 365 artiklan 3 kohdassa.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

36. Sen mahdollisuuden varalta, että unionin tuomioistuin päättäisi olla noudattamatta ehdotustani ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen osalta, tarkastelen myös toista kysymystä. Vastaus kolmanteen kysymykseen on vahvasti sidottu toiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen. Näin ollen otan esille kyseisen kolmannen kysymyksen vain lyhyesti perusteellisuuden vuoksi.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

37. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko soveltamisasetuksen 859 artiklan 6 alakohtaa, luettuna yhdessä tullikoodeksin 204 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se kattaa tilanteen, jossa yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetetut tavarat ovat poistuneet unionin tullialueelta ilman, että kyseinen menettely on päättynyt.

38. Palautan mieleen, että tullikoodeksin 204 artiklan mukaan jonkin sellaisen velvollisuuden laiminlyönti, joka johtuu sen tullimenettelyn käyttämisestä, johon kyseinen tavara on asetettu, johtaa pääsääntöisesti kyseiseen tavaraan liittyvän tullivelan syntymiseen. Toisin voi olla vain sillä edellytyksellä, että ”todeta[an], etteivät nämä laiminlyönnit tosiasiallisesti vaikuta [– –] kyseisen tullimenettelyn oikeaan toimintaan”. Soveltamisasetuksen 859 artiklassa täsmennetään kyseistä tullikoodeksin säännöstä vahvistamalla tyhjentävä luettelo laiminlyönneistä, joita on pidettävä sellaisina, että ne eivät tosiasiallisesti vaikuta eri menettelyjen toimintaan.

39. Näin ollen soveltamisasetuksen 859 artiklaa on tulkittava tullikoodeksin 204 artiklan valossa. On totta, että mainitun 859 artiklan ehdoton muotoilu – ”seuraavia on pidettävä sellaisina [– –] laiminlyönteinä, jotka eivät tosiasiallisesti vaikuta” – voi olla ensi arviolta harhaanjohtava. Mielestäni on kuitenkin selvää, että soveltamisasetuksen 859 artiklalla ei voida ottaa käyttöön sellaista normia, joka on tullikoodeksin 204 artiklan, jonka soveltamissäännös se on, vastainen, eikä muuttaa sitä.[23] Näin ollen, jos tullikoodeksin 204 artiklassa käsitellään sellaisia laiminlyöntejä, jotka eivät tosiasiallisesti vaikuta tullimenettelyn oikeaan toimintaan, soveltamisasetuksen 859 artiklaa ei voida tulkita siten, että sen soveltamisalaan kuuluvat laiminlyönnit, joilla on tällaisia vaikutuksia.

40. Kuten olen selittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 14–19 kohdassa, käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen laiminlyönti vaikuttaa kuitenkin kieltämättä passitusmenettelyn oikeaan toimintaan, sillä se estää menettelyn asianmukaisen päättymisen. Tämä laiminlyönti ei siis voi kuulua soveltamisasetuksen 859 artiklan 6 alakohdan soveltamisalaan tullikoodeksin 204 artiklaa rikkomatta.

41. Sen mahdollisuuden varalta, että unionin tuomioistuin ei noudattaisi ehdotustani ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen osalta, ehdotan siis, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että soveltamisasetuksen 859 artiklan 6 alakohtaa, luettuna yhdessä tullikoodeksin 204 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se ei kata tilannetta, jossa yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetetut tavarat ovat poistuneet unionin tullialueelta ilman, että kyseinen menettely on päättynyt.

23 — Ks. myös vastaavasti tuomio Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, 36 ja 38 kohta).

Kolmas kysymys

42. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko soveltamisasetuksen 859 artiklan kolmatta luetelmakohtaa tulkittava siten, että siinä säädetty edellytys täyttyy, jos yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetetut tavarat ovat poistuneet unionin tullialueelta ilman, että menettely on päättynyt.

43. Soveltamisasetuksen 859 artikla sisältää kyseisen säännöksen kattamien laiminlyöntien, joista jokaisella on omat edellytyksensä, luettelon lisäksi johdantolauseen kolmessa luetelmakohdassa sen sovellettavuuden yleiset edellytykset. Kaksi niistä koskee tavallaan laiminlyönnin syitä. Kyse on sen selvittämisestä, ettei laiminlyönnillä yritetty luvatta siirtää tavaroita pois tullivalvonnasta ja ettei se johtunut asianomaisen ilmeisestä huolimattomuudesta. Jos jokin näistä tilanteista todetaan, minkä tutkiminen kuuluu kansallisille tuomioistuimille, tullikoodeksin 204 artiklassa säädetty vapautus ei voi koskea laiminlyöntiä.

44. Soveltamisasetuksen 859 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa asetetun edellytyksen mukaan sitä sovelletaan ainoastaan, jos ”tavaran edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavat muodollisuudet suoritetaan jälkikäteen”. Koska tässä on kysymys siitä, onko katsottava, ettei laiminlyönti tosiasiallisesti vaikuta kyseisen menettelyn toimintaan, kyse voi olla ainoastaan kyseisen menettelyn kannalta edellytetyistä toimenpiteistä.

45. Tilanteessa, jossa laiminlyönti estää menettelyn päättymisen, tämä edellytys ei voi kuitenkaan täyttyä. Tämän tilanteen edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen kyllä tapahtuu mutta tullivelan syntymisen toteamisen ja sen kantamisen (tai mahdollisesti sen tullikoodeksin 239 artiklan nojalla tapahtuvan peruuttamisen tai palauttamisen) kautta, mikä ei muodosta edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamista soveltamisasetuksen 859 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaisessa merkityksessä.

46. Näin ollen, kun otetaan huomioon vastaus, jonka ehdotan annettavaksi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, vastaus kolmanteen kysymykseen voi olla ainoastaan kieltävä.

Ratkaisuehdotus

47. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Hoge Raad der Nederlandenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 203 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1791/2006, on tulkittava siten, että tullivelka syntyy sen johdosta, että tavara siirretään pois tullivalvonnasta, kun yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn asetettu tavara poistuu unionin tullialueelta ilman, että se esitetään kyseisen passituksen määrätoimipaikassa ja ilman, että kyseisen menettelyn haltija pystyy esittämään kolmannelta valtiolta peräisin olevia tulliasiakirjoja, jotka mainitaan tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2.7.1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93, sellaisena kuin se on muutettuna 28.2.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 214/2007, 365 artiklan 3 kohdassa.