JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

2 päivänä helmikuuta 2006 [1]

1. Gerechtshof te Amsterdam (Alankomaat) esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksiä tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan sellaisen menettelyn toiminnasta, josta on säädetty yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92, [2] sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa 16.11.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2700/2000 [3] (jäljempänä tullikoodeksi), 130–136 artiklassa. Friesland Coberco Dairy Foods BV -niminen yhtiö (jäljempänä Coberco Dairy Foods) riitauttaa inspecteur van de Belastingdienst / Douane Noord / Kantoor Groningenin (hallinto- ja verotarkastaja / pohjoinen tullipiiri / Groeningenin toimisto) hänelle osoittaman päätöksen, jolla on evätty tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskeva lupa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin esittää tuomioistuimelle kysymyksiä erityisesti tullikoodeksikomitean (jäljempänä komitea) päätelmien pätevyydestä, koska esillä olevassa asiassa tulliviranomaiset ovat perustelleet luvan epäämisen näillä päätelmillä.

I Tosiseikat, asiaa koskevat oikeussäännöt ja ennakkoratkaisukysymykset

2. Coberco Dairy Foods tuottaa hedelmämehuja. Coberco Dairy Foods käyttää näiden juomien raaka-aineena hedelmämehutiivisteitä, sokereita, hajusteita, mineraaleja ja vitamiineja, joita se ostaa yhtiöiltä, joista osa on sijoittautunut jäsenvaltioihin ja osa yhteisön ulkopuolisiin valtioihin. Valmistukseen sisältyy veden ja sokerin sekoittaminen hedelmämehuun, pastörointi ja sitten tuotteen pakkaaminen.

3. Coberco Dairy Foods haki 23.7.2002 tullikoodeksin 132 artiklan nojalla lupaa tullivalvonnassa tapahtuvaan valmistukseen [4] kolmea tuotetta varten: sokeroitua omenamehua (650 000 kg vuodessa 650 000 euron

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – EYVL L 302, s. 1.

3 – EYVL L 311, s. 17.

4 – Tässä artiklassa säädetään seuraavaa: "Lupa tullivalvonnassa tapahtuvaan valmistukseen voidaan myöntää valmistuksen suorittavan tai suorituttavan henkilön hakemuksesta".

arvosta vuodessa), sokeroitua appelsiinimehua (350 000 kg vuodessa 350 000 euron arvosta vuodessa) ja muuta valkoista sokeria kuin ruokosokeria (10 000 000 kg vuodessa 3 000 000 euron arvosta vuodessa). Hakemuksessa ilmoitettiin kaksi valmistettua tuotetta: sokeroitu omenamehu ja sokeroitu appelsiinimehu.

4. Tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan menettelyn tavoite, johon Coberco Dairy Foods vetoaa, on kuvattu tullikoodeksin 130 artiklassa seuraavasti:

"Tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen menettelyssä voidaan käyttää muita kuin yhteisötavaroita tuontitullitta tai ilman kauppapoliittisia toimenpiteitä yhteisön tullialueella niiden lajia tai tilaa muuttavien toimintojen suorittamiseksi sekä luovuttaa näissä toiminnoissa saatavat tuotteet vapaaseen liikkeeseen asianmukaiset tuontitullit maksaen. Näitä tuotteita kutsutaan valmistetuiksi tuotteiksi".

5. Saadakseen vapautuksen yhteisön ulkopuolisista maista ostetun sokerin tuontitullista, mikä tapahtuisi, jos haettu lupa myönnettäisiin, Coberco Dairy Foods esittää, että se pystyisi siten jatkamaan valmistustoimintaansa yhteisössä.

6. Tällaisen luvan saamisen kumulatiiviset ehdot ovat tullikoodeksin 133 artiklassa. Taloudellisista ehdoista säädetään 133 artiklan e alakohdassa, että lupa voidaan myöntää vain, "jos edellytykset, joilla menettely voi osaltaan vaikuttaa tavaroiden valmistustoiminnan luomiseen tai ylläpitämiseen yhteisössä haittaamatta yhteisössä samankaltaisia tavaroita tuottavien keskeisiä etuja, täyttyvät (taloudelliset edellytykset). Tapaukset, joissa taloudelliset edellytykset katsotaan täytetyiksi, voidaan määrittää komiteamenettelyä noudattaen".

7. Sokerin tuotannosta ja hinnasta säädetään yhteisössä sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 19 päivänä kesäkuuta 2001 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/2001.[5] Tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93,[6] sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa 11.3.2002 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 444/2002,[7] 552 artiklan 1 kohdan ja liitteen 76 mukaan kaikkien sellaisten tuotteiden osalta, joihin sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteitä "taloudelliset edellytykset on tutkittava". Saman artiklan 2 kohdan mukaan tavaroiden

5 – EYVL L 178, s. 1.

6 – EYVL L 253, p. 1; jäljempänä tullikoodeksin soveltamisasetus.

7 – EYVL L 68, s. 11.

osalta "komitea tutkii – – taloudellisten edellytysten täyttymisen". Viitataan erityisesti tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan "tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon". Taloudellisten edellytysten tutkimisella on selvitettävä saman asetuksen 502 artiklan 3 kohdan mukaisesti "mahdollistaako yhteisön ulkopuolisten hankintalähteiden käyttö yhteisön jalostus- tai valmistustoimintojen aloittamisen tai säilyttämisen yhteisössä".

8. Euroopan yhteisöjen komissio jätti tämän menettelyn mukaisesti 22.8.2003 komitealle valmisteluasiakirjan, josta ilmenee, että "kyseinen yritys pyysi tätä lupaa Keski- ja Itä-Euroopan tuottajien merkittävän kilpailun vuoksi". Tässä asiakirjassa, jota lainataan komission kirjallisissa huomautuksissa, todetaan myös, että "kun otetaan huomioon näiden tuottajien tuottamien samankaltaisten tavaroiden hintataso ja Puolasta peräisin olevan omenamehutiivisteen edullinen 0 prosentin tulli, yhteisön markkinoille saatetaan kyseisen yrityksen tuotteisiin nähden hyvin kilpailukykyisiä tuotteita". Saman asiakirjan mukaan "ellei tätä menettelyä voida soveltaa, tuotteita päätetään todennäköisesti valmistaa Keski- ja Itä-Euroopassa Alankomaiden sijasta". Coberco Dairy Foods suunnittelee 750 000 euron alkuinvestoinnin toteuttamista tehtaaseen, millä luodaan noin kaksi työpaikkaa.

9. Komitea kuuli kokouksessaan 18.9.2003 komission maatalouden pääosaston edustajaa, joka kokouksen pöytäkirjan mukaan korosti, että "yhteisön sokerintuottajat ovat – – paineen alaisina. 'Tullivapaa' tuonti tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistamista koskevassa menettelyssä lisää tätä painetta". Kokouksen päätteeksi komitea päätteli, etteivät tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdassa mainitut taloudelliset edellytykset täyty.

10. Alankomaiden verohallinto hylkäsi 27.10.2003 näiden komitean päätelmien perusteella Coberco Dairy Foodsin lupahakemuksen. Verohallinto hylkäsi kantajayrityksen tästä päätöksestä 27.10.2003 tekemän oikaisuvaatimuksen 2.4.2004, joten Coberco Dairy Foods valitti 10.5.2004 päätöksestä Gerechtshof te Amsterdamiin ja vaati sen kumoamista.

11. Tässä tuomioistuimessa esittämissään perusteluissa Coberco Dairy Foods väittää, että tarkastajan olisi pitänyt käyttää harkintavaltaansa ja sivuuttaa komitean päätelmät, joissa vedotaan yhteisön sokerintuottajien etuihin, vaikka tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdassa ja tullikoodeksin soveltamisasetuksen 502 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut taloudelliset edellytykset täyttyivät. Yhteisön sokeriraaka-aineen tuottajien etujen sijasta tarkastajan olisi näet pitänyt nojautua siihen, että yhteisössä on valmistusteollisuus.

12. Tullitarkastaja ottaa vastakkaisen kannan ja väittää, että komitea on perustellusti päätellyt, että valmistukseen liittyvien työpaikkojen syntyminen ei riitä yhteisön sokeriteollisuudelle aiheutuvan haitan vastapainoksi. Tarkastaja tulkitsi tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohtaa siten, että kansalliset tulliviranomaiset eivät voineet poiketa komitean lähes yksimielisistä päätelmistä.

13. Tässä yhteydessä Gerechtshof te Amsterdam, jonka ratkaistavaksi oikeudenkäyntiasia tuotiin, esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Kuinka [tullikoodeksin] 133 artiklan e alakohdassa olevaa ilmaisua 'haittaamatta yhteisössä samankaltaisia tavaroita tuottavien keskeisiä etuja' on tulkittava? Onko tässä huomioitava pelkästään lopputuotteen markkinat vai onko siinä myös tutkittava taloudellinen tilanne tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen raaka-aineiden osalta?

2) Päteekö [tullikoodeksin soveltamisasetuksen] 502 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun ilmaisun 'valmistustoimintojen aloittaminen tai säilyttäminen' osalta tehtävän arvioinnin osalta, että asianomaisilla toiminnoilla on voitava luoda vähintään tietty määrä työpaikkoja? Mitä muita kriteereitä on käytettävä edellä olevan asetustekstin tulkinnassa?

3) Voiko yhteisöjen tuomioistuin tutkia ennakkoratkaisumenettelyssä komitean päätelmän pätevyyden ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annettavien vastausten valossa?

4) Jos voi, onko nyt kysymyksessä oleva päätelmä pätevä sen perusteluiden ja käsiteltyjen taloudellisten argumenttien osalta?

5) Jos yhteisöjen tuomioistuin ei voi tutkia päätelmän pätevyyttä, miten on tulkittava tullikoodeksin täytäntöönpanoasetuksen 504 artiklan 4 kohdassa olevaa ilmaisua 'tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon', jos – ensimmäisessä asteessa – tulliviran-

omaiset ja/tai – muutoksenhakuasteessa – kansalliset tuomioistuimet katsovat, että komitean päätelmä ei ole sellainen, että tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskeva hakemus voitaisiin hylätä sen perusteella?"

14. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin esitti 19.1.2005 päivätyllä kirjeellä yhteisöjen tuomioistuimelle hakemuksen, että ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti nopeutetussa menettelyssä. Hakemus hylättiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä 18.3.2005.

15. Asiassa pidettiin 8.12.2005 istunto, jossa Coberco Dairy Foods, Kreikan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio esittivät kantansa. Myös Italian hallitus osallistui kirjallisesti oikeudenkäyntiin.

II Tapauksen tarkastelu

16. Tutkittuani Gerechtshofin komitean rooliin ja sen päätelmiin sekä näiden päätelmien merkitykseen kansallisten viranomaisten kannalta liittyvät kysymykset (kolmas ja viides kysymys) jatkan tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan ja tullikoodeksin soveltamisasetuksen 502 artiklan 3 kohdan tulkinnalla, josta kansallinen tuomioistuin on esittänyt epäilyksiä (ensimmäinen ja toinen kysymys).

A *Sen merkitys, että kansalliset viranomaiset ottavat tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdassa säädetyllä tavalla huomioon komitean päätelmät (viides kysymys)*

17. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen viides kysymys koskee tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdan, jossa säädetään, että "asianomaisten tulliviranomaisten ja kaikkien muiden samanlaisia lupia tai hakemuksia käsittelevien tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon", tulkintaa. Kreikan ja Alankomaiden hallitusten mukaan komitean päätelmät sitovat kansallisia viranomaisia.

18. Kyseisen artiklan sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että nämä päätelmät olisivat sitovia. Päinvastoin, jos asia olisi näin, asetuksessa olisi säädetty, että komitean päätelmät sitovat kansallisia tulliviranomaisia. Tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohta ei siis ole esteenä sille, että kansallinen tulliviranomainen ratkaisee

asian eri tavalla kuin komitea suosittelee päätelmissään.

19. Komitean päätelmien merkitystä ei ole määritelty tarkemmin. Komitean perustamisella tavoiteltu päämäärä, sellaisena kuin se on ilmaistuna tullikoodeksin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, on "varmistaa tiivis ja tehokas jäsenvaltioiden ja yhteisön välinen yhteistyö". Tällaisella yhteistyöllä ei ole samaa merkitystä kuin yhteisön päätöksellä, jonka mukaan komitean päätelmät sitoisivat jäsenvaltioita. [8]

20. Jotta huomioon ottamista koskeva vaatimus täyttyisi, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on kuitenkin perusteltava päätöksensä, jos se haluaa poiketa komitean tekemistä päätelmistä. Vaikka kansallisen viranomaisen on otettava huomioon komitean päätelmät, se ei voi jättää arvioimatta tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdassa tarkoitettuja taloudellisia edellytyksiä. Tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdalla ei siis mitenkään velvoiteta kansallisia viranomaisia noudattamaan automaattisesti komitean päätelmiä. Päinvastoin niillä on käyttäessään harkintavaltaansa lopullinen päätösvalta tullivalvonnassa tapahtuvan valmistamista koskevan luvan myöntämistä tai epäämistä koskevassa asiassa. Alankomaiden viranomaisten käytäntöä, jonka mukaan komitean päätelmiä noudatetaan automaattisesti niiden ollessa kielteisiä, ei siis voida yhdistää tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdan tulkintaan.

21. Edellä esitetyn perusteella siis esitetään yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämään viidenteen kysymykseen, että tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdassa oleva lause "tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon" ei merkitse sitä, että mainitut päätelmät sitoisivat kansallista viranomaista sen tehdessä päätöstä tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevassa menettelyssä tehdystä lupahakemuksesta.

B *Komitean päätelmien mahdollinen arviointi ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä (kolmas ja neljäs kysymys)*

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii myös komitean päätelmien oikeudellista luonnetta. Jos ne ovat sitovia, yhteisöjen tuomioistuimella voisi olla toimivalta antaa ratkaisu niiden pätevyydestä EY 234 artiklan nojalla. Päinvastaisessa tapauk-

8 – Ks. analogisesti asia C-120/97, Upjohn, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-223, 47 kohta) ja julkisasiamies Léger'n tässä asiassa antama ratkaisuehdotus (64 kohta). Ks. myös asia C-198/03 P, komissio v. CEVA ja Pfizer, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6357, 89 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin tässä asiassa antama ratkaisuehdotus (75 ja 76 kohta).

sessa yhteisöjen tuomioistuimen rooli rajoittuisi niiden tulkintaan.

23. EY 234 artiklan b alakohdassa säädetään, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa ratkaisu "yhteisön toimielimen tai EKP:n säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta". Asiassa C-322/88, Grimaldi, 13.12.1989 annetussa tuomiossa, [9] yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että "[EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla)] annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle toimivalta antaa ennakkoratkaisu yhteisön toimielinten kaikkien toimien pätevyydestä ja tulkinnasta ilman poikkeuksia". Ottamatta kantaa kysymykseen siitä, voidaanko komitean päätökset katsoa yhteisön toimielimen tekemiksi, voidaan todeta, että ne eivät ole sitovia, joten niiden pätevyyttä ei voida tulkita EY 234 artiklan nojalla.

24. Vain säännökseen, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, voidaan soveltaa laillisuusvalvontaa. [10] Jotta kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen voidaan vastata, on siis selvitettävä komitean päätelmien oikeudellinen luonne. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on tältä osin esitetty toisistaan eroavia kannanottoja. Komissio ja Italian hallitus päättelevät, että komitean kuuleminen on vapaaehtoista, koska sen päätelmät eivät ole sitovia, kun Alankomaiden hallitus taas on ottanut vastakkaisen kannan.

25. Komissio katsoo, että se, että komitean päätelmät eivät ole sitovia, johtuu siitä, että komitean kuuleminen on tullikoodeksin soveltamisasetuksen 503 artiklan nojalla vapaaehtoista. Tässä artiklassa näet säädetään seuraavaa:

"Komissio voi osallistua taloudellisten edellytysten tutkimiseen

a) jos asianomaiset tulliviranomaiset haluavat neuvotella asiasta ennen luvan myöntämistä tai sen jälkeen;

b) jos toinen tullihallinto vastustaa myönnettyä lupaa;

c) omasta aloitteestaan."

9 – Asia C-322/88, Grimaldi, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4407, Kok. Ep. X, s. 303, 8 kohta).

10 – EY 230 artiklan osalta tämä on vahvistettu asiassa 22/70, komissio v. neuvosto, ns. asia AETR, 31.3.1971 annetulla tuomiolla (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 42 kohta).

26. Tullikoodeksin soveltamisasetuksen 552 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen liitteen 76 kanssa, [11] jota sovelletaan tässä asiassa, todetaan kuitenkin, että komitean kuuleminen on pakollista sellaisten tuotteiden osalta, joihin sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteitä. Tämä säännös muodostaa erityissäännöksen, joka poikkeaa mainitun asetuksen 503 artiklassa olevasta yleissäännöksestä, johon komissio vetoaa. Siten, päinvastoin kuin komissio ja Italian hallitus esittävät kirjallisissa huomautuksissaan, pelkästään 503 artiklasta ei voida päätellä, että komitean kuuleminen olisi aina vapaaehtoista. Päinvastoin 552 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä liitteen 76 kanssa, määritetään poikkeus tästä yleissäännöstä. Sitä, että komitean päätelmät eivät ole sitovia, ei voida päätellä siitä, että komitean kuuleminen on vapaaehtoista. Näin ollen pelkästään tämän väitteen perusteella ei voida todeta, puuttuuko yhteisöjen tuomioistuimelta toimivalta arvioida komitean väitteiden pätevyyttä.

27. Yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus ottaa kantaa eri komiteoiden lausuntojen oikeudelliseen luonteeseen. Asiassa Dittmeyer [12] 15.2.1977 antamassaan tuomiossa se on katsonut, että vaikka nimikkeistökomitean lausunnot "ovat tärkeitä apuvälineitä, joilla varmistetaan se, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset soveltavat yhdenmukaisesti yhteistä tullitariffia ja joita voidaan sellaisenaan pitää pätevinä keinoina tariffin tulkinnassa", "ne eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, joten tarvittaessa on varmistettava, että niiden sisältö on yhteensopiva yhteisen tullitariffin määräysten kanssa ja että niillä ei muuteta sen sisältöä". Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu tulliyhteistyöneuvoston selitysten osalta asiassa Chem-Tec [13] 11.7.1980 annetussa tuomiossa ja asiassa Develop Dr. Eisbein [14] 16.6.1994 annetussa tuomiossa ja yhdistetyn nimikkeistön lisähuomautusten osalta muun muassa asiassa Algemene Sheeps Agentur Dordrecht [15] 12.1.2006 annetussa tuomiossa.

28. Asiassa Wagner [16] 8.4.1992 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut samankaltaista päättelyä, kun tribunal administratif de Paris esitti sille kysymyksen komission 11.3.1981 antaman maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistuksia koskevan ilmoituksen (EYVL C 52, s. 2) pätevyydestä. Yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi ratkaisemasta ilmoituksen, joka ei ollut oikeudellisesti sitova, pätevyyttä, koska ilmoitus oli luonteeltaan selittävä, ja tarkasti, esitettiinkö ilmoituksessa oikea tulkinta voimassa olevasta yhteisön oikeudesta. [17]

29. Se, että komitean päätökset eivät ole sitovia, liittyy sen harjoittamaan tehtävään. Jotta voidaan selvittää, voidaanko edellä lainattua oikeuskäytäntöä soveltaa analogi-

11 – Lainattu ratkaisuehdotuksen 7 kohdassa.

12 – Yhdistetyt asiat 69/76 ja 70/76, Dittmeyer, tuomio 15.2.1977 (Kok. 1977, s. 231, 4 kohta).

13 – Asia 798/79, Chem-Tec, tuomio 11.7.1980 (Kok. 1980, s. 2639, 11 kohta).

14 – Asia C-35/93, Eisbein, tuomio 16.6.1994 (Kok. 1994, s. 2655, 21 kohta).

15 – Asia C-311/04, Algemene Sheeps Agentur Dordrecht, tuomio 12.1.2006 (Kok. 2006, s. I-609, 27 ja 28 kohta).

16 – Asia C-94/91, Wagner, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. 2765).

17 – Ks. em. asia Wagner, tuomion 17 kohta.

sesti komitean päätelmiin, kuten komissio väittää huomautuksissaan, on esiteltävä rooli, joka komitealle annetaan tullikoodeksissa. Tämän koodeksin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että "on syytä perustaa komitea varmistamaan tiivis ja tehokas jäsenvaltioiden ja yhteisön välinen yhteistyö". Tullikoodeksin 4 artiklan 24 kohdassa määritetään, että komitean menettelynä on koodeksin 247 ja 247 a sekä 248 ja 248 a artiklassa tarkoitettu menettely. Komitean toimivaltaan sellaisena kuin se on määriteltynä 249 artiklassa kuuluvat kaikki tullilainsäädäntöä koskevat asiat. Yleisemmin silmäilemällä nopeasti tullikoodeksia voidaan todeta, että komitean toimintaan kuuluu tiettyjen tullimenettelyjen toiminnan täsmentäminen, [18] säädösten antaminen erityistilanteista ja tiettyjen säännösten soveltamisen erityisistä edellytyksistä [19] sekä tiettyjen poikkeuksien ja erivapauksien alan määrittäminen. [20] Komitean menettelyllä voidaan myös antaa säädöksiä tilanteista, joista ei ole säädetty koodeksissa, [21] määräajoista, [22] määristä tai raja-arvoista. [23] Lopuksi komitea voi arvioida tiettyjen tullimenettelyjen soveltamisen taloudelliset edellytykset, kuten 117 artiklan c alakohdassa on säädetty sisäisen jalostuksen ja 133 artiklan e alakohdassa tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen osalta. Komitea voi puuttua erilaisiin tilanteisiin hallinto- tai sääntelymenettelyssä tai kuulemismenettelyssä. [24] Tässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymys koskee komitean toimintaa, joka liittyy tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan erityisen tullimenettelyn mukaisen yksittäisen myöntämistä tai epäämistä koskevan päätöksen tekemiseen.

30. Komiteoiden päätelmien oikeudelliseen arvoon liittyvän edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön osalta keskeinen kysymys on se, voiko komitean ehdottama yhteisön oikeuden tulkinta sitoa toimivaltaista tulliviranomaista. Tältä osin riittää, että todetaan, että tullikoodeksin soveltamisasetuksen 504 artiklan 4 kohdassa mainitaan, että tulliviranomaisten on pelkästään "otettava huomioon" komitean päätelmät, ja siinä ei siis todeta, että nämä päätelmät sitoisivat kansallisia viranomaisia.

31. Tältä osin ei ole mahdollista noudattaa Alankomaiden hallituksen istunnossa esittämää päättelyä, jonka mukaan tullikoodeksin soveltamisasetuksen 552 artiklassa säädetystä velvollisuudesta seuraisi, että komitean tässä yhteydessä tekemät päätelmät olisivat sitovia. Velvollisuutta kuulla komiteaa ei näet voida rinnastaa velvollisuuteen noudattaa sen tekemiä päätelmiä.

32. Koska tulliviranomaisilla ei ole velvollisuutta noudattaa komitean päätelmiä, ei ole

18 – Sisäinen jalostuksen osalta 147 artiklan 2 kohta.

19 – Tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen osalta 131 artikla, tullialueelle tapahtuvan väliaikaisen maahantuonnin osalta 141 artikla ja sisäisen passituksen osalta 164 artikla.

20 – 124 artiklan 3 kohta, 142 artiklan 2 kohta, 148 artiklan b alakohta, 182 artiklan 2 kohta, 178 artiklan 2 kohta ja 200 artikla.

21 – Tullin palauttamisen osalta 239 artiklan 1 kohta ja vakuusmuotojen osalta 197 artikla.

22 – 118 artiklan 4 kohta, 128 artiklan 3 kohta ja 172 artiklan 2 kohta.

23 – 214 artiklan 3 kohta, 217 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 240 artikla.

24 – Ks. komitean työjärjestyksestä 5.12.2001 vahvistettu asiakirja TAXUD/741/2001.

tarvetta kyseenalaistaa niiden pätevyyttä erillään tulliviranomaisten tekemästä lopullisesta päätöksestä, joka on ainoa lopullinen päätös, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia. Kuten komissio on istunnossa perustellusti esittänyt, komitean päätelmät eivät ole lopullisia päätöksiä. Siten komitean päätelmien, jotka tehdään ennen sitä, kun toimivaltainen viranomainen tekee lopullisen päätöksen, pätevyys voidaan tutkia ainoastaan epäsuorasti kansallisen tuomioistuimen tutkiessa lopullisen päätöksen.[25]

33. Se, että komitean päätelmät eivät ole sitovia, ei estä vetoamasta, kuten Alankomaiden hallitus teki kirjallisissa huomautuksissaan, siihen, että näiden päätelmien laillisuutta ei ole tutkittu. Tästä seuraa, että komitean päätelmät eivät voi olla pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen kohteena. Toimivaltaisen viranomaisen, joka päättää tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevasta luvasta, on kuitenkin voitava poiketa komitean päätelmistä ja tarvittaessa antaa komitean suosittelemasta eroava ratkaisu, jos se oman asian olosuhteita koskevan arviointinsa jälkeen tekee erilaisen päätelmän.

34. Yhteisöjen oikeudessa ei näet edellytetä Alankomaiden viranomaisten noudattamaa käytäntöä, jonka mukaan komitean päätelmiä noudatetaan automaattisesti, jos ne ovat kielteisiä. Päinvastoin tullikoodeksin 133 artiklan e alakohtaa on tulkittava siten, että sillä annetaan kansallisille tulliviranomaisille harkintavalta antaa ratkaisuja tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevista hakemuksista. Niiden harkintavaltaa rajoitetaan ainoastaan sikäli kuin tullikoodeksin 504 artiklan 4 kohdan mukaisesti niiden on otettava huomioon nämä päätelmät. Jos yhteisön oikeudessa olisi perustettu järjestelmä, jossa komitean päätelmät, joissa suositellaan tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan lupahakemuksen epäämistä, sitoisivat kansallisia tulliviranomaisia, olisi välttämätöntä säätää, että sillä, jolle päätelmä on osoitettu, olisi mahdollisuus riitauttaa komitean päätelmät, jotka muodostaisivat tällöin lopullisen päätöksen hänen osaltaan. Jos riittäisi, että kansalliset viranomaiset noudattaisivat komitean päätelmiä päätöstensä perustana ja jos näihin päätöksiin ei sovellettaisi tuomioistuinvalvontaa, niillä, joille päätökset on osoitettu, ei olisi oikeusturvaa, mitä ei voitaisi hyväksyä. Tullikoodeksilla säädetyssä järjestelmässä asia ei kuitenkaan voi olla näin.

35. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen, että tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan nojalla tehtyjen komitean päätelmien pätevyys ei voi olla ennakkoratkaisupyynnön kohteena. Neljänteen kysymykseen ei näin ollen ole tarpeen vastata.

25 – Asia C-263/95, Saksa v. komissio, tuomio 10.2.1998 (Kok. 1998, s. I-441).

C *Tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan ilmaisun "haittaamatta yhteisössä samankaltaisia tavaroita tuottavien keskeisiä etuja" tulkinta (ensimmäinen kysymys)*

36. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan mukaista tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan luvan mahdollista myöntämistä koskevassa arvioinnissa huomioitava pelkästään lopputuotteen markkinat vai onko siinä myös tutkittava taloudellinen tilanne lopputuotteen valmistuksessa käytettyjen raaka-aineiden markkinoiden osalta.

37. Komissio sekä Kreikan ja Alankomaiden hallitukset ehdottavat, että on katsottava, että tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdalla tarkoitetaan sekä valmistettujen tuotteiden että valmistusprosessissa käytettävien kaltaisten tavaroiden tuottajien etujen tutkimista. Coberco Dairy Foods katsoo päinvastoin, että ainoastaan yhteisön lopputuotteiden valmistajien eduilla on merkitystä.

38. Jotta voidaan tehdä valinta näiden kahden tulkinnan välillä, huomattakoon aluksi, että tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskeva menettely on yleisistä oikeussäännöistä poikkeava menettely. Sen myöntämiselle asetettuja edellytyksiä on siis tulkittava suppeasti.

39. Tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan sanamuodolla, jolla viitataan "yhteisössä samankaltaisia tavaroita tuottavien keskeisiin etuihin", ei täsmennetä sitä, tarkoitetaanko sillä ainoastaan lopputuotteiden tuottajia vai kuuluvatko lopputuotteiden valmistuksessa käytettyjen raaka-aineiden valmistajat sen alaan. Komissio, joka tukeutuu ranskan-, italian-, espanjan- ja kreikankielisiin kieliversioihin, esittää, että ilmaisulla "tavara" viitattaisiin valmistuksen kohteena olevien kaltaisiin tavaroihin. Tämä perustelu ei kuitenkaan ole vakuuttava, sillä mikään artiklan sanamuodossa ei ole esteenä sille, että ilmaisulla "samankaltaisia tavaroita" viitattaisiin päinvastoin valmistettuihin tuotteisiin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaa juuri tämän kaksiselitteisyyden vuoksi.

40. Tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan tulkinnassa ei siis voida tukeutua yksinomaan sen sanamuotoon, vaan myös sen asiayhteyteen ja sen päämääriin. [26]

41. Coberco Dairy Foods vetoaa tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan asiayhteyteen ehdottamansa tulkinnan tueksi. Tältä osin se vertaa saman koodeksin 117 artiklan c alakohdassa mainittuja sisäisen jalostuksen menettelyn myöntämisedellytyksiä, joilla vii-

26 – Ks. esim. asia 283/81, CILFIT, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415, 20 kohta) ja asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983 (Kok. 1983, s. 3781, 12 kohta).

tataan "yhteisön tuottajien keskeisiin etuihin", mainitun koodeksin 148 artiklan ulkoiseen jalostukseen liittyviin edellytyksiin, joissa säädetään "yhteisössä toimivien tuottajien keskeisten etujen" huomioon ottamisesta. Coberco Dairy Foodsin mukaan sillä, että 133 artiklan e alakohdassa käytetään eri ilmaisua, tarkoitetaan, että artikla koskee ainoastaan lopputuotteiden tuottajia. Minusta ei kuitenkaan vaikuta siltä, että sillä, että tullikoodeksin artikloissa käytetään eri ilmaisuja, olisi tällaisia seurauksia. Päinvastoin tästä vertailusta ilmenee, että jokaista artiklaa on tulkittava ottaen huomioon se erityinen tullimenettely, johon sitä sovelletaan, koska 133 artiklan e alakohdassa tai 177 artiklassa ei täsmennetä, mitä yhteisön tuottajia niillä tarkoitetaan.

42. Tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan menettelyn tavoite ilmoitetaan menettelystä, joka mahdollistaa tavaroiden valmistuksen tullivalvonnassa ennen vapaaseen liikkeeseen luovutusta 26 päivänä syyskuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2763/83,[27] jolla mainittu menettely on perustettu, johdanto-osan perustelukappaleissa. Tämä menettely on otettu käyttöön tiettyjen tariffeihin liittyvien poikkeavuuksien korjaamiseksi: "tietyissä erityistapauksissa tavaroiden tullin määräytyminen niiden tariffinimikkeen tai sen tilan mukaan, jossa ne on maahantuotu, johtaa korkeampiin maksuihin kuin olisi taloudellisesti perusteltua, mikä voi kannustaa siirtämään tiettyjä taloudellisia toimintoja yhteisön ulkopuolelle".[28] Tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskeva menettely on siis perustettu torjumaan valmistustoiminnan siirtämistä yhteisön ulkopuolelle, joka aiheutuu siitä, että raaka-aineiden tuontikustannukset ylittävät niiden lopputuotteiden vientikustannukset, joihin nämä raaka-aineet on käytetty.

43. Tämän menettelyn päätavoitteena on siis yhteisön lopputuottajien suojaaminen. Kuten komissio toteaa huomautuksissaan, tätä poikkeusmenettelyä koskevan luvan myöntämisellä, jos sitä harjoitetaan liian vapaasti, voidaan kuitenkin synnyttää vaara yhteisön lopputuotteiden tuottajien ja yhteisön perustuotteiden tuottajien välisistä eturistiriidoista, koska lopputuotteiden tuottajia suosittaisiin perustuotteiden tuottajien kustannuksella. Tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevalla menettelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus luoda tällaista tuottajien välistä arvojärjestystä. Päinvastoin tullikoodeksissa otetaan huomioon se, että tullioikeus on välttämättä sovitettava yhteen yhteisön maatalouspolitiikan kanssa[29] ja siinä säädetään rajoittavimmista edellytyksistä, joita sovelletaan myönnettäessä tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevaa lupaa sellaisia tuotteita varten, jotka ovat yhteisen markkinajärjestelyn kohteena. Tämän tuotetyypin osalta komitean kuuleminen on näet tullikoodeksin soveltamisasetuksen 552 artiklan nojalla pakollista. Kuten

27 – EYVL L 272, p. 1.

28 – Asetuksen N:o 2763/83 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

29 – Tullikoodeksin johdanto-osan neljäs perustelukappale.

Kreikan hallitus on perustellusti korostanut, ainoastaan yksi tullikoodeksin 133 artiklan e alakohdan tulkinta, jossa edellytetään raaka-aineiden tuottajien etujen huomioon ottamista, mahdollistaa tämän yhteensovittamisen.

44. Lisäksi, kuten Italian hallitus toteaa huomautuksissaan, tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevalla menettelyllä suositaan yhteisön ulkopuolisia raaka-aineiden tuottajia, koska sillä vapautetaan niiden tuotteet tuontitulleista. Näin ollen vaikuttaa johdonmukaiselta, että menettelyn myöntämistä varten tutkitaan näiden tuottajien tilanne. Päinvastoin kuin Coberco Dairy Foods esitti istunnossa, yhteisön sokerintuottajien tilanteen huomioon ottamisella on siis merkitystä, vaikka Coberco Dairy Foods ei aikoisi käyttää yhteisössä tuotettua sokeria juomatuotannossaan.

45. Lisättäköön, että jos pelkästään yhteisön lopputuotteiden tuottajien edut otettaisiin huomioon, oltaisiin vaarassa harhautua tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen menettelyn tavoitteesta. Siksi, kuten sisäisen jalostuksen menettelyn, jota tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen menettelyllä täydennetään, soveltamiseen voidaan myöntää lupa ainoastaan, jos on selvitetty, että tämä ei vaikuta yhteisön tuottajien eli lopputuotteiden tuottajien tai perustuotteiden tuottajien keskeisiin etuihin.

46. Näin ollen ehdotan, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle vastataan, että tullikoodeksin 133 artiklan e alakohtaa on tulkittava siten, että tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevan luvan myöntämisen osalta siinä edellytetään raaka-aineiden tuottajien ja lopputuotteiden tuottajien etujen kokonaisarviointia.

D *Tullikoodeksin soveltamisasetuksen 502 artiklan 3 kohdassa mainitun ilmaisun "jalostus- tai valmistustoimintojen aloittamisen tai säilyttämisen" tulkinta (toinen kysymys)*

47. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta myös sitä, miten on tulkittava tullikoodeksin soveltamisasetuksen 502 artiklan 3 kohtaa, jossa viitataan "jalostus- tai valmistustoimintojen aloittamiseen tai säilyttämiseen". Kysymys koskee erityisesti sitä, onko luotujen työpaikkojen määrä tältä osin merkityksellinen arviointiperuste.

48. Coberco Dairy Foods väittää, että luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen määrä ei ole merkityksellinen arviointiperuste tullikoodeksin 502 artiklan 3 kohdan osalta. Alankomaiden ja Kreikan hallitusten mukaan on tehtävä kokonaisarviointi kyseessä olevalle alalle kohdistuvasta vaarasta, sen sääntelyasteesta sekä investointien runsaudesta ja

valmistustoiminnalla luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen määrästä.

49. Valmistustoiminnan aloittamisen ja säilyttämisen arvioinnin on oltava konkreettista ja siinä on otettava huomioon kaikki esillä olevat seikat. Koska tähän asetukseen ei ole kirjattu syntyvien työpaikkojen määrää koskevaa erityistä arviointiperustetta, ei voida päätellä, että tällainen arviointiperuste olisi olemassa. Päinvastoin kuin Coberco Dairy Foods väittää, työpaikkojen syntyminen ja säilyttäminen on kuitenkin tärkeä kansallisten tuomioistuinten huomioon otettava seikka. Se, että näiden tuomioistuinten on suoritettava kaikkia hakemukseen liittyviä seikkoja koskeva kokonaisarviointi, merkitsee sitä, että myös toteutettavan investoinnin arvo, toiminnan pysyvyys sekä kaikki valmistustoiminnan aloittamiseen tai säilyttämiseen liittyvät merkitykselliset seikat on arvioitava.

III Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93, sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa 11.3.2002 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 444/2002, 504 artiklan 4 kohdassa oleva ilmaisu "tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon" ei merkitse sitä, että mainitut päätelmät sitoisivat kansallista viranomaista sen tehdessä päätöstä tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta koskevassa menettelyssä tehdystä lupahakemuksesta.

2) Komitean päätelmät eivät voi olla EY 234 artiklan mukaisen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön kohteena. Niiden ohjeellisuudesta seuraa, että kansallisten viranomaisten on voitava poiketa niistä.

3) Yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92, sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa 16.11.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2700/2000, 133 artiklan e alakohdalla tarkoitetaan, että sekä raaka-aineiden että lopputuotteiden tuottajien taloudellinen tilanne otetaan huomioon.

4) Asetuksen N:o 2454/93 502 artiklan 3 kohdan mukaisen valmistustoiminnan aloittamisen tai säilyttämisen arviointiin sisältyy luotujen työpaikkojen arvioinnin lisäksi kaikki muut merkitykselliset seikat, kuten muun muassa investoinnin arvo ja sen pysyvyys.