JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
28 päivänä toukokuuta 1998 *

I Johdanto ..... I - 1044

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet ..... I - 1044

III Ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 1045

IV Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö ..... I - 1045

V Ennakkoratkaisumenettelyssä esitetyt huomautukset ..... I - 1049

VI Kannanotto ennakkoratkaisukysymyksiin ..... I - 1050

A) Komission asetuksen N:o 2454/93 900 ja 905 artiklan soveltamisalojen määrittäminen ..... I - 1050

B) Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukainen kansallisten tulliviranomaisten ja komission välisen toimivallan jakautuminen . I - 1053

a) Kansallisten tulliviranomaisten asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukainen harkintavalta ..... I- 1053

b) Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden historiallinen ja systemaattinen tulkinta ..... I - 1055

i) Historiallinen lähtökohta ..... I - 1055

ii) Systemaattinen lähtökohta ..... I - 1057

C) Kysymys siitä, milloin on kysymys asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta "erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista" ..... I - 1058

a) Yleistä ..... I - 1058

b) Esillä oleva asia ..... I - 1060

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 1064

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

I Johdanto

Esillä olevassa asiassa Bundesfinanzhof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 [1] (jäljempänä asetus N:o 2454/93) 905 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

1. Vuoden 1994 tammikuussa varastosta, jota pääasian hakijalla (jäljempänä hakija) on lupa hallinnoida entisen DDR:n alueella, varastettiin noin 3,2 miljoonaa savuketta. Savukkeet olivat pääosin ulkopuolisten omaisuutta. Tämän jälkeen vastaajana oleva Hauptzollamt (jäljempänä HZA) piti hakijaa vastuullisena niistä tuontitulli- ja muista maksuista, [2] jotka oli suoritettava tuotaessa savukkeita Saksaan. Perintää koskevasta ilmoituksesta tehty valitus hylättiin, joten siitä tuli täytäntöönpanokelpoinen. HZA hylkäsi myös hakijan hakemuksen, jolla tämä kohtuussyihin vedoten pyrki saamaan hyväkseen tuontitullien ja -maksujen peruuttamisen. Hakijan kumoamiskannetta, jonka se nosti Finanzgerichtissä sitä päätöstä vastaan, jolla peruutushakemus kieltäydyttiin toimittamasta yhteisön tullioikeuden mukaisesti komissiolle, ei myöskään hyväksytty. Kyseinen ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeus on ensisijainen kansallisen oikeuden kohtuussyiden olemassaoloa verolainsäädännön osalta koskeviin periaatteisiin nähden. Se katsoi myös, että asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa täsmennetyt edellytykset, [3] jotka koskevat asian saattamista komission käsiteltäväksi, eivät täyttyneet, koska ei ollut olemassa "erityistilannetta".

2. Hakija vetosi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa siihen, että Finanzgericht oli soveltanut edellä mainittua säännöstä sikäli virheellisesti, että ratkaistaessa peruuttamishakemusta asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan nojalla on suoritettava arviointi ja täydennettävä yhteisön lainsäätäjän käyttämää epämääräistä "erityistilanteen" käsitettä soveltamalla kansallisen oikeuden mukaista kohtuullisuusperiaatetta. Asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohta sisältää vain sellaisten yksittäistapausten esimerkinomaisen luettelon, joissa tuontimaksut voidaan peruuttaa. Hakijan tapaus on sen erikoislaatuisuuden vuoksi rinnastettavissa näihin poikkeustapauksiin. Hakija vetoaa tässä tarkoituk-

1 — EYVL L 253, s. 1.

2 — Tullin määrä oli 58 206,87 Saksan markkaa ja muut maksut yhteensä 485 703,99 Saksan markkaa.

3 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asetus.

sessa erityisiin olosuhteisiin, jotka sen mielestä oikeuttavat tuontimaksujen peruuttamiseen.

3. Kansallinen tuomioistuin ei pidä esillä olevan asian ratkaisemiseen sovellettavia yhteisön oikeuden säännöksiä yksiselitteisinä ja esittää tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä. Ensimmäinen näistä koskee asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 905 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa hakija vetoaa maahantuotujen, muiden kuin yhteisötavaroiden varkauteen. Toinen kysymys koskee yhteisön lainsäätäjän edellä mainitun asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa käyttämän käsitteen "erityistilanne" tulkintaa.

III Ennakkoratkaisukysymykset

"1) Onko tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen — — soveltamista koskevista säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 (EYVL L 253, s. 1; jäljempänä tullikoodeksin soveltamisasetus) 905 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että päätöksen tekevä tulliviranomainen ei voi katsoa, että kysymys on 'erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista', jos silloin kun tavarat (muut kuin yhteisötavarat) varastetaan tullivarastosta, tullikoodeksin soveltamisasetuksen 900 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset tuontitullien peruuttamiselle varaston omistajan osalta eivät täyty?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

Päteekö tämä myös sellaisessa vaikeassa tilanteessa, jossa ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun varkauden varalta ei ole voitu ottaa vakuutusta ja jossa tullien kantaminen merkitsisi varaston omistajan vararikkoa, vai onko sellaisessa tilanteessa kysymys tullikoodeksin soveltamisasetuksen 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta 'erityistilanteesta', jossa asia on lähetettävä komissiolle ratkaistavaksi?"

IV Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

4. Tuontimaksujen peruuttamista ja palauttamista säännellään ensinnäkin yhteisön tullikoodeksin 239 artiklassa. [4]

4 — Yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1).

"239 artikla

1. Tuonti- tai vientitullit voidaan palauttaa taikka peruuttaa muissa kuin 236, 237 ja 238 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka:

— määritetään komiteamenettelyä noudattaen,

— johtuvat olosuhteista, joissa ei voida osoittaa asianomaisen syyllistyneen vilpilliseen menettelyyn tai ilmeiseen laiminlyöntiin. Tilanteet, joissa tätä säännöstä voidaan soveltaa, sekä tällöin noudatettavaa menettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt määritellään komiteamenettelyä noudattaen. Palauttamiselle tai peruuttamiselle voidaan asettaa erityisehtoja.

2. Tullit on palautettava tai peruutettava 1 kohdassa tarkoitetuista syistä hakemuksesta, joka on esitettävä kyseiselle tullitoimipaikalle 12 kuukauden määräajassa siitä päivästä, jona tullit on annettu tiedoksi velalliselle.

Tätä määräaikaa voidaan kuitenkin pidentää tulliviranomaisten luvalla asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa."

5. Kyseisen säännöksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat säännökset annettiin yhteisön tullikoodeksin 249 artiklan valtuutussäännöksen nojalla edellä mainitulla täytäntöönpanoasetuksella N:o 2454/93. [5] Asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat kyseisen asetuksen IV osan (Tullivelka) IV osaston (Tuonti- ja vientimaksujen palautus tai peruutus) 3 luvussa, jonka otsikko on "Koodeksin 239 artiklan soveltamista koskevat erityissäännökset". Tältä osin huomautettakoon, että yhteisön lainsäätäjä on tehnyt eron jäsenvaltioiden tulliviranomaisten päätettävien asioiden (mainitun luvun 1 jakso, eli 899—904 artiklat) ja komission päätettävien asioiden (mainitun luvun 2 jakso, eli 905—909 artiklat) välillä. Seuraavat säännökset

5 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asetus.

vaikuttavat esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamiseen:

"3 luku

Koodeksin 239 artiklan soveltamista koskevat erityissäännökset

1 jakso

Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten päätettävät asiat

899 artikla

Jos koodeksin 239 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua palautus- tai peruutushakemusta käsittelevä päätöksen tekevä tulliviranomainen toteaa, että

— hakemuksen tueksi esitetyt perustelut vastaavat jotakin 900—903 artiklassa tarkoitetuista olosuhteista, eivätkä osoita asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä huolimattomuutta, sen on myönnettävä kyseisten tuontitullien palautus tai peruutus.

'Asianomaisella' tarkoitetaan 878 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yhtä tai useampaa henkilöä sekä tarvittaessa muuta henkilöä, joka on osallistunut kyseisiä tavaroita koskevien tullimuodollisuuksien suorittamiseen tai antanut tarvittavat ohjeet näiden muodollisuuksien suorittamiseksi,

— hakemuksen tueksi esitetyt perustelut vastaavat jotakin 904 artiklassa tarkoitetuista olosuhteista, se ei voi myöntää kyseisten tuontitullien palautusta tai peruutusta sanotun kuitenkaan rajoittamatta tapauskohtaisesti arvioitavien muiden tilanteiden soveltamista 905—909 artiklassa säädetyssä menettelyssä.

900 artikla

1. Tuontitullit on palautettava tai peruutettava, jos:

a) tullimenettelyyn, johon kuuluu täydellinen tai osittainen tuontitullittomuus, asetetut muut kuin yhteisötavarat tai vapaaseen liikkeeseen luovutetut tavarat, joille on niiden tietyn käyttötarkoituksen perusteella

myönnetty edullinen tullikohtelu, on varastettu, jos mainitut tavarat löydetään pian ja palautetaan alkuperäiseen tullioikeudelliseen asemaansa siinä kunnossa, jossa ne olivat varkauden tapahtuessa;

— —.

904 artikla

Tuontitulleja ei palauteta tai peruuteta jos palautus- tai peruutushakemuksen tueksi esitetään tapauksen mukaan ainoastaan, että:

a) tuontitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn aikaisemmin asetetut tavarat on jälleenviety yhteisön tullialueen ulkopuolelle muista kuin koodeksin 237 tai 238 artiklassa tarkoitetuista taikka 900 tai 901 artiklassa tarkoitetuista syistä, erityisesti siitä syystä, ettei niitä ole saatu myydyiksi;

b) tuontitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitettujen, tulliviranomaisten luovuttamien tavaroiden hävittäminen mistä tahansa syystä muissa kuin yhteisön säännöksissä nimenomaisesti säädetyissä tapauksissa;

c) tullietuuskohtelun myöntämiseksi vapaaseen liikkeeseen ilmoitetuille tavaroille on esitetty asiakirjoja, jos ne myöhemmin todetaan vääriksi, väärennetyiksi tai kyseisen tullietuuskohtelun myöntämiseen kelpaamattomiksi, vaikka ne olisikin esitetty vilpittömässä mielessä.

2 jakso

Komission päätettävät asiat

905 artikla

1. Jos koodeksin 239 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehtyä palautus- tai peruutushakemusta käsittelevä päätöksen tekevä tulliviranomainen ei voi 899 artiklan perusteella tehdä päätöstä ja jos hakemukseen on liitetty todis-

teita erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista, jäsenvaltion, johon mainittu viranomainen kuuluu, on lähetettävä tapaus komissiolle ratkaistavaksi 906—909 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

'Asianomaisella henkilöllä' tarkoitetaan samaa kuin 899 artiklassa.

Kaikissa muissa tapauksissa päätöksen tekevän tulliviranomaisen on hylättävä hakemus.

— —."

V Ennakkoratkaisumenettelyssä esitetyt huomautukset

6. Aluksi on aiheellista selostaa kirjalliset lausumat antaneiden asianosaisten ja muiden osallisten esityksiä. Yhteisöjen tuomioistuimelle on esitetty kolme erilaista tulkintavaihtoehtoa.

7. i) Hakija katsoo, ettei asetuksen N:o 2454/93 900 artiklassa tyhjentävästi säännellä tuontimaksujen peruuttamisesta varkaustapauksissa, koska on olemassa sellaisia varkaustapauksia koskevia peruuttamistapauksia, jotka kuuluvat asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan alaan. Sitä paitsi se "erityistilanne", johon kansallisen lainsäädännön tulkinnan mukainen asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan soveltaminen perustuu, voi perustua siihen, että maksuihin pakottaminen johtaa maksuista vastuussa olevan joutumiseen vararikkoon. Myös näissä tapauksissa on kysymyksessä olevat vaatimukset peruutettava kohtuussyistä.

8. ii) Ranskan hallitus katsoo, ettei pelkkä varkaus sinänsä muodosta asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukaista "erityistilannetta", joka voi johtaa tuontimaksujen peruuttamiseen. Asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytykset eivät täyty eikä hakija ole osoittanut, että tavarat eivät ole päätyneet kiertoon yhteisön alueella. Vararikon uhkakaan ei asetuksessa N:o 2454/93 tarkoitetussa mielessä muodosta "erityistilannetta", vaikka se johtuu siitä, ettei hakija ole voinut vakuuttaa tuotteita varkauden varalta. Toissijaisesti Ranskan hallitus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle siltä varalta, että vararikon uhkaa pidetään "erityistilanteena", että tuomioistuin toteaa vakuuttamattomuuden merkitsevän maksuista vastuussa olevan ilmeistä välinpitämättömyyttä ja että maksujen peruutus ei

tämän vuoksi tule kysymykseen. Myös Italian hallitus päätyy samaan lopputulokseen. Sen mielestä tavaroiden varastamista ei näissä olosuhteissa voi pitää maksujen peruuttamiseen oikeuttavana "erityistilanteena". Myös hakijan käsitys, jonka mukaan sen vararikon uhka mahdollisten maksujen perimisen ja tuotteiden vakuuttamattomuuden vuoksi muodostaisivat "erityistilanteen", jonka perusteella maksut voidaan peruuttaa, on torjuttava.

9. iii) Komissio ehdottaa sitä vastoin, että yhteisöjen tuomioistuin ensiksikin vahvistaa, ettei asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisen edellytysten puuttuminen muiden kuin yhteisötavaroiden varkaustapauksissa ilman muuta ole esteenä 905 artiklan soveltamiselle, mikäli viimeksi mainitun säännöksen tosiasialliset soveltamisedellytykset ovat olemassa. Toiseksi komissio katsoo kuitenkin, etteivät tavaroiden varkaustapauksissa niiden vakuuttamattomuus varkauden varalta tai asianomaisten maksujen perimisestä johtuva vararikon uhka ilman muuta osoita, että kysymyksessä on ollut 905 artiklassa tarkoitettu tilanne, joka johtuu muista kuin "asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista".

Komissio jatkaa kuitenkin, että asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan soveltaminen edellyttää sen selvittämistä, onko asiaan vaikuttavista tosiseikoista pääteltävissä sellainen "erityistilanne, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista", eikä sen selvittämistä, niin kuin kansallinen tuomioistuin olettaa, muodostavatko nämä olosuhteet tosiasiassa maksuista vapautumiseen oikeuttavan erityistilanteen. Käsiteltävän asian tosiseikastoa on arvioitava tältä pohjalta 905 artiklaa tulkitsemalla, eikä sen perusteella, onko kysymyksessä olevien maksujen peruuttaminen hakijan tapauksessa kohtuussyistä oikeutettua.

VI Kannanotto ennakkoratkaisukysymyksiin

A *Komission asetuksen N:o 2454/93 900 ja 905 artiklan soveltamisalojen määrittäminen*

10. Yhteisön lainsäätäjä on vahvistanut erityisen, selväpiirteisen menettelyn maksujen peruuttamista ja palauttamista sääntelevän yhteisön tullikoodeksin 239 artiklan soveltamiseksi. Asetuksen N:o 2454/93 899 artiklan mukaan maksujen palautusta tai peruutusta koskeva hakemus on annettava jäsenvaltion tulliviranomaiselle. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on ensinnäkin oma-aloitteisesti annettava hyväksyvä tai hylkäävä päätös, mikäli 899—904 artiklan mukaiset edellytykset siihen ovat olemassa. Muussa tapauk-

sessa sen on tutkittava hakemus 905 artiklan nojalla sitä silmällä pitäen, tuleeko sen lähettää asia komission ratkaistavaksi, jotta komissio 906—909 artiklan mukaisesti toimivaltaisena tekee asianmukaisen päätöksen. Yhteisön oikeudessa on tällä tavoin toteutettu kansallisten tulliviranomaisten ja komission toimivallan välinen peruserottelu. [6]

11. Tuonti- tai vientimaksujen peruuttamista ja palauttamista koskevan hakemuksen tekemisen jälkeen kansallisten tulliviranomaisten on tutkittava asia 899—904 artiklan pohjalta ja, ellei tapaus kuulu näiden soveltamisalaan, tutkittava se asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan pohjalta. Käsitykseni mukaan tämä on ainoa kysymykseen tuleva käsittelyjärjestys tutkittaessa asetuksen N:o 2454/93 asiaa koskevissa säännöksissä lueteltuja oikeudellisia tilanteita. Oikeudellinen johdonmukaisuus edellyttää ensinnäkin hallintoviranomaiselta sen tutkimista, voiko tämä ratkaista asian yksinomaisen toimivaltansa nojalla, ennen kuin se tutkii asian sellaista jaettua tai täydentävää toimivaltaansa käyttäen, joka ei kuitenkaan sisällä oikeutta ratkaista asiaa.

12. Lisäksi tämä etenemistapa tutkittaessa tuontimaksujen peruutusta koskevaa hakemusta vastaa yksiselitteisesti paremmin asetuksen N:o 2454/93 yleistä järjestelmää ja yhteisön lainsäätäjän tarkoitusta. Näin ollen ei ole merkityksetöntä, että 899—904 artiklat on sijoitettu ennen 905 artiklaa. (Yhteisön) "Koodeksin 239 artiklan soveltamista koskevat erityissäännökset" otsikoidun luvun alkuun sijoitetulla asetuksen N:o 2454/93 899 artiklalla, joka sisältää yleiset kansallisten tulliviranomaisten huomioon otettavat yleiset suuntaviivat maksujen peruutusta koskevissa asioissa, kansallisia viranomaisia ohjataan siitä riippuen, täyttävätkö käsillä olevat hakemukset 900—904 artiklan mukaiset edellytykset, joko hyväksymään tai hylkäämään hakemukset sanotun kuitenkaan rajoittamatta tapauskohtaisesti arvioitavien "muiden tilanteiden soveltamista 905—909 artiklassa säädetyssä menettelyssä". Lopuksi asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti erikseen tämän säännöksen soveltamisesta tapaukseen, jolloin "päätöksen tekevä tulliviranomainen ei voi 899 artiklan perusteella tehdä päätöstä."

13. Tulliviranomaisten on aluksi tutkittava, täyttääkö saapunut hakemus jonkin 900—903 artiklassa mainitun tunnusmerkistön ja tämän jälkeen, mikäli asetuksen N:o 2454/93 899 artiklan edellytykset ovat olemassa, tulliviranomaiset peruuttavat vahvistetut maksut. Mikäli tutkittu tapaus ei vastaa 900—903 artiklaa, viranomaisten on jatkossa tutkittava, onko kysymyksessä asetuksen N:o 2454/93 904 artiklan mukainen tapaus ja hylättävä se 899 artiklan viimeisen kohdan mukaisesti. Tämän alkuvaiheen tutkinnan jälkeen kansallisen viranomaisen on vielä tutkittava esitetty hakemus 905 artiklan pohjalta.

6 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14. Käsiteltävänä olevassa asiassa sen, että hakija on vedonnut tuontimaksullisten tuotteiden joutumiseen pois sen hallinnasta, pitäisi johtaa siihen, että HZA käsittelee hakemusta ensivaiheessa asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti yhdessä 899 artiklan kanssa. Asetuksen 2454/93 900 artikla koskee nimittäin sellaisten muiden kuin yhteisötavaroiden tuontimaksujen peruutusta, jotka on varastettu. Käsillä olevan tosiseikaston sijoittamiselta asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan alaan puuttuu kuitenkin tärkeä edellytys. Kuten kansallisen tuomioistuimen esittämästä tosiseikastosta ilmenee, "tavaroita ei pian löydetty ja palautettu alkuperäiseen tullioikeudelliseen asemaansa siinä muodossa, jossa ne olivat varkauden tapahtuessa". Tämän mukaisesti HZA aivan oikein jätti asetuksen N:o 2454/93 899 artiklan ja 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti tekemättä ratkaisun vastaavien tuontimaksujen peruutuksesta. Koska peruutushakemuksen perusteita ei ole kuitenkaan mainittu asetuksen N:o 2454/93 904 artiklassa, kysymyksessä oleva tulliviranomainen ei myöskään toimivaltansa rajoissa voinut itse hylätä hakemusta asetuksen N:o 2454/93 899 artiklan perusteella.

15. Kun kansallinen tulliviranomainen tällä tavoin "ei voi — — tehdä päätöstä", [7] jolla se joko hyväksyy tai hylkää peruutushakemuksen, kysymykseen tulevat asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden menettelytavat, joita koskeva päätösvalta on komissiolla ja joissa kansallisille tulliviranomaisille on varattu vain täydentävä tehtävä.

16. Tässä yhteydessä on viitattava siihen, että asetuksen N:o 2454/93 899—904 artiklan ja 905—909 artiklan menettelyt poikkeavat täysin toisistaan. Kuten hakija ja komissio perustellusti toteavat, ei siitä, ettei hakijan peruutushakemus kuulu johonkin 900—903 artiklan tosiseikastoon, missään tapauksessa automaattisesti voi seurata myös hakemuksen hylkääminen asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan nojalla. Viimeksi mainitulla säännöksellä yhteisön tullioikeuteen on säädetty yleinen kohtuullistamislauseke juuri sellaisia yksittäistapauksia varten, jotka eivät sellaisenaan kuulu yhteisön lainsäätäjän asetuksen N:o 2454/93 900—903 artiklassa (maksuvelvollisen hyväksi tulevat) ja 904 artiklassa (maksuvelvollisen vahingoksi tulevat) tarkoittamiin aloihin. Tavaravarkaus, johon hakija vetoaa, ei itsenäisesti täytä asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytyksiä siten, että kansallinen tulliviranomainen voisi itsenäisesti peruuttaa vahvistetut maksut, mutta tämä ei esillä olevassa tapauksessa välttämättä tarkoita sitä, että ne olosuhteet, joihin maksuvelvollisen hakemus perustuu, eivät voisi johtaa peruuttamiseen asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukaisessa menettelyssä.

7 — Yhteisön lainsäätäjä käyttää tätä ilmaisua asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa.

17. Tähän lopputulokseen on päädytty myös asiassa Schoellershammer vastaan komissio 15.12.1983 annetussa tuomiossa, [8] jossa yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt tuonti- ja vientimaksujen palauttamista ja niiden peruuttamista neuvoston asetuksen N:o 1430/79 pohjalta. [9] Ratkaistessaan neuvoston asetuksen N:o 1430/79 3, 4 ja 13 artiklan soveltamista koskevaa kysymystä yhteisöjen tuomioistuin lausui seuraavaa: "Asetuksen perustelukappaleiden mukaan 13 artikla näyttää yhteisöjen tuomioistuimen mukaan olevan kohtuullisuuteen perustuva yleislauseke, jota on tarkoitus soveltaa muissa kuin niissä käytännössä useimmiten esiintyvissä tapauksissa, joita varten asetuksen säätämisellä on luotu erityinen järjestely. Edellytykset, jotka asianomaisten on täytettävä saadakseen hyväkseen 3 ja 4 artiklan edut, osoittavat, ettei näitä säännöksiä ilmeisimmin kään ole säädetty hakijan erityisasemaa silmällä pitäen. Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuin ei katso olevan perustetta sulkea tässä tapauksessa pois 13 artiklan mahdollinen soveltaminen." [10]

18. Edellä esitetyn mukaisesti Bundesfinanzhofin esittämään ensimmäiseen kysymykseen voidaan vastata yleisesti. Se, että kansallisen tulliviranomaisen on mahdotonta asetuksen N:o 2454/93 899—904 artiklan perusteella "tehdä päätöstä", ei ole ainoa edellytys esillä olevan asian esittämiseksi komissiolle asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan nojalla. Ennen asian toimittamista edelleen komission käsiteltäväksi kansallisen tulliviranomaisen on tutkittava, onko "hakemukseen — — liitetty todisteita erityistilanteesta, joka johtuu muusta kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista." Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö johtuu tämän edellytyksen täyttymistä koskevista oikeutetuista epäilyistä. Esitän tapauksen analysoinnin jälkeen tähän kysymykseen liittyviä huomioita.

B) *Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukainen kansallisten tulliviranomaisten ja komission välisen toimivallan jakautuminen*

a) *Kansallisten tulliviranomaisten asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukainen harkintavalta*

19. Käsitykseni mukaan tätä asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan tulkintaa on erityisesti painotettava, jotta kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaa asiaa koskeviin

8 — Asia 283/82, Schoellershammer v. komissio, tuomio 15.12.1983 (Kok. 1983, s. 4219).

9 — Tällä asetuksella yhteisön lainsäätäjä oli ennen yhteisön tullikoodeksin säätämistä ottanut käyttöön maksujen palauttamista ja peruuttamista koskevan järjestelmän, joka vastaa nyt esillä olevaa neuvoston asetusta N:o 2913/92 ja komission asetusta N:o 2454/93. Neuvoston asetuksen 1430/79 3 ja 4 artiklaan sisältyy yksityiskohtaisia määräyksiä niistä olosuhteista, joissa maksut voidaan palauttaa tai peruuttaa. Kysymyksessä olevilla määräyksillä on asetuksen N:o 1430/79 järjestelmässä samanlainen asema kuin 899— 904 artiklalla asetuksen N:o 2454/93 järjestelmässä. Yhteisön lainsäätäjä sisällytti asetuksen N:o 1430/79 13 artiklaan samalla yleisen kohtuullistamislausekkeen. Mainitun asetuksen 13 artikla vastaa siis yhteisön tullikoodeksiin liittyvän asetuksen N:o 2454/93 905 artiklaa ja sitä seuraavia artikloita.

10 — Edellä mainittu asia Schoellershammer v. komissio, tuomion 7 kohta.

ennakkoratkaisukysymyksiin voidaan antaa vastaukset, jotka ovat mahdollisimman asianmukaiset sen käsiteltävänä olevan oikeusriidan ratkaisemisen kannalta. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, asetuksen N:o 2454/93 905 artiklassa kansallisille tulliviranomaisille annettu mahdollisuus käyttää kohtuullistamislauseketta ei tarkoita lopullista sellaisten tapausten osoittamista, joissa maksut kohtuussyistä voidaan peruuttaa, vaan sellaisten hakemusten ensivaihetta, jotka lähtökohtaisesti voidaan katsoa kuuluviksi kohtuullistamislausekkeen alaan. Tällaiset hakemukset esitetään sitten komissiolle, joka myös yksin on toimivaltainen tekemään päätöksen asiassa. Tämän vuoksi asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa on nimenomaisesti lähdetty siitä, että kansallisen tulliviranomaisen on lähetettävä tapaus komission ratkaistavaksi, "jos hakemukseen on liitetty todisteita erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista — — ". [11]

20. Näin ollen kansallisen viranomaisen asiana ei ole tutkia esillä olevaa tapausta sen seikan ratkaisemiseksi, muodostaako hakijan tapaus sellaisen "erityistilanteen", että viranomainen voisi tehdä lopullisen hyväksyvän tai hylkäävän päätöksen maksujen peruuttamisesta kohtuussyistä. Sen toimivalta rajoittuu ennemminkin hakemuksen perusteluiden tutkimiseen sikäli, onko "hakemukseen — — liitetty todisteita erityistilanteesta, joka johtuu muusta kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista" ja jotka mahdollisesti muodostavat "erityistilanteen". Sen ratkaiseminen, oikeuttaako kyseinen tilanne maksujen peruuttamiseen, kuuluu asetuksen N:o 2454/93 905—909 artiklan soveltamisen osalta komission toimivaltaan.

21. Kuten komissio mielestäni perustellusti toteaa, kansallinen tuomioistuin näyttää käsitellessään aluksi asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohtaa lähtevän virheellisestä käsityksestä sen olettaessa, että kansallisilta tulliviranomaisilta edellytetään tapauskohtaisessa arvostelussa käsitystä siitä, ovatko hakijan viittaamat olosuhteet maksujen peruuttamiseksi säännöksessä tarkoitettu "erityistilanne". Myös Finanzgericht näyttää lähteneen tästä virheellisestä tulkinnasta.

22. Tämän seurauksena on ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaessa huomautettava, ettei

11 — Se yhteisön lainsäätäjän selvä tarkoitus, ettei komissiolle ratkaistavaksi lähettäminen edellytä kansallisen tulliviranomaisen tulleen vakuuttuneeksi "erityistilanteen" olemassaolosta vaan ainoastaan sen toteamista, että kysymyksessä *mahdollisesti* on "erityistilanne", ilmenee kysymyksessä olevan säännöksen muunkielisistä versioista:, "the application is supported by evidence which *might* constitute a special situation", "la demande est assortie de justifications *susceptibles* de constituer une situation particulière", "die Begründung des Antrags auf einem besonderen Fall *schließen (läßt)*".

HZA:lle kuuluvalla, hakijan pääasiassa esittämien tosiasiallisten ja oikeudellisten näkökohtien, toisin sanoen varkauden ja sen toteuttamistavan, ja sen, ettei tavaroita voitu vakuuttaa, ja tullauspäätöksen täytäntöönpanon aiheuttaman vararikon mahdollisuuden asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukaisella arvioinnilla ole tarkoitus antaa lopullista vastausta siihen, muodostavatko ne maksujen peruuttamiseen oikeuttavan erityistilanteen. Ennemminkin on tutkittava, liittyvätkö nämä näkökohdat sellaisiin olosuhteisiin, joissa hakija ei ole menetellyt vilpillisesti eikä ilmeisen välinpitämättömästi ja joita voidaan pitää sellaisena "erityistilanteena", jota komission on arvioitava sikäli, oikeuttaako se maksujen peruuttamiseen. [12]

b) *Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden historiallinen ja systemaattinen tulkinta*

Mainittua lopputulosta tukee myös huomioon otettavien yhteisön lainsäännösten historiallinen ja systemaattinen tulkinta.

i) Historiallinen lähtökohta

23. Ensin on tutkittava yhteisön oikeuden kehitystä nyt voimassa olevan asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan säätämistä edeltävänä aikana. Kuten edellä on esitetty, [13] jo myös neuvoston asetuksen N:o 1430/79 [14] 13 artiklaan sisältyi yleinen kohtuullistamislauseke, jossa säädettiin seuraavaa: "Tuontimaksut voidaan erityisten olosuhteiden vallitessa palauttaa tai peruuttaa, mikäli asianomainen ei ole toiminut tuottamuksellisesti tai vilpillisessä mielessä." Tämän asetuksen perusteluissa lausutaan seuraavaa: "Nykyvaiheessa vain yleisimmin esiintyvät tapaukset voivat olla tuontimaksuja koskevan palautus- tai peruutusmenettelyn kohteena. On luotava *yhteisön* järjestelmä [15] muiden sellaisten mahdollisten tapausten määrittämiseksi, joissa tuontimaksujen palauttaminen tai peruuttaminen olisi yhtä lailla oikeutettua." Tämän jälkeen 13 artiklaa täydennettiin neuvoston asetuksella N:o 3069/86. [16] Muutetun asetuksen perusteluissa lausuttiin seuraavaa: "Kokemus on osoittanut, että *jäsenvaltioille* [17] voidaan ilman muuta antaa valtuudet ratkaista tällaiset palauttamis- ja peruutushakemukset, kun on osoitettavissa, että menettelysäännöksiä ei ole noudatettu, mutta palauttamisen ja peruuttamisen perusedellytykset ovat

12 — Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla komissio voi lisäksi pyytää kansalliselta tulliviranomaiselta lisätietoja, jos toimitetut tiedot osoittautuvat riittämättömiksi.

13 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

14 — Tuonti- ja vientimaksujen palauttamisesta ja peruuttamisesta 2 päivänä heinäkuuta 1979 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1430/79 (EYVL L 175, s. 1).

15 — Korostus kirjoittajan.

16 — Tuonti- ja vientimaksujen palauttamisesta ja peruuttamisesta 2 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) 1430/79 muuttamisesta 7 päivänä lokakuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3069/86 (EYVL L 286, s. 1).

17 — Korostus kirjoittajan.

olemassa ja asianomainen ei käsiteltävänä olevassa tapauksessa ole menetellyt törkeän välinpitämättömästi tai vilpillisessä mielessä. Kyseistä 13 artiklaa tulee muuttaa tämän mukaisesti". Uuden 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Tuontimaksut voidaan —— erityisissä olosuhteissa palauttaa tai peruuttaa, mikäli asianomainen ei ole toiminut vilpillisessä mielessä tai ilmeisen välinpitämättömästi." [18]

24. Tullikoodeksin säätämisen jälkeen yhteisön lainsäätäjä palasi yleiseen kohtuullistamislausekkeeseen kumoamalla mainitut säännökset ja säätämällä esillä olevassa tapauksessa merkityksellisen tullikoodeksiin liittyvän asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan sitä seuraavine artikloineen. Asetuksen N:o 2454/93 asianomaisessa luvussa erotellaan selkeästi kansallisten tulliviranomaisten ja komission toimivalta komission aseman vahvistamiseksi erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuontimaksujen peruuttamista koskevan hakemuksen käsittely edellyttää tosiasiallisten olosuhteiden kuulumista kohtuullistamislausekkeen alaan ja jossa päätöksen tekevällä hallintoviranomaisella on laaja harkintavalta.

18 — Asetuksen N:o 1430/79 13 artiklan soveltajan on sen voimassaoloaikana ja sen jälkeenkin ollut arvioitava, onko olemassa erityisiä olosuhteita tullimaksun peruuttamiseksi eikä sitä, muodostaako jokin tilanne *mahdollisesti* erityiset olosuhteet. Toisin sanoen asetuksen N:o 1430/79 13 artikla vastaa tullikoodeksin täytäntöönpanoasetuksen N:o 2454/93 907 artiklaa eikä sen 905 artiklaa, josta esillä olevassa asiassa on kysymys. Asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa määritellään peruutushakemuksen arvioinnin esivaihe, joka edeltää sitä arviointivaihetta, jota asetuksen N:o 1430/79 13 artikla ja asetuksen N:o 2454/93 907 artikla koskevat.

25. Nähdäkseni toisiaan seuranneista tulleja koskevista asetusten muutoksista seuraa, että asetuksen N:o 2454/93 laatijat ovat halunneet antaa komissiolle etusijan kansallisiin tulliviranomaisiin nähden. Tarkemmin sanottuna asetuksessa N:o 2454/93 erotetaan toisistaan seuraavat kahdenlaiset tapaukset:

— toisaalta tapaukset, joista on oikeudellisessa mielessä säännelty tyhjentävästi ja joissa ei voida soveltaa yleistä kohtuullistamislauseketta. Näissä tapauksissa epämääräinen kohtuuden käsite sisältyy konkreettisiin säännöksiin [19] ja päätöstä tekevän toimielimen harkintavalta on erityisen rajallinen. Näitä hakemuksia käsittelevät kansalliset tulliviranomaiset;

— toisaalta tapaukset, joita lainsäätäjä ei ole voinut ennakoida säännelläkseen niistä tyhjentävästi. Tällaiset tapaukset on tutkittava yleisen kohtuullistamislausekkeen pohjalta. Toimivaltaisen hallintoviranomaisen harkintavalta on tällöin hyvin laaja. Yhteisön oikeuden mahdollisimman hyvän soveltamisen vuoksi nämä tapaukset käsittelee komissio.

19 — Tässä on kysymys asetuksen N:o 2454/93 900— 904 artiklasta.

ii) Systemaattinen lähtökohta

26. Erityistä merkitystä on vielä asetuksen N:o 2454/93 systemaattisesta tulkinnasta seuraavalla argumentilla. Yhteisön tullioikeusjärjestelmässä yleisen kohtuullistamislausekkeen käytön soveltamista koskevan päätöksen tekeminen kuuluu komissiolle tapauksissa, jotka eivät nimenomaisesti sisälly asetuksen N:o 2454/93 900—904 artiklaan. Komissio lopulta ratkaisee tapauksen, ellei peruuttamista hakeva hakija sitten vetoa näkökohtiin, joiden perusteella sen voidaan katsoa toimivan vilpillisessä mielessä tai ilmeisen välinpitämättömästi tai kun hakemusta voidaan pitää täysin perusteettomana. Mikäli hakemuksen perusteluista kuitenkin *voidaan* päätellä, että kysymyksessä on asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukainen "erityistilanne", se tulee lähettää komissiolle. Ilmaisun "liitetty —— erityistilanteesta" käyttämisellä tässä säännöksessä on se tarkoitus, että kansallisten tulliviranomaisten on hylättävä sellaiset hakemukset, jotka on ilmeisesti jätettävä tutkimatta tai jotka ovat perusteettomia ja joita komissio ei voi hyväksyä edes siinä tapauksessa, että se käyttäisi hyväkseen sillä olevaa harkintavaltaa ja soveltaisi yleistä kohtuullistamislauseketta hakijalle mahdollisimman edullisesti. Mikäli kuitenkin on olemassa pienikin mahdollisuus, että maksuvelvollisen hakijan hakemus hyväksyttäisiin, kansallisten tulliviranomaisten on lähetettävä hakemus komissiolle ratkaistavaksi.

27. Siinä tapauksessa, että kansalliset tulliviranomaiset tulkitsevat ja soveltavat 905 artiklan 1 kohtaa siten, että ne ryhtyvät tutkimaan tapausta perusteellisesti voidakseen tehdä päätöksen yleisen kohtuullistamislausekkeen soveltamisesta hakijan eduksi maksujen peruuttamiseksi, on olemassa vaara, ettei hakemuksia enää hylkää päätösvaltainen toimielin (eli komissio), vaan sellaiset toimielimet, joiden yhteisön oikeuden säännösten mukaan on tyydyttävä hakemusten esilajitteluun tutkimatta tapausta kokonaisuudessaan aineelliselta puolelta.

28. Yhteisön lainsäätäjän tavoitteleman kansallisten tulliviranomaisten ja komission välisen toimivaltajaon sivuuttaminen johtaa laajempiin muutoksiin yhteisön tullijärjestelmässä. Osuvan esimerkin tämän seurauksista tarjoaa esillä oleva asia. Kansallinen tulliviranomainen (eli HZA) hylkää tuontimaksuja koskevan peruutushakemuksen päätöksellä, jossa ilmoitetaan, etteivät hakijan ilmoittamat olosuhteet muodosta sellaista "erityistilannetta", joka oikeuttaisi soveltamaan yleistä kohtuullistamislauseketta asetuksen N:o 2454/93 905—909 artiklan mukaisessa menettelyssä. Samaan lopputulokseen päätyy myös Finanzgericht. Muutoksenhakutuomioistuin Revision-menettelyssä, eli Bundesfinanzhof puolestaan esittää samoista asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan tulkinnallisista lähtökohdista yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen, mikä on mainitun säännöksen tarkoittama "erityistilanne", joka kohtuussyistä oikeuttaa maksujen peruuttamiseen. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin vastaa tähän kysymykseen, se ratkaisee itse asian, vaikka ratkaisun tekeminen itse asiassa kuuluu komissiolle.

29. HZA:n ratkaistavaksi tulevan kysymyksen, jonka kansalliset tuomioistuimet tutkisivat ja joka voisi olla yhteisöjen tuomioistuimelle asetettavan ennakkoratkaisukysymyksen kohteena, pitäisi olla se, milloin on *mahdollisesti* kysymys "erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista". Erityistilanteen mahdollisuus, eikä sen todellisen olemassaolon toteaminen, muuttaa oleellisesti kansallisen tulliviranomaisen oikeudellisen arvioinnin kohdetta ja rajoittaa vastaavasti sen mahdollisuutta hylätä hakemus asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla. Komissiolla on hallinnollisella tasolla ratkaisuvalta tapauksen asiallisesta puolesta, eli onko konkreettisessa tapauksessa olemassa perusteita yleisen kohtuullistamislausekkeen soveltamiseen. Sen päätökseen voi hakea muutosta yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja mahdollisesti kyseisen tuomioistuimen ratkaisusta valitettaessa yhteisöjen tuomioistuimessa.

C) *Kysymys siitä, milloin on kysymys asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta "erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista".*

30. Edellä esitetystä seuraavat ne tulkintarajat, joita on noudatettava sovellettaessa asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohtaa yksittäistapauksiin. Haluan toistaa, ettei tähän mennessä esitetyn perusteella voida arvioida, muodostavatko hakijan maksujen peruuttamiseksi esittämät olosuhteet yleisen kohtuullistamislausekkeen soveltamiseen oikeuttavan erityistilanteen, vai voidaanko näitä olosuhteita konkreettisesti pitää sellaisena erityistilanteena, joka ei ole syntynyt asianomaisen vilpillisen menettelyn tai ilmeisen välinpitämättömyyden seurauksena.

a) *Yleistä*

31. Katson aiheelliseksi esittää tässä kolme jatkohuomautusta.

32. Hakijan kannasta poiketen asetuksen N:o 2454/93 905 1 kohdalla on luotu ensinnäkin puhtaasti yhteisön oikeuden mukainen periaate, jonka tulkinnassa ei ole otettava huomioon niitä kansallisia säännöksiä, jotka Saksassa sisältävät verotuksellisissa asioissa sovellettavan yleisen kohtuullistamisperiaatteen. Yhteisön oikeuden säännökset maksujen peruuttamisesta kohtuussyistä, jotka ovat

asetuksen N:o 2454/93 905 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, ovat riippumattomia kansallisen lainsäädännön vastaavista säännöksistä ja niitä on sovellettava itsenäisesti.

33. Toiseksi, kohtuullistamislausekkeen oikeutettuun soveltamiseen tähtäävällä teoreettisella erottelulla "henkilökohtaisiin" ja "asiallisiin" syihin, eli niiden olosuhteiden jakamisella "subjektiivisiin" ja "objektiivisiin" olosuhteisiin, joita maksuvelvollinen voi esittää saadakseen aikaan maksujensa peruuttamisen, ei ole mitään käytännön merkitystä asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden tulkinnalle tai soveltamiselle. Yhteisön lainsäätäjä käyttää yhteisön oikeuden kyseisten säännösten kohdalla määrittelemättömiä käsitteitä ja tarjoaa hakijalle näin mahdollisuuden vedota kaikenlaisiin omia pyrkimyksiään tukeviin olosuhteisiin peruutushakemuksensa tueksi.

34. Kolmanneksi, hallintokäytännössä ja oikeuskäytännössä ei ole vielä riittävässä määrin otettu kantaa asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan tulkinta- ja soveltamiskysymykseen. Tutkittaessa eri hakijoiden peruuttamisen tueksi esittämiä näkökohtia siinä mielessä, onko kysymys "erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista", on huomautettava, että tähänastiset kokemukset tullioikeudellisten säännösten soveltamisesta [20] samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen tätä vastaava oikeuskäytäntö tosin ovat hyödyllisiä kiinnekohtia, mutta että niille ei voida antaa erityistä painoarvoa tarkasteltaessa asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa. Yhteisöjen tuomioistuin on tähän saakka ratkaissut asioita, joissa on ollut kysymys siitä, onko maksun peruuttaminen tietyssä tapauksessa ollut oikeutettua, mutta ei sellaista, *voiko* tapauksessa, jossa asianomaisen vilpillistä menettelyä ja ilmeistä välinpitämättömyyttä ei ole, olla kysymys erityistilanteesta. [21] Tämän seurauksena kysymyksessä olevan säännöksen 905 artiklan 1 kohdan tulkintaa ja soveltamista koskevalla oikeuskäytännöllä on vain suhteellista arvoa.

35. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että asetuksen N:o 2454/93 905 artiklalla ja sitä seuraavilla artikloilla on luotu kaksi perustavaa laatua olevaa periaatetta maksujen

20 — Kuten asetuksen 1430/79 13 artikla ennen sen muuttamista asetuksella N:o 3069/86 ja sen jälkeen.

21 — Katso yhdistetyt asiat 98/83 ja 230/83, Van Gend & Loos, tuomio 13.11.1984 (Kok. 1984, s. 3763); yhdistetyt asiat C-121/91 ja C-122/91, CT Control (Rotterdam) ja JTC Benelux v. komissio, tuomio 6.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3873); yhdistetyt asiat 186/82 ja 187/82, Esercizio Magazzini Generali ja Mellina Agosta, tuomio 5.10.1983 (Kok.1983, s. 2951, 14 kohta); asia C-250/91, Hewlett Packard France, tuomio 1.4.1993 (Kok. 1993, s. I-1819) ja asia C-446/93, SEIM, tuomio 18.1.1996 (Kok. 1996 s. I-73). Viitattakoon siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on asettanut ankarat rajat sille, mitä hakijan on esitettävä maksujen peruuttamiseksi kohtuullistamislausekkeen perusteella. Yhdessä tapauksessa tuomioistuin on kuitenkin olettanut, että kysymyksessä voisi olla maksujen peruuttamiseen oikeuttava tapaus. Mainitussa asiassa Hewlett Packard France yhteisöjen tuomioistuin totesi (tuomion 47 kohta), että kysymyksessä saattoi olla neuvoston asetuksen 1430/79 13 artiklan mukainen olosuhde ja että yritys vetosi toisen jäsenvaltion tulliviranomaisen samaan konserniin kuuluvalle yritykselle antamaan virheelliseen tietoon, maksujen peruuttamiskysymyksen ollessa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä.

peruuttamista koskevan arvioinnin suorittamista varten.

— Ensiksikin, hakijalla on mahdollisuus vedota kaikenlaisiin olosuhteisiin, joista voidaan päätellä, että hän on "erityistilanteessa", edellyttäen, ettei hakijan kohdalla ole kysymys vilpillisestä menettelystä tai ilmeisestä välinpitämättömyydestä. Ei voida lähteä siitä, että tietyt olosuhteet, kuten lähinnä hakijan henkilöön liittyvät, eivät määritelmällisesti muodosta "erityistilannetta", vaikka hakijan viaksi ei voida lukea vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä.

— Toiseksi, jokainen hakemus on tutkittava erikseen. Tutkinnan konkreettisuus ja tapauskohtaisuus on yksiselitteisesti ilmaistu asetuksen N:o 2454/93 907 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jossa säädetään seuraavaa: "*Tapausta* komiteassa tutkimaan kokoontuneista kaikkien jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa asiantuntijaryhmää kuultuaan komissio tekee päätöksen, jolla vahvistetaan joko se, että *tutkittu erityistilanne* oikeuttaa palautuksen tai peruutuksen myöntämiseen tai ettei se oikeuta siihen." Kansallisten viranomaisten asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan nojalla suorittaman esikäsittelyn tulee mielestäni luonteeltaan vastata tätä. [22]

b) *Esillä oleva asia*

Edellä esitetyn johdosta pidän tarpeellisena yhdenmukaisuuden vuoksi huomauttaa esillä olevan asian osalta seuraavaa:

36. Käsitykseni mukaan ennakkoratkaisupyyntöä koskeva välipäätös ei sisällä pääasian täydellistä oikeudellisten ja tosiasiallisten yksityiskohtien kuvausta sikäli, että siitä saisi täydellisen kuvan niistä olosuhteista, joihin hakija vetoaa hänelle vahvistettujen maksujen peruuttamiseksi. Tämän vuoksi ei voida varmuudella päätellä, muodostaako hakijan tapaus asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun "erityistilanteen". Tämän lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu itse asiaa koskevan ratkaisun tekeminen. Asiaa koskevan ratkaisun tekeminen kuuluu yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle yhteisöjen tuomioistuimen rajoittuessa tulkitsemaan asian ratkaisemiseen vaikuttavia yhteisön lainsäädännön säännöksiä. Tätä taustaa vasten katsonkin, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä asiassa on jo pitkälti suoritettu, vaikka yhteisön oikeuden oikeusnormien oikeudellinen tutkinta ei olekaan johtanut nimenomaisen vastauksen antamiseen kansallisen tuomioistuimen esittämiin

22 — Jokaisen tehdyn hakemuksen tapauskohtaisen kohtelun tarpeesta ks. myös allekirjoittaneen julkisasiamiehen alaviitteessä 21 mainitussa asiassa SEIM 25.6.1995 esittämä ratkaisuehdotus, 75 kohta.

kysymyksiin. Tästä huolimatta pidän tutkinnan täydellisyyden vuoksi ja jotta kansallinen tuomioistuin saa mahdollisimman hyödylliset vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin tarpeellisena esittää seuraavat täydentävät huomautukset.

37. Hakija on ennakkoratkaisupyynnön mukaan vedonnut siihen, että hänen tapauksessaan on kysymys asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta erityistilanteesta, ensinnäkin koska tavarat, joihin maksut kohdistuvat, ovat joutuneet pois sen hallinnasta; toiseksi, koska niitä ei ollut voinut vakuuttaa; kolmanneksi, koska ne olivat olleet varastoituna erityisen vaarallisella alueella sekä neljänneksi, koska vaadittujen maksujen suorittaminen aiheuttaisi hakijan vararikon.

38. Tavaroiden joutuminen pois hakijan hallinnasta saattaa lähtökohtaisesti muodostaa olosuhteena asetuksen N:o 2545 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun "erityistilanteen", koska vahingon kärsinyt yrittäjä on eri asemassa kuin ne samaa toimintaa harjoittavat yrittäjät, jotka eivät ole joutuneet varkauden uhreiksi. Edellytyksenä on luonnollisesti paitsi asianomaisen vilpillisen mielen puute myös ilmeisen välinpitämättömyyden puuttuminen. Tosin yhteisöjen tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella [23] on vaikea uskoa, että varkaus olisi riittävä peruste maksujen peruuttamiseksi hakijan osalta. Esillä olevassa asiassa ei ole kysymys sen seikan arvioimisesta, mikä on peruuttamisperuste vaan siitä, mikä asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan nojalla on riittävää tapauksen pitämiseksi sellaisena erityistilanteena, jota ei pidetä asianomaisen vilpillisestä menettelystä tai ilmeisestä välinpitämättömyydestä johtuvana.

39. Mielestäni hakijan käsitys saa tukea siitä argumentista, että tavaroiden määränpäätä ei sen takia, että savukkeita on mahdotonta yksilöidä, voida todeta asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukaisesti. [24] Tämän seurauksena, kun tavaroita ei ole mahdollista yksilöidä ja asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan objektiivisen soveltamisen mahdottomuuden vuoksi hakija vetoaa siihen, että saman asetuksen 905 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa laajemmin ja hyväksyä hakemus ja lähettää se komission ratkaistavaksi. Hakijan esittämää käsitystä ei voida lähtökohtaisesti pitää epäjohdonmukaisena.

23 — Ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen ankaraa tulkintaa edellä alaviitteessä 21 mainitussa tuomiossa Esercizio Magazzini Generali.

24 — Kantaja olettaa sitä paitsi, että myös häneltä varastetut savukkeet ovat Saksassa löydetyn ja takavarikoidun suuren laittoman savukemäärän joukossa.

40. Sen sijaan hakijan esittämä näkökohta, että kadonneita savukkeita ei voitaisi saattaa markkinoille ja ettei niillä olisi voitu käydä kauppaa ja että tullin periminen tämän vuoksi ei tulisi kysymykseen, on yksiselitteisesti virheellinen. Kuten Italian ja Ranskan hallitukset sekä komissio huomauttavat, savukkeet eivät varkauden johdosta automaattisesti muutu kaupankäyntiin kelpaamattomiksi sillä seurauksella, että tullivelka poistuisi. Yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että "varkaustapauksessa —— on oletettava tavaroiden päätyneen yhteisön alueelle kaupattaviksi". [25]

41. Ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään asianmukaista tulkintaa asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdasta, mutta mielestäni hakija vetoaa virheellisesti siihen, että sen vahingoksi tapahtunut varkaus ilman muuta muodostaisi perusteen maksujen peruuttamiseksi. Mutta myös Italian ja Ranskan hallitusten esittämää näkemystä, ettei tavaroiden kadottamista niissäkään tapauksissa, joissa ei ole kysymys vilpillisestä menettelystä tai ilmeisestä välinpitämättömyydestä, voitaisi pitää asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna "erityistilanteena", koska tällaisia olosuhteita ei tähänastisen oikeuskäytännön ja käytännön mukaan ole pidetty perusteena maksujen peruuttamiselle kohtuussyistä, on pidettävä virheellisenä. Komission on lopulta päätettävä, onko hakijalle langetettujen maksujen peruuttaminen hakijan vahingoksi koituneen varkauden vuoksi asetuksen N:o 2454/93 907 artiklan perusteella oikeutettua. Kansallisen tulliviranomaisen päätös sen kysymyksen osalta, voivatko kyseiset olosuhteet muodostaa erityistilanteen, johon ei kytkeydy hakijan vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välipitämättömyyttä, ei liity siihen, voiko komissio katsoa maksujen peruuttamisen oikeutetuksi kyseisten olosuhteiden perusteella. Tällainen juridinen päättely on menetelmällisesti väärä. Tämän mukaisesti kansallisten tulliviranomaisten on ratkaistava hakijan väite tavaroidensa anastamisesta, mutta niiden on tarkasteltava tapausta tulkitsemalla oikein 905 artiklan 1 kohtaa, siten kuin edellä esitetyssä on lausuttu.

42. Kantaja vetoaa edelleen siihen, ettei anastettuja tavaroita ole voitu vakuuttaa varkauden varalta. En katso ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä esitettyjen yksityiskohtien perusteella mahdolliseksi esittää perusteltua näkemystä siitä, täyttääkö hakijan esittämä väite asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan edellytykset, jotta hakemuksen lähettäminen komission ratkaistavaksi olisi oikeutettua. Tarkoituksenani ei myöskään ole asettaa omaa näkemystäni ratkaisuvelvollisten kansallisten viranomaisten näkemyksen tilalle. Kansallisten viranomaisten on kuitenkin asianmukaisuussyistä tutkittava, eikö tavaroiden vakuuttamattomuus ole peruste katsoa asianomaisen menetelleen vilpillisesti tai ilmeisen välinpitämättömästi. Hakemus on tällöin ilman muuta hylättävä. Hakijan esittämää perustelua hakemuksen lähettämiseksi komission ratkaistavaksi ei mielestäni voida edellä esitetyn perusteella perustella ilman muuta sillä, kuten Italian ja Ranskan hallitukset ja komissio perustellusti esittävät, että on olemassa vain pieni mahdollisuus

25 — Ks. alaviitteessä 21 mainittu tuomio, Esercizio Magazzini Generali ja Mellina Agosta, tuomion 14 kohta.

siihen, että komission asetuksen N:o 2454/93 907 artiklan nojalla suorittama maksujen peruuttamista koskevan hakemuksen tutkinta johtaisi esitetyillä perusteilla niiden peruuttamiseen. [26]

43. Erityisen heikkona pidän sitä hakijan perustelua "erityistilanteen" olemassaololle, jonka mukaan tämä olisi johtunut uusien osavaltioiden alueella sijaitsevien varastojen vartiointiin liittyvistä ongelmista. Tämän tietyillä alueilla tapahtuvaan toimintaan liittyvän argumentin voisi esittää epämääräinen joukko samaa toimintaa harjoittavia yrittäjiä, mikä mitä ilmeisimmin sulkisi pois mahdollisuuden vain hakijaan liittyvän "erityistilanteen" olemassaolosta. [27]

44. Lopuksi olen samalla kannalla kuin Italian ja Ranskan hallitukset sekä komissio kun ne perustellusti vetoavat siihen, että maksujen peruuttamisen oikeuttavana erityisenä olosuhteena ei voida pitää niiden suorittamisen johtamista vararikkotilanteeseen. Mahdollisena voidaan pitää ainoastaan yhteisön tullikoodeksin 229 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden mukaisia maksuhelpotuksia. [28] Tästä ei kuitenkaan ilman muuta seuraa, etteivätkö hakijan taloudelliset vaikeudet voisi muodostaa sen vilpillisestä mielestä tai ilmeisestä välinpitämättömyydestä riippumatonta asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan mukaista "erityistilannetta". Näin ollen se, lähettävätkö kansalliset tulliviranomaiset tapauksen komission ratkaistavaksi edellä mainitun säännöksen nojalla, jää edelleen avoimeksi.

45. Kansalliselle tuomioistuimelle on annettavissa vain yleisiä ohjeita siitä, kuuluvatko sen ratkaistavana olevan asian olosuhteet asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan alaan. On kuitenkin korostettava, että kansallisten viranomaisten suorittaessa maksujen peruuttamista koskevaa tutkintaa asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan nojalla, "erityistilanteen" ilmeneminen voi tulla ajankohtaiseksi hakijan esittämien perusteluiden ja olosuhteiden vuoksi ja että tapaus on epäselvässä tapauksessa lähetettävä komission ratkaistavaksi.

26 — Vastaavissa tapauksissa oletetaan nimittäin tällaisten olosuhteiden liittyvän hakijan harjoittamaan toimintaan yrittäjäriskinä. Tässä yhteydessä on mainittava kolme yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota: ensiksi, edellä alaviitteessä 8 mainittu tuomio, Schoellershammer v. komissio, — erehdyksessä tapahtunutta tavaroiden saattamista tullivapaaseen myyntiin koskeva velkojen peruutushakemus. Toiseksi, edellä alaviitteessä 21 mainittu tuomio, Hewlett Packard France — toimivaltaisten viranomaisten itsensä erehdyksessä, jota velallinen ei luonnollisesti voinut itse havaita, määräämien maksujen peruuttamista koskeva hakemus. Kolmanneksi, olevassa alaviitteessä 21 mainittu tuomio, CT Control (Rotterdam) ja JTC Benelux v. komissio — toimivaltaisen tulliviranomaisen jälkikäteen poistamien todistusvaatimusten perusteella tehty maksujen peruuttamista koskeva hakemus. Edellä olevassa alaviitteessä 21 mainitussa asiassa Hewlett Packard France (tuomion 47 kohta) yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin päätti, että ne erityiset olosuhteet, joihin hakijan erehdys perustui, mahdollisesti saattoivat oikeuttaa maksujen peruuttamiseen, tuomion 47 kohta.

27 — Ks. asia 58/86, Coopérative agricole dapprovisionnement des Avirons, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1525, erityisesti tuomion 22 kohta). Tässä asiassa hakija oli tuontimaksujen palauttamiseksi vedonnut niihin erityisiin olosuhteisiin, joissa maissin tuonti tapahtuu Réunionin saarelle. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tätä koskevan väitteen.

28 — Kuten Italian että Ranskan hallitukset sekä komissio perustellusti toteavat, vastaava kysymys on aikaisemmin ollut yhteisöjen tuomioistuimen pohdittavana edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa van Gend & Loos ja Bosman v. komissio annetussa tuomiossa. Tässä tuomiossa tultiin lopputulokseen, ettei hakijoiden esittämä väite, jonka mukaan ne eivät toimittajiensa konkurssin vuoksi voineet siirtää omaa tappiotaan näiden kannettavaksi, muodostanut perustetta vahvistettujen maksujen peruuttamiselle.

VII Ratkaisuehdotus

46. Ehdotan edellä esitetyn vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Silloin kun ei ole olemassa tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) 2454/93 900 artiklan 1 kohdan mukaisia eikä mainitun asetuksen 899—904 artiklan mukaisia edellytyksiä maksujen palauttamiseksi tai peruuttamiseksi varkaustapauksissa, kansallisen tulliviranomaisen on tutkittava tapaus mainitun asetuksen 905 artiklan 1 kohdan nojalla.

2) Vaikkei hakijan maksujen peruuttamista koskevaa tavaroiden anastamiseen perustuvaa hakemusta voidakaan sijoittaa asetuksen N:o 2454/93 900 artiklan 1 kohdan a alakohdan alaan, ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että voidaan päätellä olevan kysymys mainitun asetuksen 905 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta "erityistilanteesta, joka johtuu muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista".

3) Tutkiessaan maksujen peruuttamista koskevaa hakemusta asetuksen N:o 2454/93 905 artiklan 1 kohdan perusteella kansallisten tulliviranomaisten on arvioitava hakemuksen perusteita siten, että ne voivat päätellä, onko kysymys "muista kuin asianomaisen vilpillistä menettelyä tai ilmeistä välinpitämättömyyttä osoittavista olosuhteista". Tällaisessa tilanteessa niiden on lähetettävä tapaus komission ratkaistavaksi. Tavanomaisten tapausten, täydellisesti toteen näyttämättömien tai asianomaisen vilpilliseen menettelyyn ja ilmeiseen välinpitämättömyyteen perustuvien tapausten lähettäminen komission tutkittavaksi ei ole perusteltua, vaan hakemus on hylättävä. Missään tapauksessa kansalliset tulliviranomaiset eivät voi perustaa hakemuksen hylkäämistä vain siihen, ettei tapaus niiden näkemyksen mukaan muodosta sellaista erityistilannetta, jossa niiden näkemyksen mukaan vahvistettujen tuontimaksujen peruuttaminen tai palauttaminen ei ole oikeutettua.