JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
26 päivänä syyskuuta 1996 *

Alkusanat

1. Nyt esillä olevien asioiden taustalla on se, että Italian tulliviranomaiset ryhtyivät perimään Espanjasta Italiaan vuosina 1991 ja 1992 maahantuoduista tonnikalasäilykkeistä (oliiviöljyyn säilöttyä tonnikalaa) maksamatta jääneitä tuontitulleja. Näissä asioissa, joissa pyritään selvittämään, olisiko niiden Espanjasta peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnissa, jotka tuotiin aikaisemmin kymmenen jäsenvaltion muodostaman yhteisön alueelle, pitänyt kyseisenä aikana kantaa tulleja, on kysymys Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisasiakirjan ja myöhemmin annetun, tietyt siirtymävaiheen tullit poistavan asetuksen tulkinnasta. Siinä tapauksessa, että tullit olisi alun perin pitänyt maksaa, yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan tällaisten tullisaatavien jälkikantoa koskevaa yhteisön oikeutta.

Yhteisön lainsäädäntö

2. Asetusten (ETY) N:o 3831/90, (ETY) N:o 3832/90 ja (ETY) N:o 3833/90 muuttamisesta siltä osin kun ne koskevat tiettyihin Boliviasta, Kolumbiasta, Ecuadorista ja Perusta peräisin oleviin tuotteisiin sovellettavaa yleistä tullietuuskohtelujärjestelmää 20 päivänä joulukuuta 1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3835/90 [1] suspendoidaan kaikki näistä maista peräisin olevista, tämän asetuksen liitteessä mainituista tuotteista kannettavat yhteisen tullitariffin mukaiset tullit. Tässä liitteessä mainitaan muun muassa "kalavalmisteet ja -säilykkeet" (CN-koodi 16.04).

3. Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjassa määrätystä vuonna 1991 kannettavien jäännöstullien asteittaisesta poistamisesta 25 päivänä marraskuuta 1991 annettu komission asetus (ETY) N:o 3416/91 (jäljempänä asetus) [2] annettiin Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (jäljempänä liittymisasiakirja) [3] 75 artiklan 4 kohdan ja 243 artiklan 4 kohdan perusteella. Asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa säädetään, että "asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä mainitut, Boliviasta, Kolumbiasta, Equadorista ja Perusta

1 — EYVL L 370, s. 126.
2 — EYVL L 324, s. 11.
3 — EYVL 1985 L 302, s. 23.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

peräisin olevat tuotteet eivät saa edullisempaa kohtelua kuin Espanjasta ja Portugalista tulevat samanlaiset tuotteet". Tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavasti:

"1. Liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohdan ja 243 artiklan 1 kohdan mukaisesti kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön tapahtuvaan tuontiin sovellettavat jäännöstullit suspendoidaan kokonaan 31.12.1991 asti asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä mainittujen maataloustuotteiden osalta.

Edellisessä kohdassa tarkoitetun suspendoinnin ulkopuolelle jäävät liittymisasiakirjan 94 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yhteisen tullitariffin 15 ryhmään sisältyvät tuotteet.

2. Jos yhteiseen tullitariffiin kuuluvat tullit suspendoidaan uudelleen asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä mainittujen, Boliviasta, Kolumbiasta, Equadorista ja Perusta peräisin olevien tuotteiden osalta, tämän suspendoinnin aikana sovelletaan soveltuvin osin 1 kohdan säännöksiä."

Yhteisen tullitariffin 15 ryhmä koskee eläin- ja kasvirasvoja sekä -öljyjä. Näistä maista peräisin olevista tuotteista kannettavien tullien suspendointia jatkettiin 31.12.1992 asti 3.12.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3587/91, jolla pidennettiin kehitysmaista peräisin oleviin tiettyihin tuotteisiin vuonna 1991 sovellettavasta yleisestä tullietuuskohtelusta annettujen asetusten (ETY) N:o 3831/90, (ETY) N:o 3832/90, (ETY) N:o 3833/90 ja (ETY) N:o 3835/90 soveltamisaikaa vuoteen 1992. [4]

4. Liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohdassa säädetään kymmenen jäsenvaltion muodostaman yhteisön ja Espanjan välillä tästä artiklasta ilmenevän aikataulun mukaisesti asteittain poistettavista tuontitulleista. Liittymisasiakirjan 243 artiklan 1 kohdassa on samansisältöisiä Portugalia koskevia säännöksiä. Liittymisasiakirjan 75 artiklan ensimmäinen kohta koskee ainoastaan "tuotteita, joiden kolmansista maista nykyiseen yhteisöön suuntautuvaan tuontiin sovelletaan tulleja". Tämä artikla sisältyy kuitenkin liittymisasiakirjan neljännen osan 3 lukuun, jonka otsikko on "Maatalous", ja tämän luvun ensimmäisessä säännöksessä, 67 artiklan 1 kohdassa, määrätään seuraavaa:

"Tämä luku koskee maataloustuotteita, lukuun ottamatta tuotteita, joita kalastustuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annettu asetus (ETY) N:o 3796/81 koskee."

4 — EYVL L 341, s. 1.

Liittymisasiakirjan 75 artiklan 4 kohdassa komissio valtuutetaan tarvittaessa "maatalouden yhteisestä markkinointijärjestelystä annettujen asetusten" [5] vastaavissa artikloissa säädetyn menettelyn mukaisesti suspendoimaan kokonaan tai osittain Espanjasta kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön tuoduista tuotteista kannettavat tullit.

5. Liittymisasiakirjan neljännen osan 4 luvun otsikko on "Kalastus". Sen 173 artiklassa säädetään 31 artiklan määräyksistä poiketen "yhteisen tullitariffin nimikkeisiin 03.01, 03.02, 03.03, 16.04 ja 16.05 sekä alanimikkeisiin 05.15 A ja 23.01 B kuuluvien kalastustuotteiden" tuontitullien asteittaisesta poistamisesta kymmenen jäsenvaltion muodostaman yhteisön ja Espanjan väliltä. [6] Liittymisasiakirjan 360 artiklassa on samansisältöinen Portugalia koskeva säännös. Osassa 4 ei määrätä minkäänlaisesta liittymisasiakirjan 75 artiklan 4 kohtaan verrattavissa olevasta suspendointitoimivallasta. Neljännen osan ensimmäiseen lukuun, joka on otsikoitu "Tavaroiden vapaa liikkuvuus", sisältyvässä 33 artiklassa säädetään kuitenkin muun muassa, että "[n]euvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta päättää, että tulleja ollaan kokonaan tai osittain kantamatta Espanjasta tuoduista tuotteista".

6. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 38 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Yhteismarkkinat käsittävät myös maatalouden ja maataloustuotteiden kaupan. Maataloustuotteilla tarkoitetaan maanpinnan kasvutuotteita, kotieläintalouden tuotteita ja kalataloustuotteita sekä sellaisia ensimmäisen jalostusasteen tuotteita, jotka suoraan liittyvät näihin tuotteisiin."

7. Tuonti- tai vientitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitetuista tavaroista velalliselta kantamatta jääneiden tuonti- tai vientitullien kantamisesta jälkitullauksin 24 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1697/79 (jäljempänä jälkitullausasetus) [7] 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Toimivaltaiset viranomaiset eivät voi ryhtyä perimistoimenpiteisiin, jos tuonti- tai vientitullien määrä, jonka jälkikäteen on

5 — Rasva-ainealan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annetun neuvoston asetuksen N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025) 38 artiklassa säädetty menettely mainitaan esimerkkeinä. Tässä säännöksessä säädetään sellaisesta hallintokomiteassa tapahtuvasta menettelystä, jonka perusteella neuvosto voi tietyissä olosuhteissa kumota komission päätöksen. Asetuksen N:o 3416/91 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan, että kyseisten hallintokomiteoiden on hyväksyttävä Espanjalle ja Portugalille tämän asetuksen mukaan annettavat myönnytykset.

6 — Kysymys on tuotteista, jotka kuuluvat kalastustuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä joulukuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3796/81 aineelliseen soveltamisalaan (EYVL L 379, s. 1).

7 — EYVL L 197, s. 1.

todettu olevan pienempi kuin lain mukaan edellytetään maksettavaksi, on laskettu joko

— toimivaltaisten viranomaisten itsensä antamien, näitä viranomaisia sitovien tietojen perusteella tai

— sellaisten yleisluontoisten säännösten perusteella, jotka tuomioistuin sittemmin on todennut pätemättömiksi.

2. Toimivaltaiset viranomaiset voivat jättää sellaiset tuonti- tai vientitullit jälkikäteen kantamatta, jotka ovat jääneet kantamatta tulliviranomaisen sellaisen virheen vuoksi, jota osaltaan vilpittömässä mielessä toiminut ja kaikkia voimassa olevien säännösten tulli-ilmoitusta koskevia määräyksiä noudattanut, tullivelan maksamisesta vastuussa ollut ei ole kohtuudella voinut havaita.

Ne tapaukset, joissa ensimmäistä alakohtaa voidaan soveltaa, määritetään 10 artiklassa säädetyssä menettelyssä annettujen soveltamista koskevien säännösten mukaisesti." *

8. Jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tullitavaranimikkeistöön luokittelua varten antamista tiedoista 20 päivänä kesäkuuta 1990 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1715/90 [8] näille tullitariffia koskeville ohjeille annetaan pakottava vaikutus, ja tällä asetuksella on tästä syystä merkitystä jälkitullausasetuksen 5 artiklan 1 kohdan kannalta katsottuna. Jälkitullausasetus korvattiin 1.1.1994 lukien yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2913/92, [9] mutta se oli sovellettavissa nyt esillä olevissa asioissa kysymyksessä olevien tosiasioiden tapahtuma-aikaan.

Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettelyt

9. Olasagasti & C. Srl toi 30.11.1991 ja 31.12.1992 välisenä aikana seitsemän muun italialaisen yhtiön ohella Italiaan tonnikalaa oliiviöljyssä. Tämä tuote kuuluu yhteisen tullitariffin nimikkeeseen 16.04. Yhtiöitten ei tuolloin tarvinnut maksaa tulleja näistä tuonneista, koska Italian viranomaiset katsoivat, että tullit oli asetuksella kokonaan suspendoitu. Tämä kävi ilmi ministeriön 29.11.1991 antamasta hallinnollisesta soveltamisohjeesta nro 6507/UCTD. Vaikuttaa siltä, että Italian viranomaisilla oli alun perin joitakin epäilyksiä tämän soveltamisohjeen suhteen. Tästä syystä 30.12.1991 annettiin lisäohje, jonka mukaan nämä tuonnit kuuluivat 13.2.1896

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa virallisen suomennoksen puuttuessa.

8 — EYVL L 160, s. 1.
9 — EYVL L 302, s. 1.

annetun kuninkaan asetuksen [10] 164 pykälässä säädetyn, "suspendointijärjestelmäksi" kutsutun menettelyn piiriin, jonka mukaan kantamatta jätetyille tulleille asetettiin vakuus ja jolla viranomaisille varattiin oikeus vaatia tullien maksamista myöhäisemmässä vaiheessa. Myöhemmin 22.2.1992 annetulla hallinnollisella soveltamisohjeella nro 1014/UCTD nämä tullit kuitenkin suspendoitiin kokonaan ja ehdottomasti.

10. Italian viranomaiset julkaisivat 27.10.1992 ylimääräisen soveltamisohjeen nro 1632/III, sen jälkeen kun komission toimivaltainen yksikkö oli 14.10.1992 antanut tätä järjestelmää koskevan tulkitsevan huomautuksen (PO XXI, nro 8836), ja täsmensivät, että suspendointijärjestelmää ei sovellettu kalataloustuotteisiin. Tämä täsmennys perustui siihen tosiseikkaan, että liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohtaa, jossa viitataan asetuksen N:o 3416/91 1 artiklaan, sovelletaan yksinomaan muihin maataloustuotteisiin kuin kalaan. Ventimiglian ja Genovan tulliviranomaiset [11] vaativat näin ollen vuonna 1993 kyseisiä yhtiöitä maksamaan niiden tuonteihin liittyneet maksamattomat tullit viivästyskorkoineen.

11. Tuojayhtiöt riitauttivat nämä maksuvaatimukset Tribunale di Genovassa vireille panemassaan oikeudenkäynnissä. Ne väittivät, että ilmaus "maataloustuotteet" oli käsitettävä samoin kuin EY:n perustamissopimuksen 38 artiklassa ja että siihen näin ollen oli sisällytettävä kalataloustuotteet. Toissijaisesti yhtiöt väittivät, että asetuksen N:o 1697/79 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistetut edellytykset täyttyivät niiden osalta ja että niiden ei voitu edellyttää maksavan kantamatta jääneitä tulleja.

12. Tribunale di Genova lykkäsi 26.1. ja 30.3.1995 välisenä aikana antamillaan erillisillä päätöksillä siinä vireillä olevien eri riitaasioiden käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavat, kaikkiin näin asioihin liittyvät ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Sovelletaanko 25.11.1991 annetun asetuksen (ETY) N:o 3416/91 1 artiklan 1 kohdassa säädettyä jäännöstullien suspendoimista, joka koskee Espanjasta peräisin olevien, asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä mainittujen maataloustuotteiden tuontia, myös tästä maasta peräisin olevan oliiviöljyyn säilötyn tonnikalan tuontiin?

2) Voivatko toimivaltaiset tulliviranomaiset ryhtyä 24.7.1979 annetun asetuksen (ETY) N:o 1697/79, jota on täydennetty

10 — Gazzetta ufficiale nro 64, 17.3.1896.

11 — Igino Mazzola, joka on asiaan C-148/95 liittyvän pääasian kantaja, toi esille kirjallisissa huomautuksissaan, että asiassa — kuten kaikissa muissakin asioissa, joihin sitä koskeva asia on yhdistetty — oli kysymys Ventimiglian eikä Genovan viranomaisista, kuten ennakkoratkaisupyynnön sisältävässä päätöksessä oli esitetty.

20.6.1990 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1715/90 ja sen soveltamista koskevista säännöistä 23.7.1991 annetun asetuksen (ETY) N:o 2164/91 2 artiklalla, 5 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella kantamaan maahantuonnin yhteydessä perimättä jääneitä tulleja, koska voimassa olevan yhteisön lainsäädännön virheellisen tulkinnan vuoksi näiden tullien oli katsottu jäävän kokonaan kantamatta, kun nämä tullit myöhemmin, komission annettua oikeudellisen yksikkönsä lausunnon mukaisesti toisenlaisen tulkinnan samasta yhteisön lainsäädännöstä, oli katsottu sellaisiksi tulleiksi, jotka oli kannettava, ottaen huomioon, että tullivelan maksamisesta vastuussa ollut on noudattanut kaikkia voimassa olevien säännösten tulli-ilmoitusta koskevia määräyksiä eikä ilmeisesti tiennyt, että Italian viranomaisten yhteisön lainsäädännölle ensin antama tulkinta oli virheellinen?"

13. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti yhdisti nämä kahdeksan asiaa 16.6.1995 antamallaan määräyksellä. Pääasian kantajat (jotka esiintyvät yhdessä Igino Mazzolaa lukuunottamatta), Italian hallitus ja komissio esittivät kirjalliset huomautuksensa. Italian tasavalta ja komissio esittivät myös suulliset huomautuksensa 11.7.1996 pidetyssä istunnossa.

Asioiden tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

14. Pääasian kantajat ovat väittäneet, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, kun taas Italian tasavalta ja komissio katsovat, että vastauksen olisi oltava kieltävä. Katson, että tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi, kun otetaan huomioon, että Espanjasta kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön vuosina 1991—1992 tapahtunut tonnikalasäilykkeen (oliiviöljyyn säilöttyä tonnikalaa) tuonti ei kuulunut asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tullien suspendoinnin piiriin.

15. Perustamissopimuksen 38 artiklasta käy selkeästi ilmi, että kalataloustuotteet kuuluvat maataloustuotteisiin. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa mainitaan "asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä luetellut maataloustuotteet". Koska tämä viimeksi mainittu asetus on annettu EY:n perustamissopimuksen nojalla, tässä liitteessä mainittujen kalataloustuotteiden olisi katsottava kuuluvan maataloustuotteisiin, jollei muuta osoiteta. [12]

12 — Asetus N:o 3835/90 on annettu EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan perusteella. Vaikka tässä artiklassa ei mainitakaan nimenomaisesti maataloustuotteita, tällaisiin tuotteisiin liittyvän yhteisön sisä- ja ulkopolitiikan välisestä vääjäämättömästä keskinäisestä riippuvuudesta pitäisi normaalisti seurata, että silloin kun ulkoisten kaupallisten toimenpiteiden yhteydessä on tarpeen yksilöidä maataloustuotteet, käytetään samaa määritelmää kuin EY:n perustamissopimuksen maataloutta koskevassa osastossa.

Liittymisasiakirja ei ole millään tavoin ristiriidassa tämän toteamuksen kanssa huolimatta siitä, että sen neljänteen osaan sisältyvät 3 luku, jonka otsikko on "Maatalous", ja 4 luku, jonka otsikko on "Kalastus", näyttävätkin olevan keskenään toinen toisensa poissulkevia. Liittymisasiakirjan 67 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmausta "maataloustuotteet" selvästi samassa merkityksessä kuin perustamissopimuksen 38 artiklassa, mutta sen avulla liittymisasiakirjan neljännen osan 3 lukuun luodaan erillinen järjestelmä näitä tuotteita koskevaa rajoitettua luokkaa, eli muita tuotteita kuin kalataloustuotteita, varten. Kalastuksesta peräisin oleviin maataloustuotteisiin sovelletaan liittymisasiakirjan neljännen osan 4 luvussa olevaa erityisjärjestelmää. [13]

16. Nyt esillä olevissa asioissa ratkaisevana on pidettävä sitä eroa, joka liittymisasiakirjassa on tehty erityyppisiä maataloustuotteita koskevien järjestelmien välille. Liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohdassa määrätään Espanjasta kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön tuotaviin muihin maataloustuotteisiin kuin kalataloustuotteisiin sovellettavista jäännöstulleista. Kysymyksessä ovat asetuksen 1 artiklan 1 kohdan perusteella suspendoidut tullit. Vaikutusta ei ole sillä, että asetuksen N:o 3835/90 liitteessä mainituille muille maataloustuotteille eli kalastuksesta peräisin oleville maataloustuotteille on liittymisasiakirjassa määrätty erilliset jäännöstullit.

17. Pääasian kantajat ovat esittäneet vastaväitteen, joka koskee asetuksen kolmatta perustelukappaletta, jonka mukaan politiikan yleisenä tavoitteena on välttää sitä, että Espanja ja Portugali joutuisivat epäedullisempaan asemaan kuin Bolivia, Kolumbia, Equador ja Peru siltä osin kuin on kysymys asetuksen N:o 3835/90 liitteessä mainittujen maataloustuotteiden tuonnista kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön. Haluaisin ennen kaikkea kiinnittää huomiota siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on peräänantamaton sen suhteen, että tullilainsäädäntöä on tulkittava erittäin suppeasti ja sen sanamuodon mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Ethicon antamassaan tuomiossa [14] katsonut, että "niitä tuotteita koskevia kuvauksia, joiden osalta tullit on suspendoitu, on tulkittava sellaisten puolueettomien perusteiden avulla, jotka voidaan johtaa kuvausten sanamuodosta eikä —— niitä ole mahdollista soveltaa niiden sanamuodon vastaisesti toisiin tuotteisiin, vaikka nämä eivät ominaisuuksiltaan ja käyttötavoiltaan eroaisikaan tavaroista, joiden osalta suspendointi on sallittu".

18. Vaikka olisikin houkuttelevaa vedota asetuksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenevään noudatettavaa

13 — Näitä ilmaisuja käytetään melko vapaasti. Liittymisasiakirjan "maataloutta" koskevilla säännöksillä säännellään tiettyjä sellaisia kalataloustuotteita, kuten kalarasvat ja -öljyt sekä niiden jakeet (CN-koodi 15.03), jotka eivät kuulu asetuksella N:o 3796/81 käyttöön otetun yhteisen markkinajärjestelyn piiriin. Tämä vahvistaa esittämääni näkemystä, jonka mukaan liittymisasiakirjassa tehdään vain toiminnallinen jako kahden maataloustuotteiden luokan välillä eikä periaatteellista jakoa maasta peräisin olevien maataloustuotteiden ja kalataloustuotteiden välillä.

14 — Asia 58/85, Ethicon, tuomio 18.3.1986 (Kok. 1986, s. 1131, 13 kohta).

politiikkaa koskevaan kannanottoon, asetuksen 1 artiklan 1 kohdan tulkitseminen muutoin kuin sen sanamuodon perusteella on kiellettyä, kun otetaan huomioon se, että komission toimivalta on rajoitettu koskemaan vain muita maataloustuotteita kuin kalataloustuotteita. Asetus on annettu liittymisasiakirjan 75 artiklan 4 kohdan nojalla (ja Portugalin osalta vastaavasti 243 artiklan 4 kohdan nojalla). Se seikka, että liittymisasiakirjan neljännen osan 3 luvussa määrättyä erityistä järjestelmää koskevaa menettelytapaa käytettiin, riittää mielestäni sellaisenaan vahvistamaan sen edellä esitetyn, asetuksen 1 artiklan 1 kohdan sisältöä koskevan analyysin, jonka mukaan kyseinen säännös koskee ainoastaan tässä luvussa määrättyjä jäännöstulleja. Katson kuitenkin, että tätä seikkaa tukee epäilyksettä se seikka, että komissiolla ei ole minkäänlaista vastaavaa toimivaltaa suspendoida tulleja liittymisasiakirjan neljännen osan 4 luvun perusteella. Jotta tullit Espanjasta kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön olisi voitu suspendoida tuolloin tapahtuneiden tuontien osalta, tähän olisi vaadittu neuvoston komission ehdotuksen perusteella määräenemmistöllä antama säädös, päätös tai muu toimi. Komission tekemää toimenpidettä ei ole mahdollista tulkita siten, että tällä tulkinnalla kavennettaisiin toisen toimielimen, esimerkiksi neuvoston, toimivaltaa, vain siinä tarkoituksessa, että täydennettäisiin sellaisen politiikan vaikutuksia, jota komissio itsekään ei ollut toimivaltainen noudattamaan tässä asiassa tarkoitettujen tuotteiden ollessa kysymyksessä. [15] Tällainen toimivallan kaventaminen olisi vähäistä suurempi; sen seurauksena olisi asetuksen 1 artiklan 1 kohdan sanamuoto huomioon ottaen se, että yhdessä liittymisasiakirjan luvussa olevia säännöksiä sovellettaisiin sellaiseen maataloustuotteiden luokkaan, jota koskevat säännökset ovat toisessa luvussa.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

19. Käsittelen seuraavaksi jälkikantoasetuksen 5 artiklan 1 ja 2 kohdan sovellettavuuteen liittyviä seikkoja. Pääasian kantajat ovat Igino Mazzolaa (joka vetoaa ainoastaan 5 artiklan 2 kohtaan) lukuun ottamatta esittäneet perusteita näiden kahden säännöksen soveltamiseksi. Komissio ja Italian tasavalta ovat väittäneet, että ensimmäistä kohtaa ei voida soveltaa ja että yhteisöjen tuomioistuimen pitää antaa ennakkoratkaisukysymykseen sen toisen kohdan soveltamista koskevan oikeuskäytännön mukaiset vastaukset, mutta Italian tasavalta on kuitenkin korostanut tiettyjä näille asioille ominaisia erityispiirteitä, joilla voidaan perustella tullien kantamista.

20. Näistä asioista ilmenevissä olosuhteissa on tutkittava ainoastaan asetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Beirafrio antamassaan tuomiossa [16] katsonut, että jälkikantoasetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalaan kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteet on määritelty tyhjentävästi asetuksessa N:o 1715/90 [17].

15 — Ks. EY:n perustamissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta. Komission toimivalta toimia neuvoston sijasta olisi pitänyt antaa sille nimenomaisesti EY:n perustamissopimuksessa (tai, nyt esillä olevassa asiassa, liittymisasiakirjassa): ks. asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, 31 kohta).

16 — Asia C-371/90, Beirafrio, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, I-2715, 15 kohta).

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

Koska nyt esillä olevissa asioissa on kysymys Italian viranomaisten tekemästä, tuontitullien suspendointia koskevasta ratkaisusta eikä tavaroiden luokittelemisesta, 5 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa ei voida soveltaa.

21. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen olisikin hyväksyttävä tiettyjen kantajayhtiöitten esittämä väite, jonka mukaan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa olisi sovellettava sellaisissa toisenlaisissa olosuhteissa, joissa toimivaltaisten viranomaisten antamat tulliasioita koskevat tiedot sitovat kansallisen oikeuden mukaan näitä viranomaisia, [18] tätä säännöstä ei tämän perusteella voida soveltaa nyt esillä olevissa asioissa. Vaikka pääasian kantajat ja Italian tasavalta ovatkin huomautuksissaan olleet eri mieltä niiden hallinnollisten soveltamisohjeiden velvoittavuudesta, joissa määrättiin, että Espanjasta peräisin olevista kalataloustuotteista kannettavat tullit oli asetuksen perusteella suspendoitava, näyttää siltä, että nämä soveltamisohjeet olivat yleisluonteisia ohjeita eikä niitä ollut osoitettu suoraan yksittäisille toimijoille. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti asiassa Behn Verpackungsbedarf antamassaan tuomiossa, [19] että jälkikantoasetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen luetelmakohta erosivat sisällöltään huomattavasti toisistaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa seuraavaa:

" — Erottamalla 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainitut 'tiedot' saman säännöksen toisessa luetelmakohdassa tarkoitetuista 'yleisluonteisista säännöksistä' yhteisöjen lainsäätäjä on selkeästi tuonut esille, että käsitteellä 'tiedot' ei tarkoiteta yleisluonteisessa, ennalta määrittelemättömille henkilöille osoitetussa asiakirjassa annettuja tietoja, vaan sillä tarkoitetaan ainoastaan tietoja, jotka toimivaltaiset viranomaiset antavat tietylle toimijalle tarkoin määritetyssä tapauksessa.

—

Tullivelan maksamisesta vastuussa oleva henkilö voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen silloin kun se on saanut konkreettisia tietoja sellaiselta viranomaiselta, jonka puoleen tämä henkilö on kääntynyt hoitaakseen tarkoin määritettyä tapausta, mutta ei silloin kun se on toiminut yleisluonteisen hallinnol-

18 — Tätä perustetta käytettiin sovellettaessa jälkikantoasetuksen 5 artiklan 1 kohtaa ennen asetuksen N:o 1715/90 voimaantuloa; ks. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Beirafrio annetun tuomion 16 ja 17 kohta.

19 — Asia C-80/89, Behn Verpackungsbedarf, tuomio 28.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2659, 21— 24 kohta).

lisen ilmoituksen — kuten käyttötariffin, jollaisesta pääasiassa on kysymys — perusteella, sillä tällainen ilmoitus on vain suuntaa-antava." [20]

22. Jälkikantoasetuksen 5 artiklan 2 kohdan osalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö osoittaa, että kansallisen tuomioistuimen asiana on soveltaa tämän lainkohdan säännöksiä näissä asioissa esille tulleet tosiasialliset olosuhteet huomioon ottaen. [21] Toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa kantaa perimättä jääneitä tulleja tullauksen päätyttyä, jos 5 artiklan 2 kohdasta ilmenevät kolme edellytystä täyttyvät. [22]

23. Tribunale di Genovan esittämässä toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä oletetaan, että kyseiset toimijat olivat noudattaneet kaikkia voimassa olevissa säännöissä olevia heidän tulli-ilmoitustaan koskevia säännöksiä; minun ei siis tarvitse tutkia tätä edellytystä tämän enempää.

24. Italian hallitus on väittänyt, että kun kyseisen lainsäädännön monimutkaisuus otetaan huomioon, asiassa oli pikemminkin kysymys siitä, että kyseisten tullisääntöjen soveltamisala oli epäselvä, kuin itse viranomaisten tekemästä virheestä. Tässä suhteessa se on korostanut sitä, että viranomaiset sovelsivat ensin kuninkaan asetuksen mukaista suspendointijärjestelmää. Jos ne yritykset, joita asia koski, tiesivät tämän järjestelmän soveltamisen perusteella, että tullit saatettaisiin kantaa kohtuullisen ajan kuluessa väliaikaisen ilmoituksen antamisesta sen jälkeen kun kiistanalainen seikka olisi ratkaistu, Italian hallituksen esittämällä perustelulla olisi merkitystä siltä osin kuin sillä ei loukata perusteltua luottamusta. Jos suspendointijärjestelmän soveltaminen kuitenkin lopetettiin 22.2.1992 päivätyn hallinnollisen soveltamisohjeen perusteella ja jos yritykset vakuuttuivat siitä, että viranomaiset eivät aikoneet kantaa Espanjasta peräisin olevan tonnikalasäilykkeen (tonnikalaa oliiviöljyssä) aikaisemmista tai tulevista tuonneista tulleja asetuksen soveltamisaikana, on katsottava, että viranomaiset ovat erehtyneet jälkikantoasetuksen 5 artiklan 2 kohdan merkityksestä. Lopuksi on selvää, että ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi arvioida sitä tapaa, jolla menettelytapa toimii.

25. Kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon "virheen laatu, kyseisten taloudellisten toimijoitten ammatillinen kokemus ja niiden osoittama huolellisuus" [23] ratkaistessaan kysymystä siitä, onko tullivelan maksamisesta vastuussa ollut, vilpittömässä mielessä toiminut henkilö voinut kohtuudella havaita viranomaisten virhettä. Kyseisen virheen luonteen osalta voidaan esittää tiettyjä huomautuksia. Yhteisön oikeudessa ilmauksella "maataloustuotteet" tarkoitetaan tavallisesti myös kalataloustuotteita. Asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa oleva, noudatettavaa politiikkaa koskeva toteamus on laadittu siten, että se koskee yhtä lailla niitäkin maataloustuotteita, jotka mainitaan asetuksen N:o 3835/90 liitteessä, jossa näihin tuotteisiin sisällytetään

20 — Em. asia Behn Verpackungsbedarf, tuomion 22 ja 24 kohta.

21 — Ks. esim. asia C-64/89, Deutsche Fernsprecher, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2535); edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Beirafrio ja asia C-187/91, Belovo, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4937).

22 — Ks. asia C-314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199) ja asia C-378/87, Top Hit Holzvertrieb v. komissio, tuomio 23.5.1989 (Kok. 1989, s. 1359).

23 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-153/94 ja C-204/94, Faroe Seafood ja Smith, tuomio 14.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2465, 99 kohta), edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Deutsche Fernsprecher, tuomion 24 kohta ja asia C-250/91, Hewlett Packard France, tuomio 1.4.1993 (Kok. 1993, s. I-1819, 22 kohta).

kalavalmisteiden ja -säilykkeiden kaltaiset tuotteet. Asetuksen 1 artiklan 1 kohta on sisällöltään vastaavanlainen. Asetuksen rajoitettu vaikutus ilmenee selkeästi vain liittymisasiakirjan 75 artiklasta. Maallikko, vaikka hän olisikin kokenut taloudellinen toimija, on kuitenkin voinut päätellä, että jäännöstullien asteittaista vähentämistä koskevalla järjestelmällä, joka on vahvistettu samalla tavalla sekä liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohdassa että sen 173 artiklassa, muodostetaan tosiasiallisesti yhteinen järjestelmä, jonka soveltamista oli lykätty asetuksella. Mielestäni nyt esillä olevia asioita koskevat oikeudelliset säännökset eivät ole juurikaan selkeämpiä kuin asiassa Weis kysymyksessä olleet säännökset, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin totesi, että viranomaisten virhettä ei mitenkään ollut voitu havaita. [24]

26. Tapauksen monimutkaisuutta osoittavat edelleen nyt esillä olevien asioiden olosuhteisiin liittyvät seikat. Tribunale di Genova mainitsee ennakkoratkaisukysymykset sisältäneessä päätöksessään "asian kannalta oleellisten säännösten asiallisesta epäselvyydestä"; vaikka minusta asetuksen 1 artiklan 1 kohta onkin selkeä, myönnän, että sitä on tutkittava tarkoin ja että viittaus "asetuksen N:o 3835/90 liitteessä mainittuihin maataloustuotteisiin" on voinut aiheuttaa väärinkäsityksiä sen aineellisen soveltamisalan suhteen. Pääasioiden kantajat mainitsevat näet erään Tribunale di Genovan antaman päätöksen, joka oli annettu ennakkoratkaisukysymykset sisältäneen päätöksen jälkeen ja jossa mainittu tuomioistuin katsoi, että Espanjasta peräisin olevat kalatuotteet kuuluivat tosiasiallisesti tullien suspendointijärjestelmän piiriin kyseisen ajanjakson aikana. Tämä oli myöskin Italian viranomaisten ensin väliaikainen ja sittemmin lopullinen kanta lähes vuoden ajan. Se seikka, että Italian viranomaiset, joiden kannanotto oli ensin varauksellinen, vahvistivat helmikuussa 1992 antamassaan hallinnollisessa soveltamisohjeessa tullien suspendoinnin, on voinut lieventää niitä epäilyksiä, joita vilpittömässä mielessä toimineilla toimijoilla oli espanjalaisiin kalatuotteisiin sovellettavan tullijärjestelmän suhteen. Vaikka näiden hallinnollisten soveltamisohjeiden tarkka oikeudellinen vaikutus Italian lainsäädännössä on kiistanalainen, ne velvoittivat ennakkoratkaisupyynnön mukaan paikallisia tullikamareita.

27. Esitetyistä kirjelmistä käy myös ilmi, että muutamat muut jäsenvaltiot olivat esittäneet komissiolle huolestumisensa, minkä perusteella oli ollut tarpeen valmistella kysymyksessä olevaa lainsäädäntöä koskeva tulkitseva huomautus, joka lähetettiin kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Tämä seikka antaa lisävahvistusta sille näkemykselle, jonka mukaan pääasian kantajat eivät ole kohtuudella voineet havaita viranomaisten virhettä. [25]

28. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen katson, että kansallinen tuomioistuin voi viimeksi esittämiensä tosiasioita koskevien toteamustensa mukaisesti ja kyseisten oikeussäännösten monimutkaisuuden ja nyt esillä olevien asioiden olosuhteisiin liittyvien tosiseikkojen nojalla katsoa, että kokeneet ja huolelliset taloudelliset toimijat eivät voineet kohtuudella havaita viranomaisten virhettä.

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

25 — Ks. edellä alaviitteessä 23 mainitussa asiassa Hewlett Packard France annetun tuomion 23 kohta. Vaikka komissio oli antanut asetuksen eikä lainsäädäntöä tulkitsevaa huomautusta ratkaistakseen ne ristiriitaisuudet, joita jäsenvaltioiden välillä oli kyseisessä asiassa ratkaistavana olleessa tullitariffiluokituksessa, näitä kahta tilannetta voidaan mielestäni verrata toisiinsa.

Ratkaisuehdotus

29. Edellä olevan perusteella esitän, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale de Genovan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Espanjan ja Portugalin liittymisasiakirjassa määrätystä vuonna 1991 kannettavien jäännöstullien asteittaisesta poistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3835/90 liitteessä mainituilta maataloustuotteilta 25 päivänä marraskuuta 1991 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3416/91, jolla muutettiin asetuksia (ETY) N:o 3831/90, (ETY) N:o 3832/90 ja (ETY) N:o 3833/90 Boliviasta, Kolumbiasta, Equadorista ja Perusta peräisin oleviin tuotteisiin sovellettavan yleisen tullietuuskohtelun osalta, 1 artiklan 1 kohdan mukainen jäännöstullien poistaminen, jota Espanjan liittymisasiakirjan 75 artiklan 1 kohdan perusteella sovelletaan Espanjasta kymmenen jäsenvaltion muodostamaan yhteisöön tapahtuvaan tuontiin, ei koske Espanjasta peräisin olevien tonnikalasäilykkeiden (tonnikalaa oliiviöljyssä) tuontia.

2) Tuonti- ja vientitullien maksamisvelvoitteen sisältävään tullimenettelyyn ilmoitetuista tavaroista velalliselta kantamatta jääneiden tuonti- tai vientitullien kantamisesta jälkitullauksin 24 päivänä heinäkuuta 1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1697/79 5 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta sellaisissa tapauksissa, joista nyt esillä olevissa asioissa on kysymys. Kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää, ovatko tämän asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa mainitut edellytykset täyttyneet. Määritettäessä sitä, onko tullivelan maksamisesta vastuussa ollut henkilö voinut kohtuudella havaita viranomaisten virhettä, on tärkeää ottaa huomioon muun muassa tämän virheen laatu, kyseisen taloudellisen toimijan ammatillinen kokemus ja sen osoittama huolellisuus. Asian kannalta merkityksellisiä huomioon otettavia seikkoja ovat lainsäädännön monimutkaisuus, se, miten yleisesti kyseisten säännösten poliittinen tavoite on ilmaistu, kyseisen virheen toistuminen asianomaisen jäsenvaltion muissa toimenpiteissä ja ne erilaiset käsitykset, jota jäsenvaltioilla on asian kannalta merkityksellisten säännösten oikeasta tulkinnasta.