Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
RIMVYDAS NORKUS
6 päivänä maaliskuuta 2025[1]

Asia C-206/24

YX ja
Logistica i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
vastaan
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance ja
Directeur général des douanes et droits indirects

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Tulliliitto – Tuonti- tai vientitullien palauttaminen tai peruuttaminen – Asetus (ETY) N:o 1430/79 – Unionin tullikoodeksi – Asetus (EU) N:o 952/2013 – Palauttamiseen viran puolesta sovellettavat edellytykset – Kolmen vuoden määräaika, joka lasketaan tullivelan tiedoksiantamisesta – Tulliviranomaisten tieto toimijoista, joita asia koskee, ja kullekin toimijalle palautettavasta määrästä ilman velvollisuutta selvittää asiaa perusteellisesti – Oikeus hyvään hallintoon

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä Cour de cassationin (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) SEUT 267 artiklan nojalla esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee tuonti- tai vientitullien palauttamisesta tai peruuttamisesta 2.7.1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1430/79,[2] sellaisena kuin se on muutettuna 7.10.1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3069/86 (jäljempänä asetus N:o 1430/79),[3] 2 artiklan 2 kohdan ja yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (jäljempänä yhteisön tullikoodeksi)[4] 236 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista viran puolesta koskevassa oikeusriidassa, jossa valittajina ovat YX ja Andorran oikeuden mukaan perustettu yhtiö Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, joka oli aiemmin Caves Andorranes SA (jäljempänä Caves Andorranes), ja jossa vastapuolina ovat ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (talous-, valtiovarain- ja elvytysministeri, Ranska) ja directeur général des douanes et droits indirects (tulleista ja välittömistä veroista vastaava pääjohtaja, Ranska). Kyseiset tullit kannettiin tullisääntöjen sellaisen virheellisen soveltamisen

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.
[2] EYVL 1979, L 175, s. 1.
[3] EYVL 1986, L 286, s. 1.
[4] EYVL 1992, L 302, s. 1.

perusteella, joka havaittiin ja jota muutettiin vasta vuosia myöhemmin. Tässä yhteydessä Ranskan viranomaiset väittävät lähinnä, etteivät ne ole itse kyenneet yksilöimään yrityksiä, joihin kyseinen hallintokäytäntö vaikutti, tai toteamaan määriä, jotka niiden oli palautettava. Ranskan viranomaiset väittävät lisäksi, että oikeuteen vaatia palautusta sovelletaan tullilainsäädännössä säädettyjä määräaikoja. Caves Andorranes kiistää nämä argumentit muutoksenhaussaan, jolla se on riitauttanut kyseisten tullien palauttamisen epäämisen.

3. Oikeusriidan asianosaiset ovat siis eri mieltä sekä tulliviranomaisten selvitysvelvollisuuksien ulottuvuudesta että unionin oikeudessa säädetystä kolmen vuoden preklusiivisesta määräajasta, jota sovelletaan tullien palauttamista koskevaan hallinnolliseen menettelyyn. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on tilaisuus lausua tarpeesta palauttaa unionin oikeuden mukainen tilanne vahinkoa kärsineen yrityksen eduksi, vaikka viranomaisten rikkomisesta olisi kulunutkin huomattavan pitkä aika. Tulevassa tuomiossaan unionin tuomioistuimen on selvennettävä, miten tämä tavoite voidaan sovittaa yhteen oikeusvarmuuden ja tullihallinnon moitteetonta toimintaa koskevien intressien kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 1430/79

4. Asetuksen N:o 1430/79 yhdeksännessä perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”On täsmennettävä muut aineelliset ja muodolliset edellytykset, joiden täyttyessä tuonti- tai vientitullit palautetaan tai peruutetaan. On etenkin vahvistettava määräajat, joiden kuluessa asianomainen voi jättää toimivaltaiselle viranomaiselle tätä koskevan hakemuksen.”

5. Asetuksen 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa määritellään edellytykset, joiden täyttyessä toimivaltaiset viranomaiset palauttavat tai peruuttavat tuonti- tai vientitullit.

2. Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

e) tileihin kirjaamisella hallintotointa, jolla toimivaltaiset viranomaiset asianmukaisesti vahvistavat kannettavien tuonti- tai vientitullien määrän;

– –”

6. Asetuksen 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Tuontitullit on palautettava tai peruutettava, jos toimivaltaisille viranomaisille osoitetaan, että kyseisten tullien tileihin kirjattu määrä

liittyy sellaisiin tavaroihin, joiden osalta minkäänlaista tullivelkaa ei ole syntynyt tai joiden osalta tullivelka on lakannut muuten kuin sen maksamisella tai vanhentumisella,

on jostain syystä suurempi kuin tullien lain mukaan kannettava määrä.

2. Tuontitullit on palautettava tai peruutettava edellä 1 kohdassa mainitulla perusteella hakemuksesta, joka on toimitettava asianomaiselle tullitoimipaikalle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tullien kantamisesta vastaava viranomainen kirjasi tullit tileihin.

Tätä määräaikaa ei voida pidentää, ellei asianomainen näytä toteen, että ennalta-arvaamaton tapahtuma tai ylivoimainen este estivät häntä toimittamasta hakemustaan määräajassa.

Toimivaltaisten viranomaisten on palautettava tai peruutettava tullit viran puolesta, jos ne havaitsevat itse jommankumman edellä 1 kohdassa mainituista tilanteista kyseisen määräajan kuluessa.”

7. Asetuksen 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tuontitullit voidaan palauttaa tai peruuttaa vain sellaisen henkilön osalta, joka suoritti tullit tai jolla oli velvollisuus suorittaa ne, tai sen, jolle kyseisen henkilön oikeudet ja velvollisuudet ovat siirtyneet.”

8. Asetuksen N:o 1430/79 16 artiklan toisessa kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Hakemukseen on liitettävä kaikki hakijalla olevat todisteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat ratkaista hakemuksen ottaen huomioon hakijan esittämät perusteet. Toimivaltaiset viranomaiset voivat tarvittaessa asettaa hakijalle määräajan lisätodisteiden toimittamista varten.”

9. Asetus kumottiin yhteisön tullikoodeksin 251 artiklalla.

B Yhteisön tullikoodeksi

10. Yhteisön tullikoodeksin 236 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Tuonti- tai vientitullit on palautettava, jos todetaan, että niiden määrä niitä maksettaessa ei ole ollut lain mukainen tai että niiden määrä on kirjattu tileihin 220 artiklan 2 kohdan vastaisesti.

Tuonti- tai vientitullit on peruutettava, jos todetaan, että niiden määrä niitä tileihin kirjattaessa ei ole ollut lain mukainen tai että niiden määrä on kirjattu tileihin 220 artiklan 2 kohdan vastaisesti.

Tulleja ei voida palauttaa tai peruuttaa, jos muun kuin lainmukaisen tullien määrän maksamiseen tai tileihin kirjaamiseen johtaneet seikat ovat johtuneet asianomaisen tietoisesta menettelystä.

2. Tuonti- tai vientitullit on palautettava taikka peruutettava hakemuksesta, joka on esitettävä kyseiselle tullitoimipaikalle kolmen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona nämä tullit on annettu tiedoksi velalliselle.

Tätä määräaikaa on pidennettävä, jos asianomainen näyttää toteen, että ennalta-arvaamaton tapahtuma tai ylivoimainen este on estänyt hakemuksen esittämisen määräajassa.

Tulliviranomaisten on palautettava tai peruutettava tullit viran puolesta, jos ne itse havaitsevat mainitun määräajan kuluessa jonkin 1 kohdan ensimmäisessä tai toisessa alakohdassa tarkoitetuista tilanteista.”

11. Yhteisön tullikoodeksin 253 artiklan toisen kohdan mukaan yhteisön tullikoodeksia sovellettiin 1.1.1994 alkaen.

12. Yhteisön tullikoodeksi kumottiin yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) 23.4.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 450/2008 (EUVL 2008, L 145, s. 1) 186 artiklalla, ja uudistettu tullikoodeksi kumottiin unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 (EUVL 2013, L 269, s. 1; jäljempänä unionin tullikoodeksi) 286 artiklalla.

C Unionin tullikoodeksi

13. Unionin tullikoodeksin 116 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tässä jaksossa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu, tuonti- tai vientitullin määrät on palautettava tai peruutettava seuraavista syistä:

a) tuonti- tai vientitullin määrä on vahvistettu liian suureksi;

– –

4. Jollei päätöksentekovaltaa koskevista säännöistä muuta johdu, tulliviranomaisten on palautettava tai peruutettava tuonti- tai vientitullin määrä viran puolesta, jos ne itse havaitsevat 121 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen määräaikojen kuluessa, että tuonti- tai vientitullin määrä on palautettava tai peruutettava 117, 119 tai 120 artiklan nojalla.

– –”

14. Unionin tullikoodeksin 117 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuonti- tai vientitullin määrä on palautettava tai peruutettava siltä osin kuin alun perin tiedoksiannettu tullivelan määrä on suurempi kuin maksettava määrä tai jos tullivelka annettiin tiedoksi velalliselle 102 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan c tai d alakohdan vastaisesti.”

15. Unionin tullikoodeksin 121 artiklan, jonka otsikko on ”Tullin palauttamisessa ja peruuttamisessa noudatettava menettely”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tullin palauttamista ja peruuttamista koskevat 116 artiklan nojalla tehdyt hakemukset on toimitettava tulliviranomaisille seuraavien määräaikojen kuluessa:

a) kolmen vuoden kuluessa tullivelan tiedoksiantopäivästä, kun kyse on liian suuriksi vahvistetuista tuonti- tai vientitullin määristä, – –

– –

Ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua määräaikaa on pidennettävä, jos hakija näyttää toteen, että ennalta-arvaamaton tapahtuma tai ylivoimainen este on estänyt hakemuksen toimittamisen määräajassa.”

16. Unionin tullikoodeksin 288 artiklan 2 kohdan nojalla tämän ratkaisuehdotuksen kolmessa edellisessä kohdassa mainittuja unionin tullikoodeksin sääntöjä on sovellettu 1.5.2016 lukien.

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Andorralaiset maahantuojat toivat vuosina 1988–1991 Ysal-yhtiön, joka on Ranskaan sijoittautunut tulliasioitsija, välityksellä Andorraan muun muassa kolmansista maista peräisin olevia tavaroita. Tuonneista maksettiin tullit Ranskaan. Noina vuosina Ranskan tulliviranomaiset nimittäin edellyttivät, että kolmansista maista peräisin olevat ja Andorraan vietäväksi tarkoitetut tavarat luovutetaan vapaaseen liikkeeseen, kun ne kuljetetaan Ranskan läpi.

18. Euroopan komissio julkaisi 23.1.1991 perustellun lausunnon KOM(90) 2042 lopullinen, jossa se yhtäältä totesi Ranskan tasavallan rikkoneen tietyistä (tuolloisen) yhteisön oikeussäännöistä seuraavia jäsenyysvelvoitteitaan, kun se oli ottanut käyttöön vaatimuksen luovuttaa tavarat vapaaseen liikkeeseen,[5] ja jossa se toisaalta kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan perusteltua lausuntoa 30 päivän kuluessa.

19. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (talous-, valtionvarain- ja budjettiministeriö, Ranska) julkaisi 6.6.1991 *Journal officiel de la République française*ssa (Ranskan tasavallan virallinen lehti) viejille osoitetun ilmoituksen, jolla poistettiin vaatimus tavaroiden luovuttamisesta vapaaseen liikkeeseen.

20. Ysal nosti 20.5.2008 Ranskan tulliviranomaisia vastaan kanteen tribunal d'instancessa (vähäisten riita-asioiden tuomioistuin, Ranska), jossa se vaati tulliviranomaisten perusteettomasti vuosina 1988–1991 tehtyjen Andorraa koskevien tuonti-ilmoitusten perusteella kantamien tullien palauttamista.

21. Tribunal d'instance jätti 15.6.2010 antamallaan tuomiolla Ysal-yhtiön kanteen tutkimatta asiavaltuuden ja oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi. Cour d'appel (ylioikeus, Ranska) pysytti kyseisen tuomion 13.12.2011 antamallaan tuomiolla. Cour de cassation (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) hylkäsi Ysalin valituksen tästä tuomiosta 21.1.2014 antamallaan tuomiolla.

22. Kyseiset andorralaiset maahantuojat, joiden oikeudet ovat siirtyneet Caves Andorranesille ja YX:lle, maksoivat Ysalille ajankohtana, jota ei ole ilmoitettu, Ysalin niiden puolesta maksamat tullimaksut.

23. Caves Andorranes ja YX nostivat 16.7.2015 kanteen Ranskan tulliviranomaisia vastaan tribunal de grande instance de Toulousessa (Toulousen alioikeus, Ranska), jossa ne vaativat maksusuoritusta tulliviranomaisten perusteettomasti kantamia tulleja vastaavasta määrästä. Tribunal de grande instance de Toulouse hylkäsi Caves Andorranesin ja YX:n vaatimukset 4.7.2017 antamallaan tuomiolla.

24. Cour d'appel de Toulouse (Toulousen ylioikeus, Ranska) pysytti kyseisen tuomion 10.2.2020 antamallaan tuomiolla. Kyseinen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä, että jotta tulliviranomaiset voivat palauttaa tullit viran puolesta asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohdan ja yhteisön

[5] Vapaaseen liikkeeseen luovuttamisen käsite määritellään unionin tullikoodeksin 201 artiklan 2 kohdassa. Vapaaseen liikkeeseen luovuttaminen sisältää seuraavat toimet: mahdollisen maksettavan tuontitullin kantaminen, tarvittaessa muiden maksujen kantaminen näiden maksujen kantamisesta voimassa olevien asiaankuuluvien säännösten mukaisesti, kauppapoliittisten toimenpiteiden sekä kieltojen ja rajoitusten soveltaminen, jollei niitä ole jo sovellettu aiemmin, ja tavaroiden tuontia koskevien muiden muodollisuuksien noudattaminen. Unionin tullikoodeksin 201 artiklan 3 kohdan mukaan muiden kuin unionitavaroiden luovutus vapaaseen liikkeeseen antaa niille unionitavaroiden tullioikeudellisen aseman.

tullikoodeksin 236 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, niillä on oltava palautettavien tullien määrän ja kunkin palautuksensaajan yksilöimiseksi tarvittavat tiedot, eikä niiden ole selvitettävä näitä seikkoja suhteettoman laajasti.

25. Caves Andorranes ja YX ovat valittaneet kyseisestä tuomiosta Cour de cassationiin eli ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, jossa ne väittävät lähinnä, että cour d'appel de Toulouse sovelsi 10.2.2020 antamallaan tuomiolla virheellisesti asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa. Valittajien mukaan ainoa ehto kyseisessä säännöksessä säädetylle velvollisuudelle palauttaa tullit viran puolesta on edellytys sellaisen kolmen vuoden määräajan noudattamisesta, joka lasketaan tullivelan tiedoksi antamisesta velalliselle. Kyseisessä säännöksessä ei sitä vastoin säädetä, että tulliviranomaisilla on oltava tiedossaan palautettavien tullien määrää koskevat tiedot ja palautuksensaajien yksilöimiseksi tarvittavat tiedot. Cour d'appel de Toulouse on siis lisännyt säännökseen edellytyksen, josta siinä ei säädetä.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Ranskan tulliviranomaiset väittävät voivansa palauttaa tuonti- tai vientitullit viran puolesta ainoastaan, jos niillä on tiedossaan kaikki seikat, joiden perusteella ne voivat todeta, että tullit on kannettu perusteettomasti ja että ne on palautettava. Ranskan tulliviranomaisten mukaan niiden ei voida edellyttää tekevän perusteellista selvitystyötä tarkoituksessa määrittää kullekin asianomaiselle toimijalle palautettavien tullien määrä.

27. Näin ollen kyseinen tuomioistuin pohtii, onko asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa ja yhteisön tullikoodeksin 236 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus palauttaa lainvastaisesti kannetut tullit viran puolesta vain siinä tapauksessa, että sillä on kaikki tätä varten tarvittavat tiedot, ja jos sillä ei ole kyseisiä tietoja, sen ei ole ryhdyttävä selvittämään asiaa suhteettoman laajasti.

28. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asiassa tulee esiin myös tätä ennen ratkaistava kysymys siitä, voiko tulliviranomainen palauttaa tulleja viran puolesta sen jälkeen, kun kolmen vuoden määräaika, joka lasketaan tullivelan tiedoksi antamisesta velalliselle, on päättynyt. Unionin tuomioistuin totesi 14.6.2012 antamassaan tuomiossa CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, 21 kohta), että yhteisön tullikoodeksin 236 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetaan kolmen vuoden raja sellaisten tullien, joita ei lain mukaan ollut kannettava, palauttamiselle, ja tämän vuoksi kyseinen tuomioistuin pohtii, onko asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun kyseinen määräaika on päättynyt, toimivaltaiset viranomaiset eivät voi enää palauttaa tulleja viran puolesta, vaikka on tullut selvitetyksi, että viranomaiset ovat todenneet kyseisen määräajan kuluessa, ettei kyseisiä tulleja ollut lain mukaan kannettava.

29. Tässä tilanteessa Cour de cassation on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – asetuksen – – N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa, jonka sisältö toistetaan yhteisön tullikoodeksi[n] 236 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa, – – tulkittava siten, että tulliviranomaisen kantamien tullien palauttamiselle viran puolesta on asetettu kolmen vuoden määräaika siitä päivästä, jona kantamisesta vastaava viranomainen on kirjannut kyseiset tullit tileihin, [vai siten, että] tulliviranomaisen on pystyttävä havaitsemaan kolmen vuoden kuluessa tullivelan syntymisestä, että tulleja ei ollut kannettava?

2) Onko – – asetuksen – – N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa, jonka sisältö toistetaan yhteisön tullikoodeksi[n] 236 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa, – – tulkittava siten, että sen, että tulliviranomaisen kantamat tullit palautetaan viran puolesta, edellytyksenä on se, että tulliviranomainen tietää asianomaisten toimijoiden henkilöllisyyden ja määrät, jotka on palautettava kullekin niistä, ilman, että sen tarvitsisi tehdä perusteellisia tai suhteettoman laajoja selvityksiä?”

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

30. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 13.3.2024 annetuksi, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 17.3.2024.

31. Ranskan hallitus ja komissio esittivät kirjallisia huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa.

32. Unionin tuomioistuin päätti yleiskokouksessaan 5.11.2024, ettei asiassa järjestetä istuntoa asianosaisten kuulemiseksi.

V Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

33. Tulliliiton perustaminen, josta määrätään SEUT 28 artiklassa, edellyttää paitsi yhteisen tullitariffin myös yhdenmukaistettujen yleisten tullisääntöjen ja vastaavasti tullimenettelyjen käyttöön ottamista tuontitullien kantamiseksi tai suspendoimiseksi tai niistä vapauttamiseksi. Ilman tällaisia sääntöjä kansallisten tullisäännöstöjen väliset erot voisivat rajoittaa tavaroiden vapaata liikkumista sisämarkkinoilla. Alun perin tarkoituksena oli siis jäsenvaltioiden tullilainsäädännön yhdenmukaistaminen. Tullioikeuden yhdenmukaistaminen lukuisilla yksittäisillä säädöksillä, jotka koskivat eri aiheita, aiheutti kuitenkin lainsäädännön pirstaloitumista.[6] Yhtenäistä tullimenettelyjä koskevaa oikeutta on sovellettu ylikansallisesti vasta 1.1.1994 alkaen, jolloin yhteisön tullikoodeksi tuli voimaan. Unionin tullikoodeksia, joka tuli voimaan 9.10.2013, on sovellettu 1.5.2016 alkaen.[7] Kansallisessa lainsäädännössä puolestaan säädetään tulliviranomaisten organisaatiosta, ja tulliviranomaiset vastaavat unionin tullioikeuden hallinnollisesta soveltamisesta.

34. On muistutettava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tulliliiton osalta ja että unionin tullikoodeksin 1 artiklan 1 kohdan mukaan tullikoodeksia on sovellettava yhtenäisesti koko unionin tullialueella. Tästä seuraa, että jäsenvaltiot kantavat tullit unionin nimissä tavaroista, jotka tuodaan unionin tullialueelle, yksinomaan unionin lainsäädännön mukaisesti unionin oikeuden ensisijaisuusperiaatteen nojalla,[8] mistä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa asianomainen jäsenvaltio, eli Ranska, soveltaa unionin oikeuden merkityksellisiä säännöksiä ja tarkemmin sanottuna säännöksiä, jotka koskevat passitusta ja perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista, eikä mitään sellaista kansallista säännöstään, joka voisi poiketa unionin tullikoodeksissa säädetystä.

6 Teoksessa Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München 2024, C.C. II., 29 kohta) esitetään lyhyt yhteenveto unionin tullikoodeksin laatimishistoriasta.

7 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11, 12 ja 16 kohta.

8 Ks. tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 58 ja 61 kohta).

35. On huomattava, että pääasian taustalla olevat tosiseikat tapahtuivat vähän yli 30 vuotta sitten ja että niiden perusteella on pantu vireille useita menettelyjä Ranskan tuomioistuimissa. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymyksissään sekä asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaan että yhteisön tullikoodeksin 236 artiklan 2 kohdan kolmanteen kohtaan. Kyseisiä säännöksiä, joiden sisältö toistetaan nykyään unionin tullikoodeksin 116 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä sen 121 artiklan 1 kohdan kanssa, sovellettiin ajallisesti vuosina, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää merkityksellisinä. Tästä huomautan, että mainitut säännökset ovat sanamuodoltaan hieman erilaisia, mutta niiden *normatiivinen sisältö on pysynyt samana*. Näin ollen ratkaisuehdotukseni luettavuuden helpottamiseksi viittaan jäljempänä pikemminkin *palauttamismenettelyä koskevaa sääntelyä yhdistäviin seikkoihin*. Pidän tätä lähestymistapaa perusteltuna varsinkin, kun ehdottamaani tulkintaa on tarkoitus soveltaa myös samankaltaisissa tapauksissa, joissa sovelletaan nykyään voimassa olevan unionin tullikoodeksin säännöksiä. [9]

36. Täydellisyyden nimissä muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelysääntöjä katsotaan yleensä voitavan soveltaa kaikkiin niiden voimaantulohetkellä vireillä oleviin asioihin, toisin kuin aineellisia sääntöjä, joiden ei tavallisesti tulkita koskevan ennen niiden voimaantuloa syntyneitä tilanteita. [10] Nyt käsiteltävässä asiassa aineellisena sääntönä on pidettävä säännöstä, jossa vahvistetaan *edellytykset, jotka koskevat maksujen palauttamista koskevan oikeuden perustaa ja syntymistä*, kun taas menettelysääntöinä on pidettävä *säännöksiä, jotka koskevat kyseisen oikeuden käyttämisen edellytyksiä* ja etenkin määräaikaa, jonka kuluessa palautushakemus on jätettävä tai jonka kuluessa viranomaisten on havaittava seikka, jonka perusteella maksut on palautettava.

37. Nyt käsiteltävässä asiassa tulee esiin useita oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Ne voidaan yleisesti ottaen ryhmitellä seuraavaan kolmeen eri teemaan: 1) kysymys siitä, millainen ulottuvuus on tulliviranomaisen velvollisuudella palauttaa perusteettomasti kannetut tullit viran puolesta; 2) menettely, jota on noudatettava, kun palautusvelvollisuus syntyy sen toteamisen perusteella, ettei kannettujen tullien kantamiselle ole oikeusperustaa; 3) kysymys siitä, mihin tavoitteeseen tullilainsäädännössä säädetyllä kolmen vuoden määräajalla pyritään. Selkeyden ja rationaalisuuden nimissä ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä tarkastellaan yhdessä. Käsittelen niitä jäljempänä edellä mainittujen kolmen teeman perusteella.

B Tutkittavaksi ottaminen

38. Ennen aineellisten kysymysten tarkastelemista katson, että on syytä käsitellä lyhyesti sitä, täyttääkö ennakkoratkaisupyyntö tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Vaikka yksikään asianosainen tai osapuoli ei ole esittänyt tutkittavaksi ottamista koskevaa väitettä, voidaan kysyä, onko vastauksen antaminen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin tarpeen ratkaisun antamiseksi pääasiassa. Kun tullilainsäädännössä säädetään kolmen vuoden määräajasta, jota sovelletaan perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista koskevan hakemuksen esittämiseen, ja kun pääasiassa kyseessä olevat tapahtumat tapahtuivat yli 30 vuotta sitten, ennakkoratkaisukysymykset vaikuttavat ensisilmäykseltä merkityksettömiltä.

[9] Unionin tuomioistuin on usein todennut tuomioissaan, toistetaanko tietyn säännöksen normatiivinen sisältö sen korvanneessa säännöksessä, jolloin viimeksi mainittua säännöstä on tulkittava samalla tavalla kuin ensin mainittuakin (ks. tuomio 13.12.2007, Bayerischer Rundfunk ym., C-337/06, EU:C:2007:786, 30 kohta).

[10] Ks. tuomio 23.2.2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [11]

40. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset eivät ole hypoteettisia, koska katson, että tulliviranomaisten velvollisuuksia palauttamismenettelyn yhteydessä koskevien säännösten tulkitseminen voi olla hyödyllistä myös sen selventämiseksi, onko Caves Andorranesilla *oikeus unionin oikeuden rikkomisen perusteella maksettavaan korvaukseen* unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. On merkkejä siitä, että Caves Andorranesin tavoitteena voi ainakin toissijaisesti olla tällaisen korvauksen saaminen. [12] Näin ollen unionin tuomioistuimen tulevassa tuomiossa esitetyistä tulkinnoista, jotka koskevat *mitä tahansa perusteettomasti kannettujen tullien palauttamiseen viran puolesta liittyvää kysymystä*, voi olla hyötyä ratkaisun antamiseksi pääasian oikeusriitaan, jos pääasian valittaja vetoaa *Ranskan tulliviranomaisten vastuuseen unionin oikeuden mahdollisesta rikkomisesta*. [13]

41. Edellisissä kohdissa esitetyistä syistä on katsottava lähtökohtaisesti, että ennakkoratkaisupyyntö täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

C Asiakysymys

1. Tulliviranomaisen velvollisuus palauttaa perusteettomasti kannetut tullit viran puolesta

42. Unionin tullilainsäädännössä säädetään kahdesta eri menettelystä, joita sovelletaan perusteettomasti kannettujen tuontitullien palauttamiseen. Ensimmäisen menettelyn edellytyksenä on, että asianomaiseen tullitoimipaikkaan toimitetaan ensin tuontitullien palauttamista koskeva hakemus ennen kuin on kulunut kolme vuotta perusteettomasti kannettujen tullien kirjaamisesta tileihin, kun taas toinen menettely perustuu tulliviranomaisen omaan aloitteeseen, sillä tulliviranomaisella on velvollisuus palauttaa tullit viran puolesta, kun se havaitsee mainitun kolmen vuoden määräajan kuluessa jonkin palauttamisen perusteeksi säädetyistä tilanteista.

43. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse *jälkimmäisestä menettelystä*. Tästä on syytä todeta aluksi, että tullilainsäädännössä säädetään *yleisestä velvollisuudesta palauttaa tullit*, kun tietyt jäljempänä käsittelemäni edellytykset täyttyvät. Tarkemmin sanottuna sekä asetuksen

[11] Ks. tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 67 kohta).

[12] Cour de cassationin kauppa-, verotus- ja talousasioita käsittelevän jaoston ensimmäinen julkisasiamies mainitsee tämän mahdollisuuden kansallisen tuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjoihin liitetyssä lausunnossaan.

[13] Ks. tuomio 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (Valtion vastuu ilman pilaantumisesta) (C-61/21, EU:C:2022:1015, 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

N:o 1430/79 2 artiklan 1 kohdassa että yhteisön tullikoodeksin 236 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tullit ”on palautettava”, kun taas unionin tullikoodeksin 116 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tuontitullien määrät ”on palautettava”, jos palauttamiselle on jokin siinä säädetty syy.

44. Jollei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toisin katso, nyt käsiteltävässä asiassa mahdollisesti täyttyviä edellytyksiä sille, että oikeus tullien palauttamiseen on olemassa, ovat se asetuksen N:o 1430/79 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu seikka, että ”tullivelkaa ei ole syntynyt”, ja se yhteisön tullikoodeksin 236 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu seikka, että tullien ”määrä niitä maksettaessa ei ole ollut lain mukainen”. Unionin tullikoodeksin 116 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään puolestaan, että tuontitulli on palautettava, jos sen ”määrä on vahvistettu liian suureksi”. Vaikka kyseisten säännösten sanamuodot poikkeavat hieman toisistaan, niille on yhteistä se, että niissä tarkoitetaan lähinnä tilannetta, jossa *viranomaiset ovat kantaneet tullin ilman laillista perustetta*. Koska kyseisissä säännöksissä säädetään edellytyksistä, jotka koskevat palautusoikeuden perustaa ja syntymistä, niitä on pidettävä *aineellisina sääntöinä*.

45. Kyseiset aineelliset säännöt on erotettava *menettelysäännöistä*, joilla on ratkaisevaa merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Menettelysääntöjä ovat tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa lainatut säännökset, jotka eivät ole muuttuneet normatiiviselta sisällöltään, kuten jo mainitsin, siltä osin kuin niissä säädetään lähinnä, että tulliviranomaisten on palautettava tullit viran puolesta, kun ne havaitsevat kyseisen määräajan kuluessa, että tällaisen viranomaisten omasta aloitteesta toteutettavan toimenpiteen edellytykset täyttyvät. Minun on syytä esittää tiettyjä huomautuksia kyseisen sääntelyn tulkinnasta. Tässä yhteydessä sovellan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja tulkintamenetelmiä. Tästä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussäännön tulkinta edellyttää, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, sekä sen toimen tavoitteet ja päämäärät, jonka osa se on. Myös unionin oikeuden säännöksen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja. [14]

46. Näiden seikkojen perusteella minusta näyttää siltä, että jo kyseisten säännösten sanamuodosta (”on palautettava” ”viran puolesta”) ilmenee ensinnäkin, että tulliviranomaisten on toimittava omasta aloitteestaan, ja toiseksi, että *tapahtuman, jonka vuoksi viranomaiset ovat havainneet tullien perusteettoman kantamisen*, on tullut ilmetä kolmen vuoden määräajan kuluessa (”kyseisen määräajan kuluessa”). Pidän ilmeisenä, ettei kyseistä lainsäädäntöä tule tulkita siten, että tullien varsinainen palauttaminen on suoritettava kyseisen määräajan kuluessa.

47. Asiayhteyteen perustuvan tulkinnan näkökulmasta tätä tullien palauttamista viran puolesta koskevaa tulkintaa tukee mielestäni ensimmäistä perusteettomasti kannettujen tuontitullien palauttamiseen sovellettavaa menettelyä – eli hakemukseen perustuvaa menettelyä – koskevien säännösten tulkitseminen. Kyseisen säännöksen mukaan tuontitullit on palautettava ”hakemuksesta, joka on toimitettava asianomaiselle tullitoimipaikalle *kolmen vuoden kuluessa*” päivästä, jona – riippuen siitä, mistä säännöksen versiosta on kyse – ”tullien kantamisesta vastaava viranomainen kirjasi tullit tileihin” tai ”nämä tullit on annettu tiedoksi velalliselle”, tai ”tullivelan tiedoksiantopäivästä”. Kyseistä määräaikaa pidennetään poikkeuksellisesti, jos asianomainen näyttää toteen, että ennalta-arvaamaton tapahtuma tai ylivoimainen este esti hakemuksen esittämisen määräajassa.

[14] Ks. tuomio 29.7.2024, Asociația Crescătorilor de Vaci ”Bălțată Românească” Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, 38 kohta).

48. Jos sivuutetaan kyseisten säännösten sanamuotojen väliset erot, on ilmeistä, että kun unionin lainsäätäjä on säätänyt tästä tuontitullien palauttamiseen sovellettavasta menettelystä, se on niin ikään tarkoittanut vahvistaa kolmen vuoden määräajan, jonka aikana viranomaisten on todettava, että tulleja on kannettu perusteettomasti. Toisin sanoen kyseisen menettelyn yhteydessä velallisen toimittama hakemus on *keino saattaa viranomaisten tietoon* olosuhteet, joiden vuoksi oikeus tullien palauttamiseen on olemassa ja joiden perusteella viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin. Kyseisistä säännöksistä ilmenee sitä vastoin, ettei kyseisen menettelyn osalta ole säädetty tarkkaa määräaikaa, jonka kuluessa palautus on suoritettava. Näin ollen kahdessa edellisessä kohdassa esitettyjä tullien palauttamiseen sovellettavia menettelyjä koskevien säännösten taustalla vaikuttava logiikka on hyvin samanlainen.

49. Näin ollen on katsottava, että jos tällainen hakemus esitettäisiin vain hieman *ennen* kolmen vuoden määräajan päättymistä, ei olisi mitään estettä sille, että viranomaiset palauttaisivat tullit myöhemmin eli kyseisen määräajan päätyttyä, eivätkä ne siten rikkoisi unionin tullilainsäädäntöä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä tulkintaa, sillä unionin tuomioistuin on katsonut tuomiossaan C & J Clark International, että yhteisön tullikoodeksin 236 artiklasta ilmenee, että ”jos ennalta-arvaamatonta tapahtumaa tai ylivoimaista estettä ei ole näytetty toteen, lähtökohtaisesti on niin, että tullit, joiden kantamiselle ei niiden maksuhetkellä ollut lainmukaista perustetta, voidaan palauttaa sen kolmivuotisen määräajan jälkeen, joka lasketaan kyseisten tullien määrän tiedoksi antamisesta velalliselle, *vain siinä tapauksessa, että velallinen on kyseisen määräajan kuluessa toimittanut hakemuksen*, jolla hän on vaatinut tullien palauttamista, kansallisille tulliviranomaisille”. [15]

50. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut aiemmassa tuomiossaan CIVAD, jossa oli kyse tilanteesta, jossa hakemus tullien palauttamisesta oli toimitettu kyseisen määräajan *jälkeen* eli myöhässä, ettei talouden toimija *”voi enää lähtökohtaisesti vaatia – – maksamiensa niiden* polkumyynti*tullien palauttamista*, joiden osalta tullikoodeksin 236 artiklan 2 kohdassa säädetty kolmen vuoden määräaika on päättynyt”. [16] Näiden selvennysten perusteella on ilmeistä, että kyseisen säännöstön ennakko-oletuksena on, että viranomaisten on kyseisen määräajan kuluessa huomattava, ettei tuontitullien kantamiselle ole oikeusperustaa, ja tämä huomio koskee tullien palauttamista sekä viran puolesta että hakemuksesta. Päinvastaisesta tulkinnasta, jonka mukaan tullien palauttamiselle itselleen olisi asetettu kolmen vuoden määräaika, seuraisi, että oikeus palautukseen lakkaisi sen mukaan, kuinka nopeasti hallintoviranomaiset toimivat, mikä olisi oikeusvarmuuden vaatimusten vastaista.

51. Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, ettei tullien palauttamista koskevaa hakemusta toimitettu kolmen vuoden määräajassa. Näin ollen tulee esiin kysymys siitä, minkä oikeudellisten vaatimusten on täytyttävä, jotta tulliviranomaisten on toimittava omasta aloitteestaan. On muun muassa selvennettävä, kuinka varmoja tulliviranomaisten on oltava kansalaisella olevasta oikeudesta saada perusteettomasti kannetut tullit palautuksena. Käsittelen tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin selitettyäni lyhyesti, miksi kyseisessä säännöstössä säädetään kolmen vuoden määräajasta.

[15] Tuomio 19.6.2019, C & J Clark International (C-612/16, ei julkaistu, EU:C:2019:508, 50 kohta).

[16] Tuomio 14.6.2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, 21 kohta).

2. Kolmen vuoden preklusiivisen määräajan tarkoitus

52. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan CIVAD, edellä mainittu kolmen vuoden määräaika on preklusiivinen eli laissa säädetty määräaika, jonka aikana velkoja voi vedota oikeuteensa saada maksamansa tullit palautuksena. Kyseisen määräajan päättymisestä seuraa lähtökohtaisesti, ettei kyseistä oikeutta enää ole. Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen kolmen vuoden preklusiivinen määräaika on kohtuullinen, koska se ei ole omiaan vaikuttamaan siten, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen tulisi käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. [17]

53. Unionin tuomioistuin on katsonut, että tällaisella preklusiivisella määräajalla edistetään sekä asianosaista että kyseistä viranomaista suojaavaa oikeusvarmuutta eikä sillä estetä oikeussubjektia käyttämästä unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettuja oikeuksiaan. Unionin tuomioistuin on muistuttanut vielä, että vaikka tullilainsäädännössä säädetään tietyistä poikkeuksista kyseisestä kolmen vuoden määräajasta, esimerkiksi ylivoimaisen esteen tapauksessa, maksetut tuonti- tai vientitullit palautetaan vain tiettyjen edellytysten täyttyessä ja nimenomaisesti säädetyissä tilanteissa. Palauttaminen muodostaa täten poikkeuksen tavanomaisesta tuonti- ja vientimenettelystä, joten säännöksiä, joissa siitä säädetään, on tulkittava suppeasti. [18]

54. Edellisissä kohdissa viitatussa oikeuskäytännössä oli kyse säännöksistä, jotka koskevat tullien palauttamista talouden toimijan hakemuksesta. Minusta samaa oikeusvarmuuteen nojautuvaa päättelyä voidaan kuitenkin soveltaa kolmen vuoden määräajan osalta myös menettelyssä, jossa tullit palautetaan viran puolesta, joten kaikkia edellä mainitussa oikeuskäytännössä esitettyjä tulkinnallisia lähtökohtia voidaan soveltaa laajemmin myös kyseisen menettelyn osalta.

3. Kysymys siitä, kuinka varmoja tulliviranomaisten on oltava palauttamisvelvollisuudestaan ja palauttamisessa noudatettava menettely

55. Tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa viitatussa sääntelyssä, joka koskee perusteettomasti kannettujen tullien palauttamisen menettelyllisiä piirteitä, säädetään, että tulliviranomaisten on palautettava tullit viran puolesta, *jos ne itse havaitsevat* tilanteen, jossa oikeus tullien saamiseen palautuksena on, minkä vuoksi tulee esiin kysymys siitä, mitä tällä havaitsemisella tarkalleen ottaen tarkoitetaan ja kuinka varmoja viranomaisten on oltava siitä, että oikeus tullien saamiseen palautuksena on.

56. Mielestäni tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa lainattujen asiaa koskevien aineellisten säännösten sanamuodon perusteella on täysin selvää, että tulliviranomaisten on oltava tietoisia seikoista, joiden perusteella oikeus tullien saamiseen palautuksena on olemassa. Tämä tarkoittaa käytännössä *tietoisuutta kaikista olennaisista seikoista* eli suoritetuista tullaustoimista, niiden yritysten yksilöintitiedoista, joita tullaustoimet koskivat, maksetuista määristä ja tietenkin myös siitä, ettei tullivelkaa ollut. [19]

57. Kun tulliviranomaisilla on nämä tiedot, niillä on velvollisuus palauttaa tullit *eikä niillä ole tältä osin minkäänlaista harkintavaltaa*. Päinvastoin kuin komissio väittää, tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä selvää erottelua palauttamisen edellytysten tosiasiallisen toteamisen ja

[17] Tuomio 14.6.2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, 21 ja 22 kohta).

[18] Tuomio 14.6.2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, 23 ja 24 kohta).

[19] Komission Verotuksen ja tulliliiton pääosaston Palauttamista ja peruuttamista koskevissa ohjeissa (Guidance on Repayment and Remission, s. 32) todetaan ainoastaan, että tulliviranomaisilla on oltava *kaikki* palauttamisen *edellyttämät tiedot*, eikä ohjeissa esitetä tarkempia selvennyksiä.

edellytysten toteamisvelvollisuuden välillä, sillä muuten viran puolesta tehtävän palautuksen käsite menettäisi itsenäisen merkityksensä. Kun tulliviranomaisilla on tiedossaan edellisessä kohdassa mainitut seikat, niillä on katsottava olevan velvollisuus todeta viran puolesta kyseisten edellytysten täyttyminen ja palauttaa tullit. Edellytys *havaitsemisesta* tai toteamisesta sanan suppeassa merkityksessä vastaa mielestäni täysin *velvollisuutta todeta* asia, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Päinvastainen tulkinta, jonka mukaan tulliviranomaisella ei ole minkäänlaista velvollisuutta todeta viran puolesta, että tietty määrä voidaan palauttaa, merkitsisi, ettei velvollisuuden noudattamista voitaisi valvoa tuomioistuimissa eikä sen laiminlyömistä siis voitaisi todeta, koska velvollisuutta, jota ei ole olemassa, ei määritelmällisesti voida rikkoa. Tällainen lopputulos olisi ristiriidassa sen kanssa, että tullien palauttamisella viran puolesta pyritään täyttämään yleinen velvollisuus palauttaa unionin oikeuden sääntöjen vastaisesti kannetut veronluonteiset maksut.

58. Keskeistä merkitystä on kuitenkin kysymyksellä siitä, miten tulliviranomaisten tulee saada tullien palauttamisen edellyttämät tiedot, ja etenkin kysymyksellä siitä, onko riittävää, että esimerkiksi asianomaiset yritykset toimittavat kyseiset tiedot niille, vai onko viranomaisten pikemminkin oltava aloitteellisia ja tehtävä selvitystyötä saadakseen asiaan selvyyttä. On selvää, etteivät tulliviranomaiset sattumanvaraisesti totea viran puolesta, että edellytykset tullien palauttamiselle täyttyvät, vaan tämä edellyttää aina viranomaisten aktiivista toimintaa. Tarkastelen jäljempänä sitä, miten tulliviranomaisten on toimittava ja missä määrin niiden on oltava aloitteellisia. Tässä vaiheessa voidaan todeta varmuudella, ettei viranomaisten tulemista tietoiseksi siitä, ettei tullivelkaa ollut, voida jättää yksinomaan asianomaisen yrityksen vastuulle, sillä muuten yritykseltä edellytettäisiin kaikissa mahdollisissa tilanteissa hakemuksen tekemistä. Toisin sanoen tällöin olisi de facto olemassa vain yksi menettely perusteettomasti kannettujen tullien palauttamiselle, vaikka tullilainsäädännössä säädetään selvästi *kahdesta eri menettelystä*.

59. Jotta tullien palauttamista viran puolesta koskevat säännöt eivät menettäisi merkitystään, mielestäni on siis kohtuullista edellyttää, että tulliviranomaiset tekevät itse selvitystyötä tarkoituksenaan todeta edellä mainitut olennaiset seikat, jotta tullit voidaan palauttaa. Tämä tulkinta perustuu myös nyt tarkasteltavassa säännöstössä käytetyn ilmaisun ”[tulliviranomaiset] *itse havaitsevat*” eri kieliversioiden tarkasteluun,[20] sillä tämä ilmaisu viittaa viranomaisten omaan aloitteellisuuteen eli *tutkintatoimenpiteeseen, jonka tarkoituksena on selvittää tietoja*. Espanjan- ja englanninkielisissä versioissa ilmaisussa käytetään jopa nimenomaisesti verbiä ”saada selville”.

60. Tullilainsäädännön mukaan kansallisilla viranomaisilla on valta tehdä tullitarkastuksia.[21] On kuitenkin todettava, että velvollisuus todeta tosiseikkoja ja toimia niiden mukaisesti *riippuu aina kyseessä olevasta tilanteesta*. Yhdyn Ranskan hallituksen ja komission näkemykseen, jonka mukaan lähtökohtaisesti tulliviranomaisilla ei voi olla velvollisuutta ryhtyä *suhteettomiin toimenpiteisiin* todetakseen, mistä talouden toimijoista on kyse ja mitä määriä niille on palautettava. Korostan kuitenkin, että olen eri mieltä päätelmistä, jotka kyseisen toteamuksen perusteella on tehtävä. Suhteellisuusvaatimus merkitsee, että yhtäältä perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista koskevan tavoitteen ja toisaalta niiden ponnistelujen, joihin tulliviranomaisten edellytetään ryhtyvän saavuttaakseen tämän tavoitteen, on oltava kohtuullisessa suhteessa toisiinsa. Tulliviranomaisten toiminnan oikeasuhteisuutta ei pidä arvioida abstraktisti vaan huomioon on otettava se erityistilanne, jossa tulleja on velvollisuus

[20] Ks. kieliversiot englanniksi (”where the customs authorities themselves discover”), saksaksi (”stellen die Zollbehörden selbst – – fest”), espanjaksi (”cuando las propias autoridades aduaneras descubran”), italiaksi (”se le autorità doganali constatano”), liettuaksi (”Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato”), hollanniksi (”de douaneautoriteiten – – tot de vaststelling komen”), portugaliksi (”as próprias autoridades aduaneiras verifiquem”) ja tanskaksi (”toldmyndighederne – – når de selv – – konstaterer”).

[21] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, 4 jakso (”la gestion du risque et des fraudes”), Namur 2019, s. 542 ja sitä seuraavat sivut, joilla kirjoittaja selittää, että tullitarkastusten tekemistä on aina pidetty tulliviranomaisten oikeutena.

palauttaa viran puolesta. Näin ollen vakavampi tilanne, joka koskee useampia talouden toimijoita, voi edellyttää tulliviranomaiselta perusteellisempia toimenpiteitä ilman, että niitä on välttämättä pidettävä suhteettomina.

61. Tavanomaisessa, vain yhtä maahantuojaa koskevassa tilanteessa maahantuojan ja palautettavan määrän selvittäminen, jotta tullit voidaan palauttaa viran puolesta, vaikuttaa kohtuulliselta ja oikeasuhteiselta toimenpiteeltä. Miksi samoin ei voitaisi katsoa erityistilanteessa, jossa viranomaisten virheellinen tullilainsäädännön soveltaminen on vaikuttanut lukuisiin talouden toimijoihin? Viimeksi mainitussa tilanteessa se, että palauttamisen edellytysten toteaminen edellyttää tulliviranomaisilta lisäponnisteluja ja -resursseja, on luontaista seurausta sen *tilanteen vakavuudesta*, joka viranomaisten on korjattava, ja jo pelkästään tästä syystä palauttamisen edellytysten selvittämistyötä ei voida pitää suhteettomana toimenpiteenä.

62. Ylisuurten määrien kantamiseen johtaneet syyt voivat myös olla *seikkoja, jotka on otettava huomioon, kun arvioidaan sen täydentävän selvitystyön oikeasuhteisuutta*, jota tulliviranomaisilta edellytetään. Kun siis tulliviranomaiset ovat myötävaikuttaneet tullien kantamiseen ylisuurina soveltamalla tullilainsäädäntöä virheellisesti, kyseisiltä viranomaisilta voidaan yleensä edellyttää pikemminkin aloitteellista lähestymistapaa ylisuurten tullien palauttamiseksi taloudelliselle toimijalle sen sijaan, että tulliviranomaiset soveltaisivat odottavaa lähestymistapaa, jossa liian suurena maksettu määrä saadaan palautuksena ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomainen talouden toimija tekee itse tätä koskevan aloitteen. Korostan lisäksi, että toisin kuin Ranskan hallitus antaa ymmärtää, talouden toimijan mahdollisuudella vedota oikeuteensa saada tullit palautuksena ei voida aina korjata sitä, ettei tulleja palauteta viran puolesta. Talouden toimijat eivät nimittäin välttämättä ole tietoisia olosuhteista, joiden vuoksi oikeus tullien palautukseen on olemassa, eivätkä ne aina osaa esittää tällaista hakemusta.

63. Kaikkien näiden seikkojen perusteella, ja vaikka viranomaisilta on asianmukaista edellyttää työtehtävissään sellaista tavanomaista huolellisuutta, jonka mukaisesti viranomaisten ei voida katsoa laiminlyöneen huolellisuusvelvollisuuttaan, jos tullilainsäädännön soveltamisvirheet havaitaan vain tavanomaisten tarkastusten yhteydessä,[22] katson, että *vakavammat rikkomiset edellyttävät* viranomaisilta *lisätoimenpiteitä* palauttamisvelvollisuuden tarkan laajuuden selvittämiseksi. Toisin sanoen katson, että tulliviranomaisten toteuttamien toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen.

64. Vaikka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, ovatko yksittäistapauksessa toteutetut toimenpiteet oikeasuhteisia, unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää sille ohjeita, jotta kyseinen tuomioistuin voi täyttää kyseisen tehtävänsä. Nyt käsiteltävässä asiassa katson, että Ranskan viranomaiset eivät tehneet kaikkea, mikä oli tarpeen tullilainsäädännön soveltamiseksi, toisin kuin asianosaiset ja osapuolet ovat esittäneet. Mielestäni sitä, että Ranskan viranomaiset sovelsivat tullilainsäädäntöä virheellisesti *lukuisien peräkkäisten*

[22] Teoksessa Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München 2022, 116 artikla, 46–48 kohta, ja teoksessa Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München 2024, 116 artikla, 13 kohta, todetaan, ettei tulliviranomaisilla ole velvollisuutta tutkia kaikkia yksittäistapauksia selvittääkseen, onko palauttaminen mahdollista. Tällainen yleinen tarkistusvelvollisuus merkitsisi ylisuurta työtaakkaa tulliviranomaisille, kun otetaan huomioon tullaustoimien huomattavan korkea määrä. Tulliviranomaisilla on sen sijaan velvollisuus palauttaa tullit, jos ne havaitsevat seikkoja, joiden perusteella tullit on palautettava, *tullitarkastuksen, ulkoisen tarkastuksen tms.* yhteydessä.

vuosien ajan,[23] *millä oli taloudellisia seurauksia huomattavan monen yrityksen kannalta*, on pidettävä seikkana, jonka vuoksi Ranskan viranomaisten olisi tullut toteuttaa lisätoimenpiteitä palauttaakseen perusteettomasti kannetut tullit viran puolesta. Selitän kantaani yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

65. Aluksi on huomattava, että komissio julkaisi 23.1.1991 perustellun lausunnon KOM(90) 2042 lopullinen, jossa se yhtäältä totesi Ranskan tasavallan rikkoneen tietyistä yhteisön oikeussäännöistä seuraavia jäsenyysvelvoitteitaan, kun se oli ottanut käyttöön vaatimuksen luovuttaa kolmansista maista peräisin olevat tavarat, jotka oli tarkoitus viedä Andorraan, vapaaseen liikkeeseen, kun ne kuljetettiin Ranskan alueen kautta, ja jossa se toisaalta kehotti kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan perusteltua lausuntoa 30 päivän kuluessa. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että ministère de l'Économie, des Finances et du Budget julkaisi 6.6.1991 *Journal officiel de la République française*ssa tuojille ja viejille osoitetun ilmoituksen, jolla poistettiin vaatimus tavaroiden luovuttamisesta vapaaseen liikkeeseen. Mielestäni tätä Ranskan viranomaisten reaktiota on pidettävä tosiasiallisesti sen myöntämisenä, että ne olivat rikkoneet tullilainsäädäntöä, ja osoituksena tarkoituksesta noudattaa yhteisön oikeuden vaatimuksia.

66. Komission perusteltu lausunto ei jätä sijaa epäilylle. Vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskevan vaatimuksen perusteella kannetut tullit olivat ristiriidassa sovellettavan lainsäädännön kanssa eikä niitä siis ollut lain mukaan maksettava. Näin ollen voidaan todeta, että tulliviranomaiset tiesivät tästä yleisellä tasolla tai ainakin tiedostivat tämän seikan. Voidaan myös olettaa, että tulliviranomaiset pohtivat kysymystä perusteettomasti kannettujen tullien mahdollisesta palauttamisesta viran puolesta tai hakemuksesta – varsinkin, kun tullilainsäädännössä säädettiin *yleisestä velvollisuudesta palauttaa tullit* tiettyjen edellytysten täyttyessä, kuten jo mainitsin tässä ratkaisuehdotuksessani.[24]

67. Ranskan viranomaisten virallisesta hallintokäytännön muuttamista koskevasta ilmoituksesta ilmenee, että Ranskan viranomaiset olivat tietoisia tarpeesta suojella asianomaisten talouden toimijoiden intressejä tiedottamalla nimenomaisesti käytännön muuttumisesta. Tässä yhteydessä on huomattava, että tulliviranomaisiin sovelletaan tiedottamisvelvollisuutta, sillä unionin tullikoodeksin 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”tulliviranomaisten *on käytävä säännöllistä vuoropuhelua talouden toimijoiden* ja muiden kansainvälisessä tavarakaupassa osallisina olevien viranomaisten kanssa”. Saman säännöksen mukaan niiden on myös ”*edistettävä avoimuutta saattamalla* tullilainsäädäntö, *yleiset hallinnolliset päätökset ja hakemuslomakkeet vapaasti saataville*, mahdollisuuksien mukaan maksutta ja internetin välityksellä”. Tämä säännös ilmentää hyvälle hallinnolle ominaisia *vaatimuksia, jotka koskevat avoimuutta ja tietojen julkaisemista*. On huomattava, että kyseiset vaatimukset olivat voimassa kansainvälisen talousoikeuden tasolla jo pääasian tosiseikkojen tapahtumisaikaan.[25] Näin ollen voidaan katsoa, että kun tulliviranomaiset antoivat kyseisen virallisen ilmoituksen, ne täyttivät *vähimmäis*velvollisuutensa, jona on antaa tietoja sovellettavasta lainsäädännöstä.

[23] Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa on kyse ainoastaan maahantuonneista vuosina 1988–1991, Ranskan tulliviranomaiset alkoivat soveltaa kyseistä käytäntöään kuitenkin ilmeisesti selvästi tätä aiemmin. Tältä vaikuttaa ainakin komission perustellun lausunnon perusteella, jossa todetaan kyseisen käytännön perustuneen vuonna 1950 julkaistuun ”Andorran laaksoihin vietäväksi tarkoitettujen tavaroiden viejille osoitettuun ilmoitukseen”, jota muutettiin vuosina 1974, 1978 ja 1983. Kyseisen ilmoituksen mukaan sellaisten tavaroiden passittaminen Andorraan, joita ei ollut luovutettu vapaaseen liikkeeseen yhteisössä, edellytti Pyrénées-Orientalesin prefektuurin myöntämän erityisluvan esittämistä.

[24] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

[25] Kyseisellä säännöksellä pannaan täytäntöön kansainvälisestä oikeudesta – nimittäin Maailman kauppajärjestön (WTO) yhteydessä tehdyistä sopimuksista, tarkemmin sanottuna tullitariffeja ja kauppaa koskevan 1994 yleissopimuksen (GATT-sopimus) X artiklan 1 kohdasta ja kaupan helpottamista koskevasta sopimuksesta (Trade Facilitation Agreement, TFA-sopimus) – seuraavia vaatimuksia (Witte, P., *Zollkodex der Union*, München 2022, 14 artikla, 33–35 kohta).

68. Tällainen lähestymistapa ei kuitenkaan ollut selvästikään riittävä lukuisia vuosia jatkuneen tilanteen lainvastaisuuden korjaamiseksi eli sen takaamiseksi, että yritykset, joita unionin oikeuden rikkominen, josta Ranskan viranomaiset ovat vastuussa, koski, saisivat suorittamansa maksut palautuksena. On nimittäin huomattava, että Ranskan viranomaisten julkaisemassa ilmoituksessa ainoastaan ilmoitetaan, ettei vaatimusta tavaroiden luovuttamisesta vapaaseen liikkeeseen sovelleta *jatkossa*, mutta siinä ei oteta mitenkään kantaa siihen, miten *jo aiemmin* taloudellista vahinkoa kärsineiden yritysten mahdollisiin korvausvaatimuksiin suhtauduttaisiin.[26] Ilmoituksessa ei myöskään oteta kantaa kyseisten yritysten mahdollisuuteen pyytää suoraan tulliviranomaisilta tietoja viranomaisten rikkomisen ulottuvuudesta, yritysten mahdollisuuteen myötävaikuttaa niiden tullaustoimia koskevien tosiseikkojen selvittämiseen tai yritysten mahdollisuuteen toimittaa tarvittaessa tullien palauttamista koskeva hakemus.

69. Kyseisessä virallisessa ilmoituksessa ei mainita, että kyseinen muutos tulliviranomaisten hallintokäytännössä tehtiin todellisuudessa komission toiminnan vuoksi, sillä komissio oli huomauttanut viranomaisille yhteisön oikeuden rikkomisesta. Sellaiset talouden toimijat, jotka eivät olleet tietoisia kyseisistä tapahtumista, eivät siis voineet havaita hallintokäytännön muuttamisen syytä. Nämä tiedot olivat kuitenkin välttämättömiä, jotta asianomaiset yritykset olisivat voineet vedota oikeuksiinsa tehokkaasti. Ilman lisätoimenpiteitä oli vaara siitä, että osa yrityksistä ei havaitsisi tilanteeseen liittyviä toimintamahdollisuuksiaan.

4. Hyvän hallinnon periaatteen mukaiset vaatimukset

70. Tällainen lähestymistapa on mielestäni ristiriidassa niiden vaatimusten kanssa, jotka perustuvat hyvän hallinnon yleiseen periaatteeseen, jota tulliviranomaisten on noudatettava, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[27] Ranskan viranomaiset laiminlöivät mielestäni etenkin kaksi keskeistä velvollisuuttaan, joiden noudattaminen on osa hyvää hallintoa, eli yhtäältä velvollisuutensa *perustella hallintopäätökset* ja toisaalta velvollisuutensa *kohdella yksityisiä oikeudenmukaisesti*.[28]

71. Unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että kansallisten viranomaisten velvollisuus perustella päätöksensä on erityisen tärkeä, koska *sen ansiosta päätöksen adressaatti kykenee puolustamaan oikeuksiaan parhaissa mahdollisissa olosuhteissa ja päättämään kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko hänen etujensa mukaista nostaa päätöksestä kanne*. Perusteleminen on tarpeen myös, jotta tuomioistuimet voivat tutkia näiden päätösten laillisuuden.[29] Mielestäni perusteluvelvollisuudella on niin ikään merkitystä nyt käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, jossa viranomaiset ovat implisiittisesti myöntäneet rikkoneensa unionin oikeutta, kun ne ovat päättäneet muuttaa hallintokäytäntöään, ja jossa *kyseisellä päätöksellä on mahdollistettu perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista koskevien hakemusten*

[26] Asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että komissio aloitti tulliviranomaisten hallintokäytännön muuttamiseen johtaneen rikkomismenettelyn Ranskaa vastaan sen jälkeen, kun Puolasta peräisin olevien ja Andorraan vietäväksi tarkoitettujen tuotteiden myyjä toimitti komissiolle kantelun.

[27] Ks. tuomio 9.11.2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, 39 kohta).

[28] Hyvän hallinnon periaatetta ei voida pitää yhtenä ainoana hallinto-oikeudellisena periaatteena, vaan siinä yhdistyy useita periaatteita, ja sitä voidaan pitää tietyssä mielessä yleiskäsitteenä, joka kattaa kaikki hallinto-oikeuden periaatteet tai osan niistä. Sitä käytetään ajoittain synonyymina niille periaatteille, jotka ovat osa lain noudattamiseen perustuvaa hallinnollista menettelyä. Hyvän hallinnon periaatteen nojalla kansallisten viranomaisten on esimerkiksi korjattava virheet ja laiminlyönnit, toimittava menettelyissään puolueettomasti ja objektiivisesti ja tehtävä päätöksensä kohtuullisen ajan kuluessa. Hyvän hallinnon periaate kattaa myös viranomaisten laajan huolellisuus- ja huolenpitovelvoitteen, puolustautumisoikeudet eli viranomaisten velvollisuuden antaa henkilöille, joita päätös koskee, mahdollisuus ilmaista näkemyksensä, ja perusteluvelvollisuuden (ks. julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, C-308/07 P, EU:C:2008:498, 89 kohta).

[29] Ks. tuomio 9.11.2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, 40 kohta).

esittäminen. Perusteluvelvollisuuden noudattamisella on merkitystä varsinkin, koska tulliviranomaisilla on velvollisuus palauttaa tällaiset tullit ja koska kyseiseen velvollisuuteen sovelletaan kolmen vuoden määräaikaa. [30]

72. Minusta näyttää nimittäin siltä, että jos hallintoviranomaiset, jotka tuntevat kaikki rikkomiseensa liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, eivät esitä riittävän tarkkoja ja yksityiskohtaisia perusteluja, yksityisen on vaikeaa tai jopa mahdotonta käyttää tiettyjä unionin oikeudessa sille annettuja oikeuksia, kuten oikeuttaan saada maksu palautuksena. Tässä yhteydessä on muutenkin muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun unionin oikeudessa säädetään tai määrätään yksityisten oikeuksista, *on varmistettava, että yksityisillä on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja*, jos tarvetta on, *mahdollisuus vedota* niihin kansallisissa tuomioistuimissa. [31] Tällä vaatimuksella on erityistä merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa *kansalaisen ja hallintoviranomaisten välisessä suhteessa*. [32] Kyseisen tavoitteen saavuttaminen vaarantuu vakavasti, jos hallintoviranomaiset jättävät mainitsematta olennaisia tietoja, kuten esimerkiksi sen, että on tapahtunut jotain, jonka vuoksi yksityisellä on oikeus saada maksu palautuksena.

73. On muutenkin muistutettava, että hyvän hallinnon periaatteeseen kuuluu myös velvollisuus toimia oikeudenmukaisesti. Oikeudenmukaisuuden periaate on välttämätön luottamuksen ja ennakoitavuuden ilmapiirin luomiseksi yksityisten ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa. [33] Tämä merkitsee muun muassa luottamusta hallintotoimien lainmukaisuuteen. [34] Kyseistä periaatetta pidetään hyvin laaja-alaisena käsitteenä, johon muut unionin hallinto-oikeuden periaatteet, kuten esimerkiksi puolueettomuuden periaate, laillisuusperiaate, luottamuksensuojan periaate, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteet sekä suhteellisuusperiaate, perustuvat. [35]

74. Nyt käsiteltävässä asiassa on ilmeistä, että koska hallintoviranomaiset eivät maininneet keskeisiä tietoja, jotka liittyivät mahdollisuuteen esittää tullien palauttamista koskeva hakemus, yritykset, joilta oli kannettu tulleja perusteettomasti ennen muutosta tulliviranomaisten käytännössä, joutuivat muita yrityksiä epäedullisempaan asemaan. Jos Ranskan viranomaiset olisivat sitä vastoin esittäneet julkisesti syyt, joiden vuoksi niiden oli muutettava hallintokäytäntöään tällä tavalla, kaikkia yrityksiä olisi kohdeltu tasapuolisesti. Tästä syystä katson, ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole noudatettu oikeudenmukaisuuden periaatetta.

75. Tätä taustaa vasten minusta näyttää siltä, ettei ollut suhteetonta edellyttää tulliviranomaisilta lisätietojen esittämistä ja sellaisten asianmukaisten menettelyjen käyttöön ottamista, joiden avulla perusteettomasti kannetut tullit olisi voitu palauttaa. Tällainen lähestymistapa vaikuttaa tarpeelliselta, kun otetaan huomioon, kuinka vakavasti viranomaiset rikkoivat tullilainsäädäntöä sekä rikkomisen keston että laajuuden osalta. Asiakirja-aineistosta ilmenee nimittäin, että rikkominen kesti useita vuosia ja että se vaikutti ilmeisesti kaikkeen kauppaan Andorran ja kolmansien maiden välillä.

30 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

31 Ks. tuomio 9.3.2023, Belgian valtio ja Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, 28 kohta) ja tuomio 15.5.2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, 21 kohta).

32 Ks. tuomio 7.9.2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, 122 kohta) ja tuomio 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, 57 kohta).

33 Lenaerts, K., "'In the Union we trust': Trust-enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review*, nide 41, nro 2, 2004, s. 337 ja sitä seuraavat kohdat.

34 Ks. tästä Euroopan parlamentti, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, lokakuu 2012, s. I-12.

35 Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 71.

5. Oikeus maksun saamiseen palautuksena osana unionin oikeusjärjestystä

76. Tällaista vaatimusta on pidettävä etenkin perusteltuna, kun otetaan huomioon oikeus maksun saamiseen palautuksena osana unionin oikeusjärjestystä. Tässä yhteydessä on muistutettava, että tullioikeuden säännöksillä, jotka koskevat perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista, ainoastaan *ilmaistaan unionin oikeuteen erottamattomasti kuuluva periaate* eli perusteettoman edun palauttamista koskeva yleinen periaate.[36] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin ”oikeus saada takaisin sellaiset verot, jotka jäsenvaltio on kantanut [unionin] oikeuden vastaisesti, seuraa niistä oikeuksista, joita yksityisille on annettu [unionin] oikeussäännöillä, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on näitä oikeussääntöjä tulkinnut, ja täydentää näitä oikeuksia. Jäsenvaltiolla on siten lähtökohtaisesti velvollisuus palauttaa [unionin] oikeuden vastaisesti kannetut verot”.[37]

77. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että ”jokaisella yksityisellä, jonka maksettavaksi kansallinen viranomainen on unionin oikeuden vastaisesti määrännyt veron, tullin tai muun maksun, on unionin oikeuden nojalla oikeus saada asianomaiselta jäsenvaltiolta takaisin vastaava rahamäärä”. Unionin tuomioistuimen mukaan ”tällaisella yksityisellä on samoin unionin oikeuden nojalla oikeus saada kyseiseltä jäsenvaltiolta takaisin paitsi perusteettomasti kannettu rahamäärä myös korkoa, jolla pyritään korvaamaan se, ettei rahamäärä ole ollut käytettävissä”. Unionin tuomioistuin on myös todennut, että ”tällaisen rikkomisen kohteena voi olla mikä tahansa unionin oikeussääntö, olipa kyse sitten primaarioikeuden määräyksestä tai johdetun oikeuden säännöksestä, – – ja unionin oikeuden yleinen periaate”. Vielä on todettava, että unionin tuomioistuin on katsonut, että oikeuteen saada perusteettomasti maksettu määrä palautuksena ja oikeuteen saada korkoja voidaan vedota tilanteessa, jossa kansallinen viranomainen on määrännyt yksityisen maksamaan maksun ”*soveltamalla – – virheellisesti unionin toimea*”.[38]

78. Tähän oikeuskäytäntöön ei vaikuta unionin tuomioistuimen toinen oikeuskäytäntö, jonka mukaan säännöksiä, joissa säädetään oikeudesta tullien palauttamiseen, on tulkittava suppeasti, koska tullien palauttaminen on poikkeus tavanomaisesta tuonti- ja vientimenettelystä.[39] Kyseinen oikeuskäytäntö on ymmärrettävä tosiasiallisen merkityksensä mukaisesti muistutukseksi laillisuusperiaatteesta, jonka nojalla hallintoviranomaisilla on toimivalta toimia vain nimenomaisesti unionin oikeudessa määritellyissä tapauksissa ja muun muassa, kun tiettyjen tullisääntöjen soveltamisen vuoksi menetettäisiin omia varoja unionin talousarvion kustannuksella,[40] minkä lisäksi seuraavien argumenttien vuoksi kyseistä oikeuskäytäntöä ei ole syytä tulkita esteeksi oikeudelle saada tullit palautuksena.

79. Ensinnäkin on todettava, ettei tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyllä tulkinnalla pyritä vahvistamaan kaikissa tapauksissa sovellettavaa lisäperustetta palautusoikeuden syntymiselle. Tässä ratkaisuehdotuksessa pyritään pikemminkin määrittämään *tulliviranomaisten*

[36] Ks. tuomio 28.4.2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions ym. (C-415/20, C-419/20 ja C-427/20, EU:C:2022:306, 62 kohta).

[37] Ks. tuomio 28.1.2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, 45 kohta). Kyseisen oikeuskäytännön tausta esitetään artikkelissa Waelbroeck, M., ”La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire”, teoksessa *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, s. 161 ja sitä seuraavat sivut.

[38] Ks. tuomio 28.4.2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions ym. (C-415/20, C-419/20 ja C-427/20, EU:C:2022:306, 51, 52, 61, 63 ja 64 kohta).

[39] Ks. tuomio 14.6.2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, 24 kohta).

[40] Yhteiseen tullitariffiin perustuvista tullimaksuista saatavat tulot ovat unionin omia varoja, jotka jäsenvaltiot maksuunpanevat ja jotka annetaan komission käyttöön. Unionin tuomioistuin on puolestaan katsonut, että jäsenvaltioiden on toteutettava tullimaksujen tosiasiallisen ja täysimääräisen kantamisen takaamisen edellyttämät toimenpiteet (ks. tuomio 11.7.2019, komissio v. Italia (Omat varat – Tullivelan kantaminen), C-304/18, ei julkaistu, EU:C:2019:601, 49 ja 50 kohta).

velvollisuuksien ulottuvuus, kun sovelletaan tullilainsäädännössä tarkoitettua *toista palauttamismenettelyä* eli kun tulliviranomaisten on palautettava tullit viran puolesta todettuaan itse, ettei tullivelkaa ollut syntynyt.

80. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessani jo totesin, toiseksi on niin, että hallintoviranomaisilla on lähtökohtaisesti velvollisuus palauttaa perusteettomasti kannetut tullit. Perusteettomasti kannettujen tullien palauttamista koskevien sääntöjen suppeaa tulkintaa ei siis voida käyttää perusteena kieltäytyä tullien palauttamisesta niissä tapauksissa, joissa palauttamisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Tullioikeuden tätä koskevia erityissäännöksiä on pikemminkin tulkittava edellä mainitun perusteettoman edun palauttamista koskevan yleisen periaatteen mukaisesti.

6. Välipäätelmät

81. Tässä ratkaisuehdotuksessani olen tarkastellut useampia oikeudellisia näkökohtia, jotka liittyvät tullioikeudessa säädettyyn oikeuteen saada tullit palautuksena, nyt käsiteltävän asian erityispiirteiden perusteella. Tämän analyysini perusteella on syytä esittää muutamia välipäätelmiä vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

82. Ensinnäkin on todettu, että perusteettomasti kannettujen tullimaksujen palauttaminen edellyttää joko 1) tullilainsäädännössä säädetyn kolmen vuoden määräajan kuluessa esitettyä hakemusta tai 2) sitä, että viranomaiset havaitsevat itse kyseisen määräajan kuluessa, ettei kyseisiä tullimaksuja ollut kannettava. Tullimaksuja ei kuitenkaan ole välttämättä palautettava kyseisen määräajan kuluessa. Jos jompikumpi edellä mainituista edellytyksistä täyttyy oikea-aikaisesti, palautus voidaan suorittaa kyseisen määräajan päättymisen jälkeenkin. [41]

83. Toiseksi on todettu, että jotta tulliviranomaiset voivat palauttaa maksuja, niiden on muun muassa todettava, mille yrityksille maksuja on palautettava ja mitkä määrät niille on palautettava. Tulliviranomaisten ei kuitenkaan tule olla passiivisia, vaan niiden on toimittava aloitteellisesti, jos tullilainsäädäntöä on rikottu vakavalla tavalla tai jos niiden toimintaan liittyy sääntöjenvastaisuutta. Näin ollen tulliviranomaisilla on mielestäni velvollisuus toteuttaa kaikki tilanteen kannalta asianmukaiset toimenpiteet, mukaan lukien tutkintojen suorittaminen, ja velvollisuus tehdä vilpitöntä yhteistyötä asianomaisten yritysten kanssa yritysten oikeuksien käyttämisen takaamiseksi. [42]

84. Kolmanneksi on niin, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei perusteettomasti kannettuja tulleja enää voida palauttaa, esimerkiksi, koska tullilainsäädännössä säädetty kolmen vuoden määräaika on päättynyt, se voi tutkia pääasian valittajan vaatimuksesta, täyttyvätkö nyt käsiteltävässä asiassa edellytykset korvauksen maksamiselle unionin oikeuden rikkomisen perusteella.

[41] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42–54 kohta.

[42] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55–75 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Cour de cassationin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Tuonti- tai vientitullien palauttamisesta tai peruuttamisesta 2.7.1979 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1430/79 2 artiklan 2 kohtaa, jonka sisältö toistettiin yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 236 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa,

on tulkittava siten, että

jotta tulliviranomaiset voivat viran puolesta palauttaa perusteettomasti kannetut tullit, niiden on havaittava kyseisten tullien tileihin kirjaamisesta laskettavan kolmen vuoden määräajan kuluessa, ettei tulleja ollut lain mukaan kannettava. Jotta palautus voidaan suorittaa, tulliviranomaisten on myös havaittava, mille toimijoille palautus on suoritettava ja kuinka suuri määrä kullekin toimijalle on palautettava. Tähän tarvittavien selvitysten laajuuden on oltava oikeassa suhteessa sen tilanteen vakavuuteen, joka toimivaltaisen viranomaisen on korjattava.