JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
2 päivänä lokakuuta 1997 *

1. Finanzgericht Düsseldorf (Saksa) on nyt esillä olevassa asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka liittyvät yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 [1] (jäljempänä tullikoodeksi) ja yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista tietyistä säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 [2] (jäljempänä soveltamisasetus) tulkintaan.

Asian kannalta merkitykselliset yhteisön oikeussäännöt

2. Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisissä tullikoodeksin säännöksissä säädetään seuraavasti:

"II Yksinkertaistettu menettely

76 artikla

1. Helpottaakseen mahdollisimman paljon muodollisuuksia ja menettelyjä, mutta varmistaen kuitenkin asianmukaiset toiminnot, tulliviranomaisten on komiteamenettelyä noudattaen vahvistettavin edellytyksin sallittava:

a) että 62 artiklassa tarkoitetusta ilmoituksesta puuttuu joitakin mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja tai että ilmoitukseen ei liitetä joitakin mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja;

b) että 62 artiklassa tarkoitetun ilmoituksen sijasta annetaan kaupallinen tai hallinnollinen asiakirja, johon on liitetty tavaroiden asettamista kyseiseen tullimenettelyyn koskeva pyyntö;

c) että tavarat ilmoitetaan kyseiseen menettelyyn merkitsemällä tavarat asiakirjoihin; tällöin tulliviranomaiset voivat olla vaatimatta, että tavaranhaltijan on esitettävä tavarat tullille.

— —

* Alkuperäinen kieli: tanska.
1 — EYVL L 302, s. 1.
2 — EYVL L 253, s. 1.

4. Erityiset yhteisön passitusmenettelyyn sovellettavat yksinkertaistetut menettelyt vahvistetaan komiteamenettelyä noudattaen.

— —

249 artikla

1. — — tämän koodeksin soveltamisen edellyttämät säännökset — — on annettava 2 ja 3 kohdassa säädettyä menettelyä — — noudattaen.

— —"

3. Nyt esillä olevan asian kannalta merkitykselliset soveltamisasetuksen säännökset kuuluvat seuraavasti:

"Muodollisuudet lähtötoimipaikassa

398 artikla

Jokaisen jäsenvaltion tulliviranomaiset voivat antaa 399 artiklassa säädetyt edellytykset täyttävälle henkilölle, jäljempänä 'hyväksytty lähettäjä', joka aikoo suorittaa yhteisön passituksia, luvan olla esittämättä lähtötoimipaikassa tavaroita tai niitä koskevaa yhteisön passitusilmoitusta". [3]

Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia ja ennakkoratkaisukysymykset

4. Göritz Intransco International GmbH (jäljempänä Göritz) on kuljetusliike, joka harjoittaa toimintaansa Düsseldorfin lento-

3 — Soveltamisasetuksen 398 artiklan loppuosa kuuluu tämän asetuksen antamisajankohdan mukaisilla yhteisöjen virallisilla kielillä seuraavasti:
"— — à ne présenter au bureau de départ ni les marchandises, ni la déclaration de transit communautaire dont ces marchandises font l'objet."
"— — til ikke at frembyde de pågældende varer og til ikke at fremlægge den dertil hørende angivelse til fællesskabsforsendelse for afgangsstedet."
"— — der Abgangsstelle weder die Waren zu gestellen noch die Anmeldung zum gemeinschaftlichen Versandverfahren für diese Waren vorzulegen."
"— — om noch de goederen noch de bijbehorende aangifte voor communautair douanevervoer bij het kantoor van vertrek aan te bieden."
"— — a no presentar en la oficina de partida ni las mercancías ni la declaración de tránsito comunitario de la que éstas sean objeto."
"— — να μην προσκομίσει στο τελωνείο αναχώρησης ούτε τα εμπορεύματα ούτε τη δήλωση κοινοτικής διαμετακόμισης της οποίας τα εμπορεύματα αυτά αποτελούν αντικείμενο."
"— — not to present at the office of departure either the goods concerned or the Community transit declaration in respect of those goods."
"— — a non prensentare all'ufficio di partenza le merci e la relativa dichiarazione di transito comunitario."
"— — da apresentação na estância de partida das mercadorias e da declaração de trânsito comunitário de que essas mercadorias são objecto."
Ruotsinkielinen versio kuuluu seuraavasti (ruotsi tuli virallisseksi kieleksi soveltamisasetuksen voimaantulon jälkeen):
"— — att inte behöva uppvisa varken varorna i fråga eller deklarationen för transitering för dessa varor för avgangskontoret."

kentällä, jonka tulliviranomaisena toimii Hauptzollamt Düsseldorf, Zollamt Flughafen (lähtötoimipaikka). [4]

5. Göritz haki 4.4.1995 Hauptzollamtilta lupaa saada toimia yhteisön passitusjärjestelmään kuuluvana hyväksyttynä lähettäjänä lähettääkseen edelleen saapuvaa ilmarahtia. Tällaisen luvan saatuaan Göritz olisi voinut käyttää yhteisön passitusjärjestelmän mukaisia tulli-ilmoituslomakkeita, jotka lähtötoimipaikka olisi jo ennalta leimannut, ja Göritzin ei näin ollen olisi tarvinnut odottaa, että lähtötoimipaikka käsittelee passitusilmoitukset aukioloaikoinaan.

6. Hauptzollamt hylkäsi hakemuksen 23.6.1995 tekemällään päätöksellä. Göritz valitti tästä Oberfinanzdirektion Düsseldorfiin, joka hylkäsi valituksen 12.12.1995 tekemällään päätöksellä perustellen hylkäämistä sillä, että luvan myöntämiselle ei ollut oikeudellista perustaa, koska paikkaa, jossa tavarat on soveltamisasetuksen 398 artiklassa säädetyin tavoin esitettävä tullattaviksi, ei voida muuttaa, kun tavarat ovat jo lähtöpaikassa.

7. Göritz haki tähän päätökseen muutosta Finanzgericht Düsseldorfista, joka päätti 14.8.1996 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen N:o 2913/92 76 artiklan 1 kohta yhdessä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen N:o 2913/92 soveltamista koskevista tietyistä säännöksistä annetun komission asetuksen N:o 2454/93 398 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden kanssa oikeudellinen perusta 'hyväksytylle lähettäjälle' annettavan luvan myöntämiselle vai myönnetäänkö tämä lupa yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen N:o 2913/92 76 artiklan 4 kohdan nojalla yksinomaan asetuksen N:o 2454/93 398 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden perusteella?

2) Voidaanko yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen N:o 2913/92 soveltamista koskevista tietyistä säännöksistä annetun komission asetuksen N:o 2454/93 398 artiklan perusteella henkilölle myöntää lupa toimia 'hyväksyttynä lähettäjänä', vaikka tätä henkilöä ei enää ole mahdollista vapauttaa tavaroiden esittämisvelvollisuudesta tullissa, koska tavarat on jo esitetty tullille?"

Kannanotto

8. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä selvittää, onko hyväksytylle lähettäjälle annettavan luvan myöntämisen oikeudellinen perusta tullikoodeksin 76 artiklan 1 kohta

4 — Soveltamisasetuksen 309 artiklan b alakohdan mukaan lähtötoimipaikalla tarkoitetaan tullitoimipaikkaa, jossa yhteisön passitus alkaa.

yhdessä soveltamisasetuksen 398 artiklan kanssa, vaiko ainoastaan viimeksi mainittu säännös.

9. Komissio ja Hauptzollamt Düsseldorf väittävät, ettei oikeudellinen perusta voi olla tullikoodeksin 76 artiklan 1 kohta. Kyse on soveltamisasetuksen 398 artiklassa säädetystä yhteisön passitusjärjestelmän keventämisestä tullikoodeksin 249 artiklan ja 76 artiklan 4 kohdan nojalla.

10. On huomautettava, kuten komissio ja Hauptzollamt Düsseldorf ovat tehneet, että tullikoodeksin 76 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että yhteisön passitusmenettelyyn sovellettavat yksinkertaistetut menettelyt vahvistetaan komiteamenettelyä eli toisin sanoen tullikoodeksin 249 artiklassa vahvistettua menettelyä noudattaen. Soveltamisasetuksen 398 artiklassa on erityisiä yhteisön passitusmenettelyä koskevia helpotuksia, ja se on näin ollen annettu sekä tullikoodeksin 249 artiklan että sen 76 artiklan 4 kohdan perusteella.

11. Siirryn siis heti käsittelemään toista ennakkoratkaisukysymystä, jolla kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko soveltamisasetuksen 398 artiklaa tulkittava siten, että henkilö voidaan vapauttaa yhteisön passitusilmoituksen esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa, vaikka häntä ei voida vapauttaa kyseisten tavaroiden esittämisvelvollisuudesta siellä, koska hyväksytty lähettäjä toimii lähtötoimipaikan sijaintipaikalla.

12. Hauptzollamt Düsseldorf väittää, että tulliviranomaista ei soveltamisasetuksen 398 artiklassa valtuuteta vapauttamaan tavaroiden esittämisvelvollisuudesta, vaan siinä annetaan mahdollisuus esittää tavarat tullille muussakin paikassa kuin lähtötoimipaikassa. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä kysytään siis tosiasiallisesti, voidaanko henkilölle antaa lupa toimia hyväksyttynä lähettäjänä, jos esittämispaikkaa ei enää voida muuttaa. Yhtäältä soveltamisasetuksen 398 artiklan sanamuodosta ja toisaalta tehokkaan valvonnan ja taloudellisia toimijoita koskevien menettelyjen yksinkertaistamisen keskinäisestä tasapainottamisesta seuraa, että tässä tapauksessa lupaa toimia hyväksyttynä lähettäjänä ei voida myöntää. Kun yritys toimii lähtötoimipaikan sijaintipaikalla, kuljetuskustannuksissa ei voida säästää muuttamalla esittämispaikkaa, ja tästä syystä yrityksellä on intressiä hakea ainoastaan sitä, että se vapautettaisiin lähtötoimipaikassa tapahtuvasta passitusilmoitusten esittämisestä. Nämä ilmoitukset on annettava niin tavanomaisen kuin yksinkertaistetunkin menettelyn yhteydessä. Silloin kun yritys toimii lähtötoimipaikan sijaintipaikalla, kuljetuskustannuksia ei synny ja ilmoitusten antamiseen menee vain vähän aikaa, ja vaikka

yritys olisikin hyväksytty lähettäjä, sen edustajan on käytävä lähtötoimipaikassa hakemassa ennalta leimattuja ilmoituslomakkeita.

13. Komissio väittää, että 398 artiklan sanamuodolla, sellaisena kuin se on eri kieliversioissa, tarkoitetaan, että vapautus passitusilmoituksen esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa voidaan myöntää, vaikkei näin olisikaan kyseisten tavaroiden esittämisvelvollisuuden osalta, kun otetaan huomioon, että hyväksytty lähettäjä toimii lähtötoimipaikan sijaintipaikalla. Soveltamisasetuksen hyväksyttyä vastaanottajaa koskeva 406 artikla ja 398 artiklan sekä sitä seuraavien artikloiden tavoite, jonka mukaan yhteisön passitusjärjestelmään liittyviä muodollisuuksia on yritysten ja tulliviranomaisten osalta helpotettava, tukevat tätä tulkintaa. Yrityksen vapauttaminen yhteisön passitusmenettelyssä kuljetettavien tavaroiden esittämisvelvollisuudesta on etu niin tälle yritykselle kuin tullihallinnollekin, vaikka yritys toimiikin lähtötoimipaikan sijaintipaikalla. Yhteisön tulli-intressit eivät vaarannu tällaisesta vapauttamisesta. Koska henkilölle voidaan myöntää lupa toimia hyväksyttynä lähettäjänä, vaikka tavarat ovat muualla kuin lähtötoimipaikan sijaintipaikalla, tällaisen luvan myöntäminen on sitäkin perustellumpaa silloin, kun tavarat ovat lähtötoimipaikan sijaintipaikalla.

14. On syytä korostaa, että soveltamisasetuksen 398 artiklan loppuosa on erilainen eri kieliversioissa. Saksan-, hollannin-, ranskan-, espanjan-, kreikan- ja ruotsinkielisissä versioissa käytetään ilmaisua "ei — eikä". Englanninkielisessä versiossa käytetään sanaa "tai", tosin kieltävän ilmaisun jälkeen, joten lopputulos on todellisuudessa myös "ei — eikä". Jos sanamuotoa tulkittaisiin suppeasti, voitaisiin siis ehkä väittää, että koska edellä mainituissa versioissa on käytetty tällaista ilmaisua, se tarkoittaa sitä, että vapauttaminen ei voi koskea vain toista 398 artiklassa tarkoitetuista velvollisuuksista.

15. Tanskan-, italian- ja portugalinkielisissä versioissa käytetään sanaa "ja". Suomenkielisessä versiossa käytetään sanaa "tai". Näiden kieliversioiden mukaan ei näyttäisi olevan estettä sille, että vain toisesta velvollisuudesta vapautetaan.

16. Mielestäni eri kieliversioista ei saada yhdenmukaista tukea 398 artiklan tulkinnalle, ja tämän vuoksi ratkaiseva merkitys on annettava niille syille, jotka ovat tämän säännön antamisen taustalla.

17. Kuten komissio on esittänyt, asiassa voidaan suorittaa vertailu hyväksyttyä vastaanottajaa koskevan 406 artiklan kanssa. Tämän säännöksen perusteella voidaan sallia, ettei yhteisön passitusmenettelyssä kuljetettavia tavaroita esitetä määrätoimipaikassa. Soveltamisasetuksen 409 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan hyväksytyn vastaanottajan

on lähetettävä viipymättä lähetyksen mukana toimitetut yhteisön passitusasiakirjan kappaleet määrätoimipaikkaan. Edellytykset, joilla yhteisön passitusasiakirjan esittämisvelvollisuudesta määrätoimipaikassa voidaan vapauttaa, eivät ole samoja kuin edellytykset, jotka koskevat 398 artiklan perusteella myönnettävää vapauttamista yhteisön passitusilmoituksen esittämisestä lähtötoimipaikassa. Tällä ei kuitenkaan estetä sitä, etteikö tavaroiden esittämisvelvollisuudesta määrätoimipaikassa voitaisi myöntää vapautusta.

18. Minusta on vaikea kuvitella, että päinvastainen tilanne, toisin sanoen tilanne, jossa vapautusta tavaroiden esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa ei voida käytännön syistä myöntää, voisi olla esteenä vapautuksen myöntämiselle yhteisön passitusilmoituksen esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa.

19. Vaikuttaa sitä vastoin loogiselta olettaa, että vapautuksen myöntäminen yhteisön passitusilmoituksen esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa on sitäkin perustellumpaa, koska vapautus yhteisön passitusilmoituksen ja tavaroiden esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa voidaan myöntää samanaikaisesti.

20. Tällainen tulkinta sopii parhaiten yhteen niiden tavoitteiden kanssa, jotka ovat näiden sääntöjen antamisen taustalla ja joiden mukaan muodollisuuksia ja menettelyjä on helpotettava mahdollisimman paljon. Komission antamien tietojen mukaan tulli-intressit eivät vaarannu sen vuoksi, että yhteisön passitusilmoituksen esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa myönnetään vapautus silloin, kun tavarat ovat tässä paikassa.

Ratkaisuehdotus

21. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Finanzgericht Düsseldorfin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

Hyväksytylle lähettäjälle myönnettävän luvan oikeudellinen perusta on yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista tietyistä säännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 398 artikla. Tätä säännöstä on tulkittava siten, että yhteisön passitusilmoitusten esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa voidaan myöntää vapautus, vaikka vapautusta ei enää voida myöntää tavaroiden esittämisvelvollisuudesta lähtötoimipaikassa, koska hyväksytty lähettäjä toimii lähtötoimipaikan sijaintipaikalla.