DOMSTOLENS DOM
17. november 1998 *

I sag C-228/96,

angående en anmodning, som Giudice conciliatore di Milano (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Aprile Srl i likvidation

mod

Amministrazione delle Finanze dello Stato,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser om tilbagesøgning af fejlagtigt erlagte beløb,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. J. G. Kapteyn og J.-P. Puissochet (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen og K. M. Ioannou,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Aprile Srl i likvidation ved advokaterne Ernesto Beretta og Aldo Bozzi, Milano

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Ivo M. Braguglia

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Gautier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister Nicholas Paines

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 17. februar 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Aprile Srl i likvidation ved advokat Aldo Bozzi, af den italienske regering ved Ivo M. Braguglia, af den franske regering ved Gautier Mignot, af Det Forenede

Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Nicholas Paines, samt af Kommissionen ved Enrico Traversa,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. april 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 25. juni 1996, indgået til Domstolen den 28. juni 1996, har Giudice conciliatore di Milano i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser om tilbagesøgning af fejlagtigt erlagte beløb.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem selskabet Aprile Srl i likvidation (herefter »Aprile«) og Amministrazione delle Finanze dello Stato. Sagen er anlagt til prøvelse af Amministrazione's afslag på at tilbagebetale Aprile afgifter, der i strid med fællesskabsretten var opkrævet i forbindelse med toldekspeditioner.

3 I dom af 30. maj 1989 (sag 340/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1483) og af 21. marts 1991 (sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1575) fastslog Domstolen, at Den Italienske Republik ikke havde overholdt de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til traktatens bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning, idet den i samhandelen inden for Fællesskabet debiterede de erhvervsdrivende udgifterne ved den kontrol og de administrative formaliteter, der blev foretaget i en del af grænseovergangstoldstedernes normale åbningstider, som fastsat i Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 87/53/EØF af

15. december 1986 (EFT 1987 L 24, s. 33), og idet der i Italien, når ydelser blev udført samtidig for flere virksomheder i forbindelse med toldbehandling som led i samhandelen inden for Fællesskabet, hos hver enkelt virksomhed blev opkrævet et vederlag, der stod i misforhold til de med de udførte ydelser forbundne omkostninger.

4 Den Italienske Republik opfyldte dommene ved at tilpasse sine bestemmelser med virkning fra henholdsvis den 13. juni 1991 og den 1. november 1992. De ændrede bestemmelser regulerede imidlertid ikke forhold forud for deres ikrafttræden og indeholdt navnlig ikke regler om, at administrationen skulle tilbagebetale de berørte erhvervsdrivende de beløb, som toldstederne havde opkrævet i strid med fællesskabsretten.

5 Det er på denne baggrund, at der blev anlagt sag ved Giudice conciliatore di Milano. Retten har med en tidligere præjudiciel anmodning blandt andet forelagt spørgsmål om, hvorvidt direktiv 83/643, som ændret ved direktiv 87/53, samt traktatens bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning finder anvendelse på samhandelen med tredjelande.

6 Ved dom af 5. oktober 1995 (sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, herefter »Aprile I-dommen«) fastslog Domstolen dels, at direktiv 83/643, som ændret ved direktiv 87/53, ikke finder anvendelse på toldekspeditioner vedrørende varer fra tredjelande, dels at medlemsstaterne ikke ensidigt må opkræve afgifter med tilsvarende virkning i samhandelen med tredjelande.

7 Efter Aprile I-dommen skulle den forelæggende ret tage stilling til en indsigelse, der var rejst af den sagsøgte myndighed, og hvorefter Aprile's tilbagebetalingskrav var forældet, jf. artikel 29 i den italienske lov nr. 428/1990 af 29. december 1990 (lov om gennemførelse af fællesskabsbestemmelser 1990, GURI nr. 10 af 12.1.1991), der omhandler spørgsmålet om »tilbagebetaling af afgifter, der aner-

kendes at være uforenelige med fællesskabsbestemmelserne«. Artiklens stk. 1 har følgende ordlyd:

»Den femårige præklusive frist i toldlovbekendtgørelsens artikel 91 ... skal fortolkes således, at den finder anvendelse på alle krav og søgsmål vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er betalt i forbindelse med toldekspeditioner. Med virkning fra den 90. dag efter nærværende lovs ikrafttræden nedsættes ovennævnte frist og den i samme bekendtgørelses artikel 84 fastsatte forældelsesfrist til tre år.«

8 Giudice conciliatore de Milano bemærkede i den forbindelse blandt andet, at selv om ovennævnte bestemmelse er formuleret som en fortolkningsregel vedrørende den bestående lovgivning, havde den reelt til formål at ændre lovgivningen, således som Corte Suprema di cassazione havde fortolket den. Corte Suprema di cassazione har således fastslået, at mens den i toldlovgivningen fastsatte femårige forældelsesfrist kun finder anvendelse, såfremt der er tale om »regnefejl ved opgørelsen eller anvendelse af en anden sats end den, der er fastsat i tariffen«, gælder den i codice civile's artikel 2946 fastsatte almindelige tiårige forældelsesfrist for søgsmål med påstand om tilbagebetaling af beløb, der under tilsidesættelse af fællesskabsretten er betalt med urette, og som derfor »objektivt er betalt med urette«, jf. artikel 2033 i codice civile.

9 Giudice conciliatore di Milano var i tvivl om, hvorvidt de omtvistede bestemmelser er forenelige med forskellige fællesskabsretlige principper og har derfor forelagt Domstolen følgende nye præjudicielle spørgsmål:

»1) Er retssikkerhedsprincippet, princippet om effektiv beskyttelse af rettigheder i henhold til fællesskabsretten og forbuddet mod forskelsbehandling for så vidt angår beskyttelsen af sådanne rettigheder (hvorefter de internretlige procedureregler ikke må være mindre gunstige og i al fald ikke i al for høj grad vanskeliggøre håndhævelsen af disse rettigheder), i den udformning, Domstolen har givet disse principper, til hinder for indførelsen af en internretlig bestemmelse som bestemmelsen i artikel 29, stk. 1, i lov nr. 428 af 29. december 1990, der, som den er formuleret klart, fremtræder som en fortolkningsregel, og

altså en regel med tilbagevirkende gyldighed, men som i realiteten har erstattet den hidtil gældende almindelige regel om tiårig forældelse med en regel om femårig forældelse, og som — idet forældelsesperioden i anden sammenhæng fastsættes til tre år — bestemmer, at de frister, der herefter gælder, allerede løber på tidspunktet for bestemmelsens ikrafttræden, hvorved den, uden at der ses nogen begrundelse herfor, også fraviger det almindelige princip ifølge artikel 252 i overgangs- og gennemførelsesbestemmelserne til codice civile, hvorefter indførelsen af en ny frist for håndhævelsen af en rettighed — når denne frist er kortere end den, der gjaldt efter den tidligere lovgivning — medfører, at denne nye frist for så vidt angår rettigheder stiftet før dens indførelse antages først at begynde at løbe ved den nye bestemmelses ikrafttræden?

2) Er princippet om, at procedurereglerne i national ret i forbindelse med beskyttelsen af rettigheder, der udspringer af fællesskabsretten, ikke må være mindre gunstige end de regler, der gælder for tilsvarende internretlige procedurer (jf. Domstolens domme af 15.12.1976, Rewe og Comet, Sml. s. 1989 og s. 2043, samt flere senere domme) til hinder for indførelse af en nationalretlig bestemmelse som bestemmelsen i artikel 29, stk. 1, i lov nr. 428 af 29. december 1990, der med det klare formål at skabe ensartede frister for fremsættelsen af tilbagebetalingskrav for beløb, der er betalt i forbindelse med toldekspeditioner, i realiteten (som det klart fremgår af bestemmelsens tekst og det kapitel, hvori den er anbragt) medfører, at de tidligere i toldlovens artikel 91 fastsatte forældelsesfrister (der kun havde gyldighed for regnefejl eller tilfælde, hvor der var anvendt en anden sats end toldtariffens) udvides, således at de også kommer til at omfatte beløb, der er erlagt i urigtig formening om skyld i henhold til fællesskabsrettens regler, mens den tilsvarende tilbagesøgning af beløb, der er erlagt i urigtig formening om skyld i henhold til nationale retsregler (artikel 2033 i codice civile), omfattes af den tiårige forældelse?

3) Er det princip, som Domstolen har knæsat i dom af 25. juli 1991 i sag C-208/90, Emmott, og hvorefter en medlemsstat, indtil et direktiv er korrekt gennemført, ikke, når den har undladt en sådan gennemførelse, kan påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt mod den med det formål at beskytte rettigheder, som dette direktiv giver ham, er anlagt for sent, og at en søgsmålsfrist efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt — som et udtryk for retssikkerhedsprincippet — bindende for de nationale domstole på samme måde som fællesskabsrettens skrevne bestemmelser?

4) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, spørges det, om ovennævnte i dommen 25. juli 1991 i sag C-208/90 knæsatte princip som et konkret udtryk for et af de grundlæggende principper i fællesskabsretten har direkte, almindelig gyldighed, og således kan anvendes umiddelbart og påberåbes af private borgere for de nationale domstole i alle andre tilfælde, hvor et direktiv ikke er korrekt gennemført — således f.eks. i tilfælde som det, der med baggrund i direktiv 83/643/EØF var genstand for sag 340/87, Kommissionen mod Den Italienske Republik, og for dom af 5. oktober 1995 i sag C-125/94, Aprile; i disse var der tale om nationale bestemmelser, der var blevet holdt i kraft, og hvorefter der i strid med fællesskabsretten skulle betales afgifter, der ikke skyldtes under de foreliggende forhold (f.eks. for fortoldningen af varer), men hvis betaling den erhvervsdrivende ikke kunne afvise. Endvidere ønskes der en afgørelse af, om en medlemsstat, der undlader at opfylde forpligtelsen til at gennemføre fællesskabsbestemmelser, der har direkte gyldighed, kan gøre gældende, at præklusions- eller forældelsesfrister løber i det tidsrum, i hvilket de mod fællesskabsretten stridende nationale bestemmelser er blevet holdt i kraft.«

Kan de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling?

10 Den franske regering har stillet sig tvivlende over for, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål skal besvares. Efter regeringens opfattelse er rækkevidden af de omtvistede bestemmelser ikke klar, og såfremt Domstolen måtte nå frem til en fortolkning, hvorefter det må antages, at Aprile's søgsmål med påstand om tilbagebetaling er anlagt rettidigt, er en besvarelse af de forelagte spørgsmål ikke nødvendig med henblik på tvistens afgørelse.

11 Hertil bemærkes, at det tilkommer den nationale ret at vurdere rækkevidden af de nationale bestemmelser, og hvorledes de skal anvendes (jf. bl.a. dom af 7.12.1995,

sag C-45/94, Ayuntamiento de Ceuta, Sml. I, s. 4385, præmis 26). Da den nationale ret under hensyn til sagens omstændigheder bedst er i stand til at vurdere, hvorvidt en præjudiciel afgørelse er nødvendig for dens afgørelse i sagen, kan det ikke antages, at de præjudicielle spørgsmål ikke skal besvares, fordi der er mulighed for, at de anfægtede bestemmelser vil blive fortolket på en bestemt måde (jf., analogt, dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 20).

12 De af den nationale ret forelagte spørgsmål findes herefter at burde besvares.

Første og andet spørgsmål

13 Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at der anvendes en national bestemmelse, hvorefter der for alle tilbagebetalingskrav på toldområdet gælder en særlig præklusiv frist på oprindeligt fem, derefter tre år, i stedet for den almindelige tiårige forældelsesfrist, der gælder for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld.

14 Ifølge Aprile må disse to spørgsmål besvares bekræftende, idet den omtvistede bestemmelse på afgørende punkter og med tilbagevirkende gyldighed er i strid med de tidligere gældende bestemmelser i codice civile og i toldlovgivningen, således som Corte Suprema di cassazione har fortolket dem. Den nævnte ret har således ifølge Aprile fastslået, at et tilbagebetalingskrav vedrørende beløb, der er baseret på fællesskabsretten, og som udspringer af, at der ikke består nogen beføjelse til at fastsætte afgifter, må være omfattet af de almindelige forældelsesregler i codice civile og ikke af den særlige præklusive frist, der er fastsat i skatte- og afgiftslovgivningen eller i toldlovgivningen, og som kun finder anvendelse på krav om tilbagebetaling af beløb, der er betalt for meget som følge af regnefejl eller en fejlagtig anvendelse af toldtariffen.

15 Den italienske og franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering har heroverfor anført, at den præklusive frist, der er indført ved den omtvistede bestemmelse, er fuldt tilstrækkelig til, at udøvelsen af de rettigheder, der tillægges i henhold til fællesskabsretten, ikke i praksis bliver umulig eller uforholdsmæssig vanskelig, og at den pågældende frist må finde anvendelse uden forskel på alle tilbagebetalingskrav på toldområdet, uanset om de støttes på national ret eller på fællesskabsretten. Den italienske regering har præciseret, at det er den samme frist på tre år, som i national ret gælder med hensyn til forskellige former for afgifter, og fremhævet, at der efter fællesskabsretten gælder en lignende frist med hensyn til krav om godtgørelse af eller fritagelse for told. Regeringen har endvidere henvist til Corte Suprema di cassazione's nyeste praksis, hvorefter det for så vidt angår tilbagebetalingskrav vedrørende beløb, der er erlagt i strid med fællesskabsretten, er den særlige præklusive frist, som er fastsat i den nationale afgiftslovgivning, der finder anvendelse, og ikke den almindelige forældelsesfrist, der gælder med hensyn til krav om tilbagebetaling af beløb erlagt i urigtig formening om skyld.

16 Kommissionen har med henvisning til sine bemærkninger i den sag, hvor Domstolen afsagde dom den 15. september 1998 (sag C-231/96, Edis, Sml. I, s, 4951), foreslået, at de forelagte spørgsmål omformuleres. Efter Kommissionens opfattelse ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der med hensyn til tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter, der er betalt i forbindelse med toldekspeditioner, og som er anerkendt som uforenelige med fællesskabsretten, gælder en præklusiv frist, som forudsætter, at staten har en beføjelse til at opkræve afgifter, og at der består et afgiftskrav, i stedet for en forældelsesfrist, som efter den pågældende lovgivning finder anvendelse, såfremt beløbet objektivt skulle tilbagebetales som følge af, at der ikke består en sådan beføjelse og et sådant krav. Med henblik på afgørelsen af denne problemstilling har Kommissionen blandt andet anført, at i henhold til dom af 29. juni 1988 (sag 240/87, Deville, Sml. s. 3513) må en national lovgiver ikke, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvoraf det fremgår, at en bestemt lovgivning er uforenelig med traktaten, fastsætte en procedureregel, som konkret forringer mulighederne for tilbagesøgning af afgifter, som er opkrævet med urette i henhold til denne lovgivning.

17 Som Domstolen har fastslået i en række afgørelser, fremgår det af en sammenlignende undersøgelse af de nationale retssystemer, at spørgsmålet om anfægtelse af ulovlige krav om betaling af afgifter og om tilbagesøgning af afgifter, der er betalt med urette, er løst på forskellig måde i de enkelte medlemsstater og inden for samme stat endog kan afhænge af, hvilke typer skatter og afgifter der er tale om. I

nogle tilfælde er der, for anfægtelse af sådanne krav, ved lov fastsat præcise frist- og procedureregler for såvel klager til afgiftsmyndighederne som indbringelse af spørgsmålet for domstolene. I andre tilfælde skal sager om tilbagebetaling af urigtigt erlagte afgifter indbringes for de almindelige domstole, i de fleste tilfælde efter de regler, der gælder for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld, ligesom der er adgang til at anlægge sådanne sager inden for kortere eller længere frister, i visse tilfælde inden for den almindelige formueretlige forældelsesfrist (jf. dom af 27.2.1980, sag 68/79, Just, Sml. s. 501, præmis 22 og 23, af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 23 og 24, og domme af 10.7.1980, sag 811/79, Ariete, Sml. s. 2545, præmis 10 og 11, og sag 826/79, Mireco, Sml. s. 2559, præmis 11 og 12).

18 Disse forskelle mellem de nationale ordninger er navnlig en følge af, at der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser om tilbagesøgning af nationale afgifter, der er opkrævet med urette. I en sådan situation tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne. Disse regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. senest Edis-dommen, præmis 19 og 34, og dom af 15.9.1998, sag C-260/96, Spac, Sml. I, s, 4997, præmis 18).

19 For så vidt angår sidstnævnte princip har Domstolen fastslået, at det er foreneligt med fællesskabsretten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige, præklusive søgsmålsfrister til beskyttelse af både den afgiftspligtige og den pågældende myndighed (jf. domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 17 og 18, samt dommen i sagen Denkavit italiana, præmis 23; se også dom af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 28, og af 17.7.1997, sag C-90/94, Haahr Petroleum, Sml. I, s. 4085, præmis 48). Sådanne frister kan ikke antages i praksis at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til fællesskabsretten. En national, præklusiv frist på tre år, som regnes fra det tidspunkt, hvor den anfægtede betaling foretages, findes herved ikke at være urimelig (jf. Edis-dommen, præmis 35, og Spac-dommen, præmis 19).

20 Det er en betingelse for, at ækvivalensprincippet er overholdt, at den omtvistede regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af fællesskabsretten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, og der er tale om afgifter eller gebyrer af samme art. Dette princip kan derimod ikke fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til at udvide den gunstigste nationale ordning om tilbagebetaling til at omfatte alle tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter eller gebyrer, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten (jf. Edis-dommen, præmis 36, og Spac-dommen, præmis 20).

21 Fællesskabsretten er således ikke til hinder for, at en medlemsstats lovgivning ud over en almindelig forældelsesfrist, der gælder med hensyn til søgsmål med påstand om tilbagebetaling af beløb erlagt i urigtig formening om skyld mellem private, indeholder særlige og mindre gunstige regler med hensyn til indgivelse af klager og anlæggelse af søgsmål med henblik på anfægtelse af gebyrer og andre former for afgifter. Det ville kun forholde sig anderledes, såfremt de pågældende regler alene fandt anvendelse på tilbagebetalingskrav vedrørende sådanne gebyrer og afgifter, der støttes på fællesskabsretten (jf. dommen i Edis-sagen, præmis 37, og i Spac-sagen, præmis 21).

22 For så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, at den omtvistede præklusive frist udtrykkeligt omfatter alle krav og søgsmål vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er betalt i forbindelse med toldekspeditioner. Ifølge oplysninger, som den italienske regering ikke har bestridt, finder en tilsvarende frist tilmed anvendelse på tilbagebetalingskrav vedrørende en række afgifter. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 31 i sit forslag til afgørelse, finder den nævnte frist således anvendelse uden forskel på alle tilbagebetalingskrav vedrørende sådanne afgifter, uanset hvilket grundlag de støttes på, og den kan derfor ikke antages at være i strid med ækvivalensprincippet.

23 Kommissionen har med henvisning til de bemærkninger, den fremkom med i Edis-sagen, anført, at den omtvistede bestemmelse har medført, at Corte Suprema di cassazione har ændret sin praksis, idet retten indtil da havde begrænset anvendelsen af præklusive frister til kun at omfatte tilfælde, hvor beregningen af afgifterne var behæftet med fejl. Når retten med hensyn til krav om tilbagebetaling af de betalte beløb har ladet den præklusive frist på tre år, der er fastsat i artikel 29 i lov nr. 428/1990, gælde i stedet for den almindelige tiårige forældelsesfrist, har

denne bestemmelse, således som den fortolkes af Corte Suprema di cassazione, udtrykkeligt begrænset muligheden for at anlægge sag med påstand om tilbagebetaling af en afgift, der er opkrævet med urette og i strid med fællesskabsretten, hvilket er en tilsidesættelse af dom af 2. februar 1988 (sag 309/85, Barra, Sml. s. 355) og Deville-dommen.

24 Hertil bemærkes, at Domstolen i Barra-dommen, præmis 19, fastslog, at fællesskabsretten er til hinder for en national lovbestemmelse, hvorefter kun personer, der har gjort et tilbagesøgningskrav gældende inden afsigelsen af en dom, hvorved Domstolen udtalte, at en afgift er i strid med traktaten, kan få afgiften tilbagebetalt. En sådan bestemmelse fratager uden videre fysiske og juridiske personer, som ikke opfylder denne betingelse, retten til at få tilbagebetalt et beløb, der er erlagt i urigtig formening om skyld, hvorfor bestemmelsen gør det umuligt for borgerne at påberåbe sig de rettigheder, der er tillagt dem ved fællesskabsretten.

25 Tilsvarende kendte Domstolen i Deville-dommen for ret, at en national lovgiver ikke, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvoraf det fremgår, at en bestemt lovgivning er uforenelig med traktaten, må fastsætte en procedureregel, som konkret forringer mulighederne for tilbagesøgning af afgifter, som er opkrævet med urette i henhold til denne lovgivning.

26 Det fremgår af de nævnte domme, at en medlemsstat ikke må udstede bestemmelser, i hvilke der med hensyn til tilbagesøgning af en afgift, som ved dom afsagt af Domstolen er erklæret uforenelig med fællesskabsretten, eller hvis uforenelighed med fællesskabsretten følger af en sådan dom, fastsættes betingelser, der konkret vedrører den pågældende afgift, og som er mindre gunstige end dem, der uden sådanne betingelser ville have været gældende med hensyn til kravet om tilbagebetaling af den pågældende afgift.

27 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 45 i sit forslag til afgørelse, adskiller omstændighederne i den foreliggende sag sig væsentligt fra dem, der var baggrunden for ovennævnte domme.

28 For det første er den frist, inden for hvilken der i henhold til den omtvistede bestemmelse kan anlægges sag med påstand om tilbagebetaling af beløb betalt med urette, ganske vist blevet væsentlig kortere, men fristen findes at være tilstrækkelig til, at den effektivt sikrer retten til tilbagebetaling. Det bemærkes herved nærmere, at det fremgår af de skriftlige og mundtlige indlæg, der er afgivet for Domstolen, at de italienske domstole, herunder Corte Suprema di cassazione, har fortolket bestemmelsen således, at den hjemlede mulighed for, at der kunne anlægges sag senest tre år efter bestemmelsens ikrafttræden. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at bestemmelsen reelt har tilbagevirkende gyldighed.

29 Endvidere bemærkes, at den omtvistede frist ikke alene finder anvendelse på en bestemt form for afgifter, der tidligere er kendt uforenelige med fællesskabsretten, men også på en lang række interne afgifter, gebyrer mv., for hvilke der ved lov er gennemført en ensartet ordning om forældelse og præklusion.

30 Endelig bemærkes, at den omtvistede lov blev vedtaget efter afsigelsen af den tidligere nævnte dom af 30. maj 1989 i sagen Kommissionen mod Italien, men inden afsigelsen af dommen af 21. marts 1991 i sagen Kommissionen mod Italien samt af Aprile I-dommen.

31 Henset hertil kan den omtvistede lovgivning ikke antages at være en foranstaltning, der udtrykkeligt har til formål at begrænse følgerne af, hvad Domstolen fastslog i disse forskellige domme. Det bemærkes herved navnlig, således som det allerede er sket i nærværende doms præmis 22, at den omtvistede bestemmelse omfatter alle krav og søgsmål vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er betalt i forbindelse med toldekspeditioner, uanset hvad tilbagebetalingskravet støttes på, og at bestemmelsen indeholder en præklusiv frist svarende til den, der allerede gælder for forskellige afgifter.

32 I øvrigt bemærkes, at Domstolens bemærkninger i ovennævnte dom af 30. maj 1989 i sagen Kommissionen mod Italien, der er den eneste dom, der er afsagt, inden den i den foreliggende sag omtvistede bestemmelse blev udstedt, konkret drejede sig om, at de erhvervsdrivende i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet blev debiteret for udgifterne ved den kontrol og de administrative

formaliteter, der blev foretaget i en del af grænseovergangsstedernes sædvanlige åbningstid. Som det fremgår af præmis 19 i Aprile I-dommen, er det godtgjort, at en del af de varer, Aprile indførte, og som blev pålagt de afgifter, selskabets tilbagebetalingskrav vedrører, havde oprindelse i tredjelande. Som generaladvokaten påpegede i punkt 19 i sit forslag til afgørelse i Aprile I-sagen, er det under hovedsagen klart blevet præciseret, at der var tale om afgifter, der var erlagt som vederlag for toldmyndighedernes tjenesteydelser, leveret uden for de normale åbningstider.

33 Heraf følger, at Domstolens domme i Barra- og Deville-sagerne ikke kan anvendes i den foreliggende sag.

34 De to første spørgsmål må herefter besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der anvendes en national bestemmelse, hvorefter der for alle tilbagebetalingskrav på toldområdet gælder en særlig præklusiv frist på oprindeligt fem, derefter tre år, i stedet for den almindelige tiårige forældelsesfrist, der gælder for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld, forudsat at den pågældende præklusive frist, som er den samme som den, der allerede gælder for forskellige afgifter, finder anvendelse uden forskel på tilbagebetalingskrav, der støttes på fællesskabsretten, og krav, der støttes på national ret.

Tredje og fjerde spørgsmål

35 Med det tredje og fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret under henvisning til dom af 25. juli 1991 (sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269) oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat afskærer tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter, der er opkrævet i strid med fællesskabsretlige bestemmelser, under henvisning til en national, præklusiv frist, så længe medlemsstaterne ikke har ændret de nationale bestemmelser med henblik på at gøre dem forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

36 Ifølge Aprile må disse spørgsmål besvares bekræftende, idet det princip, Domstolen opstillede i dommen i Emmott-sagen, har en betydelig rækkevidde og må antages at finde anvendelse i alle sådanne situationer, hvor nationale bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretlige bestemmelser, afskærer borgerne fra at blive bekendt med deres rettigheder.

37 Heroverfor har den italienske og franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at det nævnte princip ikke finder anvendelse i et tilfælde som det, hovedsagen omhandler, hvor de påberåbte rettigheder ikke udspringer af direktivbestemmelser, men af bestemmelser i traktaten, i internationale aftaler eller i EF-forordninger. Efter regeringernes opfattelse fremgår det klart af dom af 27. oktober 1993 (sag C-338/91, Steenhorst-Neerings, Sml. I, s. 5475) og af 6. december 1994 (sag C-410/92, Johnson, Sml. I, s. 5483), at afgørelsen i Emmott-sagen var begrundet i de særlige omstændigheder i den sag og ikke er udtryk for et grundlæggende fællesskabsretligt princip.

38 Kommissionen anførte i første omgang, at dommene i Steenhorst-Neerings- og Johnson-sagerne vedrørte klager over sociale ydelser, der med urette var blevet nægtet, og at de pågældende domme derfor ikke var relevante for den foreliggende sag. Kommissionen fandt således, at dommen i Emmott-sagen måtte finde anvendelse på tilbagebetalingskrav vedrørende gebyrer, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten, dog således, at den medlemsstat, der har begået overtrædelsen, ikke må drage fordel heraf. I retsmødet ville Kommissionen imidlertid ikke fastholde dette synspunkt, idet den indrømmede, at det var blevet underkendt ved dom af 2. december 1997 (sag C-188/95, Fantask m.fl., Sml. I, s. 6783).

39 Det følger af besvarelsen af de to første spørgsmål, at fællesskabsretten principielt ikke er til hinder for, at en medlemsstat afskærer tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten, under henvisning til en national, præklusiv frist på tre år.

40 Ganske vist har Domstolen i Emmott-dommen, præmis 23, fastslået, at indtil et direktiv er korrekt gennemført, kan den medlemsstat, som undlader dette, ikke påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt imod den med det formål at beskytte rettigheder, som dette direktiv giver ham, er anlagt for sent, og at en søgsmålsfrist efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt.

41 Som Domstolen bekræftede i Johnson-sagen, præmis 26, fremgår det imidlertid af dommen i Steenhorst-Neerings-sagen, at afgørelsen i Emmott-sagen var begrundet i de særlige omstændigheder i denne, idet en afvisning af sagsøgerens krav ville være ensbetydende med, at hun var fuldstændig afskåret fra at påberåbe sig sin ret til ligebehandling efter et EF-direktiv (jf. også dommen i sagen Haahr Petroleum, præmis 52, og dom af 17.7.1997, forenede sager C-114/95 og C-115/95, Texaco og Olieselskabet Danmark, Sml. I, s. 4263, præmis 48).

42 I dommen i sagen Fantask m.fl. fastslog Domstolen således, at fællesskabsretten ikke forbyder en medlemsstat, som ikke har gennemført Rådets direktiv 69/335/EØF af 17. juli 1969 om kapitaltilførselsafgifter (EFT 1969 II, s. 405) korrekt, at afskære tilbagebetalingskrav vedrørende gebyrer, der er opkrævet i strid med direktivet, under henvisning til en national forældelsesfrist på fem år, der regnes fra det tidspunkt, hvor de pågældende gebyrer kunne kræves betalt.

43 Ud fra det i sagen oplyste og den mundtlige forhandling findes de italienske myndigheders adfærd, sammenholdt med, at den omtvistede frist har været gældende, i den foreliggende sag ikke — som det var tilfældet i Emmott-sagen — at have været ensbetydende med, at det sagsøgende selskab har været fuldstændig afskåret fra at gøre sine rettigheder gældende ved de nationale domstole.

44 Ydermere fremgår det af Domstolens praksis (jf. dommen i Haahr Petroleum-sagen, præmis 53, og i sagen Texaco og Olieselskabet Danmark, præmis 49), at afgørelsen i Emmott-sagen ikke finder anvendelse på tilbagesøgningskrav, som ikke støttes på den direkte virkning af et direktiv. Selv om Domstolen i Aprile I-sagen var anmodet om at tage stilling til anvendelsesområdet for direktiv 87/53, fremgår det af sagen, at den omstændighed, at de omtvistede afgifter ikke er forenelige med fællesskabsretten, ikke er en følge af en manglende eller en ukorrekt gennemførelse af det pågældende direktiv, men af en tilsidesættelse af traktatbestemmelser eller andre umiddelbart anvendelige EF-retsakter.

45 Det tredje og fjerde spørgsmål må herefter besvares med, at under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er fællesskabsretten ikke til hinder for, at en medlemsstat afskærer tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter, der er opkrævet i strid med fællesskabsretlige bestemmelser, under henvisning til en national, præklusiv frist, selv hvis den pågældende medlemsstat endnu ikke har ændret sine interne bestemmelser for at gøre dem forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

Sagens omkostninger

46 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, den italienske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Giudice conciliatore di Milano ved kendelse af 25. juni 1996, for ret:

1) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at der anvendes en national bestemmelse, hvorefter der for alle tilbagebetalingskrav på toldområdet gælder en særlig præklusiv frist på oprindeligt fem, derefter tre år, i stedet for den almindelige tiårige forældelsesfrist, der gælder for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld, forudsat at den pågældende præklusive frist, som er den samme som den, der allerede gælder for forskellige afgifter, finder anvendelse uden forskel på tilbagebetalingskrav, der støttes på fællesskabsretten, og krav, der støttes på national ret.

2) Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er fællesskabsretten ikke til hinder for, at en medlemsstat afskærer tilbagebetalingskrav vedrørende afgifter, der er opkrævet i strid med fællesskabsretlige bestemmelser, under henvisning til en national, præklusiv frist, selv hvis den pågældende medlemsstat endnu ikke har ændret sine interne bestemmelser for at gøre dem forenelige med de fællesskabsretlige bestemmelser.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Mancini Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Sevón Wathelet

Schintgen Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. november 1998.

R. Grass — Justitssekretær

G. C. Rodríguez Iglesias — Præsident