YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä marraskuuta 1998 *

Asiassa C-228/96,

jonka Giudice conciliatore di Milano on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Aprile Srl, selvitystilassa,

vastaan

Amministrazione delle Finanze dello Stato

ennakkoratkaisun perusteettoman edun palautusta koskevan yhteisön oikeuden tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. J. G. Kapteyn ja J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari) sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen ja K. M. Ioannou,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Aprile Srl, selvitystilassa, edustajinaan asianajajat Ernesto Beretta ja Aldo Bozzi, Milano,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Ivo M. Braguglia,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Gautier-Mignot,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury solicitor John E. Collins, avustajanaan barrister Nicholas Paines,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Enrico Traversa,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Aprile Srl:n, selvitystilassa, edustajanaan Aldo Bozzi, Italian hallituksen, asiamiehenään Ivo M. Braguglia, Ranskan hallituksen, asiamiehenään Gautier Mignot, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään Treasury Solicitor's Department virkamies Stephanie Ridley, avustajanaan Nicholas Paines, ja komission,

asiamiehenään Enrico Traversa, 17.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.4.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Giudice conciliatore di Milano on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 25.6.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.6.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä perusteettoman edun palautusta koskevan yhteisön oikeuden tulkinnasta.

2 Nämä ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat selvitystilassa oleva italialainen yhtiö Aprile Srl (jäljempänä Aprile) ja Amministrazione delle Finanze dello Stato ja joka koskee sitä, että Amministrazione on kieltäytynyt palauttamasta Aprilelle tullimenettelyjen yhteydessä yhteisön oikeuden vastaisesti tältä perittyjä maksuja.

3 Asiassa 340/87, komissio vastaan Italia, 30.5.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 1483) ja asiassa C-209/89, komissio vastaan Italia, 21.3.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-1575) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Italian tasavalta oli jättänyt noudattamatta niitä perustamissopimuksen määräyksiä, joissa kielletään vaikutukseltaan vastaavat maksut, kun se oli perinyt yhteisön sisäisessä kaupassa taloudellisilta toimijoilta maksun sellaisista tarkastuksista ja hallinnollisista muodollisuuksista, jotka oli suoritettu fyysisten tarkastusten ja hallinnollisten muodollisuuksien helpottamisesta tavarakuljetuksissa jäsenvaltioiden välillä 1 päivänä joulukuuta 1983 annetussa neuvoston direktiivissä 83/643/ETY (EYVL L 359, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna 15.12.1986 annetulla neu-

voston direktiivillä 87/53/ETY (EYVL 1987, L 24, s. 33), säädettyinä rajalla olevien tullitoimipaikkojen aukioloaikoina, ja kun se oli perinyt sellaisista palveluista, joita suoritetaan samanaikaisesti usealle yritykselle näiden täyttäessä yhteisön sisäiseen kauppaan liittyviä tullimuodollisuuksia, jokaiselta yritykseltä erikseen korvauksen, joka on näistä palveluista aiheutuviin kustannuksiin nähden suhteettoman suuri.

4 Italian tasavalta muutti kyseistä sääntelyä edellä mainittujen tuomioiden noudattamiseksi niin, että muutokset tulivat voimaan 13.6.1991 ja 1.11.1992. Nämä muutokset eivät kuitenkaan vaikuttaneet ennen niiden voimaantuloa vallinneeseen tilanteeseen, eikä niiden tarkoituksena ollut, että viranomaiset olisivat palauttaneet kyseisille taloudellisille toimijoille ne maksut, joita tullitoimipaikat olivat kantaneet yhteisön oikeuden vastaisesti.

5 Giudice conciliatore di Milanossa vireille saatettu oikeudenkäynti liittyy tähän asiayhteyteen, ja tämä tuomioistuin on jo aiemmin esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koski erityisesti sitä, sovelletaanko direktiiviä 83/643/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 87/53/ETY, ja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kieltoa koskevia perustamissopimuksen määräyksiä kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan.

6 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-125/94, Aprile, 5.10.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-2919; jäljempänä Aprile I -tuomio), että direktiiviä 83/643/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 87/53/ETY, ei sovelleta kolmansista maista peräisin olevia tavaroita koskeviin tullin toimenpiteisiin ja että jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti ottaa käyttöön vaikutukseltaan vastaavia maksuja kolmansien maiden kanssa käytävässä kaupassa.

7 Kyseinen kansallinen tuomioistuin on Aprile I -tuomion antamisen jälkeen tutkinut vastaajana olevan veroviranomaisen väitettä, jonka mukaan yhteisön oikeuden vastaisesti kannettujen verojen ja maksujen palauttamisesta 29.12.1990 annetun Italian lain nro 428/1990 (vuotta 1990 koskeva yhteisön oikeuden täytäntöönpanolaki, Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana nro 10, 12.1.1991) 29 §:n perusteella Aprile

on menettänyt oikeutensa maksujen takaisinsaantiin. Tämän lain 29 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

" — — tullilakikirjan (testo unico) 91 §:ssä säädettyä viiden vuoden preklusiivista määräaikaa on tulkittava niin, että sitä sovelletaan kaikkiin vaatimuksiin ja tuomioistuinmenettelyihin, jotka koskevat tullimenettelyjen yhteydessä maksettujen rahamäärien takaisinsaantia. Kyseinen määräaika ja tullilakikirjan 84 §:ssä tarkoitettu vanhentumisaika lyhenee kolmen vuoden pituiseksi 90 päivän kuluttua tämän lain voimaantulopäivästä."

8 Giudice conciliatore di Milano on todennut tältä osin muun muassa, että vaikka nämä säännökset on muotoiltu niin, että niillä pelkästään tulkitaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, niillä on todellisuudessa tarkoitus muuttaa kyseistä lainsäädäntöä, sellaisena kuin Corte suprema di cassazione on sitä tulkinnut. Kyseinen tuomioistuin on nimittäin todennut, että tullilainsäädännössä säädettyä viiden vuoden preklusiivista määräaikaa sovelletaan ainoastaan silloin, kun kyse on "tullien maksamista koskevista laskuvirheistä tai tariffista poikkeavien tullien soveltamisesta", kun taas yhteisön oikeuden vastaisesti kannettujen verojen ja maksujen — mitä on pidettävä Italian *codice civile*n (siviililakikirja) 2033 §:ssä tarkoitettuna "objektiivisena perusteettomuutena" — palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan *codice civile*n 2946 §:ssä säädettyä kymmenen vuoden yleistä vanhentumisaikaa.

9 Giudice conciliatore di Milanolla on epäilyksiä siitä, ovatko kyseiset kansalliset säännökset ristiriidassa tiettyjen yhteisön oikeuden periaatteiden kanssa, minkä vuoksi se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat uudet kysymykset:

"1. Onko oikeusvarmuuden periaatteen, yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokkaan suojaamisen periaatteen ja periaatteen, jolla kielletään syrjintä näille oikeuksille annetun oikeussuojan osalta (ja jonka mukaan kansallisen oikeuden menettelysäännöt eivät saa olla näiden oikeuksien osalta epäedullisempia, eikä niillä missään tapauksessa saada tehdä näiden oikeuksien käyttämistä suhteettoman vaikeaksi), sellaisina kuin ne on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, kanssa ristiriidassa se, että jäsenvaltio antaa 29.12.1990 annetun lain nro 428 29 §:n ensimmäisen momentin kaltaisen kan-

sallisen säännöksen, joka on näennäisesti muotoiltu tulkintanormiksi, minkä vuoksi sillä on taannehtiva vaikutus, mutta jolla on todellisuudessa korvattu aikaisemmin voimassa ollut yleinen (kymmenen vuoden) vanhentumisaika preklusiivisella (viiden vuoden) määräajalla ja jolla lyhennetään kyseistä preklusiivista määräaikaa edelleen kolmen vuoden pituiseksi niin, että määräaikojen katsotaan alkaneen kulua jo ennen tämän muutoksen voimaantuloa, millä poiketaan ilmeisesti perusteettomasti myös siitä *codice civile*n täytäntöönpano- ja siirtymäsääntöjen 252 §:ssä ilmaistusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan silloin, kun tietyn oikeuden käyttämistä koskee aikaisemmassa laissa säädettyä lyhyempi määräaika, sellainen uusi määräaika, joka on sovellettavissa myös aikaisemmin saatujen oikeuksien käyttämiseen, alkaa kulua vasta uuden säännöksen voimaantulosta alkaen?

2. Onko sen periaatteen, jonka mukaan yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien suojaa koskevat kansalliset menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat kansalliseen oikeuteen perustuvia vastaavanlaisia menettelyjä (15.12.1976 annetut tuomiot asioissa Rewe ja Comet, Kok. 1976, s. 1989 ja 2043, ja niiden jälkeen annetut tuomiot, joissa tämä periaate on vahvistettu), kanssa ristiriidassa se, että jäsenvaltio antaa 29.12.1990 annetun kansallisen lain nro 428 29 §:n ensimmäisen momentin kaltaisen kansallisen säännöksen, jolla näennäisesti pyritään yhtenäistämään tullimenettelyjen yhteydessä maksettujen määrien palauttamista koskevia määräaikoja mutta jonka todellisena vaikutuksena (mikä käy ilmi jopa kyseisen säännöksen nimikkeestä ja sanamuodosta) on se, että tullilakikirjan 91 §:ään sisältyviä preklusiivisia määräaikoja (joita sovelletaan ainoastaan laskuvirheisiin tai tariffista poikkeavan tullin soveltamiseen) aletaan soveltaa myös niihin palautusvaatimuksiin, joissa on kyse yhteisön oikeuden vastaisuudesta johtuvasta objektiivisesta perusteettomuudesta, kun taas vastaavanlaiseen kansallisessa oikeudessa (*codice civile*n 2033 §) säänneltyyn perusteettoman edun palautusta koskevaan kanteeseen sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa?

3. Velvoittaako yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-208/90, Emmott, 25.7.1991 antamassa tuomiossa vahvistama periaate — jonka mukaan jäsenvaltio voi vasta direktiivin asianmukaisesti täytäntöön pantuaan vedota sellaisen kanteen viivästyneeseen nostamiseen, jonka yksityinen on nostanut tätä jäsenvaltiota vastaan suojatakseen ETY:n direktiivin säännöksissä hänelle annettuja oikeuksia, ja jonka mukaan kansallisen oikeuden prosessuaaliset määräajat voivat alkaa vasta täytäntöönpanopäivästä — oikeusvarmuuden periaatteen ilmauksena kansallisia tuomioistuimia samalla tavoin kuin yhteisön oikeuden kirjoitetut säännöt?

4. Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko edellä mainitulla, asiassa C-208/90 25.7.1991 annetussa tuomiossa vahvistetulla periaatteella, joka on konkreettinen ilmaus yhdestä yhteisön oikeuden perusperiaatteista, välitön ja yleinen oikeusvaikutus, eli onko se välittömästi sovellettavissa ja voivatko yksityiset vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa kaikissa muissakin tapauksissa, joissa direktiiviä ei ole pantu täytäntöön asianmukaisesti — kuten sellaisessa tapauksessa, joka oli direktiivin 83/643/ETY osalta kyseessä asiassa 340/87, komissio vastaan Italia, 30.5.1989 annetussa tuomiossa — ja ainakin silloin, kun kyseessä on sellaisten kansallisten oikeussääntöjen voimassa pitäminen tai säätäminen, jotka ovat ristiriidassa välittömästi sovellettavien yhteisön oikeuden oikeussääntöjen, kuten vaikutukseltaan vastaavat maksut kieltävien perustamissopimuksen määräysten tai yhteistä tullitariffia koskevien säännösten, kanssa ja jotka ovat olleet asiassa C-209/89, komissio vastaan Italia, 21.3.1991 annetun tuomion ja asiassa C-125/94, Aprile, 5.10.1995 annetun tuomion kohteena, eli sellaisten kansallisten oikeussääntöjen voimassa pitäminen, joilla taloudelliset toimijat velvoitettiin yhteisön oikeuden vastaisesti maksamaan perusteettomia (esimerkiksi tavaroiden tulliselvitystä koskevia) maksuja, joiden maksamisesta ne eivät voineet kieltäytyä? Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään näin ollen ratkaisemaan, voiko jäsenvaltio, joka ei ole noudattanut velvollisuuttaan panna täytäntöön sellaisia yhteisön säännöksiä, joilla on välitön oikeusvaikutus, vedota preklusiivisen määräajan tai vanhentumisajan kulumiseen sen ajanjakson osalta, jolloin yhteisön oikeuden vastaiset kansalliset oikeusnormit on pidetty voimassa."

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

10 Ranskan hallitus on epäillyt, voidaanko esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittavaksi. Ranskan hallituksen mukaan riidanalaisten säännösten soveltamisala on epätäsmällinen, ja jos näitä säännöksiä tulkittaessa päädytään siihen, että Aprile on saattanut vireille maksujen palauttamista koskevan oikeudenkäynnin kyseisiä määräaikoja noudattaen, esitettyihin kysymyksiin vastaaminen ei ole asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista.

11 Tältä osin on ainoastaan todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kansallisten säännösten

ulottuvuutta ja soveltamistapaa (ks. esim. asia C-45/94, Ayuntamiento de Ceuta, tuomio 7.12.1995, Kok. 1995, s. I-4385, 26 kohta). Koska kansallinen tuomioistuin voi parhaiten arvioida, onko ennakkoratkaisu oikeusriidan erityispiirteet huomioon ottaen tarpeen, jotta se voisi antaa asiassa tuomion, ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida jättää tutkimatta sen vuoksi, että tietynlainen tulkinta riidanalaisista säännöksistä on mahdollinen (ks. vastaavasti asia C-194/94, CIA Security International, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2201, 20 kohta).

12 Giudice conciliatore di Milanon esittämät kysymykset on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

13 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko yhteisön oikeuden vastaisena pidettävä sellaisen kansallisen säännöksen soveltamista, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön kaikkien tullialan takaisinsaantivaatimusten osalta erityinen preklusiivinen määräaika, jonka pituus on ensin viisi vuotta ja sitten kolme vuotta, ja lakata soveltamasta näihin vaatimuksiin yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, jota sovelletaan perusteettoman edun palautusta koskeviin kanteisiin.

14 Aprile katsoo, että näihin kysymyksiin on vastattava myöntävästi, koska riidanalainen säännös on perustavanlaatuisella tavalla taannehtivasti ristiriidassa edellä mainittujen *codice civile*n säännösten ja tullilainsäädännön kanssa, sellaisena kuin Corte suprema di cassazione on niitä tulkinnut. Kyseinen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että yhteisön oikeuteen perustuvaan perusteettoman edun palautusta koskevaan kanteeseen, jonka taustana on siis verotusvallan puuttuminen, sovelletaan *codice civile*en sisältyviä yleisiä vanhentumissääntöjä eikä siis vero- tai tullilainsäädännössä säädettyä erityistä preklusiivista määräaikaa, jota sovelletaan tariffin virheellisen soveltamisen tai laskuvirheen takia aiheettomasti maksettuja määriä koskeviin vaatimuksiin.

15 Italian, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sitä vastoin väittävät, että riidanalaisessa säännöksessä tarkoitettu preklusiivinen määräaika on niin pitkä, ettei sillä tehdä yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ja että tätä määräaikaa sovelletaan samalla tavalla kaikkiin tullialaa koskeviin palautusvaatimuksiin riippumatta siitä, perustuvatko ne kansalliseen vai yhteisön oikeuteen. Italian hallitus täsmentää, että samaa kolmen vuoden määräaikaa sovelletaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä erilaisiin veroihin ja maksuihin, ja se korostaa, että yhteisön oikeudessa on säädetty vastaavan pituisesta määräajasta, joka koskee tullien palauttamista ja peruuttamista. Se viittaa myös Corte suprema di cassazionen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön, jossa kyseinen tuomioistuin on soveltanut sellaisiin palautusvaatimuksiin, jotka liittyvät verojen ja maksujen ristiriitaisuuteen yhteisön oikeuden kanssa, kansallisten verosäännösten mukaista erityistä määräaikaa eikä siis yleisiin edunpalautuskanteisiin sovellettavaa vanhentumisaikaa.

16 Komissio puolestaan ehdottaa, että nämä kysymykset muotoiltaisiin uudelleen, ja se viittaa tältä osin huomautuksiinsa asiassa C-231/96, Edis, jossa on annettu tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4951). Komission mukaan näiden kysymysten kohteena on se, onko yhteisön oikeuden vastaisena pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan tullimenettelyjen yhteydessä maksettujen ja yhteisön oikeuden vastaisiksi todettujen verojen ja maksujen palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan sellaista preklusiivista määräaikaa, jonka taustaolettamana on valtion verotusvallan ja verovelan olemassaolo, sellaisen vanhentumisajan sijasta, jota tämän lainsäädännön mukaan sovelletaan silloin, kun veron tai maksun maksaminen on ollut objektiivisesti aiheetonta valtion verotusvallan ja verovelan puuttumisen vuoksi. Tähän kysymykseen vastaamiseksi komissio tuo erityisesti esiin, että asiassa 240/87, Deville, 29.6.1988 annetusta tuomiosta (Kok. 1988, s. 3513) ilmenee, että sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion, jonka vuoksi tietty kansallinen lainsäädäntö on katsottava perustamissopimuksen vastaiseksi, jäsenvaltion lainsäätäjä ei voi antaa menettelysääntöä, jolla vähennetään erityisesti mahdollisuuksia vaatia niiden verojen tai maksujen palauttamista, jotka on perusteettomasti kannettu tämän lainsäädännön nojalla.

17 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useasti todennut, kansallisten järjestelmien vertailu osoittaa, että lainvastaisesti kannettujen verojen ja maksujen riitauttamiseen tai aiheettomasti maksettujen verojen ja maksujen palauttamiseen liittyvä ongelma ratkaistaan eri tavalla eri jäsenvaltioissa ja jopa saman jäsenvaltion sisällä kyseessä olevien eri vero- ja maksulajien mukaan. Tietyissä tapauksissa tämän tyyppisiin riitaut-

tamisiin tai vaatimuksiin sovelletaan laissa säädettyjä täsmällisiä muotoa ja määräaikaa koskevia edellytyksiä sekä veroviranomaisille tehtyjen valitusten että tuomioistuinmenettelyjen osalta. Muissa tapauksissa aiheettomasti maksettujen maksujen palauttamista koskevat vaatimukset on saatettava yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi erityisesti perusteettoman edun palautusta koskevien kanteiden muodossa, ja kyseiset vaatimukset voidaan esittää eri pituisten määräaikojen kuluessa ja tietyissä tapauksissa yleisten vanhentumisaikojen kuluessa (ks. asia 68/79, Just, tuomio 27.2.1980, Kok. 1980, s. 501, 22 ja 23 kohta; asia 61/79, Denkavit italiana, tuomio 27.3.1980, Kok. 1980, s. 1205, 23 ja 24 kohta; asia 811/79, Ariete, tuomio 10.7.1980, Kok. 1980, s. 2545, 10 ja 11 kohta ja asia 826/79, Mireco, tuomio 10.7.1980, Kok. 1980, s. 2559, 11 ja 12 kohta).

18 Se, että kansalliset järjestelmät poikkeavat tällä tavalla toisistaan, johtuu erityisesti siitä, ettei yhteisö ole antanut säännöksiä perusteettomasti kannettujen kansallisten verojen ja maksujen palauttamisesta. Tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä voidaan määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuteen perustuvat oikeussubjektien oikeudet; edellytyksenä tältä osin on kuitenkin se, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. viimeksi em. asia Edis, tuomion 19 ja 34 kohta ja asia C-260/96, Spac, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. I-4997, 18 kohta).

19 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän viimeksi mainitun periaatteen osalta, että yhteisön oikeuden mukaista on se, että oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetetaan kohtuulliset määräajat, joilla edistetään sekä asianomaista maksuvelvollista että kyseistä viranomaista suojaavaa oikeusvarmuutta (ks. asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976, Kok. 1976, s. 1989, 5 kohta; asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976, Kok. 1976, s. 2043, 17 ja 18 kohta; em. asia Denkavit italiana, tuomion 23 kohta; ks. myös asia C-261/95, Palmisani, tuomio 10.7.1997, Kok. 1997, s. I-4025, 28 kohta ja asia C-90/94, Haahr Petroleum, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4085, 48 kohta). Tällaiset määräajat eivät ole sellaisia, että niillä tehtäisiin yhteisön oikeusjärjestyksessä taattujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Tältä osin kansallinen, preklusiivinen kolmen vuoden määräaika, joka alkaa kulua riitautetun maksun maksamispäivästä, vaikuttaa kohtuulliselta (ks. em. asia Edis, tuomion 35 kohta ja em. asia Spac, tuomion 19 kohta).

20 Vastaavuusperiaatteen noudattaminen edellyttää puolestaan, että riidanalaista menettelysääntöä sovelletaan samalla tavalla sekä yhteisön oikeuteen perustuviin vaatimuksiin että kansalliseen oikeuteen perustuviin vaatimuksiin, kun kysymys on saman tyyppisistä veroista tai maksuista. Tätä periaatetta ei sen sijaan voida tulkita niin, että jäsenvaltion olisi sovellettava kaikkein edullisinta sääntelyä kaikkiin yhteisön oikeuden vastaisesti kannettuja veroja ja maksuja koskeviin palautusvaatimuksiin (ks. em. asia Edis, tuomion 36 kohta ja em. asia Spac, tuomion 20 kohta).

21 Näin ollen yhteisön oikeuden vastaista ei ole se, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään paitsi sellaisesta yleisestä vanhentumisajasta, jota sovelletaan yksityisten oikeussubjektien välisiin perusteettoman edun palautusta koskeviin kanteisiin, myös tätä vanhentumisaikaa epäedullisemmista oikaisumenettelyä ja tuomioistuinmenettelyä koskevista erityissäännöistä, joita sovelletaan verojen ja maksujen riitauttamiseen. Toisin olisi vain siinä tapauksessa, että näitä menettelysääntöjä sovellettaisiin vain niihin verojen ja maksujen palauttamista koskeviin vaatimuksiin, jotka perustuvat yhteisön oikeuteen (ks. em. asia Edis, tuomion 37 kohta ja em. asia Spac, tuomion 21 kohta).

22 Nyt esillä olevassa asiassa on katsottava, että kyseistä preklusiivista määräaikaa sovelletaan kaikkiin vaatimuksiin ja tuomioistuinmenettelyihin, jotka koskevat tullimenettelyjen yhteydessä maksettujen määrien palauttamista. Lisäksi Italian hallituksen esittämien tietojen mukaan, joita ei ole kiistetty, vastaavaa määräaikaa sovelletaan myös tiettyjen välillisten verojen palauttamista koskeviin vaatimuksiin. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, tätä määräaikaa sovelletaan näin ollen erotuksetta kaikkiin tällaisiin verojen ja maksujen palauttamista koskeviin tuomioistuinmenettelyihin riippumatta siitä, mihin palautusvaatimus perustuu, minkä vuoksi sitä ei voida pitää vastaavuusperiaatteen vastaisena.

23 Komissio on kuitenkin viitannut asiassa Edis esittämiinsä huomautuksiin ja väittänyt, että Corte suprema di cassazione on muuttanut riidanalaisen säännöksen vuoksi aiempaa oikeuskäytäntöään siltä osin kuin se oli aiemmin katsonut riidanalaisen määräajan kaltaisia preklusiivisia määräaikoja sovellettavan ainoastaan niihin tapauksiin, joissa verot ja maksut oli laskettu virheellisesti. Todetessaan, että verojen ja maksujen palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan lain nro 428/1990 29 §:ssä säädettyä kolmen vuoden preklusiivista määräaikaa eikä yleistä kymmenen

vuoden vanhentumisaikaa, tämä tuomioistuin rajoitti tällä 29 §:n tulkinnalla erityisesti mahdollisuutta vaatia yhteisön oikeuden vastaisesti kannetun veron tai maksun palauttamista, mikä on ristiriidassa asiassa 309/85, Barra, 2.2.1988 annetun tuomion (Kok. 1988, s. 355) ja edellä mainitussa asiassa Deville annetun tuomion kanssa.

24 On syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Barra annetun tuomion 19 kohdassa, että yhteisön oikeuden vastaisena on pidettävä sellaista kansallisen lain säännöstä, jonka mukaan maksu, jonka yhteisöjen tuomioistuin on tuomiossaan katsonut olevan perustamissopimuksen vastainen, palautetaan vain niille kantajille, jotka ovat nostaneet kanteen tämän maksun palauttamiseksi ennen kyseisen tuomion julistamisajankohtaa. Tällaisella säännöksellä nimittäin evätään selvästi ja yksiselitteisesti niiltä henkilöiltä, jotka eivät täytä tätä edellytystä, oikeus saada takaisin aiheettomasti maksamansa määrät ja sillä tehdään näin mahdottomaksi yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen.

25 Lisäksi edellä mainitussa asiassa Deville antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion, jonka vuoksi tietty kansallinen lainsäädäntö on katsottava perustamissopimuksen vastaiseksi, jäsenvaltion lainsäätäjä ei voi antaa menettelysääntöä, jolla vähennetään erityisesti mahdollisuuksia vaatia niiden verojen tai maksujen palauttamista, jotka on kannettu perusteettomasti tämän lainsäädännön nojalla.

26 Edellä mainituista tuomioista ilmenee, että jäsenvaltio ei voi antaa säännöksiä, joiden mukaan sellaisen veron tai maksun palauttamiseen, jonka yhteisöjen tuomioistuin on tuomiossaan todennut olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa tai jonka on katsottava tällaisen tuomion perusteella olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, sovelletaan erityisesti tätä veroa tai maksua koskevia edellytyksiä, jotka ovat epäedullisempia kuin ne, joita sovellettaisiin kyseisen veron tai maksun palauttamiseen siinä tapauksessa, ettei näitä säännöksiä olisi annettu.

27 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, nyt esillä olevan asiaan liittyvät seikat poikkeavat huomattavasti edellä mainittuihin asioihin liittyneistä seikoista.

28 Ensinnäkin on todettava, että vaikka riidanalaisella säännöksellä lyhennetään selvästi sen määräajan pituutta, jonka kuluessa aiheettomasti maksettujen määrien palauttamista voidaan vaatia, siinä säädetään kuitenkin takaisinsaantioikeuden tehokkuuden turvaamisen kannalta riittävän pitkästä määräajasta. Yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä suullisista ja kirjallisista huomautuksista ilmenee tältä osin, että Italian tuomioistuimet, Corte suprema di cassazione mukaan lukien, ovat tulkinneet tätä säännöstä niin, että sen mukaan palauttamista voidaan vaatia kolmen vuoden kuluessa tämän säännöksen voimaantulosta. Näin ollen ei voida katsoa, että tällä säännöksellä olisi tosiasiallisesti taannehtivia vaikutuksia.

29 Toiseksi kyseistä määräaikaa ei sovelleta pelkästään tietyn tyyppisiin veroihin tai maksuihin, jotka on aiemmin todettu yhteisön oikeuden vastaisiksi, vaan sitä sovelletaan useisiin sisäisiin veroihin ja maksuihin, joiden osalta lainsäädännössä on yhtenäistetty vanhentumis- ja prekludoitumisjärjestelmä.

30 Lopuksi on todettava, että vaikka riidanalainen laki on annettu edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 30.5.1989 annetun tuomion jälkeen, se on kuitenkin annettu ennen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 21.3.1991 annettua tuomiota ja Aprile I -tuomiota.

31 Näiden seikkojen perusteella on katsottava, että kyseisellä lainsäädännöllä ei ollut tarkoitus rajoittaa erityisesti niitä seurauksia, joita aiheutui yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista näissä asioissa. Tältä osin on erityisesti todettava, että — kuten tämän tuomion 22 kohdassa on jo todettu — kyseistä preklusiivista määräaikaa sovelletaan kaikkiin vaatimuksiin ja tuomioistuinmenettelyihin, jotka koskevat tullimenettelyiden yhteydessä maksettujen määrien palauttamista, riippumatta siitä, mihin palautusvaatimus perustuu, ja että vastaavaa määräaikaa sovelletaan myös tiettyjen muiden verojen osalta.

32 Lisäksi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 30.5.1989 annettu tuomio, joka oli ainoa kyseisen säännöksen antamista edeltävä tuomio, koski yksinomaan maksun perimistä taloudellisilta toimijoilta kustannuksista, joita aiheutui yhteisön sisäistä kauppaa koskevista sellaisista tarkastuksista ja hallinnollisista muodollisuuksista, jotka suoritettiin rajalla olevien tullitoimipaikkojen tavallisina aukioloaikoina.

Kuten Aprile I -tuomion 19 kohdasta ilmenee, osa Aprilen tuomista tavaroista, joista palautusvaatimuksen kohteena oleva maksu kannettiin, oli peräisin kolmansista maista. Lisäksi — kuten julkisasiamies on todennut kyseisessä asiassa antamansa ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa — kansallisessa tuomioistuimessa oli selvästi täsmennetty, että kysymys oli maksuista, jotka oli maksettu korvauksena tavallisten työaikojen jälkeen suoritetuista tullipalveluista.

33 Näin ollen edellä mainituissa asioissa Barra ja Deville tehtyä ratkaisua ei voida soveltaa nyt esillä olevaan asiaan.

34 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole sellaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön kaikkien tullialaa koskevien palautusvaatimusten osalta erityinen preklusiivinen määräaika, jonka pituus on ensin viisi vuotta ja sitten kolme vuotta, ja lakata soveltamasta näihin vaatimuksiin yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, jotka sovelletaan perusteettoman edun palautusta koskeviin kanteisiin, jos tätä preklusiivista määräaikaa, joka on sama kuin tiettyihin muihin veroihin ja maksuihin sovellettava määräaika, sovelletaan samalla tavalla sekä yhteisön oikeuteen perustuviin verojen ja maksujen palauttamista koskeviin vaatimuksiin että vastaaviin kansalliseen lainsäädäntöön perustuviin vaatimuksiin.

Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

35 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko — kun huomioon otetaan asiassa C-208/90, Emmott, 25.7.1991 annettu tuomio (Kok. 1991, s. I-4269) — se, että jäsenvaltio ei palauta yhteisön oikeuden vastaisesti kannettuja veroja tai maksuja sen vuoksi, että takaisinsaantioikeus on menetetty kansallisen preklusiivisen määräajan päättymisen vuoksi, ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, jos tämä jäsenvaltio ei ole vielä muuttanut kansallisia oikeussääntöjä niiden saattamiseksi sopusointuun yhteisön oikeuden kanssa.

36 Aprile katsoo, että näihin kysymyksiin on vastattava myöntävästi, koska asiassa Emmott annetussa tuomiossa vahvistettu periaate on soveltamisalaltaan erittäin laaja ja koska sitä on sovellettava kaikkiin vastaavankaltaisiin tilanteisiin, joissa yhteisön säännösten kanssa ristiriitaiset kansalliset säännökset estävät kansalaista toteuttamasta oikeuksiaan.

37 Italian, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sitä vastoin väittävät, että tätä periaatetta ei sovelleta nyt esillä olevan oikeusriidan kaltaisessa tilanteessa, jossa yksityisten oikeudet eivät johdu direktiivin säännöksistä vaan perustamissopimuksen tai kansainvälisten sopimusten määräyksistä tai yhteisön asetusten säännöksistä. Näiden hallitusten mukaan asiassa C-338/91, Steenhorst-Neerings, 27.10.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-5475) ja asiassa C-410/92, Johnson, 6.12.1994 annetusta tuomiosta (Kok. 1994, s. I-5483) ilmenee selvästi, että edellä mainitussa asiassa Emmott annettu ratkaisu oli perusteltu tähän asiaan liittyneiden erityisolosuhteiden vuoksi ja että tämä ratkaisu ei ole millään tavalla minkään yhteisön oikeuden perusperiaatteen ilmaus.

38 Komissio väitti nyt esillä olevassa asiassa aluksi, että edellä mainitut, asioissa Steenhorst-Neerings ja Johnson annetut tuomiot liittyivät sellaisiin vaatimuksiin, jotka koskivat perusteettomasti myöntämättä jätettyjä sosiaalietuuksia, ja että tämän vuoksi niillä ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Komissio katsoi, että asiassa Emmott annettua ratkaisua on sovellettava yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaisten verojen ja maksujen palauttamista koskeviin vaatimuksiin, koska muuten jäsenvaltio hyötyisi siitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeutta. Suullisessa käsittelyssä komissio on kuitenkin luopunut tästä näkemyksestään ja myöntänyt, että kun otetaan huomioon asiassa C-188/95, Fantask ym., 2.12.1997 annettu tuomio (Kok. 1997, s. I-6783), tätä näkemystä on pidettävä virheellisenä.

39 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, että yhteisön oikeuden vastaista ei periaatteessa ole se, että jäsenvaltio hylkää yhteisön oikeuden vastaisesti kannettujen verojen tai maksujen palauttamista koskevan vaatimuksen vetoamalla kansalliseen kolmen vuoden preklusiiviseen määräaikaan.

40 On tosin totta, että edellä mainitussa asiassa Emmott antamansa tuomion 23 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ennen kuin jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyt jäsenvaltio on asianmukaisesti saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään, sillä ei ole oikeutta vedota siihen, että oikeudenkäynti, jonka yksityinen oikeussubjekti on saattanut vireille sitä vastaan turvatakseen tämän direktiivin säännösten mukaiset oikeutensa, on saatettu vireille liian myöhään, ja tuomioistuin katsoi, että kansallinen prosessuaalinen määräaika voi alkaa vasta siitä ajankohdasta, kun direktiivi on asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

41 On kuitenkin huomattava, että — kuten edellä mainitussa asiassa Johnson annetun tuomion 26 kohdassa on todettu — edellä mainitussa asiassa Steenhorst-Neerings annetusta tuomiosta ilmenee, että asiassa Emmott tehty ratkaisu oli perusteltavissa juuri tuon asian erityisillä olosuhteilla, koska pääasian kantaja menetti määräajan laiminlyömisen vuoksi kokonaan mahdollisuutensa vedota yhteisön direktiiviin perustuvaan oikeuteensa yhdenvertaiseen kohteluun (ks. myös em. asia Haahr Petroleum, tuomion 52 kohta ja yhdistetyt asiat C-114/95 ja C-115/95, Texaco ja Olieselskabet Danmark, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4263, 48 kohta).

42 Yhteisöjen tuomioistuin on siksi todennut edellä mainitussa asiassa Fantask ym. antamassaan tuomiossa, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole se, että jäsenvaltio, joka ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön pääoman hankinnasta kannettavista välillisistä veroista 17 päivänä heinäkuuta 1969 annettua neuvoston direktiiviä 69/335/ETY (EYVL L 249, s. 25), hylkää direktiivin vastaisesti kannettujen verojen tai maksujen palauttamista koskevat vaatimukset vetoamalla kansalliseen viiden vuoden vanhentumisaikaan, joka alkaa kulua verojen tai maksujen eräpäivästä.

43 Lisäksi asiakirja-aineiston ja suullisessa käsittelyssä käytyjen keskustelujen perusteella ei vaikuta siltä, että Aprile olisi menettänyt Italian viranomaisten toiminnan ja riidanalaisen määräajan vuoksi täysin mahdollisuutensa vedota oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa, eli on katsottava, että tämä asia poikkeaa olosuhteiltaan asiasta Emmott.

44 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (em. asia Haahr Petroleum, tuomion 53 kohta ja em. asiat Texaco ja Olieselskabet Danmark, tuomion 49 kohta) ilmenee, että edellä mainitussa asiassa Emmott annettua ratkaisua ei sovelleta sellaisiin palautusvaatimuksiin, jotka eivät perustu direktiivin välittömään oikeusvaikutukseen. Vaikka Aprile I -tuomiossa tarkastelun kohteena olikin direktiivin 87/53/ETY soveltamisala, asiakirja-aineiston perusteella on kuitenkin niin, että riidanalaiset maksut eivät olleet yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa sen vuoksi, että tämä direktiivi olisi pantu virheellisesti täytäntöön, vaan sen vuoksi, että maksuilla rikottiin välittömästi sovellettavia perustamissopimuksen määräyksiä tai yhteisön muiden säädösten säännöksiä.

45 Näin ollen kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa se, että jäsenvaltio ei palauta yhteisön oikeuden vastaisesti kantamiaan veroja tai maksuja sen vuoksi, että takaisinsaantioikeus on menetetty kansallisen preklusiivisen määräajan päättymisen vuoksi, ei ole yhteisön oikeuden vastaista, vaikka tämä jäsenvaltio ei olisi vielä muuttanut kansallisia oikeussääntöjään niiden saattamiseksi sopusointuun yhteisön oikeuden kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

46 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Giudice conciliatore di Milanon 25.6.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa ei ole sellaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön kaikkien tullialaa koskevien palautusvaatimusten osalta erityinen preklusiivinen määräaika, jonka pituus on ensin viisi vuotta ja sitten kolme vuotta, ja lakata soveltamasta näihin vaatimuksiin yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, jota sovelletaan perusteettoman edun palautusta koskeviin kanteisiin, jos tätä preklusiivista määräaikaa, joka on sama kuin tiettyihin muihin veroihin ja maksuihin sovellettava määräaika, sovelletaan samalla tavalla sekä yhteisön oikeuteen perustuviin verojen ja maksujen palauttamisvaatimuksiin että kansalliseen lainsäädäntöön perustuviin vastaaviin vaatimuksiin.**

2) **Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa se, että jäsenvaltio ei palauta yhteisön oikeuden vastaisesti kantamiaan veroja tai maksuja sen vuoksi, että takaisinsaantioikeus on menetetty kansallisen preklusiivisen määräajan päättymisen vuoksi, ei ole yhteisön oikeuden vastaista, vaikka tämä jäsenvaltio ei olisi vielä muuttanut kansallisia oikeussääntöjään niiden saattamiseksi sopusointuun yhteisön oikeuden kanssa.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Mancini Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Sevón Wathelet

Schintgen Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä marraskuuta 1998.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti