



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaate – Oikeus tulla kuulluksi – Asetus (ETY) N:o 2913/92 – Yhteisön tullikoodeksi – 244 artikla – Tullivelan kantaminen – Tilanne, jossa veronoinaisupäätöksen adressaattia ei ole kuultu ennen päätöksen antamista – Adressaatin oikeus saada oikaisupäätöksen täytäntöönpanoa lykätynsi – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan hallinnon sisäisellä muutoksenhaulla ei ole automaattisesti lykkäävää vaikutusta – Viittaaminen tullikoodeksin 244 artiklassa säädettyihin edellytyksiin

Asiassa C-276/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on esittänyt 17.3.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.5.2016, sadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Prequ' Italia Srl

vastaa

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader ja A. Prechal,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään F. Tomat ja L. Grønfeldt,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön tullikooduksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL 1992, L 302, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 16.11.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2700/2000 (EYVL 2000, L 311, s. 17) (jäljempänä tullikoodiksi), ja unionin oikeuden mukaisen puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Prequ' Italia Srl ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tulli- ja monopoliviranomainen, Italia; jäljempänä tulliviranomainen) ja jossa on kyse tulliviranomaisen tekemästä verotuspäätöksestä, jossa määrättiin maksettavaksi jälkikäteen tuonnin arvonlisäveroa, koska velvollisuutta toimittaa tavarat fyysisesti verottomaan varastoon ei ole noudatettu.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Tullikoodiksi

- 3 Tullikoodexin 243 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöllä on oikeus hakea muutosta itseään suoraan ja henkilökohtaisesti koskevaan tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisten päätökseen.

– –

Muutosta on haettava siinä jäsenvaltiossa, jossa päätös on tehty tai jossa sitä on haettu.

2. Muutosta voi hakea:

- a) ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta;
- b) toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä, joka voi olla lainkäyttöviranomainen tai vastaava erikoistunut elin, jäsenvaltioissa voimassa olevien säännösten mukaisesti.”

- 4 Tullikoodexin 244 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Muutoksenhaku ei estä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa.

Tulliviranomaisten on kuitenkin lykättävä päätöksen täytäntöönpanoa kokonaan tai osittain, jos niillä on perusteltua syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

Jos riidanalaisen päätöksen perusteella on kannettava tuonti- tai vientitulleja, täytäntöönpanoa voidaan lykätä, jos tullien maksamisesta on annettu tai annetaan vakuus. Vakuutta ei kuitenkaan tarvitse vaatia, jos sen vaatiminen voisi velallisen tilanne huomioon ottaen aiheuttaa vakavia taloudellisia tai sosiaalisia vaikeuksia.”

- 5 Tullikoodexin 245 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava muutoksenhakumenettelyn täytäntöönpanoa koskevat säännökset.”

Italian oikeus

- 6 Tullin yksiköiden uudelleenjärjestelystä ja tullaus- ja valvontamenettelyjen tarkistamisesta 8.11.1990 annetun asetuksen nro 374 (decreto legislativo n. 374, recante riordinamento degli istituti doganali e revisione delle procedure di accertamento e controllo; GURI nro 291, 14.12.1990, Supplemento ordinario nro 80; jäljempänä asetus nro 374/1990) 11 §:ssä, jonka otsikko on ”Tullauspäätöksen oikaiseminen sekä [tulli]toimipaikkojen tehtävät ja valtuudet”, sellaisena kuin se on voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, säädetään seuraavaa:

”1. Tullitoimipaikka voi oikaista lainvoimaiseksi tulleen tullauspäätöksen, vaikka sen kohteena olleet tavarat on annettu toimijan vapaaseen käyttöön tai ne ovat jo poistuneet tullialueelta. Oikaisu tehdään viran puolesta tai kyseisen toimijan hakemuksesta – –.

2. Tullitoimipaikka voi tullauspäätöksen oikaisemista varten kehottaa – – toimijoita saapumaan tuomioistuimeen henkilökohtaisesti tai edustajan edustamana – – tai toimittamaan samassa määräajassa tiedonannot ja asiakirjat, jotka liittyvät tullattuihin tavaroihin – –.

– –

5. Jos viran puolesta tai asianosaisen hakemuksesta tehdyssä oikaisutarkistuksessa ilmenee tullauspäätöksen perustana olevia seikkoja koskevia – – virheitä, tullitoimipaikka suorittaa vastaavan oikaisun ja antaa tiedoksi tätä koskevan ilmoituksen asianomaiselle toimijalle. – –

5-bis. Toimen perusteluista on käytävä ilmi tosiseikat sekä sen toteuttamiseen johtaneet oikeudelliset perusteet. – – Jos ilmoitusta ei ole perusteltu tämän momentin säännösten mukaisesti, päätös katsotaan pätemättömäksi.

– –

7. Toimija voi riitauttaa oikaisun 30 päivän kuluessa ilmoituksen tiedoksiantamispäivästä. Riitautustapauksissa laaditaan pöytäkirja hallinnollisten menettelyjen mahdollista aloittamista varten tulleja koskevien säädösten koonnoksen, joka on hyväksytty 23.1.1973 annetulla tasavallan presidentin asetuksella nro 43, 66 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettujen riitojen ratkaisemiseksi.

8. Sen jälkeen kun oikaisusta on tullut lainvoimainen, tullitoimipaikka kantaa toimijan maksettavana olevat lisätullit tai panee viran puolesta vireille menettelyn liikaa suoritettujen tullien palauttamiseksi. Veronoikaisupäätös sisältää tarvittaessa ilmoituksen väärrien tietojen antamista koskevista rikkomisista tai mahdollisesti todetuista vakavammista rikkomisista.

– –”

- 7 Verovelvollisten oikeudellisesta asemasta 27.7.2000 annetun lain nro 212 (legge n. 212, recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente; GURI nro 177, 31.7.2000; jäljempänä laki nro 212/2000), sellaisena kuin se on voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 12 §:n, jonka otsikko on ”Verotarkastusten kohteena olevan verovelvollisen oikeudet ja takeet”, 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallinnon ja verovelvollisen välistä yhteistyötä koskevan periaatteen mukaisesti verovelvollinen voi sen jälkeen, kun sille on toimitettu jäljennös tarkastuselinten toteuttamien toimien loppuun saattamisesta laaditusta pöytäkirjasta, esittää 60 päivän kuluessa huomautuksensa ja vaatimuksensa verotoimistojen arvioitavaksi. Verotuspäätöstä ei voida tehdä ennen kyseisen määräajan päättymistä, jollei kyseessä ole erityisen kiireellinen ja perusteltu tapaus.”

- 8 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kansallinen lainsäätäjä kumosi vuoden 2012 aikana ja pääasian tosiseikkojen tapahtumahetken jälkeen asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin ja korvasi sisäisen muutoksenhakujärjestelmän menettelyllä, joka vastaa lain nro 212/2000 12 §:ssä säädettyä menettelyä.
- 9 Tulleja koskevien säädösten koonnoksen hyväksymisestä 23.1.1973 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 43 (decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale; GURI nro 80, 28.3.1973; jäljempänä tulleja koskevien säädösten koonnos) 66 §:ssä, jonka otsikko on ”Ensimmäisen asteen hallinnollinen menettely riitojen ratkaisemiseksi”, säädetään seuraavaa:

”Toimija voi esittää tulliyksikön johtajalle riidan ratkaisemista koskevan vaatimuksen oikeudenmenetyksen uhalla 30 päivän kuluessa pöytäkirjan [jossa todetaan, että tavaroiden omistaja riitauttaa tullitoimipaikan johtajan päätöksen] allekirjoittamisesta. Tätä tarkoitusta varten hänen on esitettävä vaatimus toimivaltaiselle tullitoimipaikalle, toimitettava asiakirjat ja ilmoitettava hyödyllisinä pitämänsä todisteet. Seuraavien 10 päivän kuluessa tullitoimipaikka toimittaa vaatimuskirjelmän – yhdessä pöytäkirjan – ja toimijan huomautusten kanssa – tulliyksikön johtajalle, joka ratkaisee riidan perustellulla päätöksellä –. Tullitoimipaikan vastineesta on toimitettava jäljennös asianomaiselle toimijalle. Mikäli ratkaisua ei riitauteta 1 momentissa mainitussa määräajassa, tullitoimipaikan vaatimukset katsotaan hyväksytyiksi – –”

- 10 Tulleja koskevien säädösten koonnoksen 68 §:ssä, jonka otsikko on ”Toisen asteen hallinnollinen menettely riitojen ratkaisemiseksi”, säädetään seuraavaa:

”Tulliyksikön johtajan on tehtävä päätös neljän kuukauden kuluessa 66 §:ssä tarkoitetun muodollisen vaatimuksen esittämispäivästä, ja toimivaltaisen tullitoimipaikan on viivytyksettä annettava päätös tiedoksi asianomaiselle henkilölle. Viimeksi mainittu voi valittaa tulliyksikön johtajan päätöksestä Ministro per le finanze (valtiovarainministeri); –. Ministeri ratkaisee riidan perustellulla päätöksellä kuultuaan tullin asiantuntijoiden neuvoa-antavaa keskustelintä, joka on perustettu seuraavan pykälän nojalla. Jos valitusta ei ole tehty 2 momentissa säädetyssä määräajassa, ensimmäisen asteen päätös katsotaan hyväksytyksi. Tällaisessa tapauksessa tullitoimipaikka menettelee 61 §:n viimeisen momentin mukaisesti.”

- 11 Tulliviranomaisen 17.6.2002 päivätyssä hallinnollisessa ohjeessa nro 41 D tarkennetaan hallinnollisia menettelyjä, joita noudatetaan tulleja koskevien säädösten koonnoksen 66 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettujen tullioikeudellisten riitojen ratkaisemisessa. Siitä ilmenee, että kun toimija päättää panna vireille hallinnollisen menettelyn riidan ratkaisemiseksi, 60 päivän määräaika päätöksen riitauttamiseksi verotuomioistuimessa alkaa kulua vasta mainitun hallinnollisen menettelyn päättyessä eli kun toimivaltaisen tulliviraston aluejohtajan päätös on annettu tiedoksi ja verotuspäätöksestä on näin tullut lopullinen. Toimija voi päättää olla turvautumatta tulleja koskevien säädösten koonnoksessa tarkoitettuun hallinnolliseen menettelyyn. Tällaisessa tapauksessa veronoikaisupäätös on riitautettava tuomioistuimessa 60 päivän kuluessa mainitun päätöksen tiedoksi antamisesta.
- 12 Asetuksen nro 374/1990 11 §:n 5 momentissa tarkoitetuista veronoikaisupäätöksistä tarkennetaan mainitussa hallinnollisessa ohjeessa nro 41 D seuraavaa:

”– – kyseiset verotuspäätökset ovat – tullikoodeksin 244 artiklan nojalla – pantavissa täytäntöön välittömästi verovelvollista vastaan ja sellaisinaan automaattisesti valituskelpoisia verotuomioistuimissa edellä mainitun määräajan kuluessa. Tässä yhteydessä on muistettava, että sillä, että veronoikaisupäätös riitautetaan panemalla vireille tullioikeudellinen riita tai hakemalla muutosta toimivaltaiselta alueelliselta verotuomioistuimelta, ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta (ks. em. tullikoodeksin 244 artikla). [Tulliviranomaisen] yksiköillä on kuitenkin mahdollisuus määrätä – asianomaisen toimijan erityisestä vaatimuksesta – hallinnollisena välitoimena täytäntöönpanon väliaikaisesta lykkäämisestä edellä mainitussa Euroopan yhteisön oikeussäännössä säädetyin edellytyksin – –”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

- 13 Prequ' Italia on tuonut maahan tavaroita siten, että arvonlisäveron kantamisesta on pidättäydytty. Se oli valinnut tullimuodollisuuksien täyttämisen osalta mahdollisuuden olla maksamatta arvonlisäveroa sitoutumalla tuonti-ilmoituksissaan siirtämään ostetut tavarat määritettyyn verottomaan varastoon. Tuontitavaroita ei kuitenkaan ole fyysisesti siirretty tähän varastoon.
- 14 Todettuaan, että Prequ' Italia oli käyttänyt verotonta varastoa vain näennäisesti, Ufficio delle Dogane di Livorno (Livornon tullitoimipaikka, Italia) teki 13.11.2009 kymmenen sitä koskevaa oikaisupäätöstä, joissa määrättiin suoritettavaksi jälkikäteen tuonnin arvonlisäveroa.
- 15 Kussakin näistä päätöksistä täsmennettiin, että verovelvollisella on mahdollisuus tehdä asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin mukaisesti hallinnon sisäinen valitus, josta säädetään tulleja koskevien säädösten koonnoksen 66 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä, minkä jälkeen tällä verovelvollisella on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 16 Samoissa päätöksissä ilmoitettiin, että jos tullikoodeksin 244 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, on mahdollista saada veronoikaisupäätöksen täytäntöönpano lykätyn esittämällä tulliviranomaisen aluejohtajalle vaatimus sekä asianmukaiset vakuudet päätöksen mukaisista suuremmista tulleista.
- 17 Ennakkoratkaisupyyntöä ei täsmennetä, onko Prequ' Italia käyttänyt käsiteltävässä asiassa mahdollisuutta – joka sillä on asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin nojalla – riitauttaa veronoikaisupäätökset 30 päivän kuluessa niiden tiedoksi antamisesta panemalla vireille hallinnollinen menettely tulliriidan ratkaisemiseksi tulleja koskevien säädösten koonnoksen 66 §:n nojalla.
- 18 Joka tapauksessa Prequ' Italia valitti helmikuussa 2010 kymmenestä veronoikaisupäätöksestä Commissione tributaria provinciale di Livornoon (Livornon alueellinen verotuomioistuin, Italia), joka hylkäsi valituksen 24.2.2011 antamallaan ratkaisulla.
- 19 Prequ' Italia valitti tästä tuomiosta Commissione tributaria regionale di Firenzeen (Firenzen alueellinen verotuomioistuin, Italia), joka hylkäsi valituksen 13.12.2012 antamallaan ratkaisulla.
- 20 Unionin tuomioistuimelle jätetyistä asiakirjoista ilmenee, että Prequ' Italia väitti valituksissaan, että sen oikeutta tulla kuulluksi oli loukattu, ja väitti, että oikaisupäätökset olisi pitänyt antaa lain nro 212/2000 12 §:n 7 momentin eikä asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin nojalla.
- 21 Commissione tributaria provinciale di Livorno vahvisti Commissione tributaria regionale di Firenzeen tavoin tulliviranomaisen päätöksen soveltamalla Corte suprema di cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) oikeuskäytäntöä, jonka mukaan lain nro 212/2000 12 §:n 7 momenttia ei voida soveltaa tulliasioissa.
- 22 Prequ' Italia teki näin ollen kassaatiovalituksen Corte suprema di cassazioneen.
- 23 Corte suprema di cassationessa esitetyissä valitusperusteissa Prequ' Italia vetoaa puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen, koska tullitoimipaikka oli antanut riitautetut veronoikaisupäätökset kuulematta sitä ennakkoon kontradiktorisessa hallintomenettelyssä. Se väittää, että asiassa olisi pitänyt soveltaa lain nro 212/2000 12 §:n 7 momenttia, jossa säädetään, että verovelvollisella on oikeus kontradiktoriseen menettelyyn, jossa tällä on mahdollisuus esittää huomautuksia toimivaltaiselle viranomaiselle.

- 24 Tulliviranomainen väittää vastineessaan, että Prequ' Italian esittämät valitusperusteet ovat perusteettomia. Kontradiktorisen periaatteen loukkaamisesta tulliasiassa se väittää, että Corte suprema di cassazione oikeuskäytännön mukaisesti lain nro 212/2000 12 §:n 7 momenttia ei sovelleta tulliasioita koskeviin menettelyihin. Lisäksi asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin säännöksissä suojataan oikeutta kontradiktoriseen menettelyyn.
- 25 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensiksi, että sen oikeuskäytännön mukaan lain nro 212/2000 12 §:n 7 momenttia, jonka tarkoituksena on varmistaa verovelvolliselle kontradiktorisen periaatteen noudattaminen, ei sovelleta ennen kuin verotuspäätöksestä on pantu vireille tuomioistuinmenettely eikä sitä joka tapauksessa sovelleta tulliasiassa.
- 26 Se lisää, että se on toistuvasti todennut tulliasian erityisestä luonteesta kontradiktorisen menettelyn noudattamisen kannalta, että kontradiktorisen periaatteen noudattaminen myös hallinnollisen menettelyn aikana – vaikka sitä ei ole nimenomaisesti mainittu tullikoodeksissa – seuraa asetuksen nro 374/1990 nimenomaisista säännöksistä ja on unionin oikeuden yleinen periaate, jota sovelletaan aina, kun hallinto aikoo päättää henkilölle vastaisesta toimesta.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkentaa vielä, että se on oikeuskäytännössään toistuvasti todennut, että kontradiktorisen periaatteen noudattaminen taataan täysin tulleja koskevien säädösten koonnoksen 66 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitetuilla hallintomenettelyillä, joihin asetuksen nro 374/1990 11 §:ssä viitataan. Näissä menettelyissä on mahdollista, että verovelvollista kuullaan ennakolta, koska yhtäältä tulleja koskevien säädösten koonnoksen 66 §:ssä säädetään, että toimija tekee oikaisupäätöksestä hallinnon sisäisen valituksen toimittaan ”asiakirjat ja – – hyödyllisiksi katsomansa todisteet”, ja toisaalta oikaisupäätöstä tulee ”lopullinen” vasta hallinnollisen muutoksenhakumenettelyn lopussa, kun tehdään hallinnon sisäisen valituksen tekijälle osittain tai täysin vastainen päätös, ja verovelvollinen voi saattaa tämän oikaisupäätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 28 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa oikeutta tulla kuulluksi koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja erityisesti 3.7.2014 annettuun tuomioon Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041).
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa periaatteista, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut sellaisessa asiassa, jossa maksupäätöksen, joka oli annettu noudattamatta oikeutta tulla ennalta kuulluksi, lykkäämisestä oli säädetty ministeriön hallinnollisessa ohjeessa, ja pohtii, kuinka on silloin, kun sisäisessä säännöstössä rajoitutaan käsiteltävän asian tavoin säätämään toimen, joka on toteutettu kuulematta asianosaista ennalta, täytäntöönpanon lykkäämisestä viitaten pelkästään tullikoodeksin 244 artiklan säännöksiin ja säätämättä erikseen näiden säännösten täytäntöönpanosta.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että hallinnon sisäisellä valituksella ei ole automaattisesti tullauspäätöksen, joka on tehty kuulematta verovelvollista ennalta, täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, vaan lykkääminen on pelkästään toimenpide, jonka hallinto voi toteuttaa, jos mainitussa 244 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii näin ollen kysymystä siitä, ovatko oikeuteen tulla kuulluksi tulliasiassa liittyvät periaatteet – sellaisina kuten ne on muotoiltu 3.7.2014 annetussa tuomiossa Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041) – esteenä pääasian tosiseikkoihin ajallisesti sovellettavan kansallisen tullisäännösten kaltaiselle säännöstölle, jossa säädetään verotuspäätöksen – joka tehtiin ilman edeltävää kontradiktorista menettelyä – adressaatin mahdollisuudesta saada päätöksen täytäntöönpano lykätynsi muutoksenhaun ajankohtana viittaamalla tullikoodeksin 244 artiklan mukaisiin edellytyksiin eikä säädetä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä hallinnon sisäisen valituksen tavanomaisena vaikutuksena.

- 32 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko Euroopan unionin oikeuden mukainen yleinen kontradiktorinen periaate esteenä [pääasiassa kyseessä olevalle] Italian lainsäädännölle, kun siinä ei säädetä sellaisen verovelvollisen eduksi, jota ei ole kuultu ennen kuin tullihallinto on tehnyt verotuspäätöksen, tämän päätöksen lykkäämisestä muutoksenhaun tavanomaisena vaikutuksena?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottaminen

- 33 Italian hallitus ja Euroopan komissio epäilevät ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista.
- 34 Italian hallitus väittää, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että Prequ' Italian väite, joka liittyy väitettyyn puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, on perusteeton, koska tälle yhtiölle oli ennen veronoikaisupäätösten antamista ilmoitettu hallinnollisen menettelyn aloittamisesta ja sen oikeudesta esittää huomautuksia 30 päivän kuluessa, minkä vuoksi sitä oli koskenut kontradiktorinen menettely.
- 35 Komissio pohtii, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määritellyt riittävällä tavalla tosiseikat ja säännökset, joita sen esittämä kysymys koskee, jotta unionin tuomioistuimella olisi tiedossaan ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen mainittuun kysymykseen.
- 36 Komissio toteaa tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vain esittänyt lyhyesti merkitykselliset tosiseikat ja menettelylliset seikat, jotka ovat johtaneet ennakkoratkaisupyyntöön esittämiseen. Näin ollen ei vaikuta selvältä, että Prequ' Italia olisi riitautanut veronoikaisupäätökset, kuten se on voinut asetuksen nro 374/1990 11 §:n 7 momentin mukaan tehdä, ja että se olisi tämän jälkeen pannut vireille hallinnollisen menettelyn riidan ratkaisemiseksi. Ei myöskään ole osoitettu, että Prequ' Italia olisi tehnyt mainittujen päätösten täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan vaatimuksen ja että tämä vaatimus olisi sitten hyväksytty tai hylätty.
- 37 Tältä osin on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa määrätty menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jolla viimeksi mainittujen tehtäväksi annetaan kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko niiden unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (tuomio 12.10.2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Vaikka ennakkoratkaisupyyntö on, jotta sitä ei jätettäisi tutkimatta, täytettävä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan mukaiset edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, 18, 19 ja 21 kohta), unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyyntöön kuitenkin ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian 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 (tuomio 12.10.2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 39 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että esitetty kysymys koskee selvästi mahdollisuutta saada tulliriidan ratkaisemista koskevassa hallinnollisessa menettelyssä ja siis tuomioistuimen menettelyn vireillepanoa edeltävässä vaiheessa tullialan verotuspäätöksen täytäntöönpano lykätyn, ja sillä on liittymäkohtia siihen vastaukseen, jonka unionin tuomioistuimen antoi 3.7.2014 antamassaan tuomiossa Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041) tarkasteltuun toiseen kysymykseen.
- 40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että mainitussa tuomiossa mainittuja periaatteita voidaan soveltaa siinä vireillä olevassa riita-asiassa, mutta epäilee sitä, edellyttääkö tulliasiassa ilman verovelvollisen ennalta kuulemista tehdyn päätöksen laillisuus, että kansallisessa lainsäädännössä taataan tälle verovelvolliselle yhtäältä mahdollisuus riitauttaa kyseinen toimi hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa ja toisaalta tämän toimen lykkääminen tällaisen muutoksenhaun tavanomaisena vaikutuksena.
- 41 Näin ollen tosiseikat ja oikeussäännöt, sellaisina kuin ne on esitetty ennakkoratkaisupyyntöä, osoittavat perusteet, jotka ovat saaneet ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymyksiä unionin tuomioistuimelle, ja riittävät selventämään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen, joka koskee oikeuden tulla kuulluksi yhteensoveltuvuutta sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan veronokaisupäätöksen adressaatilla on mahdollisuus riitauttaa tämä päätös hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa ja vaatia päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä ilman, että tällaisen päätöksen lykkääminen olisi hallinnon sisäisen muutoksenhaun tavanomainen ja automaattinen vaikutus.
- 42 Kun lisäksi otetaan huomioon Italian hallituksen väitteet, on huomattava, että ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarpeen tulkita tulliasiassa periaatetta, joka koskee oikeutta tulla kuulluksi. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyyntö, että esitetty kysymys ei olisi merkityksellinen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisemiseksi.
- 43 Edellä olevan perusteella on katsottava, että ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko jokaisen henkilön oikeutta tulla kuulluksi ennen sellaisen päätöksen antamista, joka saattaa vaikuttaa hänen etuihinsa epäedullisesti, tulkittava siten, että veronokaisupäätöksen, jonka tulliviranomaiset ovat tehneet kuulematta asianosaista ennalta, adressaatin puolustautumisoikeuksia loukataan, jos kansallisessa lainsäädännössä, jonka mukaan asianosainen voi riitauttaa tämän päätöksen hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa, säädetään vain mahdollisuudesta vaatia päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä sen mahdolliseen muuttamiseen saakka viittaamalla tullikoodeksin 244 artiklaan eikä säädetä, että hallinnon sisäinen muutoksenhaku lykkäisi automaattisesti päätöksen täytäntöönpanoa.
- 45 Tästä on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perusperiaate, jonka erottamaton osa on oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä (tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Tämän periaatteen, jota on sovellettava, kun hallinto aikoo tehdä henkilöä koskevan tälle vastaisen päätöksen, nojalla henkilöille, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti, on annettava tilaisuus esittää asianmukaisesti kantansa niistä seikoista, joiden perusteella hallinto aikoo tehdä päätöksensä (tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 47 Tämä velvoite koskee jäsenvaltioiden hallintoja, kun ne tekevät päätöksiä, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka sovellettavassa lainsäädännössä ei säädettäisi nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, 38 kohta ja tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 31 kohta).
- 48 Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei aseteta tullivalvonnasta vastaavalle hallinnolle velvollisuutta kuulla veronoikaisupäätösten adressaatteja ennen päätösten tarkistamista ja niiden mahdollista oikaisemista. Tässä lainsäädännössä rajoitetaan näin ollen lähtökohtaisesti kyseisten oikaisupäätösten adressaattien oikeutta tulla kuulluksi, vaikka he voivatkin esittää näkemyksensä myöhemmin oikaisuvaatimusvaiheessa.
- 49 Unionin tuomioistuin on tältä osin huomauttanut, että säännön, jonka mukaan henkilöllä, jolle osoitetaan hänelle vastainen päätös, pitää olla mahdollisuus esittää huomautuksensa ennen kuin päätös tehdään, tarkoituksena on, että toimivaltainen viranomainen voi ottaa asianmukaisesti huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Kyseessä olevan henkilön tai yrityksen tehokkaan suojan varmistamiseksi säännön tavoitteena on erityisesti, että mainitut tahot voivat korjata virheen tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat niiden henkilökohtaista tilannetta ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, 49 kohta ja tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 38 kohta).
- 50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskeva unionin oikeuden yleinen periaate ei kuitenkaan ole ehdoton vaan sitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaissa palvelevat yleisen edun mukaisia kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja tavoitteita eikä niillä puututa näin suojattuihin oikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näiden oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 42 kohta ja tuomio 9.11.2017, Ispas, C-298/16, EU:C:2017:843, 35 kohta).
- 51 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että Euroopan unionin yleinen etu ja erityisesti intressi kantaa mahdollisimman nopeasti unionin omat tulot edellyttää, että tarkastukset voidaan toteuttaa nopeasti ja tehokkaasti (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, 41 kohta ja tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 54 kohta).
- 52 Tämä koskee tulliviranomaisten päätöksiä.
- 53 Tullikoodeksin 243 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan henkilöllä on oikeus hakea muutosta itseään suoraan ja henkilökohtaisesti koskevaan tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisten päätökseen. Tullikoodeksin 244 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tullikoodeksin 243 artiklan mukainen muutoksenhaku ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Koska muutoksenhaku ei ole lykkäävää vaikutusta, se ei estä päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Tullikoodeksin 244 artiklan toisessa kohdassa tulliviranomaisille annetaan kuitenkin lupa lykätä tullauspäätöksen täytäntöönpanoa kokonaan tai osittain, jos niillä on perusteltua syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.
- 54 Kansallinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä, ettei tulliviranomaisten päätöksiin kohdistuva kansallinen hallinnollinen oikaisumenettely lykkää automaattisesti henkilölle vastaisen päätöksen täytäntöönpanoa eikä estä välittömästi sen soveltamista.

- 55 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, tällaisella seikalla voi olla tietty merkitys tutkittaessa sitä, onko rajoitus, joka koskee henkilön oikeutta tulla kuulluksi ennen hänelle vastaisen päätöksen tekemistä, mahdollisesti perusteltavissa (tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 65 kohta).
- 56 Kun kuulemista ei järjestetä ennen maksuunpanopäätöksen tekemistä, maksuunpanopäätöksestä tehdyllä oikaisuvaatimuksella tai hallinnon sisäisellä valituksella ei kuitenkaan välttämättä ole oltava kyseisen maksuunpanopäätöksen täytäntöönpanon automaattisesti lykkäävää vaikutusta sen varmistamiseksi, että oikeutta tulla kuulluksi noudatetaan kyseisen oikaisuvaatimuksen tai valituksen yhteydessä (tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 67 kohta).
- 57 On sitä vastoin tärkeää, että kansallisessa hallinnollisessa oikaisumenettelyssä, joka koskee tulliviranomaisten päätöksiä, taataan unionin oikeuden täysi vaikutus ja käsiteltävässä asiassa tullikoodexin 244 artiklan säännösten täysi vaikutus.
- 58 Tullialan verotuspäätöksistä on todettava, että sen unionin yleisen intressin takia, joka koskee unionin omien tulojen mahdollisimman nopeaa kantamista, tullikoodexin 244 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että maksuunpanopäätöksestä tehdyllä muutoksenhaulla on kyseisen päätöksen täytäntöönpanon estävä vaikutus ainoastaan silloin, kun on syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 68 kohta).
- 59 Koska unionin oikeuden, kuten tullikoodexin, säännöksiä on tulkittava perusoikeuksien valossa, sillä nämä perusoikeudet ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo, kansallisilla säännöksillä, joilla tullikoodexin 244 artiklan toisessa kohdassa olevat täytäntöönpanon lykkäämisedellytykset pannaan täytäntöön, on edeltävän kuulemisen puuttuessa varmistettava, että näitä edellytyksiä ei sovelleta tai tulkita suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 69 ja 70 kohta).
- 60 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian tilanteessa veronoikaisupäätösten täytäntöönpanoa voidaan lykätä vain, jos tullikoodexin 244 artiklassa mainitut edellytykset täyttyvät, mutta se ei täsmennä arviointiperusteita, joita tulliviraston toimipaikat soveltavat lykkäyksen myöntämiseen. Tästä ei mainita mitään myöskään 17.6.2002 päivätyssä hallinnollisessa ohjeessa nro 41 D, jossa rajoitutaan viittaamaan tullikoodexin 244 artiklassa mainittuihin edellytyksiin.
- 61 Jos pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten veronoikaisupäätösten adressaatti voi saada mainittujen päätösten täytäntöönpanoa lykätynsi siihen asti, kun niitä mahdollisesti muutetaan muutoksenhaun perusteella, ja jos tullikoodexin 244 artiklassa mainittuja edellytyksiä ei ole sovellettu hallinnollisessa menettelyssä suppeasti, mitä kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, veronoikaisupäätösten adressaatin puolustautumisoikeuksia ei ole loukattu.
- 62 On joka tapauksessa korostettava, että kansalliselle tuomioistuimelle kuuluva velvollisuus taata unionin oikeuden täysi vaikutus ei velvoita kaikissa tapauksissa kumoamaan riidanalaista päätöstä sillä perusteella, että sitä tehtäessä on loukattu puolustautumisoikeuksia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden, loukkaamisesta nimittäin seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta (tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 38 kohta ja tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 78 ja 79 kohta).

- 63 Edellä esitetyillä perusteilla esitettyyn kysymykseen on vastattava, että jokaisella henkilöllä olevaa oikeutta tulla kuulluksi ennen kaikkien sellaisten päätösten tekemistä, jotka saattavat vaikuttaa asianomaisen etuihin epäedullisesti, on tulkittava siten, että veronoikaisupäätöksen, jonka tulliviranomaiset ovat tehneet kuulematta asianomaista ennalta, adressaatin puolustautumisoikeuksia ei loukata, vaikka kansallisessa lainsäädännössä, jonka mukaan asianomainen voi riitauttaa tämän päätöksen hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa, rajoitetaan säätämään mahdollisuudesta vaatia päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä sen mahdolliseen muuttamiseen saakka viittaamalla tullikoodeksin 244 artiklaan ilman, että hallinnon sisäinen muutoksenhaku lykkäisi automaattisesti riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa, kun se, että tulliviranomaiset soveltavat tullikoodeksin 244 artiklan toista kohtaa, ei rajoita täytäntöönpanon lykkäämistä myöntämistä silloin, jos on syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jokaisella henkilöllä olevaa oikeutta tulla kuulluksi ennen kaikkien sellaisten päätösten tekemistä, jotka saattavat vaikuttaa asianomaisen etuihin epäedullisesti, on tulkittava siten, että veronoikaisupäätöksen, jonka tulliviranomaiset ovat tehneet kuulematta asianomaista ennalta, adressaatin puolustautumisoikeuksia ei loukata, vaikka kansallisessa lainsäädännössä, jonka mukaan asianomainen voi riitauttaa tämän päätöksen hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa, rajoitetaan säätämään mahdollisuudesta vaatia päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä sen mahdolliseen muuttamiseen saakka viittaamalla yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92, sellaisena kuin se on muutettuna 16.11.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2700/2000, 244 artiklaan ilman, että hallinnon sisäinen muutoksenhaku lykkäisi automaattisesti riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa, kun se, että tulliviranomaiset soveltavat mainitun asetuksen 244 artiklan toista kohtaa, ei rajoita täytäntöönpanon lykkäämistä myöntämistä silloin, jos on syytä epäillä, että riidanalainen päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa.

Allekirjoitukset