

**Asia C-645/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.10.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Corte d'appello di Bologna (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

26.10.2023

**Valittaja:**

Hera Comm SpA

**Vastapuoli:**

Falconeri Srl

**Pääasian kohde**

Corte d'appello di Bolognassa (Bolognan ylioikeus, Italia) vireille tullut valitus Tribunale di Bolognan (Bolognan alioikeus, Italia) 19.4.2021 antamasta päätöksestä, jolla hyväksyttiin vastapuolena olevan yhtiön vaatimus, joka koski valittajayhtiölle aiheettomasti maksetun määrän palauttamista, ja määrättiin valittajayhtiö palauttamaan 43 492,69 euroa korkoineen.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Tällä SEUT 267 artiklan mukaisella ennakkoratkaisupyynnöllään Corte d'appello di Bologna pyytää direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdan tulkintaa voidakseen ratkaista, voidaanko sähköstä kannettavaan valmisteveroon liittyvää lisäveroa pitää kyseisessä artiklassa tarkoitettuna muuna välillisenä verona, ja jos voidaan, onko kyseisellä artiklalla välitön vaikutus ja voidaanko Italian lainsäädäntöä jättää soveltamatta yksityisten välisessä suhteessa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Kuuluuko sähköenergiasta kannettavaan valmisteveroon liittyvä lisävero, jota jäsenvaltio soveltaa tuotteeseen jo kohdistuvan valmisteveron murto-osana tai kerrannaisena, valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/EY kumoamisesta 16.12.2008 annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden välillisten verojen käsitteen alaan vai onko sen katsottava olevan pelkkä valmisteveron verokannan korotus, jolloin jäsenvaltiolla olisi vapaus olla osoittamatta sitä direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdassa edellytettyihin ”erityistarkoituksiin”?

2. Jos sähköenergiasta kannettavaan valmisteveroon liittyvä lisävero kuuluu 16.12.2008 annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden välillisten verojen käsitteen alaan, onko sitä tulkittava niin, että se täyttää edellytykset sille, että yksityinen voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa

– nostaa kanteen sitä valmisteveroon liittyvän lisäveron alaisen tuotteen myyjää vastaan, jolle yksityinen on palauttanut välillisen veron, sillä perusteella, että jäsenvaltion myyjältä kantama vero on lainvastainen, koska se perustuu direktiivin säännöksen kanssa ristiriidassa olevaan kansallisen lain säännökseen, ja

– vaatii tämän jälkeen perusteettoman edun palautusta myyjältä, joka on vyöryttänyt veron sen maksettavaksi?

## Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Ensisijaisuusperiaate (Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätöksiin liitetyt julistukset – A. PERUSSOPIMUSTEN MÄÄRÄYKSIÄ KOSKEVAT JULISTUKSET - 17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta); tehokkuusperiaate ja vastaavuusperiaate (Euroopan unionin perusoikeuskirja, 47 artiklan 1 kohta; SEU 19 artiklan 2 kohta); vilpittömän yhteistyön periaate (SEU 4 artiklan 3 kohta; SEUT 288 artikla; direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohta ja 9 artiklan 2 kohta)

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

28.11.1988 annettu asetus (decreto legge) nro 511

Johdanto-osa: ”Kun otetaan huomioon poikkeuksellinen ja kiireellinen tarve varmistaa alueellisesta ja paikallisesta rahoituksesta vastaaville elimille tarvittavat resurssit lakisäätöiden tehtävien hoitamisen varmistamiseksi –”

6 §, sellaisena kuin se oli ennen kyseisen pykälän kumoamista:

”1. Otetaan käyttöön – – valmisteveroista annetun säädöskönnöksen 52 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettuun sähköenergiasta kannettavaan valmisteveroon liittyvä lisävero, jota kannetaan

- a) kunnille 18,59 euroa jokaiselta tuhannelta kilowattitunnilta mistä tahansa asuntokäytöstä – –
- b) kunnille 20,40 euroa jokaiselta tuhannelta kilowattitunnilta mistä tahansa loma-asuntokäytöstä – –
- c) maakunnille 9,30 euroa jokaiselta tuhannelta kilowattitunnilta mistä tahansa liiketiloissa ja muissa paikoissa kuin asunnoissa tapahtuvasta käytöstä, kaikkien sähköliittymien osalta, enintään 200 000 kWh:n kuukausittaiseen kulutukseen asti.

2. Päätöksellä, joka on tehtävä ennen talousarvion hyväksymistä koskevan määräajan päättymistä, maakunnat voivat korottaa edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitettua määrää enintään 11,40 euroon tuhanta kilowattituntia kohti. – –

3. Valmisteveroista annetun säädöskönnöksen 53 §:ssä tarkoitettujen verovelvollisten on maksettava 1 momentissa tarkoitettujen lisäverot siinä yhteydessä, kun sähkö toimitetaan loppukuluttajalle tai, kun kyse on omaan käyttöön tuotetusta tai ostetusta sähköstä, sähkön kuluttamisen yhteydessä. Lisävero määritetään ja kannetaan samalla tavoin kuin sähköenergiasta kannettava valmistevero. – –”.

26.10.1995 annettu asetus (decreto legislativo) nro 504, 52 §:n 1 momentti: ”Sähköenergiasta – – kannetaan valmistevero, johon sovelletaan liitteen I mukaisia verokantoja, kun se toimitetaan loppukuluttajalle tai kun omaan käyttöön tuotettu sähköenergia kulutetaan.”

29.12.2010 annettu asetus (decreto legge) nro 225, 2 §:n 2 bis momentti: ”Siihen asti, että jätehuoltoketjun rahoitusta koskevat säännökset on pantu täysimääräisesti täytäntöön – –, koko jätehuoltoketjun välittömien ja välillisten kustannusten kattaminen kokonaisuudessaan voidaan varmistaa – – seuraavasti: – –; b) kunnat voivat päättää 28.11.1988 annetun asetuksen nro 511 6 §:n 1 momentin a ja b kohdassa tarkoitettua, sähköenergiasta kannettavaan valmisteveroon liittyvän lisäveron korotuksesta – –, joka ei saa olla kyseisen lisäveron voimassa olevaa määrää suurempi.”

14.3.2011 annettu asetus (decreto legislativo) nro 23, 2 §:n 6 momentti: ”Vuodesta 2012 alkaen 28.11.1988 annetun asetuksen nro 511, sellaisena kuin se on muutettuna muunnettu laiksi 27.1.1989 annetulla lailla nro 20, 6 §:n 1 momentin a ja b kohdassa tarkoitettua, sähköenergiasta kannettavaan valmisteveroon liittyvää lisäveroa lakataan soveltamasta muilla kuin erityisasemassa olevilla alueilla (regioni a statuto ordinario) – –.”

2.3.2012 annettu asetus (decreto legge) nro 16, 4 §:n 10 momentti: ”Sähköenergian kulutukseen sovellettavien kansallisten verosäännösten sekä valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta 16.12.2008 annetun neuvoston direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdan säännösten yhteen sovittamiseksi 28.11.1988 annetun asetuksen nro 511, sellaisena kuin se on muutettuna muunnettu laiksi 27.1.1989 annetulla lailla nro 20, 6 § kumotaan 1.4.2012 lähtien.”

26.10.1995 annettu asetus (decreto legislativo) nro 504

2 §:n 1 momentti: ”Valmisteveron alaisissa tuotteissa verovelvollisuus syntyy tuotteen valmistamisen yhteydessä, louhinta mukaan luettuna, mikäli valmisteveroa sovelletaan, tai sen maahantuonnin yhteydessä.”

53 §:n 1 momentin a kohta: ”Sähköenergiasta kannettavan valmisteveron ovat velvollisia maksamaan a) ne, jotka laskuttavat loppukuluttajia sähköstä, jäljempänä ’myyjät’.”

16 §:n 3 momentti: ”Valmisteverovelvollisten saatavat tuotteen vastaanottajilta, joiden puolesta kyseiset verovelvolliset ovat suorittaneet mainitun veron, voidaan vyöryttää näille vastaanottajille – –.”

14 §: ”1. Valmistevero palautetaan, jos se todetaan perusteettomasti maksetuksi; –

2. – – palautusta on oikeudenmenetyksen uhalla haettava kahden vuoden kuluessa maksupäivästä lukien tai siitä päivästä lukien, jolloin kyseistä oikeutta on voitu käyttää. – –

4. Siinä tapauksessa, että oikeudenkäynnin päätteeksi henkilö, joka on velvollinen maksamaan valmisteveroa, tuomitaan palauttamaan kolmansille osapuolille määrät, jotka tämä on perusteettomasti kerännyt niiltä valmisteveron suorittamiseksi, kyseisen maksuvelvollisen henkilön on haettava palautusta oikeudenmenetyksen uhalla 90 päivän kuluessa siitä, kun kyseisten määrien palauttamiseen velvoittava tuomio on saanut lainvoiman.”

Siviilikoodeksin 2033 §: ”Sillä, joka on suorittanut perusteettoman maksun, on oikeus vaatia maksamansa määrän palautusta. – –”.

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Sähköä toimittava yhtiö (valittaja) teki 1.10.2009 asiakasyhtiön (vastapuoli) kanssa määräaikaisen sähköntoimitussopimuksen. Valittaja maksoi asetuksen nro 511/1988 6 §:n kumoamiseen eli 1.4.2012 saakka vastapuolelle myydystä tuotteesta valtiolle valmisteveroon liittyvää lisäveroa ja vaati ja sai sen määrän palautuksena vastapuolelta vyöryttämällä sen hintoihin.

- 2 Vastapuoli, jonka näkemyksen mukaan kyseinen valmisteveroon liittyvä lisävero oli ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, nosti Tribunale di Bolognassa kanteen ja vaati, että sähköyhtiö määrättäisiin palauttamaan maksetut määrät. Tribunale di Bologna hyväksyi vaatimuksen 19.4.2021 antamallaan päätöksellä, jossa se totesi asetuksen nro 511/1988 6 §:n olevan ristiriidassa direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdan kanssa. Kyseinen tuomioistuin päätti jättää soveltamatta kansallista säännöstä ja määräsi sähköyhtiön palauttamaan sille suoritetut maksut direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymisestä veron lakkauttamiseen asti.
- 3 Ensi vaiheessa sähköyhtiö noudatti päätöstä ja palautti asiakasyhtiölleen maksujen kohteena olleen määrän. Sittemmin se kuitenkin valitti asiassa Corte d'appello di Bolognaan vaatien edellä mainitun päätöksen muuttamista ja maksetun määrän palauttamista.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat**

- 4 Valittaja on riitauttanut Tribunale di Bolognan päätöksen siltä osin kuin siinä katsotaan, että lisävero ja valmistevero ovat kaksi eri veroa ja että unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyissä vahvistamilla oikeusperiaatteilla on erga omnes -vaikutus riippumatta siitä, onko direktiivi sellainen, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimia. Valittajan mukaan lisävero ja valmistevero eivät ole erillisiä veroja: lisävero on sen mukaan vain valmisteverokantaan tehtävä korotus. Näin ollen kyse ei valittajan mukaan ole mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta muusta välillisestä verosta.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 5 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Tribunale di Bolognan päätös noudattaa Corte di Cassazionen (ylin tuomioistuin, Italia) vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan lisäveron palauttamista koskeva sääntely sopii yhteen unionin oikeuden kanssa, koska verojen palauttamista koskevien yhteisten sääntöjen puuttuessa jäsenvaltioiden on itse säänneltävä asiaa vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2007, Reemtsma Cigarettenfabriken, C-35/05, EU:C:2007:167, 37 kohta; tuomio 7.11.2018, K, B, C-380/17, EU:C:2018:877, 56 ja 58 kohta ja tuomio 14.2.2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, 40 ja 41 kohta). Näin ollen käyttäjä voi vaatia lisäveron palautusta myyjältä, ja ainoastaan silloin, jos palautuksen saaminen myyjältä on mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa esimerkiksi myyjän maksukyvyttömyyden vuoksi, käyttäjä voi vaatia palautusta suoraan valtiolta (ks. tästä tuomio 27.4.2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, 57 kohta ja tuomio 31.5.2018, Kollroß, C-660–C-661/16, EU:C:2018:372, 66 kohta).
- 6 Kyseisen oikeuskäytännössä omaksutun kannan mukaan lisävero ja valmistevero ovat kaksi erillistä veroa, mutta lisäverolla ei missään tapauksessa ole direktiivin 2008/118/EY 1 artiklan 2 kohdassa edellytetyjä erityistarkoituksia: sen ainoana

tavoitteena on nimittäin ”varmistaa alueellisesta ja paikallisesta rahoituksesta vastaaville elimille tarvittavat resurssit lakisääteisten tehtävien hoitamisen varmistamiseksi” (asetuksen nro 511/1988 johdanto-osa); Tribunale di Bolognan mukaan lisäveron hypoteettinen lisätarkoitus eli jätteiden loppukäsittelypalvelun tukeminen mainitaan laissa pelkästään mahdollisuutena, eikä ole näytetty toteen, että sitä olisi nyt tarkasteltavassa yksittäistapauksessa tavoiteltu. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että se, miten unionin tuomioistuin – ja sen myötä myös Tribunale di Bologna – on ”erityistarkoitusten” käsitettä tähän mennessä tulkinnut, ei mahdollista nyt tarkasteltavan lisäveron päämäärän sisällyttämistä kyseiseen käsitteeseen.

- 7 Vähemmistössä asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä sen sijaan katsotaan, että lisävero ei ole kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muu välillinen vero vaan ainoastaan sähköstä kannettavan valmisteveron korotus.
- 8 Kysymykseen siitä, voidaanko lisäveroa pitää muuna sähköenergiasta kannettavana verona, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että valmisteveron ja lisäveron rakenteessa ja niitä koskevassa sääntelyssä on osittaista päällekkäisyyttä: lisäverossa on muun muassa kyse valmisteverokannan korotuksesta, ja se maksetaan, lasketaan ja kannetaan samalla tavoin kuin valmistevero. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin epäselvää, tulisiko kyseistä lisäveroa pitää valmisteverosta erillisenä verona. Asiaa koskevan epäselvyyden vahvistaa sekin, että saksalainen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön osittain vastaavasta kysymyksestä asiassa, joka koskee kuumennettavasta tupakasta kannettavaa lisäveroa (asia C-336/22). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukainen, systemaattinen ja teleologinen tulkinta estää sen, että sähköenergiaa koskeva valmistevero ja sitä koskeva lisävero katsottaisiin yhdeksi ainoaksi välilliseksi veroksi, koska molempiin liittyy itsenäisiä toimintavelvoitteita.
- 9 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan vaikutuksista ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että osassa oikeuskäytäntöä, muun muassa Corte di Cassazione oikeuskäytännössä, puolletaan velvollisuutta jättää soveltamatta asetuksen nro 511/1988 6 §:n 1 ja 2 momenttia riippumatta siitä, onko mainitulla kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdalla välitöntä horisontaalista tai vertikaalista vaikutusta, unionin tuomioistuimen unionin oikeudesta esittämän tulkinnan välittömän sovellettavuuden periaatteen nojalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että Corte di Cassazione ratkaisemissa yksittäistapauksissa palautusvaatimus on aina osoitettu viranomaiselle; nyt tarkasteltavassa tapauksessa valittaja sen sijaan ei ole julkinen yritys, ja riidassa on kyse oikeussuhteesta, joka on tosin vertikaalisesta suhteesta riippuvainen mutta luonteeltaan horisontaalinen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa niin ikään, että Corte di Cassazione on todennut, että tehokkuusperiaatteen mukaisesti käyttäjä voi vaatia myyjältä perusteettoman edun palautusta tai mahdollisesti valtiolta korvausta direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta.



- 10 Oikeuskäytännössä omaksutun vastakkaisen kannan edustajat puolestaan myöntävät joissakin tapauksissa, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdalla voi olla kielteisiä vaikutuksia kolmansiin osapuoliin, tai katsovat, että se, että täytäntöönpanotoimia edellyttämättömillä direktiiveillä ei ole välitöntä vaikutusta horisontaalisissa suhteissa, estää asiakasta vetoamaan niihin suhteessa myyjään, jolloin tällaisessa tilanteessa olisi mahdollista vedota ainoastaan vahingonkorvausvastuuseen (ks. tästä tuomio 19.11.1991, Francovich, C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).
- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että unionin tuomioistuin on toistuvasti vahvistanut periaatteen, jonka mukaan direktiiveillä, jotka velvoittavat ainoastaan jäsenvaltioita, voidaan luoda yksityisille oikeuksia suhteessa valtioon mutta ei suhteessa toisiin yksityisiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan direktiivien horisontaalisen vaikutuksen kiellon rajoja ei kuitenkaan ole nimenomaisesti täsmennetty.
- 12 Tuomion Link Logistic jälkeen 24.6.2019 antamassaan tuomiossa Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 61 ja 62 kohta) unionin tuomioistuin, joka otti asiassa kantaa puitepäätökseen mutta laajensi perustelunsa koskemaan myös direktiivejä, vaikutti rinnastavan toisiinsa välittömän vaikutuksen ja soveltamatta jättämisen. Sittemmin 18.1.2022 antamassaan tuomiossa Thelen Technopark Berlin GmbH (C-261/20, EU:C:2022:33, 33 kohta) unionin tuomioistuin vahvisti, että tuomioistuin voi jättää soveltamatta kansallisen oikeuden säännöstä, jos se on ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen kanssa, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on eroavuutta sen mukaan, onko direktiivin tarkoituksena säännellä yksityisten välisiä suhteita vai säännellä yksityisten ja valtion välisiä vertikaalisia suhteita siten, että kyse on vain liitännäisesti tai välillisesti yksityisten välisistä suhteista: ensin mainitussa tapauksessa direktiiviin ei voida vedota yksityistä vastaan tämän oikeuksien ja velvollisuuksien muuttamiseksi, vaan direktiivi toimii ainoastaan kansallisten säännösten lainmukaisuuden arviointiperusteena; jälkimmäisessä tapauksessa sen sijaan se voi aiheuttaa ainoastaan ”kielteisiä vaikutuksia kolmansien oikeuksiin” (ks. tuomio 7.1.2004, Delena Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, 57 kohta ja tuomio 7.7.2008, Arcor AG & Co. KG, C-152–C-154/07, EU:C:2008:426, 36 kohta) tai sitä voidaan jopa soveltaa horisontaalisiin suhteisiin (ks. tuomio 26.9.2000, Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, 51 kohta).
- 14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan olisi vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukaista vahvistaa, että nyt kyseessä olevan direktiivin 1 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa horisontaaliseen, vertikaalisesta suhteesta riippuvaan suhteeseen, koska sillä vältettäisiin sellaisen yksityisen perusteeton syrjintä, joka joutuisi toivomaan, ettei toinen osapuoli pystyisi täyttämään velvoitteitaan, jotta se itse voisi vaatia valtiolta perusteettomasti maksetun määrän palautusta. Jos yritys nimittäin pystyisi palauttamaan kyseisen määrän, käyttäjä ei

voisi esittää toista osapuolta vastaan väitettä, jonka mukaan vero, josta aiheutuvan taloudellisen taakan käyttäjä on kantanut, on lainvastainen. Tällöin jäljelle jäisi ainoastaan mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta, mikä puolestaan lisää yksityisen todistustaakkaa (ks. tuomio 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, 51–56 kohta).

- 15 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että tämän ennakkoratkaisupyynnön aihe on vain osittain yhtenevä Tribunale di Comon (Comon alioikeus, Italia) esittämän ennakkoratkaisupyynnön kanssa, jota koskeva asia on parhaillaan vireillä unionin tuomioistuimessa (asia C-316/22).

TYÖASIAKIRJA