Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
RIMVYDASA NORKUSA
od 6. ožujka 2025. [1]

Predmet C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
protiv
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Carinska unija – Povrat ili otpust uvoznih ili izvoznih carina – Uredba (EEZ) br. 1430/79 – Carinski zakonik Unije – Uredba (EU) br. 952/2013 – Uvjeti za povrat po službenoj dužnosti – Rok od tri godine od dana obavijesti o carinskom dugu – Saznanje carinskih tijela za identitet subjekata o kojima je riječ i iznose koje je potrebno vratiti svakom od njih a da pritom nije potrebno provesti opsežnu istragu – Pravo na dobru upravu"

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) uputio na temelju članka 267. UFEU-a odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1430/79 od 2. srpnja 1979. o povratu ili otpustu uvoznih ili izvoznih carina [2], kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3069/86 od 7. listopada 1986. [3] (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1430/79) i članka 236. stavka 2. trećeg podstavka Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice [4] (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik Zajednice).

2. Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe YX i društva Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, prije Caves Andorranes SA (u daljnjem tekstu: Caves Andorranes), osnovanog u skladu s andorskim pravom, s jedne strane, i ministrea de l'Économie, des Finances et de la Relance (ministar gospodarstva, financija i oporavka, Francuska) i directeura général des douanes et droits indirects (glavni direktor za carine i neizravno oporezivanje, Francuska), s druge strane, povodom povrata po službenoj dužnosti neosnovano naplaćene carine. Carina o kojoj je riječ naplaćena je zbog pogrešne primjene carinskih pravila, koja je otkrivena i ispravljena tek godinama kasnije. U tom pogledu, francuska tijela u biti tvrde da sama nisu mogla utvrditi

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] SL 1979., L 175, str. 1.

[3] SL 1986., L 286, str. 1.

[4] SL 1992., L 302, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.)

poduzetnike na koje se odnosila ta upravna praksa niti odrediti iznose koje je potrebno vratiti. Usto, prema njihovu mišljenju, na pravo na podnošenje zahtjeva za povrat primjenjuju se rokovi utvrđeni carinskim propisima. U tužbi protiv odbijanja povrata carine o kojoj je riječ društvo Caves Andorranes osporava tu argumentaciju.

3. Stranke glavnog postupka stoga iznose različita stajališta o opsegu obveza istrage carinskih tijela i prekluzivnom roku od tri godine koji se pravom Unije predviđa za upravni postupak povrata. U ovom predmetu Sud ima priliku odlučiti o potrebi da se ponovno uspostavi situacija koja je u skladu s pravom Unije, u korist poduzetnika koji je pretrpio štetu, čak i ako je od upravnog prekršaja prošlo dosta vremena. Sud će u presudi trebati objasniti na koji se način taj cilj može uskladiti s interesima pravne sigurnosti i pravilnog funkcioniranja carinske uprave.

II. Pravni okvir

A. Uredba br. 1430/79

4. Deveta uvodna izjava Uredbe br. 1430/79 glasila je kako slijedi:

„budući da je potrebno točno odrediti materijalne i formalne uvjete koji se primjenjuju na odobrenje povrata ili otpusta uvoznih ili izvoznih carina; da osobito valja utvrditi rokove u kojima zainteresirana osoba može podnijeti zahtjev u tu svrhu nadležnim tijelima. […]”

5. Člankom 1. te uredbe predviđalo se:

„1. U ovoj se Uredbi utvrđuju uvjeti u kojima nadležna tijela odobravaju povrat ili otpust uvoznih ili izvoznih carina.

2. Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(e) ‚knjiženje’ znači upravni akt kojim se valjano utvrđuje iznos uvoznih ili izvoznih carina koje nadležna tijela trebaju naplatiti;

[…]”

6. Člankom 2. navedene uredbe određivalo se:

„1. Uvozne carine vraćaju se ili otpuštaju do iznosa za koji je nadležnim tijelima podnesen zadovoljavajući dokaz da se knjiženi iznos tih carina:

odnosi na robu za koju nije nastao nikakav carinski dug ili za koju se carinski dug nije otpisao zbog plaćanja njegova iznosa ili zastare,

da je zbog nekog razloga veći od iznosa koji je zakonski trebalo platiti.

2. Povrat ili otpust carine zbog razloga navedenih u stavku 1. odobrava se na zahtjev podnesen nadležnoj carinarnici u roku od tri godine od dana kad je tijelo zaduženo za naplatu uknjižilo iznos navedene carine.

Taj se rok može produljiti samo ako zainteresirana osoba pruži dokaz da je bila spriječena podnijeti zahtjev u navedenom roku zbog nepredviđenih okolnosti ili više sile.

Ako sama nadležna tijela u ovom roku otkriju postojanje jedne od nepravilnosti iz stavka 1., ona vraćaju ili opraštaju dug po službenoj dužnosti.”

7. Člankom 15. prvim stavkom te uredbe utvrđivalo se:

„Uvozne ili izvozne carine vraćaju se ili otpuštaju samo osobi koja je platila ili je dužna platiti te carine ili osobama koje su preuzele njezina prava i obveze.”

8. Člankom 16. drugim stavkom Uredbe br. 1430/79 predviđalo se:

„Zahtjevu se prilažu svi dokazi kojima raspolaže podnositelj zahtjeva kako bi se nadležnim tijelima omogućilo da odluče o tom zahtjevu uzimajući u obzir razloge koje je istaknuo taj podnositelj. Kad to smatraju potrebnim, nadležna tijela mogu podnositelju zahtjeva odrediti rok za podnošenje dodatnih dokaza.” [neslužbeni prijevod]

9. Ta je uredba stavljena izvan snage člankom 251. Carinskog zakonika Zajednice.

B. Carinski zakonik Zajednice

10. Člankom 236. Carinskog zakonika Zajednice određivalo se:

„1. Uvozne ili izvozne carine vraćaju se do iznosa za koji se dokaže da u trenutku plaćanja iznos tih carina nije bio zakonski utemeljen ili da je iznos uknjižen protivno članku 220. stavku 2.

Uvozne ili izvozne carine otpuštaju se do iznosa za koji se dokaže da u trenutku knjiženja iznos tih carina nije bio zakonski utemeljen ili da je iznos uknjižen protivno članku 220. stavku 2.

Povrat ili otpust ne odobrava se kad su činjenice koje su dovele do plaćanja ili knjiženja iznosa koji nije zakonski utemeljen rezultat prijevarnog postupanja određene osobe.

2. Uvozne ili izvozne carine vraćaju se ili otpuštaju nakon podnošenja zahtjeva carinarnici u roku od tri godine od dana kad je o iznosu tih carina obaviješten dužnik.

Rok će se produljiti ako osoba pruži dokaz da je bila spriječena podnijeti zahtjev u navedenom roku zbog nepredviđenih okolnosti ili više sile.

Ako sama carinska tijela u ovom roku otkriju postojanje jedne od nepravilnosti iz stavka 1. podstavaka prvog i drugog, ona vraćaju ili opraštaju dug po službenoj dužnosti.”

11. U skladu s njegovim člankom 253. drugim stavkom, taj se zakonik primjenjuje od 1. siječnja 1994.

12. Navedeni je zakonik stavljen izvan snage člankom 186. Uredbe (EZ) br. 450/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o Carinskom zakoniku Zajednice (Modernizirani carinski zakonik) (SL 2008., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 245.), koja je pak stavljena izvan snage člankom 286. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog

parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. te ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267., str. 2., SL 2018., L 294, str. 44., SL 2022., L 43, str. 93. i SL 2023./90151, L) (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik Unije).

C. Carinski zakonik Unije

13. Člankom 116. Carinskog zakonika Unije predviđa se:

„1. Podložno uvjetima utvrđenima u ovom odjeljku, iznosi uvozne ili izvozne carine vraćaju se ili otpuštaju na temelju bilo čega od sljedećeg:

(a) previše naplaćenog iznosa uvozne ili izvozne carine;

[…]

4. Podložno pravilima nadležnosti za donošenje odluke, ako carinska tijela u razdobljima iz članka 121. stavka 1. samostalno otkriju da se iznos uvozne ili izvozne carine vraća ili otpušta prema člancima 117., 119. ili 120., ona vraćaju ili otpuštaju iznos na vlastitu inicijativu.

[…]”

14. Članak 117. stavak 1. tog zakonika glasi:

„Iznos uvozne ili izvozne carine vraća se ili otpušta u mjeri u kojoj iznos, koji odgovara carinskom dugu o kojem je izdana izvorna obavijest, prelazi dospjeli iznos ili je carinski dug bio priopćen dužniku suprotno članku 102. stavku 1. drugom podstavku točki (c) ili (d).”

15. Člankom 121. navedenog zakonika, naslovljenim „Postupak za povrat i otpust”, u njegovu stavku 1. određuje se:

„Zahtjevi za povrat ili otpust u skladu s člankom 116. predaju se carinskim tijelima u sljedećim razdobljima:

(a) u slučaju previše naplaćenih iznosa uvozne ili izvozne carine, […] u roku od tri godine od dana obavijesti o carinskom dugu;

[…]

Razdoblje navedeno u prvom podstavku točkama (a) i (b) produljuje se ako podnositelj zahtjeva pribavi dokaz da je bio spriječen u podnošenju zahtjeva u propisanom roku zbog nepredviđenih okolnosti ili više sile.”

16. U skladu s njegovim člankom 288. stavkom 2., odredbe Carinskog zakonika Unije navedene u trima prethodno navedenim točkama ovog mišljenja primjenjuju se od 1. svibnja 2016.

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodna pitanja

17. Andorski uvoznici uvezli su u Andoru u razdoblju od 1988. do 1991., posredstvom društva Ysal, carinskog zastupnika sa sjedištem u Francuskoj, robu podrijetlom osobito iz trećih zemalja. Taj je uvoz doveo do plaćanja carine u Francuskoj. Naime, francuska carinska tijela u to su vrijeme zahtijevala da se roba podrijetlom iz trećih zemalja koja se uvozi u Andoru pusti u slobodan promet kad prelazi preko francuskog državnog područja.

18. Europska komisija objavila je 23. siječnja 1991. obrazloženo mišljenje COM(90) 2042 *final* u kojem je, s jedne strane, utvrdila da je Francuska Republika, predviđanjem takvog zahtjeva u pogledu puštanja u slobodan promet[5], povrijedila obveze koje je imala na temelju određenih odredbi (tadašnjeg) prava Zajednice i, s druge strane, zatražila od te države članice da postupi u skladu s tim obrazloženim mišljenjem u roku od 30 dana.

19. Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Ministarstvo gospodarstva, financija i proračunskih sredstava) 6. lipnja 1991. u *Journalu officiel de la République française* (Službeni list Francuske Republike) objavio obavijest upućenu izvoznicima u kojoj je ukinuo taj zahtjev u pogledu puštanja u slobodan promet.

20. Društvo Ysal podnijelo je 20. svibnja 2008. protiv francuske carinske uprave tribunalu d'instance (Općinski sud, Francuska) tužbu radi povrata carine koju je ta uprava neosnovano naplatila na temelju uvoznih deklaracija podnesenih prilikom uvoza u Andoru u razdoblju od 1988. do 1991.

21. Presudom od 15. lipnja 2010. taj sud proglasio je tužbu društva Ysal nedopuštenom zbog nedostatka aktivne procesne legitimacije i pravnog interesa. Tu je presudu potvrdio cour d'appel (Žalbeni sud, Francuska) presudom od 13. prosinca 2011. Cour de cassation (Kasacijski sud) presudom od 21. siječnja 2014. odbio je žalbu društva Ysal.

22. Navedeni andorski uvoznici, čija su prava subrogacijom prešla na društvo Caves Andorranes i osobu YX, vratili su na neutvrđeni datum društvu Ysal carinu koju je ono podmirilo za njihov račun.

23. Društvo Caves Andorranes i osoba YX podnijeli su 16. srpnja 2015. protiv francuske carinske uprave tribunalu de grande instance de Toulouse (Okružni sud u Toulouseu, Francuska) tužbu radi plaćanja iznosa koji odgovara carini koju je ta uprava neosnovano naplatila. Presudom od 4. srpnja 2017. taj je sud odbio zahtjeve društva Caves Andorranes i osobe YX.

24. Presudom od 10. veljače 2020. cour d'appel de Toulouse (Žalbeni sud u Toulouseu, Francuska) potvrdio je tu presudu. U tom je pogledu utvrdio da je carinska uprava, kako bi izvršila povrat po službenoj dužnosti predviđen člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 1430/79 i člankom 236. stavkom 2. trećim podstavkom Carinskog zakonika Zajednice, trebala raspolagati elementima koji su potrebni za utvrđivanje iznosa carine koji je potrebno vratiti i identiteta svakog dužnika a da pritom ne mora provesti prekomjernu istragu.

[5] Pojam „puštanje u slobodan promet" definiran je u članku 201. stavku 2. Carinskog zakonika Unije. On podrazumijeva naplatu svih dospjelih uvoznih carina; naplatu, po potrebi, ostalih davanja, kako se predviđa prema odgovarajućim važećim odredbama koje se odnose na naplatu tih davanja; primjenu mjera trgovinske politike i zabrane i ograničenja ukoliko ih nije trebalo primijeniti u ranijoj fazi; i ispunjavanje drugih formalnosti koje se navode u vezi s uvozom robe. U skladu s člankom 201. stavkom 3. tog zakonika, puštanjem u slobodni promet roba koja nije roba Unije stječe status robe Unije.

25. Društvo Caves Andorranes i osoba YX podnijeli su Couru de cassation (Kasacijski sud), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, protiv te presude žalbu te su u prilog toj žalbi u biti istaknuli da je cour d'appel de Toulouse (Žalbeni sud u Toulouseu) presudom od 10. veljače 2020. povrijedio članak 2. stavak 2. Uredbe br. 1430/79. Na obvezu povrata po službenoj dužnosti koja se predviđa tom odredbom primjenjuje se samo uvjet poštovanja roka od tri godine od dana na koji je o iznosu carine obaviješten dužnik. Suprotno tomu, navedenom se odredbom nije predviđalo da carinska tijela trebaju raspolagati tim elementima koji se odnose na iznos tih carina i identitet svakog dužnika. Cour d'appel de Toulouse (Žalbeni sud u Toulouseu) time je toj odredbi dodao uvjet koji ona nije sadržavala.

26. Sud koji je uputio zahtjev navodi da francuska carinska uprava tvrdi da može vratiti uvozne ili izvozne carine po službenoj dužnosti samo ako raspolaže svim elementima koji joj omogućuju da utvrdi da su te carine neosnovano naplaćene i da ih treba vratiti. Od nje se ne može tražiti da provede opsežnu istragu kako bi utvrdila iznos carine koji treba vratiti svakom od subjekata o kojima je riječ.

27. Taj sud stoga pita treba li odredbe članka 2. stavka 2. Uredbe br. 1430/79 i članka 236. stavka 2. Carinskog zakonika Zajednice tumačiti na način da je nadležno tijelo dužno vratiti po službenoj dužnosti carinu koja nije zakonski utemeljena samo ako u tu svrhu raspolaže svim potrebnim elementima i ako, u slučaju da njima ne raspolaže, ne mora provesti prekomjernu istragu.

28. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postavlja se i preliminarno pitanje može li carinsko tijelo izvršiti povrat po službenoj dužnosti nakon isteka roka od tri godine od dana kad je o iznosu carine obaviješten dužnik. S obzirom na presudu od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, t. 21.), u kojoj je Sud odlučio da se, u skladu s člankom 236. stavkom 2. prvim podstavkom Carinskog zakonika Zajednice, carina koja nije zakonski utemeljena mora vratiti u roku od tri godine, taj sud pita treba li članak 2. stavak 2. Uredbe br. 1430/79 tumačiti na način da nadležna tijela nakon isteka tog roka više ne mogu izvršiti povrat po službenoj dužnosti, i to čak i ako se utvrdi da su u tom roku otkrila da carina nije bila zakonski utemeljena.

29. U tim je okolnostima Cour de cassation (Kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. stavak 2. [Uredbe br. 1430/79], koji je preuzet u članku 236. stavku 2. trećem podstavku [Carinskog zakonika Zajednice], tumačiti na način da se carina koju je carinsko tijelo naplatilo mora vratiti po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana kad je tijelo zaduženo za naplatu uknjižilo iznos navedene carine ili na način da carinska uprava u roku od tri godine od nastanka obveze plaćanja carine treba moći utvrditi da ta carina nije bila osnovana?

2. Treba li članak 2. stavak 2. [Uredbe br. 1430/79], koji je preuzet u članku 236. stavku 2. trećem podstavku [Carinskog zakonika Zajednice], tumačiti na način da vraćanje po službenoj dužnosti carine koju je naplatilo carinsko tijelo ovisi o tome zna li to tijelo identitet subjekata o kojima je riječ, kao i iznose koje je potrebno vratiti svakomu od njih, a da pritom ne treba provesti opsežnu ili prekomjernu istragu?"

IV. Postupak pred Sudom

30. Odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 13. ožujka 2024. tajništvo Suda zaprimilo je 17. ožujka 2024.

31. Francuska vlada i Komisija podnijele su pisana očitovanja u roku određenom u članku 23. Statuta Suda Europske unije.

32. Sud je na općoj sjednici od 5. studenoga 2024. odlučio da neće održati raspravu.

V. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

33. Osim uvođenja zajedničke carinske tarife, za stvaranje carinske unije na temelju članka 28. UFEU-a potrebno je i ujednačavanje općih carinskih pravila i odgovarajućih carinskih postupaka za naplatu i suspenziju uvoznih carina ili oslobođenje od uvoznih carina. U suprotnom bi razlike između nacionalnih carinskih propisa mogle ometati kretanje robe na jedinstvenom tržištu. Prvotni je cilj stoga bio uskladiti carinska zakonodavstva država članica. Međutim, usklađivanje carinskog prava donošenjem brojnih pojedinačnih propisa o različitim pitanjima dovelo je do pravne rascjepkanosti[6]. Tek se 1. siječnja 1994., kad je stupio na snagu Carinski zakonik Zajednice, na nadnacionalnoj razini počelo primjenjivati ujednačeno pravo o carinskim postupcima. Carinski zakonik Unije, koji je na snazi od 9. listopada 2013., primjenjuje se od 1. svibnja 2016.[7]. Nacionalnim se zakonodavstvom uređuje ustroj carinske uprave koja je odgovorna za upravnu primjenu carinskog prava Unije.

34. Važno je podsjetiti na to da Europska unija, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a, ima isključivu nadležnost u carinskoj uniji i da, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije, taj zakonik treba primjenjivati ujednačeno na cijelom carinskom području Unije. Stoga se na naplatu carine koju države članice izvršavaju u ime Unije za robu uvezenu u carinsko područje Unije primjenjuju samo propisi Unije na temelju načela nadređenosti prava Unije[8], što znači da u ovom slučaju država članica o kojoj je riječ, odnosno Francuska, primjenjuje relevantne odredbe prava Unije, konkretnije odredbe koje se odnose na provoz i povrat neosnovano naplaćene carine, umjesto bilo koje odredbe njezina nacionalnog zakonodavstva kojom se može povrijediti Carinski zakonik Unije.

35. Valja napomenuti da su činjenice iz kojih proizlazi spor u glavnom postupku nastale prije malo više od 30 godina i da je pred francuskim sudovima pokrenuto nekoliko postupaka. Zbog toga sud koji je uputio zahtjev u svojim pitanjima upućuje na članak 2. stavak 2. Uredbe br. 1430/79 i članak 236. stavak 2. treći podstavak Carinskog zakonika Zajednice. Te su odredbe, koje su sada preuzete u članku 116. stavku 4. Carinskog zakonika Unije, u vezi s njegovim člankom 121. stavkom 1., bile primjenjive *ratione temporis* na razdoblja koja sud koji je uputio zahtjev smatra relevantnima. U tom pogledu ističem da se navedene odredbe razlikuju samo u načinu na koji su sastavljene, dok je *njihov normativni sadržaj ostao nepromijenjen*. Stoga ću,

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München 2024., C. C. II. t. 29.) nudi kratak pregled povijesti nastanka Carinskog zakonika Unije.

7 Vidjeti točke 11., 12. i 16. ovog mišljenja.

8 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61.).

kako bih olakšao čitanje ovog mišljenja, u nastavku upućivati samo na *zajedničke elemente propisa koji se odnose na postupak povrata*. Takav mi se pristup čini tim razboritijim jer je tumačenje koje zagovaram također namijenjeno primjeni na slične slučajeve u kojima se primjenjuju odredbe Carinskog zakonika Unije koje su trenutačno na snazi [9].

36. Radi sveobuhvatnosti podsjećam na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupovna pravila općenito primjenjuju na sve sporove koji su u tijeku u trenutku njihova stupanja na snagu, za razliku od materijalnih pravila koja se obično tumače na način da se ne odnose na situacije nastale prije njihova stupanja na snagu [10]. Za potrebe ove analize, materijalnim pravilom valja smatrati odredbu kojom se utvrđuju *uvjeti kojima se uređuje osnova i nastanak prava na povrat*, dok postupovna pravila uključuju *odredbe kojima se uređuju uvjeti ostvarivanja tog prava* i osobito rok za podnošenje zahtjeva za povrat ili za to da tijela otkriju postojanje neke od okolnosti kojima se opravdava povrat.

37. U ovom se predmetu javlja nekoliko suštinski povezanih pravnih pitanja. Ona se općenito mogu podijeliti u tri različite tematske cjeline: i. opseg obveze carinskog tijela da vrati po službenoj dužnosti carinu koja nije zakonski utemeljena; ii. postupak koji treba slijediti ako se obveza povrata temelji na utvrđenju da ne postoji nijedna pravna osnova za to da se zatraži plaćanje carine koja nije zakonski utemeljena; iii. zakonodavni cilj roka od tri godine predviđenog carinskim propisima. Radi jasnoće i racionalizacije predlažem da se prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev ispitaju zajedno. Razmotrit ću ih u okviru pregleda tematskih cjelina.

B. Dopuštenost

38. Prije ispitivanja pitanja koja se odnose na meritum, smatram da je potrebno ukratko razmotriti pitanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku. Iako nijedna od zainteresiranih stranaka ne ističe taj prigovor nedopuštenosti, može se javiti pitanje je li za rješenje spora u glavnom postupku potreban odgovor na pitanja suda koji je uputio zahtjev. Budući da se carinskim propisima predviđa rok od tri godine za podnošenje zahtjeva za povrat neosnovano naplaćene carine i da su činjenice iz kojih proizlazi taj spor nastale prije više od 30 godina, na prvi se pogled čini da ta pitanja nisu relevantna.

39. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću, i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbaciti zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili s predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja [11].

40. Ne smatram da su pitanja suda koji je uputio zahtjev hipotetska jer se, prema mojem mišljenju, tumačenje odredbi koje se odnose na obveze carinskih tijela u okviru postupka povrata može pokazati korisnim i za odgovor na pitanje ima li društvo Caves Andorranes *pravo na naknadu štete zbog povrede prava Unije* u skladu s načelima utvrđenima u sudskoj praksi Suda.

[9] Sud u svojim presudama često navodi da je normativan sadržaj neke odredbe preuzet u drugoj odredbi kojom je zamijenjena, tako da na potonju odredbu treba primijeniti isto tumačenje (vidjeti presudu od 13. prosinca 2007., Bayerischer Rundfunk i dr., C-337/06, EU:C:2007:786, t. 30.).

[10] Vidjeti presudu od 23. veljače 2006., Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

[11] Vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 67.).

Neke indicije upućuju na to da bi društvo Caves Andorranes moglo nastojati postići taj cilj, barem podredno [12]. Stoga bi elementi tumačenja *svih pitanja koja se odnose na povrat po službenoj dužnosti neosnovano naplaćene carine*, koji će proizići iz buduće presude Suda, mogli biti korisni za rješenje spora u slučaju u kojem bi tužitelj iz glavnog predmeta doveo u pitanje *odgovornost francuske carinske uprave za eventualnu povredu prava Unije* [13].

41. Zbog razloga navedenih u prethodnim točkama ovog mišljenja, valja poći od pretpostavke da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

C. Meritum

1. Obveza carinskog tijela da vrati po službenoj dužnosti carinu koja nije zakonski utemeljena

42. Carinskim propisima Unije predviđaju se dva različita načina povrata uvozne carine koja nije zakonski utemeljena. U okviru prvog od tih načina potrebno je u tu svrhu nadležnoj carinarnici podnijeti prethodni zahtjev u roku od tri godine od dana knjiženja neosnovano naplaćene carine, dok je drugi način rezultat samoinicijativnog djelovanja carinske uprave koja povrat treba izvršiti po službenoj dužnosti ako u istom roku otkriju postojanje neke od situacija u kojoj je to opravdano.

43. Ovaj se predmet odnosi na *drugi način*. U tom pogledu, najprije valja napomenuti da se carinskim propisima predviđa *opća obveza povrata* ako su ispunjeni određeni uvjeti koje ću razmotriti u nastavku. Konkretnije, iz članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1430/79 i članka 236. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice proizlazi da se carine „vraćaju”, dok se člankom 116. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije predviđa da se iznosi uvozne carine „vraćaju” na temelju nekog od razloga navedenih u propisu.

44. Među uvjetima za povrat carine koji se, ovisno o ocjeni koju treba provesti sud koji je uputio zahtjev, mogu primijeniti na ovaj slučaj, jest činjenica da „nije nastao nikakav carinski dug”, iz članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1430/79, ili da „u trenutku plaćanja iznos tih carina nije bio zakonski utemeljen”, u skladu s člankom 236. stavkom 1. Carinskog zakonika Zajednice. Člankom 116. stavkom 1. točkom (a) Carinskog zakonika Unije povrat se pak predviđa u slučaju „previše naplaćenog iznosa uvozne […] carine”. Iako se tekst tih odredbi neznatno razlikuje, one se u biti odnose na situaciju u kojoj je *uprava naplatila carinu koja nije zakonski utemeljena*. Budući da se tim odredbama predviđaju uvjeti kojima se uređuje osnova i nastanak prava na povrat, one predstavljaju *materijalna pravila*.

45. Ta materijalna pravila treba razlikovati od *postupovnih pravila* koja su ključan čimbenik u ovom predmetu. Riječ je o odredbama navedenima u točki 35. ovog mišljenja čiji se normativni sadržaj, kao što sam to već istaknuo, nije promijenio, s obzirom na to da se njima u biti predviđa da, „[a]ko sama carinska tijela u [tom] roku otkriju [da su uvjeti za to ispunjeni], ona vraćaju […] dug po službenoj dužnosti”. U svrhu tumačenja tih odredbi iznosim nekoliko primjedbi. U tu ću svrhu primijeniti metode tumačenja priznate u sudskoj praksi Suda. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tumačenje odredbe prava

[12] Prvi nezavisni odvjetnik trgovačkog, financijskog i gospodarskog vijeća Coura de cassation (Kasacijski sud) navodi tu mogućnost u svojem mišljenju uloženom u nacionalni spis.

[13] Vidjeti presudu od 22. prosinca 2022., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odgovornost države za onečišćenje zraka) (C-61/21, EU:C:2022:1015, t. 34. i sljedeće).

Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati relevantnim za njezino tumačenje [14].

46. Na temelju tih razmatranja, čini mi se da se samim tekstom tih odredbi („ona vraćaju ili opraštaju dug po službenoj dužnosti") potvrđuje, kao prvo, da je carinska uprava dužna djelovati samoinicijativno i, kao drugo, da je *događaj zbog kojeg je otkrila da je carina neosnovano naplaćena* trebao nastati u roku od tri godine („u ovom roku"). Prema mojem mišljenju, očito je da te odredbe ne treba tumačiti na način da sam povrat treba izvršiti u tom roku.

47. S kontekstualnog gledišta, čini mi se da je to tumačenje koje se odnosi na povrat po službenoj dužnosti potkrijepljeno tumačenjem odredbi koje se odnose na prvi način povrata uvozne carine koja nije zakonski utemeljena, odnosno na postupak na zahtjev. Na temelju tih se odredbi, „carine vraćaju […] nakon podnošenja zahtjeva carinarnici *u roku od tri godine*" [15] od dana koji je, ovisno o verziji koja se uzima se u obzir,, dan „kad je tijelo zaduženo za naplatu uknjižilo iznos navedene carine", dan „kad je o iznosu tih carina obaviješten dužnik" ili dan „obavijesti o carinskom dugu". Iznimno, rok će se produljiti ako osoba pruži dokaz da je bila spriječena podnijeti zahtjev u navedenom roku zbog nepredviđenih okolnosti ili više sile.

48. Ako se zanemare razlike u načinu na koji su sastavljene odredbe o kojima je riječ, očito je da je zakonodavac Unije također namjeravao, kad je utvrđivao taj način povrata, odrediti rok od tri godine u kojem tijela trebaju utvrditi da je carina pogrešno naplaćena. Drugim riječima, u okviru tog načina, zahtjev koji podnosi dužnik *sredstvo je kojim tijela saznaju* za okolnosti na temelju kojih nastaje pravo na povrat te ih obvezuje na djelovanje. Suprotno tomu, iz teksta navedenih odredbi proizlazi da se u okviru tog načina ne predviđa nikakav konkretan rok za izvršenje povrata. Tako se uređenje dvaju načina opisanih u prethodnim točkama ovog mišljenja temelji na vrlo sličnoj logici.

49. Slijedom toga, ako je takav zahtjev podnesen netom *prije* isteka roka od tri godine, uprava sasvim sigurno može naknadno, odnosno nakon isteka tog roka, izvršiti povrat a da ne povrijedi carinske propise Unije. Sudskom praksom Suda podupire se to tumačenje jer je Sud u presudi C & J Clark International odlučio da iz članka 236. Carinskog zakonika Zajednice proizlazi da se, „načelno i osim u slučajevima više sile, povrat carine koja u trenutka njezina plaćanja nije bila zakonski utemeljena može izvršiti nakon isteka roka od tri godine od dana kad je o iznosu carine obaviješten dužnik *samo ako je taj dužnik u tom roku valjano podnio zahtjev* u tu svrhu nacionalnim carinskim tijelima" [16].

50. Nadalje, Sud je u ranije donesenoj presudi CIVAD, koja se odnosila na situaciju u kojoj je zahtjev za povrat podnesen *nakon* isteka navedenog roka, odnosno nepravodobno, odlučio da „gospodarski subjekt *u načelu više neće moći zatražiti povrat antidampinške pristojbe* koju je platio […] ako je istekao rok od tri godine predviđen člankom 236. stavkom 2. Carinskog zakonika [Zajednice]" [17]. S obzirom na ta objašnjenja, propisima o kojima je riječ pretpostavlja se da tijela u tom roku trebaju utvrditi da za naplatu uvozne carine ne postoji pravna osnova, što jednako vrijedi

[14] Vidjeti presudu od 29. srpnja 2024., Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească" Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, t. 38.).

[15] Moje isticanje.

[16] Presuda od 19. lipnja 2019., C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, t. 50.). Moje isticanje.

[17] Presuda od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, t. 21.). Moje isticanje.

za povrat po službenoj dužnosti i povrat na zahtjev. Suprotno tumačenje, prema kojem sam povrat treba izvršiti u roku od tri godine, dovelo bi do prestanka prava na povrat ovisno o brzini djelovanja upravnih tijela, što se protivi pravnoj sigurnosti.

51. U ovom slučaju nije sporno da nijedan zahtjev za povrat nije podnesen u roku od tri godine. Zbog toga se javlja pitanje koje pravne zahtjeve je potrebno ispuniti kako bi carinska tijela poduzela mjere. Osobito valja pojasniti koliko ta tijela trebaju biti sigurna da građanin ima pravo na povrat neosnovano naplaćene carine. Detaljnije ću razmotriti to pitanje nakon što kratko objasnim funkciju razdoblja od tri godine predviđenog propisima o kojima je riječ.

2. Funkcija prekluzivnog roka od tri godine

52. Kao što je to Sud naveo u presudi CIVAD, prethodno navedeno razdoblje od tri godine predstavlja prekluzivni rok, odnosno zakonom određen rok u kojem se vjerovnik može pozvati na svoje pravo na povrat. Istek tog roka načelno podrazumijeva gubitak tog prava. Prema mišljenju Suda, takav je prekluzivni rok od tri godine razuman jer ne može u praksi onemogućavati ili pretjerano otežavati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije [18].

53. Sud je smatrao da takav prekluzivni rok služi interesu pravne sigurnosti kojim se istodobno štiti poreznog obveznika i upravno tijelo o kojem je riječ te ne isključuje mogućnost da porezni obveznik ostvaruje prava dodijeljena pravnim poretkom Unije. Naposljetku, Sud je podsjetio na to da se na temelju carinskih propisa, iako se njima predviđaju određena odstupanja od roka od tri godine, primjerice u slučaju više sile, plaćene uvozne ili izvozne carine vraćaju samo pod određenim uvjetima i u konkretno predviđenim slučajevima. Slijedom toga, s obzirom na to da takav povrat predstavlja iznimku od uobičajenog sustava uvoza i izvoza, odredbe kojima se on predviđa treba usko tumačiti [19].

54. Sudska praksa koja se navodi u prethodnim točkama ovog mišljenja odnosi se na odredbe kojima se uređuje povrat carine na zahtjev koji podnosi gospodarski subjekt. Međutim, čini mi se da se isto rasuđivanje koje se temelji na pravnoj sigurnosti primjenjuje na rok od tri godine koji vrijedi za način povrata po službenoj dužnosti, pa su na temelju toga primjenjiva i sva načela tumačenja koja proizlaze iz navedene sudske prakse.

3. Stupanj sigurnosti koji carinska tijela trebaju imati i postupak koji treba slijediti u svrhu povrata

55. Odredbama navedenima u točki 35. ovog mišljenja, kojima se uređuju postupovni aspekti povrata neosnovano plaćene carine, utvrđuje se da, „[a]ko *sama* carinska tijela […] *otkriju postojanje* jedne od nepravilnosti [na temelju kojih nastaje takvo pravo], ona vraćaju […] dug po službenoj dužnosti” [20], zbog čega se javlja pitanje na što se točno odnosi to „otkrivanje” i koji je stupanj sigurnosti potreban da bi se utvrdilo postojanje prava na povrat.

56. Prema mojem mišljenju, tekst relevantnih materijalnih odredbi, koje se navode u točki 44. ovog mišljenja, ne ostavlja mjesta nikakvoj dvojbi u pogledu činjenice da se saznanje carinskih tijela treba odnositi na okolnosti na temelju kojih nastaje pravo na povrat. To konkretno

[18] Presuda od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, t. 21. i 22.)

[19] Presuda od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, t. 23. i 24.)

[20] Moje isticanje.

podrazumijeva *saznanje za bitne elemente*, odnosno za izvršene carinske transakcije, identitet poduzetnika na koje se te transakcije odnose, isplaćene iznose i naravno nepostojanje carinskog duga [21].

57. Kad znaju za te elemente, carinska tijela dužna su izvršiti povrat i *ne raspolažu nikakvom marginom prosudbe*. U tom pogledu i suprotno onomu što tvrdi Komisija, nije moguće jasno razlikovati stvarno utvrđenje da su ispunjeni uvjeti za povrat i obvezu njegova utvrđivanja jer bi se inače pojmu „povrat po službenoj dužnosti" oduzelo svako značenje. Ako carinska uprava zna za elemente navedene u prethodnoj točki ovog mišljenja, neminovan je zaključak da je obvezna po službenoj dužnosti utvrditi pravo na povrat te ga izvršiti. Prema mojem mišljenju, uvjet *utvrđivanja* u strogom smislu riječi podudara se s *obvezom utvrđivanja* pod određenim uvjetima. Suprotnim bi se tumačenjem, koje se temelji na nepostojanju bilo kakve obveze carinskog tijela da po službenoj dužnosti utvrdi da se neki iznos može vratiti, isključio bilo kakav sudski nadzor i, prema tome, bilo kakva osuda zbog povrede te obveze jer je povreda nepostojeće obveze po definiciji nemoguća. Takav bi se ishod protivio cilju povrata po službenoj dužnosti koji se temelji na općoj obvezi povrata poreza naplaćenih protivno pravilima prava Unije.

58. Međutim, ključno je pitanje kako carinska tijela trebaju pribaviti informacije potrebne u tu svrhu, osobito je li dovoljno da im te informacije dostave primjerice poduzetnici o kojima je riječ ili trebaju li ta tijela ipak biti proaktivna i provesti istrage kako bi saznala više informacija. Očito je da to što su carinska tijela po službenoj dužnosti utvrdila da su ispunjeni uvjeti za povrat nipošto nije slučajnost te je za to i dalje bilo potrebno da u određenoj mjeri aktivno djeluju. U nastavku će se analizirati načini djelovanja carinskih tijela i koliko ona trebaju biti proaktivna. U ovoj se fazi sa sigurnošću može tvrditi da dužnost osiguranja da uprava zna za nepostojanje poreznog duga ne bi trebao imati samo poduzetnik o kojem je riječ, inače bi to značilo da se od njega zahtijeva da zahtjev za povrat podnese u svim slučajevima. Drugim riječima, *de facto* bi postojao samo jedan način povrata neosnovano naplaćene carine, a carinskim se propisima jasno predviđaju *dva različita načina*.

59. Stoga, kako se propisima o povratu po službenoj dužnosti ne bi oduzeo smisao, čini mi se razumnim da se carinskim tijelima naloži obveza da sama provedu istragu kako bi utvrdila prethodno navedene bitne elemente potrebne za omogućivanje povrata. To se tumačenje temelji i na analizi različitih jezičnih verzija izraza „[a]ko *sama* carinska tijela […] *otkriju*" [22], upotrijebljenog u propisima o kojima je riječ, koji podrazumijeva inicijativu uprave, odnosno *istražnu mjeru čiji je cilj pribavljanje informacija*. U španjolskoj i engleskoj jezičnoj verziji čak izričito piše glagol „otkriti".

60. Nacionalna tijela ovlaštena su provesti carinske provjere na temelju carinskih propisa [23]. S obzirom na navedeno, valja pojasniti da bi obveza utvrđivanja činjenica i posljedičnog djelovanja trebala *ovisiti o konkretnoj situaciji*. Slažem se sa stajalištem francuske vlade i Komisije, prema kojem carinska tijela načelno ne bi trebala biti obvezna poduzimati *neproporcionalne mjere* kako bi utvrdila identitet gospodarskih subjekata i iznose koje je potrebno vratiti. Međutim, želim

[21] U „Smjernicama o povratu i otpustu" (str. 32.), koje je izradila Komisijina Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, navodi se samo da „carinska tijela trebaju raspolagati *svim podacima koji su potrebni* za izvršenje povrata", ali se u njima ne predviđa ništa konkretnije (moje isticanje).

[22] Vidjeti jezične verzije na španjolskom jeziku („cuando las propias autoridades aduaneras descubran"), danskom („toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer"), njemačkom („stellen die Zollbehörden selbst […] fest"), engleskom („where the customs authorities themselves discover"), talijanskom („se le autorità doganali constatano"), litavskom („Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato"), nizozemskom („de douaneautoriteiten […] tot de vaststelling komen") i portugalskom jeziku („as próprias autoridades aduaneiras verifiquem") i.

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, odjeljak 4. („upravljanje rizikom i prijevarama"), Namur 2019., str. 542. i sljedeće, objašnjava da se carinska provjera i dalje smatra jednom od ovlasti carinske uprave.

naglasiti da se moje stajalište razlikuje kad je riječ o zaključcima koje treba izvesti iz tog utvrđenja. Zahtjev proporcionalnosti odnosi se na postojanje razumnog omjera između, s jedne strane, cilja povrata neosnovano naplaćene carine i, s druge strane, napora koji carinska uprava treba uložiti za postizanje tog cilja. Proporcionalnost djelovanja carinskog tijela ne treba ocijeniti *in abstracto*, nego uzimajući u obzir posebnu situaciju kojom je obuhvaćen povrat po službenoj dužnosti. Stoga bi ozbiljnija situacija koja uključuje više gospodarskih subjekata mogla zahtijevati od carinskog tijela da donese opsežnije mjere a da one pritom ne budu nužno neproporcionalne.

61. U uobičajenoj situaciji koja uključuje samo jednog uvoznika, provjera njegova identiteta i iznosa koji je potrebno vratiti kako bi se izvršio povrat po službenoj dužnosti razumna je i proporcionalna mjera. Zašto to ne bi bilo moguće u posebnoj situaciji koja uključuje nekoliko gospodarskih subjekata na koje je utjecalo to što je uprava pogrešno primijenila carinske propise? U potonjem slučaju, činjenica da su za utvrđivanje da su ispunjeni uvjeti za povrat potrebni dodatni napori i resursi carinske uprave prirodna je posljedica *ozbiljnosti situacije* koju bi ta uprava trebala riješiti i ta se činjenica ne bi trebala smatrati neproporcionalnom mjerom samo zbog tog razloga.

62. Razloge zbog kojih su iznosi previše naplaćeni mogli bi također predstavljati *čimbenici koje treba uzeti u obzir u ocjeni proporcionalnosti dodatnih istraga* koje treba provesti carinska uprava. Stoga, zbog toga što je pridonijela preplaćenom iznosu jer je pogrešno primijenila carinske propise od te se uprave zahtijeva proaktivniji pristup kako bi se gospodarskom subjektu vratio preplaćeni iznos, a ne pasivni pristup prema kojem se preplaćeni iznos vraća samo ako je taj gospodarski subjekt preuzeo inicijativu. Osim toga, naglašavam da se, suprotno onomu što tvrdi francuska vlada, nepostojanje povrata po službenoj dužnosti ne može uvijek nadoknaditi omogućavanjem gospodarskom subjektu da se pozove na svoje pravo na povrat. Naime, taj gospodarski subjekt nije nužno svjestan okolnosti koje bi dovele do povrata i nije uvijek u mogućnosti podnijeti zahtjev u tu svrhu.

63. S obzirom na sve te razloge i da je u svakodnevnim upravnim radnjama potrebno postupati s dužnom pažnjom, na način da se upravi ne može prigovoriti da je povrijedila svoju obvezu dužne pažnje ako su pogreške u primjeni carinskog prava otkrivene tek u okviru redovnih kontrola [24], smatram da *u slučaju ozbiljnijih povreda* uprava *treba donijeti dodatne mjere* kako bi odredila točan opseg obveze povrata. Drugim riječima, mjere koje carinska uprava treba poduzeti trebaju biti proporcionalne ozbiljnosti situacije.

64. Iako ocjenu proporcionalnosti konkretno donesenih mjera treba provesti sud koji je uputio zahtjev, Sud mu ipak može pružiti smjernice kako bi mu omogućio da izvrši tu zadaću. Kad je riječ o ovom slučaju, suprotno mišljenju zainteresiranih stranaka, smatram da francuska tijela nisu učinila sve što je bilo nužno za pravilnu primjenu carinskih propisa. Prema mojem mišljenju, činjenica da su ih pogrešno primjenjivala *tijekom nekoliko uzastopnih godina* [25], što je dovelo do

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München 2022., članak 116. točke 46. do 48.; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München 2024., članak 116. točka 13., objašnjavaju da carinska tijela nisu dužna ispitati svaki slučaj zasebno kako bi utvrdila mogućnost povrata. Tijela bi se prekomjerno opteretila takvom općom obvezom provjere s obzirom na velik broj carinskih transakcija. Suprotno tomu, carinska tijela dužna su izvršiti povrat ako prilikom *carinske provjere, vanjske revizije* i sličnim postupcima otkriju činjenice koje opravdavaju takav povrat.

[25] Iako se ovaj predmet odnosi samo na uvoz u razdoblju od 1988. do 1991., ipak se čini da je praksa francuskih carinskih tijela o kojoj je riječ počela puno ranije. U svakom slučaju, čini se da se to tvrdi u Komisijinu obrazloženom mišljenju, u kojem se navodi da se ta praksa temelji na „obavijesti izvoznicima robe na područje dolina Andore”, objavljenoj 1950. i izmijenjenoj 1974., 1978. i 1983. U skladu s tom obavijesti, provoz s odredištem u Andoru robe koja u Zajednici nije puštena u slobodan promet bio je uvjetovan posebnim odobrenjem koji je izdavao préfecture des Pyrénées-Orientales (prefektura departmana Istočni Pirineji, Francuska).

financijskih posljedica za velik broj poduzetnika, okolnost je koja je francuska tijela trebala primorati da poduzmu dodatne mjere kako bi po službenoj dužnosti vratila neosnovano naplaćene carine. Svoje ću stajalište detaljnije iznijeti u nastavku.

65. Najprije treba napomenuti da je Komisija 23. siječnja 1991. objavila obrazloženo mišljenje COM(90) 2042 *final* u kojem je, s jedne strane, utvrdila da je Francuska Republika, predviđanjem zahtjeva u pogledu puštanja u slobodan promet robe iz trećih zemalja koja se uvozi u Andoru kad prelazi preko francuskog državnog područja, povrijedila svoje obveze koje je imala na temelju određenih odredbi prava Zajednice i, s druge strane, zatražila od francuskih tijela da postupe u skladu s tim obrazloženim mišljenjem u roku od 30 dana. Osim toga, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je Ministarstvo gospodarstva, financija i proračunskih sredstava 6. lipnja 1991. u *Journalu officiel de la République française* (Službeni list Francuske Republike) objavilo obavijest upućenu uvoznicima i izvoznicima u kojoj je ukinulo taj zahtjev u pogledu puštanja u slobodan promet. Prema mojem mišljenju, tu reakciju francuskih tijela treba shvatiti kao stvarno priznanje povrede carinskih propisa i želje da postupe u skladu sa zahtjevima iz prava Zajednice.

66. Komisijino obrazloženo mišljenje ne ostavlja mjesta nikakvoj dvojbi. Carina naplaćena u skladu s postupkom puštanja u slobodan promet protivila se primjenjivim propisima te zbog toga nije bila zakonski utemeljena. Stoga se može utvrditi da su carinska tijela o tome bila općenito obaviještena ili da su barem toga bila svjesna. Isto tako, može se pretpostaviti da su carinska tijela razmatrala treba li eventualno, po službenoj dužnosti ili na zahtjev, izvršiti povrat neosnovano naplaćene carine, tim više jer se carinskim propisima predviđala *opća obveza povrata* ako su ispunjeni uvjeti, kao što sam to već naveo u ovom mišljenju [26].

67. Iz službene obavijesti francuskih tijela o promjeni njihove upravne prakse proizlazi da su ona bila svjesna potrebe da se zaštite interesi gospodarskih subjekata o kojima je riječ na način da ih se izričito obavijesti. U tom kontekstu, važno je naglasiti činjenicu da carinska tijela imaju obvezu obavješćivanja jer, na temelju članka 14. stavka 2. Carinskog zakonika Unije, „[ona] *održavaju redovan dijalog s gospodarskim subjektima* i drugim tijelima koja su uključena u međunarodnu trgovinu robom". Tom se odredbom utvrđuje i da „[carinska tijela] *promiču transparentnost stavljajući* carinsko zakonodavstvo, *opće upravne odluke i obrasce za zahtjeve slobodno na raspolaganje*, kad god je moguće bez naplate, i objavljuju ih na internetu". [27] Ta odredba odražava *zahtjeve transparentnosti i objavljivanja* kojima se osigurava dobra uprava. Valja istaknuti da su oni u vrijeme nastanka činjenica u glavnom predmetu već bili na snazi na razini međunarodnog gospodarskog prava [28]. Stoga se može tvrditi da su carinska tijela na temelju te službene obavijesti ispunila svoju *minimalnu* obvezu pružanja informacija o primjenjivim propisima.

68. Međutim, takav pristup svakako nije bio dovoljan za ispravljanje nezakonitosti situacije koja je trajala više godina, odnosno kako bi se poduzetnicima na koje se odnosi povreda prava Unije koju su počinila francuska tijela zajamčilo da mogu ishoditi povrat. Naime, valja napomenuti da se u obavijesti koju su objavila francuska tijela samo najavilo ukidanje zahtjeva u pogledu puštanja u slobodan promet *u budućnosti*, ali se u njoj ništa ne navodi o razmatranju eventualnih

[26] Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

[27] Moje isticanje.

[28] Tom se odredbom provode zahtjevi iz međunarodnog prava, odnosno sporazuma sklopljenih u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO), konkretnije iz članka X. točke 1. Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT) i Sporazuma o olakšavanju trgovine (TFA) (Witte, P., Zollkodex der Union, München 2022., članak 14. točke 33. do 35.).

potraživanja poduzetnika koji su pretrpjeli financijsku štetu *u prošlosti*[29]. U toj se obavijesti ništa ne navodi ni o mogućnosti tih poduzetnika da izravno od carinskih tijela zatraže informacije o opsegu povrede koju su počinila, o mogućnosti da dodatno pojasne činjenice povezane s carinskim transakcijama koje se na njih odnose ili da po potrebi podnesu zahtjev za povrat.

69. U toj se službenoj obavijesti ne navodi da je do te promjene u upravnoj praksi carinskih tijela zapravo došlo zbog intervencije Komisije koja ih je upozorila na postojanje povrede prava Zajednice. Gospodarski subjekti koji nisu obaviješteni o tim događajima stoga nisu mogli odrediti uzrok te promjene u upravnoj praksi. Međutim, te su informacije bile nužne kako bi se poduzetnicima o kojima je riječ omogućilo da djelotvorno ostvare svoja prava. Budući da nisu poduzete dodatne mjere, postojala je opasnost od toga da određeni poduzetnici ne saznaju za mogućnosti koje im se nude.

4. Zahtjevi koji proizlaze iz općeg načela dobre uprave

70. Čini mi se da takav pristup nije usklađen sa zahtjevima koji proizlaze iz općeg načela dobre uprave koje carinska tijela trebaju poštovati kada provode pravo Unije[30]. Konkretno, prema mojem mišljenju, francuska tijela povrijedila su dvije ključne obveze čije je poštovanje svojstveno dobroj upravi, odnosno, s jedne strane, obvezu *obrazlaganja upravnih odluka* i, s druge strane, obvezu *pravednog postupanja upravnog tijela prema osobi*[31].

71. Kao što je to Sud istaknuo u svojoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja odluka koje su donijela nacionalna tijela posebno je važna zato što ona *omogućuje njihovu adresatu da može braniti svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da pri potpunom poznavanju predmeta može odlučiti je li protiv odluke svrhovito podnositi pravno sredstvo*. Ona je nužna i kako bi se sudovima omogućila provedba nadzora zakonitosti tih odluka[32]. Prema mojem mišljenju, ta obveza obrazlaganja postoji i u slučaju kao što je ovaj, u kojem odluka uprave da promijeni svoju upravnu praksu, kojom ona implicitno priznaje povredu prava Unije, *otvara mogućnost podnošenja zahtjeva za povrat neosnovano naplaćenih carina*. Poštovanje tog zahtjeva obrazlaganja tim je važnije jer su carinska tijela obvezna izvršiti takav povrat i jer se primjenjuje rok od tri godine[33].

72. Naime, čini mi se da bi, ako sama uprava ne pruži dovoljno precizno i detaljno obrazloženje, a zna za sve činjenične i pravne elemente povezane s tom povredom, bilo teško, ako ne i nemoguće, da osoba ostvari neka od svojih prava zajamčenih pravom Unije, kao što je pravo na povrat. Nadalje, u tom kontekstu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad se pravom Unije daju prava pojedincima, *treba osigurati da se korisnicima omogući upoznavanje s punim opsegom svojih prava i pozivanje na njih*, ako je to potrebno, pred

[29] Iz spisa uostalom proizlazi da je Komisija protiv Francuske Republike pokrenula postupak zbog povrede obveze koji je doveo do promjene u upravnoj praksi carinskih tijela, nakon što je trgovac proizvodima podrijetlom iz Poljske koji se uvoze u Andoru podnio pritužbu.

[30] Vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, t. 39.).

[31] Načelo dobre uprave nije jedinstveno načelo upravnog prava, nego obuhvaća nekoliko načela i na neki je način opći pojam koji uključuje sva načela upravnog prava ili neka od njih. Katkad se upotrebljava kao sinonim za načela koja su dio upravnog postupka koji se temelji na poštovanju prava. Načelom dobre uprave nacionalnim se tijelima osobito nalaže da otklone počinjene pogreške ili propuste, da nepristrano i objektivno provedu postupak i da donesu odluku u razumnom roku. Usto, to načelo uključuje opsežnu obvezu dužne pažnje i brižnog postupanja tijela, prava obrane, odnosno obvezu službenika da osobama na koje se odnosi odluka omoguće da iznesu svoje stajalište, kao i obvezu obrazlaganja odluke (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, C-308/07 P, EU:C:2008:498, t. 89.).

[32] Vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, t. 40.).

[33] Vidjeti točku 50. ovog mišljenja.

nacionalnim sudovima [34]. Taj je zahtjev osobito relevantan u *odnosu između građanina i uprave* o kojem je riječ u ovom predmetu [35]. Međutim, ostvarenje takvog cilja ozbiljno je ugroženo ako uprava izostavi bitne informacije, kao što je nastanak događaja koji je doveo do prava na povrat.

73. Osim toga, valja podsjetiti na to da načelo dobre uprave podrazumijeva i obvezu pravednog postupanja. Načelo pravednosti neophodno je za izgradnju povjerenja i povećavanje predvidljivosti u odnosima između pojedinaca i uprave [36]. To osobito uključuje povjerenje u zakonitost postupanja uprave [37]. To se načelo smatra vrlo širokim pojmom koji je temelj za ostala načela upravnog prava Unije, kao što su načela nepristranosti, zakonitosti, legitimnih očekivanja, nediskriminacije, jednakog postupanja i proporcionalnosti [38].

74. Kad je riječ o ovom slučaju, očito je da su poduzetnici koji su bili obvezni neosnovano platiti carinu prije promjene prakse carinske uprave stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike, zato što je uprava izostavila važne informacije o mogućnosti podnošenja zahtjeva za povrat. Suprotno tomu, da su francuska tijela javno iznijela razloge zbog kojih je došlo do takve promjene upravne prakse, prema svim bi se poduzetnicima postupilo jednako. Stoga smatram da se u ovom slučaju nije poštovalo načelo pravednosti.

75. U tom smislu, čini mi se da nije bilo neproporcionalno od carinskih tijela zatražiti da pruže dodatne informacije i provedu odgovarajuće postupke kojima bi se omogućio povrat neosnovano naplaćenih carina. Čini se da je takav pristup nužan s obzirom na ozbiljnost povrede carinskih propisa, u smislu njezina trajanja i opsega. Naime, iz spisa proizlazi da je povreda trajala više godina i da se čini da je to utjecalo na svu trgovinu između Andore i trećih zemalja.

5. Status prava na povrat u pravnom poretku Unije

76. Takav je zahtjev tim važniji ako se uzme u obzir status prava na povrat u pravnom poretku Unije. U tom pogledu valja podsjetiti na to da su carinske odredbe koje se odnose na povrat neosnovano naplaćene carine samo *izraz načela koje je svojstveno pravu Unije*, odnosno općeg načela povrata neosnovano plaćenih iznosa [39]. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, „pravo na povrat porezâ naplaćenih u državi članici protivno pravilima prava [Unije] posljedica je i dodatak pravima koja su osobama dodijeljena odredbama prava [Unije] kako ih je tumačio Sud. Tako je država članica načelno obvezna vratiti poreze naplaćene protivno pravu [Unije]” [40].

77. Osim toga, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi „da svaka osoba kojoj je nacionalno tijelo nametnulo plaćanje pristojbe, carine, poreza ili drugog davanja protivno pravu Unije ima, na temelju tog prava, pravo da joj predmetna država članica vrati odgovarajući […] iznos”. Prema

[34] Vidjeti presude od 15. svibnja 2014., Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, t. 21.) i od 9. ožujka 2023., État belge i Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, t. 28.).

[35] Vidjeti presude od 8. svibnja 2019., PI (C-230/18, EU:C:2019:383, t. 57.) i od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, t. 122.).

[36] Lenaerts, K., „‚In the Union we trust': Trust-enhancing principles of Community Law”, *Common Market Law Review*, sv. 41., br. 2, 2004., str. 337. i sljedeće

[37] Vidjeti u tom pogledu, Europski parlament, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, listopad 2012., str. I-12.

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007., str. 71.

[39] Vidjeti presudu od 28. travnja 2022., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions i dr. (C-415/20, C-419/20 i C-427/20, EU:C:2022:306, t. 62.).

[40] Vidjeti presudu od 28. siječnja 2010., Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, t. 45.). Waelbroeck, M., „La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire”, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011., str. 161. i sljedeće, objašnjava nastanak te sudske prakse.

mišljenju Suda, „takva osoba ima pravo, također na temelju prava Unije, od te države članice ishoditi ne samo povrat neopravdano plaćenog novčanog iznosa nego i plaćanje kamata radi kompenzacije nedostupnosti tog iznosa”. Sud je istaknuo i da „predmet takve povrede može biti bilo koje pravilo prava Unije, bilo da je riječ o odredbi primarnog ili sekundarnog prava […], ili općem načelu prava Unije”. Naposljetku, Sud je odlučio da se na prava na povrat i plaćanje kamata može pozvati […] u slučaju u kojem je plaćanje […] nametnuto […] „pogrešnom primjenom […] akta Unije”[41].

78. Ta se sudska praksa ne dovodi u pitanje drugom sudskom praksom Suda, prema kojoj odredbe kojima se predviđa povrat treba usko tumačiti jer takav povrat predstavlja iznimku od uobičajenog sustava uvoza i izvoza[42]. Osim činjenice da tu sudsku praksu treba shvatiti u njezinu pravom smislu, odnosno na način da se u njoj podsjeća na načelo zakonitosti, na temelju kojeg je uprava ovlaštena djelovati samo u slučajevima konkretno utvrđenima pravom Unije, osobito ako primjena određenih carinskih pravila dovodi do gubitka vlastitih sredstava na štetu proračuna Unije[43], sljedeći argumenti ne idu u prilog tumačenju te sudske prakse na način da se njome isključuje pravo na povrat.

79. Kao prvo, važno je pojasniti da se tumačenjem koje se zagovara u ovom mišljenju ne nastoji uvesti dodatna osnova za povrat koja bi bila primjenjiva u svim slučajevima. Zapravo se želi utvrditi *opseg obveza carinskih tijela u okviru drugog načina povrata* predviđenog carinskim propisima, odnosno u slučaju kad ona vraćaju carine po službenoj dužnosti nakon što su sama utvrdila da nije nastao nikakav carinski dug.

80. Kao drugo, kao što je to već istaknuto u ovom mišljenju, postoji načelna obveza uprave da vrati neosnovano naplaćenu carinu. Stoga usko tumačenje pravila u području povrata neosnovano naplaćene carine ne može poslužiti kao argument za odbijanje takvog povrata u slučajevima u kojima su ispunjeni pravni uvjeti. Posebne odredbe carinskog prava treba tumačiti u skladu s općim načelom povrata neosnovano plaćenih iznosa, na koje se ranije uputilo.

6. Međuzaključci

81. U ovom sam mišljenju ispitao nekoliko pravnih aspekata povezanih s pravom na povrat koje se predviđa carinskim pravom, uzimajući u obzir posebne okolnosti predmeta. Na temelju te analize valja izvesti nekoliko međuzaključaka radi odgovaranja sudu koji je uputio zahtjev.

82. Kao prvo, utvrđeno je da je za povrat neosnovano naplaćene carine potrebno i. podnijeti zahtjev u roku od tri godine predviđenom carinskim propisima ili ii. da tijela u tom roku sama utvrde da ta carina nije zakonski utemeljena. Međutim, nije nužno da se taj povrat izvrši u navedenom roku. Ako je jedan od prethodno navedenih uvjeta pravodobno ispunjen, navedeni se povrat može izvršiti nakon isteka tog roka[44].

[41] Vidjeti presudu od 28. travnja 2022., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions i dr. (C-415/20, C-419/20 i C-427/20, EU:C:2022:306, t. 51., 52., 61., 63. i 64.). Moje isticanje.

[42] Vidjeti presudu od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, t. 24.).

[43] Prihodi koji potječu od carina Zajedničke carinske tarife čine vlastita sredstva Unije koja prikupljaju države članice te se stavljaju na raspolaganje Komisiji. Sud je odlučio da su države članice dužne poduzeti potrebne mjere kako bi zajamčile djelotvorno i potpuno ubiranje carina (vidjeti presudu od 11. srpnja 2019. Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Povrat carinskog duga), C-304/18, EU:C:2019:601, t. 49. i 50.).

[44] Vidjeti točke 42. do 54. ovog mišljenja.

83. Kao drugo, utvrđeno je da carinska tijela, kako bi mogla izvršiti povrat, moraju utvrditi, među ostalim, identitet poduzetnika o kojima je riječ i iznose koje je potrebno vratiti. Međutim, carinska tijela ne smiju biti pasivna, nego moraju samoinicijativno djelovati u slučajevima ozbiljnih povreda carinskih propisa ili nepravilnosti. Stoga carinska tijela trebaju biti dužna poduzeti sve odgovarajuće mjere ovisno o situaciji, uključujući provođenje istraga, te surađivati u dobroj vjeri s poduzetnicima o kojima je riječ kako bi im zajamčila ostvarivanje njihovih prava [45].

84. Kao treće, ako, prema ocjenama suda koji je uputio zahtjev, povrat neosnovano naplaćene carine više nije moguć, primjerice zbog isteka roka od tri godine predviđenog carinskim propisima, taj sud može na zahtjev tužitelja iz glavnog postupka ispitati jesu li u ovom slučaju ispunjeni uvjeti za naknadu štete zbog povrede prava Unije.

VI. Zaključak

85. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska) odgovori na sljedeći način:

Članak 2. stavak 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1430/79 od 2. srpnja 1979. o povratu ili otpustu uvoznih ili izvoznih carina, koji je preuzet u članku 236. stavku 2. trećem podstavku Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice,

treba tumačiti na način da,

kako bi carinska tijela mogla po službenoj dužnosti izvršiti povrat neosnovano naplaćene carine, ona u roku od tri godine od dana knjiženja iznosa te carine trebaju utvrditi da ta carina nije zakonski utemeljena. Kako bi se povrat mogao izvršiti, to utvrđenje treba uključivati identitet subjekata o kojima je riječ i iznose koje je potrebno vratiti svakom od njih. Istrage u tu svrhu trebaju biti proporcionalne ozbiljnosti situacije koju nadležno tijelo treba riješiti.

[45] Vidjeti točke 55. do 75. ovog mišljenja.