CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL RIMVYDAS NORKUS
prezentate la 6 martie 2025[1]

**Cauza C-206/24**

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța)]

„Trimitere preliminară – Uniune vamală – Rambursarea sau remiterea drepturilor de import sau de export – Regulamentul (CEE) nr. 1430/79 – Codul vamal al Uniunii – Regulamentul (UE) nr. 952/2013 – Condiții pentru rambursarea din oficiu – Termen de trei ani de la data notificării datoriei vamale – Cunoașterea de către autoritățile vamale a identității operatorilor în cauză, precum și a sumei care trebuie rambursată fiecăruia dintre ei, fără a trebui să se efectueze cercetări aprofundate – Dreptul la bună administrare"

## I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară formulată de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) în temeiul articolului 267 TFUE are ca obiect interpretarea articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1430/79 al Consiliului din 2 iulie 1979 privind rambursarea sau remiterea drepturilor de import sau de export[2], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 3069/86 al Consiliului din 7 octombrie 1986[3] (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1430/79"), și a articolului 236 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar[4] (denumit în continuare „Codul vamal comunitar").

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între YX și Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, fostă Caves Andorranes SA (denumită în continuare „Caves Andorranes"), o societate de drept andorran, pe de o parte, și ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (ministrul economiei, finanțelor și relansării, Franța), precum și directeur général des douanes et droits indirects (directorul general al vămilor și impozitelor indirecte, Franța) în legătură cu rambursarea din oficiu a taxelor vamale percepute fără a fi

[1] Limba originală: franceza.
[2] JO 1979, L 175, p. 1.
[3] JO 1986, L 286, p. 1.
[4] JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58.

datorate. Taxele vamale în cauză au fost impuse ca urmare a unei aplicări incorecte a normelor vamale, care a fost descoperită și corectată abia ani mai târziu. În această privință, autoritățile franceze susțin în esență că nu au fost în măsură să identifice ele însele întreprinderile vizate de această practică administrativă și nici să determine sumele care trebuiau rambursate. În plus, în opinia acestora, dreptul de a solicita o rambursare este supus unor termene stabilite de reglementarea vamală. Prin acțiunea formulată împotriva refuzului de a acorda rambursarea taxelor vamale în cauză, Caves Andorranes contestă această argumentație.

3. Părțile în litigiu au exprimat astfel poziții divergente în ceea ce privește atât domeniul de aplicare al obligațiilor de investigare ale autorităților vamale, cât și termenul de decădere de trei ani pe care dreptul Uniunii îl prevede pentru procedura administrativă de rambursare. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a se pronunța cu privire la necesitatea de a restabili o situație conformă cu dreptul Uniunii, în beneficiul întreprinderii care a suferit un prejudiciu, chiar dacă a trecut un interval de timp considerabil de la producerea încălcării administrative. În hotărâre, Curtea va trebui să explice modul în care acest obiectiv poate fi conciliat cu interesele securității juridice și ale bunei funcționări a administrației vamale.

## II. Cadrul juridic

### *A. Regulamentul nr. 1430/79*

4. Al nouălea considerent al Regulamentului nr. 1430/79 avea următorul cuprins:

„întrucât este necesar să se precizeze celelalte condiții de fond și de formă la care trebuie să fie supusă acordarea rambursării sau a remiterii drepturilor de import sau de export; întrucât, în special, trebuie stabilite termenele în care persoana interesată poate depune o cerere în acest scop la autoritățile competente […]” [traducere neoficială]

5. Articolul 1 din acest regulament prevedea:

„(1) Prezentul regulament stabilește condițiile în care autoritățile competente acordă rambursarea sau remiterea drepturilor de import sau de export.

(2) În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

(e) «înscriere în evidența contabilă» înseamnă actul administrativ prin care se stabilește în mod corespunzător valoarea drepturilor de import sau de export pe care trebuie să le perceapă autoritățile competente;

[…]” [traducere neoficială]

6. Articolul 2 din regulamentul menționat prevedea:

„(1) Drepturile de import se rambursează sau se remit în măsura în care se stabilește, la cererea autorităților competente, că valoarea acestor drepturi înscrisă în evidența contabilă:

este aferentă mărfurilor pentru care nu a luat naștere nicio datorie vamală sau pentru care datoria vamală s-a stins în alt mod decât prin plata valorii sale sau prin prescripție,

este mai mare, pentru un motiv oarecare, față de cea care trebuia percepută în mod legal.

(2) Drepturile de import se rambursează sau se remit pentru unul dintre motivele menționate la alineatul (1) la depunerea unei cereri către biroul vamal în cauză într-un termen de trei ani de la data înscrierii în evidența contabilă a drepturilor respective de către autoritatea responsabilă cu recuperarea.

Acest termen nu poate fi prelungit, cu excepția cazului în care persoana interesată a făcut dovada că a fost împiedicată să depună cererea în termenul menționat ca urmare a unui caz fortuit sau de forță majoră.

Autoritățile competente procedează la rambursare sau remitere din oficiu atunci când constată [ele însele] în acest interval existența uneia sau alteia dintre situațiile descrise la alineatul (1).” [traducere neoficială]

7. Articolul 15 primul paragraf din același regulament prevedea:

„Rambursarea sau remiterea drepturilor de import sau de export se acordă numai persoanei care a plătit aceste drepturi sau este obligată să le plătească ori persoanelor care i-au succedat în drepturile și obligațiile sale.” [traducere neoficială]

8. Articolul 16 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1430/79 prevedea:

„Cererea trebuie să fie însoțită de toate elementele de probă de care dispune solicitantul, pentru a permite autorităților competente să se pronunțe asupra cererii respective ținând seama de motivele invocate de acesta. Atunci când consideră necesar, autoritățile competente pot stabili un termen pentru ca solicitantul să furnizeze dovezi suplimentare.” [traducere neoficială]

9. Acest regulament a fost abrogat prin articolul 251 din Codul vamal comunitar.

### *B. Codul vamal comunitar*

10. Articolul 236 din Codul vamal comunitar prevedea:

„(1) Drepturile de import sau de export se rambursează în măsura în care se stabilește că, în momentul în care au fost plătite, valoarea acestor drepturi nu era datorată legal sau că valoarea lor a fost înscrisă în evidența contabilă contrar dispozițiilor articolului 220 alineatul (2).

Se procedează la remiterea drepturilor de import sau export în măsura în care se stabilește că, la momentul când au fost înscrise în evidența contabilă, valoarea acestor drepturi nu era datorată legal sau că valoarea lor a fost înscrisă în evidența contabilă contrar articolului 220 alineatul (2).

Nu se acordă rambursarea sau remiterea drepturilor dacă faptele care au dus la achitare sau la înscrierea în evidența contabilă a unei sume care nu era legal datorată sunt rezultatul unei acțiuni deliberate de către o persoană interesată.

(2) Drepturile de import sau export se rambursează sau se remit la depunerea unei cereri către biroul vamal în cauză într-un termen de trei ani de la data la care valoarea acestor drepturi a fost comunicată debitorului.

Acest termen se prorogă dacă persoana interesată face dovada că a fost împiedicată să depună cererea în termenul menționat datorită cazului fortuit sau forței majore.

Autoritățile vamale procedează la rambursare sau remitere din oficiu atunci când constată în acest interval existența uneia sau alteia dintre situațiile descrise la alineatul (1) primul și al doilea paragraf."

11. În conformitate cu articolul 253 al doilea paragraf, acest cod se aplica începând cu 1 ianuarie 1994.

12. Codul menționat a fost abrogat prin articolul 186 din Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului vamal comunitar (Codul vamal modernizat) (JO 2008, L 145, p. 1), care a fost la rândul său abrogat prin articolul 286 din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2013, L 269, p. 1, rectificare în JO 2016, L 267, p. 2) (denumit în continuare „Codul vamal al Uniunii").

### *C. Codul vamal al Uniunii*

13. Articolul 116 din Codul vamal al Uniunii prevede:

„(1) Sub rezerva condițiilor stabilite în prezenta secțiune, cuantumul taxelor la import și la export se rambursează sau se remite din oricare dintre motivele următoare:

(a) taxe la import sau la export percepute în exces;

[…]

(4) Sub rezerva normelor de competență în materie decizională, în cazul în care autoritățile vamale însele constată în termenele menționate la articolul 121 alineatul (1) că se poate rambursa sau remite un cuantum al taxelor la import sau la export în temeiul articolelor 117, 119 sau 120, acestea procedează din oficiu la rambursare sau la remitere.

[…]"

14. Articolul 117 alineatul (1) din acest cod prevede:

„Se procedează la rambursarea sau la remiterea cuantumului taxelor la import sau la export în cazul în care cuantumul corespunzător datoriei vamale notificate inițial depășește cuantumul de plătit în mod legal sau datoria vamală a fost notificată debitorului cu nerespectarea modalităților prevăzute la articolul 102 alineatul (1) [al doilea paragraf] litera (c) sau (d)."

15. Articolul 121 din codul menționat, intitulat „Procedura pentru rambursare și remitere”, prevede la alineatul (1):

„Cererile de rambursare sau de remitere prezentate în conformitate cu articolul 116 se depun la autoritățile vamale în termenele următoare:

(a) în caz de taxe la import sau la export percepute în exces, […] în termen de trei ani de la data notificării datoriei vamale;

[…]

Termenul menționat la primul paragraf literele (a) și (b) este prelungit în cazul în care solicitantul face dovada că a fost împiedicat să depună o cerere în termenul stabilit ca urmare a unui caz fortuit sau de forță majoră.”

16. În conformitate cu articolul 288 alineatul (2) din acesta, dispozițiile Codului vamal al Uniunii menționate la precedentele trei puncte din prezentele concluzii se aplică de la 1 mai 2016.

## III. Situația de fapt, procedura din litigiul principal și întrebările preliminare

17. Între anii 1988 și 1991, importatori andorrani au importat în Andorra, prin intermediul societății Ysal, comisionar în vamă stabilit în Franța, mărfuri provenite în special din țări terțe. Aceste importuri au determinat plata unor taxe vamale în Franța. Astfel, la acea dată, autoritățile vamale franceze impuneau ca mărfurile provenite din țări terțe având ca destinație Andorra să fie puse în liberă circulație atunci când traversau teritoriul francez.

18. La 23 ianuarie 1991, Comisia Europeană a publicat Avizul motivat COM(90) 2042 final, prin care, pe de o parte, a constatat că Republica Franceză, atunci când a prevăzut o asemenea cerință de punere în liberă circulație[5], nu își îndeplinise obligațiile în temeiul anumitor dispoziții de drept (la acel moment) comunitar și, pe de altă parte, a invitat acest stat membru să se conformeze avizului motivat respectiv în termen de 30 de zile.

19. Din dosarul de care dispune Curtea reiese că, la 6 iunie 1991, ministère de l’Économie, des Finances et du Budget (Ministerul Economiei, Finanțelor și Bugetului, Franța) a publicat în *Jurnalul Oficial al Republicii Franceze* un aviz adresat exportatorilor prin care a fost eliminată această cerință de punere în liberă circulație.

20. La 20 mai 2008, societatea Ysal a chemat în judecată administrația vamală franceză în fața unui tribunal d’instance (tribunal de primă instanță) pentru rambursarea taxelor vamale pe care această administrație le-ar fi perceput în mod nejustificat în temeiul declarațiilor de import către Andorra depuse între anii 1988 și 1991.

[5] Noțiunea de „punere în liberă circulație” este definită la articolul 201 alineatul (2) din Codul vamal al Uniunii. Aceasta implică perceperea taxelor la import datorate, perceperea, dacă este cazul, a altor taxe conform dispozițiilor relevante în vigoare în materie de percepere a taxelor respective, aplicarea de măsuri de politică comercială, precum și de măsuri de prohibiție sau restricție, cu condiția ca acestea să nu fi fost aplicate într-un stadiu anterior, și îndeplinirea altor formalități prevăzute pentru importul de mărfuri. În conformitate cu articolul 201 alineatul (3) din acest cod, punerea în liberă circulație conferă mărfurilor neunionale statutul vamal de mărfuri unionale.

21. Printr-o hotărâre din 15 iunie 2010, această instanță a declarat acțiunea societății Ysal inadmisibilă pentru lipsa calității procesuale active și a interesului de acționa. Această hotărâre a fost confirmată printr-o hotărâre a unei cour d'appel (curte de apel) la 13 decembrie 2011. Prin hotărârea din 21 ianuarie 2014, Cour de cassation (Curtea de Casație) a respins recursul formulat de societatea Ysal.

22. La o dată neprecizată, importatorii andorrani respectivi, ale căror drepturi au fost preluate de societatea Caves Andorranes și de YX, au rambursat societății Ysal taxele vamale pe care aceasta din urmă le plătise în numele lor.

23. La 16 iulie 2015, Caves Andorranes și YX au chemat în judecată administrația vamală franceză la tribunal de grande instance de Toulouse (Tribunalul de Mare Instanță din Toulouse, Franța) pentru plata unei sume corespunzătoare taxelor vamale percepute fără a fi datorate de această administrație. Prin hotărârea din 4 iulie 2017, această instanță a respins cererile formulate de Caves Andorranes și de YX.

24. Printr-o hotărâre din 10 februarie 2020, cour d'appel de Toulouse (Curtea de Apel din Toulouse, Franța) a confirmat hotărârea respectivă. În această privință, ea a reținut că administrația vamală trebuia să dispună, pentru a efectua rambursarea din oficiu prevăzută la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1430/79 și la articolul 236 alineatul (2) al treilea paragraf din Codul vamal comunitar, de elementele necesare pentru stabilirea atât a valorii taxelor care trebuiau rambursate, cât și a identității fiecărui contribuabil fără a trebui să efectueze cercetări disproporționate.

25. Caves Andorranes și YX au formulat recurs la Cour de cassation (Curtea de Casație), care este instanța de trimitere, împotriva acestei hotărâri, în susținerea căruia invocă în esență că cour d'appel de Toulouse (Curtea de Apel din Toulouse), prin hotărârea din 10 februarie 2020, a încălcat articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1430/79. Obligația de rambursare din oficiu prevăzută de această dispoziție ar fi condiționată numai de respectarea unui termen de trei ani de la data comunicării taxelor vamale către contribuabil. În schimb, dispoziția menționată nu ar prevedea că autoritățile vamale trebuie să dispună de aceste elemente referitoare la valoarea acestor taxe și la identitatea fiecărui contribuabil. Cour d'appel de Toulouse ar fi adăugat astfel la aceeași dispoziție o condiție pe care aceasta nu o cuprindea.

26. Instanța de trimitere arată că administrația vamală franceză susține că nu poate rambursa din oficiu drepturile de import sau de export decât dacă dispune de toate elementele care îi permit să constate că acestea au fost percepute fără a fi datorate și trebuie să fie restituite. Nu i se poate solicita să efectueze cercetări aprofundate pentru a stabili valoarea taxelor care trebuie rambursate fiecăruia dintre operatorii în cauză.

27. Această instanță ridică astfel problema dacă dispozițiile articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1430/79 și ale articolului 236 alineatul (2) din Codul vamal comunitar trebuie interpretate în sensul că autoritatea competentă nu este obligată să procedeze din oficiu la rambursarea taxelor vamale care nu sunt datorate legal decât dacă, în acest scop, dispune de toate elementele necesare și dacă, în caz contrar, nu trebuie să efectueze cercetări disproporționate.

28. Potrivit instanței de trimitere, se ridică de asemenea problema prealabilă dacă rambursarea din oficiu de către o autoritate vamală poate interveni după expirarea unui termen de trei ani de la data comunicării taxelor către debitor. Având în vedere Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD

(C-533/10, EU:C:2012:347, punctul 21), în care Curtea a statuat că articolul 236 alineatul (2) primul paragraf din Codul vamal comunitar stabilește o limită de trei ani pentru rambursarea taxelor vamale care nu sunt datorate legal, această instanță ridică problema dacă articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1430/79 trebuie interpretat în sensul că autoritățile competente nu ar mai putea, după expirarea acestui termen, să efectueze din oficiu o rambursare, chiar dacă se dovedește că au constatat în termenul respectiv că aceste taxe nu erau datorate legal.

29. În aceste condiții, Cour de cassation a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Alineatul (2) al articolului 2 din [Regulamentul nr. 1430/79,] reluat de articolul 236 alineatul (2) [al treilea paragraf] din [Codul vamal comunitar,] trebuie interpretat în sensul că rambursarea din oficiu a taxelor vamale percepute de o autoritate vamală este limitată la un termen de trei ani de la data înscrierii în evidența contabilă a drepturilor respective de către autoritatea responsabilă cu recuperarea sau [în sensul] că administrația vamală trebuie să fie în măsură să constate, în termenul de trei ani care urmează faptului generator al drepturilor, că drepturile nu erau datorate?

2) Alineatul (2) al articolului 2 din [Regulamentul nr. 1430/79,] reluat de articolul 236 alineatul (2) al treilea paragraf din [Codul vamal comunitar,] trebuie interpretat în sensul că rambursarea din oficiu a taxelor vamale percepute de o autoritate vamală este condiționată de cunoașterea de către aceasta din urmă a identității operatorilor în cauză, precum și a sumelor care trebuie rambursate fiecăruia dintre ei, fără ca aceasta să fie obligată să efectueze cercetări aprofundate sau disproporționate?”

## IV. Procedura în fața Curții

30. Decizia de trimitere din data de 13 martie 2024 a fost primită la grefa Curții la 17 martie 2024.

31. Guvernul francez și Comisia au depus observații scrise în termenul stabilit la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

32. În cadrul reuniunii generale din 5 noiembrie 2024, Curtea a hotărât să nu organizeze o ședință de audiere a pledoariilor.

## V. Analiza juridică

### *A. Observații introductive*

33. Pe lângă introducerea unui tarif vamal comun, crearea unei uniuni vamale în temeiul articolului 28 TFUE impune de asemenea uniformizarea normelor vamale generale și a procedurilor vamale corespunzătoare pentru perceperea, suspendarea sau scutirea de taxe la import. În caz contrar, diferențele dintre reglementările vamale naționale ar putea împiedica circulația mărfurilor în cadrul pieței unice. Prin urmare, obiectivul inițial era acela de a armoniza legislațiile vamale ale statelor membre. Cu toate acestea, armonizarea dreptului vamal prin intermediul a numeroase reglementări individuale privind subiecte variate a condus la o

fragmentare juridică[6]. Abia la 1 ianuarie 1994, un drept de procedură vamală uniform a devenit aplicabil la nivel supranațional odată cu Codul vamal comunitar. Codul vamal al Uniunii, în vigoare de la 9 octombrie 2013, se aplică de la 1 mai 2016[7]. În ceea ce privește legislația națională, aceasta reglementează organizarea administrației vamale, care este responsabilă de aplicarea administrativă a dreptului vamal al Uniunii.

34. Trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (a) TFUE, competența Uniunii Europene este exclusivă în ceea ce privește uniunea vamală și că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii, acesta din urmă trebuie aplicat uniform la nivelul întregului teritoriu vamal al Uniunii. Astfel, perceperea taxelor vamale de către statele membre în numele Uniunii pentru mărfurile importate pe teritoriul vamal al Uniunii este supusă numai legislației europene în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii[8], ceea ce înseamnă că, în speță, statul membru în cauză, și anume Franța, aplică dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii, mai precis cele referitoare la tranzitul și la rambursarea taxelor vamale percepute fără a fi datorate, în locul oricărei dispoziții din legislația sa națională care ar putea deroga de la Codul vamal al Uniunii.

35. Trebuie arătat că faptele aflate la originea litigiului principal s-au produs în urmă cu puțin peste 30 de ani și că mai multe cauze au fost introduse în fața instanțelor franceze. Acesta este motivul pentru care instanța de trimitere se referă în întrebările sale atât la articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1430/79, cât și la articolul 236 alineatul (2) al treilea paragraf din Codul vamal comunitar. Aceste dispoziții, care au fost reluate în prezent de articolul 116 alineatul (4) coroborat cu articolul 121 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii, se aplicau *ratione temporis* perioadelor considerate relevante de instanța de trimitere. În această privință, am dori să subliniem că dispozițiile menționate diferă doar în ceea ce privește forma lor de redactare, în timp ce *conținutul lor normativ a rămas neschimbat*. Acesta este motivul pentru care, pentru a facilita lectura prezentelor concluzii, ne vom referi mai degrabă la *elementele comune ale reglementării privind procedura de rambursare*. Considerăm că o asemenea abordare este cu atât mai judicioasă cu cât interpretarea pe care o preconizăm este destinată să se aplice și unor situații similare cărora li se aplică dispozițiile Codului vamal al Uniunii în vigoare în prezent[9].

36. Din motive de exhaustivitate, ținem să amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, normele de procedură se aplică în general tuturor litigiilor în curs la momentul intrării lor în vigoare, spre deosebire de normele de fond, care sunt în mod obișnuit interpretate în sensul că nu au în vedere situații apărute anterior intrării lor în vigoare[10]. În scopul prezentei analize, trebuie să se considere ca fiind o normă de fond dispoziția care stabilește *condițiile care reglementează temeiul și nașterea dreptului la rambursare*, în timp ce normele de procedură includ *dispozițiile care reglementează condițiile de exercitare a acestui drept* și în special termenul pentru depunerea unei cereri de rambursare sau pentru ca autoritățile să constate existența uneia sau alteia dintre împrejurările care justifică rambursarea.

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München, 2024, C.C. II. punctul 29, oferă o scurtă prezentare a istoricului creării Codului vamal al Uniunii.

7 A se vedea punctele 11, 12 și 16 din prezentele concluzii.

8 A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punctele 58 și 61).

9 Curtea indică adesea în hotărâri dacă conținutul normativ al unei anumite dispoziții a fost preluat de o dispoziție care îi succedă, astfel încât aceeași interpretare are vocația de a se aplica acesteia din urmă (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2007, Bayerischer Rundfunk ș.a., C-337/06, EU:C:2007:786, punctul 30).

10 A se vedea Hotărârea din 23 februarie 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punctul 31 și jurisprudența citată).

37. Prezenta cauză ridică mai multe aspecte juridice care sunt intrinsec legate. Acestea pot fi regrupate în general în trei axe tematice distincte: (i) domeniul de aplicare al obligației autorității vamale de a rambursa din oficiu taxele vamale nedatorate; (ii) procedura care trebuie urmată în cazul în care obligația de rambursare rezultă din constatarea că nu există niciun temei juridic pentru a solicita plata taxelor vamale nedatorate; (iii) obiectivul legislativ al termenului de trei ani prevăzut de reglementarea vamală. Din motive de claritate și de raționalitate, propunem ca întrebările preliminare adresate de instanța de trimitere să fie analizate împreună. Le vom aborda în cadrul expunerii acestor axe tematice.

### *B. Cu privire la admisibilitate*

38. Înainte de a proceda la examinarea aspectelor de fond, apreciem că este necesar să abordăm pe scurt chestiunea admisibilității cererii de decizie preliminară. Chiar dacă niciuna dintre părțile interesate nu ridică această excepție de inadmisibilitate, ne putem întreba dacă un răspuns la întrebările adresate de instanța de trimitere este necesar pentru soluționarea litigiului principal. Având în vedere că reglementarea în materie vamală prevede un termen de trei ani pentru depunerea cererilor de rambursare a taxelor vamale percepute fără a fi datorate, iar evenimentele aflate la originea acestui litigiu au avut loc în urmă cu peste 30 de ani, aceste întrebări par, la prima vedere, lipsite de relevanță.

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri de decizie preliminară formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate [11].

40. Nu considerăm întrebările adresate de instanța de trimitere ca fiind ipotetice întrucât, în opinia noastră, o interpretare a dispozițiilor referitoare la obligațiile autorităților vamale în cadrul procedurii de rambursare se poate dovedi de asemenea utilă pentru a clarifica aspectul dacă Caves Andorranes are *dreptul la o indemnizație pentru încălcarea dreptului Uniunii* în conformitate cu principiile stabilite în jurisprudența Curții. Anumite indicii sugerează că Caves Andorranes ar putea urmări acest obiectiv, cel puțin cu titlu subsidiar [12]. În consecință, elementele de interpretare privind *orice chestiune referitoare la rambursarea din oficiu a taxelor vamale percepute fără a fi datorate* care decurge din viitoarea hotărâre a Curții ar putea fi utile pentru soluționarea litigiului în ipoteza în care reclamantul din cauza principală ar pune în discuție *răspunderea administrației vamale franceze pentru o eventuală încălcare a dreptului Uniunii* [13].

41. Pentru motivele expuse la punctele precedente din prezentele Concluzii, trebuie să se pornească de la premisa că prezenta cerere de decizie preliminară este admisibilă.

[11] A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctul 67).

[12] Primul avocat general al chambre commerciale, financière et économique auprès de la Cour de cassation (Camera comercială, financiară și economică din cadrul Curții de Casație) menționează această posibilitate în avizul său depus la dosarul național.

[13] A se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2022, Ministre de la Transition écologique și Premier ministre (Răspunderea statului pentru poluarea aerului) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punctul 34 și următoarele).

## *C. Cu privire la fond*

### *1. Obligația autorității vamale de a rambursa din oficiu taxe vamale nedatorate*

42. Reglementarea Uniunii în materie vamală prevede două modalități distincte de rambursare a drepturilor de import nedatorate. Prima dintre aceste modalități necesită o cerere prealabilă în acest scop către biroul vamal în cauză înainte de expirarea unui termen de trei ani de la înscrierea în evidența contabilă a taxelor vamale nedatorate, în timp ce a doua rezultă dintr-o acțiune spontană a administrației vamale care trebuie să procedeze din oficiu la rambursare atunci când constată, în același termen, existența uneia sau alteia dintre situațiile care justifică rambursarea.

43. Prezenta cauză se referă la *a doua modalitate*. În această privință, trebuie arătat de la bun început că reglementarea vamală prevede o *obligație generală de rambursare* atunci când sunt îndeplinite anumite condiții, pe care le vom aborda în continuare. Mai precis, atât din articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1430/79, cât și din articolul 236 alineatul (1) din Codul vamal comunitar reiese că „se rambursează”, în timp ce articolul 116 alineatul (1) din Codul vamal al Uniunii prevede că cuantumul taxelor la import „se rambursează” din oricare dintre motivele specificate de reglementare.

44. Printre condițiile care dau naștere unui drept la rambursare și care, sub rezerva aprecierii care trebuie efectuată de instanța de trimitere, pot fi aplicate în speță figurează faptul că „nu a luat naștere nicio datorie vamală”, menționată la articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1430/79, sau că, în momentul în care au fost plătite, „valoarea acestor drepturi nu era datorată legal”, în conformitate cu articolul 236 alineatul (1) din Codul vamal comunitar. Articolul 116 alineatul (1) litera (a) din Codul vamal al Uniunii prevede la rândul său rambursarea pentru „taxe la import […] percepute în exces”. În pofida formulării oarecum divergente a acestor dispoziții, ele au în comun faptul că vizează în esență o situație în care *o taxă vamală a fost percepută de administrație fără o justificare legală*. Întrucât aceste dispoziții prevăd condițiile care reglementează temeiul și nașterea dreptului la rambursare, ele constituie *norme de fond*.

45. Trebuie să se facă distincție între aceste norme de fond și *normele de procedură*, care joacă un rol determinant în prezenta cauză. Este vorba despre dispozițiile citate la punctul 35 din prezentele concluzii, care, după cum am arătat deja, nu s-au schimbat în ceea ce privește conținutul lor normativ, în măsura în care prevăd în esență că „[a]utoritățile vamale procedează la rambursare […] din oficiu atunci când constată în acest interval [că sunt îndeplinite condițiile pentru o asemenea inițiativă]”. Această reglementare necesită câteva observații din partea noastră în vederea interpretării sale. Procedând astfel, vom recurge la metodele de interpretare recunoscute în jurisprudența Curții. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii impune să se țină seama nu numai de termenii săi, ci și de contextul în care se înscrie, precum și de obiectivele și de finalitatea pe care le urmărește actul din care aceasta face parte. Geneza unei dispoziții de drept al Uniunii poate de asemenea să dezvăluie elemente relevante pentru interpretarea sa [14].

46. Pe baza acestor considerații, apreciem că însuși modul de redactare a dispozițiilor menționate („procedează […] din oficiu”) confirmă, în primul rând, că revine administrației vamale sarcina de a acționa din proprie inițiativă și, în al doilea rând, că *evenimentul care i-a adus la cunoștință*

[14] A se vedea Hotărârea din 29 iulie 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească” Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, punctul 38).

*faptul că taxele vamale au fost percepute fără a fi datorate* trebuie să fi avut loc în termenul de trei ani („în acest interval”). În opinia noastră, este evident că reglementarea respectivă nu trebuie înțeleasă în sensul că rambursarea în sine trebuie să aibă loc în acest termen.

47. Din punct de vedere contextual, considerăm că această interpretare, referitoare la rambursarea din oficiu, este susținută de o lectură a dispozițiilor privind prima modalitate de rambursare a drepturilor de import nedatorate, și anume procedura la cerere. În temeiul acestei reglementări, „se rambursează […] la depunerea unei cereri către biroul vamal în cauză *într-un termen de trei ani*” [15] de la o dată care, în funcție de versiunea reținută, este data „înscrierii în evidența contabilă a drepturilor respective de către autoritatea responsabilă cu recuperarea”, cea la care „valoarea acestor drepturi a fost comunicată debitorului” sau cea a „notificării datoriei vamale”. În mod excepțional, acest termen se prelungește dacă persoana interesată face dovada că a fost împiedicată să depună cererea în termenul menționat ca urmare a unui caz fortuit sau de forță majoră.

48. Făcând abstracție de divergențele legate de formularea dispozițiilor în discuție, este evident că legiuitorul Uniunii a intenționat de asemenea, prin reglementarea acestei modalități de rambursare, să stabilească un termen de trei ani în care autoritățile trebuiau să stabilească faptul că taxele vamale au fost percepute în mod greșit. Cu alte cuvinte, în cadrul acestei modalități, cererea depusă de debitor este *mijlocul prin care autoritățile iau cunoștință* de circumstanțele care dau naștere unui drept la rambursare sau le obligă să acționeze. În schimb, lectura dispozițiilor menționate arată că această modalitate nu prevede niciun termen precis pentru efectuarea rambursării. Logica care stă la baza reglementării celor două modalități prezentate la punctele precedente din prezentele concluzii este, așadar, foarte similară.

49. În consecință, în cazul în care o astfel de cerere ar fi depusă chiar *înainte* de expirarea termenului de trei ani, administrația ar putea perfect să procedeze ulterior, cu alte cuvinte după expirarea acestui termen, la rambursare fără a încălca reglementarea Uniunii în materie vamală. Jurisprudența Curții confirmă această interpretare, întrucât, în Hotărârea C & J Clark International, Curtea a statuat că din articolul 236 din Codul vamal comunitar reiese că, „în principiu și cu excepția situațiilor de caz fortuit sau de forță majoră, rambursarea taxelor care nu erau datorate legal la momentul plății lor poate avea loc, după expirarea unui termen de trei ani de la data comunicării cuantumului acestor taxe debitorului, *numai dacă acesta din urmă a depus în mod valabil, în acest interval, o cerere* în acest sens la autoritățile vamale naționale” [16].

50. În plus, Curtea a statuat în Hotărârea CIVAD, mai veche, care privea o situație în care cererea de rambursare fusese depusă *după* expirarea termenului respectiv, cu alte cuvinte cu tardivitate, că „un operator economic *nu [ar] mai putea, în principiu, să solicite rambursarea taxelor* antidumping pe care le-a achitat […] și cu privire la care a expirat termenul de trei ani prevăzut la articolul 236 alineatul (2) din Codul vamal [comunitar]” [17]. Având în vedere aceste explicații, considerăm că reglementarea în discuție presupune că autoritățile trebuie să ia act, în acest termen, de lipsa unui temei juridic pentru prelevarea drepturilor de import, ceea ce este valabil atât pentru rambursarea din oficiu, cât și pentru rambursarea la cerere. Interpretarea contrară, potrivit căreia rambursarea în sine ar fi limitată la termenul de trei ani, ar avea drept rezultat stingerea dreptului la rambursare în funcție de viteza cu care acționează autoritățile administrative, ceea ce ar fi contrar securității juridice.

15 Sublinierea noastră.

16 Hotărârea din 19 iunie 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, punctul 50). Sublinierea noastră.

17 Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punctul 21). Sublinierea noastră.

51. În speță, este cert că nicio cerere de rambursare nu a fost depusă în termenul de trei ani. Acest lucru ridică problema cerințelor legale care trebuie îndeplinite pentru ca autoritățile vamale să intervină. Trebuie să se clarifice în special gradul de certitudine pe care acestea trebuie să îl aibă în ceea ce privește dreptul cetățeanului la rambursarea taxelor vamale percepute fără a fi datorate. Vom aborda această problemă mai în detaliu după ce vom explica pe scurt funcția perioadei de trei ani prevăzute de reglementarea în discuție.

### *2. Funcția termenului de decădere de trei ani*

52. Astfel cum a indicat Curtea în Hotărârea CIVAD, perioada de trei ani menționată mai sus este un termen de decădere, cu alte cuvinte un termen acordat în mod legal în care creditorul își poate valorifica dreptul la rambursare. Expirarea acestui termen implică în principiu pierderea dreptului respectiv. În opinia Curții, un asemenea termen de decădere de trei ani este rezonabil, dat fiind că nu este de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii [18].

53. Curtea a considerat că un asemenea termen de decădere este în interesul securității juridice, care protejează atât justițiabilul, cât și administrația vizată, și, cu toate acestea, nu împiedică exercitarea de către justițiabil a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii. În sfârșit, Curtea a statuat că, dacă reglementarea în materie vamală prevede anumite excepții de la termenul de trei ani, de exemplu într-un caz de forță majoră, ea a amintit că rambursarea taxelor la import sau la export achitate nu este acordată decât în anumite condiții și în cazuri special prevăzute. În consecință, în măsura în care o astfel de rambursare constituie o excepție de la regimul normal al importurilor și al exporturilor, dispozițiile care prevăd rambursarea sunt de strictă interpretare [19].

54. Jurisprudența citată la punctele precedente din prezentele concluzii privește dispozițiile care reglementează rambursarea taxelor vamale pe baza unei cereri prezentate de un operator economic. Cu toate acestea, considerăm că același raționament întemeiat pe securitate juridică este aplicabil termenului de trei ani pentru modalitatea rambursării din oficiu, ceea ce face, prin extensie, aplicabile toate principiile de interpretare care decurg din jurisprudența menționată.

### *3. Gradul de certitudine pe care trebuie să îl aibă autoritățile vamale și procedura care trebuie urmată în vederea rambursării*

55. Reglementarea citată la punctul 35 din prezentele concluzii care prevede aspectele procedurale ale rambursării taxelor vamale percepute fără a fi datorate prevede că „[a]utoritățile vamale procedează la rambursare […] din oficiu *atunci când constată […] existența* uneia sau alteia dintre situațiile [care dau naștere unui astfel de drept]” [20], ceea ce ridică problema de a stabili la ce se referă exact această „constatare” și gradul de certitudine care este necesar în ceea ce privește existența unui drept la rambursare.

56. În opinia noastră, modul de redactare a dispozițiilor de fond relevante, citate la punctul 44 din prezentele concluzii, nu lasă nicio îndoială cu privire la faptul că cele cunoscute de autoritățile vamale trebuie să se extindă la împrejurările care dau naștere dreptului la rambursare. Acest

[18] Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punctele 21 și 22).

[19] Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punctele 23 și 24).

[20] Sublinierea noastră.

lucru implică în mod concret *cunoașterea elementelor esențiale*, și anume tranzacțiile vamale efectuate, identitatea întreprinderilor vizate de tranzacțiile respective, sumele plătite și, bineînțeles, lipsa datoriei vamale [21].

57. În prezența acestor elemente, autoritățile vamale au obligația să procedeze la rambursare și *nu dispun de nicio marjă de apreciere*. În această privință și contrar celor sugerate de Comisie, nu este posibil să se facă o distincție clară între constatarea efectivă a faptului că sunt întrunite condițiile de rambursare și o obligație de constatare a acestui fapt, cu excepția cazului în care noțiunea de „rambursare din oficiu” este lipsită de orice semnificație proprie. În cazul în care administrația vamală ia cunoștință de elementele menționate la punctul precedent din prezentele concluzii, se impune concluzia că aceasta are obligația de a proceda din oficiu la constatare și la rambursare. Condiția *constatării* în sens strict coincide, în opinia noastră, cu o *obligație de constatare* în anumite condiții. Interpretarea contrară, care ar fi întemeiată pe lipsa oricărei obligații din partea unei autorități vamale de a constata din oficiu că o sumă poate fi rambursată, ar conduce la excluderea oricărui control judiciar și, în consecință, a oricărei condamnări pentru încălcarea acestei obligații, întrucât o încălcare a unei obligații inexistente este, prin definiție, imposibilă. Un astfel de rezultat ar fi contrar obiectivului de rambursare din oficiu întemeiat pe obligația generală de rambursare a taxelor percepute cu încălcarea normelor de drept al Uniunii.

58. Cu toate acestea, o problemă esențială este modul în care autoritățile vamale trebuie să obțină informațiile necesare în acest scop, în special dacă este suficient ca acestea din urmă să le fie comunicate, de exemplu, de către întreprinderile vizate sau dacă acestea trebuie mai degrabă să fie proactive și să efectueze cercetări pentru a obține mai multă claritate. Este evident că constatarea din oficiu de către autoritățile vamale a faptului că condițiile de rambursare sunt întrunite nu este, desigur, rodul hazardului și impune întotdeauna un anumit comportament activ din partea lor. Modalitățile de acțiune a autorităților vamale și măsura în care acestea trebuie să fie proactive vor fi analizate în continuare. Ceea ce se poate afirma cu certitudine în acest stadiu este că sarcina de a se asigura că administrația ia cunoștință de lipsa unei datorii vamale nu ar trebui să revină numai întreprinderii vizate, în caz contrar aceasta ar însemna să i se solicite să depună o cerere de rambursare în toate situațiile. Cu alte cuvinte, nu ar exista *de facto* decât o singură modalitate de rambursare a taxelor vamale percepute fără a fi datorate, în timp ce reglementarea vamală prevede în mod clar *două modalități distincte*.

59. Prin urmare, pentru a nu lipsi de conținut reglementarea privind rambursarea din oficiu, considerăm că este rezonabil să se impună autorităților vamale obligația de a efectua ele însele cercetări care urmăresc să stabilească elementele esențiale menționate mai sus pentru a face posibilă rambursarea. Această interpretare se întemeiază de asemenea pe o analiză a diferitelor versiuni lingvistice ale expresiei „autoritățile vamale […] *constată*” [22] utilizată de reglementarea în discuție, care sugerează o inițiativă din partea administrației, cu alte cuvinte o *măsură de investigare destinată obținerii de informații*. În versiunile spaniolă și engleză se poate chiar citi în mod explicit verbul „a descoperi”.

[21] „Orientările privind rambursarea și remiterea” (pagina 32) dezvoltate de Direcția Generală Fiscalitate și Uniune Vamală din cadrul Comisiei indică numai că „autoritățile vamale trebuie să dispună de *toate datele necesare* pentru a efectua rambursarea”, fără a fi însă mai specifice. Sublinierea noastră.

[22] A se vedea versiunile în limbile spaniolă („cuando las propias autoridades aduaneras descubran”), daneză („toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer”), germană („stellen die Zollbehörden selbst […] fest”), engleză („where the customs authorities themselves discover”), italiană („se le autorità doganali constatano”), lituaniană („Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato”), neerlandeză („de douaneautoriteiten […] tot de vaststelling komen”) și portugheză („as próprias autoridades aduaneiras verifiquem”).

60. Autoritățile naționale au competența de a efectua controale vamale în temeiul reglementării în materie vamală [23]. În aceste condiții, trebuie să se precizeze că obligația de a stabili faptele și de a acționa în consecință ar trebui *să depindă de situația în cauză*. Suntem de acord cu punctul de vedere al guvernului francez și al Comisiei potrivit căruia în principiu autoritățile vamale nu ar trebui să fie obligate să ia *măsuri disproporționate* pentru a stabili identitatea operatorilor economici și sumele care trebuie rambursate. Ținem totuși să subliniem că poziția noastră diferă în ceea ce privește concluziile care trebuie deduse din această constatare. Cerința proporționalității privește existența unui raport rezonabil între, pe de o parte, obiectivul restituirii taxelor vamale percepute în mod nejustificat și, pe de altă parte, efortul pe care administrația vamală trebuie să îl depună pentru atingerea acestui obiectiv. Proporționalitatea acțiunilor unei autorități vamale nu trebuie evaluată *in abstracto*, ci ținând seama de situația specifică în care se înscrie rambursarea din oficiu. Astfel, o situație mai gravă care implică mai mulți operatori economici ar putea impune măsuri mai detaliate din partea unei autorități vamale, fără ca acestea să pară în mod necesar ca fiind disproporționate.

61. Într-o situație obișnuită care implică un singur importator, verificarea identității sale și a sumei care trebuie rambursată pentru a efectua rambursarea din oficiu apare ca o măsură rezonabilă și proporțională. De ce nu ar fi acest lucru valabil într-o situație specială care implică mai mulți operatori economici afectați de o aplicare eronată a reglementării vamale de către o administrație? În această din urmă situație, faptul că o constatare a faptului că sunt întrunite condițiile de rambursare impune eforturi și resurse suplimentare din partea administrației vamale este o consecință naturală a *gravității situației* pe care această administrație ar trebui să o remedieze și acest fapt nu ar trebui, doar pentru acest motiv, să fie considerat o măsură disproporționată.

62. Motivele care au condus la perceperea unor sume excesive ar putea figura de asemenea printre *factorii care trebuie luați în considerare în aprecierea proporționalității cercetărilor suplimentare* care trebuie efectuate de o administrație vamală. Astfel, faptul că aceasta a contribuit la plata excedentară prin aplicarea în mod eronat a reglementării vamale tinde să impună acestei administrații mai degrabă o abordare mai proactivă pentru a restitui excedentul operatorului economic decât o abordare de expectativă în care suma excesivă se recuperează numai dacă operatorul respectiv ia inițiativa în acest sens. Pe de altă parte, am dori să subliniem că, contrar celor propuse de guvernul francez, o lipsă a rambursării din oficiu nu poate fi întotdeauna compensată de posibilitatea ca un operator economic să își valorifice dreptul la rambursare. Astfel, acest operator nu este în mod necesar conștient de împrejurările care determină rambursarea și nu va fi întotdeauna în măsură să depună o cerere în acest sens.

63. Ținând seama de toate aceste elemente, în condițiile în care o diligență obișnuită este adecvată în operațiuni administrative cotidiene, astfel încât nu se poate reproșa administrației că nu și-a îndeplinit obligația de diligență în cazul în care sunt descoperite erori în aplicarea dreptului vamal numai cu ocazia unor controale regulate [24], apreciem că *încălcările mai grave necesită măsuri suplimentare* din partea administrației pentru a determina domeniul exact de aplicare al obligației de rambursare. Cu alte cuvinte, măsurile care urmează să fie luate de administrația vamală trebuie să fie proporționale cu gravitatea situației.

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, secțiunea 4 („la gestion du risque et des fraudes"), Namur 2019, p. 542 și următoarele, explică faptul că controlul vamal a fost considerat întotdeauna una dintre prerogativele administrației vamale.

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München, 2022, articolul 116 punctele 46-48; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München, 2024, articolul 116 punctul 13, explică faptul că autoritățile vamale nu sunt obligate să examineze fiecare caz în parte pentru a determina posibilitatea unei rambursări. O asemenea obligație generală de inspecție ar supraîncărca autoritățile, având în vedere numărul mare de tranzacții vamale. În schimb, autoritățile vamale sunt obligate să ramburseze dacă descoperă fapte care justifică o astfel de rambursare cu ocazia *unui control vamal, a unui audit extern* etc.

64. Deși evaluarea proporționalității măsurilor luate *in concreto* revine instanței de trimitere, nu este mai puțin adevărat că Curtea îi poate oferi orientări pentru a-i permite să îndeplinească această sarcină. În ceea ce privește cazul de față, considerăm, contrar opiniei părților interesate, că autoritățile franceze nu au făcut tot ceea ce era necesar pentru buna aplicare a reglementării vamale. În opinia noastră, faptul de a o fi aplicat pe aceasta din urmă în mod incorect *timp de mai mulți ani consecutivi*[25], ceea ce a determinat *consecințe financiare pentru un număr semnificativ de întreprinderi*, este o împrejurare care ar fi trebuit să oblige autoritățile franceze să ia măsuri suplimentare pentru a restitui din oficiu taxe vamale percepute fără a fi datorate. Vom prezenta punctul nostru de vedere mai detaliat în continuare.

65. De la bun început trebuie arătat că, la 23 ianuarie 1991, Comisia a publicat Avizul motivat COM(90) 2042 final, prin care, pe de o parte, a constatat că Republica Franceză, prin faptul că a prevăzut o cerință de punere în liberă circulație pentru mărfurile provenite din țări terțe și având ca destinație Andorra atunci când traversau teritoriul francez, nu își îndeplinise obligațiile în temeiul anumitor dispoziții ale dreptului comunitare și, pe de altă parte, a invitat autoritățile franceze să se conformeze acestui aviz motivat în termen de 30 de zile. Pe de altă parte, din dosarul de care dispune Curtea reiese că, la 6 iunie 1991, ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Ministerul Economiei, Finanțelor și Bugetului, Franța) a publicat în *Jurnalul Oficial al Republicii Franceze* un aviz adresat importatorilor și exportatorilor prin care se elimina această cerință de punere în liberă circulație. În opinia noastră, această reacție din partea autorităților franceze trebuie înțeleasă ca o recunoaștere efectivă a unei încălcări a legislației în materie vamală și a unei voințe de a se conforma cerințelor dreptului comunitar.

66. Avizul motivat al Comisiei nu lasă loc de îndoială. Taxele percepute în temeiul regimului de liberă circulație erau contrare reglementării aplicabile și, prin urmare, nu erau datorate în mod legal. Prin urmare, se poate stabili că autoritățile vamale erau în general informate sau cel puțin erau conștiente de acest lucru. De asemenea, se poate presupune că autoritățile vamale au ridicat problema eventualei rambursări, din oficiu sau la cerere, a taxelor vamale percepute fără a fi datorate, cu atât mai mult cu cât reglementarea vamală prevedea o *obligație generală de rambursare* atunci când erau îndeplinite condițiile, astfel cum am indicat deja în prezentele concluzii[26].

67. Din comunicarea oficială a autorităților franceze privind schimbarea practicii lor administrative reiese că acestea erau conștiente de necesitatea de a proteja interesele operatorilor economici în cauză, informându-i în mod expres. În acest context, trebuie să se atragă atenția asupra faptului că autoritățile vamale sunt supuse unei obligații de comunicare, întrucât, în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Codul vamal al Uniunii, ele „*mențin un dialog regulat cu operatorii economici* și cu alte autorități implicate în comerțul internațional de mărfuri". Această dispoziție prevede de asemenea că autoritățile vamale „*promovează transparența punând la dispoziție*, gratuit, în măsura posibilului, și prin intermediul internetului, legislația vamală, *deciziile administrative generale și formularele de cerere*"[27]. Această dispoziție reflectă *cerințele de transparență și de publicare* de natură să asigure o bună administrare. Trebuie subliniat că

[25] Deși prezenta cauză privește numai importurile efectuate între anii 1988 și 1991, nu este mai puțin adevărat că practica autorităților vamale franceze în cauză pare să fi început cu mult mai devreme. Este, în orice caz, ceea ce pare să sugereze avizul motivat al Comisiei, care arată că această practică se întemeiază pe un „aviz către exportatorii de mărfuri având ca destinație văile Andorrei" publicat în 1950, care a fost modificat în 1974, în 1978 și apoi în 1983. Potrivit acestui aviz, tranzitul cu destinația Andorra al unor mărfuri care nu se aflau în Comunitate în liberă circulație era condiționat de prezentarea unei autorizații speciale eliberate de préfecture des Pyrénées-Orientales (prefectura Pirineilor Orientali).

[26] A se vedea punctul 43 din prezentele concluzii.

[27] Sublinierea noastră.

acestea erau deja în vigoare la nivelul dreptului internațional economic la data faptelor din cauza principală [28]. Astfel, se poate afirma că, prin această comunicare oficială, autoritățile vamale și-au îndeplinit obligația *minimă* de a furniza informații referitoare la reglementarea aplicabilă.

68. Totuși, o asemenea abordare nu era, desigur, suficientă pentru a se remedia nelegalitatea situației care a durat mai mulți ani, cu alte cuvinte pentru a garanta că întreprinderile vizate de încălcarea dreptului Uniunii imputabilă autorităților franceze pot obține o rambursare. Astfel, trebuie arătat că avizul publicat de autoritățile franceze se limitează la a anunța eliminarea cerinței privind punerea în liberă circulație *pentru viitor*, însă nu menționează nimic cu privire la prelucrarea unor eventuale reclamații din partea întreprinderilor care au suferit un prejudiciu financiar *în trecut* [29]. De asemenea, acest aviz nu menționează nimic nici cu privire la posibilitatea întreprinderilor respective de a solicita direct autorităților vamale informații în legătură cu amploarea încălcării săvârșite de acestea din urmă, cu privire la posibilitatea de a contribui la clarificarea faptelor legate de tranzacțiile vamale care le privesc sau de a depune, eventual, o cerere de rambursare.

69. Această comunicare oficială nu precizează că acea schimbare în practica administrativă a autorităților vamale se datorează, în realitate, intervenției Comisiei, care le-a avertizat cu privire la existența unei încălcări a dreptului comunitar. Operatorii economici care nu erau informați cu privire la aceste evenimente nu ar fi fost, așadar, în măsură să identifice cauza acestei schimbări a practicii administrative. Or, astfel de informații ar fi fost indispensabile pentru a permite întreprinderilor vizate să își valorifice în mod efectiv drepturile. În lipsa unor măsuri suplimentare, exista riscul ca anumite întreprinderi să nu țină seama de oportunitățile care li se oferă.

### *4. Cerințele care decurg din principiul general al bunei administrări*

70. O asemenea abordare ne pare incompatibilă cu cerințele care decurg din principiul general al bunei administrări pe care autoritățile vamale trebuie să le respecte din moment ce pun în aplicare dreptul Uniunii [30]. În special, în opinia noastră, autoritățile franceze nu au îndeplinit două obligații esențiale a căror respectare caracterizează o bună administrare, și anume, pe de o parte, obligația de *motivare a deciziilor administrative* și, pe de altă parte, obligația de *tratare a subiectului de drept administrativ în mod echitabil* [31].

71. Astfel cum a arătat Curtea în jurisprudență, obligația de motivare a deciziilor adoptate de autoritățile naționale are o importanță deosebită, întrucât *permite destinatarului lor să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este*

[28] Această dispoziție pune în aplicare cerințele de drept internațional, și anume acorduri încheiate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), mai precis articolul X punctul 1 din Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT) și din Acordul privind facilitarea comerțului (AFE) (Witte, P., *Zollkodex der Union*, München 2022, articolul 14 punctele 33-35).

[29] De altfel, din dosar reiese că Comisia a inițiat procedura de constatare a neîndeplinirii obligației împotriva Republicii Franceze, care a condus la o modificare a practicii administrative a autorităților vamale, în urma unei plângeri depuse de un comerciant de produse originare din Polonia și având ca destinație Andorra.

[30] A se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punctul 39).

[31] Principiul bunei administrări nu este un principiu unic al dreptului administrativ, ci reunește mai multe principii și constituie într-un fel o noțiune generică care include toate principiile dreptului administrativ sau unele dintre acestea. Principiul menționat este utilizat uneori ca sinonim pentru principiile aferente unei proceduri administrative întemeiate pe respectarea dreptului. Principiul bunei administrări impune în special autorităților naționale repararea erorilor sau a omisiunilor săvârșite, derularea procedurii în mod imparțial și obiectiv și adoptarea unei decizii într-un termen rezonabil. În plus, acest principiu include o obligație extinsă de diligență și de solicitudine în sarcina autorităților, dreptul la apărare, și anume obligația agenților de a permite persoanelor vizate de o decizie să își expună punctul de vedere, precum și obligația de motivare a deciziei (a se vedea Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, C-308/07 P, EU:C:2008:498, punctul 89).

*util să formuleze o acțiune împotriva acestora*. Aceasta este de asemenea necesară pentru a permite instanțelor să își exercite controlul asupra legalității acestor decizii [32]. În opinia noastră, această obligație de motivare se pune de asemenea în discuție într-o situație precum cea din speță, în care decizia administrației de a-și schimba practica administrativă, prin care aceasta admite în mod implicit o încălcare a dreptului Uniunii, *deschide calea către cereri de rambursare a unor taxe vamale obținute în mod nejustificat*. Respectarea acestei cerințe de motivare este cu atât mai importantă cu cât autoritățile vamale sunt obligate să efectueze o asemenea rambursare și se aplică un termen de trei ani [33].

72. Astfel, considerăm că, în cazul în care o motivare suficient de precisă și de detaliată nu se furnizează chiar de administrație, care are cunoștință de toate aspectele de fapt și de drept legate de această încălcare, va fi dificil sau chiar imposibil ca subiectul de drept administrativ să își exercite unele dintre drepturile conferite de dreptul Uniunii, precum dreptul la rambursare. În plus, trebuie amintit în acest context că, în conformitate cu o jurisprudență constantă, atunci când dreptul Uniunii creează drepturi pentru particulari, *trebuie să se asigure ca beneficiarii să fie în măsură să își cunoască drepturile în totalitate și să le invoce*, dacă este cazul, în fața instanțelor naționale [34]. Această cerință se dovedește deosebit de pertinentă în *relația dintre cetățean și administrația* în discuție în prezenta cauză [35]. Or, realizarea unui asemenea obiectiv ar fi serios afectată dacă administrația ar omite informații esențiale, precum apariția unui eveniment care determină un drept la rambursare.

73. Pe de altă parte, trebuie amintit că principiul bunei administrări implică de asemenea obligația de a acționa în mod echitabil. Principiul echității este indispensabil pentru crearea unui climat de încredere și de previzibilitate în relațiile dintre particulari și administrație [36]. Aceasta implică printre altele încrederea în legalitatea actelor administrației [37]. Acest principiu este considerat o noțiune foarte largă, care constituie temeiul altor principii ale dreptului administrativ al Uniunii, precum principiile imparțialității, legalității, încrederii legitime, nediscriminării și egalității de tratament, precum și cel al proporționalității [38].

74. În ceea ce privește cazul de față, este evident că, întrucât administrația a omis informații importante cu privire la posibilitatea de a introduce o cerere de rambursare, întreprinderile care au fost obligate să plătească în mod nejustificat taxe vamale înainte de schimbarea practicii administrației vamale au fost dezavantajate în raport cu alte întreprinderi. În schimb, dacă autoritățile franceze ar fi prezentat public motivele pentru care se impunea o asemenea schimbare a practicii administrative, toate întreprinderile ar fi fost tratate în mod egal. Pentru acest motiv, considerăm că principiul echității nu a fost respectat în speță.

75. Din această perspectivă, considerăm că nu era disproporționat să se impună autorităților vamale să furnizeze informații suplimentare și să instituie proceduri adecvate care să permită rambursarea taxelor vamale percepute în mod nejustificat. O astfel de abordare pare necesară

[32] A se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punctul 40).

[33] A se vedea punctul 50 din prezentele concluzii.

[34] A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punctul 21), și Hotărârea din 9 martie 2023, État belge și Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, punctul 28).

[35] A se vedea Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 57), și Hotărârea din 7 septembrie 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punctul 122).

[36] Lenaerts, K., „«In the Union we trust»: Trust-enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review*, vol. 41, nr. 2, 2004, p. 337 și următoarele.

[37] A se vedea în această privință Parlamentul European, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, octombrie 2012, p. 1-12.

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

având în vedere gravitatea încălcării reglementării vamale, atât în ceea ce privește durata, cât și amploarea. Astfel, reiese din dosar că încălcarea a durat mai mulți ani și că întregul comerț dintre Andorra și țările terțe pare să fi fost afectat de aceasta.

### *5. Statutul dreptului la rambursare în ordinea juridică a Uniunii*

76. O asemenea cerință este cu atât mai imperioasă dacă se ține seama de statutul dreptului la rambursare în ordinea juridică a Uniunii. În această privință, trebuie amintit că dispozițiile vamale referitoare la rambursarea drepturilor percepute fără a fi datorate nu constituie decât *expresia unui principiu inerent dreptului Uniunii*, și anume principiul general de restituire a plății nedatorate [39]. Astfel, potrivit unei jurisprudențe consacrate, „dreptul de a obține restituirea impozitelor percepute într-un stat membru cu încălcarea normelor de drept [al Uniunii] este urmarea și completarea drepturilor conferite justițiabililor de dispozițiile [Uniunii], astfel cum au fost acestea interpretate de Curte. Statul membru este, prin urmare, ținut, în principiu, să restituie impozitele percepute cu încălcarea dreptului [Uniunii]” [40].

77. Pe de altă parte, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că „orice subiect de drept administrativ căruia o autoritate națională i-a impus plata unei taxe, a unei contribuții, a unui impozit sau a unei alte prelevări cu încălcarea dreptului Uniunii are, în temeiul acestuia din urmă, dreptul de a obține din partea statului membru în cauză rambursarea sumei de bani corespunzătoare”. În opinia Curții, „un asemenea subiect de drept administrativ are dreptul, tot în temeiul dreptului Uniunii, să obțină din partea statului membru respectiv nu numai rambursarea sumei de bani percepute în mod nejustificat, ci și plata unor dobânzi pentru a compensa indisponibilitatea acesteia din urmă”. Curtea arată și că „o asemenea încălcare poate avea ca obiect orice normă a dreptului Uniunii, indiferent dacă este vorba despre o dispoziție a dreptului primar sau a dreptului derivat […] sau despre un principiu general al dreptului Uniunii”. În sfârșit, Curtea a statuat că drepturile la rambursarea plății nedatorate și la plata unor dobânzi pot fi invocate în cazul în care a fost impusă plata *„prin aplicarea eronată […] a unui act al Uniunii”* [41].

78. Această jurisprudență nu este repusă în discuție de o altă jurisprudență a Curții potrivit căreia dispozițiile care prevăd rambursarea sunt de strictă interpretare în măsura în care o astfel de rambursare constituie o excepție de la regimul normal al importurilor și al exporturilor [42]. Pe lângă faptul că această jurisprudență trebuie înțeleasă în adevăratul său sens, și anume ca o evocare a principiului legalității, în temeiul căruia administrația este autorizată să acționeze numai în cazurile definite în mod specific de dreptul Uniunii, în special atunci când aplicarea anumitor norme vamale ar determina pierderi de resurse proprii în detrimentul bugetului Uniunii [43], următoarele argumente pledează împotriva unei interpretări a acestei jurisprudențe în sensul că exclude dreptul la rambursare.

[39] A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions ș.a. (C-415/20, C-419/20 și C-427/20, EU:C:2022:306, punctul 62).

[40] A se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punctul 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, p. 161 și următoarele, explică originile acestei jurisprudențe.

[41] A se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions ș.a. (C-415/20, C-419/20 și C-427/20, EU:C:2022:306, punctele 51, 52, 61, 63 și 64). Sublinierea noastră.

[42] A se vedea Hotărârea din 14 iunie 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punctul 24).

[43] Veniturile provenite din taxele prevăzute de Tariful vamal comun constituie resurse proprii ale Uniunii care sunt colectate de statele membre și puse la dispoziția Comisiei. La rândul său, Curtea a statuat că revine statelor membre sarcina de a lua măsurile necesare pentru a garanta prelevarea efectivă și integrală a taxelor vamale [a se vedea Hotărârea din 11 iulie 2019, Comisia/Italia (Resurse proprii – Recuperarea unei datorii vamale), C-304/18, EU:C:2019:601, punctele 49 și 50].

79. În primul rând, trebuie precizat că interpretarea susținută în prezentele concluzii nu urmărește să creeze un motiv suplimentar de rambursare aplicabil în toate cazurile. Este vorba mai degrabă despre a stabili care este *domeniul de aplicare al obligațiilor autorităților vamale în temeiul celei de a doua modalități* prevăzute de reglementarea vamală, cu alte cuvinte atunci când acestea rambursează din oficiu după ce au constatat ele însele că nu a luat naștere nicio datorie vamală.

80. În al doilea rând, după cum s-a arătat deja în prezentele concluzii, există o obligație de principiu a administrației de a rambursa taxele vamale percepute fără a fi datorate. Prin urmare, o interpretare strictă a normelor în materie de rambursare a taxelor vamale percepute fără a fi datorate nu poate servi drept argument pentru a refuza o astfel de rambursare în cazuri în care sunt îndeplinite condițiile juridice. Mai degrabă, dispozițiile specifice ale dreptului vamal trebuie interpretate în conformitate cu principiul general de restituire a plății nedatorate, evocat anterior.

### *6. Concluzii intermediare*

81. În prezentele concluzii, am examinat mai multe aspecte juridice legate de dreptul la rambursare prevăzut de dreptul vamal, ținând seama de împrejurările specifice ale cauzei. Pe baza acestei analize, trebuie deduse câteva concluzii intermediare pentru a răspunde instanței de trimitere.

82. În primul rând, s-a stabilit că rambursarea taxelor vamale percepute fără a fi datorate impune (i) ca o cerere să fie depusă în termenul de trei ani prevăzut de legislația vamală sau (ii) ca autoritățile să constate ele însele în acest termen că taxele respective nu erau datorate legal. Totuși, nu este necesar ca această rambursare să aibă loc în termenul menționat. În cazul în care una dintre condițiile de mai sus este îndeplinită în timp util, rambursarea poate fi efectuată după expirarea aceluiași termen [44].

83. În al doilea rând, s-a stabilit că, pentru ca autoritățile vamale să poată proceda la rambursări, este necesar ca acestea să stabilească între altele identitatea întreprinderilor vizate, precum și sumele care trebuie rambursate. Cu toate acestea, autoritățile vamale nu trebuie să rămână pasive, ci trebuie să ia ele însele inițiativa în cazul unor încălcări grave ale reglementării vamale sau al unor nereguli. În consecință, autoritățile vamale ar trebui să fie obligate să ia toate măsurile adecvate situației, inclusiv investigații, și să coopereze cu bună-credință cu întreprinderile vizate pentru a garanta exercitarea drepturilor lor [45].

84. În al treilea rând, dacă, potrivit aprecierilor instanței de trimitere, rambursarea taxelor vamale percepute fără a fi datorate nu mai este posibilă, de exemplu ca urmare a expirării termenului de trei ani prevăzut de reglementarea vamală, această instanță ar putea examina, la cererea reclamantului din litigiul principal, dacă sunt îndeplinite în speță condițiile de despăgubire pentru încălcarea dreptului Uniunii.

[44] A se vedea punctele 42-54 din prezentele concluzii.

[45] A se vedea punctele 55-75 din prezentele concluzii.

## VI. Concluzie

85. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) după cum urmează:

Articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1430/79 al Consiliului din 2 iulie 1979 privind rambursarea sau remiterea drepturilor de import sau de export, reluat de articolul 236 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar,

trebuie interpretat în sensul că,

pentru ca autoritățile vamale să poată rambursa din oficiu taxele vamale percepute fără a fi datorate, acestea trebuie să fi constatat, în termen de trei ani de la înscrierea în evidența contabilă a drepturilor respective, că drepturile menționate nu erau legal datorate. Pentru ca rambursarea să poată fi efectuată, această constatare trebuie să includă identitatea operatorilor în cauză și sumele care trebuie rambursate fiecăruia dintre ei. Cercetările în acest scop trebuie să fie proporționale cu gravitatea situației pe care trebuie să o remedieze autoritatea competentă.