Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
R. NORKUS
представено на 6 март 2025 година [1]

Дело C-206/24

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

(Преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция)

„Преюдициално запитване — Митнически съюз — Възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове — Регламент (ЕИО) № 1430/79 — Митнически кодекс на Съюза — Регламент (ЕС) № 952/2013 — Условия за служебното възстановяване — Тригодишен срок от датата на уведомяването за митническото задължение — Условие на митническите органи да са известни самоличността на съответните оператори и размерът на подлежащите на възстановяване на всеки от тях суми, без да трябва да извършват несъразмерни проучвания — Право на добра администрация“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Cour de cassation (Касационен съд, Франция) на основание член 267 ДФЕС, се отнася до тълкуването на член 2, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1430/79 на Съвета от 2 юли 1979 година относно възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове [2], изменен с Регламент (ЕИО) № 3069/86 на Съвета от 7 октомври 1986 година [3] (наричан по-нататък „Регламент № 1430/79“), и член 236, параграф 2, трета алинея от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността [4] (наричан по-нататък „Митническият кодекс на Общността“).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между YX и Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, по-рано Caves Andorranes SA (наричано по-нататък „Caves Andorranes“), дружество по андорското право, от една страна, и ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (министър на икономиката, финансите и възстановяването, Франция) и directeur général des douanes et droits indirects (генерален директор по

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] ОВ L 175, 1979 г., стр. 1.

[3] ОВ L 286, 1986 г., стр. 1.

[4] ОВ L 302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58.

въпросите на митата и косвените данъци, Франция), от друга страна, по повод служебното възстановяване на недължимо събрани мита. Въпросните мита са наложени поради неправилно прилагане на митническите правила, което е открито и коригирано едва години по-късно. В това отношение френските органи изтъкват по същество, че самите те не са били в състояние да установят предприятията, засегнати от тази административна практика, нито да определят размера на подлежащите на възстановяване суми. Освен това според тях правото да се изиска възстановяване, е обвързано със срокове, определени в митническото законодателство. В жалбата си срещу отказа да се предостави възстановяване на разглежданите мита, Caves Andorranes оспорва тези доводи.

3. Така страните в спора излагат различни становища както по отношение на обхвата на задълженията на митническите органи да извършат разследване, така и по отношение на тригодишния преклузивен срок, предвиден в правото на Съюза за административното производство по възстановяване. Настоящото дело дава възможност на Съда да се произнесе по необходимостта от възстановяване на положение, което съответства на правото на Съюза, в полза на предприятието, което е претърпяло вреди, макар да е изтекъл значителен период от време от извършването на административното нарушение. В решението си Съдът трябва да обясни начина, по който тази цел може да се съчетае с интересите в областта на правната сигурност и на доброто функциониране на митническата администрация.

II. Правна уредба

A. Регламент № 1430/79

4. Деветото съображение от Регламент № 1430/79 има следния текст:

„като има предвид, че е налице необходимост от уточняване на материалните и формалните изисквания, на които трябва да отговаря възстановяването или опрощаването на вносни или износни сборове; като има предвид, че по-специално трябва да бъдат определени сроковете, през които заинтересованото лице може да подаде молба за целта пред компетентните органи […]“ [неофициален превод].

5. Член 1 от този регламент предвижда:

„1. Настоящият регламент определя условията, при които компетентните органи приемат решение за възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове.

2. За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

д) „вземане под отчет“ е административният акт, с който надлежно се установява размерът на вносните или износните сборове, който следва да се събере от компетентните органи;

[…]“ [неофициален превод].

6. Член 2 от посочения регламент гласи:

„1. Възстановяване или опрощаване на вносни сборове се извършва, когато се установи пред компетентните органи, че размерът на тези сборове, взет под отчет:

се отнася за стоки, за които не е възникнало митническо задължение или за които митническото задължение е погасено по друг начин освен посредством плащане на размера му или по давност,

или по някаква причина превишава дължимия размер.

2. Възстановяване или опрощаване на вносни сборове на някое от основанията, посочени в параграф 1, се разрешава след подаване на молба пред съответното митническо учреждение преди изтичането на тригодишен срок от датата на вземане под отчет на тези мита от органа, отговарящ за събирането им.

Този срок не подлежи на удължаване, освен ако заинтересованото лице докаже, че е било възпрепятствано да подаде молбата си в рамките на посочения срок поради непредвидими обстоятелства или непреодолима сила.

Когато митническите органи установят самостоятелно в този срок някое от обстоятелствата по параграф 1, те пристъпват служебно към възстановяване или опрощаване“ [неофициален превод].

7. Член 15, първа алинея от същия регламент гласи:

„Възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове се разрешава само на лицето, заплатило или длъжно да заплати съответните сборове, или на лицето, поело правата и задълженията му“ [неофициален превод].

8. Член 16, втора алинея от Регламент № 1430/79 предвижда:

„Молбата трябва да бъде придружена от всички доказателства, с които молителят разполага, така че компетентните органи да могат да се произнесат по нея, като надлежно вземат предвид изложените от молителя причини. Когато сметнат за необходимо, компетентните органи могат да определят срок за представяне на допълнителни доказателства от страна на молителя“ [неофициален превод].

9. Този регламент е отменен с член 251 от Митническия кодекс на Общността.

Б. Митнически кодекс на Общността

10. Член 236 от Митническия кодекс на Общността гласи:

„1. Възстановяване на вносните или износните сборове се извършва, когато се установи, че в момента на плащането размерът на сборовете не е бил дължим или размерът е бил взет под отчет в противоречие с член 220, параграф 2.

Опрощаване на вносните и износните сборове се извършва, когато се установи, че в момента на вземането им под отчет техният размер не е бил дължим или размерът е бил взет под отчет в противоречие с член 220, параграф 2.

Възстановяване или опрощаване не може да се разреши, когато фактите, послужили за основание на плащането или вземането под отчет на размера на недължими сборове, произтичат от недобросъвестно поведение на заинтересуваното лице.

2. Възстановяването или опрощаването на вносни или износни сборове се разрешава след подаването на молба пред съответното митническо учреждение преди изтичането на срок от три години, считано от датата, на която длъжникът е бил уведомен за тези сборове.

Удължаване на този срок се допуска, когато заинтересуваното лице докаже, че е било възпрепятствано да подаде молбата си за целта в рамките на посочения срок поради непредвидими обстоятелства или непреодолима сила.

Когато митническите органи установят самостоятелно в този срок някое от обстоятелствата по параграф 1, първа и втора алинея, те пристъпват служебно към възстановяване или опрощаване“.

11. В съответствие с член 253, втора алинея от този кодекс същият се е прилагал от 1 януари 1994 г.

12. Посоченият кодекс е отменен с член 186 от Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L 145, 2008 г., стр. 1), който от своя страна е отменен с член 286 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 2013 г., стр. 1 и поправки в ОВ L 267, 2016 г., стр. 2 и ОВ L 287, 2013 г., стр. 90; наричан по-нататък „Митническият кодекс на Съюза“).

B. Митнически кодекс на Съюза

13. Член 116 от Митническия кодекс на Съюза предвижда:

„1. Съгласно условията, предвидени в настоящия раздел, размерът на вносните или износните мита, се възстановява или опрощава на което и да е от следните основания:

а) надвзети суми на вносните или износните мита;

[…]

4. При спазване на правилата относно компетентността за вземане на решение, когато служебно митническите органи установят в сроковете, посочени в член 121, параграф 1, че размерът на вносните или износните мита подлежи на възстановяване или опрощаване съгласно членове 117, 119 или 120, те пристъпват по своя собствена инициатива към възстановяване или опрощаване.

[…]“.

14. Член 117, параграф 1 този кодекс гласи:

„Възстановяване или опрощаване на вносните или износните мита се извършва, доколкото размерът, съответстващ на първоначално съобщеното митническо задължение, превишава дължимия размер или длъжникът е бил уведомен за митническото задължение противно на разпоредбите на член 102, параграф 1, втора алинея, буква в) или г)“.

15. Член 121 от посочения кодекс е озаглавен „Процедура за възстановяване и опрощаване“ и параграф 1 от него гласи:

„Заявления за възстановяване или опрощаване съгласно член 116 се подават до митническите органи в следните срокове:

а) в случай на надвзети вносни или износни мита, на грешка от страна на компетентните органи или в интерес на справедливостта — преди изтичането на три години от датата на уведомяването за митническото задължение;

[…]

Сроковете, определени в първа алинея, букви а) и б), се продължават, когато заявителят представи доказателство, че поради непредвидими обстоятелства или непреодолима сила е бил възпрепятстван да представи заявление в определения срок“.

16. Съгласно член 288, параграф 2 разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза, посочени в предходните три точки от настоящото заключение, се прилагат от 1 май 2016 г.

III. Фактите по спора, главното производство и преюдициалните въпроси

17. В периода между 1988 г. и 1991 г. андорски вносители внасят в Андора стоки с произход по-специално от трети държави с посредничеството на дружеството Ysal, митнически агент, установен във Франция. За този внос трябва да се платят мита във Франция. Действително, по това време френските митническите органи са изисквали стоки с произход от трети държави, предназначени за Андора, да бъдат допускани за свободно обращение, когато преминават през френска територия.

18. На 23 януари 1991 г. Европейската комисия публикува мотивирано становище COM(90) 2042 окончателен, в което, от една страна, констатира, че Френската република не е изпълнила задълженията си по някои разпоредби от общностното (тогава) право, като е предвидила подобно изискване за допускане за свободно обращение[5], и от друга страна, приканва тази държава членка да се съобрази с мотивираното становище в срок от 30 дни.

[5] Понятието „допускане за свободно обращение“ е дефинирано в член 201, параграф 2 от Митническия кодекс на Съюза. То включва събирането на дължимите вносни мита; събирането, ако е целесъобразно, на други вземания, предвидени в съответните действащи разпоредби за събирането им; прилагането на мерките на търговската политика и забраните и ограниченията, доколкото такива мерки не е трябвало да бъдат приложени на по-ранен етап; и изпълнение на другите формалности, предвидени при вноса на стоките. Съгласно член 201, параграф 3 от този кодекс допускането за свободно обращение придава на несъюзните стоки митнически статус на съюзни стоки.

19. От преписката, с която разполага Съдът, става ясно, че на 6 юни 1991 г. Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Министерство на икономиката, финансите и бюджета на Франция) публикува в Journal officiel de la République française (Официален вестник на Френската република) известие за премахване на това изискване за допускане за свободно обращение.

20. На 20 май 2008 г. Ysal подава жалба срещу френската митническа администрация пред tribunal d'instance (районен съд), за да му бъдат възстановени мита, за които твърди, че са недължимо платени на тази администрация въз основа на декларации за внос в Андора, подадени между 1988 г. и 1991 г.

21. С решение от 15 юни 2010 г. този съд обявява жалбата на Ysal за недопустима поради липса на процесуална легитимация и правен интерес. Това решение е потвърдено на 13 декември 2011 г. с решение на cour d'appel (апелативен съд). С решение от 21 януари 2014 г. Cour de cassation (Касационен съд, Франция) отхвърля жалбата, подадена от Ysal.

22. На неуточнена дата посочените андорски вносители, в чиито права встъпват Caves Andorranes и YX, възстановяват на Ysal платените от него за тяхна сметка вносни мита.

23. На 16 юли 2015 г. Caves Andorranes и YX предявяват иск срещу френската митническа администрация пред Tribunal de grande instance de Toulouse (Окръжен съд Тулуза, Франция), за да им бъде присъдена сума, съответстваща на недължимо платените на тази администрация мита. С решение от 4 юли 2017 г. този съд отхвърля исканията на Caves Andorranes и YX.

24. С решение от 10 февруари 2020 г. Cour d'appel de Toulouse (Апелативен съд Тулуза, Франция) потвърждава това решение. В това отношение апелативният съд приема, че за да пристъпи към служебното възстановяване, предвидено в член 2, параграф 2 от Регламент № 1430/79 и в член 236, параграф 2, трета алинея от Митническия кодекс на Общността, митническата администрация трябва да разполага с информация, необходима за установяване както на размера на митата, които могат да бъдат възстановени, така и на самоличността на всяко задължено лице, без да се налага да извършва несъразмерни проучвания.

25. Caves Andorranes и YX подават пред Cour de cassation (Касационен съд), който е запитващата юрисдикция, касационна жалба срещу това решение, като в подкрепа на жалбата си изтъкват по същество, че с решение от 10 февруари 2020 г. Cour d'appel de Toulouse (Апелативен съд Тулуза) е нарушил член 2, параграф 2 от Регламент № 1430/79. Задължението за служебно възстановяване, предвидено в тази разпоредба, било обусловено единствено от спазването на тригодишен срок от датата на уведомяване на длъжника за митата. За сметка на това посочената разпоредба не предвиждала, че митническите органи трябва да разполагат с тази информация за размера на митата и за самоличността на всяко задължено лице. Така Cour d'appel de Toulouse (Апелативен съд Тулуза) добавил в същата разпоредба условие, каквото не е предвидено в нея.

26. Запитващата юрисдикция посочва, че френската митническа администрация поддържа, че може служебно да възстанови вносни или износни мита само ако разполага с цялата информация, която ѝ позволява да установи, че тези мита са недължимо платени и

подлежат на възстановяване. Не можело да се изисква тя да извършва задълбочени проучвания, за да определи размера на митата, подлежащи на възстановяване на всеки от съответните оператори.

27. Следователно тази юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на член 2, параграф 2 от Регламент № 1430/79 и на член 236, параграф 2 от Митническия кодекс на Общността трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган е длъжен да пристъпи служебно към възстановяване на недължимите мита само ако за тази цел разполага с цялата необходима информация, и дали в противен случай не трябва да предприема несъразмерни проучвания.

28. Според запитващата юрисдикция се поставя също така предварителният въпрос дали служебното възстановяване от митнически орган може да се извърши след изтичането на три години от уведомяването на длъжника за сборовете. С оглед на решение от 14 юни 2012 г., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, т. 21), в което Съдът постановява, че член 236, параграф 2, първа алинея от Митническия кодекс на Общността допуска възстановяване на недължимите мита само в рамките на три години, тази юрисдикция иска да се установи дали член 2, параграф 2 от Регламент № 1430/79 трябва да се тълкува в смисъл, че след изтичането на този срок компетентните органи повече няма да могат да пристъпват към служебно възстановяване, при това дори ако е установено, че в рамките на този срок са констатирали, че митата не са били дължими.

29. При тези обстоятелства Cour de cassation (Касационен съд) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 2, параграф 2 от [Регламент № 1430/79], възпроизведен в член 236, параграф 2, трета алинея от [Митническия кодекс на Общността,] да се тълкува в смисъл, че служебното възстановяване на събраните от митнически орган мита е ограничено в рамките на тригодишен срок от датата на вземането под отчет на посочените мита от органа, отговарящ за събирането им, или [в смисъл], че митническата администрация трябва да е в състояние да установи, в рамките на три години след възникване на митническото задължение, че митата не са били дължими?

2) Трябва ли член 2, параграф 2 от [Регламент № 1430/79], възпроизведен в член 236, параграф 2, трета алинея от [Митническия кодекс на Общността,] да се тълкува в смисъл, че служебното възстановяване на събраните от митнически орган мита е обвързано с условието да са му известни самоличността на съответните оператори и размерът на подлежащите на възстановяване на всеки от тях суми, без да се налага да извършва задълбочени или несъразмерни проучвания?“.

IV. Производството пред Съда

30. Актът за преюдициално запитване от 13 март 2024 г. е постъпил в секретариата на Съда на 17 март 2024 г.

31. Френското правителство и Европейската комисия представят писмени становища в предвидения в член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз срок.

32. На общото събрание от 5 ноември 2024 г. Съдът решава да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

V. Правен анализ

A. Предварителни бележки

33. Освен въвеждането на обща митническа тарифа, създаването на митнически съюз съгласно член 28 ДФЕС изисква и уеднаквяването на общите митнически правила и съответните митнически процедури за събиране, суспендиране или освобождаване от вносни мита. В противен случай различията между националните митнически законодателства биха могли да възпрепятстват движението на стоки в рамките на единния пазар. Следователно първоначалната цел е била да се хармонизират митническите законодателства на държавите членки. Хармонизирането на митническото право чрез множество отделни нормативни актове по различни въпроси обаче е довело до правна фрагментация[6]. Едва от 1 януари 1994 г. с Митническия кодекс на Общността на наднационално равнище става приложимо единно митническо процесуално право. Митническият кодекс на Съюза, който е в сила от 9 октомври 2013 г., се прилага от 1 май 2016 г.[7]. Националното законодателство от своя страна регламентира организацията на митническата администрация, която отговаря за прилагането по административен ред на митническото право на Съюза.

34. Важно е да се припомни, че в съответствие с член 3, параграф 1, буква а) ДФЕС Европейският съюз разполага с изключителна компетентност по отношение на митническия съюз и че в съответствие с член 1, параграф 1 от Митническия кодекс на Съюза този кодекс трябва да се прилага еднакво на цялата митническа територия на Съюза. Така събирането на мита от държавите членки от името на Съюза върху внесените стоки на митническата територия на Съюза се подчинява само на европейското законодателство по силата на принципа на предимство на правото на Съюза[8], което в случая означава, че съответната държава членка, а именно Франция, прилага релевантните разпоредби от правото на Съюза, по-точно тези относно режима транзит и относно възстановяването на недължимо платените мита, вместо всяка разпоредба от националното си законодателство, която може да се отклони от Митническия кодекс на Съюза.

35. Следва да се отбележи, че фактите в основата на спора по главното производство са настъпили преди малко повече от 30 години и че френските съдилища са сезирани с няколко дела. Поради тази причина във въпросите си запитващата юрисдикция се позовава както на член 2, параграф 2 от Регламент № 1430/79, така и на член 236, параграф 2, трета алинея от Митническия кодекс на Общността. Тези разпоредби, които понастоящем са възпроизведени в член 116, параграф 4 във връзка с член 121, параграф 1 от Митническия кодекс на Съюза, са приложими ratione temporis за периодите, счетени за релевантни от запитващата юрисдикция. В това отношение бих искал да отбележа, че посочените разпоредби се различават само по редакционната си форма, докато

6 *Lux*, H. Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts. Munich: Dauses/Ludwigs, 2024, C.C. II., pt. 29, където се прави кратък преглед на историята на създаването на Митническия кодекс на Съюза.

7 Вж. точки 11, 12 и 16 от настоящото заключение.

8 Вж. решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 58 и 61).

нормативното им съдържание остава непроменено. Ето защо, за да се улесни прочитът на настоящото заключение, ще се позовавам на *общите аспекти на правната уредба на процедурата за възстановяване*. Подобен подход ми се струва още по-разумен, тъй като предлаганото от мен тълкуване следва да се прилага и в подобни случаи, за които се прилагат действащите понастоящем разпоредби на Митническия кодекс на Съюза[9].

36. По съображения за изчерпателност държа да припомня, че съгласно постоянната съдебна практика процесуалните норми се считат по правило за приложими към всички съдебни спорове, висящи към момента на тяхното влизане в сила, докато материалноправните норми обикновено се тълкуват в смисъл, че поначало не се прилагат към заварени при влизането им в сила положения[10]. За целите на настоящия анализ за материалноправна норма следва да се счита разпоредбата, която определя *условията за основанието и възникването на правото на възстановяване*, докато процесуалните норми включват *разпоредбите, уреждащи условията за упражняване на това право*, и по-специално срока за подаване на искане за възстановяване или за да може съответните органи да установят наличието на някое от обстоятелствата, обосноваващи възстановяването.

37. Настоящото дело повдига няколко правни въпроса, които са тясно свързани. Те могат най-общо да бъдат групирани около три различни тематични центъра: i) обхватът на задължението на митническия орган за служебно възстановяване на недължимо платените мита; ii) процедурата, която се прилага, когато задължението за възстановяване възниква от констатацията, че няма никакво правно основание, за да се иска плащане на недължимо платените мита; iii) законодателната цел на тригодишния срок, предвиден в митническата правна уредба. За яснота и рационалност възнамерявам да разгледам поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси заедно. Ще ги разгледам в контекста на тези тематични центрове.

Б. По допустимостта

38. Преди да пристъпя към разглеждането на въпросите по съществото на спора, считам за необходимо да се спра накратко на въпроса за допустимостта на преюдициалното запитване. Макар никоя от заинтересованите страни да не повдига такова възражение за недопустимост, може да възникне съмнение дали отговорът на поставените от запитващата юрисдикция въпроси е необходим за решаването на спора по главното производство. Тъй като правната уредба в областта на митата предвижда тригодишен срок за предявяване на искания за възстановяване на недължимо платени мита, а събитията в основата на този спор са настъпили преди повече от 30 години, на пръв поглед тези въпроси изглеждат ирелевантни.

39. Според постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия, и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е

[9] В решенията си Съдът често посочва дали нормативното съдържание на определена разпоредба е възпроизведено в разпоредба, която я заменя, така че същото тълкуване да е приложимо и за заменящата я разпоредба (вж. решение от 13 декември 2007 г., Bayerischer Rundfunk и др., C-337/06, EU:C:2007:786, т. 30).

[10] Вж. решение от 23 февруари 2006 г., Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, т. 31 и цитираната съдебна практика).

съвсем очевидно, че искането тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [11].

40. Не считам поставените от запитващата юрисдикция въпроси за хипотетични, защото според мен да се даде тълкуване на разпоредбите относно задълженията на митническите органи в рамките на процедурата по възстановяване, може да се окаже полезно и за изясняване на въпроса дали Caves Andorranes има *право на обезщетение поради нарушаване на правото на Съюза* в съответствие с принципите, установени в практиката на Съда. Някои косвени доказателства подсказват, че Caves Andorranes би могло да преследва тази цел, най-малкото при условия на евентуалност [12]. Следователно насоките за тълкуване по *всеки въпрос относно служебното възстановяване на недължимо платените мита*, произтичащи от бъдещото решение на Съда, биха могли да се окажат полезни за решаването на спора, в случай че жалбоподателят по главното производство постави под въпрос *отговорността на френската митническа администрация за евентуално нарушение на правото на Съюза* [13].

41. Поради изложените в предходните точки от настоящото заключение причини следва да се изходи от предпоставката, че преюдициалното запитване е допустимо.

B. По същество

1. Задължение на митническия орган служебно да възстанови недължимо платените мита

42. Правната уредба на Съюза в областта на митата предвижда два отделни начина за възстановяване на недължимите вносни мита. Първият от тези начини изисква предварително да се подаде искане пред съответното митническо учреждение преди изтичането на тригодишен срок от датата на вземане под отчет на недължимите мита, докато вторият начин е резултат от спонтанни действия на митническата администрация, която трябва служебно да пристъпи към възстановяване, когато установи в този срок, че е налице някое от обстоятелствата, обосноваващи възстановяването.

43. По настоящото дело става въпрос за *втория начин*. В това отношение в самото начало следва да се отбележи, че митническото законодателство предвижда *общо задължение за възстановяване*, когато са изпълнени определени условия, които ще разгледам по-нататък. По-точно, както от член 2, параграф 1 от Регламент № 1430/79, така и от член 236, параграф 1 от Митническия кодекс на Общността следва, че „възстановяване се извършва“, докато член 116, параграф 1 от Митническия кодекс на Съюза предвижда, че размерът на вносните мита „се възстановява“ на някое от основанията, посочени в митническото законодателство.

[11] Вж. решение от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 67).

[12] В становището си, приложено към преписката по националното производство, първият генерален адвокат при търговското, финансово и стопанско отделение на Cour de cassation (Касационен съд) споменава тази възможност.

[13] Вж. решение от 22 декември 2022 г., Ministre de la Transition écologique и Premier ministre (Отговорност на държавата за замърсяването на въздуха) (C-61/21, EU:C:2022:1015, т. 34 и сл.).

44. Сред условията, които дават право на възстановяване и които, без да се засяга преценката, която трябва да направи запитващата юрисдикция, могат да бъдат приложими към разглеждания случай, е дали „не е възникнало митническо задължение“, което е посочено в член 2, параграф 1 от Регламент № 1430/79, или в момента на плащането им „размерът на сборовете не е бил дължим“ в съответствие с член 236, параграф 1 от Митническия кодекс на Общността. На свой ред член 116, параграф 1, буква а) от Митническия кодекс на Съюза предвижда възстановяване за „надвзети суми на вносните мита“. Въпреки донякъде различната формулировка на тези разпоредби общото между тях е, че визират по същество положение, в което *мита са били получени от митническата администрация без правно основание*. Щом тези разпоредби предвиждат условията, които регламентират основанието и възникването на правото на възстановяване, те представляват *материалноправни норми*.

45. Тези материалноправни норми трябва да се разграничават от *процесуалноправните норми*, които имат определяща роля в настоящото дело. Това са разпоредбите, посочени в точка 35 от настоящото заключение, които, както вече отбелязах, не са били изменени, що се отнася до нормативното им съдържание, тъй като по същество предвиждат, че „когато митническите органи установят самостоятелно в този срок, [че са налице условията за такива инициативи], те пристъпват служебно към възстановяване“. Тълкуването на тази правна уредба налага няколко забележки от моя страна. За да ги направя, ще използвам методите на тълкуване, признати в практиката на Съда. В това отношение следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда за тълкуването на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се имат предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ [14].

46. Въз основа на тези съображения според мен самият текст на тези разпоредби („пристъпват служебно“) потвърждава, първо, че митническата администрация трябва да предприеме действия по своя собствена инициатива и второ, че *събитието, вследствие на което тя установява факта, че митата са били недължимо платени*, трябва да е настъпило в тригодишен срок („в този срок“). Според мен е очевидно, че тази правна уредба не трябва да се разбира в смисъл, че самото възстановяване трябва да се извърши в този срок.

47. От контекстуална гледна точка ми се струва, че в подкрепа на това тълкуване, отнасящо се до служебното възстановяване, е прочитът на разпоредбите относно първия начин на възстановяване на недължимите вносни мита, а именно процедурата по искане на заинтересованото лице. По силата на тази правна уредба „[в]ъзстановяването […] се разрешава след подаването на молба пред съответното митническо учреждение *преди изтичането на срок от три години*“ [15], считано от дата, която в зависимост от възприетата редакция е датата на „вземане под отчет на тези мита от органа, отговарящ за събирането им“, тази, на която „длъжникът е бил уведомен за тези сборове“, или тази на „уведомяването за митническото задължение“. По изключение удължаване на този срок се допуска, когато заинтересованото лице докаже, че е било възпрепятствано да подаде искането си в рамките на посочения срок поради непредвидими обстоятелства или непреодолима сила.

[14] Вж. решение от 29 юли 2024 г., Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească“ Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, т. 38).

[15] Курсивът е мой.

48. Като оставим настрана различията, свързани с формулировката на разглежданите разпоредби, очевидно е, че регламентирайки този начин на възстановяване, законодателят на Съюза е възнамерявал също да определи тригодишен срок, в който митническите органи да установят, че митата са неправилно събрани. С други думи, при този начин на възстановяване подадената от длъжника молба е *средството, чрез което на органите ще станат известни* обстоятелства, които пораждат право на възстановяване и ги задължават да предприемат действия. За разлика от това прочитът на посочените разпоредби показва, че при този начин на възстановяване не се предвижда никакъв точен срок за възстановяване. Следователно логиката в основата на регламентирането на двете условия, изложени в предходните точки от настоящото заключение, е много сходна.

49. Вследствие на това, ако такова искане е подадено непосредствено *преди* изтичането на тригодишния срок, администрацията може без проблем да пристъпи към възстановяването в по-късен момент, т.е. след изтичането на този срок, без да нарушава правната уредба на Съюза в митническата област. Практиката на Съда потвърждава това тълкуване, защото в решение C & J Clark International Съдът е постановил, че от член 236 от Митническия кодекс на Общността следва, че „по принцип и освен при непредвидими обстоятелства или непреодолима сила възстановяването на мита, които не са били дължими към момента на плащането им, може да се извърши след изтичането на тригодишен срок, считано от датата, на която длъжникът е бил уведомен за размера на тези сборове, *само ако в този срок длъжникът правомерно е подал молба* за това до националните митнически органи“ [16].

50. Освен това в по-старо решение, CIVAD, което се отнася до положение, при което искането за възстановяване е било подадено *след* изтичането на посочения срок, т.е. е било просрочено, Съдът е постановил, че „икономическият оператор *по принцип не може вече да претендира за възстановяване на* антидъмпинговите *мита*, които е заплатил […] и за които е изтекъл тригодишният срок, предвиден в член 236, параграф 2 от Митническия кодекс“ [17]. Предвид тези разяснения се оказва, че разглежданата правна уредба предполага, че в този срок органите трябва да отбележат липсата на правно основание за събиране на вносните мита, което важи както за служебното възстановяване, така и за възстановяването по искане на заинтересованото лице. Обратното тълкуване, че самото възстановяване е ограничено в рамките на тригодишния срок, би довело до погасяване на правото на възстановяване в зависимост от бързината, с която административните органи предприемат съответни действия, което би противоречало на правната сигурност.

51. В конкретния случай е безспорно, че в рамките на тригодишния срок не е подадено искане за възстановяване. Това поражда въпроса какви правни изисквания трябва да бъдат изпълнени, за да могат митническите органи да предприемат действия. Следва да се изясни в частност каква степен на увереност трябва да имат тези органи по отношение на правото на гражданите на възстановяване на недължимо платени мита. Ще разгледам по-подробно този въпрос, след като поясня накратко функцията на предвидения в разглежданата правна уредба тригодишен срок.

[16] Решение от 19 юни 2019 г., C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, т. 50). Курсивът е мой.

[17] Решение от 14 юни 2012 г., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, т. 21). Курсивът е мой.

2. Функцията на тригодишния преклузивен срок

52. Както посочва Съдът в решение CIVAD, този тригодишен срок е преклузивен, т.е. законоустановен срок, в който кредиторът може да предяви правото си на възстановяване. Изтичането на този срок по принцип води до загубата на това право. Според Съда подобен преклузивен срок от три години изглежда разумен, тъй като не може да направи практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза [18].

53. Съдът приема, че този преклузивен срок е в интерес на правната сигурност, която ползва както частноправния субект, така и съответната администрация, без при това да е пречка частноправният субект да упражни правата, предоставени му от правния ред на Съюза. Накрая, Съдът постановява, че макар правната уредба в областта на митата да предвижда някои изключения от тригодишния срок, например при случаи на непреодолима сила, той припомня, че възстановяване на платените вносни или износни мита е допустимо само при определени условия и в конкретно предвидени случаи. Следователно подобно възстановяване представлява изключение от нормалния режим на внос и износ и поради това разпоредбите, които го предвиждат, подлежат на стеснително тълкуване [19].

54. Цитираната в предходните точки от настоящото заключение съдебна практика се отнася до разпоредбите за възстановяване на мита по искане на икономически оператор. Според мен обаче същите съображения, основани на правна сигурност, са приложими към тригодишния срок за начина на служебно възстановяване, което прави приложими всички принципи на тълкуване, произтичащи от споменатата съдебна практика.

3. Степента на увереност, която трябва да имат митническите органи, и процедурата, която се прилага за целите на възстановяването

55. Посочената в точка 35 от настоящото заключение правна уредба, която урежда процесуалните аспекти на възстановяването на недължимо платените мита, предвижда, че „*когато* митническите органи *установят самостоятелно* някое от обстоятелствата, [което дава такова право], те пристъпват служебно към възстановяване“ [20], което поражда въпроса за какво точно се отнася това „установяване“ и каква степен на увереност се изисква за съществуването на право на възстановяване.

56. Според мен текстът на приложимите материалноправни разпоредби, посочени в точка 44 от настоящото заключение, не оставя никакво съмнение, че на митническите органи трябва да са известни и обстоятелствата, пораждащи правото на възстановяване. Това предполага конкретно *узнаване на съществените елементи*, а именно извършените митнически операции, самоличността на предприятията, за които се отнасят тези операции, платените суми и разбира се, липсата на митническо задължение [21].

[18] Решение от 14 юни 2012 г., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, т. 21 и 22).

[19] Решение от 14 юни 2012 г., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, т. 23 и 24).

[20] Курсивът е мой.

[21] В Насоките на генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ на Комисията относно възстановяването и опрощаването (стр. 32) се посочва само че митническите органи трябва да разполагат с „*всички необходими данни*, за да пристъпят към възстановяване“, без обаче да са по-конкретни от това (курсивът е мой).

57. При наличието на тези обстоятелства митническите органи са длъжни да пристъпят към възстановяване, и *не разполагат с никаква свобода на преценка*. В това отношение и обратно на предлаганото от Комисията, не е възможно да се направи ясно разграничение между реалното констатиране, че условията за възстановяване са изпълнени, и задължение да се констатира, освен ако понятието „служебно възстановяване“ бъде изпразнено от самостоятелно значение. Когато на митническата администрация са известни посочените в предходната точка от настоящото заключение обстоятелства, се налага изводът, че тя е задължена да пристъпи служебно към констатиране и възстановяване. Според мен условието за *констатиране* в тесен смисъл съвпада със *задължение за констатиране* при определени условия. Обратното тълкуване, основано на липсата на каквото и да било задължение за митнически орган служебно да установява, че дадена сума може да бъде възстановена, би довело до изключване на всякакъв съдебен контрол и следователно всяко осъждане за нарушаване на това задължение, защото нарушаване на несъществуващо задължение е невъзможно по дефиниция. Такъв резултат би противоречал на целта за служебно възстановяване, основана на общото задължение за възстановяване на мита и такси, събрани в нарушение на нормите на Съюза.

58. Съществениият въпрос обаче е как митническите органи трябва да получат необходимата за тази цел информация, и по-специално дали е достатъчно тази информация да им бъде съобщена например от съответните предприятия, или митническите органи трябва по-скоро да действат проактивно и да извършват проучвания, за да получат по-голяма яснота. Очевидно е, че служебното констатиране от митническите органи, че условията за възстановяване са изпълнени, със сигурност не е случайно и винаги изисква до известна степен активно поведение от тяхна страна. Начините на действие на митническите органи и степента, в която те трябва да действат проактивно, ще бъдат анализирани по-долу. На този етап може без съмнение да се твърди, че не може да се възложи само на съответното предприятие задачата да се увери, че на митническата администрация ще стане известна липсата на митническо задължение, в противен случай това би означавало да се изисква от предприятието във всички случаи да подаде искане за възстановяване. С други думи, de facto щеше да има само един начин на възстановяване на недължимо платените мита, при положение че митническото законодателство ясно предвижда *два различни начина*.

59. При това положение, за да не се изпразни от съдържание правната уредба относно служебното възстановяване, ми се струва разумно на митническите органи да бъде наложено задължението самите те да извършват проучвания, за да установят посочените съществени елементи, за да стане възможно възстановяването. Това тълкуване се основава и на анализ на текста на различни езици на израза „когато *служебно* митническите органи *установят*“ [22], използван в разглежданата правна уредба, който предполага инициатива от страна на администрацията, т.е. предприемане на *мерки за разследване за изискване на информация*. В текстовете на испански и английски език може дори изрично да се срещне глаголът „откривам“.

[22] Вж. текстовете на испански („cuando las propias autoridades aduaneras descubran“), датски („toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer“), немски („stellen die Zollbehörden selbst […] fest“), английски („where the customs authorities themselves discover“), италиански („se le autorità doganali constatano“), литовски („Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato“), нидерландски („de douaneautoriteiten […] tot de vaststelling komen“) и португалски („as próprias autoridades aduaneiras verifiquem“) език.

60. По силата на правната уредба в областта на митата националните органи имат правото да извършват митнически проверки[23]. При това положение следва да се уточни, че задължението за установяване на фактите и за предприемане на съответни действия трябва *да зависи от разглеждания случай*. Съгласен съм със становището на френското правителство и на Комисията, че по принцип митническите органи не следва да бъдат задължавани да предприемат *непропорционални мерки* за установяване на самоличността на икономическите оператори и за определяне на размера на подлежащите на възстановяване суми. Държа обаче да подчертая, че позицията ми се различава по отношение на изводите, които следва да се направят въз основа на тази констатация. Изискването за пропорционалност се отнася до съществуването на разумно съотношение между, от една страна, целта за възстановяване на недължимо платените мита и от друга страна, усилията, които митническата администрация трябва да положи за постигането на тази цел. Пропорционалността на действията на митнически орган не трябва да се преценява in abstracto, а като се вземе предвид конкретната ситуация, в която се вписва служебното възстановяване. В този смисъл по-сериозно положение с повече икономически оператори може да изисква по-задълбочени мерки от страна на митническия орган, без те непременно да изглеждат непропорционални.

61. В обичайната ситуация само с един вносител проверката на неговата самоличност и на размера на подлежащите на възстановяване суми, за да се пристъпи към служебно възстановяване, изглежда разумна и пропорционална мярка. Защо това не трябва да е така и в особена ситуация с множество икономически оператори, засегнати от неправилно прилагане на митническото законодателство от администрацията? В последния случай фактът, че констатацията, че условията за възстановяването са изпълнени, изисква допълнителни усилия и ресурси от страна на митническата администрация, е естествена последица от *сериозността на положението*, което тази администрация следва да поправи, и само поради тази причина не би трябвало да се счита за непропорционална мярка.

62. Причините, довели до надвзети суми, биха могли да са сред *факторите, които трябва да се вземат предвид при преценката на съразмерността на допълнителни проучвания*, които трябва да се извършват от митническата администрация. В този смисъл фактът, че тази администрация е допринесла за надвзетите суми, като неправилно е приложила митническата правна уредба, насърчава от тази администрация да се изисква по-активен подход за възстановяване на надвзетите суми на икономическия оператор вместо подход „изчакване“, при който надвзетата сума се възстановява само ако този оператор поеме инициативата за това. Впрочем бих искал да подчертая, че обратно на твърдяното от френското правителство, липса на служебно възстановяване невинаги може да се компенсира от възможността икономически оператор да предяви правото си на възстановяване. Всъщност този оператор не е непременно наясно с обстоятелствата, които пораждат право на възстановяване, и невинаги може да подаде молба за възстановяване.

63. Предвид всички тези обстоятелства и при положение че полагането на обичайната грижа е уместно в ежедневните административни действия, поради което не може да се упреква администрацията в това, че не е изпълнила задължението си за полагане на дължима грижа, ако грешки при прилагането на митническото право са открити едва при

[23] *Albert*, J.-L. Le droit douanier de l'Union européenne, раздел 4 („La gestion du risque et des fraudes“), Namur 2019, p. 542 sq., обяснява, че митническата проверка винаги е била разглеждана като едно от правомощията на митническата администрация.

редовни проверки[24], считам, че *за по-тежки нарушения се изискват допълнителни мерки* от страна на администрацията, за да се определи точният обхват на задължението за възстановяване. С други думи, мерките, които трябва да вземе митническата администрация, трябва да са съразмерни на сериозността на положението.

64. Макар преценката на пропорционалността на предприетите in concreto мерки да е от компетентността на запитващата юрисдикция, Съдът все пак може да ѝ предостави насоки, които да ѝ позволят да изпълни тази задача. Що се отнася до настоящия случай, за разлика от мнението на заинтересованите страни считам, че френските органи не са направили всичко необходимо за правилното прилагане на митническата правна уредба. Според мен фактът, че последната е била неправилно прилагана *в продължение на няколко последователни години*[25], което е довело до *финансови последици за значителен брой предприятия*, е обстоятелство, което е трябвало да накара френските органи да предприемат допълнителни мерки, за да възстановят служебно недължимо платените мита. По-долу ще изразя по-подробно становището си.

65. В самото начало следва да се отбележи, че на 23 януари 1991 г. Комисията публикува мотивирано становище COM(90) 2042 окончателен, в което, от една страна, констатира, че като е предвидила изискване стоките с произход от трети държави, предназначени за Андора, да бъдат допускани за свободно обращение в Общността, когато преминават през територията на Франция, Френската република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от някои разпоредби на общностното право, и от друга страна, приканва френските органи да се съобразят с това мотивирано становище в срок до 30 дни. Впрочем от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че на 6 юни 1991 г. Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (Министерство на икономиката, финансите и бюджета на Франция) публикува в Journal officiel de la République française (Официален вестник на Френската република) известие до вносителите и износителите за премахване на това изискване за допускане за свободно обращение. Според мен тази реакция от страна на френските органи трябва да се разбира като действително признание за нарушение на правната уредба в областта на митата и е израз на воля за съобразяване с изискванията на общностното право.

66. Мотивираното становище на Комисията не оставя място за съмнение. Митата, събрани в съответствие с режима на допускане за свободно обращение, противоречат на приложимата правна уредба и следователно не са били дължими. При това положение може да се докаже, че митническите органи поначало са знаели или поне са били наясно с това. Може да се предположи и че митническите органи са разисквали въпроса за евентуално възстановяване — служебно или по искане на заинтересованото лице — на

[24] *Witte*, P. Zollkodex der Union (UZK). Munich, 2022, член 116, точки 46—48; *Niestedt*, M. EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht. Munich, 2024, член 116, точка 13, където се обяснява, че митническите органи не са длъжни да разглеждат всеки отделен случай при преценката дали е възможно възстановяване. Такова общо задължение за извършване на проверки би претоварило митническите органи предвид големия брой митнически операции. За сметка на това митническите органи са длъжни да възстановят мита, ако открият факти, обосноваващи такова възстановяване при *митническа проверка, външен одит* и др.

[25] Макар настоящото дело да се отнася само до вноса, извършен в периода между 1988 г. и 1991 г., това не променя факта, че разглежданата практика на френските митнически органи, изглежда, е започнала доста по-рано. Във всеки случай, това, изглежда, се твърди в мотивираното съобщение на Комисията, в което се посочва, че тази практика се основава на „[И]звестие до износителите на стоки, предназначени за долините на Андора", публикувано през 1950 г., изменено през 1974 г., през 1978 г., а след това и през 1983 г. Според това съобщение транзитът на стоки, предназначени за Андора, които не са допускани за свободно обращение в Общността, е обвързан с представянето на специално разрешение, издавано от префектурата на Източни Пиренеи.

недължимо платените мита, още повече че, както вече посочих в настоящото заключение, митническата правна уредба предвижда *общо задължение за възстановяване*, когато са налице условията за това [26].

67. От официалното съобщение на френските органи относно промяната на административната им практика е видно, че те са били наясно с необходимостта да защитят интересите на съответните икономически оператори, като изрично ги уведомят за това. В този контекст е важно да се обърне внимание на факта, че митническите органи са обвързани със задължение за предоставяне на информация, тъй като съгласно член 14, параграф 2 от Митническия кодекс на Съюза те „*поддържат редовен диалог с икономическите оператори* и другите органи, свързани с международната търговия със стоки“. В тази разпоредба също така се посочва, че митническите органи „*насърчават прозрачността, като предоставят* свободен достъп — по възможност безплатно и по интернет — до митническото законодателство, *общите административни разпоредби и формулярите за заявления*“ [27]. Тази разпоредба отразява *изисквания за прозрачност и публикуване*, годни да гарантират добра администрация. Следва да се отбележи, че към момента на настъпване на фактите по делото в главното производство тези изисквания вече са били в сила на равнище международно икономическо право [28]. Така може да се твърди, че с това официално съобщение митническите органи са изпълнили *минималното* си задължение за предоставяне на информация относно приложимата правна уредба.

68. Такъв подход обаче определено не е достатъчен за отстраняване на продължилата няколко години незаконосъобразност на положението, т.е. за да се гарантира, че предприятията, засегнати от нарушението на правото на Съюза, което може да се вмени на френските органи, могат да получат възстановяване. Всъщност следва да се отбележи, че публикуваното от френските органи съобщение се ограничава до това да обяви премахването на изискването за допускане за свободно обращение *за в бъдеще*, но не съдържа нищо относно разглеждането на евентуални претенции на предприятията, претърпели финансова вреда *в миналото* [29]. В това съобщение не се посочва и нищо за възможността тези предприятия да поискат пряко от митническите органи информация относно обхвата на допуснатото от тях нарушение, за възможността да помогнат за изясняване на фактите, свързани с митнически операции, които се отнасят до тях, или евентуално да подадат искане за възстановяване.

69. В това официално съобщение не се уточнява дали тази промяна в административната практика на митническите органи реално е резултат от намесата на Комисията, която ги е уведомила за наличието на нарушение на общностното право. Поради това икономическите оператори, които не са били уведомени за тези събития, не са могли да установят причината за тази промяна на административната практика. Такава информация обаче е била абсолютно необходима, за да могат съответните предприятия да упражнят ефективно правата си. При липсата на допълнителни мерки е съществувал риск някои предприятия да не са били запознати с възможностите, с които са разполагали.

[26] Вж. точка 43 от настоящото заключение.

[27] Курсивът е мой.

[28] С тази разпоредба се прилагат изискванията на международното право, а именно на споразуменията, сключени в рамките на Световната търговска организация (СТО), по-конкретно на член X, точка 1 от Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ) и от Споразумението за улесняване на търговията (СУТ) (*Witte*, P. Zollkodex der Union. Munich 2022, член 14, т. 33—35).

[29] Впрочем от преписката става ясно, че след подадено оплакване от търговец на стоки с произход от Полша, предназначени за Андора, Комисията е започнала производство за установяване на нарушение срещу Френската република, което е довело до промяна в административната практика на митническите органи.

4. Изисквания, произтичащи от общия принцип на добра администрация

70. Подобен подход ми се струва несъвместим с изискванията, произтичащи от общия принцип на добра администрация, който митническите органи трябва да спазват, когато прилагат правото на Съюза[30]. По-конкретно, според мен френските органи са нарушили две съществени задължения, чието спазване е характерно за добрата администрация, а именно, от една страна, задължението *административните решения да се мотивират*, и от друга страна, задължението да се *третира справедливо правният субект*[31].

71. Както посочва Съдът в практиката си, задължението да се мотивират приетите от националните органи решения, е от особено значение, тъй като *позволява на адресатите им да защитят правата си при възможно най-добрите условия и да решат, разполагайки с цялата необходима информация, дали има смисъл да обжалват тези решения*. Това задължение е необходимо и за да позволи на съдилищата да упражнят контрол за законосъобразност на тези решения[32]. Според мен това задължение за мотивиране се прилага и в случай като настоящия, в който решението на администрацията да промени административната си практика, с която имплицитно допуска нарушение на правото на Съюза, *дава възможност за подаване на искания за възстановяване на недължимо платени мита*. Спазването на това изискване за мотивиране е особено важно, тъй като митническите органи са длъжни да извършат такова възстановяване, за което се прилага тригодишен срок[33].

72. Всъщност ми се струва, че ако самата митническа администрация, на която са известни всички фактически и правни аспекти, свързани с това нарушаване, не изложи достатъчно конкретни и подробни мотиви, ще бъде трудно и дори невъзможно правният субект да упражни някои от правата, предоставени от правото на Съюза, като например правото на възстановяване. Освен това в този контекст следва да се припомни, че в съответствие с постоянната практика на Съда, когато правото на Съюза поражда права за частноправните субекти, *трябва да се гарантира, че се предоставя възможност на ползващите се лица да се запознаят с правата си в тяхната пълнота и при необходимост да се позоват на тях* пред националните юрисдикции[34]. Това изискване е особено релевантно в *отношенията между гражданина и администрацията*, които са предмет на разглеждане по настоящото дело[35]. Осъществяването на подобна цел обаче би било сериозно възпрепятствано, ако администрацията не предоставяше съществена информация, като например настъпването на събитие, което поражда право на възстановяване.

[30] Вж. решение от 9 ноември 2017 г., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, т. 39).

[31] Принципът на добра администрация не е отделен принцип на административното право, а обединява няколко принципа или в известен смисъл представлява събирателно понятие за всички принципи на административното право или някои от тях. Понякога то се използва като синоним на принципите, на които се основава административното производство в правовата държава. Принципът на добра администрация налага по-специално на националните органи да поправят допуснати грешки или пропуски, да провеждат производствата по безпристрастен и обективен начин и да вземат решение в разумен срок. Освен това този принцип включва широко задължение на националните органи за полагане на грижа и за оказване на съдействие, както и правото на защита, т.е. задължението на органите да предоставят на лицата, засегнати от дадено решение, възможност да изложат своята гледна точка, и задължението за мотивиране на решението (вж. заключението на генерален адвокат Trstenjak по дело Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, C-308/07 P, EU:C:2008:498, т. 89).

[32] Вж. решение от 9 ноември 2017 г., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, т. 40).

[33] Вж. точка 50 от настоящото заключение.

[34] Вж. решения от 15 май 2014 г., Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, т. 21), и от 9 март 2023 г., État belge и Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, т. 28).

[35] Вж. решения от 8 май 2019 г., PI (C-230/18, EU:C:2019:383, т. 57), и от 7 септември 2021 г., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, т. 122).

73. Следва впрочем да се припомни, че принципът на добра администрация предполага също така задължение за предприемане на справедливи действия. Принципът на справедливост е абсолютно необходим за създаването на климат на доверие и предвидимост в отношенията между частноправните субекти и администрацията [36]. Това предполага по-конкретно доверие в законосъобразността на действията на администрацията [37]. Този принцип се счита за много широко понятие, което представлява основата на други принципи на административното право на Съюза, като например принципите на безпристрастност, законност, защита на оправданите правни очаквания, недопускане на дискриминация, равно третиране, както и този на пропорционалност [38].

74. Що се отнася до настоящия случай, очевидно е, че предприятията, които са били задължени да плащат недължими мита преди промяната на практиката на митническата администрация, поради факта, че администрацията е пропуснала да предостави важна информация относно възможността за подаване на искане за възстановяване, са поставени в по-неблагоприятно положение спрямо другите предприятия. Обратно, ако френските органи бяха изложили публично основанията, поради които се налага такава промяна на административната практика, всички предприятия щяха да бъдат третирани при условията на равнопоставеност. Поради тази причина считам, че в случая не е бил спазен принципът на справедливост.

75. С оглед на това ми се струва, че не е непропорционално да се изисква от митническите органи да предоставят допълнителна информация и да въведат подходящи процедури, позволяващи възстановяването на недължимо платените мита. Подобен подход изглежда необходим, като се има предвид тежестта на нарушението на митническата правна уредба, както в аспекта продължителност, така и в аспекта тежест. Всъщност от преписката става ясно, че нарушението е продължило няколко години, и изглежда, че цялата търговия между Андора и трети страни е била засегната от това.

5. Статус на правото на възстановяване в правния ред на Съюза

76. Такова изискване е още по-наложително, ако се вземе предвид статусът на правото на възстановяване в правния ред на Съюза. В това отношение следва да се припомни, че митническите разпоредби относно възстановяването на събраните без основание мита са само *израз на принцип, присъщ на правото на Съюза*, а именно общия принцип на възстановяване на недължимо платеното [39]. Всъщност според трайната съдебна практика „правото да се получи възстановяване на данъци, платени в държава членка в нарушение на нормите на [Съюза], е последица и допълнение към правата, които правните субекти черпят от разпоредбите на правото на [Съюза], както са тълкувани от Съда. Следователно държавата членка по принцип е длъжна да върне сумите, събрани в нарушение на правото на [Съюза]“ [40].

[36] *Lenaerts*, K. In the Union we trust: Trust-enhancing principles of Community Law. — Common Market Law Review, vol. 41, nº 2, 2004, p. 337 sq.

[37] Вж. в това отношение Европейски парламент. Law of the Administrative Procedure of the European Union. — European Added Value Assessment. 10.2012, 1—12.

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

[39] Вж. решение от 28 април 2022 г., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions и др. (C-415/20, C-419/20 и C-427/20, EU:C:2022:306, т. 62).

[40] Вж. решение от 28 януари 2010 г., Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, т. 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 sq., където се обяснява произходът на тази съдебна практика.

77. Освен това от постоянната практика на Съда произтича, че „всеки правен субект, на когото национален орган е наложил плащането на такса, мито, данък или друг налог в нарушение на правото на Съюза, по силата на последното има право съответната държава членка да му възстанови съответната сума“. Според Съда „също по силата на правото на Съюза този субект има право държавата членка не само да му възстанови недължимо събраната парична сума, но и да му плати лихви, които да компенсират невъзможността да използва тази сума“. Съдът отбелязва също, че „предмет на такова нарушение може да бъде всяка норма на правото на Съюза, независимо дали е разпоредба на първичното или вторичното право, а също и общ принцип на правото на Съюза“. Накрая, Съдът приема, че правото на възстановяване на недължимо платеното и правото на лихви могат да бъдат изтъкнати в случаи, когато плащането е било наложено „*при неправилно прилагане на акт на Съюза*“ [41].

78. Тази съдебна практика не се поставя под въпрос от друга практика на Съда, съгласно която разпоредбите, предвиждащи възстановяване, трябва да се тълкуват стриктно, тъй като подобно възстановяване представлява изключение от нормалния режим на внос и износ [42]. Освен че тази съдебна практика трябва да се разбира в истинския си смисъл, а именно като припомняне на принципа на законност, по силата на който администрацията има право да предприема действия само в конкретно определени от правото на Съюза случаи, по-специално когато прилагането на определени митнически правила би довело до загуба на собствени ресурси в ущърб на бюджета на Съюза [43], следните доводи са против тълкуването на тази съдебна практика в смисъл, че тя изключва право на възстановяване.

79. Първо, важно е да се уточни, че предложеното в настоящото заключение тълкуване няма за цел да създаде допълнително основание за възстановяване, което да се прилага във всички случаи. По-скоро следва да се определи какъв е *обхватът на задълженията на митническите органи с оглед на втория начин на възстановяване*, предвиден в митническата правна уредба, т.е. когато митническите органи пристъпват към служебно възстановяване, след като установят самостоятелно, че не е възникнало митническо задължение.

80. Второ, както вече бе посочено в настоящото заключение, налице е принципно задължение митническата администрация да възстановява недължимо платените мита. Следователно стриктното тълкуване на правилата за възстановяване на недължимо платени мита не може да служи като довод за отказ на такова възстановяване, когато са налице правните условия за това. Напротив, конкретните разпоредби на митническото право трябва да се тълкуват в съответствие с горепосочения общ принцип на възстановяване на недължимо платеното.

[41] Вж. решение от 28 април 2022 г., Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions и др. (C-415/20, C-419/20 и C-427/20, EU:C:2022:306, т. 51, 52, 61, 63 и 64). Курсивът е мой.

[42] Вж. решение от 14 юни 2012 г., CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, т. 24).

[43] Приходите от митата по Общата митническа тарифа представляват собствени ресурси на Съюза, които се събират от държавите членки и се предоставят на разположение на Комисията. Съдът от своя страна приема, че държавите членки са длъжни да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че митата са събирани ефективно и в пълен размер (вж. решение от 11 юли 2019 г., Комисия/Италия (Собствени ресурси — Събиране на митническо задължение), C-304/18, EU:C:2019:601, т. 49 и 50).

6. Междинно заключение

81. В настоящото заключение разгледах няколко правни аспекта, свързани с правото на възстановяване, предвидено в митническото право, като взех предвид специфичните обстоятелства по делото. Въз основа на този анализ следва да бъдат изведени няколко междинни извода, за да се отговори на запитващата юрисдикция.

82. Първо, установено е, че възстановяването на недължимо платените мита изисква i) подаване на молба в предвидения от митническата правна уредба тригодишен срок или ii) служебно установяване от митническите органи в този срок, че тези мита не са били дължими. Не е необходимо обаче това възстановяване да се извърши в посочения срок. Ако едно от горепосочените условия е изпълнено в срок, възстановяването може да се извърши след изтичането на същия срок [44].

83. Второ, установено е, че за да могат митническите органи да пристъпят към възстановявания, е необходимо те да установят, наред с останалото, самоличността на съответните предприятия, както и подлежащите на възстановяване суми. Митническите органи обаче не трябва да остават пасивни, а трябва сами да поемат инициативата в случай на тежки нарушения на митническата правна уредба или при нередности. Следователно митническите органи трябва да бъдат задължени да вземат всички мерки, съобразени със ситуацията, включително разследвания, и да си сътрудничат добросъвестно със съответните предприятия, за да гарантират упражняването на техните права [45].

84. Трето, ако според преценката на запитващата юрисдикция възстановяването на недължимо платените мита вече не е възможно, например поради изтичането на предвидения в митническата правна уредба тригодишен срок, тази юрисдикция би могла, по искане на жалбоподателя в главното производство, да провери дали в случая са изпълнени условията за обезщетение поради нарушение на правото на Съюза.

VI. Заключение

85. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Cour de cassation (Касационен съд, Франция), по следния начин:

„Член 2, параграф 2 от Регламент (ЕИО) № 1430/79 на Съвета от 2 юли 1979 година относно възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове, възпроизведен в член 236, параграф 2, трета алинея от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността,

следва да се тълкува в смисъл, че

за служебно възстановяване на недължимо платените мита митническите органи трябва да са установили в рамките на тригодишен срок от датата на вземането под отчет на тези мита, че посочените мита не са били дължими. За да може да се извърши възстановяване, тази констатация трябва да включва самоличността на съответните оператори и размера на

[44] Вж. точки 42—54 от настоящото заключение.

[45] Вж. точки 55—75 от настоящото заключение.

подлежащите на възстановяване на всеки от тях суми. Проучванията за тази цел трябва да са съразмерни на сериозността на положението, което компетентният орган трябва да поправи“.