



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
M. WATHELET  
представено на 25 февруари 2014 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-129/13 и C-130/13**

**Kamino International Logistics BV (C-129/13),  
Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (C-130/13)  
срещу  
Staatssecretaris van Financiën**

(Преюдициално запитване, отправено от Hoge Raad der Nederlanden (Нидерландия))

„Събиране на митническо задължение — Право на защита — Принцип на зачитане на правото на защита — Непосредствено действие“

### I – Въведение

1. Съединените дела, с които е сезиран Съдът, се отнасят до правото на защита, и по-конкретно до правото на изслушване в рамките на административно производство.
2. С актовете си за преюдициално запитване от 22 февруари 2013 г., постъпили в Съда на 18 март 2013 г., Hoge Raad der Nederlanden (Нидерландия) най-напред иска от Съда да се произнесе по отношение на прякото прилагане на принципа на зачитане на правото на защита. В случай на положителен отговор запитващата юрисдикция иска да установи дали правото на изслушване трябва да се счита за нарушено, когато съответното физическо или юридическо лице е могло да изрази становището си едва в рамките на обжалването по административен ред, тоест след приемането на първоначалното решение. На последно място, запитващата юрисдикция иска от Съда да установи правните последици от евентуално нарушение на принципа на зачитане на правото на защита и обстоятелствата, които могат да повлияят върху тях.

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: френски.

## II – Правна уредба

### A – Правото на Съюза

1. Хартата на основните права на Европейския съюз

3. Член 41, параграфи 1 и 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Право на добра администрация“, гласи:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

a) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

[...]“.

4. Член 51 от Хартата, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 1:

„Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенциите на Съюза“.

2. Регламент (ЕИО) № 2913/92

5. Членове 220 и 221 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността<sup>2</sup> (наричан по-нататък „МК“) са включени в глава 3, дял 1, озаглавен „Вземане под отчет на размера на митническото задължение и уведомяване на длъжника“.

6. Член 220, параграф 1 от МК гласи:

„Когато размерът на сборовете, произтичащ от дадено митническо задължение, не е бил взет под отчет съгласно членове 218 и 219 или е бил взет под отчет размер, по-нисък от дължимия, вземането под отчет на пълния размер на сборовете или на остатъка до пълния размер трябва да се извърши в срок от 2 дни, считано от датата, на която митническите органи установят това положение и са в състояние да изчислят дължимия размер и да определят длъжника (последващо вземане под отчет). Този срок може да бъде удължен съгласно член 219“.

7. Член 221 от МК предвижда:

„1. Длъжникът трябва да бъде уведомен за размера на сборовете по подходящ начин веднага след като този размер бъде взет под отчет.

2 — ОВ L 302, стр. 1, изменен; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58., изменен с Регламент (ЕО) № 2700/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2000 година (ОВ L 311, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 13, стр. 12).

[...]

3. Уведомяването на длъжника вече не може да се извършва след изтичане на тригодишния срок от датата на възникване на митническото задължение. Този срок се прекъсва от момента на подаване на жалба по смисъла на член 243 и по време на процедурата по обжалването.

[...]“.

8. Членове 243—245 от МК са включени в дял VIII, озаглавен „Право на обжалване“.

9. Съгласно член 243 от МК:

„1. Всяко лице може да обжалва решения на митническите органи, свързани с прилагането на митническото законодателство, които го засягат пряко и лично.

Всяко лице, подало молба до митническите органи за издаване на решение, свързано с прилагането на митническото законодателство, по която митническите органи не са се произнесли в срока, посочен в член 6, параграф 2, също разполага с право на обжалване.

Жалбата трябва да се подаде в държавата членка, където е взето или поискано решението.

2. Правото на обжалване може да се упражни:

- a) на първа фаза — пред митническите органи, определени за тази цел от държавите членки;
- b) на втора фаза — пред независима инстанция, която може да бъде съдебен орган или еквивалентен специализиран орган в съответствие с действащите разпоредби в държавите членки“.

10. Член 244 от МК гласи:

„Подаването на жалбата няма суспензивен ефект спрямо оспорваното решение.

Въпреки това, митническите органи могат да спрат изцяло или частично изпълнението на въпросното решение, когато имат обосновано съмнение относно съответствието на оспорваното решение с разпоредбите на митническото законодателство или когато съществува опасност да бъде нанесена непоправима вреда на заинтересуваното лице.

Когато оспорваното решение има за последица прилагането на вносни или износни сборове, спирането на изпълнението е поставено в зависимост от наличието или учредяването на обезпечение. Въпреки това, това обезпечение може да не се изисква, когато поради положението на длъжника такова изискване би довело до сериозни затруднения от икономически или социален характер“.

11. Член 245 от МК гласи:

„Процедурата по обжалване се регламентира от държавите членки“.

## Б – Нидерландското право

12. Съгласно член 4:8, параграф 1 от Общия административен закон (*Algemene wet bestuursrecht*, наречан по-нататък „*Awb*“), преди да вземе решение с потенциално неблагоприятни последици за заинтересовано лице, което не е поискало издаването на това решение, административният орган дава възможност на лицето да изрази становището си, ако решението се основава на данни за отнасящи се до него факти и интереси и ако тези данни не са били съобщени от самото заинтересовано лице.

13. Член 4:12, параграф 1 от *Awb* гласи:

„Административният орган може да не приложи разпоредбите на членове 4:7 и 4:8, когато взема решение за установяване на финансово задължение или право, ако:

- a) това решение подлежи на обжалване пред органа, който го е издал, или пред горестоящ орган; и
- b) в резултат от това обжалване неблагоприятните последици от решението могат да бъдат напълно отстранени“.

14. Член 6:22 от *Awb* предвижда:

„Органът, който се произнася по жалбата, може да остави в сила обжалваното решение, въпреки че е издадено в нарушение на писана или неписана правна норма или на общ принцип на правото, ако може да се приеме, че това нарушение не е увредило заинтересованите лица“.

15. Съгласно член 7:2 от *Awb*:

„1. Преди да се произнесе по жалбата, административният орган дава възможност на заинтересованото лице да бъде изслушано.

2. Във всички случаи административният орган уведомява за това жалбоподателя, както и заинтересованите лица, които са изразили становището си в рамките на подготвителните работи във връзка с решението“.

16. След това административните решения могат да бъдат обжалвани по съдебен ред с възможност за въззивно и касационно обжалване.

## III – Фактическите обстоятелства, главното производство и преюдициалните въпроси

### A – Фактическите обстоятелства в основата на преюдициалните запитвания

17. Във всяко едно от главните производства, висящи пред националната юрисдикция, митнически посредник, а именно Kamino International Logistics BV, по дело C-129/13, и Datema Hellmann Worldwide Logistics BV, по дело C-130/13 (наричани по-нататък „заинтересованите лица“), по възлагане от страна на едно и също предприятие, подава през периода 2002 г.—2003 г. декларации за пускане в свободно обръщение на определени стоки, описани като „градински навеси/палатки за празненства и странични стени“. Заинтересованите лица декларират тези стоки като попадащи в позиция 6 601 10 00 („Градински чадъри и подобни слънчобрани“) от Комбинираната номенклатура (наричана по-нататък „КН“). Митническият орган облага стоките с мито в размер на 4,7 %, предвидено за тази тарифна позиция.

18. По-късно нидерландските митнически органи извършват проверка в помещенията на възложителя на заинтересованите лица, с цел да установят дали стоките са класирани в правилната тарифна позиция. След тази проверка компетентният нидерландски орган, а именно данъчният инспектор, приема, че класирането е неправилно и че въпросните стоки е трябвало да бъдат класирани в тарифна позиция 6 306 99 00 от КН („палатки и артикули за къмпинг“), за която се прилага по-високо мито (12,2 %).

19. Предвид разликата в ставките, приложими за горепосочените две позиции, с решение от 2 април 2005 г. данъчният инспектор предприема последващо събиране на допълнителни мита (и в двата случая става въпрос за сума в приблизителен размер от 10 000 EUR). За тази цел всяко от заинтересованите лица получава акт за определяне на митническо задължение (наричан по-нататък „АМЗ“), издаден въз основа на член 220 от МК.

20. Заинтересованите лица не са получили възможност да изразят становището си преди издаването на тези АМЗ.

#### *Б– Развитие на административните и на съдебните производства*

21. Заинтересованите лица обжалват посочените АМЗ по административен ред пред данъчния инспектор, който им предоставя възможност да изразят становището си, но обявява административните жалби за неоснователни.

22. Жалбите, подадени от заинтересованите лица срещу това решение на данъчния инспектор, са обявени за неоснователни от Rechtbank te Haarlem. Във въззивното производство Gerechtshof te Amsterdam потвърждава решението на Rechtbank te Haarlem в частта, в която задължава заинтересованите лица да изпълнят задълженията си по АМЗ.

23. Заинтересованите лица подават касационна жалба до Hoge Raad der Nederlanden. Именно в рамките на това производство са поставени преюдициалните въпроси.

24. В актовете си за преюдициално запитване Hoge Raad der Nederlanden припомня, че във въззивното производство Gerechtshof te Amsterdam е приел, че данъчният инспектор е нарушил принципа на зачитане на правото на защита, тъй като не е предоставил на заинтересованите лица възможност да изразят становището си по обстоятелствата, които обосновават последващото събиране на мита, преди издаването на АМЗ.

25. Hoge Raad der Nederlanden обаче отбелязва, че нито МК, нито националното право съдържа процесуални разпоредби, по силата на които митническите органи да са длъжни да дадат възможност на длъжника да изрази становището си по обстоятелствата, които обосновават последващото събиране, преди да го уведомят за митнически задължения съгласно член 221, параграф 1 от МК.

26. Като изхожда от тази констатация, Hoge Raad der Nederlanden иска да установи, най-напред, дали принципът на зачитане на правото на защита може да се прилага пряко от националната юрисдикция. На следващо място, ако отговорът на този въпрос е положителен, запитващата юрисдикция иска да установи дали действително е налице нарушение на принципа на зачитане на правото на защита (и по-конкретно на правото на изслушване), както приема Gerechtshof te Amsterdam, когато заинтересованите лица, които не са получили възможност да изложат доводите си преди първото решение на данъчния инспектор, все пак са могли да защитят позицията си в рамките на обжалването по административен ред. На последно място, Hoge Raad der Nederlanden иска от Съда да установи какви са правните последици от нарушаването на принципа на право на защита и дали те трябва да се определят съгласно националното право или съгласно правото на Съюза. По-конкретно, в случай че тези последици се определят

от правото на Съюза, Hoge Raad der Nederlanden иска да установи дали при нарушение на принципа на зачитане на правото на защита националният съд е длъжен да отмени оспореното решение, или в рамките на преценката си може да вземе предвид обстоятелството, че без разглежданото нарушение решението би било същото.

#### *В – Преюдициалните въпроси*

27. При тези обстоятелства Hoge Raad der Nederlanden решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, които са формулирани идентично по всяко от съединените дела:

- „1) Може ли националният съд да прилага пряко залегналия в правото на Съюза принцип на зачитане на правото на защита от страна на администрацията?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:
  - а) Трябва ли залегналият в правото на Съюза принцип на зачитане на правото на защита от страна на администрацията да се тълкува в смисъл, че е налице нарушение на този принцип, когато адресатът на бъдещото решение наистина не е бил изслушан, преди администрацията да приеме неблагоприятното за него решение, но все пак впоследствие е получил възможност да бъде изслушан на следващия етап от административния процес (обжалването по административен ред), който предхожда обжалването пред националния съд?
  - б) Съгласно националното право ли се определят правните последици от нарушаването на залегналия в правото на Съюза принцип на зачитане на правото на защита от страна на администрацията?
- 3) При отрицателен отговор по буква б) от втория въпрос: какви обстоятелства може да вземе предвид националният съд при определянето на тези правни последици, и по-специално може ли да вземе предвид дали при липсата на нарушение на залегналия в правото на Съюза принцип на зачитане на правото на защита от страна на администрацията изходът от производството би бил различен?“.

#### **IV – Производството пред Съда**

28. Актовете за преюдициално запитване са постъпили в Съда на 18 март 2013 г. С решение от 24 април 2013 г. председателят на Съда разпорежда съединяването на делата.

29. Заинтересованите лица, нидерландското, белгийското, гръцкото и испанското правителство, както и Европейската комисия представят писмени становища. На 15 януари 2014 г. е проведено съдебно заседание, по време на което заинтересованите лица, нидерландското, белгийското и гръцкото правителство, както и Европейската комисия представят устните си становища.

#### **V – Правен анализ**

##### *A – По първия преюдициален въпрос*

30. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали принципът на зачитане на правото на защита може да се прилага пряко от националния съд.

31. Няма съмнения, че „правото на защита, което включва правото на изслушване [...], е едно от основните права, които са неразделна част от правния ред на Съюза и са залегнали в Хартата“<sup>3</sup>.

32. Впрочем именно по дело, отнасящо се до последващо събиране на мита, Съдът е пояснил, че по силата на този принцип „лицата, адресати на решения, чиито интереси са осезаемо засегнати от тези решения, следва да имат възможност да представят по надлежен начин своето становище относно елементите, на които административният орган възнамерява да основе своето решение“<sup>4</sup>. С други думи, „правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му“<sup>5</sup>.

33. Освен това „правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него“, вече е включено изрично, чрез член 41, параграф 2 от Хартата, в правото на добра администрация.

34. Не може да се оспорва, че доколкото става въпрос за производство относно последващо събиране на мита и следователно за прилагане на правото на Съюза, в настоящия случай член 41 от Хартата трябва да се зачита от държавите членки в съответствие с член 51, параграф 1 от Хартата.

35. Съдът вече е имал възможност да уточни, в Решение по дело Sorgoré, посочено по-горе, що се отнася до ролята на националния съд, че той „е длъжен да се увери, че така предоставеният индивидуално от административния орган срок [за представяне на становищата на заинтересуваните лица] съответства на особеното положение на разглежданото лице или предприятие и им позволява да упражнят правото си на защита при зачитане на принципа на ефективност“<sup>6</sup>.

36. Поради това според мен от гореизложените съображения следва не само че националните администрации са длъжни да зачитат правото на защита, когато прилагат правото на Съюза, но и че заинтересуваните лица трябва да имат възможност да се позоват пряко на зачитането на този принцип пред националните юрисдикции, за да не се допусне тези права да останат само на книга или само формални<sup>7</sup>.

*Б – По буква а) от втория преюдициален въпрос*

37. Вторият преюдициален въпрос се състои от два подвъпроса.

38. Буква а) от втория преюдициален въпрос цели да се установи дали правото на защита на адресата на дадено решение е нарушено, ако не е бил изслушан преди приемането на това решение (в настоящия случай АМЗ), въпреки че той може да изрази становището си в рамките на последващо производство по обжалване по административен ред. Точка б) от втория въпрос

3 — Решение от 10 септември 2013 г. по дело G. и R. (C-383/13 PPU, точка 32). Вж. също в този смисъл Решение от 18 юли 2013 г. по дело Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, точка 99).

4 — Решение от 18 декември 2008 г. по дело Sorgoré (C-349/07, Сборник, стр. I-10369, точка 37).

5 — Решение от 22 ноември 2012 г. по дело M. (C-277/11, точка 87 и цитираната съдебна практика).

6 — Решение по дело Sorgoré, посочено по-горе (точка 44).

7 — Такава е и изразената от мен позиция във връзка със случая, по който е произнесено Решение по дело G. и R., посочено по-горе, който се отнася до Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, стр. 98). Вж. точка 52 от моето становище по това дело.

се отнася до правните последици от нарушаването на принципа на зачитане на правото на защита. Последният подвъпрос е свързан със същата тематика като третия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция. Поради това ще ги разгледам заедно по-нататък, а на това място ще огранича анализа си до буква а) от втория въпрос.

39. Преди обаче да пристъпя към този анализ, искам да разгледам широко дискутирания по време на съдебното заседание и изтъкнат от запитващата юрисдикция въпрос дали производството от АМЗ до решението по административната жалба, подадена въз основа на Awb, представлява едно-единствено производство (в който случай правото на защита на адресата на решението, което по принцип е едно-единствено, ще бъде зачетено), или, обратно, то включва две фази и две решения, като второто е налице само при обжалване по административен ред на първото (в който случай се поставя въпросът за зачитането на правото на защита, тъй като адресатът на решенията е изслушан едва след първоначалното решение и неговото обжалване).

40. Макар административният орган да е един и същ през цялата продължителност на производството (въпреки че представителят на нидерландското правителство посочва по време на съдебното заседание, че този орган е можел да потърси съдействие от друга инстанция, но в рамките на неговата компетентност и под негово ръководство), аз определено поддържам втората възможност.

41. Всъщност изготвянето и изпращането на АМЗ представляват решение, което проявява собствени правни последици, задължаващи адресата да плати, в случая, допълнителни мита. Тези последици са окончателни, ако адресатът, който на този етап не е изслушан, не подаде жалба по административен ред. Едва в рамките на евентуалното обжалване по административен ред компетентният административен орган ще трябва да изслуша заинтересованото лице, да преразгледа изцяло преписката и да вземе ново решение или да потвърди издадените АМЗ.

42. Освен това при анализа на приложимото право на Съюза и на национално право личи, че обжалването по административен ред няма автоматично суспензивно действие, тъй като плащането на поисканите мита остава изискуемо. Обстоятелството, че може да се поиска спиране на изпълнението (и че според изявленията на представителя на нидерландското правителство, направени в хода на съдебното заседание, министерско циркулярно писмо задължавало администрацията да уважава такива искания, освен в случаите на измама), не променя по никакъв начин факта, че АМЗ представлява решение със самостоятелни правни последици.

43. Ето защо ще изложа следващите по-долу съображения, като изхождам от тази хипотеза.

1. Целта на правото на изслушване

44. За да се отговори на поставения от Hoge Raad der Nederlanden въпрос, следва най-напред да се припомни целта на принципа на зачитане на правото на защита, и по-конкретно на правото на изслушване.

45. Според Съда „правилото, според което на адресата на увреждащо решение трябва да бъде предоставена възможност да изложи своето становище, преди решението да бъде прието, има за цел компетентният орган да бъде в състояние да отчете надлежно всички релевантни елементи. За да осигури на засегнатото лице или предприятие ефективна защита, това правило цели по-конкретно последните да имат възможност да поправят грешка или да изтъкнат такива свързани с личното им положение елементи, които могат да насочат към това решението да



бъде прието, да не бъде прието или да има едно или друго съдържание“<sup>8</sup>.

46. С други думи, „правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и *преди* приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му“<sup>9</sup>.

47. Съдът вече е изяснил обхвата на правото на изслушване в Решение по дело Gerlach, което се отнася до режима на транзит в Съюза<sup>10</sup>. Според Съда от приложимата към момента на настъпване на фактите правна уредба<sup>11</sup> следва, че държавата членка, към която принадлежи отправното митническо учреждение, може да предприеме събиране на вносните мита само в случаите, в които предварително посочи на главното отговорно лице, че разполага с тримесечен срок за представяне на исканите доказателства, и ако последните не бъдат представени в указания срок. Съдът е приел, че при тези условия горепосоченият срок не може да бъде предоставен за първи път в рамките на административното производство по обжалване на решението на компетентните органи да предприемат събиране на вносните мита<sup>12</sup>. Всъщност Съдът е описал правото на главното отговорно лице като право „да изложи по подходящ начин своята гледна точка относно редовността на транзитната операция, *преди* приемането на решението за събиране, на което е адресат и което съществено засяга неговите интереси“<sup>13</sup>.

48. От тази съдебна практика следва, че когато адресатът на решение, което го уврежда, получи възможност да защити позицията си *след* приемането на последното, не е зачетено нито правото на изслушване, нито правото на защита.

49. Съгласно друга установена съдебна практика обаче „основните права, като зачитането на правото на защита, не представляват безусловни прерогативи и могат да бъдат предмет на ограничения, при условие че последните действително отговарят на преследвани от въпросните мерки цели от общ интерес и не съставляват с оглед на преследваната цел прекомерно и недопустимо засягане на така гарантираните права“<sup>14</sup>. Отново в Решение по дело Dokter и др., посочено по-горе, Съдът пояснява също така, че подобно ограничение ще представлява прекомерно и недопустимо засягане, което нарушава самата същност на правото на защита, само ако заинтересованите лица не са имали възможност да оспорят въпросните мерки в последващо производство и да изразят надлежно гледната си точка в рамките на последното“<sup>15</sup>.

## 2. Ограничаването на принципа на право на изслушване

50. За да се отговори на въпроса дали ограничаването на правото на изслушване, произтичащо от установеното от Кралство Нидерландия производство, отговаря на условията, изведени в Решение по дело Dokter и др., посочено по-горе, следва да се вземат предвид, от една страна, установените от самото право на Съюза условия за последващо отчитане на сборовете, произтичащи от митническо задължение, и от друга страна, цялото административно производство, така както е уредено в националното законодателство.

8 — Решение по дело Sorgoré, посочено по-горе (точка 49). Курсивът е мой.

9 — Решение по дело М., посочено по-горе (точка 87 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

10 — Решение от 8 март 2007 г. по дело Gerlach (C-44/06, Сборник, стр. I-2071).

11 — Регламент (ЕИО) № 222/77 на Съвета от 13 декември 1976 година относно общностния транзит (ОВ L 38, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 474/90 на Съвета от 22 февруари 1990 година (ОВ L 51, стр. 1), Регламент (ЕИО) № 1062/87 на Комисията от 27 март 1987 година относно разпоредбите за прилагане, както и относно мерките за опростяване на режима на общостен транзит (ОВ L 107, стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО) № 1429/90 на Комисията от 29 май 1990 година (ОВ L 137, стр. 21).

12 — Решение по дело Gerlach, посочено по-горе (точка 36).

13 — Пак там (точка 37). Курсивът е мой.

14 — Решение от 15 юни 2006 г. по дело Dokter и др. (C-28/05, Recueil, стр. I-5431, точка 75).

15 — Пак там (точка 76).

а) Срокове, установени от МК

51. Член 220, параграф 1 от МК предвижда, че когато размерът на сборовете, произтичащ от дадено митническо задължение, не е бил взет под отчет съгласно членове 218 и 219 от същия кодекс или е бил взет под отчет размер, по-нисък от дължимия, вземането под отчет на пълния размер на сборовете или на остатъка до пълния размер трябва да се извърши *в срок от 2 дни*, считано от датата, на която митническите органи установят това положение и са в състояние да изчислят дължимия размер и да определят длъжника. Член 221 от МК добавя, че длъжникът трябва да бъде уведомен за размера на сборовете по подходящ начин, *веднага след като този размер бъде взет под отчет*.

52. Подобен двудневен, императивен срок изглежда трудно съвместим със задължението да се изслуша заинтересованото лице преди решението за вземане под отчет на сборовете, които подлежат на събиране.

53. Впрочем съответствието на този срок с принципа на зачитане на правото на защита вече е било обсъждано в рамките на дело за неизпълнение на задължения на държава членка, насочено срещу Италианската република<sup>16</sup>. Макар Съдът да е приел, че принципът на зачитане на правото на защита се прилага в производство по последващо събиране, той все пак е свързал това с условието, че този принцип „не може[...] да има за последица на дадена държава членка да се дава възможност да не изпълни задължението си да констатира правото на [Съюза] върху собствените ресурси в предвидените от общностната правна уредба срокове“<sup>17</sup>.

54. Следователно в посоченото решение, след като е припомнил този принцип, Съдът е решил да установи условие. От тази формулировка следва, че макар зачитането на принципа на право на защита да е безспорно, то не може да доведе до нарушаване на сроковете, наложени на държавите членки от митническото законодателство на Съюза.

55. Съзнавайки ограничаването на правото на защита, до което води това условие, Съдът го смекчава, като прояснява, че „[о]свен това следва да се напомни, че вземането под отчет и уведомяването за дължимите мита, както и вписването на собствените ресурси, не възпрепятства длъжника в изпълнение на член 243 и сл. от Митническият кодекс да оспори вмененото му задължение, като изтъкне всички доводи, с които разполага“<sup>18</sup>.

56. Изглежда, самият законодател на Съюза съзнава трудностите за държавите членки да изслушат заинтересованото лице, преди да вземат под отчет размера на сборовете, които подлежат на събиране.

57. Всъщност, от една страна, член 22, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (преработен текст)<sup>19</sup> вече изрично предвижда, че „[п]реди да вземат решение, което би било неблагоприятно за заявителя, митническите органи му съобщават мотивите, на които ще се основава решението, и му предоставят възможност да изрази своето становище в определен срок от датата, на която го е получил или се счита, че го е получил“. Съображение 27 от този регламент пояснява освен това, че това задължение е необходимо по силата на Хартата. От

16 — Вж. Решение от 17 юни 2010 г. по дело Комисия/Италия (C-423/08, Сборник, стр. I-5449).

17 — Пак там (точка 45).

18 — Пак там (точка 46).

19 — ОВ L 269, стр. 1, поправка ОВ L 287, 2013 г., стр. 90.

друга страна, съгласно член 105, параграф 3 от посочения регламент, след като релевантните разпоредби станат приложими<sup>20</sup>, размерът на дължимите вносни или износни мита се взема под отчет в рамките на 14 дни от датата, на която митническите органи „са в състояние да определят размера на въпросните вносни или износни мита и да вземат решение“<sup>21</sup>.

б) Характеристики на разглежданото национално административно производство

58. В настоящия случай административното производство е уредено от Awb. Предвиденият в член 4:8 от Awb принцип изисква от административните органи, преди да приемат решение, което би могло да засегне заинтересовано лице, което не е поискало приемането на това решение, да му дадат възможност да изрази становището си по предвиденото решение.

59. Съгласно член 4:12 от Awb този принцип обаче не се прилага за решенията от финансово естество, ако решението подлежи на обжалване по административен ред и ако в резултат от това обжалване неблагоприятните последици от решението могат да бъдат напълно отстранени.

60. В настоящия случай тези две условия, изглежда, са изпълнени.

61. Всъщност заинтересованите лица са имали възможност да поискат преразглеждане на решението от страна на издалия го административен орган (преди да могат да обжалват по съдебен ред с възможност за въззивно и касационно обжалване).

62. Според нидерландското правителство това административно обжалване се извършва *ex nunc*, а именно въз основа на законовите разпоредби и релевантните фактически обстоятелства към момента на приемане на решението по административната жалба. Следователно неблагоприятните последици от оспореното решение може да бъдат отстранени в края на производството по обжалване по административен ред.

63. Освен това съгласно член 7:2 от Awb, „[п]реди да се произнесе по жалбата, административният орган дава възможност на заинтересованото лице да бъде изслушано“.

64. При все това ще отбележа, че съгласно член 244, първа алинея от МК подаването на жалбата няма суспензивно действие спрямо оспорваното решение. Несъмнено втората алинея на този член смекчава правилото, като предвижда възможност за митническите органи да спрат изцяло или частично изпълнението на съответното решение. Това спиране обаче е възможно само ако митническите власти имат обосновано съмнение относно съответствието на оспорваното решение с разпоредбите на митническото законодателство или когато съществува опасност да бъде нанесена непоправима вреда на заинтересуваното лице. Освен това член 244, трета алинея от МК изисква в подобни случаи да се учреди обезпечение (освен при сериозни затруднения за длъжника от икономически или социален характер).

65. Според нидерландското правителство евентуалните неблагоприятни последици от спорното решение все пак биха могли да бъдат отстранени впоследствие, доколкото плащането може да бъде отложено в случай на административна жалба и изпълнението на решението може да бъде спряно до приключване на производството по жалбата (пред издалия акта или пред горестоящ орган) съгласно националните правни норми.

20 — Съгласно член 288, параграф 2 от Регламент № 952/2013 членове 22 и 105 се прилагат, считано от 1 май 2016 г.

21 — Докато член 220, параграф 1 от МК, който е приложен в настоящия случай, предвижда само двудневен срок, считано от датата, на която митническите органи установят съответното положение и са в състояние да изчислят дължимия размер и да определят длъжника.

66. При все това, както вече отбелязах, представителят на нидерландското правителство посочва по време на съдебното заседание, че това спиране не е автоматично, а трябва да бъде поискано в административната жалба от страна на адресата на оспорения АМЗ. Впрочем от изявленията на представителя на нидерландското правителство личи също, че макар исканията за спиране на изпълнението да се уважават по принцип, това принципно положение е уредено само в министерско циркулярно писмо.

67. Освен ако не се установи друго при проверка от страна на запитващата юрисдикция (която не посочва това министерско циркулярно писмо в акта си за преюдициално запитване), подобна норма, която по дефиниция може да бъде изменена във всеки момент, не ми изглежда годна да спре по достатъчно автоматичен начин правните последици на АМЗ до евентуалното му изменение, и по-конкретно на задължението за плащане на допълнителните мита.

в) Заключение по буква а) от втория въпрос

68. В настоящия случай адресатът на АМЗ не е бил изслушан преди увреждащо го решение, а член 7:2 от Awb предвижда изрично, че преди да се произнесе по административната жалба, административният орган предоставя на заинтересованото лице възможност да бъде изслушано.

69. Впрочем необходимото разграничаване на правата, които са закрепени, от една страна, в член 41 от Хартата (производство по административни спорове) и от друга страна, в член 47 от Хартата (производство по съдебни спорове), е зачетено, тъй като изслушването на заинтересованото лице действително е било организирано в рамките на административното производство, а не само по време на съдебно производство.

70. Ето защо не се намираме в положение, при което — по смисъла на Решение по дело *Dokter* и др., посочено по-горе — „заинтересованите лица са били лишени от възможността да оспорят [спорното решение] в последваща процедура и да изтъкнат надлежно становището си в рамките на тази процедура“<sup>22</sup>.

71. Все пак тези елементи не ми изглеждат достатъчни, за да представляват обосновано ограничение на принципа на зачитане на правото на защита, поради три причини.

72. Най-напред, не виждам причините, които биха могли да бъдат изтъкнати като цел от общ интерес, която обосновава липсата на предварително изслушване. Според мен изискванията във връзка със сроковете, произтичащи от правната уредба на Съюза, сами по себе си не могат да бъдат приети за такива причини в това отношение.

73. На следващо място, решението, прието без изслушване на адресата, може да бъде преразгледано само по инициатива на последния.

74. На последно място и преди всичко, производството по обжалване по административен ред няма автоматично суспензивно действие. Съгласно практиката на Съда обаче тази характеристика е от решаващо значение при проверката на евентуалната обоснованост на ограничение на правото на изслушване преди приемането на увреждащо решение.

22 — Точка 76 от това решение.

75. По-конкретно Съдът е приел в Решение по дело *Texdata Software*<sup>23</sup>, че „прилагането на първоначална санкция от 700 EUR без предварителна покана, нито възможност за изслушване преди налагането на санкцията не изглежда, че е в състояние да засегне същественото съдържание на разглежданото основно право, *при положение че подаването на мотивирано възражение срещу решението за налагане на глобата я прави незабавно неприложима* и поставя в ход производството по общия ред, в рамките на което правото на изслушване може да бъде зачетено“ (курсивът е мой).

76. В настоящия случай, макар второто условие да е изпълнено (адресатът е изслушан в рамките на производството по обжалване по административен ред), първото условие (незабавна неприложимост на увреждащия акт в случай на жалба) не е налице.

77. При тези условия считам, че национално законодателство като разглежданото в главното производство засяга принципа на зачитане на правото на защита на заинтересованото лице, и по-специално правото на изслушване.

78. В случай че Съдът не споделя моя анализ, ще отпадне необходимостта от произнасяне по буква б) от втория въпрос, както и по третия въпрос, доколкото те се отнасят до правните последици от нарушение на принципа на право на защита.

В – По буква б) от втория въпрос и по третия въпрос

79. С буква б) от втория си въпрос, както и с третия си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали, от една страна, правните последици от нарушаването от страна на администрацията на принципа на зачитане на правото на защита се определят от националното право и от друга страна, ако случаят не е такъв, кои са обстоятелствата, които националният съд може да вземе предвид в рамките на своята преценка. В третия си въпрос запитващият съд изрично посочва хипотезата, при която крайният резултат от производството по приемане на решението би бил еднакъв в случай на зачитане на нарушеното право.

80. Тези въпроси намират ясен, точен и съвсем недвусмислен отговор в Решение по дело *G. и R.*, посочено по-горе. Всъщност Съдът постановява:

„35 Затова зачитането на правото на защита на адресатите на решения, които засягат осезаемо техните интереси, по принцип е задължение на административните органи на държавите членки, когато те вземат решения, попадащи в приложното поле на правото на Съюза. *Когато, както е в случая, в правото на Съюза не са определени нито условията, при които трябва да се гарантира правото на защита [...], нито последствията от нарушаването на това право, тези условия и тези последствия се уреждат от националното право*, доколкото приетите във връзка с това разпоредби са от същия вид като разпоредбите, които са в сила за частноправните субекти в сходни положения, регулирани от националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) [...]

36 Все пак, макар държавите членки да могат да позволяват упражняването на правото на защита на тези граждани при същите условия като тези, приети за уреждане на вътрешноправни положения, тези условия трябва да са съвместими с правото на Съюза, и по-специално да не поставят под въпрос полезното действие на Директива 2008/115.

[...]

23 — Решение от 26 септември 2013 по дело *Texdata Software* (C-418/11, точка 85).

38. Предвид поставените от запитващата юрисдикция въпроси е важно да се отбележи, че според правото на Съюза нарушаване на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, води до отмяна на решението, прието в резултат на съответната административна процедура, само ако при липсата на това нарушение е могло резултатът от тази процедура да бъде друг [...]“<sup>24</sup>.

81. Правилото не е ново. Съдът препоръчва това решение още в Решение по дело *Distillers Company/Комисия*<sup>25</sup>, по което жалбоподателят поддържа между другото, че компетентният орган не бил в състояние да вземе предвид всички изтъкнати в подкрепа на жалбата му доводи по време на устното производство, нито някои допълнения към отговора му на изложението на възраженията на Комисията. В решението си Съдът обаче приема, че „не е необходимо да се разглеждат [тези] процесуални нарушения“ и че „случаят и бил различен само ако съществуваше възможност административното производство да приключи с различен резултат при липсата на тези нарушения“<sup>26</sup>.

82. Доколкото в Решение по дело *G. и R.*, посочено по-горе, Съдът е потвърдил това решение, въпреки че в този случай става въпрос за толкова ограничителна за свободата на лицата мярка като продължаване от шест на осемнадесет месеца на задържането на чужденец, който чака да се завърне в своята страна, не мога да си представя различно решение в рамките на производство, което се отнася до изцяло финансови отношения.

83. Освен това отбелязвам, че в настоящата преписка административното решение, прието след обжалването по административен ред, както и съдебните решения в първоинстанционното и във въззивното производство са потвърдили първоначалното решение, при това след като заинтересованите лица са могли да изложат надлежно доводите си.

84. С оглед на тези съображения предлагам на Съда да отговори на буква б) от втория въпрос, като посочи на запитващата юрисдикция, че условията, при които трябва да се гарантира зачитането на правото на защита, и последиците от нарушаването на тези права се уреждат от националното право, доколкото приетите във връзка с това мерки са от същия вид като тези, които са в сила за частноправните субекти в сходни положения, регулирани от националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност).

85. Транспонирането на това решение в областта на митническите отношения е наложително, доколкото член 245 от МК изрично препраща към националното право, като уточнява, че „[п]роцедурата по обжалване се регламентира от държавите членки“.

86. При все това, доколкото трябва да се гарантира пълното действие на правото на Съюза, приканвам Съда да се произнесе и по третия въпрос, като посочи на запитващата юрисдикция, че съгласно правото на Съюза нарушаването на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, води до отмяна на решението, прието в резултат на съответното административно производство, само ако при липсата на това нарушение резултатът от това производство е могъл да бъде друг.

24 — Решение по дело *G. и R.*, посочено по-горе. Курсивът е мой.

25 — Решение от 10 юли 1980 г. (30/78, *Recueil*, стр. 2229).

26 — Пак там (точка 26).

87. Това решение се налага на още по-силно основание в настоящия случай, доколкото заинтересованите лица сами признават, че производството по административната жалба не би приключило с различен резултат, ако те бяха изслушани преди спорното решение, тъй като те не оспорват извършеното от данъчния инспектор тарифно класиране. Както вече посочих по-горе, решението, прието по административната жалба, както и решенията на първоинстанционния и на въззивния съд потвърждават първоначалното решение.

## VI – Заключение

88. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Hoge Raad der Nederlanden, по следния начин:

- 1) Правните субекти могат да се позовават пряко на принципа на зачитане на правото на защита от страна на администрацията пред националните юрисдикции.
- 2) а) Национално законодателство като разглежданото в главното производство, което не позволява на адресата на решение, което го уврежда, да бъде изслушан от администрацията преди приемането на решение, но му дава възможност да бъде изслушан на следващ етап от административния процес, без обаче жалбата да води до автоматично спиране на изпълнението на увреждащото решение, засяга принципа на зачитане на правото на защита на заинтересованото лице, и по-специално правото на изслушване.
- 2) б) Условието, при които трябва да се гарантира зачитането на правото на защита, и последиците от нарушаването на тези права се уреждат от националното право, доколкото приетите във връзка с това мерки са от същия вид като тези, които са в сила за частноправните субекти в сходни положения, регулирани от националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност).
- 3) Доколкото националният съд трябва да гарантира пълното действие на правото на Съюза, той може, в рамките на преценката си относно последиците от нарушаване на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, да вземе предвид обстоятелството, че такова нарушение води до отмяна на решението, прието в резултат на съответното административно производство, само ако при липсата на това нарушение резултатът от това производство е могъл да бъде друг.