



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 25 februarie 2014¹

Cauzele conexate C-129/13 și C-130/13

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

[cereri de decizii preliminare formulate de Hoge Raad der Nederlanden (Țările de Jos)]

„Recuperarea unei datorii vamale — Dreptul la apărare — Principiul respectării dreptului la apărare —
Efect direct”

I – Introducere

1. Cauzele conexate cu care este sesizată Curtea privesc dreptul la apărare și, mai exact, dreptul de a fi ascultat în cadrul unei proceduri administrative.

2. Prin deciziile sale de trimitere din 22 februarie 2013, primite de Curte la 18 martie 2013, Hoge Raad der Nederlanden (Țările de Jos) adresează, mai întâi, Curții o întrebare privind aplicabilitatea directă a principiului respectării dreptului la apărare. În cazul unui răspuns afirmativ, acesta solicită să se stabilească dacă trebuie să se considere că dreptul de a fi ascultat a fost încălcat dacă persoana fizică sau juridică în cauză nu a avut posibilitatea de a-și face cunoscută poziția decât în cadrul unei contestații administrative, cu alte cuvinte după ce a fost adoptată decizia inițială. În sfârșit, acesta adresează Curții o întrebare privind consecințele juridice ale unei eventuale încălcări a principiului respectării dreptului la apărare și împrejurările care le pot influența.

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

3. Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), intitulat „Dreptul la bună administrare”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

¹ — Limba originală: franceza.

(2) Acest drept include în principal:

(a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;

[...]”

4. Articolul 51 din cartă, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii de tratate.”

2. Regulamentul (CEE) nr. 2913/92

5. Articolele 220 și 221 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului Vamal Comunitar (denumit în continuare „CVC”)² fac parte din capitolul 3 secțiunea 1, intitulată „Înscirarea în evidența contabilă și comunicarea valorii drepturilor [a se citi «taxelor»] debitorului vamal”.

6. Articolul 220 alineatul (1) din CVC prevede:

„În cazul în care valoarea drepturilor [a se citi «taxelor»] rezultate dintr-o datorie vamală nu a fost înscrisă în evidența contabilă în conformitate cu articolele 218 și 219 sau a fost înscrisă la un nivel inferior sumei datorate legal, valoarea drepturilor [a se citi «taxelor»] ce urmează a fi recuperate trebuie înscrisă în evidența contabilă în termen de cel mult două zile de la data la care autoritățile vamale au luat cunoștință de situație și pot calcula suma datorată legal și stabili debitorul (înscirare ulterioară în evidența contabilă). Acel termen poate fi prelungit în conformitate cu articolul 219.”

7. Articolul 221 din CVC prevede:

„(1) De îndată ce a fost înscrisă în evidența contabilă, valoarea drepturilor [a se citi «taxelor»] se comunică debitorului în conformitate cu normele corespunzătoare.

[...]

(3) Comunicarea către debitor nu poate fi făcută după expirarea unui termen de trei ani de la data la care a luat naștere datoria vamală. Acest termen se suspendă din momentul introducerii unei acțiuni în conformitate cu articolul 243, pe durata acțiunii.

[...]”

8. Articolele 243-245 din CVC fac parte din titlul VIII, intitulat „Dreptul la acțiune”.

9. Articolul 243 din CVC prevede următoarele:

„(1) Orice persoană are dreptul de a introduce o acțiune împotriva deciziilor luate de autoritățile vamale cu privire la aplicarea legislației vamale și care o privesc direct și individual.

2 — JO L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2700/2000 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2000 (JO L 311, p. 17, Ediție specială, 02/vol. 13, p. 12).

Este, de asemenea, îndreptățită să își exercite dreptul de a introduce o acțiune orice persoană care a solicitat autorităților vamale o decizie referitoare la aplicarea legislației vamale și nu a obținut un răspuns la cerere în termenul menționat la articolul 6 alineatul (2).

Acțiunea trebuie introdusă în statul membru în care s-a luat decizia sau s-a solicitat obținerea ei.

(2) Dreptul de a introduce o acțiune poate fi exercitat:

- (a) inițial, înaintea autorităților vamale desemnate în acest scop de statele membre;
- (b) ulterior, înaintea unui organism independent, care poate fi o autoritate judiciară sau un organism specializat echivalent, în conformitate cu dispozițiile în vigoare în statele membre.”

10. Articolul 244 din CVC prevede:

„Introducerea unei acțiuni nu duce la suspendarea executării deciziei contestate.

Cu toate acestea, autoritățile vamale suspendă total sau parțial aplicarea acestei decizii atunci când au motive întemeiate să creadă că decizia contestată nu este în spiritul legislației vamale sau că există temerea unui prejudiciu irecuperabil pentru persoana interesată.

Atunci când decizia contestată are ca efect aplicarea drepturilor [a se citi «taxelor»] de import sau de export, suspendarea executării acelei decizii se face în condițiile existenței sau constituirii unei garanții. Cu toate acestea, o astfel de garanție nu este necesară atunci când o asemenea cerință ar putea, datorită situației debitorului, să provoace dificultăți grave de ordin economic sau social.”

11. Articolul 245 din CVC prevede că:

„Dispozițiile privind punerea în aplicare a procedurii de introducere a unei acțiuni sunt stabilite de statele membre.”

B – *Dreptul olandez*

12. Potrivit articolului 4:8 alineatul 1 din Legea generală în materie administrativă (*Algemene wet bestuursrecht*, denumită în continuare „Awb”), înainte de a lua o decizie care va cauza, probabil, un prejudiciu unei persoane interesate care nu a solicitat această decizie, administrația îi permite să își expună punctul de vedere în cazul în care, pe de o parte, decizia menționată se întemeiază pe elemente referitoare la fapte și la interese care privesc persoana interesată și, pe de altă parte, aceste elemente nu au fost comunicate de persoana interesată însăși.

13. Articolul 4:12 alineatul 1 din Awb are următorul cuprins:

„Organul administrativ poate să nu aplice dispozițiile articolelor 4:7 și 4:8 atunci când adoptă o decizie prin care se stabilește o obligație sau un drept financiar dacă:

- a) împotriva deciziei respective se poate formula o contestație sau o reclamație administrativă și
- b) consecințele negative ale deciziei pot fi înlăturate integral în urma contestației sau a reclamației.”

14. Articolul 6:22 din Awb are următorul cuprins:

„Decizia împotriva căreia se formulează o contestație sau o reclamație poate, în pofida încălcării unei norme de drept scrise sau nescrise sau a unui principiu general de drept, să fie menținută de organul care se pronunță cu privire la contestație sau la reclamație, dacă se poate admite că respectiva încălcare a normei sau a principiului nu a adus atingere persoanelor interesate.”

15. Articolul 7:2 din Awb are următorul cuprins:

„1. Înainte de a soluționa contestația, organul administrativ oferă persoanei interesate posibilitatea de a fi ascultată.

2. Organul administrativ informează despre acest fapt, în toate cazurile, autorul contestației, precum și persoanele interesate care, în cadrul pregătirii deciziei, și-au susținut poziția.”

16. Deciziile administrative pot face ulterior obiectul unei acțiuni în instanță, cu posibilitate de apel și de recurs.

III – Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

A – Situația de fapt aflată la originea cererilor de decizii preliminare

17. În fiecare dintre procedurile principale pendinte în fața instanței naționale, un comisionar în vamă, și anume Kamino International Logistics BV în cauza C-129/13 și Datema Hellmann Worldwide Logistics BV în cauza C-130/13 (denumite în continuare „părțile interesate”), a depus în anii 2002 și 2003, în baza unui mandat din partea aceleiași întreprinderi, declarații în vederea punerii în liberă circulație a anumitor mărfuri, descrise drept „pavilioane de grădină/corturi pentru evenimente și pereți laterali”. Părțile interesate au declarat aceste mărfuri la poziția 6 601 10 00 („umbrele de grădină și articole similare”) din Nomenclatura combinată (denumită în continuare „NC”). Autoritățile vamale au perceput taxe vamale în cotă de 4,7 %, corespunzătoare poziției în cauză.

18. Ulterior, autoritățile vamale olandeze au efectuat, la mandantul părților interesate, un control pentru a se asigura de exactitatea acestei clasificări tarifare. În urma controlului menționat, autoritatea olandeză competentă, și anume inspectorul fiscal, a concluzionat că respectiva clasificare era incorectă și că mărfurile în cauză trebuiau clasificate la poziția 6 306 99 00 din NC („corturi și articole de camping”) pentru care se aplică o cotă mai ridicată (12,2 %).

19. Ținând seama de diferența dintre cotele aplicabile celor două poziții menționate anterior, inspectorul fiscal a procedat, prin decizia din 2 aprilie 2005, la recuperarea ulterioară a diferenței de taxe vamale (în ambele cazuri, o sumă de aproximativ 10 000 de euro). Fiecare dintre părțile interesate a primit în acest sens o decizie de plată (denumită în continuare „DP”) emisă în temeiul articolului 220 din CVC.

20. Părțile interesate nu au avut posibilitatea de a-și susține argumentele anterior emiterii acestor DP-uri.

B – Desfășurarea procedurilor administrative și judiciare

21. Părțile interesate au formulat o contestație împotriva DP-urilor menționate la inspectorul fiscal, care le-a dat posibilitatea de a-și susține poziția, dar a declarat contestațiile nefondate.

22. Acțiunile formulate de părțile interesate împotriva acestei decizii a inspectorului fiscal au fost declarate nefondate de Rechtbank te Haarlem. În apel, Gerechtshof te Amsterdam a confirmat Hotărârea Rechtbank te Haarlem în măsura în care prin aceasta persoanele interesate erau obligate să își îndeplinească obligațiile stabilite în DP-uri.

23. În continuare, persoanele interesate au declarat recurs la Hoge Raad der Nederlanden. În cadrul acestei proceduri, au fost adresate întrebările preliminare.

24. În deciziile sale de trimitere, Hoge Raad der Nederlanden amintește că Gerechtshof te Amsterdam a considerat, în apel, că inspectorul fiscal a încălcat principiul respectării dreptului la apărare, întrucât nu a oferit părților interesate, înainte de emiterea DP-urilor, ocazia de a se exprima cu privire la elementele pe care se întemeiază recuperarea ulterioară a taxelor vamale.

25. Acesta arată totuși că nici CVC, nici dreptul național aplicabil nu conțin dispoziții procedurale care să oblige autoritățile vamale să ofere persoanei obligate la plata taxelor vamale, înainte de a proceda la comunicarea unei datorii vamale prevăzute la articolul 221 alineatul (1) din CVC, posibilitatea de a-și face cunoscută poziția în ceea ce privește elementele pe care se întemeiază recuperarea ulterioară.

26. Pornind de la această constatare, Hoge Raad der Nederlanden solicită să se stabilească, mai întâi, dacă principiul respectării dreptului la apărare poate fi aplicat în mod direct de instanța națională. În continuare, în eventualitatea în care răspunsul la această întrebare ar fi afirmativ, acesta solicită să se stabilească dacă este exact faptul că, astfel cum a concluzionat Gerechtshof te Amsterdam, principiul respectării dreptului la apărare (și în special dreptul de a fi ascultat care face parte din acesta) a fost încălcat în cazul în care, deși persoanele interesate nu au avut posibilitatea de a-și prezenta argumentele înaintea adoptării primei decizii a inspectorului fiscal, acestea au avut ocazia să își apere poziția în cadrul procedurii de contestație și al celei judiciare. În sfârșit, Hoge Raad der Nederlanden adresează Curții o întrebare privind consecințele juridice ale încălcării principiului dreptului la apărare și aspectul dacă acestea trebuie să fie determinate în conformitate cu dreptul național sau în temeiul dreptului Uniunii. Mai exact și în ipoteza în care aceste consecințe juridice sunt determinate de dreptul Uniunii, Hoge Raad der Nederlanden solicită să se stabilească dacă, în cazul încălcării principiului respectării dreptului la apărare, instanța națională este obligată să anuleze decizia contestată sau dacă aceasta poate să țină seama, în aprecierea sa, de faptul că în lipsa încălcării respective, decizia ar fi fost aceeași.

C – Întrebările preliminare

27. În aceste condiții, Hoge Raad der Nederlanden a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare, formulate în termeni identici în fiecare dintre cauzele conexe:

- „1) Principiul de drept al Uniunii privind respectarea dreptului la apărare de către administrație poate fi aplicat în mod direct de instanța națională?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:
 - a) Principiul de drept al Uniunii privind respectarea dreptului la apărare de către administrație trebuie interpretat în sensul că este încălcat în cazul în care destinatarul unei decizii preconizate nu a fost ascultat înainte ca administrația să adopte în privința sa o măsură care îl lezează, însă i s-a oferit ulterior posibilitatea de a fi ascultat în cadrul unei proceduri administrative succesive (de contestație) care precede formularea unei acțiuni în fața instanței naționale?

- b) Consecințele juridice ale încălcării de către administrație a principiului de drept al Uniunii privind respectarea dreptului la apărare se stabilesc în conformitate cu legislația națională?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la cea de a doua întrebare litera b): care sunt împrejurările pe care instanța națională le poate lua în considerare la stabilirea consecințelor juridice și, în special, poate aceasta să țină seama de aspectul dacă se poate considera că, fără încălcarea de către administrație a principiului de drept al Uniunii privind respectarea dreptului la apărare, procedura ar fi avut un rezultat diferit?”

IV – Procedura în fața Curții

28. Cererile de decizii preliminare au fost înregistrate la grefa Curții la 18 martie 2013. Prin decizia din 24 aprilie 2013, președintele Curții a dispus conexarea cauzelor.

29. Părțile interesate, guvernele olandez, belgian, elen și spaniol, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. La 15 ianuarie 2014, a avut loc o ședință în cadrul căreia părțile interesate, guvernele olandez, belgian și elen, precum și Comisia și-au prezentat observațiile orale.

V – Analiză juridică

A – *Cu privire la prima întrebare preliminară*

30. Prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiul respectării dreptului la apărare poate fi aplicat în mod direct de instanța națională.

31. Este cert că „dreptul la apărare, care cuprinde dreptul de a fi ascultat [...], figurează printre drepturile fundamentale care fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii și sunt consacrate de cartă”³.

32. Pe de altă parte, Curtea a precizat chiar în cadrul unei cauze privind o procedură de recuperare ulterioară a taxelor vamale la import că, în temeiul acestui principiu, „destinatarilor deciziilor care le afectează în mod sensibil interesele trebuie să li se dea posibilitatea de a-și face cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la elementele pe care administrația intenționează să își întemeieze decizia”⁴. Cu alte cuvinte, „dreptul de a fi ascultat garantează oricărei persoane posibilitatea să își exprime în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele”⁵.

33. În plus, „dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere” este în prezent inclus în mod expres, prin articolul 41 alineatul (2) din cartă, în dreptul la o bună administrare.

34. Nu poate fi contestat faptul că, în speță, întrucât este vorba despre o procedură privind recuperarea ulterioară a unor taxe vamale și, prin urmare, despre o punere în aplicare a dreptului Uniunii, articolul 41 din cartă trebuie să fie respectat de statele membre, în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din cartă.

3 — Hotărârea din 10 septembrie 2013, G. și R. (C-383/13 PPU, punctul 32). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, punctul 99).

4 — Hotărârea din 18 decembrie 2008, Sopropé (C-349/07, Rep., p. I-10369, punctul 37).

5 — Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M. (C-277/11, punctul 87 și jurisprudența citată).

35. În ceea ce privește rolul instanței naționale, Curtea a avut deja ocazia să precizeze, în Hotărârea Sopropé, citată anterior, că revine acesteia „sarcina să se asigure că termenul [pentru depunerea observațiilor de către persoanele interesate] acordat astfel în mod individual de administrație corespunde situației specifice a persoanei sau a întreprinderii în cauză și că le-a permis să își exercite dreptul la apărare cu respectarea principiului efectivității”⁶.

36. În consecință, din considerațiile de mai sus pare să rezulte că nu doar administrațiile naționale au obligația de a respecta dreptul la apărare atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, ci și că persoanele interesate trebuie să le poată invoca direct în fața instanțelor naționale pentru a evita ca aceste drepturi să rămână teoretice sau pur formale⁷.

B – *Cu privire la a doua întrebare preliminară litera a)*

37. A doua întrebare preliminară este formată din două subîntrebări.

38. Prin intermediul celei de a doua întrebări litera a) se solicită să se stabilească dacă dreptul la apărare al destinatarului unei decizii este încălcat în cazul în care acesta nu a fost ascultat anterior adoptării deciziei (în speță DP), chiar dacă acesta își va putea susține poziția în cadrul unei etape ulterioare a contestației administrative. A doua întrebare litera b) privește consecințele juridice ale unei încălcări a principiului respectării dreptului la apărare. Această din urmă subîntrebare se referă la aceeași tematică precum a treia întrebare adresată de instanța de trimitere. Prin urmare, le vom examina împreună ulterior și vom limita aici expunerea noastră la a doua întrebare litera a).

39. Totuși, înainte de această examinare, am dori să abordăm o problemă dezbătută pe larg în ședință și menționată de instanța de trimitere, aceea dacă procedura cuprinsă între DP și decizia privind contestația formulată pe baza Awb constituie o procedură unică (caz în care dreptul la apărare al destinatarului deciziei, unic prin definiție, ar fi fost în mod necesar respectat) sau dacă, dimpotrivă, aceasta cuprinde două etape și două decizii, a doua intervenind numai în cazul formulării unei contestații împotriva celei dintâi (caz în care se pune problema respectării dreptului la apărare, întrucât destinatarul deciziilor nu a fost ascultat decât după decizia inițială și după formularea contestației).

40. Chiar dacă autoritatea administrativă este aceeași pe tot parcursul procedurii (deși reprezentantul guvernului olandez a precizat în ședință că această autoritate putea să apeleze la un alt organ, dar sub competența și autoritatea sa), înclinăm în mod clar spre cea de a doua variantă exprimată.

41. Astfel, emiterea și transmiterea DP-ului constituie o decizie cu efecte juridice proprii care impun destinatarului să plătească, în speță, taxe vamale suplimentare. Or, aceste efecte sunt definitive dacă destinatarul, care nu a fost ascultat în această etapă, nu formulează o contestație. Numai în cadrul eventualei contestații autoritatea administrativă competentă va avea obligația de a asculta persoana interesată, de a efectua o reexaminare completă a dosarului și de a adopta o nouă decizie sau de a confirma DP-ul emis.

42. În plus, din examinarea dreptului Uniunii și a dreptului național aplicabil rezultă că contestația nu are efect suspensiv automat, plata taxelor vamale rămânând exigibilă. Faptul că se poate solicita suspendarea (și că, potrivit declarațiilor făcute de reprezentantul guvernului olandez în ședință, o circulară ministerială impune acordarea acesteia cu excepția unor cazuri de fraudă) nu schimbă cu nimic faptul că DP-ul constituie o decizie cu efecte juridice autonome.

6 — Hotărârea Sopropé, citată anterior (punctul 44).

7 — Aceasta a fost de asemenea poziția pe care am exprimat-o în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea G. și R., citată anterior, care privea Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, p. 98). A se vedea punctul 52 din Luarea noastră de poziție prezentată în această cauză.

43. Prin urmare, în considerațiile care urmează vom raționa pe baza acestei ipoteze.

1. Obiectivul urmărit de dreptul de a fi ascultat

44. Pentru a răspunde la întrebarea adresată de Hoge Raad der Nederlanden, trebuie, mai întâi, să amintim obiectivul urmărit de principiul respectării dreptului la apărare și, mai exact, de dreptul de a fi ascultat.

45. Potrivit Curții, „[r]egula potrivit căreia destinatarul unei decizii cauzatoare de prejudicii trebuie să aibă posibilitatea să își susțină observațiile *înainte* de adoptarea deciziei are drept scop ca autoritatea competentă să poată să țină cont în mod util de ansamblul elementelor relevante. Pentru a asigura o protecție efectivă a persoanei sau a întreprinderii vizate, aceasta are ca obiect, printre altele, ca persoana sau întreprinderea respectivă să poată corecta o eroare sau să invoce anumite elemente privind situația sa personală pentru ca decizia să fie adoptată, să nu fie adoptată sau să aibă un anumit conținut”⁸.

46. Cu alte cuvinte, „[d]reptul de a fi ascultat garantează oricărei persoane posibilitatea să își exprime în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și *înainte* de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele”⁹.

47. Curtea a explicat deja conținutul dreptului de a fi ascultat în cauza Gerlach¹⁰ privind procedura de tranzit în Uniune. Potrivit Curții, din reglementarea aplicabilă la data producerii faptelor¹¹ rezultă că statul membru căruia îi aparține biroul de plecare putea întreprinde măsuri de recuperare a taxelor de import numai dacă îi adusesese la cunoștință în prealabil principalului obligat că avea la dispoziție un termen de trei luni pentru a furniza dovezile solicitate și dacă acestea din urmă nu fuseseră aduse în termenul sus-menționat. Curtea a apreciat că, în aceste condiții, termenul sus-menționat nu putea fi acordat, pentru prima dată, în cadrul procedurii de contestare introduse împotriva deciziei autorităților competente de a întreprinde măsuri de recuperare a taxelor de import¹². Astfel, Curtea a descris dreptul principalului obligat ca fiind acela care constă în „a-și face cunoscut în mod util punctul de vedere asupra regularității operațiunii de tranzit, *înaintea* adoptării deciziei de recuperare al cărei destinatar este și care îi afectează în mod semnificativ interesele”¹³.

48. Din această jurisprudență rezultă că faptul de a acorda destinatarului unei decizii care îi cauzează un prejudiciu dreptul de a-și apăra poziția *după* adoptarea deciziei respective nu respectă nici dreptul de a fi ascultat, nici dreptul la apărare.

49. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, „drepturile fundamentale, precum respectarea dreptului la apărare, nu sunt prerogative absolute, ci pot presupune restricții, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite prin măsura în cauză și să nu constituie, în raport cu obiectivul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor astfel garantate”¹⁴. În aceeași Hotărâre Dokter și alții, citată anterior, Curtea mai precizează că o astfel de restricție „nu ar trebui să reprezinte o

8 — Hotărârea Sopropé, citată anterior (punctul 49). Sublinierea noastră.

9 — Hotărârea M., citată anterior (punctul 87 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

10 — Hotărârea din 8 martie 2007 (C-44/06, Rep., p. I-2071).

11 — Regulamentul (CEE) nr. 222/77 al Consiliului din 13 decembrie 1976 privind tranzitul comunitar (JO L 38, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 474/90 al Consiliului din 22 februarie 1990 (JO L 51, p. 1), și Regulamentul (CEE) nr. 1062/87 al Comisiei din 27 martie 1987 privind dispoziții de aplicare și măsuri de simplificare a regimului de tranzit comunitar (JO L 107, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 1429/90 al Comisiei din 29 mai 1990 (JO L 137, p. 21).

12 — Hotărârea Gerlach, citată anterior (punctul 36).

13 — *Ibidem* (punctul 37). Sublinierea noastră.

14 — Hotărârea din 15 iunie 2006, Dokter și alții (C-28/05, Rec., p. I-5431, punctual 75).

intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a dreptului la apărare decât în eventualitatea în care persoanele interesate nu ar avea posibilitatea de a contesta măsurile menționate într-o procedură ulterioară și nu ar putea să își prezinte punctul de vedere în cadrul acesteia”¹⁵.

2. Restrângerea principiului dreptului de a fi ascultat

50. Pentru a răspunde la întrebarea dacă restrângerea dreptului de a fi ascultat creată prin procedura aplicată de Regatul Țărilor de Jos îndeplinește condițiile cuprinse în Hotărârea Dokter și alții, citată anterior, trebuie să se țină seama, pe de o parte, de condițiile imperative impuse de dreptul Uniunii însuși pentru înscrierea în evidența contabilă ulterioară a taxelor care rezultă dintr-o datorie vamală și, pe de altă parte, de întreaga procedură administrativă astfel cum este aceasta organizată de legislația națională.

a) Termene impuse prin CVC

51. Articolul 220 alineatul (1) din CVC prevede că, în cazul în care valoarea taxelor rezultate dintr-o datorie vamală nu a fost înscrisă în evidența contabilă în conformitate cu articolele 218 și 219 din acesta sau a fost înscrisă la un nivel inferior sumei datorate legal, valoarea taxelor ce urmează a fi recuperate trebuie înscrisă în evidența contabilă *în termen de cel mult două zile* de la data la care autoritățile vamale au luat cunoștință de situație și pot calcula suma datorată legal și pot stabili debitorul. Articolul 221 din CVC adaugă faptul că valoarea taxelor se comunică debitorului *de îndată ce a fost înscrisă în evidența contabilă*.

52. Un astfel de termen de două zile, imperativ, este greu de conciliat cu obligația de a asculta persoana interesată anterior adoptării deciziei de înscriere în evidența contabilă a valorii taxelor care trebuie recuperate.

53. Adecvarea acestui termen la principiul dreptului la apărare a fost de altfel discutată deja în cadrul unei cauze privind neîndeplinirea obligațiilor de către Republica Italiană¹⁶. Deși Curtea a apreciat că principiul respectării dreptului la apărare își găsea aplicarea în cadrul unei proceduri de recuperare ulterioară, ea a completat însă această afirmație cu o rezervă potrivit căreia „totuși, [...] consecința nu poate fi aceea de a permite unui stat membru să nu își respecte obligația de a constata, în termenele prevăzute de reglementarea comunitară, dreptul [Uniunii] asupra resurselor proprii”¹⁷.

54. Prin urmare, în hotărârea menționată, Curtea a ales ca în continuarea trimiterii la principiu să exprime o rezervă. Din această formulare rezultă că, deși, în mod cert, principiul dreptului la apărare trebuie respectat, acesta nu poate să conducă la încălcarea termenelor impuse statelor membre prin reglementarea vamală a Uniunii.

55. Conștientă de limitarea dreptului la apărare pe care o induce această rezervă, Curtea o atenuează precizând, „[p]e de altă parte, [că] trebuie amintit că înscrierea în evidența contabilă și comunicarea taxelor vamale datorate, precum și înregistrarea resurselor proprii nu împiedică debitorul să conteste, în aplicarea articolului 243 și a următoarelor din Codul vamal, obligația care îi este imputată cu invocarea tuturor argumentelor aflate la dispoziția sa”¹⁸.

56. Însuși legiuitorul Uniunii pare conștient de dificultatea de care o au statele membre de a asculta persoana interesată înainte de înscrierea în evidența contabilă a valorii taxelor care trebuie recuperate.

15 — *Ibidem* (punctul 76).

16 — A se vedea Hotărârea din 17 iunie 2010, Comisia/Italia (C-423/08, Rep., p. I-5449).

17 — *Ibidem* (punctul 45).

18 — *Ibidem* (punctul 46).

57. Astfel, pe de o parte, articolul 22 alineatul 6 din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (reformare)¹⁹ prevede acum în mod expres că, „[î]nainte de luarea unei decizii care ar avea consecințe nefavorabile pentru solicitant, autoritățile vamale comunică solicitantului motivele pe baza cărora intenționează să ia decizia. Solicitantului i se acordă posibilitatea să își exprime punctul de vedere într-un termen determinat de la data la care primește aceste informații sau la care se consideră că le-a primit”. În considerentul (27) al regulamentului se precizează de altfel că această obligație este impusă de cartă. Pe de altă parte, potrivit articolului 105 alineatul (3) din regulamentul menționat, înscrierea în evidența contabilă a cuantumului taxelor la import sau la export de plătit se va efectua, atunci când dispozițiile relevante vor fi aplicabile²⁰, în termen de paisprezece zile de la data la care autoritățile vamale „sunt în măsură să determine cuantumul taxelor la import sau la export în cauză și să ia o decizie”²¹.

b) Caracteristici ale procedurii administrative naționale în cauză

58. În speță, procedura administrativă este organizată de Awb. Principiul, prevăzut la articolul 4:8 din Awb, este că, înainte de a lua o decizie care ar putea cauza un prejudiciu unei persoane interesate care nu a solicitat această decizie, organele administrative îi permit să își expună punctul de vedere cu privire la decizia respectivă.

59. Potrivit articolului 4:12 din Awb, acest principiu nu se aplică totuși în cazul deciziilor de natură financiară dacă, pe de o parte, împotriva deciziei poate fi introdusă o contestație și dacă, pe de altă parte, consecințele nefavorabile pot fi înlăturate integral în urma acțiunii.

60. În speță, aceste două condiții par să fie îndeplinite.

61. Astfel, părțile interesate au avut posibilitatea reexaminării deciziei de către organul administrativ care a emis-o (înainte de a putea să introducă o acțiune în instanță cu posibilitatea unui apel și a unui recurs).

62. Or, potrivit guvernului olandez, această reexaminare administrativă se efectuează *ex nunc*, cu alte cuvinte pe baza dispozițiilor legale și a situației de fapt relevante astfel cum se prezintă acestea la data la care este adoptată decizia privind contestația. Prin urmare, consecințele negative ale deciziei atacate ar putea fi înlăturate în urma procedurii de contestație.

63. În plus, în conformitate cu articolul 7:2 din Awb, „[î]nainte de a se pronunța cu privire la reclamație, organul administrativ oferă persoanei interesate posibilitatea de a fi ascultată”.

64. Observăm totuși că, potrivit articolului 244 primul paragraf din CVC, introducerea unei acțiuni nu duce la suspendarea executării deciziei contestate. Este adevărat că al doilea paragraf al acestui articol atenuează norma, autorizând autoritățile vamale să suspende total sau parțial aplicarea deciziei respective. Totuși, această suspendare este posibilă numai atunci când autoritățile vamale au motive întemeiate să creadă că decizia contestată nu este în spiritul legislației vamale sau că există temerea unui prejudiciu irecuperabil pentru persoana interesată. În plus, articolul 244 al treilea paragraf din CVC impune în acest caz constituirea unei garanții (sub rezerva unor dificultăți grave de ordin economic sau social pentru debitor).

19 — JO L 269, p. 1, și rectificativ în JO 2013, L 287, p. 90.

20 — Potrivit articolului 288 alineatul (2) din Regulamentul nr. 952/2013, articolele 22 și 105 vor fi aplicabile începând de la 1 mai 2016.

21 — În condițiile în care articolul 220 alineatul (1) din CVC aplicabil în speță prevede numai un termen de două zile de la data la care autoritățile vamale au luat cunoștință de situație și pot calcula suma datorată legal și pot stabili debitorul.

65. Potrivit guvernului olandez, eventualele consecințe negative ale deciziei în litigiu ar putea totuși să fie înlăturate ulterior, întrucât plata ar putea fi amânată în cazul unei contestații și decizia suspendată în așteptarea rezultatului contestației (sau al acțiunii) potrivit normelor naționale.

66. Totuși, astfel cum am arătat deja, reprezentantul guvernului olandez a arătat în ședință că această suspendare nu este automată, ci trebuie solicitată în contestație de destinatarul DP-ului contestat. În plus, rezultă de asemenea din declarațiile acestuia că, deși, în general, se acordă suspendarea, această acordare de principiu ar fi prevăzută numai într-o circulară ministerială.

67. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere (care nu a menționat această circulară în cererea sa de decizie preliminară), considerăm că o astfel de normă, care, prin definiție, poate fi modificată în orice moment, nu este de natură să suspende în mod suficient de automat efectele juridice autonome ale DP-ului până la eventuala sa reformare și, în special, obligația de plată a taxelor vamale suplimentare.

c) Concluzia cu privire la a doua întrebare litera a)

68. În speță, destinatarul DP-ului nu a fost ascultat anterior adoptării unei decizii care îi provoacă un prejudiciu, însă articolul 7:2 din Awb prevede în mod expres că, înainte de a se pronunța cu privire la reclamație, organul administrativ oferă persoanei interesate posibilitatea de a fi ascultată.

69. Necesitatea de a distinge drepturile consacrate, pe de o parte, la articolul 41 din cartă (contencios administrativ) și, pe de altă parte, la articolul 47 din cartă (contencios judiciar) este de altfel respectată întrucât ascultarea părții interesate este organizată în cadrul procedurii administrative, nu doar în cadrul unei acțiuni în instanță.

70. Prin urmare, nu ne aflăm în prezența unei situații în care, pentru a relua termenii din Hotărârea Dokter și alții, citată anterior „persoanele interesate [nu ar fi avut] posibilitatea de a contesta [decizia în litigiu] într-o procedură ulterioară și [nu ar fi putut] să își prezinte punctul de vedere în cadrul acesteia”²².

71. Totuși, considerăm că aceste elemente nu sunt suficiente pentru a constitui o restrângere justificată a principiului respectării dreptului la apărare, și aceasta pentru trei motive.

72. Mai întâi, nu înțelegem motivele care ar putea fi invocate ca obiectiv de interes general care să justifice lipsa unei audieri prealabile. În această privință, considerăm că simplele cerințe privind termenele care decurg din reglementarea Uniunii nu pot fi admise ca atare.

73. În continuare, decizia adoptată fără ascultarea destinatarului nu poate face obiectul unei noi decizii administrative decât la inițiativa acestuia.

74. În sfârșit dar nu în ultimul rând, această procedură de contestație nu are efect suspensiv automat. Or, rezultă din jurisprudența Curții că această caracteristică are o importanță decisivă în examinarea unei eventuale justificări a restrângerii dreptului de a fi ascultat anterior adoptării unei decizii cauzatoare de prejudicii.

22 — Punctul 76 din această hotărâre.

75. Curtea a statuat în special, în Hotărârea sa Texdata Software²³, că „aplicarea unei sancțiuni inițiale de 700 de euro fără o punere în întârziere prealabilă și fără posibilitatea de a fi audiat înainte de aplicarea sancțiunii nu este de natură să afecteze conținutul esențial al dreptului fundamental în cauză, având în vedere că introducerea acțiunii motivate împotriva deciziei prin care s-a stabilit penalitatea cu titlu cominatoriu are ca rezultat imediat inaplicabilitatea acesteia și declanșează o procedură ordinară în cadrul căreia dreptul de a fi audiat poate fi respectat” (sublinierea noastră).

76. În speță, deși cea de a doua condiție este îndeplinită (destinatarul este ascultat în cadrul procedurii de contestație), prima cerință (inaplicabilitatea imediată a actului cauzator de prejudiciu în cazul formulării unei acțiuni) lipsește.

77. În aceste condiții, apreciem că o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal aduce atingere principiului respectării dreptului la apărare al persoanei supuse unei proceduri administrative și, mai exact, dreptului de a fi ascultată.

78. În cazul în care Curtea nu va împărtăși analiza noastră, nu va fi necesar să răspundă la a doua întrebare litera b), nici la a treia întrebare, întrucât acestea se referă la consecințele juridice ale încălcării principiului dreptului la apărare.

C – Cu privire la a doua întrebare litera b) și la a treia întrebare

79. Prin intermediul celei de a doua întrebări litera b) și al celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să precizeze dacă, pe de o parte, consecințele juridice ale încălcării de către administrație a principiului respectării dreptului la apărare sunt sau nu sunt determinate de dreptul național și, pe de altă parte, dacă situația nu se prezintă astfel, care sunt împrejurările care pot fi luate în considerare de instanța națională în cadrul analizei sale. În cadrul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere face referire expresă la luarea în considerare a ipotezei în care rezultatul procedurii decizionale ar fi fost identic în cazul respectării dreptului încălcat.

80. Aceste întrebări au un răspuns clar, precis și lipsit de orice ambiguitate în Hotărârea G. și R., citată anterior. Astfel, Curtea a statuat:

„35 Obligația de a respecta dreptul la apărare al destinatarilor unor decizii care afectează în mod sensibil interesele acestora revine astfel în principiu administrațiilor statelor membre atunci când acestea adoptă măsuri care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. *Atunci când, precum în prezenta cauză, nici condițiile în care trebuie asigurată respectarea dreptului la apărare [...], nici consecințele încălcării acestor drepturi nu sunt stabilite de dreptul Uniunii, aceste condiții și aceste consecințe intră în sfera dreptului național*, cu condiția ca măsurile luate în acest sens să fie de aceeași natură ca și cele de care beneficiază particularii în situații de drept național comparabile (principiul echivalenței) și să nu facă în practică imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului conferit de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) [...]

36 Cu toate acestea, deși statele membre pot permite exercitarea dreptului la apărare al acestor resortisanți potrivit aceluiași modalități precum cele reținute pentru a se aplica situațiilor interne, aceste modalități trebuie să fie conforme dreptului Uniunii și în special să nu repună în discuție efectul util al Directivei 2008/115.

[...]

23 — Hotărârea din 26 septembrie 2013 (C-418/11, punctul 85).

38 În ceea ce privește întrebările adresate de instanța de trimitere, trebuie arătat că, potrivit dreptului Uniunii, o încălcare a dreptului la apărare, în special a dreptului de fi ascultat, nu determină anularea deciziei luate în urma procedurii administrative în cauză decât dacă, în lipsa acestei neregularități, această procedură ar fi putut avea un rezultat diferit [...]”²⁴.

81. Regula nu este nouă. Aceasta era deja soluția preconizată de Curte în cauza *Distillers Company/Comisia*²⁵, în care reclamanta susținea, printre altele, că autoritatea competentă nu a fost în măsură să ia în considerare toate argumentele invocate în susținerea acțiunii sale în cadrul procedurii orale, nici mai multe răspunsuri suplimentare la comunicarea privind obiecțiunile a Comisiei. În hotărârea sa, Curtea a considerat însă că nu era „necesar să se examineze [aceste] neregularități procedurale” și că „situația ar fi diferită numai dacă ar exista posibilitatea ca în lipsa acestor neregularități procedura administrativă să fi putut conduce la un rezultat diferit”²⁶.

82. În măsura în care, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea G. și R., citată anterior, Curtea a menținut această soluție în condițiile în care era vorba despre o măsură atât de restrictivă privind libertatea persoanelor precum prelungirea de la 6 la 18 luni a luării în custodie publică a unui străin în așteptarea returnării în țara sa, considerăm că nu situația nu poate fi diferită în cadrul unei proceduri care pune în discuție mize strict financiare.

83. În plus, observăm că, în prezenta cauză, decizia administrativă adoptată în urma contestației, precum și hotărârile primei instanțe și ale instanței de apel au confirmat decizia inițială după ce părțile interesate și-au putut prezenta argumentele.

84. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare litera b) precizând instanței de trimitere că condițiile în care trebuie asigurată respectarea dreptului la apărare și consecințele încălcării acestor drepturi intră în sfera dreptului național, cu condiția ca măsurile luate în acest sens să fie de aceeași natură ca cele de care beneficiază particularii în situații de drept național comparabile (principiul echivalenței) și să nu facă în practică imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului conferit de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității).

85. Transpunerea acestei soluții la materia vamală se impune întrucât articolul 245 din CVC face trimitere în mod expres la dreptul național precizând că „[d]ispozițiile privind punerea în aplicare a procedurii de introducere a unei acțiuni sunt stabilite de statele membre”.

86. Cu toate acestea, întrucât efectul deplin al dreptului Uniunii trebuie să fie asigurat, invităm, pe de altă parte, Curtea să răspundă la a treia întrebare indicând instanței de trimitere că, potrivit dreptului Uniunii, o încălcare a dreptului la apărare – în special a dreptului de a fi ascultat – determină anularea deciziei adoptate la finalul procedurii administrative în cauză numai dacă, în lipsa acestei neregularități, procedura respectivă ar fi putut avea un rezultat diferit.

87. Această soluție se impune cu atât mai mult în speță cu cât înseși părțile interesate recunosc faptul că procedura de contestație nu ar fi avut un rezultat diferit dacă ar fi fost ascultate anterior deciziei în litigiu, întrucât acestea nu contestă clasificarea tarifară efectuată de inspectorul fiscal. Astfel cum am arătat deja mai sus, decizia administrativă adoptată în urma contestației și hotărârile primei instanțe și ale instanței de apel au confirmat decizia inițială.

24 — Hotărârea G. și R., citată anterior. Sublinierea noastră.

25 — Hotărârea din 10 iulie 1980 (30/78, Rec., p. 2229).

26 — *Ibidem* (punctul 26).

VI – Concluzie

88. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Hoge Raad der Nederlanden după cum urmează:

- „1) Principiul respectării de către administrație a dreptului la apărare poate fi invocat în mod direct de particulari în fața instanțelor naționale.
- 2) a) O legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal, care nu îi permite destinatarului unei decizii care îi cauzează un prejudiciu să fie ascultat de administrație anterior adoptării deciziei, dar care îi acordă posibilitatea de a fi ascultat într-o etapă administrativă ulterioară, fără însă ca această reclamație să determine o suspendare automată a deciziei cauzatoare de prejudicii, aduce atingere principiului respectării dreptului la apărare al persoanei supuse unei proceduri administrative și, mai exact, dreptului de a fi ascultată.
- 2) b) Condițiile în care trebuie asigurată respectarea dreptului la apărare și consecințele încălcării acestor drepturi intră în sfera dreptului național, cu condiția ca măsurile luate în acest sens să fie de aceeași natură ca cele de care beneficiază particularii în situații de drept național comparabile (principiul echivalenței) și să nu facă în practică imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului conferit de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității).
- 3) Întrucât instanța națională are obligația de a asigura efectul deplin al dreptului Uniunii, aceasta poate, în cadrul evaluării consecințelor unei încălcări a dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat, să țină seama de împrejurarea că o astfel de încălcare determină anularea deciziei adoptate la finalul procedurii administrative în cauză numai dacă, în lipsa acestei neregularități, procedura respectivă ar fi putut avea un rezultat diferit.”