



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
RIMVYDASA NORKUSA,
predstavljeni 6. marca 2025¹

Zadeva C-206/24

YX,

Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA

proti

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,

Directeur général des douanes et droits indirects

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija))

„Predhodno odločanje – Carinska unija – Povrnitev ali opustitev uvoznih ali izvoznih dajatev – Uredba (EGS) št. 1430/79 – Carinski zakonik Unije – Uredba (ES) št. 952/2013 – Pogoji za povrnitev po uradni dolžnosti – Rok treh let od datuma obvestila o carinskem dolgu – Poznavanje identitete zadevnih gospodarskih subjektov s strani carinskih organov in zneska, ki ga je treba povrniti vsakemu od njih, ne da bi bilo treba opraviti poglobljene poizvedbe – Pravica do dobrega upravljanja“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) na podlagi člena 267 PDEU, se nanaša na razlago člena 2(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 1430/79 z dne 2. julija 1979 o povračilu ali odpustu uvoznih ali izvoznih dajatev,² kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 3069/86 z dne 7. oktobra 1986³ (v nadaljevanju: Uredba št. 1430/79), in člena 236(2), tretji pododstavek, Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti⁴ (v nadaljevanju: carinski zakonik Skupnosti).

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med YX in Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, nekdanjo Caves Andorranes SA (v nadaljevanju: Caves Andorranes), družbo andorskega prava, ter ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (minister za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva, Francija) in directeur général des douanes et droits indirects (generalni direktor za carine in posredne davke, Francija) v zvezi s povračilom neupravičeno pobranih carinskih dajatev po uradni dolžnosti. Zadevne carinske dajatve so bile naložene zaradi nepravilne uporabe carinskih pravil, ki je bila odkrita in popravljena šele več let pozneje.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL 1979, L 175, str. 1.

³ UL 1986, L 286, str. 1.

⁴ UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307.

Francoski organi v zvezi s tem v bistvu trdijo, da niso mogli sami opredeliti podjetij, ki jih zadeva ta upravna praksa, in določiti zneskov, ki jih je bilo treba povrniti. Poleg tega menijo, da za pravico zahtevati povračilo veljajo roki, določeni v carinskih predpisih. Družba Caves Andorranes s tožbo zoper zavrnitev povračila zadevnih carinskih dajatev izpodbija te trditve.

3. Stranke v sporu o glavni stvari so torej izrazile različna stališča tako v zvezi z obsegom obveznosti glede izvedbe preiskave, ki jih imajo carinski organi, kot v zvezi z zastaralnim rokom treh let, ki ga pravo Unije določa za upravni postopek povračila. Ta zadeva je za Sodišče priložnost, da odloči o nujnosti vzpostavitve stanja, skladnega s pravom Unije, v korist podjetja, ki mu je nastala škoda, tudi če je od upravnega prekrška minilo že veliko časa. Sodišče bo moralo v sodbi pojasniti, kako je ta cilj mogoče uskladiti z interesi pravne varnosti in pravilnega delovanja carinske uprave.

II. Pravni okvir

A. Uredba (ES) št. 1430/79

4. V deveti uvodni izjavi Uredbe št. 1430/79 je bilo navedeno:

„ker je treba določiti druge vsebinske in formalne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za odobritev povračila ali odpusta uvoznih ali izvoznih dajatev; ker je treba zlasti določiti roke, v katerih lahko zadevna oseba pri pristojnih organih vloži zahtevek v ta namen [...]“

5. Člen 1 te uredbe je določal:

„1. Ta uredba določa pogoje, pod katerimi pristojni organi povrnejo ali odpustijo uvozne ali izvozne dajatve.

2. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

[...]

(e) ‚vknjižba‘ pomeni upravni akt, s katerim se ustrezno določi znesek uvoznih ali izvoznih dajatev, ki jih poberejo pristojni organi;

[...]“

6. Člen 2 navedene uredbe je določal:

„1. Uvozne dajatve se povrnejo ali odpustijo v obsegu, v katerem se pristojnim organom dokaže, da se vknjiženi znesek teh dajatev:

nanaša na blago, za katero carinski dolg ni nastal ali za katero je bil carinski dolg odpisan drugače kot s plačilom njegovega zneska ali z zastaranjem,

iz katerega koli razloga presega dajatve, ki jih je treba po zakonu plačati.

2. Povračilo ali odpust uvoznih dajatev zaradi enega od razlogov iz odstavka 1 se odobri na podlagi zahtevka, vloženega pri pristojnem carinskem uradu pred potekom roka treh let od dneva, ko je organ, pristojen za pobiranje, vknjižil navedene dajatve.

Tega roka ni mogoče podaljšati, razen če je zadevna oseba predložila dokazilo, da so ji nepredvidljive okoliščine ali višja sila preprečile predložiti zahtevek v navedenem roku.

Pristojni organi po uradni dolžnosti povrnejo ali odpustijo dajatve, če v tem roku sami ugotovijo, da gre za enega od primerov iz odstavka 1.“

7. Člen 15, prvi odstavek, te uredbe je določal:

„Uvozne ali izvozne dajatve se povrnejo ali odpustijo samo osebi, ki je plačala ali je dolžna plačati uvozne ali izvozne dajatve, ali osebam, ki so nasledile njene pravice in obveznosti.“

8. Člen 16, drugi odstavek, Uredbe št. 1430/79 je določal:

„Zahtevku morajo biti priložena vsi dokazila, s katerimi razpolaga prosilec, da lahko pristojni organi odločijo o tem zahtevku ob upoštevanju razlogov, ki jih je navedel. Če pristojni organi menijo, da je to potrebno, lahko prosilcu določijo rok, v katerem mora predložiti dodatna dokazila.“

9. Ta uredba je bila razveljavljena s členom 251 carinskega zakonika Skupnosti.

B. Carinski zakonik Skupnosti

10. Člen 236 carinskega zakonika Skupnosti je določal:

„1. Uvozne ali izvozne dajatve se povrnejo, kolikor se ugotovi, da v trenutku plačila znesek teh dajatev ni bil zakonsko dolgovan ali da je bil vknjižen v nasprotju s členom 220(2).

Uvozne ali izvozne dajatve se odpustijo, kolikor se ugotovi, da v trenutku vknjižbe znesek teh dajatev ni bil zakonsko dolgovan ali da je bil vknjižen v nasprotju s členom 220(2).

Povračilo ali odpust se ne odobri, če so dejstva, ki so povzročila plačilo ali vknjižbo zneska, ki ni bil zakonsko dolgovan, posledica goljufivega dejanja udeleženega.

2. Povračilo ali odpust uvoznih ali izvoznih dajatev se odobri na podlagi zahtevka, vloženega pri pristojnem carinskem uradu pred potekom roka treh let, ki se šteje od dneva posredovanja sporočila o teh dajatvah dolžniku.

Ta rok se podaljša, če udeleženi dokaže, da zahtevka v tem roku ni mogel vložiti zaradi nepredvidljivega dogodka ali višje sile.

Carinski organi po službeni dolžnosti povrnejo ali odpustijo dajatve, če v tem roku sami ugotovijo, da gre za enega od primerov iz prvega in drugega pododstavka odstavka 1.“

11. Ta zakonik se je v skladu s svojim členom 253, drugi odstavek, uporabljal od 1. januarja 1994.

12. Navedeni zakonik je bil razveljavljen s členom 186 Uredbe (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (Modernizirani carinski zakonik) (UL 2008, L 145, str. 1), ki je bila razveljavljena s členom 286 Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL 2013, L 269, str. 1, in popravek v UL 2016, L 267, str. 2, v nadaljevanju: carinski zakonik Unije).

C. Carinski zakonik Unije

13. Člen 116 carinskega zakonika Unije določa:

„1. Pod pogoji, ki jih določa ta oddelek, se zneski uvozne ali izvozne dajatve povrnejo ali odpustijo zaradi:

(a) previsoko obračunanih zneskov uvozne ali izvozne dajatve;

[...]

4. Kadar carinski organi sami ugotovijo v rokih, navedenih v členu 121(1), da je treba znesek uvozne ali izvozne dajatve povrniti ali odpustiti na podlagi člena 117, 119 ali 120, ga ob upoštevanju pravil o pristojnosti za odločanje povrnejo ali odpustijo po uradni dolžnosti.

[...]“

14. Člen 117(1) tega zakonika določa:

„Znesek uvozne ali izvozne dajatve se vrne ali odpusti, kolikor znesek, ki ustreza carinskemu dolgu, o katerem je bilo dano prvotno obvestilo, presega plačljivi znesek ali dolžnik o carinskem dolgu ni bil obveščen v skladu s točko (c) ali (d) člena 102(1).“

15. Člen 121 navedenega zakonika, naslovljen „Postopek pri povračilu in odpustu“, v odstavku 1 določa:

„Zahtevki za povračilo ali odpust v skladu s členom 116 se predložijo carinskim uradom v naslednjih rokih:

(a) v treh letih od dne obvestila o carinskem dolgu v primeru previsoko obračunanih zneskov uvozne ali izvozne dajatve [...];

[...]

Rok, določen v točkah (a) in (b) prvega pododstavka, se podaljša, kadar vložnik predloži dokazilo, da so mu nepredvidljive okoliščine ali višja sila preprečile v predpisanem roku predložiti zahtevek.“

16. Določbe carinskega zakonika Unije iz prejšnjih treh točk teh sklepnih predlogov se v skladu z njegovim členom 288(2) uporabljajo od 1. maja 2016.

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

17. Andorski uvozniki so med letoma 1988 in 1991 prek družbe Ysal, ki je carinski zastopnik s sedežem v Franciji, v Andoro uvozili blago, med drugim iz tretjih držav. Za ta uvoz je bilo treba v Franciji plačati carinske dajatve. Francoski carinski organi so namreč takrat zahtevali, da se blago iz tretjih držav, namenjeno v Andoro, sprosti v prosti promet, ko prečka francosko ozemlje.

18. Evropska komisija je 23. januarja 1991 objavila obrazloženo mnenje COM(90) 2042 final, v katerem je na eni strani ugotovila, da Francoska republika s tem, da je določila tako zahtevo po sprostitvi v prosti promet,⁵ ni izpolnila obveznosti na podlagi nekaterih določb (tedanjega) prava Skupnosti, in na drugi strani to državo članico pozvala, naj se s tem obrazloženim mnenjem uskladi v roku 30 dni.

19. Iz spisa, ki ga ima Sodišče, je razvidno, da je ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministrstvo za gospodarstvo, finance in proračun, Francija) 6. junija 1991 v *Journal officiel de la République française* (uradni list Francoske republike) objavilo obvestilo izvoznikom, s katerim je odpravilo to zahtevo po sprostitvi v prosti promet.

20. Družba Ysal je 20. maja 2008 pri tribunal d'instance (okrajno sodišče) vložila tožbo proti francoski carinski upravi, da bi dosegla povračilo carinskih dajatev, ki naj bi jih ta uprava neupravičeno pobrala iz naslova deklaracij o uvozu v Andoro, vloženi med letoma 1988 in 1991.

21. To sodišče je s sodbo z dne 15. junija 2010 tožbo družbe Ysal razglasilo za nedopustno zaradi neobstoja procesnega upravičenja in pravnega interesa. Cour d'appel (višje sodišče) je s sodbo z dne 13. decembra 2011 to sodbo potrdilo. Cour de cassation (kasacijsko sodišče) je s sodbo z dne 21. januarja 2014 zavrnilo kasacijsko pritožbo, ki jo je vložila družba Ysal.

22. Navedeni andorski uvozniki, v pravice katerih sta vstopili družba Caves Andorranes in oseba YX, so na neopredeljen datum družbi Ysal povrnili carinske dajatve, ki jih je ta plačala v njihovem imenu.

23. Družba Caves Andorranes in oseba YX sta 16. julija 2015 pri tribunal de grande instance de Toulouse (okrožno sodišče v Toulousu, Francija) proti francoski carinski upravi vložili tožbo za plačilo zneska, ki ustreza carinskim dajatvam, ki jih je ta uprava neupravičeno pobrala. To sodišče je s sodbo z dne 4. julija 2017 zavrnilo zahtevke družbe Caves Andorranes in osebe YX.

24. Cour d'appel de Toulouse (višje sodišče v Toulousu, Francija) je s sodbo z dne 10. februarja 2020 to sodbo potrdilo. V zvezi s tem je ugotovilo, da mora imeti carinska uprava, da bi izvedla povračilo po uradni dolžnosti, določeno v členu 2(2) Uredbe št. 1430/79 in členu 236(2), tretji pododstavek, carinskega zakonika Skupnosti, na voljo podatke, potrebne za določitev zneska dajatev, ki jih je treba povrniti, in identiteto vsakega zavezanca, ne da bi ji bilo treba opraviti nesorazmerne poizvedbe.

25. Družba Caves Andorranes in oseba YX sta pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče), ki je predložitveno sodišče, zoper to sodbo vložili kasacijsko pritožbo, v utemeljitev katere v bistvu trdita, da je Cour d'appel de Toulouse (višje sodišče v Toulousu) s sodbo z dne 10. februarja 2020

⁵ Pojem „sprostitve v prosti promet“ je opredeljen v členu 201(2) carinskega zakonika Unije. Obsega pobiranje kakršne koli zapadle uvozne dajatve; po potrebi pobiranje drugih dajatev, kakor določajo veljavne zadevne določbe o pobiranju navedenih dajatev; uporabo ukrepov trgovinske politike ter prepovedi in omejitev, kolikor jih ni treba uporabiti že v zgodnejši fazi, in izpolnitev drugih predpisanih formalnosti glede uvoza blaga. V skladu s členom 201(3) tega zakonika dobi neunijsko blago s sprostitvijo v prosti promet carinski status unijskega blaga.

kršilo člen 2(2) Uredbe št. 1430/79. Obveznost povračila po uradni dolžnosti, določena v tem členu, naj bi bila odvisna le od spoštovanja roka treh let od datuma pošiljanja sporočila o carinskih dajatvah dolžniku. Nasprotno pa naj navedeni člen ne bi določal, da morajo carinski organi imeti na voljo te podatke o znesku teh dajatev in identiteti vsakega zavezanca. Cour d'appel de Toulouse (višje sodišče v Toulousu) naj bi torej tej določbi dodalo pogoj, ki ga ta ne vsebuje.

26. Predložitveno sodišče navaja, da francoska carinska uprava trdi, da lahko po uradni dolžnosti povrne uvozne ali izvozne dajatve le, če ima na voljo vse podatke, na podlagi katerih lahko ugotovi, da so bile te neupravičeno pobrane in da jih je treba povrniti. Od nje naj ne bi bilo mogoče zahtevati, naj opravi poglobljene poizvedbe za določitev zneska dajatev, ki jih je treba povrniti vsakemu od zadevnih gospodarskih subjektov.

27. To sodišče se tako sprašuje, ali je treba določbe člena 2(2) Uredbe št. 1430/79 in člena 236(2) carinskega zakonika Skupnosti razlagati tako, da je pristojni organ dolžan po uradni dolžnosti povrniti carinske dajatve, ki niso zakonsko dolgovane, le če ima za to na voljo vse potrebne podatke oziroma če mu, kadar takih podatkov nima, ni treba opraviti nesorazmernih poizvedb.

28. Po mnenju predložitvenega sodišča se postavlja tudi predhodno vprašanje, ali lahko carinski organ po uradni dolžnosti povrne znesek po izteku treh let od datuma pošiljanja sporočila o dajatvah dolžniku. Ob upoštevanju sodbe z dne 14. junija 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, točka 21), v kateri je Sodišče razsodilo, da člen 236(2), prvi pododstavek, carinskega zakonika Skupnosti določa triletni rok za povračilo carinskih dajatev, ki niso zakonsko dolgovane, se to sodišče sprašuje, ali je treba člen 2(2) Uredbe št. 1430/79 razlagati tako, da pristojni organi po izteku tega roka ne bi več mogli povrniti dajatev po uradni dolžnosti, tudi če se ugotovi, da so v tem roku ugotovili, da dajatve niso bile zakonsko dolgovane.

29. V teh okoliščinah je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba člen 2(2) [Uredbe št. 1430/79], ki je bil prevzet v člen 236(2), tretji pododstavek, [carinskega zakonika Skupnosti], razlagati tako, da je povračilo carin, ki jih je pobral carinski organ, po uradni dolžnosti omejeno z rokom treh let od dneva, ko je organ, pristojen za pobiranje, vknjižil navedene dajatve, ali [tako,] da mora imeti carinska uprava možnost, da v treh letih po nastanku obdavčljivega dogodka ugotovi, da dajatve niso bile dolgovane?
2. Ali je treba člen 2(2) [Uredbe št. 1430/79], ki je bil prevzet v člen 236(2), tretji pododstavek, [carinskega zakonika Skupnosti], razlagati tako, da je povračilo carin, ki jih je pobral carinski organ, po uradni dolžnosti odvisno od tega, ali organ pozna identiteto zadevnih gospodarskih subjektov in zneske, ki jih je treba povrniti vsakemu od njih, ne da bi mu bilo treba opraviti poglobljene ali nesorazmerne poizvedbe?“

IV. Postopek pred Sodiščem

30. Predložitvena odločba z dne 13. marca 2024 je v sodno tajništvo Sodišča prispela 17. marca 2024.

31. Francoska vlada in Komisija sta predložili pisni stališči v roku, določenem v členu 23 Statuta Sodišča Evropske unije.

32. Sodišče je na upravni seji 5. novembra 2024 odločilo, da se obravnava ne opravi.

V. Pravna presoja

A. Uvodna pojasnila

33. Oblikovanje carinske unije na podlagi člena 28 PDEU poleg uvedbe skupne carinske tarife zahteva tudi poenotenje splošnih carinskih pravil in ustreznih carinskih postopkov za pobiranje, odlog ali oprostitev uvoznih dajatev. Brez tega bi razlike med nacionalnimi carinskimi ureditvami lahko ovirale pretok blaga na enotnem trgu. Prvotni cilj je bila torej harmonizacija carinskih zakonodaj držav članic. Vendar je harmonizacija carinske zakonodaje prek številnih posameznih ureditev različnih področij privedla do pravne razdrobljenosti.⁶ Šele 1. januarja 1994 se je s carinskim zakonikom Skupnosti zakonodaja o enotnem carinskem postopku začela uporabljati na nadnacionalni ravni. Carinski zakonik Unije, ki velja od 9. oktobra 2013, se uporablja od 1. maja 2016.⁷ Nacionalna zakonodaja pa ureja organizacijo carinske uprave, ki je odgovorna za upravno izvajanje carinske zakonodaje Unije.

34. Opozoriti je treba, da ima Evropska unija v skladu s členom 3(1)(a) PDEU izključno pristojnost v zvezi s carinsko unijo in da se mora carinski zakonik Unije v skladu z njegovim členom 1(1) uporabljati enotno na celotnem carinskem območju Unije. Tako se za pobiranje carinskih dajatev s strani držav članic v imenu Unije za blago, uvoženo na carinsko območje Unije, v skladu z načelom primarnosti prava Unije uporablja le evropska zakonodaja,⁸ kar pomeni, da v obravnavani zadevi zadevna država članica, in sicer Francija, uporablja upoštevne določbe prava Unije, natančneje tiste o tranzitu in povračilu neupravičeno pobranih carinskih dajatev, namesto vseh določb nacionalne zakonodaje, ki bi lahko odstopale od carinskega zakonika Unije.

35. Navesti je treba, da je dejansko stanje v sporu o glavni stvari nastalo pred več kot 30 leti in da so francoska sodišča obravnavala več zadev. Zato se predložitveno sodišče v svojih vprašanjih sklicuje tako na člen 2(2) Uredbe št. 1430/79 kot na člen 236(2), tretji pododstavek, carinskega zakonika Skupnosti. Ti določbi, ki sta zdaj prevzeti v člen 116(4) v povezavi s členom 121(1) carinskega zakonika Unije, sta se uporabljali *ratione temporis* v obdobjih, ki jih predložitveno sodišče šteje za upoštevna. V zvezi s tem bi rad poudaril, da se navedene določbe razlikujejo le po ubeseditvi, medtem ko se njihova normativna vsebina ni spremenila. Zato se bom zaradi lažjega razumevanja teh sklepnih predlogov raje skliceval na *skupne elemente ureditve o postopku povračila*. Tak pristop se mi zdi toliko bolj primeren, ker se razlaga, ki jo priporočam, uporablja tudi za podobne primere, za katere se uporabljajo določbe zdaj veljavnega carinskega zakonika Unije.⁹

36. Zaradi izčrpnosti naj spomnim, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso postopkovna pravila na splošno uporabljajo za vse spore, ki potekajo, ko ta pravila začnejo veljati, drugače kot pri pravih materialnega prava, ki se običajno razlagajo tako, da se ne nanašajo na položaje, ki so

⁶ Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dausen/Ludwigs), München, 2024, C.C. II. točka 29) vsebuje kratek pregled zgodovine nastanka carinskega zakonika Unije.

⁷ Glej točke 11, 12 in 16 teh sklepnih predlogov.

⁸ Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, točki 58 in 61).

⁹ Sodišče v sodbah pogosto navaja, ali je bila normativna vsebine neke določbe prevzeta v določbo, ki jo je nasledila, tako da se za zadnjenedeno uporablja ista razlaga (glej sodbo z dne 13. decembra 2007, Bayerischer Rundfunk in drugi, C-337/06, EU:C:2007:786, točka 30).

nastali pred začetkom njihove veljavnosti.¹⁰ Za namene te analize je treba kot materialno pravilo šteti določbo, ki določa *pogoje, ki urejajo podlago in nastanek pravice do povračila*, medtem ko postopkovna pravila vključujejo *določbe, ki urejajo pogoje uresničevanja te pravice* ter zlasti rok za vložitev zahtevka za povračilo in rok, v katerem organi ugotovijo obstoj ene od okoliščin, ki upravičujejo povračilo.

37. V obravnavani zadevi se postavlja več pravnih vprašanj, ki so neločljivo povezana. Na splošno jih je mogoče združiti v tri ločene tematske sklope: (i) obseg obveznosti carinskega organa, da po uradni dolžnosti povrne nedolgovane carinske dajatve; (ii) postopek, ki ga je treba uporabiti, kadar obveznost povračila izhaja iz ugotovitve, da ni pravne podlage za zahtevek za plačilo nedolgovanih carinskih dajatev; (iii) zakonodajni namen triletnega roka, določenega v carinskih predpisih. Zaradi jasnosti in racionalnosti predlagam, da se vprašanja za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, obravnavata skupaj. Obravnaval ju bom v okviru predstavitev teh tematskih sklopov.

B. Dopustnost

38. Menim, da je treba pred vsebinsko preučitvijo vprašanj na kratko obravnavati vprašanje dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe. Tudi če nobena od zainteresiranih strani ne podaja tega ugovora nedopustnosti, se lahko vprašamo, ali je odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča potreben za rešitev spora o glavni stvari. Ker carinski predpisi določajo rok treh let za uveljavljanje zahtevkov za povračilo neupravičeno pobranih carinskih dajatev in ker so se dogodki, ki so vzrok za ta spor, zgodili pred več kot 30 leti, se mi ti vprašanja na prvi pogled ne zdita upoštevni.

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore.¹¹

40. Menim, da vprašanja, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, nista hipotetični, saj je po mojem mnenju razlaga določb o obveznostih carinskih organov v postopku povračila lahko koristna tudi za razjasnitev vprašanja, ali ima družba Caves Andorranes *pravico do odškodnine zaradi kršitve prava Unije* v skladu z načeli, določenimi v sodni praksi Sodišča. Nekateri indici kažejo, da bi družba Caves Andorranes lahko sledila temu cilju, vsaj podredno.¹² Zato bi bili elementi razlage *vsakega vprašanja o povračilu neupravičeno pobranih carinskih dajatev po uradni dolžnosti*, ki bi izhajali iz prihodnje sodbe Sodišča, lahko koristi za rešitev spora, če bi tožeča stranka v postopku v glavni stvari uveljavljala *odgovornost francoske carinske uprave za morebitno kršitev prava Unije*¹³.

¹⁰ Glej sodbo z dne 23. februarja 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, točka 31 in navedena sodna praksa).

¹¹ Glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 67).

¹² Premier avocat général de la chambre commerciale, financière et économique (prvi generalni pravobranilec senata za trgovinske, finančne in gospodarske zadeve) pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) omenja to možnost v mnenju, ki je bilo vloženo v nacionalni spis.

¹³ Glej sodbo z dne 22. decembra 2022, Ministre de la Transition écologique in Premier ministre (Odgovornost države za onesnaženje zraka) (C-61/21, EU:C:2022:1015, točka 34 in naslednje).

41. Iz razlogov, navedenih v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, je treba izhajati iz predpostavke, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

C. Vsebinska presoja

1. Obveznost carinskega organa, da po uradni dolžnosti povrne nedolgovane carinske dajatve

42. Carinski predpisi Unije določajo dva različna postopka za povračilo nedolgovanih uvoznih dajatev. Prvi od teh postopkov zahteva, da se v ta namen pri zadevnem carinskem uradu pred iztekom roka treh let od vknjižbe nedolgovanih carinskih dajatev vloži predhodni zahtevek, medtem ko drugi izhaja iz spontanega ukrepanja carinske uprave, ki mora po uradni dolžnosti povrniti te dajatve, kadar v istem roku ugotovi obstoj enega od položajev, ki to upravičujejo.

43. Obravnavana zadeva se nanaša na *drugi postopek*. V zvezi s tem je treba najprej navesti, da carinski predpisi določajo *splošno obveznost povračila*, kadar so izpolnjeni nekateri pogoji, ki jih obravnavam v nadaljevanju. Natančneje, tako iz člena 2(1) Uredbe št. 1430/79 kot iz člena 236(1) carinskega zakonika Skupnosti je razvidno, da „se [dajatve] povrnejo“, medtem ko člen 116(1) carinskega zakonika Unije določa, da se zneski uvoznih dajatev „povrnejo“ iz enega od razlogov, ki so določeni v predpisih.

44. Med pogoji, ki dajejo pravico do povračila in se ob upoštevanju presoje, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, lahko uporabijo v obravnavani zadevi, je dejstvo, da „carinski dolg ni nastal“, iz člena 2(1) Uredbe št. 1430/79 ali dejstvo, da v trenutku plačila „znesek teh dajatev ni bil zakonsko dolgovan“, v skladu s členom 236(1) carinskega zakonika Skupnosti. Člen 116(1)(a) carinskega zakonika Unije pa določa povračilo „previsoko obračunanih zneskov uvozne [...] dajatve“. Tem določbam je kljub nekoliko različni ubeseditvi skupno, da se nanašajo predvsem na položaj, v katerem je *uprava pobrala carinsko dajatev brez zakonske utemeljitve*. Ker te določbe določajo pogoje, ki urejajo podlago in nastanek pravice do povračila, so *materialna pravila*.

45. Ta materialna pravila je treba razlikovati od *postopkovnih pravil*, ki imajo odločilno vlogo v tej zadevi. Gre za določbe, navedene v točki 35 teh sklepnih predlogov, katerih normativna vsebina se, kot sem že navedel, ni spremenila, saj v bistvu določajo, da „carinski organi po službeni dolžnosti povrnejo dajatve, če v tem roku sami ugotovijo, [da so pogoji za tako pobudo izpolnjeni]“. Za razlago teh predpisov moram navesti nekaj pripomb. Zato bom uporabil metode razlage, priznane v sodni praksi Sodišča. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je. Tudi zgodovina nastanka določbe prava Unije lahko razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago.¹⁴

46. Na podlagi teh preudarkov se mi zdi, da samo besedilo teh določb („po uradni dolžnosti“) potrjuje, prvič, da mora carinska uprava ravnati na lastno pobudo in, drugič, da se je moral *dogodek, ki jo je opozoril, da so bile carinske dajatve neupravičeno pobrane*, zgoditi znotraj roka treh let („v tem roku“). Po mojem mnenju je očitno, da se ti predpisi ne smejo razumeti tako, da mora biti samo povračilo izvedeno v tem roku.

¹⁴ Glej sodbo z dne 29. julija 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci „Bălțată Românească“ Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, točka 38).

47. S kontekstualnega vidika se mi zdi, da to razlago o povračilu po uradni dolžnosti potrjuje branje določb o prvem postopku povračila nedolgovanih uvoznih dajatev, to je postopku na podlagi zahtevka. V skladu s to ureditvijo se „[p]ovračilo [...] odobri na podlagi zahtevka, vloženega pri pristojnem carinskem uradu *pred potekom roka treh let*“¹⁵, šteto od dneva, ki je glede na uporabljeno različico dan, „ko je organ, pristojen za pobiranje, vknjižil navedene dajatve“, dan „posredovanja sporočila teh dajatev dolžniku“ ali dan „obvestila o carinskem dolgu“. Ta rok se izjemoma podaljša, če udeleženi dokaže, da zahtevka v navedenem roku ni mogel vložiti zaradi nepredvidljivega dogodka ali višje sile.

48. Če se zanemarijo razlike, povezane z ubeseditvijo zadevnih določb, je očitno, da je zakonodajalec Unije z ureditvijo tega postopka povračila prav tako želel določiti triletni rok, v katerem morajo organi ugotoviti, da so bile carinske dajatve pobrane nepravilno. Povedano drugače, v okviru tega postopka je zahtevek, ki ga vloži dolžnik, *sredstvo, na podlagi katerega se organi seznanijo z okoliščinami*, v katerih nastane pravica do povračila in zaradi katerih morajo ukrepati. Nasprotno pa branje navedenih določb kaže, da ta postopek ne določa natančnega roka za izvedbo povračila. Logika, na kateri temelji ureditev obeh postopkov, predstavljenih v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, je torej zelo podobna.

49. Zato bi uprava, če bi bil tak zahtevek vložen tik *pred* iztekom triletnega roka, lahko seveda naknadno, se pravi po izteku tega roka, izvedla povračilo, ne da bi kršila carinske predpise Unije. Sodna praksa Sodišča potrjuje to razlago, saj je Sodišče v sodbi C & J Clark International odločilo, da iz člena 236 carinskega zakonika Skupnosti izhaja, da se „načeloma in razen v primeru nepredvidljivega dogodka ali višje sile [...] povračilo dajatev, ki niso bile zakonito dolgovane ob njihovem plačilu, po izteku roka treh let od pošiljanja sporočila o znesku teh dajatev dolžniku lahko izvede *le, če je dolžnik v tem roku veljavno vložil zahtevek* v tem smislu pri nacionalnih carinskih organih“.¹⁶

50. Poleg tega je Sodišče v starejši sodbi CIVAD, ki se je nanašala na položaj, v katerem je bil zahtevek za povračilo vložen *po* izteku navedenega roka, to je prepozno, odločilo, da „gospodarski subjekt [...] *načeloma ne more več zahtevati povračila protidampinških dajatev*, ki jih je plačal [...] in za katere je triletni rok iz člena 236(2) carinskega zakonika že potekel“.¹⁷ Glede na ta pojasnila je očitno, da zadevni predpisi predpostavljajo, da se morajo organi v tem roku seznaniti z neobstojem pravne podlage za pobiranje uvoznih dajatev, kar velja tako za povračilo po uradni dolžnosti kot za povračilo na podlagi zahtevka. Nasprotna razlaga, v skladu s katero bi morale biti samo povračilo omejeno s triletnim rokom, bi povzročila ugasnitev pravice do povračila glede na hitrost, s katero ukrepajo upravni organi, kar bi bilo v nasprotju s pravno varnostjo.

51. V obravnavani zadevi ni sporno, da v triletnem roku ni bil vložen noben zahtevek za povračilo. Ob tem se postavlja vprašanje, katere pravne zahteve morajo biti izpolnjene za ukrepanje carinskih organov. Med drugim je treba pojasniti, kakšno stopnjo gotovosti morajo imeti glede pravice državljana do povračila neupravičeno pobranih carinskih dajatev. To vprašanje bom podrobneje obravnaval po tem, ko bom na kratko pojasnil namen triletnega obdobja iz zadevnih predpisov.

¹⁵ Moj poudarek.

¹⁶ Sodba z dne 19. junija 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, točka 50). Moj poudarek.

¹⁷ Sodba z dne 14. junija 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, točka 21). Moj poudarek.

2. Namen triletnega zastaralnega roka

52. Kot je Sodišče navedlo v sodbi CIVAD, je zgoraj navedeno triletno obdobje zastaralni rok, to je zakonsko določen rok, v katerem lahko upnik uveljavlja pravico do povračila. Iztek tega roka načeloma povzroči izgubo te pravice. Po mnenju Sodišča je tak triletni zastaralni rok razumen, saj v praksi ne onemogoči ali čezmerno oteži uresničevanja pravic, ki jih priznava pravni red Unije.¹⁸

53. Sodišče je menilo, da je tak zastaralni rok v interesu pravne varnosti, ki hkrati varuje stranko in zadevni organ ter tako stranki ne onemogoča uresničevanja pravic, ki jih priznava pravni red Unije. Nazadnje je Sodišče ugotovilo, da carinski predpisi sicer določajo nekatere izjeme od triletnega roka, na primer v primeru višje sile, vendar je pri tem opozorilo, da se povračilo plačanih uvoznih ali izvoznih dajatev odobri le pod določenimi pogoji in v posebej določenih primerih. Ker je tako povračilo izjema od običajne ureditve uvoza in izvoza, je zato treba določbe o njem razlagati ozko.¹⁹

54. Sodna praksa, navedena v prejšnjih točkah teh sklepnih predlogov, se nanaša na določbe, ki urejajo povračilo carinskih dajatev na podlagi zahtevka, ki ga vloži gospodarski subjekt. Vendar se mi zdi, da se isto razlogovanje, ki temelji na pravni varnosti, lahko uporabi za triletni rok za postopek povračila po uradni dolžnosti, zaradi česar se po analogiji uporabljajo vsa načela razlage, ki izhajajo iz zgoraj navedene sodne prakse.

3. Stopnja gotovosti, ki jo morajo imeti carinski organi, in postopek, ki se uporabi za povračilo

55. Predpisi, navedeni v točki 35 teh sklepnih predlogov, ki urejajo postopkovne vidike povračila neupravičeno pobranih carinskih dajatev, določajo, da „carinski organi po službeni dolžnosti povrnejo dajatve, če sami ugotovijo, da gre za enega od položajev[, ki dajejo tako pravico]“²⁰, pri čemer se postavlja vprašanje, na kaj točno se nanaša ta „ugotovitev“ in kakšna stopnja gotovosti je zahtevana glede obstoja pravice do povračila.

56. Po mojem mnenju besedilo upoštevni materialnih določb, navedenih v točki 44 teh sklepnih predlogov, ne pušča nobenega dvoma o tem, da mora seznanjenost carinskih organov zajemati okoliščine, ki dajejo pravico do povračila. To konkretno vključuje *seznanjenost z bistvenimi podatki*, in sicer izvedenimi carinskimi transakcijami, identiteto podjetij, na katera se nanašajo te transakcije, nakazanimi zneski in seveda neobstojem carinskega dolga.²¹

57. Ko imajo te podatke, so carinski organi dolžni izvesti povračilo in *nimajo nobene diskrecijske pravice*. V zvezi s tem in v nasprotju s tem, kar predlaga Komisija, ni mogoče jasno razlikovati med dejansko ugotovitvijo, da so pogoji za povračilo izpolnjeni, in obveznostjo ugotovitve, razen če bi se pri tem pojmu „povračilo po uradni dolžnosti“ odvezel vsakršen lasten pomen. Kadar je carinska uprava seznanjena s podatki, navedenimi v prejšnji točki teh sklepnih predlogov, je treba ugotoviti, da ima obveznost, da po uradni dolžnosti ugotovi in povrne dajatve. Pogoj za *ugotovitev* v ožjem pomenu besede po mojem mnenju sovpada z *obveznostjo ugotovitve* pod nekaterimi pogoji. Nasprotna razlaga, ki bi temeljila na neobstoju kakršne koli obveznosti carinskega organa, da po uradni dolžnosti ugotovi, da se lahko nek znesek povrne, bi privedla do izključitve vsakršnega

¹⁸ Sodba z dne 14. junija 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, točki 21 in 22).

¹⁹ Sodba z dne 14. junija 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, točki 23 in 24).

²⁰ Moj poudarek.

²¹ V „Guidance on repayment and remission“ (stran 32), ki jih je pripravil Generalni direktorat Komisije za obdavčenje in carinsko unijo, je navedeno le, da morajo „carinski organi imeti na voljo vse zahtevane podatke za izvedbo povračila“, vendar brez dodatnih pojasnil (moj poudarek).

sodnega nadzora in posledično vsakršne obsodbe za kršitev te obveznosti, ker je kršitev neobstoječe obveznosti po definiciji nemogoča. Ta rezultat bi bil v nasprotju s ciljem povračila po uradni dolžnosti, ki temelji na splošni obveznosti povračila dajatev, pobranih v nasprotju s pravili prava Unije.

58. Vendar je bistveno vprašanje, kako morajo carinski organi pridobiti za to potrebne informacije, zlasti ali zadostuje, da jim te informacije pošljejo na primer zadevna podjetja ali pa morajo biti ti organi bolj proaktivni in opraviti poizvedbe, da bi zadeve bolj razjasnili. Očitno je, da to, da carinski organi po uradni dolžnosti ugotovijo, da so pogoji za povračilo izpolnjeni, gotovo ni rezultat naključja in od njih vedno zahteva določeno aktivno ravnanje. Podrobna pravila delovanja carinskih organov in to, koliko morajo biti proaktivni, bom analiziral v nadaljevanju. V tej fazi lahko z gotovostjo trdim, da bremena zagotavljanja, da se uprava seznanila z neobstojem carinskega dolga, ne bi smelo nositi le zadevno podjetje, saj bi to od njega zahtevalo, da v vseh primerih vložijo zahtevek za povračilo. Povedano drugače, *de facto* bi obstajal en sam postopek povračila neupravičeno pobranih carinskih dajatev, čeprav carinski predpisi jasno določajo *dva ločena postopka*.

59. Da predpisi o povračilu po uradni dolžnosti ne bi ostali brez vsebine, se mi zdi razumno carinskemu organom naložiti obveznost, da sami opravijo poizvedbe za ugotovitev obstoja zgoraj navedenih bistvenih podatkov, da bi se omogočilo povračilo. Ta razlaga temelji tudi na analizi različnih jezikovnih različic izraza „carinski organi *sami ugotovijo*“,²² uporabljenega v zadevnih predpisih, ki nakazujejo na pobudo uprave, se pravi na *preiskovalni ukrep za pridobitev informacij*. V angleški in španski različici lahko celo izrecno najdemo glagol „odkriti“.

60. Nacionalni organi imajo pristojnost za izvajanje carinskih kontrol na podlagi carinskih predpisov.²³ Po tem pojasnilu je treba navesti, da bi morala biti obveznost ugotavljanja dejstev in posledičnega ukrepanja *odvisna od zadevnega položaja*. Strinjam se s stališčem francoske vlade in Komisije, da carinski organi načeloma ne bi smeli biti dolžni sprejeti *nesorazmernih ukrepov*, da bi ugotovili identiteto gospodarskih subjektov in zneskov, ki jih je treba povrniti. Vendar želim poudariti, da je moje stališče drugačno, kar zadeva sklepe, ki jih je treba izpeljati iz te ugotovitve. Zahteva po sorazmernosti se nanaša na obstoj razumnega razmerja med, na eni strani, ciljem povračila neupravičeno pobranih carinskih dajatev in, na drugi strani, prizadevanjem, ki ga mora carinska uprava vložiti v doseg tega cilja. Sorazmernost ukrepov carinskega organa se ne sme presojati *in abstracto*, temveč ob upoštevanju konkretnega položaja, v katerega se umešča povračilo po uradni dolžnosti. Tako bi težji položaj, v katerega bi bilo vpletenih več gospodarskih subjektov, lahko od carinskega organa zahteval temeljitejše ukrepe, ne da bi bili nujno videti nesorazmerni.

61. V običajnem položaju, ki vključuje samo enega uvoznika, je preverjanje njegove identitete in zneska, ki ga je treba povrniti, za izvedbo povračila po uradni dolžnosti razumen in sorazmeren ukrep. Zakaj ne bi moglo biti tako v posebnem položaju, ki vključuje več gospodarskih subjektov, ki jih je prizadela napačna uporaba carinskih predpisov s strani uprave? V tem zadnjem primeru je to, da ugotovitev, da so pogoji za povračilo izpolnjeni, od carinske uprave zahteva dodaten trud in sredstva, naravna posledica *resnosti položaja*, ki bi ga ta uprava morala odpraviti, in se tega dejstva samo iz tega razloga ne bi smelo šteti za nesorazmeren ukrep.

²² Glej špansko („cuando las propias autoridades aduaneras descubran“), dansko („toldmyndighederne [...] når de selv [...] konstaterer“), nemško („stellen die Zollbehörden selbst [...] fest“), angleško („where the customs authorities themselves discover“), italijansko („se le autorità doganali constatano“), litvansko („Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato“), nizozemsko („de douaneautoriteiten [...] tot de vaststelling komen“) in portugalsko jezikovno različico („as próprias autoridades aduaneiras verificarem“).

²³ Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, oddelek 4 („la gestion du risque et des fraudes“), Namur 2019, str. 542 in naslednje, pojasnjuje, da je carinski nadzor vedno veljal za eno od pristojnosti carinske uprave.

62. Razlogi, ki so privedli do pobiranja previsoko obračunanih zneskov, bi tudi lahko bili med *dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri presoji sorazmernosti dodatnih poizvedb*, ki jih mora opraviti carinska uprava. Dejstvo, da je z napačno uporabo carinskih predpisov prispevala k preplačanemu znesku, od te uprave torej zahteva bolj proaktiven pristop, da gospodarskemu subjektu povrne preplačane zneske, namesto da čaka in preplačani znesek povrne le, če da pobudo za to ta subjekt. Poleg tega bi rad poudaril, da v nasprotju s tem, kar predlaga francoska vlada, neobstoja povračila po uradni dolžnosti ni mogoče vedno nadomestiti z možnostjo, da gospodarski subjekt uveljavlja pravico do povračila. Ta subjekt se namreč ne zaveda nujno okoliščin, ki povzročijo povračilo, in ne bo vedno mogel vložiti zahtevka v tem smislu.

63. Ob upoštevanju vseh teh elementov in čeprav je v vsakdanjih upravnih postopkih primerno običajno skrbno ravnanje, tako da upravi ni mogoče očitati, da ni izpolnila dolžnosti skrbnega ravnanja, če se napake pri uporabi carinske zakonodaje odkrijejo le v okviru rednih pregledov,²⁴ menim, da *resnejše kršitve zahtevajo dodatne ukrepe* uprave za ugotovitev točnega obsega obveznosti povračila. Povedano drugače, ukrepi, ki jih mora sprejeti carinska uprava, morajo biti sorazmerni z resnostjo položaja.

64. Čeprav je za oceno sorazmernosti ukrepov, sprejetih *in concreto*, pristojno predložitveno sodišče, pa mu Sodišče lahko zagotovi smernice, da mu omogoči izpolnitev te naloge. Glede obravnavane zadeve v nasprotju z zainteresiranimi strankami menim, da francoski organi niso storili vsega, kar je bilo potrebno za dobro uporabo carinskih predpisov. Menim, da je dejstvo, da so slednje *več zaporednih let*²⁵ uporabljali napačno, kar je imelo *finančne posledice za veliko število podjetij*, okoliščina, ki bi morala francoske organe prisiliti k sprejetju dodatnih ukrepov, da bi po uradni dolžnosti povrnili neupravičeno pobrane carinske dajatve. Svoje stališče bom podrobneje predstavil v nadaljevanju.

65. Najprej je treba navesti, da je Komisija 23. januarja 1991 objavila obrazloženo mnenje COM(90) 2042 final, v katerem je, na eni strani, ugotovila, da Francoska republika s tem, da je določila zahtevo po sprostitev v prosti promet za blago iz tretjih držav, namenjeno v Andoro, kadar je prečkalo francosko ozemlje, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi nekaterih določb prava Skupnosti, in, na drugi strani, pozvala francoske organe, naj se s tem obrazloženim mnenjem uskladi v 30 dneh. Poleg tega je iz spisa, ki ga ima Sodišče, razvidno, da je ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ministrstvo za gospodarstvo, finance in proračun) 6. junija 1991 v uradnem listu Francoske republike objavilo obvestilo uvoznikom in izvoznikom, s katerim je odpravilo to zahtevo po sprostitev v prosti promet. Po mojem mnenju je treba ta odziv francoskih organov razumeti kot dejansko priznanje kršitve carinskih predpisov in željo po uskladitvi z zahtevami iz prava Skupnosti.

66. Obrazloženo mnenje Komisije ne pušča nobenega dvoma. Dajatve, pobrane na podlagi režima sprostitev v prosti promet, so bile v nasprotju z veljavnimi predpisi in torej niso bile zakonito dolgovane. Zato se lahko ugotovi, da so bili carinski organi o tem na splošno obveščeni oziroma so se tega vsaj zavedali. Podobno je mogoče domnevati, da so se carinski organi spraševali

²⁴ Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München, 2022, člen 116, točke od 46 do 48; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München, 2024, člen 116, točka 13, pojasnjujeta, da carinskim organom ni treba preučiti vsakega posameznega primera, da bi ugotovili možnost povračila. Taka splošna obveznost preiskovanja bi bila zaradi velikega števila carinskih transakcij dodatno breme za organe. Nasprotno, carinski organi morajo povrniti dajatve, če dejstva, ki utemeljujejo tako povračilo, odkrijejo med *carinskim nadzorom, zunanjo revizijo* in tako dalje.

²⁵ Čeprav se obravnavana zadeva nanaša le na uvoz, opravljen med letoma 1988 in 1991, se zdi, da se je zadevna praksa francoskih carinskih organov začela precej prej. Vsekakor se zdi, da to izhaja iz obrazloženega mnenja Komisije, v katerem je navedeno, da ta praksa temelji na „obvestilu za izvoznike blaga v doline Andore“, objavljenem leta 1950, ki je bilo spremenjeno leta 1974, leta 1978 in nato 1983. Glede na to obvestilo je bilo treba za tranzit blaga, ki v Skupnosti ni bilo sproščeno v prosti promet, v Andoro predložiti posebno dovoljenje, ki ga je izdajala préfecture des Pyrénées-Orientales (prefektura departmaja Pyrénées-Orientales).

o morebitnem povračilu neupravičeno pobranih carinskih dajatev po uradni dolžnosti ali na podlagi zahtevka, zlasti ker so carinski predpisi določali *splošno obveznost povračila*, kadar so izpolnjeni pogoji, kot sem že navedel v teh sklepnih predlogih²⁶.

67. Iz uradnega sporočila francoskih organov o spremembi njihove upravne prakse je razvidno, da so se zavedali potrebe po zaščiti interesov zadevnih gospodarskih subjektov, saj so jih o tem izrecno obvestili. V tem okviru je treba opozoriti na dejstvo, da za carinske organe velja obveznost komuniciranja, saj v skladu s členom 14(2) carinskega zakonika Unije „*vzdržujejo reden dialog z gospodarskimi subjekti in drugimi organi, vključenimi v mednarodno blagovno menjavo*“²⁷. V tej določbi je tudi navedeno, da carinski organi „*[s]podbujajo preglednost, tako da dajo carinsko zakonodajo, splošne upravne odločitve in obrazce za zahtevke prosto na razpolago, in sicer – kadar je to izvedljivo – brezplačno in z objavo na spletnih straneh*“. Ta določba odraža *zahtevi po preglednosti in objavi*, s katerima se zagotavlja dobro upravljanje. Navesti je treba, da sta ti zahtevi na ravni gospodarskega mednarodnega prava veljali že v času dejanskega stanja v zadevi v glavni stvari.²⁸ Tako je mogoče trditi, da so carinski organi s tem uradnim sporočilom izpolnili svojo *minimalno* obveznost zagotavljanja informacij o veljavnih predpisih.

68. Vendar tak pristop gotovo ni bil dovolj, da bi se odpravila nezakonitost položaja, ki je trajal več let, se pravi, da bi se zagotovilo, da podjetja, ki jih je prizadela kršitev prava Unije, za katero so odgovorni francoski organi, lahko dobijo povračilo. Navesti je namreč treba, da so francoski organi v objavljenem mnenju zgolj napovedali odpravo zahteve po sprostitev v prosti promet *v prihodnje*, niso pa nič navedli o obravnavi morebitnih pritožb podjetij, ki so *v preteklosti* utrpela finančno škodo.²⁹ To mnenje prav tako ne vsebuje ničesar o možnosti teh podjetij, da neposredno od carinskih organov zahtevajo informacije o obsegu kršitve, ki so jo storili ti organi, ter o možnosti, da prispevajo k razjasnitvi dejstev, povezanih s carinskimi transakcijami, ki se nanašajo nanje, ali po potrebi vložijo zahtevek za povračilo.

69. V tem uradnem sporočilu ni pojasnjeno, da je do te spremembe upravne prakse carinskih organov v resnici prišlo zaradi posredovanja Komisije, ki jih je opozorila na obstoj kršitve prava Skupnosti. Gospodarski subjekti, ki o teh dogodkih niso bili obveščeni, torej ne bi mogli ugotoviti vzroka za to spremembo upravne prakse. Take informacije pa bi bile nujne, da bi se zadevnim podjetjem omogočilo, da dejansko uveljavljajo svoje pravice. Brez dodatnih ukrepov je obstajalo tveganje, da nekatera podjetja ne vedo za priložnosti, ki se jim ponujajo.

²⁶ Glej točko 43 teh sklepnih predlogov.

²⁷ Moj poudarek.

²⁸ S to določbo se izvajajo zahteve mednarodnega prava, in sicer sporazumov, sklenjenih v okviru Svetovne trgovinske organizacije (STO), natančneje člena X, točka 1, Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT) in Sporazuma o olajševanju trgovine (TFA) (Witte, P., Zollkodex der Union, München, 2022, člen 14, točke 33 do 35).

²⁹ Poleg tega je iz spisa razvidno, da je Komisija proti Francoski republiki začela postopek za ugotavljanje kršitev, ki je privedel do spremembe upravne prakse carinskih organov, potem ko je pritožbo vložil trgovec s proizvodi s poreklom iz Poljske, namenjenimi v Andoro.

4. Zahteve, ki izhajajo iz splošnega načela dobrega upravljanja

70. Tak pristop se mi zdi nezdržljiv z zahtevami, ki izhajajo iz splošnega načela dobrega upravljanja in jih morajo carinski organi spoštovati pri izvajanju prava Unije.³⁰ Zlasti menim, da francoski organi niso upoštevali dveh bistvenih obveznosti, katerih spoštovanje je značilno za dobro upravljanje, in sicer, na eni strani, obveznosti *obrazložitve upravnih odločb* in, na drugi strani, obveznosti *pravične obravnave subjektov*.³¹

71. Kot je Sodišče poudarilo v sodni praksi, je obveznost obrazložitve odločb, ki jih sprejmejo nacionalni organi, še posebej pomembna, saj lahko zaradi te obveznosti *naslovnik teh odločb brani svoje pravice v najboljših možnih okoliščinah in se lahko ob popolnem poznavanju upoštevnihi okoliščin odloči, ali je zoper te odločbe smiselno vložiti pravno sredstvo*. Potrebna je tudi za to, da se sodiščem omogoči opravljanje nadzora nad zakonitostjo teh odločb.³² Po mojem mnenju ta obveznost obrazložitve velja tudi v primeru, kot je obravnavani, v katerem odločitev uprave, da spremeni svojo upravno prakso, s čimer implicitno priznava kršitev prava Unije, *odpira pot zahtevkom za povračilo neupravičeno pobranihi carinskihi dajatev*. Spoštovanje te zahteve po obrazložitvi je še toliko pomembnejše, ker morajo carinski organi izvesti tako povračilo in ker se uporablja triletni rok.³³

72. Zdi se mi namreč, da če dovolj natančne in podrobne obrazložitve ne zagotovi sama uprava, ki je seznanjena z vsemi dejanskimi in pravnimi vidiki, povezanimi s to kršitvijo, bo subjekt težko ali celo ne bo mogel uveljavljati nekaterih pravic, podeljenih s pravom Unije, kot je pravica do povračila. Poleg tega je treba v zvezi s tem opozoriti, da *je treba* v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar pravo Unije podeljuje pravice posameznikom, *zagotoviti, da se upravičenci lahko seznanijo z vsemi svojimi pravicami in se nanje, če je to potrebno, sklicujejo* pred nacionalnimi sodišči.³⁴ Ta zahteva je še posebej upoštevna v *razmerju med državljanom in upravo*, ki je predmet te zadeve.³⁵ Uresničitev takega cilja pa bi bila resno ogrožena, če uprava ne bi navedla bistvenih informacij, kot je nastop dogodka, ki daje pravico do povračila.

73. Poleg tega je treba opozoriti, da načelo dobrega upravljanja vključuje tudi obveznost pravičnega ravnanja. Načelo pravičnosti je nujno za vzpostavitev vzdušja zaupanja in predvidljivosti v razmerjih med posamezniki in upravo.³⁶ To med drugim vključuje zaupanje

³⁰ Glej sodbo z dne 9. novembra 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, točka 39).

³¹ Načelo dobrega upravljanja ni enotno načelo upravnega prava, temveč združuje več načel in je neke vrste splošen pojem, ki zajema vsa načela upravnega prava ali nekatera od njih. Včasih se uporablja kot sopomenka za načela, ki so del upravnega postopka, temelječega na spoštovanju prava. Načelo dobrega upravljanja nacionalnim organom med drugim nalaga, da popravijo storjene napake ali opustitve, vodijo postopek nepristransko in objektivno ter sprejmejo odločitev v razumnem roku. Poleg tega to načelo vključuje razširjeno dolžnost skrbnega ravnanja organov, pravico do obrambe, to je obveznost uslužbencev, da osebam, na katere se nanaša odločitev, omogočijo, da predstavijo svoje stališče, in obveznost obrazložitve odločbe (glej sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, C-308/07 P, EU:C:2008:498, točka 89).

³² Glej sodbo z dne 9. novembra 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, točka 40).

³³ Glej točko 50 teh sklepnih predlogov.

³⁴ Glej sodbi z dne 15. maja 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, točka 21) in z dne 9. marca 2023, État belge in Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, točka 28).

³⁵ Glej sodbi z dne 8. maja 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, točka 57) in z dne 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, točka 122).

³⁶ Lenaerts, K., „In the Union we trust: Trust-enhancing principles of Community Law“, *Common Market Law Review*, zvezek 41, št. 2, 2004, str. 337 in naslednje.

v zakonitost aktov uprave.³⁷ To načelo se šteje za zelo širok pojem, ki je osnova za druga načela upravnega prava Unije, kot so načela nepristranskosti, zakonitosti, varstva legitimnih pričakovanj, prepovedi diskriminacije ter enakega obravnavanja in sorazmernosti.³⁸

74. V zvezi z obravnavanim primerom je očitno, da ker je uprava opustila pomembne informacije o možnosti vložitve zahtevka za povračilo, so bila podjetja, ki so morala neupravičeno plačati carinske dajatve pred spremembo prakse carinske uprave, v slabšem položaju glede na druga podjetja. Če pa bi francoski organi javno objavili razloge, iz katerih je bila taka sprememba upravne prakse potrebna, bi bila vsa podjetja obravnavana enakopravno. Zato menim, da v obravnavani zadevi ni bilo spoštovano načelo pravičnosti.

75. S tega vidika se mi zdi, da ni bilo nesorazmerno od carinskih organov zahtevati, da zagotovijo dodatne informacije in uvedejo ustrezne postopke, ki omogočajo povračilo neupravičeno pobranih carinskih dajatev. Tak pristop se zdi potreben ob upoštevanju resnosti kršitve carinskih predpisov tako z vidika trajanja kot z vidika obsega. Iz spisa je namreč razvidno, da je kršitev trajala več let in da je, kot se zdi, prizadela celotno trgovino med Andoro in tretjimi državami.

5. Status pravice do povračila v pravnem redu Unije

76. Taka zahteva je toliko bolj nujna, če se upošteva status pravice do povračila v pravnem redu Unije. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so carinske določbe o povračilu neupravičeno pobranih dajatev le *izraz temeljnega načela prava Unije*, in sicer splošnega načela vračila neupravičeno plačanih zneskov.³⁹ V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč „pravica do vračila dajatev, ki so bile v državi članici odmerjene s kršitvijo pravil prava [Unije], posledica in dopolnitev pravic, ki jih posameznikom podeljujejo določbe [Unije], kot jih je razlagalo Sodišče. Država članica je torej načeloma dolžna povrniti dajatve, ki so bile odmerjene s kršitvijo prava [Unije].“⁴⁰

77. Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da „ima vsak subjekt, ki mu je nacionalni organ naložil plačilo pristojbine, dajatve, davka ali drugega odtegljaja v nasprotju s pravom Unije, na podlagi tega prava pravico od zadevne države članice pridobiti povračilo ustreznega denarnega zneska“. Po mnenju Sodišča „ima tak subjekt prav tako na podlagi prava Unije pravico, da od te države članice pridobi ne le vračilo neupravičeno pobranega denarnega zneska, ampak tudi plačilo obresti kot nadomestilo za nerazpoložljivost slednjega“. Sodišče je navedlo tudi, da „je predmet take kršitve lahko vsako pravilo prava Unije, ne glede na to, ali gre za določbo primarnega prava ali sekundarne zakonodaje [...] ali pa za splošno načelo prava Unije“. Nazadnje, Sodišče je razsodilo, da se je na pravici do vračila neupravičenega plačila in do plačila obresti „mogoče sklicevati [...] v primeru, [...] da je [bilo] plačilo pristojbine nalož[eno] „z napačno uporabo [...] akta Unije“.“⁴¹

³⁷ Glej v zvezi s tem Evropski parlament, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, oktober 2012, str. I-12.

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

³⁹ Glej sodbo z dne 28. aprila 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions in drugi (C-415/20, C-419/20 in C-427/20, EU:C:2022:306, točka 62).

⁴⁰ Glej sodbo z dne 28. januarja 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, točka 45). Waelbroeck, M., „La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire“, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, str. 161 in naslednje, pojasnjuje izvor te sodne prakse.

⁴¹ Glej sodbo z dne 28. aprila 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions in drugi (C-415/20, C-419/20 in C-427/20, EU:C:2022:306, točke 51, 52, 61, 63 in 64). Moj poudarek.

78. Te sodne prakse ne omajajo druga sodna praksa Sodišča, v skladu s katero je treba določbe o povračilu razlagati ozko, ker je tako povračilo izjema od običajne ureditve uvoza in izvoza.⁴² Poleg tega, da je treba to sodno prakso razumeti v njenem pravem pomenu, in sicer kot opozorilo na načelo zakonitosti, v skladu s katerim je upravi dovoljeno ukrepati le v primerih, ki so posebej opredeljeni v pravu Unije, zlasti kadar bi uporaba nekaterih carinskih pravil povzročila izgubo lastnih sredstev v škodo proračuna Unije,⁴³ naslednje trditve govorijo proti razlagi te sodne prakse, ki izključuje pravico do povračila.

79. Prvič, pojasniti je treba, da razlaga, ki jo podpiram v teh sklepnih predlogih, ne ustvarja dodatnega razloga za povračilo, ki bi se uporabljal v vseh primerih. Bolj gre za določitev, kakšen je *obseg obveznosti carinskih organov v okviru drugega postopka*, določenega v carinskih predpisih, to je, kadar po uradni dolžnosti povrnejo dajatve, potem ko sami ugotovijo, da carinski dolg ni nastal.

80. Drugič, kot sem že navedel v teh sklepnih predlogih, obstaja načelna obveznost za upravo, da povrne neupravičeno pobrane carinske dajatve. Ozke razlage pravil o povračilu neupravičeno pobranih carinskih dajatev torej ni mogoče uporabiti kot argument za zavrnitev takega povračila v primerih, v katerih so pravni pogoji izpolnjeni. Namesto tega je treba posebne določbe carinske zakonodaje razlagati skladno z zgoraj navedenim splošnim načelom vračila neupravičeno plačanih zneskov.

6. Vmesni predlog

81. V teh sklepnih predlogih sem preučil več pravnih vidikov, povezanih s pravico do povračila iz carinske zakonodaje, ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve. Na podlagi te analize je treba izpeljati nekaj vmesnih predlogov, da bi se odgovorilo predložitvenemu sodišču.

82. Prvič, ugotovljeno je bilo, da povračilo neupravičeno pobranih carinskih dajatev zahteva, (i) da se vložijo zahtevki v triletnem roku iz carinskih predpisov ali (ii) da organi sami v tem roku ugotovijo, da te dajatve niso bile zakonito dolgovane. Vendar ni treba, da se to povračilo izvede v navedenem roku. Če je eden od zgornjih pogojev pravočasno izpolnjen, se navedeno povračilo lahko izvede po izteku tega roka.⁴⁴

83. Drugič, ugotovljeno je bilo, da morajo carinski organi, da lahko izvedejo povračila, med drugim ugotoviti identiteto zadevnih podjetij in zneske, ki jih je treba vrniti. Vendar carinski organi ne smejo ostati nedejavni, temveč morajo sami prevzeti pobudo v primeru resnih kršitev carinskih predpisov ali nepravilnosti. Zato bi morali carinski organi sprejeti vse ukrepe, ki so primerni glede na položaj, vključno s preiskavami, in v dobri veri sodelovati z zadevnimi podjetji, da bi se zagotovilo uveljavljanje njihovih pravic.⁴⁵

84. Tretjič, če bi predložitveno sodišče presodilo, da povračilo neupravičeno pobranih carinskih dajatev ni več mogoče, na primer zaradi izteka triletnega roka iz carinskih predpisov, bi to sodišče lahko na predlog tožeče stranke v postopku v glavni stvari preučilo, ali so v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za dodelitev odškodnine zaradi kršitve prava Unije.

⁴² Glej sodbo z dne 14. junija 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, točka 24).

⁴³ Prihodki od dajatev skupne carinske tarife so lastna sredstva Unije, ki jih države članice pobirajo in dajo na razpolago Komisiji. Sodišče je odločilo, da morajo države članice sprejeti vse ukrepe, potrebne za zagotavljanje učinkovitega in popolnega pobiranja carin (glej sodbo z dne 11. julija 2019, Komisija/Italija (Lastna sredstva – Izterjava carinskega dolga), C-304/18, EU:C:2019:601, točki 49 in 50).

⁴⁴ Glej točke od 42 do 54 teh sklepnih predlogov.

⁴⁵ Glej točke od 55 do 75 teh sklepnih predlogov.

VI. Predlog

85. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

Člen 2(2) Uredbe Sveta (EGS) št. 1430/79 z dne 2. julija 1979 o povračilu ali odpustu uvoznih ali izvoznih dajatev, ki je bil prevzet v člen 236(2), tretji pododstavek, Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti,

je treba razlagati tako, da

morajo carinski organi, da lahko po uradni dolžnosti povrnejo neupravičeno pobrane carinske dajatve, v roku treh let od vknjižbe teh dajatev ugotoviti, da te niso bile zakonito dolgovane. Da se dajatve lahko povrnejo, mora ta ugotovitev vključevati identiteto zadevnih gospodarskih subjektov in zneske, ki jih je treba povrniti vsakemu od njih. Preiskave, opravljane v ta namen, morajo biti sorazmerne z resnostjo položaja, ki ga mora pristojni organ odpraviti.