

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

27 март 1980 година\*

„Такси за инспектиране в областта на общественото здраве – възстановяване на недължимо платени суми”

По дело 61/79

с предмет запитване, отправено до Съда съгласно член 177 от Договора за ЕИО от страна на Tribunale Civile e Penale (Италия), в производство, висящо пред този съд между

**Amministrazione Delle Finanze Dello Stato**

и

**Denkavit Italiana S.r.l.**

преюдициално решение относно тълкуването на членове 13, параграфи 2 и 92 от Договора за ЕИО по отношение на възстановяване на суми, събрани като такси с равностоеен на мита ефект,

СЪДЪТ,

в състав: г-н Н. Kutscher, председател, г-н А. O'Keefe и г-н А. Touffait (председатели на състав), г-н J. Mertens de Wilmars, г-н Р. Pescatore, г-н Mackenzie Stuart, г-н G. Bosco, г-н Т. Koopmans и г-н О. Due, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Reischl,

секретар: г-н А. Van Houtte,

постанови настоящото

### Решение

1. С Определение от 1 март 1979 г., постъпило в Регистъра на Съда на 13 април 1979 г., Tribunale Civile e Penale (Граждански и наказателен съд, Милано), е поставил, по силата на член 177 от Договора за ЕИО, два въпроса относно тълкуването на членове 13, параграфи 2 и 92 от Договора за ЕИО във връзка с правото на данъкоплатците да получат възстановяване на национални такси, несъвместими с правото на Общността, които те са платили преди това.

2. Тези въпроси са формулирани, както следва:

“А) Съвместимо ли е възстановяване на суми, събрани като митнически такси (в конкретния случай – такси за инспектиране в областта на общественото здраве) преди определянето им от страна на институциите на Общността като такси с

---

\* Език на производството: италиански.

равностоен на мита ефект, тежестта на които вече е била прехвърлена на свой ред върху купувачите на внесените стоки, с правото на Общността и, по-специално, с основата цел на членове 13, параграф 2 и 92 от Договора за ЕИО?

Б) Дали правилата на Общността и, по специално членове 13, параграф 2 и 92 от Договора за ЕИО възпрепятстват създаването, от забраната и отмяната на таксите, които имат еквивалентен ефект на мито, на право в полза на гражданите да искат възстановяване на недължимо платени суми от тях на държавата, които от своя страна държавата незаконно е събрала чрез такси, които имат еквивалентен ефект, последващо забраната на такива такси по силата на правото на Общността, но предхождащо тяхното определяне от институциите на Общността като такси с равностоен на мита ефект?”

3. Те са били поставени по време на производствата, заведени през 1978 г., между Denkavit Italiana S.r.l и Italian Finance Administration по отношение на сумата от 2 783 140 ITL, платени от това предприятие в периода между 1971 г. и 1974 г. като такси за инспектиране в областта на общественото здраве в съответствие с член 32 от Testo Unico № 1265 от 27 юли 1934 г. относно законодателството в областта на общественото здраве (Supplemento Ordinanza Alla Gazzetta Ufficiale от 9 август 1934 г., № 186).

4. По същество, те се отнасят до съществуването и обхвата на задължението на държавите-членки, които са събирали национални данъци и такси, които впоследствие са били признати за несъвместими с правото на Общността, да ги възстановят по искане на данъкоплатеца.

5. В своето писмено становище, италианското правителство подчертава сериозните финансови затруднения за държавите-членки, които биха произлезли от задължението да възстанови на търговците националните данъци и такси, които са били събрани от тях и платени с общото убеждение, че те са били в съответствие с правото на Общността, когато след период, продължаващ понякога няколко години, тълкуване на правото на Общността, дадено от Съда на ЕО съгласно член 177 от Договора, покаже на властите и на националните съдилища елемент на несъответствие, който не е бил очевиден и ги задължи, в следствие от факта, че правото на Общността е с предимство, да откажат да прилагат въпросното национално законодателство.

6. Това е особено валидно по отношение на голям брой такси, по-специално на таксите за инспектиране в областта на общественото здраве, които са събирани на границата и чийто ефект, равностоен на мита, забранен от Договора, постепенно е станал ясен в контекста на тълкуването на това понятие, дадено от Съда на ЕО. Комисията също е осъзнала, че значително по-дълъг период от предварително регламентирания, тоест краят на преходния период, е бил необходим за целите на събирането на информация за над 500 типа такси и установяването дали те имат или не характер на такси с равностоен на мита ефект.

7. Италианското правителство също така настоява, че съществуват значителни различия между държавите-членки по отношение на условията, при които могат да бъдат завеждани искове за оспорване на данъчно облагане, което незаконно е

било искано или събрано или за възстановяване на недължимо платени такси. То твърди, че тези различия са такива, че от своя страна те водят до “състояние на непропорционалност”, което е пречка за търговците и напълно аналогично на това, което е било създадено с неправилното събиране на тези суми.

8. Италианското правителство, на последно място, прави констатация, че таксите, които са били неправилно събрани, са били поради самото им естество прехвърлени от търговците, които са ги били платили, върху цените, така че в крайна сметка те са били поети от крайния купувач. Възстановяването им на търговците би представлявало неоснователно обогатяване и би довело на практика до предоставяне на помощ.

9. Тези съображения водят италианското правителство до заключението, че е необходимо да се установи съществуването на общ принцип на правото на Общността, според който възстановяването на суми, събрани като такси, за които е установено че имат ефект, равностоеен на мита, може да бъде разрешено само по отношение на такива суми, които са били събрани след решението на Съда на ЕО, което е определило въпросната такса като такса, която има равностоеен ефект. Още повече, необходимостта от принцип с такова естество, твърди италианското правителство, е била установена от Съда на ЕО в неговото Решение от 8 април 1976 г; по дело 43/75 (*Gabrielle Defrenne срещу Societe anonyme belge de navigation aerienne Sabena*, Recueil 1975 г., стр. 455); в резултат на това следва да се приеме, че не е задължително да има съответствие между правото на гражданите да не плащат такса, която има равностоеен ефект, и задължението на държава-членка, която не е изпълнила задълженията си по Договора, да възстанови тази такса, след като я е събрала.

10. Според *Denkavit Italiana S.R.L.*, от друга страна, прекият ефект на забраната за събиране на такси с равностоеен на мита ефект, регламентирани в член 13, параграф 2 от Договора, означава, че този ефект, заедно с правата, които произтичат от него за гражданите, действа от датата, предвидена в тази разпоредба, за отмяната на тези такси, още повече, от датата, на която е било установено от съд, че въпросната такса е несъвместима с правото на Общността, било то от Съда на ЕО в контекста на процедура за установяване, че държава-членка не е изпълнила задълженията си по Договора, по смисъла на член 169 от Договора, или от националните съдилища в резултат на тълкуване по член 177 на обхвата на въпросната разпоредба на Общността. Този пряк ефект на практика има по-радикални последици, тъй като всяка разпоредба на националното законодателство, която забранява или ограничава изпълнението на правата, предоставени на субектите по силата на пряко приложими разпоредби на правото на Общността, трябва само по себе си да бъде считано за несъвместимо с въпросната разпоредба на Общността.

11. Въпросите, които бяха поставени, и които са тясно свързани помежду си, засягат обхвата на две разпоредби на Договора, член 13, параграф 2 и член 92. С тях се пита какво е действието на тези разпоредби по отношение на правото на субектите да искат възстановяване на национални такси и по отношение на свързаното с това задължение на държавите-членки да им възстановят сумите, ако двете условия, посочени от националния съд, са били изпълнени едновременно или поотделно, с други думи: а) когато фактът, че тези

национални такси имат характер на такси с равностоен на мита ефект, и следователно са несъвместими със забраната, предвидена в член 13, параграф 2, е бил установен, след края на преходния период, единствено в резултат на тълкуване, дадено от Съда на ЕО по член 177 от Договора, и б) когато търговецът, който е платил тези такси, е прехвърлил тяхната тежест на купувачите на внесените стоки.

12. Преди разглеждането на отговора, който следва да бъде даден на поставените въпроси, е необходимо да се посочи, че решение на Съда на ЕО по член 177 от Договора за ЕИО не постановява, че дадена национална такса е несъвместима с правото на Общността или че съществува съответстваща забрана за събирането на тази такса в конкретния случай. В контекста на съдебното сътрудничество, установено с тази разпоредба, задължение на националните съдилища, които прилагат основното правило, че правото на Общността има предимство, да потвърдят правата на субектите, основани по силата на самия Договор, на прекия ефект на забраната на такси с равностоен на мита ефект, когато пред тях са заведени спорове от засегнатите лица. Необходимо е при отговора на поставените въпроси този факт да се вземе предвид.

### **Член 13, параграф 2 от Договора**

13. Член 13, параграф 2 от Договора гласи, както следва: “Такси с равностоен на вносни мита ефект, в сила между държавите-членки, постепенно се отменят по време на преходния период. Комисията определя с директиви сроковете за тази отмяна. Тя се ръководи от правилата, които се съдържат в член 14, параграфи 2 и 3, и от директивите, издадени от Съвета в изпълнение на член 14, параграф 2”.

14. Съгласно трайната практика на Съда, изразена, по-специално в неговите Решения от 19 юни 1973 г. (дело 77/72, *Capolongo*, Recueil 1973, стр. 611), от 18 юни 1975 г. (дело 94/74, *IGAV*, Recueil 1975, стр. 699) от 5 февруари 1976 г. (дело 87/75, *Bresciani*, Recueil 1976, стр. 129), член 13, параграф 2 съдържа ясна и точна забрана, считано от края на преходния период най-късно, тоест от 1 януари 1970 г., и по отношение на всички такси с равностоен на мита ефект, за събирането на такива такси, която забрана, поради естеството си, произвежда пряко действие в правоотношенията между държавите-членки и техните граждани. Както Съдът е посочил в своето решение от 9 март 1978 г. (по дело 106/77, *Administration des Finances/Simmenthal*, Recueil 1978 г., стр. 643), разпоредбите на правото на Общността трябва да бъдат прилагани напълно и еднакво във всички държави-членки от датата на тяхното влизане в сила и дотогава, докато те продължават да бъдат в сила.

15. Член 177 от Договора предвижда, че Съдът на ЕО е компетентен да дава преюдициални решения, по-специално относно тълкуване на Договора и актовете на институциите. Целта на тази компетентност е да се осигури еднаквото тълкуване и прилагане на правото на Общността, и по-специално на разпоредбите, които имат пряк ефект, чрез националните съдилища.

16. Тълкуването, което при упражняване на компетентността, възложена му по силата на член 177, Съдът дава на разпоредба от правото на Общността,

изяснява и определя, където е необходимо, смисъла и обхвата на тази разпоредба така, като тя е следвало да бъде разбрана и прилагана от момента на влизането ѝ в сила. Следователно, така тълкуваното правило може и трябва да се прилага от съдилищата дори и към правоотношения, възникнали и установени преди решението, което се произнася по искането за тълкуване, при условие, че в друго отношение условията, които позволяват да бъде заведено дело, което се отнася до прилагането на това правило, пред компетентните съдилища, са спазени.

17. Както Съдът е установил в Решението си от 8 април 1976 г. по дело 43/75, *De/renne/Sabena*, Recueil 1976 г., стр. 455), само при изключителни обстоятелства Съдът може, в изпълнение на общия принцип за правната сигурност, присъщ на правната система на Общността и като вземе предвид сериозните последици, които неговото решение може да има, по отношение на минал период, за добросъвестно установени правоотношения, да бъде подтикнат да ограничи по отношение на което и да е засегнато лице възможността да се позовава на така разтълкуваната разпоредба с цел да постави под въпрос тези правоотношения.

18. Такова ограничение обаче, може да бъде допуснато само с конкретното съдебно решение, постановено по исканото тълкуване. Основната необходимост от общо и единно прилагане на правото на Общността предполага, че единствено Съдът на ЕО може да вземе решение относно определянето на временни ограничения на тълкуването, което той постановява.

19. Условията, необходими за такива ограничения, не са изпълнени, когато иска, заведен пред националния съд се основава на забраната за събиране на национални такси с равностоен на вносни мита ефект, тъй като Съдът на ЕО е установил общия обхват на тази забрана и нейния абсолютен характер още през 1962 г., тоест преди края на преходния период, с Решението си от 14 декември 1962 г. (по съединени дела 2 и 3/62, *Commission/Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique*, Recueil 1962, стр. 814). В това решение Съдът е постановил, както следва: "Понятието "такса, която има равностоен ефект" на вносно мито, далеч не представлява изключение от общото правило, което забранява вносни мита, напротив, то е необходимо допълнение към него и позволява тази забрана да бъде по-ефективна".

20. По същия начин, с Решението си от 16 юни 1966 г. (по съединените иски 52 и 55/65, *République fédérale d'Allemagne/Commission*, Recueil 1966 г., стр. 227), Съдът е отхвърлил аргумента, че административните такси могат да бъдат изключени от понятието "такса, която има еквивалентен ефект", тъй като те представляват насрещна престация на конкретна услуга, предоставена от администрацията. В Решението си от 10 декември 1968 г. (по дело 7/68, *Commission/République italienne*, Recueil 1968 г., стр. 617), Съдът е потвърдил това тълкуване по отношение на таксите върху италиански произведения на изкуството и в Решението си от 1 юли 1969 г. (по дело 24/68, *Commission/République italienne*, Recueil 1969 г., стр. 193), по отношение на статистическите такси. На последно място, в решението си от същата дата (по съединени дела 2 и 3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, Recueil 1969 г., стр. 211), Съдът е постановил, че понятието "такса, която има равностоен

ефект”, посочено в членове 9 и 12 от Договора за ЕИО включва всяка парична такса, различна от вносно мито в тесния смисъл, наложена на стоки, разпространяващи се в рамките на Общността, поради факта, че те преминават граница, доколкото такива такси са разрешени от конкретна разпоредба на Договора без да е необходимо, още повече, да се вземе предвид фактът, че въпросната такса има за цел социална сигурност.

21. От тази установена съдебна практика следва, че държавите-членки и засегнатите търговците са били, още преди края на преходния период, с други думи преди датата, на която забраната е била общо и безусловно влязла в сила съгласно член 13, параграф 2 от Договора за ЕИО, достатъчно информирани за обхвата на тази забрана, поради което е било ненужно да се ограничи нейния обхват, във всеки случай по отношение на период след 1 януари 1970 г.

22. Необходимо е обаче да се посочи, че когато разпоредба на правото на Общността, като член 13, параграф 2 от Договора, има за последица забрана, с посоченото по-горе действие, на събирането на национални данъци и такси, гарантирането на правата, предоставени на субектите по силата на прякото действие на такава забрана, не налага задължително единно правило, общо за държавите-членки, относно формалните и материалните условия, на които подлежи оспорването или възстановяването на тези такси.

23. Сравнението на националните системи показва, че въпросът за оспорване на таксите, които незаконно са били поискани, или за възстановяване на недължимо платени такси, е решен в различните държави-членка и дори в рамките на една държава-членка според различните видове такива такси. В определени случаи, възраженията и исковете от този вид подлежат на особени процедурни условия и давностни срокове, предвидени в закона, както по отношение на жалби, подавани пред данъчните органи, така и на съдебни производства. Именно с оглед на функционирането на тези средства за защита, в своите решения по делата *Rewe* и *Comet* от 16 декември 1976 г. (дела 33 и 45/76, *Recueil* 1976 г., стр. 1989 и 2043), Съдът е установил, че е в съответствие с правото на Общността да се регламентират разумни давностни срокове в интерес на правната сигурност, която защитава едновременно данъкоплатеца и съответната администрация.

24. В други случаи, искове за възстановяване на недължимо платени такси трябва да бъдат завеждани пред обикновените съдилища, основно във формата на искове за възстановяване на недължимо платени суми. Такива искове са достъпни за променлив срок, в някои случаи – давностният срок, предвиден по общото законодателство, като в резултат на това съответните държави-членки могат да бъдат изправени пред тежко натрупване на искове, когато се установи несъответствие на някои национални данъчни разпоредби с изискванията на правото на Общността.

25. От Решенията от 16 декември 1976 г. (*Rewe* и *Comet* упоменати, по-горе), следва, че като се приложи принципа на сътрудничеството, предвиден в член 5 от Договора за ЕИО, осигуряването на правната защита на субектите, която произтича от прякото действие на разпоредби на Общността, е възложено на съдилищата на държавите-членки. При липсата на разпоредби на Общността

относно оспорването или възстановяването на национални такси, които са били незаконно искани или погрешно събирани, вътрешната правна система на всяка държава-членка е длъжна да определи компетентните съдилища и процедурните условия, които регламентират съдебните процедури, които имат за цел да гарантират правата на субектите, които произтичат от прякото действие на правото на Общността, като е очевидно, че такива условия не могат да бъдат по-неблагоприятни от тези, свързани с подобни съдебни процедури с вътрешен характер и че при никакви обстоятелства те не могат да бъдат устроени по начин, който на практика да направи невъзможно упражняването на правата, които националните съдилища са призвани да защитават.

26. В тази връзка следва да бъде уточнено, че защитата на правата, гарантирани по въпроса с правната система на Общността, не изисква приемане възстановяването на недължимо платени такси при условие, че това би довело до неоснователно обогатяване на засегнатите лица. Следователно, от гледна точка на правото на Общността няма ограничения националните съдилища да вземат предвид в съответствие с тяхното национално законодателство факта, че е било възможно недължимо събраните такси да се включат в цените от предприятията, които дължат таксите, и да се прехвърлят на купувачите.

27. Италианското правителство е обърнало внимание на ограниченията, които законно могат да бъдат наложени на упражняването на правото да се оспорва незаконно данъчно облагане или да се иска възстановяване на недължимо платеното, и на разграничението, което е направено в това отношение от националното законодателство между условията за отказ да се плати данък или за оспорване на събирането му и тези за възстановяване на такси, които вече са били платени. Тези съображения обаче, доколкото това се отнася до националното данъчно облагане и при настоящото състояние на правото на Общността, трябва да бъдат постигнати в контекста на националното законодателство с оглед на упоменатите по-горе ограничения.

28. Следователно, необходимо е да се дадат следните отговори на въпросите относно тълкуването на член 13 параграф 2:

а) Прякото действие на член 13, параграф 2 предполага, че от края на преходния период искове, насочени срещу национални такси с равностоен на вносни мита ефект, или искове за възстановяване на подобни такси могат, в съответствие с обстоятелствата, да бъдат заведени пред органите и съдилищата на държавите-членки, дори по отношение на период, който предшества тези такси да бъдат определени с тълкуване, дадено от Съда на ЕО по член 177 от Договора.

б) Независимо от това задължение на правната система на всяка държава-членка е да определи условията, които да позволят на данъкоплатците да оспорват тези данъчни облагания или да искат неговото възстановяване при условие, че тези условия не са по-неблагоприятни от условията, които се отнасят до подобни искове с вътрешен характер и че те не водят на практика до невъзможността за упражняване на тези права, предоставени от правната система на Общността.

в) От гледна точка на правото на Общността не съществуват ограничения националните съдилища да вземат предвид, в съответствие със своето

национално законодателство, факта, че е било възможно недължимо събраните такси да са били включени в цените на предприятието, което дължи таксата, и да се прехвърли на купувачите.

## **Член 92 от Договора**

29. Като се позовава в своите въпроси на член 92 от Договора, националният съд поставя по същество въпроса дали прехвърлянето от страна на търговците на национални такси, неправилно събрани при условията, описани от този съд, не следва да бъде разглеждано като помощ по смисъла на член 92 от Договора и, следователно, като несъвместимо с правото на Общността.

30. Според член 92, параграф 1, “всяка помощ, предоставена от държава-членки или чрез държавни средства под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши конкуренцията чрез облагодетелстването на някои предприятия или на производството на някои стоки, доколкото това засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с общия пазар”.

31. Тази разпоредба се отнася до решенията на държавите-членки, с които те, в изпълнение на своите икономически или социални цели, предоставят с едностранни и автономни решения на предприятия или други лица средства или им осигуряват привилегии, насочени към насърчаване на постигането на исканите икономически или социални цели. Тя не се прилага към дължим данък или такса, или към възстановяване на суми, което е в резултат на това, че тези суми не са били дължими от лицето, което ги е заплатило. От това следва, че национална данъчна система, която позволява на данъкоплатеца да оспори или изиска възстановяването на плащането на такса не представлява помощ по смисъла на член 92 от Договора. Независимо от това дали е възможно да бъде възстановена тази такса, от това зависят на практика характеристиките на националното законодателство, относно възстановяването на недължимо платени суми, по специално в данъчната сфера.

32. Следователно необходимо е да се отговори на въпросите относно тълкуването на член 92 от Договора, във връзка със задължението на органите на държавите-членки да възстановят на данъкоплатците, които подадат иск за такова възстановяване, в съответствие с националното законодателство, данъците или таксите, които не са били дължими, понеже те са били несъвместими с правото на Общността, не представлява помощ по смисъла на член 92 от Договора за ЕИО.

## **По съдебните разноски**

33. Разноските, направени от датското и италианското правителство и от Комисията на Европейските общности, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

по изложените съображения,



Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Tribunale Civile e Penale, Милано, с Определение от 1 март 1979 г., заведено в регистъра на Съда на 13 април 1979 г., реши:

**1. а) Прякото действие на член 13, параграф 2 предполага, че от края на преходния период искове, насочени срещу национални такси с равностоеен на вносни мита ефект, или искове за възстановяване на подобни такси могат, в съответствие с обстоятелствата, да бъдат заведени пред органите и съдилищата на държавите-членки, дори по отношение на период, който предшества тези такси да бъдат определени с тълкуване, дадено от Съда на ЕО по член 177 от Договора.**

**б) Независимо от това задължение на правната система на всяка държава-членка е да определи условията, които да позволят на данъкоплатците да оспорват тези данъчни облагания или да искат неговото възстановяване при условие, че тези условия не са по-неблагоприятни от условията, които се отнасят до подобни искове с вътрешен характер, и че те не водят на практика до невъзможността за упражняване на тези права, предоставени от правната система на Общността.**

**в) От гледна точка на правото на Общността не съществуват ограничения националните съдилища да вземат предвид, в съответствие със своето национално законодателство, факта, че е било възможно недължимо събраните такси да са били включени в цените на предприятието, което дължи таксата, и да се прехвърли на купувачите.**

**2. Задължението на органите на държавите-членки да възстановят на данъкоплатците, които подадат иск за възстановяване, в съответствие с националното законодателство, данъците или таксите, които не са били дължими, понеже те са били несъвместими с правото на Общността, не представлява помощ по смисъла на член 92 от Договора за ЕИО.**

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 март 1980 година.

Подписи