Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 11 czerwca 2015 r.[1]

Sprawa C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
przeciwko
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy)]

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 — Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej — Artykuł 3 ust. 1 — Zwrot refundacji wywozowej — Zaliczka na poczet — Termin przedawnienia — Dies a quo — Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego — Wystąpienie szkody — Zwolnienie zabezpieczenia — Naruszenie ciągłe lub powtarzające się — Naruszenie jednorazowe

1. Postanowienie odsyłające wydane przez Finanzgericht Hamburg ma źródło w sporze pomiędzy Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (zwaną dalej „Ernst Kollmer" lub „spółką Ernst Kollmer") oraz Hauptzollamt Hamburg-Jonas (urzędem celnym w Hamburgu-Jonas, zwanym dalej „Hauptzollamt") w związku z wywozem do Jordanii na początku lat 90. partii mięsa wołowego, które zostały ponownie wywiezione do Iraku z naruszeniem embarga nałożonego na to państwo.

2. Te same operacje wywozu były już przyczynkiem do wydania wyroków Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in.[2] oraz Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading[3]. W pierwszym z nich Trybunał orzekł, że termin przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95[4] stosuje się również do środków administracyjnych takich jak odzyskiwanie refundacji wywozowych nienależnie pobranych przez eksportera w związku z nieprawidłowościami, których ten dopuścił się nawet przed wejściem w życie wskazanego rozporządzenia. Trybunał orzekł również, nie podając dalszych szczegółów, że wskazany termin rozpoczyna swój bieg z datą dopuszczenia się rzeczonej nieprawidłowości[5].

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Wyrok od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — Wyrok C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 340).

5 — Trybunał stwierdził również, że dłuższe terminy przedawnienia, które mogą być stosowane przez państwa członkowskie na mocy art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, mogą wynikać z przepisów krajowych poprzedzających przyjęcie tego rozporządzenia. Wyrok Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading (C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282) miał za przedmiot właśnie dłuższe terminy przedawnienia, które można ustanawiać w prawie krajowym. Trybunał podkreślił w szczególności, że terminy te muszą być zgodne z wymogami przewidywalności i proporcjonalności wynikającymi z zasady pewności prawa.

3. W niniejszej sprawie Trybunał musi poszukać konkretnie odpowiedzi na pytanie, kiedy rozpoczyna bieg rzeczony termin przedawnienia w przypadku żądania zwrotu zaliczek wypłaconych na poczet refundacji i zabezpieczonych za pomocą odpowiedniej kaucji [6].

I – **Ramy prawne**

4. Artykuł 1 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi, co następuje:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.

5. Artykuł 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95 ma następujące brzmienie:

„1. Okres przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu.

Przerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

Upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary; nie dotyczy to przypadków, w których postępowanie administracyjne zostało zawieszone zgodnie z art. 6 ust. 1.

[…]

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu niż okres przewidziany w ust. 1 […]”.

6 — W niniejszej sprawie refundacja została wypłacona w formie zaliczki zabezpieczonej za pomocą kaucji, zanim doszło do naruszenia prawa Unii, które to naruszenie nadało jej charakter nienależny. Naruszenie zostało wykryte po dokonaniu na rzecz podmiotu gospodarczego zwrotu kaucji stanowiącej zabezpieczenie rzeczonej zaliczki. W ww. w pkt 2 niniejszej opinii wyrokach Trybunał nie zajmował się w szczególności podnoszoną teraz kwestią: czy w przypadku refundacji wywozowych, które zostały wypłacone w formie zaliczki, dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia konieczne jest nie tylko, aby dopuszczono się nieprawidłowości, lecz także aby powstała szkoda w budżecie Unii (w niniejszej opinii będę posługiwał się pojęciami „Wspólnoty Europejskie” i „prawo wspólnotowe”, cytując przepisy, w których się używa tych wyrażeń; w pozostałych przypadkach będę się posługiwał pojęciami „Unia Europejska” lub „prawo Unii”).

6. Na mocy art. 5 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 565/80[7] „[k]wota równa refundacji wywozowej zostaje, na prośbę zainteresowanej strony, wypłacona, gdy tylko produkty lub towary są poddane procedurze w składach celnych lub w wolnym obszarze celnym z powodu wywozu w wyznaczonym terminie".

7. Artykuł 6 rozporządzenia nr 565/80 stanowi, co następuje:

„Korzyści wynikające z ustaleń niniejszego rozporządzenia są uwarunkowane złożeniem zabezpieczenia gwarantującego zwrot kwoty równej kwocie wypłaconej, powiększonej o kwotę dodatkową.

Z zastrzeżeniem wystąpienia przypadków siły wyższej, zabezpieczenie przepada w całości lub części:

— w przypadku gdy zwrot nie został dokonany, jeśli wywóz nie nastąpił w terminie określonym w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 lub

— jeśli okaże się, że nie istniało prawo do refundacji wywozowej lub istniało prawo do mniejszej refundacji".

8. Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 3665/87[8], aby mieć prawo do refundacji wywozowej, produkt należy wywieźć w niezmienionym stanie do państwa trzeciego lub jednego z państw trzecich, do których stosuje się refundacje, w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego. Stosownie do art. 17 ust. 3 omawianego rozporządzenia „[p]rodukt uważa się za przywieziony, jeżeli dokonano formalności celnych związanych z wprowadzeniem do obrotu w państwie trzecim" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

9. Artykuł 18 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 stanowił:

„Dowód dokonania formalności celnych w zakresie dopuszczenia do obrotu krajowego następuje poprzez przedstawienie:

a) dokumentu celnego lub jego kopii, lub fotokopii; owe kopie lub fotokopie muszą być poświadczone za zgodność z oryginałem albo przez organ, który poświadczył oryginalne dokumenty, albo przez organy zainteresowanych państw trzecich, albo przez organy jednego z państw członkowskich;

lub

b) celnego świadectwa wywozowego w postaci formularza zgodnego ze wzorem znajdującym się w załączniku II; świadectwo to musi być wypełnione w jednym lub w kilku językach urzędowych Wspólnoty i w języku używanym w danym państwie trzecim;

lub

c) jakiegokolwiek innego dokumentu potwierdzonego przez służby celne danego państwa trzeciego, wskazującego produkty, z którego wynika, że zostały one dopuszczone do obrotu w tym państwie trzecim".

7 — Rozporządzenie Rady z dnia 4 marca 1980 r. w sprawie zaliczek na poczet refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 62, s. 5 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 4, s. 156).

8 — Rozporządzenie Komisji z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 351, s. 1). Chociaż rozporządzenie nr 3655/87 zostało zastąpione od dnia 1 lipca 1999 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiającym wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 102, s. 11 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 25, s. 129), to znajduje ono jeszcze zastosowanie do stanu faktycznego w niniejszej sprawie.

10. Zwolnienie zabezpieczenia zostało szczegółowo uregulowane w art. 33 rozporządzenia nr 3655/87.

II – **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

11. W drodze szeregu decyzji z 1992 i 1993 r. Hauptzollamt przyznał i wypłacił spółce Ernst Kollmer zaliczkę w zamian za ustanowione zabezpieczenie na poczet refundacji wywozowych [9] dotyczących szeregu partii mięsa wołowego, zgodnie z wnioskiem eksportera. W dniu 10 sierpnia 1993 r. Ernst Kollmer przesłał do Hauptzollamt pośród innych dokumentów jordańską deklarację celną z dnia 9 marca 1993 r. potwierdzającą odprawę towarów. W 1993 r. Hauptzollamt przyjął dokumentację jako dowód wprowadzenia do obrotu towarów wywożonych do Jordanii i zwolnił część zabezpieczenia w tym samym roku. Pozostałą część zabezpieczenia zwolniono w dniu 30 kwietnia 1996 r. oraz w dniu 4 marca 1998 r. [10].

12. W ramach misji kontrolnej Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przeprowadzonej w 1998 r. stwierdzono, że jordańskie dokumenty celne w wielu przypadkach nie potwierdzały faktu uiszczenia należności celnych przywozowych ani też wprowadzenia do obrotu mięsa w Jordanii. Dokumenty zostały anulowane, zanim uiszczono należności, a towar wysłano w rzeczywistości do Iraku (państwa, na które nałożono embargo). Stało się tak (chociaż, jak twierdzi sam eksporter, bez jego wiedzy) między innymi z dokumentem odprawy celnej, który został przedłożony przez Ernst Kollmer. W rezultacie decyzją z dnia 23 września 1999 r., uznawszy, że eksporter w rzeczywistości nie przedstawił dowodów niezbędnych do skorzystania z refundacji wywozowej, Hauptzollamt zażądał od niego zwrotu refundacji. W następstwie wyroku Trybunału Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading [11] Hauptzollamt częściowo wycofał żądanie zwrotu (odpowiadające części zabezpieczenia zwolnionej w 1993 r.) z uwagi na przedawnienie, lecz podtrzymał żądanie zwrotu przez Ernst Kollmer blisko 60 000 EUR odpowiadających części zabezpieczenia zwolnionego w kwietniu 1996 r. oraz w marcu 1998 r.

9 — Refundacje wywozowe stanowią wsparcie dla wywozu określonych produktów rolnych, które Unia Europejska przyznaje w ramach wspólnej polityki rolnej w celu ułatwienia zaistnienia tych produktów na rynkach światowych w warunkach konkurencji. Kwota refundacji pokrywa różnicę pomiędzy ceną produktu na rynku Unii i jego ceną na rynku światowym, która jest zasadniczo niższa. Generalna procedura wypłacania refundacji polega na tym, iż eksporter ponosi ciężar finansowy, który wynika z nieotrzymywania refundacji aż do chwili, w której zostanie udowodnione, że przeprowadzono formalności celne wywozowe, że towar opuścił terytorium celne Unii oraz, w określonych przypadkach, że dotarł do celu. W celu uniknięcia ponoszenia tego ciężaru oraz ułatwienia finansowania eksportu istnieje możliwość, że eksporter może otrzymać refundację zaraz po tym, jak służby celne przyjmą deklarację wywozu bez konieczności oczekiwania na fizyczne opuszczenie przez towar terytorium celnego Unii. Wypłata zaliczką zachodzi wówczas, gdy towary zostaną poddane procedurze w składach celnych lub w wolnym obszarze celnym w celu wywozu w wyznaczonym terminie. Zobowiązanie eksportera, zgodnie z którym towary muszą opuścić terytorium celne Unii w tym terminie, zostaje zabezpieczone za pomocą kaucji w wysokości refundacji, jaką ma on otrzymać, powiększonej w określonym stosunku procentowym. Zobacz w tym względzie w szczególności Á. De Ureta Huertos, Marco general de las restituciones a la exportación, *Boletín económico de ICE*, nº 2449, 1995, s. 65 i nast.; a także G. Gigante Guerrero, Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea, *Economistes*, nº 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer wskazuje na tę okoliczność w przedstawionych uwagach, podnosząc, że w jego przypadku, w odróżnieniu od innych eksporterów znajdujących się w tej samej sytuacji, zabezpieczenie nie zostało całkowicie zwolnione po tym, jak Hauptzollamt przyjął deklarację celną jordańską jako dowód wprowadzenia do obrotu w Jordanii wywożonych produktów. Sąd odsyłający wskazuje, że opóźnienie powstało „z uwagi na przyczyny niezwiązane z niniejszym postępowaniem". Ernst Kollmer przytacza w swych uwagach (pkt 8), jakie, zgodnie z twierdzeniami samego Hauptzollamt, były te przyczyny: „[z] uwagi na to, że stwierdzono nieprawidłowości w związku z innymi operacjami oclenia niedotyczącymi depozytów celnych, o które chodzi, nie pozwalało to ostatecznie zwolnić ze skutkiem natychmiastowym zabezpieczenia […]"; innymi słowy, jak twierdzi Ernst Kollmer, opóźnione zwolnienie części zabezpieczenia nie miało związku materialnego ani czasowego z kwestionowanym wywozem (pkt 11 uwag), lecz z innymi niesprawdzonymi wywozami do Egiptu, chociaż Hauptzollamt orzekł, że w chwili badania kwestii przedawnienia nie miało znaczenia to, jakie konkretne okoliczności spowodowały opóźnienie zwolnienia zabezpieczenia w przypadku rzeczonego eksportera (pkt 12).

11 — Wyrok C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282. W następstwie wydania tego wyroku, z którego korzyść odniósł też Ernst Kollmer, anulowano w całości wszelkie żądania zwrotu podnoszone przeciwko niemieckim eksporterom wołowiny do Jordanii, gdyż pomiędzy przyznaniem refundacji wywozowej (w formie wypłaty zaliczką w 1992 i 1993 r. wraz z natychmiastowym zwolnieniem zabezpieczenia po przedłożeniu odpowiedniego zaświadczenia) a decyzją, w której zażądano zwrotu we wrześniu 1999 r., upłynęły ponad cztery lata (zob. pkt 6 uwag spółki Ernst Kollmer).

13. W skardze złożonej do Finanzgericht Hamburg Ernst Kollmer stwierdza zasadniczo, że roszczenie o zwrot refundacji wywozowej, którą mu przyznano, uległo przedawnieniu [12]. Zgodnie z tym, co spółka ta podnosi przed Finanzgericht Hamburg, bieg terminu przedawnienia wynoszący cztery lata na mocy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 rozpoczyna się w chwili dopuszczenia się nieprawidłowości, a nie dopiero kiedy zwalnia się zabezpieczenie. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 łączy wprost pojęcie „nieprawidłowości" z działaniem lub zaniedbaniem podmiotu gospodarczego, to jest, w przedmiotowym przypadku, z przedłożeniem jordańskiego zaświadczenia odprawy celnej. Działanie to doprowadziło – przy założeniu, że umożliwiło ono uzyskanie nienależnego prawa do refundacji – do szkody w budżecie Unii w ten sposób, że Ernst Kollmer, jako eksporter, otrzymał już faktycznie, kosztem tego budżetu, na skutek wypłaty zaliczką kwotę odpowiadającą prawu do refundacji.

14. Hauptzollamt ze swej strony podnosił przed Finanzgericht Hamburg, że przedawnienie zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 jeszcze nie nastąpiło, ponieważ dies a quo oznacza w tym przypadku chwilę, w której następuje zwolnienie zabezpieczenia (w niniejszym przypadku najwcześniej w 1996 r.), skoro dopiero wówczas pojawia się ostateczna decyzja dotycząca przyznania refundacji wywozowej i dopiero od tego czasu powstaje szkoda w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. Wypłata zaliczką jest zabezpieczona za pomocą kaucji, zatem przy wypłacie nie powstała jeszcze żadna szkoda w budżecie Unii. Aż do ostatecznego momentu zwolnienia zabezpieczenia Hauptzollamt ma możliwość zwrócić lub też zatrzymać to zabezpieczenie.

15. Zdaniem Finanzgericht Hamburg przedłożenie przez Ernst Kollmer nieprawidłowego dokumentu odprawy celnej w celu udowodnienia, że towar został wprowadzony do obrotu w Jordanii, stanowi naruszenie przepisu prawa wspólnotowego, to jest art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 3665/87. Jeżeli w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 nieprawidłowość uznaje się za dokonaną już w razie samego działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które narusza przepis prawa wspólnotowego niezależnie od chwili powstania szkody, to z uwagi na zgłoszenie w 1999 r. żądania zwrotu refundacji wywozowej nienależnie wypłaconej przedawnienie już nastąpiło, skoro zgodnie z omawianym przepisem okres przedawnienia wynosi cztery lata od dopuszczenia się nieprawidłowości. Natomiast gdyby uznać, że nieprawidłowość ma miejsce, jeżeli powstała również szkoda, to w celu ustalenia, czy przedawnienie nastąpiło już w 1999 r., należałoby zbadać, czy szkoda powstała już przy wypłacie zaliczką kwoty odpowiadającej refundacji wywozowej w 1992 lub 1993 r., czy też dopiero w chwili zwolnienia zabezpieczenia w 1996 lub 1998 r.

16. W tych okolicznościach Finanzgericht Hamburg postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy konieczną przesłanką nieprawidłowości wymaganej do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 i zdefiniowanej w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, w przypadku gdy naruszenie przepisów prawa wspólnotowego zostało stwierdzone dopiero po wystąpieniu szkody, jest to, aby obok działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego spowodowana została szkoda w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach, które są zarządzane przez Unię, tak że termin przedawnienia zaczyna biec dopiero od momentu wystąpienia szkody, czy też termin przedawnienia zaczyna biec niezależnie od momentu wystąpienia szkody z chwilą działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które stanowi naruszenie przepisów prawa wspólnotowego?

2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi w ten sposób, że termin przedawnienia zaczyna biec dopiero z momentem wystąpienia szkody, to czy w związku z żądaniem zwrotu ostatecznie przyznanej refundacji wywozowej szkoda w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 powstaje już w momencie, gdy eksporterowi wypłacono kwotę równą refundacji wywozowej

12 — Spółka ta twierdzi równocześnie, że jak wynika z jej uwag, jordański urząd celny przez długi okres wielokrotnie działał w sposób zawiniony, co owa spółka przywołała również jako przykład działania siły wyższej w formie zarzutu przeciwko żądaniu zwrotu refundacji wywozowej wniesionemu przez Hauptzollamt.

w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 565/80, przy czym nie doszło jeszcze do zwolnienia zabezpieczenia w rozumieniu art. 6 rozporządzenia nr 565/80, czy też szkoda powstaje dopiero w momencie zwolnienia zabezpieczenia lub ostatecznego przyznania refundacji wywozowej?".

17. Uwagi na piśmie w trakcie niniejszego postępowania przedłożyły Ernst Kollmer, rząd grecki oraz Komisja Europejska.

III – **Podsumowanie stanowisk stron**

18. W przypadku pierwszego pytania prejudycjalnego Ernst Kollmer staje na stanowisku, że jedynym elementem decydującym o rozpoczęciu biegu terminu przedawnienia jest dopuszczenie się nieprawidłowości w rozumieniu w art. 1 ust. 2, niezależnie od tego, kiedy powstała szkoda (oraz kiedy została wykryta). Spółka ta wywodzi to twierdzenie z zasady pewności prawa (w szczególności w aspekcie dotyczącym przewidywalności co do początku biegu terminu). Ernst Kollmer uważa, że decydujące znaczenie dla rozpoczęcia biegu okresu przedawnienia ma konkretne zachowanie podmiotu gospodarczego, a nie decyzja administracyjna, która może zostać podjęta w nieokreślonej prawem chwili.

19. Rząd grecki przedstawił uwagi jedynie do pytania pierwszego. Jego zdaniem decydującym momentem dla początku biegu terminu przedawnienia jest ten, w którym właściwy organ wykryje, że wypłata została dokonana nienależnie (to jest, w niniejszej sprawie, w chwili gdy władze celne dowiedziały się o wynikach kontroli przeprowadzonej przez OLAF). Zdaniem rządu greckiego jest to właśnie jasne i obiektywne kryterium pozwalające na określenie momentu, w którym rozpoczyna bieg termin przedawnienia, ponieważ stanowi chwilę, w której istnieją wszystkie przesłanki dla żądania zwrotu nienależnie wypłaconych kwot. Rząd grecki interpretuje art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 w ten sposób, że przepis ten przyznaje państwom członkowskim swobodę zarówno co do ustanowienia dłuższych okresów przedawnienia, jak i co do wskazania momentu, od którego biegnie termin przedawnienia. Z tego względu zdaniem wspomnianego rządu ustawodawstwa krajowe mogą również na mocy omawianego rozporządzenia wskazywać chwilę wykrycia nieprawidłowości oraz szkody jako dzień, od którego rozpoczyna bieg termin przedawnienia.

20. Co do drugiego pytania prejudycjalnego, na wypadek gdyby Trybunał uznał, że początek biegu terminu przedawnienia zależy od powstania szkody, Ernst Kollmer podnosi, że szkoda powstaje już w chwili, w której następuje wypłata zaliczki, gdyż już ta wypłata oznacza „wydatek" w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. Broniąc tej tezy, eksporter wspiera się szerokim rozumieniem pojęcia „szkody" wynikającym z wyroku Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, w którym Trybunał stwierdził, że „nawet nieprawidłowości, które nie wywołują konkretnych skutków finansowych, mogą poważnie wpłynąć na finansowe interesy Unii" [13]. Poza tym początek biegu okresu przedawnienia musi mieć miejsce w chwili prawnie określonej i jest nią, zgodnie z art. 3 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, dopuszczenie się nieprawidłowości, to jest chwila w jasny sposób określona prawnie, przewidywalna dla podmiotów gospodarczych, nawet jeżeli nie miały one ani nie powinny były mieć świadomości, że dopuszczały się nieprawidłowości. Zdaniem spółki Ernst Kollmer uzależnienie początku biegu terminu przedawnienia od decyzji administracyjnej o zwrocie zabezpieczenia oznacza uzależnienie go od chwili, która jest nieprzewidywalna, ponieważ nie zostało określone prawem, kiedy należy zwolnić zabezpieczenie [14].

13 — Wyrok C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 47.

14 — Zdaniem Komisji ostateczna decyzja co do wysokości refundacji wywozowej zostaje podjęta po otrzymaniu i sprawdzeniu przez urząd celny dokumentacji dotyczącej wywozu, w szczególności zaświadczenia odprawy celnej państwa, do którego wywożono produkty. Wydanie wskazanej decyzji „pokrywa się obowiązkowo w czasie ze zwolnieniem zabezpieczenia" (pkt 27 uwag na piśmie Komisji), co mogło nie nastąpić w niniejszej sprawie, jak wynika z uwag spółki Ernst Kollmer (zob. w szczególności pkt 3, 8 i 11).

21. Ernst Kollmer dodaje, że w zajmującej nas sprawie Hauptzollamt opóźniał w sposób niewłaściwy zwolnienie zabezpieczenia i uzależniał je od okoliczności niedotyczących niniejszego postępowania. Okoliczność ta potwierdza tezę, że podporządkowanie początku biegu terminu przedawnienia decyzji urzędu celnego o zwolnieniu zabezpieczenia oznaczałoby przyznanie mu carte blanche w kwestii decydowania o początku biegu terminu przedawnienia. Z obiektywnego punktu widzenia już w momencie przedkładania w sierpniu 1993 r. (to jest w momencie dopuszczenia się nieprawidłowości) przed Hauptzollamt zaświadczenia (nieprawidłowego) wydanego przez jordańskie władze celne, potwierdzającego odprawę, dokonany został „nieuzasadniony wydatek" w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 oraz powstała odpowiadająca mu szkoda, stanowiąca zgodnie z ww. wyrokiem Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15] poważne naruszenie interesów finansowych Unii z uwagi na wypłatę zaliczek na poczet refundacji wywozowej. Zdaniem spółki Ernst Kollmer „naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego" oraz powstanie szkody w ogólnym budżecie Unii nie muszą następować bezpośrednio po sobie w czasie; muszą jedynie opierać się na tych samych okolicznościach.

22. Zdaniem Komisji, która proponuje przeformułować pytania prejudycjalne i udzielić na nie łącznie odpowiedzi, w przypadkach takich jak ten rozpoznawany w niniejszej sprawie nieprawidłowość „staje się dokonana", jeżeli można tak powiedzieć, w chwili zwolnienia zabezpieczenia. Dopiero w tym momencie rozpoczyna bieg okres przedawnienia z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ponieważ dopiero wówczas podstawy znajduje żądanie zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści oraz możliwe jest określenie jego wysokości. Ostateczna decyzja co do wysokości refundacji wywozowej zostaje przyjęta po otrzymaniu i sprawdzeniu świadectwa wywozowego i w efekcie po zwolnieniu (równocześnie) spornego zabezpieczenia, którego celem jest ochrona budżetu Unii do momentu podjęcia decyzji o zgodności z prawem refundacji wywozowej, o którą się wnosi.

23. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości przychyli się do twierdzenia, że naruszenie prawa wspólnotowego w niniejszym przypadku nastąpiło w chwili, w której przedłożono fałszywe celne świadectwo wywozowe, to w takim przypadku zdaniem Komisji należy uznać, iż chodzi tu o nieprawidłowość ciągłą, która nie ustaje aż do chwili zwolnienia zabezpieczenia, to jest gdy organ celny zdecydował ostatecznie o wysokości refundacji wywozowej należnej wnioskodawcy. W niniejszej sprawie, w chwili gdy Ernst Kollmer przedłożył świadectwo odprawy celnej, nie było jeszcze w żadnym razie jasne, czy wystąpiła nienależna korzyść, skoro ostatecznie nie zdecydowano, czy istniało prawo do otrzymania refundacji wywozowej. Z tego względu w tych szczególnych okolicznościach zdaniem Komisji uzależnienie początku biegu terminu przedawnienia od pierwotnego działania podmiotu gospodarczego nie jest możliwe. Szkoda w budżecie Unii powstaje zatem wyłącznie w chwili, gdy zdecyduje się ostatecznie, że istnieje prawo do refundacji wywozowej, ponieważ wówczas dochodzi do zwolnienia zabezpieczenia. Z uwagi na to, że chodzi tu o postępowania bardzo długotrwałe, uzależnienie początku biegu terminu przedawnienia od pierwotnego działania podmiotu gospodarczego oznaczałoby w praktyce, iż nigdy nie można by wnieść w terminie żądania zwrotu nienależnie uzyskanych korzyści.

15 — Wyrok C-465/10, EU:C:2011:867.

IV – **Analiza**

A – *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

1. Wprowadzenie

24. W ramach pierwszego pytania prejudycjalnego Finanzgericht Hamburg pragnie zasadniczo, aby wyjaśniono, czy dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 w przypadkach, w których naruszenie przepisu prawa Unii zostanie wykryte po powstaniu szkody, oprócz przesłanki w postaci działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego konieczne jest powstanie szkody w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach przez nią zarządzanych. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie sąd odsyłający pragnie zatem ustalić, czy szkoda powstaje w chwili wypłacenia w formie zaliczki kwoty równej refundacji wywozowej, czy też dopiero gdy zwalnia się odpowiednie zabezpieczenie.

25. Odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne wymaga dokonania wykładni art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z którym to przepisem okres przedawnienia wszczęcia czynności wynosi cztery lata *od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości* określonej w art. 1 rzeczonego rozporządzenia [16]. Artykuł 3 ust. 3 rozporządzenia przyznaje państwom członkowskim możliwość stosowania okresu dłuższego niż ten przewidziany w ust. 1.

26. Wobec powyższego, według brzmienia art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, początek biegu terminu przedawnienia określa chwila dopuszczenia się nieprawidłowości, która zdefiniowana została w art. 1 ust. 2 jako „jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”. Definicja ta obejmuje zarówno naruszenia umyślne, jak i wynikające z niedbalstwa, takie, które mogą prowadzić do nałożenia kary administracyjnej, jak i takie, które prowadzą wyłącznie do odebrania nienależnie uzyskanej korzyści [17].

2. Zakres zastosowania art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95

27. W celu ochrony interesów finansowych Unii rozporządzenie nr 2988/95 ustanawia szereg generalnych zasad dotyczących środków i sankcji administracyjnych znajdujących zastosowanie do nieprawidłowości, które naruszają prawo Unii w jakichkolwiek dziedzinach objętych jej politykami i powodują szkodę w interesach finansowych Unii.

28. Za pomocą art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 prawodawca Unii chciał wprowadzić ogólną regułę dotyczącą przedawnienia, znajdującą zastosowanie zawsze, gdy w prawie Unii nie istnieje żadna regulacja sektorowa przewidująca okres krótszy, lecz nie krótszy niż trzy lata, ani też żaden przepis prawa krajowego ustanawiający dłuższy okres przedawnienia [18]. Zasada z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy omawianego rozporządzenia odnosi się do wszystkich aktów o charakterze administracyjnym podjętych przez organy krajowe i organy Unii, które mają na celu ściganie takich

16 — Akapit drugi tego przepisu ustanawia zasadę szczególną w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się: w takiej sytuacji termin przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. Akapit czwarty ustanawia ostatnią zasadę: upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary.

17 — Wyrok Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 33.

18 — Ibidem, pkt 35.

nieprawidłowości, niezależnie od tego, czy chodzi o kary administracyjne w ścisłym rozumieniu art. 5, czy też o środki polegające na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia, jak odzyskanie refundacji wywozowej nienależenie pobranej przez eksportera z uwagi na nieprawidłowości, których ten się dopuścił [19].

29. Zanim przyjęto rozporządzenie nr 2988/95, prawo Unii nie ustanawiało żadnej reguły dotyczącej przedawnienia zwrotu nienależenie uzyskanych korzyści przez podmioty gospodarcze ze szkodą dla interesów finansowych Unii. Poprzez przyjęcie art. 3 ust. 1 omawianego rozporządzenia prawodawca Unii pragnął z jednej strony wprowadzić minimalny okres znajdujący zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, przez co dobrowolnie skrócił do czterech lat okres, w którym władze państw członkowskich, działając w imieniu i na rachunek budżetu Unii, powinny lub powinny były odzyskać takie nienależnie uzyskane korzyści [20]. Z drugiej strony prawodawca godził się zrezygnować z odzyskania kwot nienależnie pobranych z budżetu Unii po upływie okresu czterech lat od wystąpienia nieprawidłowości mającej wpływ na sporne płatności [21]. Termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 stosuje się również do nieprawidłowości popełnionych przed wejściem w życie tego rozporządzenia [22], jak w przypadku nieprawidłowości spornej w niniejszej sprawie [23].

30. Wskazany okres przedawnienia ma na celu określenie, do kiedy władze krajowe mogą podejmować czynności przeciwko nieprawidłowości, która zgodnie z brzmieniem samego art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 *spowodowała lub mogła spowodować* szkodę w interesach finansowych Unii. Państwa członkowskie mają generalny obowiązek staranności w badaniu prawidłowości dokonywanych przez nie płatności obciążających budżet Unii, który to obowiązek wynika z ogólnego obowiązku staranności przewidzianego w art. 4 ust. 3 TFUE, oznaczającego, że państwa członkowskie powinny podejmować niezwłocznie środki w celu usunięcia skutków naruszeń [24]. W przypadku gdy czteroletni okres przedawnienia wyda się władzom krajowym zbyt krótki, by umożliwić im podjęcie działań przeciwko nieprawidłowościom, które wykazują pewną złożoność, prawodawca krajowy zawsze może wprowadzić dłuższy okres przedawnienia w odniesieniu do tego typu nieprawidłowości [25], przy czym musi przestrzegać wymogów przewidywalności oraz proporcjonalności wynikających z zasady pewności prawa [26].

19 — Wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in, od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 22. Co do zasady każda nieprawidłowość skutkuje cofnięciem nienależnie uzyskanych korzyści (czyli odzyskaniem wypłaconych kwot pieniężnych). W przypadku gdy danej nieprawidłowości dopuszczono się celowo lub gdy wynika ona z niedbalstwa, może zostać nałożona kara administracyjna (zob. opinia rzecznik generalnej E. Sharpston przedstawiona w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2008:521, pkt 47).

20 — Wyrok Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 49, 50. Okres przedawnienia z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 znajduje bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich w zakresie refundacji wywozowych w przypadku produktów rolnych, pod warunkiem że brak jest jakichkolwiek przepisów sektorowych prawa Unii, które przewidują okres krótszy, lecz nie krótszy niż trzy lata, oraz przepisów prawa krajowego ustanawiających dłuższy okres przedawnienia (wyrok Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 35), który nie byłby nieproporcjonalny (wyroki: Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 47; a także Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 65). Wskazana regulacja krajowa może być wcześniejsza niż data przyjęcia omawianego rozporządzenia (wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 42).

21 — Wyroki: Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 25, 27, 29; a także Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 24.

22 — Wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 34.

23 — O ile oczywiście zobowiązania powstałe przed wejściem w życie rozporządzenia nie uległy przedawnieniu na mocy przepisów prawa obowiązujących w chwili, gdy dopuszczono się nieprawidłowości, o które chodzi (wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 30).

24 — Wyrok w sprawach połączonych Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 43, 44.

25 — Ibidem, pkt 46.

26 — Ibidem, pkt 32, 43.

3. Co do początku biegu terminu przedawnienia na mocy art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95

31. Odnosząc się najpierw do literalnej treści przepisu, należy stwierdzić, co następuje. Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia okres przedawnienia wszczęcia postępowania wynosi cztery lata *od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości*. Przy takim sformułowaniu wskazany przepis koncentruje się, w zakresie początku biegu terminu przedawnienia, na samej nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia oraz na momencie „dopuszczenia się" jej.

32. W zajmującym nas przypadku nieprawidłowość polegała, jak wskazuje sąd odsyłający, na przedstawieniu przez Ernst Kollmer w dniu 10 sierpnia 1993 r. nieprawidłowego świadectwa odprawy celnej w celu udowodnienia, że transport wprowadzono do obrotu w Jordanii, co oznacza naruszenie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

33. Badając wyłącznie treść art. 3 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, należy zauważyć, że wskazany przepis nie uzależnia początku biegu terminu przedawnienia od powstania jakiegoś skutku, skoro mówi o „dopuszczeniu się nieprawidłowości", a nie o jej „rezultacie": zgodnie z treścią przepisu tym, co wyznacza początek terminu, nie jest powstanie szkody, lecz określone zachowanie podmiotu gospodarczego [27], wskutek którego dochodzi do naruszenia przepisu prawa Unii. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w innych wersjach językowych przepisu, z których żadna nie odwołuje się do jakiegokolwiek rezultatu: podczas gdy angielska wersja językowa posługuje się sformułowaniem „when the irregularity […] was *commited*", w niemieckiej wersji językowej mowa jest o „*Begehung* der Unregelmäßigkeit", we francuskiej wersji językowej o „*réalisation* de l'irrégularité", włoska wersja językowa odwołuje się do „*esecuzione* dell'irregolarità", a portugalska do „data em que foi *praticada* a irregularidade" [28]. Wszystkie wskazane wersje koncentrują się zatem na *popełnieniu* nieprawidłowości, a nie na jego skutku lub rezultacie.

34. Z kolei art. 1 ust. 2 rozporządzenia definiuje „nieprawidłowość", wskazując, że „nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które *spowodowało lub mogło spowodować* szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem" [29]. Posłużenie się sformułowaniem hipotetycznym „mogło spowodować" zdaje się wskazywać, iż nieprawidłowość istnieje, mimo że szkoda nie powstała lub nie została ostatecznie skonkretyzowana, o ile działanie podmiotu może tę szkodę potencjalnie wywołać [30].

35. Może się jak najbardziej zdarzyć, jak w niniejszej sprawie, że określenie wysokości nienależnej korzyści w chwili dopuszczenia się nieprawidłowości nie jest możliwe [31]. Jednak nie powinno to zmieniać wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę, że „nawet nieprawidłowości, które nie wywołują konkretnych skutków finansowych, mogą poważnie wpłynąć na finansowe interesy Unii" [32].

27 — W pojęciu „nieprawidłowości" nie mieści się w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95 przypadek nienależnej wypłaty podmiotowi gospodarczemu refundacji wywozowej ze względu na błąd administracji krajowej (wyroki: Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, pkt 20, 21; a także Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 44).

28 — Wyróżnienie moje.

29 — Wyróżnienie moje.

30 — Ta idea potencjalności w mojej ocenie została wyrażona jaśniej w wersjach językowych portugalskiej („um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades") oraz włoskiej („un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite") art. 1 ust. 2 omawianego rozporządzenia (wyróżnienie moje).

31 — Podkreśla to rzecznik generalna E. Sharpston w opinii przedstawionej w sprawie Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, pkt 101.

32 — Wyrok Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, pkt 47.

36. Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 był już wielokrotnie przedmiotem analizy ze strony Trybunału, przy czym przy jego stosowaniu zawsze odwoływano się do jego treści i nie wymagano w żadnym razie powstania szkody dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia. W tym względzie należy przede wszystkim przywołać wyrok Handlbauer [33], w którym Trybunał orzekł po raz pierwszy, że przepis ten, „ustanawiając czteroletni termin przedawnienia wszczęcia postępowania od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości – nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania" [34], i że okres przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 „biegnie od chwili dopuszczenia się nieprawidłowości" [35].

37. Sformułowanie to zostało następnie dosłownie powtórzone w wyroku Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in. [36], którego przedmiotem, jak w niniejszej sprawie, były wypłaty zaliczką refundacji wywozowych za te same sporne partie mięsa wołowego przeznaczonego wyjściowo do Jordanii, a które to mięso trafiło ostatecznie do Iraku. W wyroku tym Trybunał powtórzył, że roszczenia, o których mowa, powinny co do zasady ulec przedawnieniu w terminie czterech lat, „który zaczyna bieg z datą dopuszczenia się nieprawidłowości" [37]. Przedawnienie następuje „z braku czynności zawieszającej podjętej w okresie czterech lat następujących po dopuszczeniu się takiej nieprawidłowości", tak że „gdy do nieprawidłowości doszło, jak w niniejszych sprawach […], nieprawidłowość taka […] ulega przedawnieniu w toku roku 1997, w zależności od precyzyjnej daty dopuszczenia się takiej nieprawidłowości w roku 1993" [38], z zastrzeżeniem jednakże możliwości, którą zachowują państwa członkowskie w zakresie ustalenia dłuższych terminów przedawnienia. W sentencji wyroku Trybunał orzekł wówczas wprost, że termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 „rozpoczyna swój bieg z datą dopuszczenia się rzeczonej nieprawidłowości".

38. Wobec powyższego uważam, że w zajmującym nas przypadku, uwzględniając zasadniczo treść rzeczonego przepisu oraz jego dotychczasowe zastosowanie przez Trybunał, bieg terminu przedawnienia rozpoczął się wraz z działaniem podmiotu gospodarczego polegającym na naruszeniu przepisu prawa Unii, to jest wraz z przedłożeniem w dniu 10 sierpnia 1993 r. świadectwa odprawy celnej, które okazało się nieprawidłowe i sprawiło, że wypłaty zaliczką dokonane na rzecz spółki Ernst Kollmer w 1992 lub 1993 r. były nienależne.

39. W tym względzie nie mogę podzielić opinii wyrażonej przez Komisję w pkt 30 przedłożonych uwag, że mamy tu do czynienia z „nieprawidłowością ciągłą", która rozpoczęła się w chwili przedłożenia rzeczonego świadectwa odprawy celnej i zakończyła w chwili, gdy zwolniono zabezpieczenie w rezultacie ostatecznej decyzji dotyczącej faktycznej wysokości refundacji wywozowej.

40. Jeżeli wychodzi się z definicji „nieprawidłowości ciągłej lub powtarzającej się" wskazanej przez Trybunał w wyroku Vonk Dairy Products („nieprawidłowość ma charakter ciągły lub powtarzający się w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95, jeżeli popełniana jest przez przedsiębiorcę wspólnotowego, który czerpie korzyści ekonomiczne z *ogółu podobnych operacji*, które naruszają ten sam przepis prawa wspólnotowego") [39] lub też z definicji, w innym kontekście, „ciągłego naruszenia" zawartej w wyroku Montecatini/Komisja („chociaż pojęcie ciągłych naruszeń ma różne znaczenia w porządkach prawnych państw członkowskich, w każdym razie obejmuje ono *zespół*

33 — Wyrok C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem, pkt 27.

35 — Ibidem, pkt 32.

36 — Wyrok od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 21. Zobacz także wyrok Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, pkt 38.

37 — Wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 31. Zobacz także wyrok Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 51: „biegnie on od chwili dopuszczenia się danej nieprawidłowości".

38 — Wyrok Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., od C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, pkt 33.

39 — Wyrok C-279/05, EU:C:2007:18, pkt 41 (wyróżnienie moje).

bezprawnych zachowań stanowiących jedno naruszenie, zjednoczonych wspólnym subiektywnym elementem”) [40], jest jasne, że przedłożenie pojedynczego celnego świadectwa, które okazuje się nieprawidłowe w związku z jednorazowym wywozem mięsa wołowego, nie pozwala jeszcze przyjąć, że mamy do czynienia z „nieprawidłowością ciągłą lub powtarzającą się”.

41. Z systemowego punktu widzenia, który znajduje moim zdaniem potwierdzenie w wykładni gramatycznej przedstawionej w pkt 38 niniejszej opinii, należy wskazać wyraźną różnicę pomiędzy treścią art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 a sposobem, w jaki ustanawia się dies a quo w rozporządzeniu nr 800/1999 (stosowanym do wywozu produktów rolnych dokonanych od dnia 1 lipca 1999 r., nieznajdującym przez to zastosowania w niniejszym przypadku). W zakresie istotnym z punktu widzenia niniejszego postępowania w tym ostatnim rozporządzeniu ustanawia się termin przedawnienia w przypadku zwrotu refundacji wywozowych nienależnie uzyskanych (chociaż jedynie w przypadku, gdy beneficjent działał w dobrej wierze) wynoszący cztery lata i rozpoczynający bieg „ *w dniu powiadomienia beneficjenta o ostatecznej decyzji dotyczącej przyznania refundacji*” [art. 52 ust. 4 akapit pierwszy lit. b)] [41].

42. Przy uwzględnieniu ratio legis oraz celu rozporządzenia nr 2988/95 wykładnia, którą proponuję, uzależniająca początek biegu terminu przedawnienia wyłącznie od dopuszczenia się nieprawidłowości przez podmiot gospodarczy bez konieczności powstania szkody lub możliwości jej zmierzenia, jest również zgodna, co się tyczy okresów przedawnienia, z wymogami wyprowadzonymi przez Trybunał z zasady pewności prawa, pewności, która musi harmonizować niewątpliwie z efektywnością w zakresie obrony interesów finansowych Unii, stanowiącej cel rozporządzenia.

43. Jak stwierdził Trybunał w wyroku Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading (również dotyczącym wypłaty zaliczką refundacji wywozowych niemieckim przedsiębiorstwom z tytułu wywozu do Jordanii mięsa wołowego, które ostatecznie trafiło do Iraku), „zasada pewności prawa wymaga w szczególności, aby nie przedłużała się w nieskończoność możliwość zakwestionowania sytuacji owego podmiotu pod względem jego praw i obowiązków wobec organu krajowego […], i w związku z tym powinien być stosowany okres przedawnienia; z kolei aby termin ten mógł spełniać swoją funkcję gwarantowania pewności prawa, powinien on być wcześniej ustalony” [42]. Trybunał dodał następnie, że „dopuszczenie możliwości, aby państwa członkowskie przyznawały […] organowi administracji na podjęcie działań [okres znacznie dłuższy od okresu przewidzianego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95], mogłoby w pewien sposób zachęcić organy administracji do bezczynności w ściganiu »nieprawidłowości« w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95, jednocześnie narażając podmioty gospodarcze, po pierwsze, na długi okres niepewności prawnej oraz, po drugie, na niebezpieczeństwo, iż po upływie takiego okresu nie będą one już w stanie przedstawić dowodu na zgodność spornych transakcji z prawem” [43].

44. Tymczasem całkowite uzależnienie początku biegu terminu przedawnienia od działania organu krajowego, które pozwala określić ostatecznie rozmiar szkody, stałoby w logicznej sprzeczności z powyższymi stwierdzeniami. Niewątpliwie walka z negatywnymi skutkami ekonomicznymi dla budżetu Unii wynikającymi z nieprawidłowości popełnionych w tym zakresie mogłaby zyskać na skuteczności, jeżeli początek biegu terminu przedawnienia przesunie się do chwili, w której szkoda nabierze ostatecznego charakteru wraz ze zwrotem zabezpieczenia w przypadku wypłat zaliczką, jak proponuje Komisja. Uważam jednak, że nie można obstawać przy gramatycznej wykładni spornej

40 — Wyrok C-235/92 P, EU:C:1999:362, pkt 195 (wyróżnienie moje).

41 — Wyróżnienie moje. Co do wątpliwości dotyczących związku między art. 52 ust. 4 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia nr 800/1999 a art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 zob. U. Krüger, Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 2008, s. 244 i nast.

42 — Wyrok Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 32. Zobacz także wyrok ACF Chemiefarma/Komisja, 41/69, EU:C:1970:71, pkt 19.

43 — Wyrok Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 45. Zobacz także wyroki: Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 62; Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pkt 40.

regulacji naruszającej wymogi wynikające z zasady (we wskazanym znaczeniu) pewności prawa [44]. Chociaż Komisja stwierdza, że zabezpieczenie powinno zostać zwrócone w chwili, w której zostanie podjęta ostateczna decyzja o przyznaniu refundacji, to nie utrzymuje ona, iż organ jest prawnie zobowiązany zwolnić zabezpieczenie właśnie w tym konkretnym momencie [45]. Zgadzam się z opinią wyrażoną przez Ernst Kollmer w przedstawionych w tym względzie uwagach, że jeżeli nie istnieje obowiązek prawny zwolnienia zabezpieczenia w chwili jasno określonej prawem, to nie jest spełniony wymóg przewidywalności, który musi być uwzględniany przez okresy przedawnienia, przez co naraża się podmiot gospodarczy na sytuację niepewności prawnej.

45. Wreszcie, w związku z powyższym nie podzielam również propozycji rządu greckiego, aby uznać, iż termin przedawnienia rozpoczyna bieg w chwili, gdy właściwy organ *wykryje*, że wypłata została dokonana nienależnie. Niezależnie od tego, że brak jest jakichkolwiek literalnych podstaw dla podobnej wykładni art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 [46], jeżeli termin przedawnienia zacznie biec dopiero od tej chwili, doprowadziłoby to do przedłużenia okresów ustanowionych przez prawodawcę zasadniczo w sposób nieokreślony i do naruszenia wszelkich wymogów przewidywalności. Początek biegu terminu przedawnienia zależałby w takich przypadkach od niepewnego momentu wszczęcia przez administrację działań niezbędnych do zbadania prawidłowości operacji przeprowadzonych przez podmiot gospodarczy. Narażałoby to eksportera na nieokreślony czas niepewności prawnej i utrudniałoby udowodnienie prawidłowości kwestionowanych działań lub zaniechań, co byłoby sprzeczne z wymogami pewności prawa [47].

46. W rezultacie proponuję udzielić sądowi odsyłającemu odpowiedzi, że w sytuacjach takich jak ta dająca początek sprawie głównej termin przedawnienia z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95 rozpoczyna bieg w dniu, w którym dopuszczono się nieprawidłowości, o którą chodzi, w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia, niezależnie od chwili powstania szkody w ogólnym budżecie Unii lub w budżetach przez nią zarządzanych.

B – *Drugie pytanie prejudycjalne*

47. W obliczu odpowiedzi zaproponowanej na pierwsze z przedstawionych przez sąd odsyłający pytań prejudycjalnych oraz w obliczu wcześniejszych rozważań nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne.

V – **Wnioski**

48. Na podstawie powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział Finanzgericht Hamburg w następujący sposób:

1) W sytuacjach takich jak ta dająca początek sprawie głównej termin przedawnienia z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich rozpoczyna bieg w dniu, w którym dopuszczono się nieprawidłowości, o którą chodzi, w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia, niezależnie od chwili powstania szkody w ogólnym budżecie Unii Europejskiej lub w budżetach, które są przez nią zarządzane.

44 — Należy przypomnieć w tym względzie, że państwa członkowskie mogą próbować zwiększyć efektywność ochrony interesów finansowych Unii, ustanawiając dłuższe okresy przedawnienia (art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95), o ile zachowane zostaną wymogi przewidywalności i proporcjonalności.

45 — Ernst Kollmer zdaje się potwierdzać tę ocenę w pkt 31 swoich uwag.

46 — Wydaje się bowiem, że została ona wprost wykluczona w wyroku José Martín Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, pkt 25–28, w którym Trybunał orzekł, iż Sąd naruszył prawo, uznając, że dies a quo przedawnienia wszczęcia postępowania w tamtej sprawie oznaczał dzień, w którym Komisja wykryła nieprawidłowość, o którą chodziło.

47 — Zobacz wyrok Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 45.

2) Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pierwsze z przedstawionych przez sąd odsyłający pytań prejudycjalnych, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie pytanie prejudycjalne.