Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 25 lipca 2018 r.*

Odwołanie – Unia celna – Rozporządzenie (EWG) nr 2913/92 – Artykuł 239 – Umorzenie należności celnych przywozowych – Przywóz tkanin lnianych z Łotwy w latach 1999–2002 – Sytuacja szczególna – Obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli – Domniemana korupcja organów celnych – Nieautentyczne świadectwo przewozowe – Wzajemne zaufanie

W sprawie C-574/17 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 28 września 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Caeirosa oraz B.R. Killmanna, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Combaro SA, z siedzibą w Lozannie (Szwajcaria), reprezentowana przez D. Ehlego, Rechtsanwalt,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2017 r., Combaro/Komisja (T-752/14, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2017:529), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2014) 4908 final z dnia 16 lipca 2014 r., stwierdzającej bezzasadność umorzenia należności celnych w konkretnym przypadku (REM 05/2013) (zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Układ stowarzyszeniowy

2 Artykuł 34 układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Łotewską z drugiej strony (Dz.U. 1998, L 26, s. 3, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym") ma następujące brzmienie:

„Protokół 3 [dotyczący definicji pojęcia »produktów pochodzących« i metod współpracy administracyjnej] ustanawia zasady pochodzenia w celu stosowania preferencji taryfowych przewidzianych niniejszym układem, a także metody współpracy administracyjnej" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej].

3 Artykuły 16 i 17 protokołu 3, dotyczącego definicji pojęcia „produktów pochodzących" i metod współpracy administracyjnej, zmienionego decyzją nr 4/98 Rady Stowarzyszenia między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Łotewską z drugiej strony z dnia 2 grudnia 1998 r. wprowadzającą zmiany do protokołu 3 układu stowarzyszeniowego, zawarte w decyzji nr 1/97 wspólnego komitetu przyjętej na mocy Układu o wolnym handlu i kwestiach związanych z handlem między Wspólnotą Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali a Republiką Łotewską (Dz.U. 1999, L 6, s. 10) (zwanego dalej „protokołem 3"), stanowią, że produkty pochodzące z Łotwy mogą być objęte przepisami układu stowarzyszeniowego po przedłożeniu świadectwa przewozowego EUR.1, wystawionego przez organy celne państwa wywozu.

4 Artykuł 31 ust. 2 tego protokołu stanowił:

„Celem zapewnienia właściwego stosowania niniejszego protokołu Wspólnota i Łotwa udzielają sobie wzajemnej pomocy, za pośrednictwem właściwych organów administracji celnej, w zakresie sprawdzania autentyczności świadectw przewozowych EUR.1 […]".

5 Artykuł 32 tegoż protokołu, zatytułowany „Weryfikacja dowodów pochodzenia", stanowił w ust. 1, 3 i 5:

„1. Późniejsze weryfikacje dowodów pochodzenia przeprowadzane są wyrywkowo lub za każdym razem, kiedy organy celne państwa przywozu mają uzasadnione wątpliwości co do autentyczności tych dokumentów, statusu pochodzenia danych produktów lub spełnienia innych wymogów niniejszego protokołu.

[…]

3. Weryfikację przeprowadzają organy celne państwa wywozu. W tym celu mają one prawo zażądać przedstawienia dowodów oraz przeprowadzić kontrolę ksiąg rachunkowych eksportera lub inną kontrolę, jaką uznają za stosowną.

[…]

5. Organy celne występujące z wnioskiem o weryfikację zostaną jak najszybciej poinformowane o jej wynikach. Wyniki takie muszą wyraźnie wskazywać, czy dokumenty są autentyczne oraz czy dane produkty mogą być uważane za produkty pochodzące […] z Łotwy i spełniają pozostałe wymagania niniejszego załącznika".

Kodeks celny

6 Artykuł 239 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1, zwanego dalej „kodeksem celnym") stanowi:

„Należności celne przywozowe […] podlegają zwrotowi lub umorzeniu w sytuacjach […]:

[…]

– wynikających z okoliczności niespowodowanych świadomym działaniem ani ewidentnym zaniedbaniem osoby zainteresowanej. Przypadki, w których można zastosować ten przepis, jak również tryb postępowania, określane są zgodnie z procedurą Komitetu […]".

Rozporządzenie wykonawcze

7 Artykuł 899 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia nr 2913/92 (Dz.U. 1993, L 253, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 187, s. 16) (zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym"), stanowi:

„W pozostałych przypadkach, z wyjątkiem tych, w których dokumentacja musi zostać przedłożona Komisji na podstawie art. 905, organ celny podejmujący decyzję sam decyduje o przyznaniu zwrotu lub umorzeniu należności celnych przywozowych […], jeżeli zachodzi szczególna sytuacja wynikająca z okoliczności, w których zainteresowanej osobie nie można przypisać oszustwa lub oczywistego zaniedbania.

[…]".

8 Artykuł 905 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„Jeżeli wniosek o zwrot lub umorzenie złożony na mocy art. 239 ust. 2 [kodeksu celnego] jest poparty dowodami, które mogłyby stworzyć szczególną sytuację, wynikającą z okoliczności, w których zainteresowanej osobie nie można przypisać oszustwa ani oczywistego zaniedbania, państwo członkowskie, do którego należy organ celny podejmujący decyzje, przekazuje sprawę Komisji do rozstrzygnięcia w ramach procedury przewidzianej w art. 906–909, jeżeli:

– organ ten uważa, że szczególna sytuacja jest wynikiem uchybienia Komisji w wypełnianiu swoich obowiązków […]".

Okoliczności powstania sporu

9 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–28 zaskarżonego wyroku.

10 Sporna decyzja dotyczy należności celnych przywozowych z tytułu dokonanego przywozu tkanin lnianych do Unii Europejskiej przez Niemcy w okresie od 10 grudnia 1999 r. do dna 10 czerwca 2002 r. przez spółkę Combaro SA, co do których to tkanin nie zostało wykazane łotewskie preferencyjne pochodzenie.

11 Tkaniny mające łotewskie preferencyjne pochodzenie były w tym okresie zwolnione z ograniczeń przywozowych na mocy układu stowarzyszeniowego. Tkaniny takie były objęte tym zwolnieniem, wyłącznie jeżeli importer wykazał ich pochodzenie za pomocą świadectwa przewozowego EUR.1, wydanego w ramach wywozu przez łotewskie organy celne.

12 W niniejszym przypadku spółka Combaro skorzystała ze zwolnienia z należności celnych przywozowych na podstawie układu stowarzyszeniowego, przyznanego przez niemieckie organy celne po przedstawieniu 51 świadectw przewozowych (zwanych dalej „spornymi świadectwami").

13 W wyniku zawiadomienia duńskich organów celnych Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przeprowadził dochodzenie na Łotwie. W świetle sprawozdania OLAF-u Komisja przekazała państwom członkowskim w dniu 11 września 2002 r. pismo w sprawie wzajemnej pomocy, wnosząc o przeprowadzenie kontroli ogółu przywozu tkanin lnianych z Łotwy.

14 Niemieckie organy celne zwróciły się zatem do łotewskich organów celnych o przeprowadzenie kontroli po zwolnieniu towarów w odniesieniu do spornych świadectw. Łotewskie organy celne w pismach z dnia 7 kwietnia, 2 maja i 7 maja 2003 r. (zwanych dalej łącznie „pismami z 2003 r.") udzieliły na wnioski niemieckich organów celnych następującej odpowiedzi:

„[…] [Sporne] świadectwa nie zostały zarejestrowane przez organy celne. Nie zostały one wydane przez łotewskie organy celne i w rezultacie należy je uznać za nieważne".

15 Niemieckie organy celne na mocy decyzji z dnia 3 lipca 2003 r. wszczęły procedurę retrospektywnego pokrycia odpowiednich należności celnych przywozowych odpowiadających wskazanym świadectwom przywozowym.

16 Jednocześnie w ramach dochodzenia OLAF-u sporządzone zostały ekspertyzy porównawcze dotyczące świadectw przewozowych przedstawionych w ramach przywozu do Danii. Z ekspertyz tych wynikało, po pierwsze, że odciski pieczęci widniejące na tych świadectwach przewozowych były prawdopodobnie autentyczne, a po drugie, że podpis widniejący na tychże świadectwach z przeważającą dozą prawdopodobieństwa był podpisem urzędnika łotewskich organów celnych.

17 W następstwie orzeczenia Finanzgericht München (sądu finansowego w Monachium) Bundesministerium der Finanzen (federalny minister finansów, Niemcy) zwrócił się do Combaro o zajęcie stanowiska, a w dniu 3 września 2013 r. przedłożył Komisji wniosek o umorzenie należności celnych przywozowych w oparciu o art. 239 kodeksu celnego. Komisja wszczęła w konsekwencji postępowanie o sygnaturze REM 05/2013.

18 W dniu 16 lipca 2014 r. Komisja przyjęła sporną decyzję.

19 W motywie 32 tej decyzji Komisja stwierdziła, że nie występowała szczególna sytuacja w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, wynikająca z uchybienia łotewskich organów celnych, zważywszy, że Komisja nie mogła przyjąć, iż organy te brały udział w sporządzeniu spornych świadectw.

20 Komisja zbadała również kwestię, czy sama nie dopuściła się uchybienia w ramach kontroli prawidłowego stosowania układu stowarzyszeniowego. W motywach 36–41 spornej decyzji stwierdziła, że jej działanie nie prowadziło do zaistnienia szczególnej sytuacji.

21 W motywie 45 tej decyzji Komisja stwierdziła, że ponieważ nie zaistniała szczególna sytuacja w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, umorzenie należności celnych przywozowych nie było zasadne. Następnie w motywach 48–52 rzeczonej decyzji uznała, że spółka Combaro nie wykazała się należytą starannością.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 listopada 2014 r. spółka Combaro wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Na poparcie tej skargi spółka Combaro podniosła jeden zarzut, oparty na naruszeniu art. 239 kodeksu celnego.

23 W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji i orzekł, że Komisja ma pokryć własne koszty oraz koszty postępowania poniesione przez Combaro.

Żądania stron

24 Komisja w odwołaniu do Trybunału wnosi o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji przez Combaro oraz

– obciążenie Combaro kosztami postępowania odwoławczego i postępowania w pierwszej instancji.

25 Combaro wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

26 Na poparcie odwołania Komisja podnosi cztery zarzuty.

27 W niniejszym przypadku należy zbadać łącznie pierwszy i drugi z zarzutów odwołania, oparte, odpowiednio, na błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych oraz przeinaczeniu dowodów w odniesieniu do występowania szczególnej sytuacji.

Argumentacja stron

28 W swym pierwszym zarzucie Komisja podnosi, że Sąd dokonał błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych w odniesieniu do występowania szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, uznawszy, że Komisja nie posiadała wystarczających informacji i nie wywiązała się ze swoich obowiązków nadzoru w ramach układu stowarzyszeniowego.

29 W pierwszej kolejności Sąd nie wziął w ogóle pod uwagę działań podjętych już przez Komisję w celu uzyskania informacji dotyczących handlu tkaninami lnianymi między Unią a Łotwą, które odnoszą się również do sytuacji Combaro.

30 W drugiej kolejności Sąd dokonał błędnych ocen w zakresie środków, jakie powinna była podjąć Komisja.

31 Komisja twierdzi w tym zakresie w szczególności, że Sąd błędnie zarzucił Komisji zniszczenie odcisków pieczęci przez łotewskie organy celne, jakkolwiek sam Sąd podkreślił, że obowiązek zachowania używanych pieczęci nie występował.

32 Ponadto Komisja podnosi, że w świetle powtarzanego twierdzenia tych organów co do nieautentycznego charakteru spornych świadectw twierdzenie Sądu, zgodnie z którym Komisja powinna była zażądać od tychże organów gruntownego ponownego zbadania tych świadectw, zawierało szereg błędów.

33 Organy te w latach 2003 i 2007 zbadały bowiem sporne świadectwa i dwukrotnie przedstawiły te same ustalenia. Sąd nie mógł zatem w uzasadniony sposób oprzeć się na fakcie, że osoba, której podpis widniał na pismach z 2003 r., została skazana w postępowaniu karnym, ponieważ odpowiedź zawarta w piśmie z dnia 26 czerwca 2007 r. (zwana dalej „odpowiedzią z 2007 r.") została w każdym razie opatrzona podpisem innego urzędnika i jest w rezultacie całkowicie zgodna z prawem.

34 W tym kontekście Sąd pominął fakt, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja była związana wynikiem kontroli po zwolnieniu towarów dokonanej przez łotewskie organy celne. Zarzucił on nawet Komisji, że nie wywiązała się ona z tego obowiązku, i niesłusznie uznał zatem, że powinna była ona uzyskać dodatkowe informacje.

35 W swym drugim zarzucie Komisja twierdzi przede wszystkim, że Sąd przeinaczył dowody, twierdząc, że zastępca dyrektora łotewskich organów celnych, który podpisał sporne świadectwa przewozowe oraz pisma w ramach kontroli po zwolnieniu towarów, został skazany za działania niezgodne z prawem w ramach powierzonych mu obowiązków. Z prostego porównania poszczególnych dokumentów zawartych w aktach sprawy wynika bowiem, że sporne świadectwa nie były podpisane przez tę osobę.

36 W zaskarżonym wyrok doszło ponadto do innego przeinaczenia dowodów, gdyż zostało stwierdzone, że łotewskie organy celne nie były w stanie przedstawić odcisków oryginalnych pieczęci stosowanych przez odnośne urzędy celne.

37 To dwojakie przeinaczenie dowodów jest wreszcie rozstrzygające w zakresie, w jakim w jego braku Sąd musiałby uznać, że Komisja nie była zobowiązania do podjęcia dodatkowych działań.

38 Combaro wnosi o oddalenie pierwszego i drugiego z zarzutów odwołania.

39 Spółka ta twierdzi w tym zakresie, że środki podjęte przez Komisję stanowiły ogólne środki i nie były wystarczające w niniejszym przypadku.

40 Co się tyczy dodatkowych działań wymaganych od Komisji, rzeczywiście powinny były one zostać podjęte. W szczególności konieczne było przeprowadzenie efektywnych kontroli spornych świadectw, w zakresie, w jakim z uwagi na wskazane przez Sąd okoliczności zanikło wzajemne zaufanie. Organy państwa, w odniesieniu do których występowało podejrzenie korupcji, nie mogły liczyć na takie zaufanie. W tym kontekście Komisja przeceniła znaczenie, jakie Sąd przypisał tożsamości osoby, której podpis widniał na pismach z 2003 r. Pisma te stanowią bowiem tylko jedną z wielu wskazówek.

41 Odpowiedź z 2007 r. nie ma również takiego znaczenia, jakie przypisuje jej Komisja, gdyż nie może ona uchodzić za godne zaufania potwierdzenie pism z 2003 r. i nie opiera się na rzeczywistym badaniu danych sprawy.

42 Ponadto spółka Combaro przyznaje, że zastępca dyrektora łotewskich organów celnych opatrzył podpisem nie tyle sporne świadectwa przewozowe, ile wyłącznie pisma z 2003 r., ale podnosi ona, że osoba, która złożyła podpis na tych świadectwach, nie jest znana i że pracowała jako podwładny tegoż zastępcy dyrektora. Ponadto kopie spornych świadectw zostały załączone do pism z 2003 r., co oznacza, że świadectwa te i pisma powinny zostać uznane za jedno.

43 Drugie przeinaczenie dowodów, na które powołuje się Komisja, również nie może zostać uwzględnione.

Ocena Trybunału

44 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 239 kodeksu celnego w związku z art. 905 rozporządzenia wykonawczego stanowi ogólną klauzulę słuszności dotyczącą wyjątkowej sytuacji, w której znalazł się zgłaszający w porównaniu z innymi podmiotami wykonującymi tę samą działalność (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lutego 2011 r., Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, pkt 54; z dnia 22 marca 2012 r., Portugalia/Transnáutica, C-506/09 P, EU:C:2012:156, pkt 65).

45 Ta ogólna klauzula słuszności prowadzi do umorzenia należności celnych przywozowych, gdy spełnione są dwie przesłanki, a mianowicie wystąpiła szczególna sytuacja oraz zobowiązany do ich zapłaty nie dopuścił się oczywistego zaniedbania i oszustwa (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 86).

46 W zaskarżonym wyroku Sąd w wyniku badania pierwszej części jedynego zarzutu podniesionego przez Combaro stwierdził, że w spornej decyzji Komisja błędnie uznała, że spółka ta nie znajdowała się w szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego.

47 Z pkt 90 i 91 tego wyroku wynika, że wniosek ów opiera się na ocenie, zgodnie z którą, po pierwsze, Komisja w sposób błędny uznała, iż posiadała wystarczające informacje pozwalające jej na dokonanie oceny sytuacji, a po drugie, instytucja ta nie podjęła konkretnych działań, jakie powinna była podjąć w ramach ciążących na niej zadań nadzoru i kontroli prawidłowego stosowania układu stowarzyszeniowego.

48 Sąd uznał zatem w szczególności w pkt 77 i 85 tegoż wyroku, że Komisja powinna była w szerszym zakresie wyjaśnić okoliczności faktyczne niniejszego przypadku, a gdyby instytucja ta w pełni skorzystała z przysługujących jej uprawnień, autentyczny bądź fałszywy charakter spornych świadectw mógłby zostać wykazany z większą pewnością.

49 W związku z tym Sąd orzekł w pkt 87 i 88 tego wyroku, że Komisja nie mogła w uzasadniony sposób zadowolić się odpowiedziami udzielonymi przez łotewskie organy celne w ramach kontroli po zwolnieniu towarów w celu zajęcia stanowiska co do sytuacji Combaro oraz powinna była skorzystać ze swych uprawnień pomimo tych odpowiedzi.

50 Tymczasem należy zauważyć, że jak podkreśla Komisja, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, przywołanego w pkt 86 zaskarżonego wyroku, wynika, że system współpracy administracyjnej przewidziany w protokole określającym w załączniku do umowy zawartej między Unią a państwami trzecimi zasady dotyczące pochodzenia produktów oparty jest na wzajemnym zaufaniu między organami państw członkowskich przywozu i organami państwa wywozu (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 2011 r., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pkt 28; z dnia 24 października 2013 r., Sandler, C-175/12, EU:C:2013:681, pkt 49).

51 Trybunał wywnioskował z tego, w szczególności w odniesieniu do kontroli po zwolnieniu towarów świadectw przewozowych EUR.1 wydanych przez państwo wywozu, że ustalenia i oceny dokonane zgodnie z prawem przez organy tego państwa są co do zasady wiążące względem organów państwa członkowskiego przywozu (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lutego 2010 r., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 62, 63; a także z dnia 15 grudnia 2011 r., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pkt 29).

52 Te zasady są w pełni wiążące w odniesieniu do stosowania układu stowarzyszeniowego, gdyż z art. 17 i 32 protokołu 3 wynika, że na organach państwa wywozu spoczywa obowiązek wystawienia świadectw EUR.1, przeprowadzenia w tym celu kontroli pochodzenia odnośnych towarów oraz, w razie konieczności, zajęcia stanowiska co do autentyczności tych świadectw.

53 Rzeczone zasady należy ponadto zastosować, mutatis mutandis, do stosunków między Komisją a organami celnymi państwa wywozu, w sytuacji gdy instytucja ta rozstrzyga o autentyczności świadectw przewozowych w celu dokonania oceny występowania szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego.

54 W tym szczególnym przypadku Komisja bowiem, w celu wydania rozstrzygnięcia o zwrocie lub umorzeniu należności celnych przywozowych, musi zbadać, w miejsce organów celnych państwa członkowskiego przywozu, warunki przywozu określonych towarów oraz stosowanie odnośnych przepisów celnych, w szczególności tych dotyczących autentyczności świadectw przewozowych (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 90).

55 W tym kontekście zasadnicze względy wskazane w orzecznictwie Trybunału jako względy uzasadniające mechanizm współpracy administracyjnej oparty na zaufaniu przypisanym wynikom kontroli po zwolnieniu towarów przeprowadzanym przez organy państwa wywozu – obejmujące fakt, że organy te znajdują się w lepszym położeniu w celu przeprowadzenia tej kontroli, okoliczność, że zaletą tego systemu jest osiąganie pewnych i jednakowych wyników, oraz konieczność zagwarantowania wzajemnego uznawania decyzji podjętych przez władze Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lipca 1984 r., Les Rapides Savoyards i in., 218/83, EU:C:1984:275, pkt 26, 27; a także z dnia 17 lipca 1997 r., Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, pkt 32) – oznaczają, że wnioski przyjęte przez organy państwa wywozu są zasadniczo wiążące dla Komisji, w sytuacji gdy instytucja ta dokonuje oceny występowania szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego.

56 W świetle powyższego Komisja może w uzasadniony sposób twierdzić, że była co do zasady zobowiązana oprzeć się na wnioskach i ocenach dokonanych zgodnie z prawem przez łotewskie organy celne w ramach kontroli po zwolnieniu towarów przewidzianej w układzie stowarzyszeniowym w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie autentyczności spornych świadectw.

57 Jednocześnie zaufanie przyznane tym organom nie oznacza, że Komisja nie może w ogóle prowadzić dochodzenia w celu dokonania oceny autentyczności takich świadectw.

58 W związku z tym w wyroku z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja (C-204/07 P, EU:C:2008:446), do którego odwołuje się Sąd w szczególności w pkt 70–74 zaskarżonego wyroku, Trybunał orzekł, że Komisja powinna była podjąć konkretne środki w celu sprawdzenia autentyczności świadectw przewozowych, a uchybienie w tym zakresie mogło stanowić szczególną sytuację.

59 Jednakże w sprawie zakończonej tym wyrokiem obowiązek przeprowadzenia szczegółowych dochodzeń w ramach ogólnego obowiązku nadzoru i kontroli stosowania układu stowarzyszeniowego, który spoczywa na Komisji, był uzasadniony bardzo szczególnymi okolicznościami, związanymi z tym, że organy celne państwa wywozu sformułowały oceny dotyczące tych świadectw, które były niejednoznaczne i niespójne (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 111).

60 W tej sytuacji, mimo zaufania, jakim co do zasady należało darzyć te organy, w rzeczonej sprawie Komisja nie mogła zająć stanowiska w przedmiocie przedłożonego jej wniosku wyłącznie na podstawie odpowiedzi udzielonych przez te organy.

61 W przeciwieństwie do tego w niniejszej sprawie zaskarżony wyrok nie zawiera żadnego elementu, zgodnie z którym Sąd stwierdziłby, że odpowiedzi przekazane przez łotewskie organy celne miały niejednoznaczny lub niespójny charakter. Z pkt 87 zaskarżonego wyroku wynika natomiast, że Sąd uznał, iż Komisja powinna była odstąpić od wniosków przyjętych przez te organy.

62 W celu uzasadnienia tego rozwiązania Sąd oparł się na lakoniczności ustaleń przyjętych przez te organy i na fakcie, że potwierdzenie ustaleń w 2007 r. nie było wynikiem gruntownego ponownego zbadania akt sprawy, a także na szeregu okoliczności przedstawionych jako wskazówki ewentualnego udziału tych organów w wystawieniu spornych świadectw.

63 W szczególności w pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd poczynił następujące ustalenia:

– kontrola po zwolnieniu towarów przeprowadzona względem spornych świadectw została wszczęta w następstwie dochodzenia OLAF-u dotyczącego przywozu tkanin lnianych do Danii;

– sprawozdanie OLAF-u stwierdza niezwykle krótki okres, w którym tkaniny lniane znajdowały się w łotewskim składzie celnym w celu zatajenia pochodzenia odnośnych towarów;

– ekspertyzy zrealizowane, po sprawozdaniu OLAF-u, w odniesieniu do odcisków pieczęci i podpisów figurujących na świadectwach wykorzystanych w ramach przywozu do Danii stwierdzają, że chodziło prawdopodobnie o autentyczne odciski pieczęci i podpisy;

– odciski pieczęci znajdujące się na spornych świadectwach są bardzo podobne do odcisków autentycznych pieczęci łotewskich organów celnych;

– zastępca dyrektora łotewskich organów celnych, R., sygnujący sporne świadectwa i pisma w ramach kontroli po zwolnieniu towarów, został skazany za działania niezgodne z prawem w ramach powierzonych mu obowiązków;

– łotewskie organy celne nie były w stanie przedstawić odcisków oryginalnych pieczęci stosowanych przez odnośne urzędy celne, to znaczy urzędy celne w Jełgawie [(Łotwa)] oraz Bowsku [(Łotwa);

– sprawozdania Komisji stwierdzają występowanie klimatu korupcji, w szczególności w obrębie łotewskich organów celnych;

– przywóz tkanin lnianych pochodzących z Łotwy wzrósł i przekroczył zdolności produkcyjne tego państwa.

64 Tymczasem, bez konieczności ustalania, czy niektóre okoliczności mogłyby ewentualnie uzasadniać odejście Komisji od jednoznacznych ocen sformułowanych przez organy celne państwa wywozu, należy stwierdzić, że uwagi poczynione przez Sąd nie mogą w każdym razie uzasadniać przyjętego przez Sąd wniosku i w rezultacie uzasadniać odrzucenia argumentu Komisji, zgodnie z którym była ona bezwarunkowo związana wynikami kontroli po zwolnieniu towarów spornych świadectw przeprowadzonej przez łotewskie organy celne.

65 W związku z tym w pierwszej kolejności należy zauważyć, że twierdzenie Sądu, zgodnie z którym łotewskie organy celne nie były w stanie przedstawić odcisków oryginalnych pieczęci stosowanych przez odnośne urzędy celne w Jełgawie oraz Bowsku, nie może podważać zaufania, którym należy obdarzyć te organy.

66 Jak bowiem podniosła Komisja w swoim odwołaniu, jeżeli Republika Łotwy przekazała w odpowiednim czasie wzory odcisków pieczęci używanych w jej urzędach celnych, żaden przepis układu stowarzyszeniowego nie zobowiązywał łotewskich organów celnych do zachowania następnie odcisków oryginalnych pieczęci, co podkreślił zresztą Sąd w pkt 80 zaskarżonego wyroku, lub do zachowania pieczęci pozwalających na uzyskanie tych odcisków po okresie, gdy nie były one już stosowane.

67 W drugiej kolejności okoliczność, że zastępca dyrektora łotewskich organów celnych został skazany za działania niezgodne z prawem w ramach powierzonych mu obowiązków, a sprawozdania Komisji stwierdzają występowanie klimatu korupcji w obrębie tych organów, nie ma w tym zakresie rozstrzygającego znaczenia.

68 Po pierwsze, jak przyznaje zresztą Combaro, Komisja słusznie zauważa, że z prostego porównania pism z 2003 r. i spornych świadectw, figurujących w załączniku B-4 do odpowiedzi na skargę przedstawionej przez Komisję w pierwszej instancji, wynika, że podpisy znajdujące się na tych poszczególnych dokumentach różnią się w znaczący sposób.

69 Sąd przeinaczył zatem dowody przedstawione przed nim, uznając, że można przyjąć, iż R. podpisał zarówno te pisma, jak i te świadectwa.

70 Po wtóre, zakładając, że skazanie osoby podpisującej te pisma i ogólny klimat korupcji, o którym mowa w sprawozdaniach Komisji w okresie, w którym doszło do spornego przywozu, to znaczy w latach 1999–2002, mogłoby mieć znaczenie do celów oceny znaczenia, jakie należy przypisać stanowisku zajętemu przez łotewskie organy celne w 2003 r., należy stwierdzić, że okoliczności te nie są rozstrzygające w niniejszej sprawie.

71 W szczególności z pkt 16 i 88 zaskarżonego wyrok wynika bowiem, że organy te potwierdziły, iż sporne świadectwa powinny zostać uznane za nieważne w odpowiedzi z 2007 r., która nie została opatrzona podpisem R. i która została przekazana w okresie, w którym nie zostało potwierdzone ani tym bardziej wykazane, że organy te borykały się z newralgicznym problemem korupcji, i w którym ponadto Republika Łotwy była już członkiem Unii.

72 Okoliczność, że pisma z 2003 r. ograniczają się do krótkich twierdzeń i że nie zostało wykazane, iż potwierdzenie dokonane w 2007 r. było wynikiem nowych analiz, nie może pozbawiać stanowisk przyjętych przez te organy ich znaczenia, w sytuacji gdy układ stowarzyszeniowy nie przewidywał żadnej szczególnej formalności w tym względzie, a z orzecznictwa Trybunału wynika, że organy celne Unii są związane wynikami kontroli po zwolnieniu towarów, nawet jeżeli wyniki te są przedstawione bez żadnego uzasadnienia lub w formie podpisów umieszczonych na sprawozdaniu sporządzonym przez OLAF w wyniku przeprowadzonego dochodzenia (zob. podobnie, wyroki z dnia 17 lipca 1997 r., Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, pkt 30–33; a także z dnia 15 grudnia 2011 r., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pkt 40).

73 W tym kontekście Komisja może w uzasadniony sposób twierdzić, że inne wskazówki wymienione w pkt 75 zaskarżonego wyroku nie są wystarczające dla uzasadnienia wniosku, który Sąd przyjął w pkt 87 tego wyroku, to znaczy że Komisja powinna była skorzystać z przysługujących jej uprawnień pomimo odpowiedzi przekazanych przez łotewskie organy celne.

74 W związku z tym okoliczność, że kontrola po zwolnieniu towarów spornych świadectw została podjęta w wyniku dochodzenia OLAF-u, prowadzonego w związku z innymi świadectwami przewozowymi przedstawionymi przy okazji przywozu do innego państwa członkowskiego, prowadzącego do powstania podejrzeń co do udziału niektórych urzędników łotewskich organów celnych w oszustwach celnych z uwagi zarówno na sposób, w jaki te transakcje zostały przeprowadzone, jak i cechy tych świadectw, nie może prowadzić do pozbawienia w sposób ogólny wszelkiego znaczenia prowadzonych przez te organy kontroli w odniesieniu do tych świadectw, z całkowitym pominięciem mechanizmu współpracy administracyjnej przewidzianego w protokole 3.

75 Ponadto, o ile zwiększenie przywozu tkanin lnianych pochodzących z Łotwy przekraczające zdolności produkcyjne tego państwa mogło wskazywać na występowanie transakcji stanowiących oszustwo, o tyle nie pozwalało ono na wykazanie bezpośredniego i ogólnego udziału łotewskich organów celnych w tych operacjach, ani tym bardziej ich udziału w sporządzeniu spornych świadectw.

76 Co więcej, zaufanie przyznane organom celnym państwa wywozu nie może zostać podważone na podstawie oceny jednego elementu zakwestionowanych świadectw, jakimi są znajdujące się na nich pieczęcie, gdyż w przeciwnym razie prowadziłoby to do zobowiązania Komisji do systematycznego zastępowania kontroli tych organów jej własną kontrolą co do autentyczności świadectw przewozowych i naruszenia w związku z tym zasad przypomnianych w pkt 50–56 niniejszego wyroku.

77 Z ogółu powyższych uwag wynika, że Sąd dokonał błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych w odniesieniu do występowania szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, uznając, że ze względów wskazanych w pkt 62 niniejszego wyroku Komisja nie mogła oprzeć się na jasnych odpowiedziach przedstawionych przez łotewskie organy celne w celu dokonania oceny autentyczności spornych świadectw i że instytucja ta powinna była natomiast skorzystać w tym celu z przysługujących jej uprawnień, pomimo tych odpowiedzi.

78 W rezultacie Sąd nie mógł w uzasadniony sposób stwierdzić w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku, że Komisja błędnie uznała, że posiadała dostateczne informacje pozwalające jej na przeprowadzenie oceny sytuacji i że nie podjęła ona konkretnych działań w ramach ciążącego na niej obowiązku nadzoru i kontroli prawidłowego stosowania układu stowarzyszeniowego. Wynika stąd, że wnioski, jakie przyjął na tej podstawie Sąd co do zasadności pierwszej części jedynego zarzutu podniesionego w pierwszej instancji przez Combaro, stanowiące konieczne uzasadnienie sentencji wyroku, należy odrzucić.

79 W rezultacie, ponieważ pierwszy i drugi z zarzutów odwołania powinny zostać uwzględnione, należy uchylić zaskarżony wyrok bez konieczności badania innych zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie odwołania.

W przedmiocie sporu w pierwszej instancji

80 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

81 Tak jest w niniejszej sprawie. Należy zatem zbadać skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesioną przez Combaro.

82 Pierwsza część jedynego zarzutu tej skargi, oparta na naruszeniu przesłanki dotyczącej występowania szczególnej sytuacji, w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, obejmuje szereg argumentów dotyczących określonych podnoszonych naruszeń zarzucanych, odpowiednio, łotewskim organom celnym, Komisji oraz niemieckim organom celnym.

83 Na wstępie należy stwierdzić, że jakkolwiek w celu wykazania tych poszczególnych naruszeń spółka Combaro powołuje się na ustalenia poczynione jej zdaniem przez sąd krajowy, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że w sytuacji gdy Komisja rozstrzyga konkretny przypadek w ramach art. 239 kodeksu celnego, nie może być ona związana orzeczeniem wydanym wcześniej przez taki sąd (zob. podobnie wyrok z dnia 20 listopada 2008 r., Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, pkt 69), tym bardziej wówczas, gdy takie orzeczenie ma wyłącznie rozstrzygnąć, czy organy celne państwa członkowskiego przywozu powinny przekazać sprawę Komisji, aby mogła ona podjęć decyzję o ewentualnym zastosowaniu tego przepisu.

84 Z pism z dnia 7 kwietnia i 7 maja 2003 r. przekazanych przez łotewskie organy celne w ramach kontroli po zwolnieniu towarów spornych świadectw oraz z odpowiedzi z 2007 r. potwierdzającej wyniki tej kontroli wynika, że rzeczone organy twierdziły niezmiennie, w sposób jednoznaczny i spójny, że nie wystawiły one tych świadectw przewozowych, co oznacza, iż organy te nie uznawały tych świadectw za autentyczne.

85 Argument Combaro, zgodnie z którym wyniki tej kontroli po zwolnieniu towarów spornych świadectw powinny być pominięte jako zawierające niejednoznaczne i niespójne wnioski porównywalne z tymi wskazanymi w wyroku z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja (C-204/07 P, EU:C:2008:446), nie może zatem zostać uwzględniony.

86 Ponadto z pkt 50–77 niniejszego wyroku wynika, że w tej sytuacji argumenty przedstawione przez Combaro w celu wykazania, że do Komisji należało podjęcie dochodzenia dotyczącego autentyczności tych świadectw pomimo ustaleń dokonanych przez łotewskie organy celne i że nie podejmując takich działań, Komisja naruszyła ciążące na niej obowiązki, muszą zostać bezwzględnie odrzucone. Wynika stąd, że spółka Combaro nie wykazała, iż Komisja nie mogła w uzasadniony sposób uznać w spornej decyzji, że rzeczone świadectwa nie były autentyczne.

87 W rezultacie argument Combaro dotyczący podnoszonych uchybień łotewskich organów celnych również musi zostać pominięty w zakresie, w jakim oparty jest na założeniu, że z uwagi na korupcję występującą wśród urzędników tych organów i braki organizacyjne w ich obrębie organy te rzeczywiście niegodnie z prawem wystawiły sporne świadectwa, a następnie utrudniały ustalenie ich autentyczności.

88 Ponadto argument Combaro oparty na uchybieniach zarzucanych niemieckim organom celnym nie może zostać uwzględniony w zakresie, w jakim owe uchybienia sprowadzały się do faktu, że organy te w sposób błędny i pochopny uznały, iż świadectwa te nie są autentyczne.

89 Wreszcie, argumenty dotyczące wykazania, że Komisja naruszyła ciążące na niej obowiązki, nie zwalczając w wystarczającym zakresie korupcji łotewskich organów celnych i nie publikując ogłoszenia w celu ostrzeżenia importerów o sytuacji występującej na Łotwie w tym okresie, muszą w każdym razie zostać odrzucone jako bezskuteczne, gdyż pozostają bez związku z warunkami, w jakich spółka Combaro dokonała przywozu, którego dotyczy sporna decyzja. Argumenty te mogłyby mieć znaczenie w tym zakresie, wyłącznie gdyby należało uznać, że sporne świadectwa zostały wystawione przez te organy, co właśnie nie zostało wykazane.

90 Wynika stąd, że spółka Combaro nie wykazała, iż w spornej decyzji Komisja stwierdziła w błędny sposób, że występowanie szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego nie zostało wykazane. W rezultacie pierwsza część jedynego zarzutu podniesionego przez Combaro w pierwszej instancji musi zostać oddalona.

91 Ponieważ występowanie szczególnej sytuacji jest warunkiem sine qua non dochodzenia zwrotu lub umorzenia należności celnych przywozowych, druga część jedynego zarzutu spółki Combaro, oparta na braku oczywistego zaniedbania z jej strony, musi zostać uznana za bezskuteczną (zob. podobnie postanowienie z dnia 10 czerwca 2010 r., Thomson Sales Europe/Komisja, C-498/09 P, niepublikowane, EU:C:2010:338, pkt 97).

92 W rezultacie skarga o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesiona przez Combaro powinna zostać oddalona.

W przedmiocie kosztów

93 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

94 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

95 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Combaro kosztami postępowania, a spółka ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 19 lipca 2017 r., Combaro/Komisja (T-752/14, EU:T:2017:529), zostaje uchylony.

2) Skarga wniesiona przez Combaro SA zostaje oddalona.

3) Combaro SA pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

Podpisy