OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
F.G. JACOBSA
przedstawiona w dniu 30 czerwca 2005 r. [1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Hof van Beroep te Antwerpen (sąd apelacyjny w Antwerpii) przedłożył Trybunałowi pytania dotyczące wykładni art. 221 Wspólnotowego kodeksu celnego [2].

2. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy żądania pokrycia szeregu długów celnych powstałych w latach 1992–1994, których istnienia nie był świadomy ani odpowiedzialny za nie agent celny, ani też organy celne do roku 1995, gdy okazało się, że towary będące przedmiotem postępowania nie kwalifikowały się do przywozu zwolnionego z opłat celnych. Agent celny twierdzi, że co najmniej w odniesieniu do niektórych z tych długów został powiadomiony o kwocie długu celnego po upływie terminu lub że nie zostały zachowane pewne wymagania proceduralne, co spowodowało niemożność dochodzenia długu celnego.

3. W świetle tych argumentów sąd krajowy zadaje zatem zasadniczo następujące pytania:

— Czy powiadomienie dłużnika o kwocie należności musi zawsze następować po zaksięgowaniu kwoty długu celnego, czy też może je poprzedzać?

— Jeśli dłużnik został powiadomiony o kwocie należności po upływie przepisanego prawem trzyletniego terminu, to czy dług celny wygasa, czy też tylko nie można dochodzić jego pokrycia?

— Czy państwo członkowskie musi określić sposób, w jaki należy dokonać powiadomienia dłużnika o kwocie należności? Jeśli sposób powiadomienia nie zostanie określony, jakie kryteria należy spełnić?

4. Podstawową kwestią, również podniesioną przez sąd krajowy, jest jednak stosowanie Wspólnotowego kodeksu celnego *ratione temporis*, bowiem część długów celnych powstała przed 1 stycznia 1994 r., kiedy to kodeks celny wszedł w życie, choć postępowanie w celu pokrycia długu zostało wszczęte po tej dacie.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 302, str. 1, zwany dalej „kodeksem celnym").

Wspólnotowe uregulowania celne

5. Zarówno obecnie obowiązujące uregulowania, jak i te, które zostały przez nie zastąpione, zawierają przepisy dotyczące pokrycia należności celnych po zwolnieniu towarów, czyli poboru cła po pierwotnym zwolnieniu przywozu lub wywozu, który był podstawą jego naliczenia.

Wspólnotowy kodeks celny

6. Wspólnotowy kodeks celny został przyjęty w 1992 r. w celu zastąpienia przepisów wcześniej rozproszonych w wielu rozporządzeniach i dyrektywach pojedynczym, prostszym, bardziej wyczerpującym i spójnym zbiorem przepisów. Zgodnie z art. 253 stosuje się go od dnia 1 stycznia 1994 r.

7. Rozdział 3 (art. 217–232) tytułu VII zatytułowany jest „Pokrycie kwoty długu celnego". Sekcja 1 tego rozdziału (art. 217–221) obejmuje „Zaksięgowanie i podanie do wiadomości dłużnika kwoty należności".

8. Zgodnie z art. 217 ust. 1 kodeksu celnego „Każda kwota należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych wynikających z długu celnego, zwana dalej »kwotą należności«, obliczana jest przez organy celne, z chwilą gdy znajdą się one w posiadaniu niezbędnych informacji, oraz zostaje wpisana do rejestru lub zaewidencjonowana w inny równoważny sposób (zaksięgowanie)".

9. Artykuły 218 i 219 kodeksu celnego określają terminy zaksięgowania.

10. Artykuł 220 tego kodeksu dotyczy sytuacji, gdy (prawidłowe) zaksięgowanie dokonywane jest z opóźnieniem. Zgodnie z art. 220 ust. 1:

„Jeżeli kwota należności wynikających z długu celnego nie została zaksięgowana zgodnie z art. 218 i 219 lub została zaksięgowana kwota niższa od prawnie należnej, to zaksięgowania kwoty należności do pokrycia lub pozostającej do pokrycia należy dokonać w terminie dwóch dni, licząc od dnia, w którym organy celne dowiedziały się o tej sytuacji i miały możliwość obliczyć

kwotę prawnie należną, jak również określić dłużnika (zaksięgowanie retrospektywne) [...]".

11. W brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla okoliczności leżących u podstaw sporu przed sądem krajowym [3] art. 221 ust. 1 i 3 stanowił:

„1. Niezwłocznie po dokonaniu zaksięgowania dłużnik zostaje powiadomiony o kwocie należności zgodnie z odpowiednią procedurą.

[...]

3. Powiadomienie dłużnika nie może nastąpić po upływie [okresu] trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego. Jednakże gdy przyczyną tego, że organy celne nie mogły określić dokładnej kwoty opłat prawnie należnych, był czyn podlegający postępowaniu sądowemu w sprawach karnych [ściganiu karnemu], dłużnika można powiadomić po upływie wspomnianego trzyletniego terminu, o ile przewidują to obowiązujące przepisy".

3 — Ustęp 3 został zastąpiony, po wystąpieniu okoliczności leżących u podstaw sporu przed sądem krajowym, nowymi ust. 3 i 4 wprowadzonymi przez rozporządzenie (WE) nr 2700/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 (Dz.U. L 311, str. 17).

Uprzednio obowiązujące uregulowania

12. Zanim Wspólnotowy kodeks celny wszedł w życie, podobne przepisy zawierały rozporządzenia Rady (EWG) nr 1697/79 [4] i nr 1854/89 [5], oba uchylone z dniem 1 stycznia 1994 r. na mocy art. 251 ust. 1 tego kodeksu.

Rozporządzenie nr 1697/79

13. Zgodnie z jego art. 1 ust. 1 rozporządzenie określało warunki, na jakich właściwe organy mogły podjąć czynności zmierzające do pokrycia po dokonaniu odprawy celnej należności celnych przywozowych lub wywozowych za towary zgłoszone do procedury celnej przewidującej obowiązek uiszczenia takich należności, które z jakichkolwiek przyczyn nie były wymagane od podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych.

4 — Rozporządzenie z dnia 24 lipca 1979 r. w sprawie odzyskiwania po dokonaniu odprawy celnej należności celnych przywozowych lub wywozowych, które nie były wymagane od osoby zobowiązanej do zapłaty [podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych] za towary zgłoszone do procedury celnej przewidującej obowiązek uiszczenia takich należności (Dz.U. L 197, str. 1).

5 — Rozporządzenie z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie księgowania oraz warunków uiszczania należności celnych przywozowych i należności wywozowych wynikających z długu celnego (Dz.U. L 186, str. 1).

14. Artykuł 1 ust. 2 lit. c) tego rozporządzenia stanowił, że dla celów rozporządzenia „zaksięgowanie" oznacza „czynność urzędową należycie określającą kwotę należności celnych przywozowych lub wywozowych, która ma zostać pobrana przez właściwe organy".

Rozporządzenie nr 1854/89

16. Artykuł 1 ust. 1 stanowił, że rozporządzenie dotyczy „księgowania i warunków płatności kwot należności celnych przywozowych lub wywozowych wynikających z długu celnego" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

15. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„1. Jeżeli właściwe władze stwierdzą, że od podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych nie zażądano uiszczenia całości lub części kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych wymaganych zgodnie prawem w odniesieniu do towaru zgłoszonego do procedury celnej nakładającej obowiązek uiszczenia takich należności, wszczynają one wówczas postępowanie w celu pokrycia niepobranych należności.

17. Artykuł 1 ust. 2 lit. c) definiował „zaksięgowanie" jako „wpis do rejestru lub zaewidencjonowanie w inny równoważny sposób przez organ celny kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych odpowiadających długowi celnemu".

Jednakże postępowania takiego nie można podjąć po upływie okresu trzech lat od chwili zaksięgowania kwoty, której uiszczenia pierwotnie zażądano od podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych lub, jeśli nie dokonano zaksięgowania, od chwili powstania długu celnego dotyczącego danego towaru.

18. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia:

2. W rozumieniu ust. 1 postępowanie w celu pokrycia długu wszczyna powiadomienie zainteresowanego o kwocie należności celnych przywozowych lub wywozowych, do uiszczenia których jest zobowiązany" [tłumaczenie nieoficjalne].

„Każda kwota należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych wynikających z długu celnego, zwana dalej »kwotą należności«, obliczana jest przez organy celne niezwłocznie po uzyskaniu przez nie niezbędnych informacji oraz zostaje przez nie zaksięgowana".

19. Przepisy art. 3 i 4 rozporządzenia nr 1854/89 odpowiadały w zasadzie treści art. 218 i 219 kodeksu celnego.

20. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 1854/89:

„Jeżeli kwota należności wynikających z długu celnego nie została zaksięgowana zgodnie z art. 3 i 4 lub została zaksięgowana kwota niższa od prawnie należnej, to zaksięgowania kwoty należności do pokrycia lub pozostającej do pokrycia należy dokonać w terminie dwóch dni, licząc od dnia, w którym organ celny dowiedział się o tej sytuacji i miał możliwość obliczyć kwotę prawnie należną, jak również określić osobę zobowiązaną do jej zapłaty. [...]".

21. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Niezwłocznie po dokonaniu zaksięgowania powiadamia się o kwocie należności osobę zobowiązaną do zapłaty, zgodnie z odpowiednią procedurą".

Stan faktyczny i przebieg postępowania

22. W okresie od dnia 9 kwietnia 1992 r. do dnia 23 czerwca 1994 r. Molenbergnatie NV (zwany dalej „Molenbergnatie"), działając jako agent celny na rzecz innej spółki wielokrotnie zgłaszał przywóz do Belgii kaset wideo pochodzących z Makao.

23. Każda operacja przywozu była objęta „świadectwem pochodzenia na formularzu A" wydanym przed właściwe władze Makao, a zatem towary były zwolnione z cła na podstawie systemu ogólnych preferencji taryfowych, obowiązującego w stosunku do towarów pochodzących z krajów rozwijających się.

24. Jednakże w marcu 1992 r. w wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez wspólnotowe służby w Makao zostało stwierdzone, że kasety te nie spełniały kryterium pochodzenia niezbędnego dla takiego traktowania.

25. W konsekwencji — choć dopiero w dniu 10 sierpnia 1994 r. — Komitet ds. Pochodzenia [6] poinformował państwa członkow-

6 — Ustanowiony na mocy art. 12 rozporządzenia Rady (EWG) nr 802/68 z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej definicji pojęcia pochodzenia towarów (Dz.U. L 148, str. 1).

skie, że taryfa preferencyjna nie powinna być stosowana do tych towarów, bowiem powinny one zostać objęte cłem przywozowym i cłem antydumpingowym jako pochodzące z Chin.

26. W dniu 27 lutego 1995 r. belgijskie organy celne powiadomiły Molenbergnatie o zaistniałej sytuacji listem poleconym, nie odwołując się do kodeksu celnego, lecz określając kwoty należności celnych przywozowych i cła antydumpingowego do zapłaty na odpowiednio 712 228 BEF i 7 451 403 BEF.

27. Państwo belgijskie w swoich uwagach stwierdza, że kwoty tych należności zostały zaksięgowane w dniu 7 marca 1995 r. Molenbergnatie twierdzi, że data zaksięgowania nie może zostać sprawdzona, bowiem władze belgijskie odmawiają przedstawienia dokumentów księgowych.

28. W dniu 29 września 1995 r. organy celne skierowały do Molenbergnatie pismo w sprawie pokrycia tych należności [7], wyraźnie wskazując, że żądanie oparte jest na art. 220 ust. 1 kodeksu celnego.

7 — Z drobną korektą w górę do kwoty 712 243 BEF w odniesieniu do należności z tytułu cła przywozowego.

29. W wyniku zakewstionowania przez Molenbergnatie tego żądania sprawa zawisła przed Hof van Beroep, który zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 217–232 Wspólnotowego kodeksu celnego [...] mają zastosowanie do pokrycia kwoty długu celnego, który wprawdzie powstał przed dniem 1 stycznia 1994 r., ale którego zaczęto dochodzić dopiero po dniu 1 stycznia 1994 r.?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze — czy powiadomienia, o którym mowa w art. 221 kodeksu celnego, należy dokonać zawsze po zaksięgowaniu kwoty długu celnego albo innymi słowy, czy powiadomienie, o którym mowa w art. 221 kodeksu celnego, musi być zawsze poprzedzone zaksięgowaniem kwoty długu celnego?

3) Czy nieterminowe powiadomienie dłużnika o kwocie długu celnego, tzn. powiadomienie dokonane po upływie trzyletniego terminu przewidzianego w pierwotnej wersji art. 221 ust. 3 Wspólnotowego kodeksu celnego [...], chociaż organy celne mogły bez przeszkód określić dokładną kwotę opłat

prawnie należnych w ciągu tego trzyletniego terminu, prowadzi do niemożliwości dochodzenia tego długu celnego, czy też do jego wygaśnięcia lub do innego skutku prawnego?

4) Czy państwa członkowskie muszą określić sposób, w jaki należy dokonać powiadomienia dłużnika o kwocie długu celnego, o którym to powiadomieniu jest mowa w art. 221 kodeksu celnego? W przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, czy państwo członkowskie, które nie określiło, w jaki sposób należy dokonać powiadomienia dłużnika o kwocie długu celnego, o którym to powiadomieniu jest mowa w art. 221 kodeksu celnego, może utrzymywać, że dowolny dokument, w którym wymieniona jest kwota długu celnego i który przekazany zostanie do wiadomości dłużnika (po zaksięgowaniu), należy uważać za powiadomienie dłużnika o kwocie długu celnego w rozumieniu art. 221 kodeksu celnego, również wtedy, gdy dokument ten ani nie zawiera odesłania do art. 221 kodeksu celnego, ani też nie informuje, że chodzi o powiadomienie dłużnika o kwocie długu celnego?".

30. Molenbergnatie, państwo belgijskie i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Nie złożono wniosku o przeprowadzenie rozprawy i rozprawa nie została przeprowadzona.

Pytanie pierwsze: stosowanie art. 217–232 kodeksu celnego

31. Jest oczywiste, że do pokrycia długu celnego, który powstał po dniu 1 stycznia 1994 r., mają zastosowanie jedynie przepisy kodeksu celnego.

32. Jednakże w odniesieniu do pierwszych sześciu długów, powstałych przed dniem 1 stycznia 1994 r., powstaje pytanie, czy ich pokrycie, którego zaczęto dochodzić dopiero po tej dacie, powinno podlegać przepisom kodeksu celnego, czy też wcześniejszych uregulowań.

33. Punktem wyjścia dla takiej analizy musi być konsekwentnie stosowana przez Trybunał zasada, że przepisy proceduralne na ogół stosuje się do wszystkich postępowań zawisłych w chwili ich wejścia w życie, natomiast przepisy prawa materialnego zazwyczaj nie znajdują zastosowania do sytuacji, które zaistniały przed ich wejściem w życie [8].

34. Państwo belgijskie twierdzi, że art. 217–232 kodeksu celnego zawierają wyłącznie

8 — Zobacz, jako niedawny przykład, wyrok z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawach połączonych C-361/02 i C-362/02 Tsapalos i Diamantakis, Zb.Orz. str. I-6405, pkt 19 i przywołane tam orzecznictwo.

przepisy prawa materialnego, a zatem nie znajdują zastosowania do przywozu towarów dokonanego przed 1 stycznia 1994 r.

35. Molenbergnatie i Komisja powołują się natomiast na wyrok w sprawie Salumi i in. [9] dla poparcia swojej tezy, że artykuły te zawierają „jednocześnie przepisy materialne i proceduralne, stanowiące nierozerwalną całość, których nie można w związku z tym analizować rozłącznie pod względem ich skutków w czasie" [10]. Zgodnie z tym orzecznictwem należy uznać, że przepisy te znajdują zastosowanie do sytuacji zaistniałych przed ich wejściem w życie tylko wtedy, gdy istnieją dostatecznie jasne wskazówki, że mają one mieć moc wsteczną [11], natomiast omawiane przepisy ani inne przepisy kodeksu celnego takich wskazówek nie zawierają.

36. Oba wywody prowadzą zatem do wniosku, że art. 217–232 kodeksu celnego nie znajdują zastosowania do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem 1 stycznia 1994 r.

37. Jednakże strony nie są zgodne co do tego, kiedy omawiany stan faktyczny zaistniał.

38. Państwo belgijskie i Komisja są zdania, że chwilą tą jest powstanie długu celnego w związku z przywozem (w sześciu przypadkach przed dniem 1 stycznia 1994 r.). Molenbergnatie twierdzi, że jest to postępowanie mające na celu pokrycie długu celnego, które zostało wszczęte po zaksięgowaniu kwoty długu celnego (we wszystkich przypadkach po dniu 1 stycznia 1994 r.).

39. Nie podzielam zdania państwa belgijskiego, że omawiane przepisy są wyłącznie przepisami prawa materialnego i nie zgadzam się z Molenbergnatie i Komisją co do zastosowania rozwiązania przyjętego w wyroku w sprawie Salumi i in. w niniejszej sprawie.

40. Przede wszystkim, i co najważniejsze, przepisy zawarte w art. 217–232 kodeksu celnego są moim zdaniem w znacznej większości ewidentnie przepisami proceduralnymi. Zaledwie kilka z nich dotyczy materialnych praw i obowiązków, przy czym — w tym zakresie nie zgadzam się również z Komisją — nie zawiera ich art. 221, którego dotyczą pozostałe pytania sądu krajowego. (Prawdą jest, że gdyby odpowiedź na pytanie trzecie brzmiała, że dług celny wygasa, byłby to przepis prawa materialnego, jednak moim zdaniem tak nie jest — zobacz pkt 73 i następne niniejszej opinii).

9 — Wyrok z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80, Rec. str. 2735, pkt 6–12; zobacz także wyrok z dnia 6 listopada 1997 r. w sprawie C-261/96 Conserchimica, Rec. str. I-6177, pkt 14–22. Oba wyroki dotyczą rozporządzenia nr 1697/79.

10 — Wskazany powyżej w przypisie 9 wyrok w sprawie Salumi i in., pkt 11.

11 — Ibidem, pkt 12.

41. Sam ten czynnik mógłby zostać uznany za dostateczny powód, aby zgodnie z ogólną zasadą nie stosować reguł proceduralnych obowiązujących w poprzednim stanie prawnym do niniejszej sprawy.

42. Ponadto sądzę jednak, że podejście przyjęte w ww. wyroku w sprawie Salumi i in., zgodnie z którym zbiór przepisów proceduralnych i materialnych powinien być traktowany tak, jakby wszystkie przepisy były przepisami materialnymi, nie jest właściwe w niniejszej sprawie.

43. Po pierwsze uważam, że podejście takie w ogóle powinno być przyjmowane ostrożnie. Zbyt liberalne opowiadanie się za nim może prowadzić do zaprzeczenia podstawowemu rozróżnieniu pomiędzy stosowaniem nowych przepisów proceduralnych do spraw zawisłych w chwili ich wejścia w życia i niestosowaniem nowych przepisów prawa materialnego do sytuacji istniejących wcześniej. Wiele aktów prawnych zawiera zarówno przepisy proceduralne, jak i materialne, ale podejście przyjęte w ww. wyroku w sprawie Salumi i in. jest właściwe tylko wtedy, gdy jedne i drugie przepisy są nierozerwalnie ze sobą powiązane.

44. Aby określić, czy mamy do czynienia z takim właśnie przypadkiem, nie wystarczy badać samych powiązanych ze sobą przepisów, ale należy rozpatrywać je w porównaniu do poprzednio obowiązującego stanu prawnego w celu ustalenia, czy aspekty proceduralne mogą zostać niezależnie zastosowane do postępowania wszczętego w czasie, gdy obowiązywał ten stan prawny.

45. Wobec tego moim zdaniem przejście pomiędzy poprzednio obowiązującymi przepisami wspólnotowymi a kodeksem celnym może być traktowane odmiennie od wcześniejszego przejścia pomiędzy różniącymi się zbiorami przepisów krajowych a ujednoliconą regulacją wspólnotową, którego to przejścia dotyczył ww. wyrok w sprawie Salumi i in.

46. Postępowania zawisłe w chwili, gdy rozporządzenie nr 1697/79 weszło w życie, podlegały różnorodnym przepisom krajowym dotyczącym pokrycia długu celnego po zwolnieniu towarów, w szczególności w zakresie obowiązku wszczęcia postępowania zmierzającego do pokrycia długu celnego i terminów pokrycia długu celnego; nawet przepisy dotyczące powstania długu celnego nie zostały w tym czasie jeszcze zharmonizowane [12]. Jak zauważył Trybunał w pkt 14 ww. wyroku w sprawie Salumi i in., zastosowanie nowych przepisów wspólnotowych w takich sprawach mogłoby skutkować, w zależności od różnic w krajowych regułach dotyczących wszczynania postępowania, nieuzasadnionymi różnicami w traktowaniu transakcji zawartych w podobnych okolicznościach, prowadząc tym samym do naruszenia zasad równości i sprawiedliwości.

12 — Zostało to dokonane dyrektywą Rady 79/623/EWG z dnia 25 czerwca 1979 r. w sprawie harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących długu celnego (Dz.U. L 179, str. 31), która miała zostać przetransponowana do dnia 1 stycznia 1982 r.

47. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z taką sytuacją, bowiem ustawodawstwo celne i przepisy proceduralne przed rokiem 1994 były ujednolicone na całym terytorium Wspólnoty, a obecnie są w bardzo dużym stopniu po prostu skonsolidowane w kodeksie celnym. W tych okolicznościach nie uważam za celowe wprowadzania odstępstwa od bardziej podstawowej zasady, poprzez uznanie, że art. 217–232 kodeksu celnego stanowią nierozerwalną całość, której proceduralne elementy nie mogą znaleźć zastosowania do postępowania zawisłego w chwili wejścia w życie tych przepisów. Nawet w zakresie, w jakim elementy te różnią się od przepisów proceduralnych obowiązujących poprzednio, stosowanie ich ex nunc nie powoduje żadnego konfliktu, bowiem funkcjonują one w ramach zharmonizowanego i w znaczniej mierze niezmienionego kontekstu. Można także po raz kolejny podkreślić, że przepisy, o których mowa, zawarte są w art. 221 i mają charakter czysto proceduralny.

48. Zastosowanie w niniejszej sprawie podejścia przyjętego w ww. wyroku w sprawie Salumi i in. mogłoby ponadto mieć problematyczne lub zaskakujące implikacje.

49. Wymagałoby to na przykład wyróżnienia 16 z 253 artykułów kodeksu celnego jako stanowiących odrębną nierozerwalną całość, pomimo że tworzą one dwa z pięciu rozdziałów tytułu dotyczącego długu celnego, który sam w sobie stanowi spójną całość będącą częścią kodeksu celowo opracowanego jako wyczerpujący zbiór przepisów. Tego rodzaju podział nie wydaje się ani łatwy, ani celowy.

50. Oznaczałoby to również — w niniejszej sprawie, ale najprawdopodobniej również w innych sprawach jakie nadal mogą wyniknąć w związku z omawianym ustawodawstwem — odwołanie się do nieobowiązujących już przepisów proceduralnych uchylonego aktu prawnego w celu zastosowania ich do postępowania jeszcze nie wszczętego w chwili ich uchylenia i do sytuacji, która nie była wtedy jeszcze nawet znana. Tego rodzaju skutek nie jest z pewnością celem zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a nawet można go uznać za sprzeczny z nimi. Jeśli jest ogólną zasadą, że nowe przepisy proceduralne stosuje się do postępowań zawisłych w chwili ich wejścia w życie, tym bardziej musi się to odnosić do postępowań, które w tym momencie jeszcze nie zostały wszczęte.

51. Należy także na koniec wskazać, że w wyroku w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji [13] Trybunał poddał analizie niektóre przepisy kodeksu celnego będące przedmiotem niniejszego postępowania, w tym art. 221, wraz z ich odpowiednikami w poprzednio obowiązującym stanie prawnym. Wyraźnie zaznaczając, że przepisy proceduralne znajdują zastosowanie do postępowań zawisłych w dniu 1 stycznia 1994 r., a przepisy prawa materialnego nie są stosowane retroaktywnie, Trybunał nie powtórzył rozumowania z ww. wyroku w sprawie Salumi i in., lecz rozpatrywał

13 — Wyrok z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie C-156/00 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2527, zobacz szczególnie pkt 35, 36 i 62–67.

każdy przepis oddzielnie. Chociaż nie podał podstaw takiego podejścia w uzasadnieniu wyroku, można przyjąć, że powyżej przywołane względy brane były pod uwagę.

52. Wyrażam zatem opinię, że odpowiedź na pytanie pierwsze sądu krajowego powinna brzmieć w ten sposób, że przepisy proceduralne zawarte w art. 217–232 kodeksu celnego znajdują zastosowanie do pokrycia długu celnego powstałego przed dniem 1 stycznia 1994 r., natomiast przepisy prawa materialnego nie znajdują zastosowania do sytuacji istniejących przed dniem ich wejścia w życie.

53. Ze względu na to, że wszystkie przepisy będące przedmiotem pozostałych pytań prejudycjalnych wydają się stanowić, przynajmniej na podstawie analizy, przepisy proceduralne, należy zatem stosować art. 221 kodeksu celnego. Tym niemniej przy analizie tych pytań odniosę się zarówno do tego przepisu, jak i do poprzedniego stanu prawnego.

Pytanie drugie: Chronologia zaksięgowania kwoty należności i powiadomienia o niej dłużnika

54. Pytanie drugie przedłożone Trybunałowi przez sąd krajowy dotyczy właściwej kolejności dokonywanych czynności.

55. W każdym przypadku, zarówno w obecnym, jak i w poprzednim stanie prawnym, kiedy okazuje się, że dług celny powstał, lecz nie został zaksięgowany, musi on zostać zaksięgowany w terminie dwóch dni, licząc od dnia, w którym organy celne miały możliwość obliczyć kwotę prawnie należną i określić dłużnika [14], i bezzwłocznie podany do wiadomości dłużnika [15]. Powiadomienie dłużnika nie może obecnie jednak ważnie nastąpić po upływie okresu trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego [16], wcześniej przedawnienie następowało po upływie trzech lat od daty „zaksięgowania" w rozumieniu rozporządzenia nr 1697/79 [17].

56. Pierwsza operacja przywozu miała miejsce w dniu 9 kwietnia 1992 r. Przed upływem trzech lat od tej daty, w dniu 27 lutego 1995 r., organy celne powiadomiły Molenbergnatie o należności celnej. Według państwa belgijskiego kwota należności została zaksięgowana w dniu 7 marca 1995 r., a więc nadal przed upływem terminu trzech lat. Następnie organy celne w dniu 29 września 1995 r. wysłały pismo w sprawie pokrycia należności, już po upływie trzyletniego terminu od chwili pierwszej operacji przywozu, lecz nadal przed upływem trzyletniego terminu od momentu dokonania pozostałych operacji przywozu.

14 — Artykuł 220 ust. 1 kodeksu celnego, art. 5 rozporządzenia nr 1854/89.

15 — Artykuł 221 ust. 1 kodeksu celnego, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1854/89.

16 — Artykuł 221 ust. 3 kodeksu celnego.

17 — Artykuł 2 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1697/79.

Rozporządzenie nr 1697/79

57. Komisja, która jest zdania, że na omawiane pytanie należy odpowiedzieć w kontekście rozporządzenia nr 1697/79, powołuje się na postanowienie w sprawie Antero: [18] „wyrażenie »zaksięgowanie« użyte w art. 1 ust. 2 lit. c) i w art. 2 ust. 1 akapit drugi [rozporządzenia nr 1697/79] odnosi się do czynności urzędowej należycie określającej kwotę należności celnych przywozowych lub wywozowych do pobrania przez właściwe organy, a nie do dokonania przez organy celne wpisu do rejestru lub zaewidencjonowania w inny równoważny sposób kwoty należności. Tego rodzaju wpis nie jest niezbędnym uprzednim warunkiem wszczęcia postępowania dotyczącego pokrycia długu celnego po zwolnieniu towarów".

58. Można również dodać, że w postanowieniu w sprawie William Hinton & Sons [19], przywołanym w wyżej wspomnianym postanowieniu, Trybunał wyraził pogląd, że dla odpowiednich celów zaksięgowanie jest czynnością urzędową, która nie musi polegać na rzeczywistym wpisie do rejestru, ale która poprzedza powiadomienie dłużnika i pokrycie długu celnego, a tym samym należy uznać, iż została ona dokonana najpóźniej w chwili podania kwoty do wiadomości podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych.

18 — Postanowienie z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie C-203/01, niepublikowane w Zbiorze, zob. Dz.U. 2002, C 274, str. 16.

19 — Postanowienie z dnia 11 października 2001 r. w sprawie C-30/00, Rec. str. I-7511, pkt 45 i 46.

59. Zatem niezależnie od tego, czy powiadomienia dokonano pismem z dnia 27 lutego 1995 r., czy też pismem z dnia 29 września 1995 r., należy uznać, że poprzedzało je zaksięgowanie w rozumieniu rozporządzenia nr 1697/79.

60. Można jednakże zastosować prostsze rozwiązanie w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, jeśli rozporządzenie nr 1697/79 rzeczywiście znajduje zastosowanie i jeśli, jak twierdzi państwo belgijskie w swoich uwagach, kwota długu została rzeczywiście wpisana do rejestru w dniu 7 marca 1995 r.

61. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1697/79, termin do wszczęcia postępowania w celu pokrycia należności wynosi „trz[y] lat[a] od chwili zaksięgowania kwoty, której uiszczenia pierwotnie zażądano od podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności celnych, lub jeśli nie dokonano zaksięgowania, od chwili powstania długu celnego dotyczącego danego towaru".

62. Na tej podstawie można z całą pewnością stwierdzić, że pismo z dnia 29 września 1995 r. w sprawie pokrycia należności, którego ważność skądinąd nie jest podważana przez Molenbergnatie, zostało wysłane, i to przed upływem terminu trzech lat, po rzeczywistym zaksięgowaniu dokonanym w dniu 7 marca 1995 r., również mieszczącym się — jeśli można wykazać tę datę — w terminie trzech lat od dat wszystkich operacji przywozu.

Kodeks celny

63. Sąd krajowy wnosi jednak wyraźnie w pytaniu drugim o dokonanie wykładni art. 221 kodeksu celnego, który moim zdaniem znajduje tu zastosowanie, przeciwnie do rozporządzenia nr 1697/79.

64. W takim przypadku termin wynosiłby nie trzy lata od chwili zaksięgowania, lecz trzy lata od chwili powstania długu celnego, czyli od daty przywozu [20]. Powstaje zatem pytanie, czy pismo z dnia 27 lutego 1995 r. może stanowić ważne powiadomienie, jako że poprzedzało ono zaksięgowanie, podczas gdy przepisy kodeksu celnego nawyraźniej wymagają zaksięgowania przed powiadomieniem.

65. Wyżej wymienione postanowienia w sprawach Antero i William Hinton & Sons oparte były na pojęciu „zaksięgowania" właściwym rozporządzeniu nr 1697/79, jako czynności urzędowej należycie określającej kwotę należności celnych do pobrania, zatem logiczne jest, że powinno ono mieć miejsce przed powiadomieniem dłużnika o kwocie należności.

66. Artykuł 217 ust. 1 kodeksu celnego natomiast definiuje to samo pojęcie jako „wpisanie [przez organy celne] do rejestru lub zaewidencjonowanie w inny równoważny sposób", przy czym definicja ta z pewnością nie jest zaczerpnięta z rozporządzenia nr 1697/79, lecz pochodzi z rozporządzenia 1854/89 — „wpis do rejestru lub zaewidencjonowanie w inny równoważny sposób przez organ celny".

67. Nie wydaje się zatem możliwe twierdzić, że zaksięgowanie w rozumieniu kodeksu celnego mogło mieć miejsce w jakimkolwiek innym momencie niż rzeczywiste zaewidencjonowanie we właściwy sposób.

68. Zgodnie z art. 221 ust. 1 kodeksu celnego dłużnik zostaje powiadomiony o kwocie należności „niezwłocznie po dokonaniu zaksięgowania". Sformułowanie to, potwierdzone w innych wersjach językowych, nie może odnosić się do jakiejkolwiek innej kolejności niż do zaksięgowania i następującego po nim powiadomienia dłużnika.

69. Nie uważam, aby na wykładnię tę mógł mieć wpływ wyrok w sprawie De Haan [21],

20 — A dokładniej od chwili przyjęcia zgłoszenia celnego (zob. art. 201 ust. 2 kodeksu celnego).

21 — Wyrok z dnia 7 września 1990 r. w sprawie C-61/98, Rec. str. I-5003, pkt 34.

przywołany w ww. postanowieniu w sprawie Antero, czy wyrok w sprawie Covita [22], przywołany w wyroku w sprawie De Haan, z których wynika, że niedotrzymanie terminów określonych w art. 3 i 5 rozporządzenia nr 1854/89 nie wyłącza możliwości dochodzenia pokrycia długu celnego po zwolnieniu towarów ze względu na to, że terminy te mają zastosowanie wyłącznie do stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą, gdyż ich celem jest szybkie i jednolite wykonywanie przepisów przez organy celne.

70. Po pierwsze terminy, określone w przywołanych sprawach, dotyczą zaksięgowania w określonym czasie od chwili, gdy organy celne dowiedziały się o istnieniu długu, a nie powiadomienia dłużnika w określonym czasie po dokonaniu zaksięgowania. Po drugie art. 221 kodeksu celnego stanowi nowy przepis o nowej strukturze; plasuje on definicję zaksięgowania pochodzącą z rozporządzenia nr 1854/89 w bezpośrednim związku z terminem dla powiadomienia dłużnika zaczerpniętym z rozporządzenia nr 1697/79 i nie może być rozumiany jako dotyczący jedynie stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą.

71. Wobec powyższego wyrażam opinię, że odpowiedź na pytanie drugie sądu krajowego powinna brzmieć w ten sposób, że art. 221 kodeksu celnego wymaga, by kwota należności celnych została zaksięgowana przed powiadomieniem o niej dłużnika.

22 — Wyrok z dnia w sprawie C-370/96 Covita, Rec. str. I-7711, pkt 36 i 37.

72. Zatem w niniejszej sprawie pismo z dnia 27 lutego 1995 r. we wszystkich przypadkach zostało wysłane przed upływem trzyletniego terminu, ale nie poprzedzało go zgodne z prawem zaksięgowanie, natomiast pismo z dnia 29 września 1995 r. zostało wysłane przed upływem trzyletniego terminu w stosunku do wszystkich z wyjątkiem pierwszej operacji przywozu, i poprzedzało je zgodne z prawem zaksięgowanie, jeśli władze mogą wykazać, że data zaksięgowania to rzeczywiście 7 marca 1995 r.

Pytanie trzecie: skutki prawne dokonania powiadomienia po upływie trzech lat od chwili powstania długu celnego

73. Artykuł 221 ust. 3 kodeksu celnego stanowi, że powiadomienie dłużnika nie powinno [23] następować po upływie okresu trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego, w tym przypadku od dnia przywozu. Sąd krajowy pyta, jakie są skutki prawne dokonania powiadomienia po upływie tego terminu, a dokładniej czy dług wygasa, czy też tylko nie można go dochodzić.

74. Pierwsza operacja przywozu miała miejsce w dniu 9 kwietnia 1992 r. W świetle odpowiedzi, jakich moim zdaniem powinno się udzielić na dwa pierwsze

23 — Zobacz pkt 77 poniżej.

pytania, nie można uznać, że w terminie trzech lat od tej daty nastąpiło ważne powiadomienie, chociaż problem ten nie powstaje w pozostałych przypadkach, jeśli władze mogą wykazać, że data zaksięgowania to rzeczywiście 7 marca 1995 r. Jeśli jednak miałoby znajdować zastosowanie rozporządzenie nr 1697/79, termin z niego wynikający byłby jednak dotrzymany w każdym wypadku — zobacz pkt 57–62 powyżej.

75. Molenbergnatie, państwo belgijskie i Komisja zgadzają się co do tego, że skutkiem upływu trzyletniego terminu nie jest wygaśnięcie długu, lecz niemożność jego dochodzenia. Moim zdaniem jest to opinia właściwa.

76. Jak wskazuje państwo belgijskie, wynika ona jasno z wyroku Trybunału w sprawie SPKR [24]. Omawiany przepis w rozporządzeniu nr 1697/79 został ponadto określony przez Trybunał w wyroku w sprawie Conserchimica [25] jako „zasada dotycząca przedawnienia roszczeń". Ponadto, jak zauważono we wszystkich trzech przedłożonych zbiorach uwag, art. 233 i 234 kodeksu celnego w sposób wyczerpujący wymieniają sytuacje, w jakich dług celny może wygasnąć; nie obejmują one upływu terminu określonego w art. 221 ust. 3 kodeksu.

77. Należy ponadto mieć na uwadze, że również zgodnie z art. 221 ust. 3 powiadomienie dłużnika może w pewnych okolicznościach nastąpić po upływie okresu trzech lat, jeśli w wyniku czynu karalnego organy celne nie mogły określić dokładnej kwoty opłat należnych, a także że na podstawie obecnego brzmienia tego przepisu [26] bieg tego terminu zostaje zawieszony na czas trwania postępowania odwoławczego w przypadku wniesienia odwołania od decyzji organów celnych. Upływ trzyletniego terminu nie zawsze jest zatem przeszkodą dla dochodzenia pokrycia długu celnego, co potwierdza, że dług celny nie wygasa z tego powodu.

78. Odpowiedź na pytanie trzecie sądu krajowego powinna zatem brzmieć w ten sposób, że jeśli dłużnik nie został powiadomiony o kwocie należności przed upływem terminu trzech lat zgodnie z art. 221 ust. 3 Wspólnotowego kodeksu celnego, dług celny nie wygasa, lecz postępowanie w celu jego pokrycia nie może być wszczęte, z zastrzeżeniem określonych w tym artykule wyjątków.

Pytanie czwarte: Forma powiadomienia

79. W pytaniu czwartym sąd krajowy pragnie w istocie ustalić, czy państwa członkow-

24 — Wyrok z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie C-112/01, Rec. str. I-10655, w szczególności pkt 30–32.

25 — Przywołanym w przypisie 9, pkt 20.

26 — Zobacz przypis 3.

skie muszą określić „odpowiednie procedury", zgodnie z którymi dłużnik byłby powiadamiany o wysokości kwoty do zapłaty, oraz czy w braku takiego obowiązku każdy dokument przesłany dłużnikowi określający wysokość długu celnego może zostać uznany za powiadomienie, nawet jeśli nie powołuje się na art. 221 kodeksu celnego ani nie zawiera w swej treści informacji, że stanowi powiadomienie dłużnika o kwocie należności.

80. Pytanie to ma znaczenie dla postępowania toczącego się przed sądem krajowym tylko wtedy, gdy podanie do wiadomości zostało dokonane w terminie trzech lat oraz było ważne pod innymi względami.

81. Jak już wskazałem [27], jeśli — jak uważam — zastosowanie znajduje kodeks celny, pismo z dnia 27 lutego 1995 r. zostało wysłane przed upływem trzyletniego terminu we wszystkich przypadkach, ale nie poprzedzało go zgodne z prawem zaksięgowanie, natomiast pismo z dnia 29 września 1995 r. zostało wysłane przed upływem trzyletniego terminu w stosunku do wszystkich z wyjątkiem pierwszej operacji przywozu, i poprzedzało je zgodne z prawem zaksięgowanie, jeśli władze mogą wykazać, że data zaksięgowania to rzeczywiście 7 marca 1995 r. Jeśli natomiast zastosowanie znajdują poprzednio obowiązujące uregulowania, oba pisma poprzedzało zgodne z prawem „zaksięgowanie" w rozumieniu rozporządzenia nr 1697/79.

27 — Zobacz pkt 72 niniejszej opinii.

82. Artykuł 221 ust. 1 kodeksu celnego stanowi, że dłużnik zostaje powiadomiony o kwocie należności „zgodnie z odpowiednią procedurą". Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1854/89 posługuje się trochę innym sformułowaniem, ale różnice, same odmienne w poszczególnych wersjach językowych, nie wydają się być znaczące. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1697/79 stanowił, że postępowanie w celu pokrycia długu wszczyna się poprzez „powiadomienie zainteresowanego o kwocie należności celnych przywozowych lub wywozowych, do których zapłaty jest zobowiązany".

83. Nie wydaje się możliwa wykładnia tego sformułowania w taki sposób, że państwa członkowskie zobowiązane są określić jakąś konkretną procedurę powiadamiania. Również ustawodawstwo wspólnotowe nie określa żadnej szczególnej formy ani procedury.

84. Zgodnie z kodeksem celnym i rozporządzeniem nr 1854/89 procedura musi jednak być „odpowiednia".

85. Molenbergnatie i Komisja przekonująco argumentują, że w każdym przypadku aby zagwarantować pewność prawa i ochronę uzasadnionych oczekiwań, dłużnik powinien mieć możliwość jasnego ustalenia rodzaju, podstaw i skutków powiadomienia oraz daty wystąpienia tych skutków. Jednakże jak wskazuje Komisja, w braku szczegółowych

zasad w tym względzie spełnienie tych kryteriów jest kwestią z zakresu stanu faktycznego, podlegającą badaniu przez właściwy sąd krajowy.

86. Odpowiedź na pytanie czwarte sądu krajowego powinna zatem brzmieć w ten sposób, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do określenia formy, w jakiej należy podać do wiadomości dłużnika kwotę należności celnych dla celów art. 221 kodeksu celnego, jednak powiadomienie takie powinno być dokonane w taki sposób, aby dłużnik miał możliwość jasnego ustalenia jego rodzaju, podstaw i skutków, w szczególności w odniesieniu do kwoty należności, zdarzenia, które spowodowało powstanie długu, i daty wystąpienia jego skutków.

Wnioski

87. Wyrażam zatem opinię, że Trybunał powinien udzielić następujących odpowiedzi na pytania przedłożone przez Hof van Beroep te Antwerpen:

1) Przepisy proceduralne zawarte w art. 217–232 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny znajdują zastosowanie do pokrycia długu celnego powstałego przed dniem 1 stycznia 1994 r., natomiast przepisy prawa materialnego nie znajdują zastosowania do sytuacji istniejących przed dniem ich wejścia w życie.

2) Artykuł 221 Wspólnotowego kodeksu celnego wymaga, by kwota należności celnych została zaksięgowana przed powiadomieniem o niej dłużnika.

3) Jeśli dłużnik nie został powiadomiony o kwocie należności przed upływem terminu trzech lat zgodnie z art. 221 ust. 3 Wspólnotowego kodeksu celnego, dług celny nie wygasa, lecz postępowanie w celu jego pokrycia nie może być wszczęte, z zastrzeżeniem określonych w tym artykule wyjątków.

4) Państwa członkowskie nie są zobowiązane do określenia formy, w jakiej należy podać do wiadomości dłużnika kwotę należności celnych dla celów art. 221 Wspólnotowego kodeksu celnego, jednak powiadomienie takie powinno być dokonane w taki sposób, aby dłużnik miał możliwość jasnego ustalenia jego rodzaju, podstaw i skutków, w szczególności w odniesieniu do kwoty należności, zdarzenia, które spowodowało powstanie długu, i daty wystąpienia jego skutków.