OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO ANTONIA TIZZANA

przedstawiona w dniu 15 stycznia 2004 r. [1]

1. Postanowieniem z dnia 11 lipca 2002 r. Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (pierwsza izba odwoławcza Kraju Związkowego Linz przy krajowej dyrekcji skarbowej Górnej Austrii, zwanej dalej „Berufungssenat I" lub „pierwszą izbą odwoławczą") przedstawiła Trybunałowi na podstawie art. 234 WE kilka pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2988/95" [2]). Mówiąc w skrócie, pierwsza izba odwoławcza pyta, czy art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia jest bezpośrednio stosowany w Państwach Członkowskich oraz czy czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w tym przepisie może zostać przerwany przez zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89 w związku z istnieniem ryzyka nieprawidłowości, a w szczególności z uwagi na częste występowanie działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnot.

2. Pytania przedstawione przez Berufungssenat I zostały podtrzymane przez Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (zwaną dalej „Unabhängiger Finanzsenat" lub „niezależną izbą skarbową"), która od dnia 1 stycznia 2003 r. stała się właściwa do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

I — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

Rozporządzenie nr 3665/87 z późniejszymi zmianami

3. Jak powszechnie wiadomo, w ramach wspólnej polityki rolnej utworzone zostały wspólne organizacje rynkowe, które między innymi obejmują środki zmierzające do regulacji cen produktów rolnych. Biorąc pod uwagę, że ceny stosowane na rynku wspólnotowym są zawsze wyższe od cen rynku światowego, celem umożliwienia

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Dz.U. L 312, str. 1.

wywozu produktów rolnych ze Wspólnoty do państw trzecich ustanowiono szczególne dopłaty dla eksporterów, zwane „refundacjami wywozowymi", przeznaczone do wyrównania różnicy pomiędzy cenami wspólnotowymi a cenami światowymi.

4. W czasie, w którym zaistniały okoliczności faktyczne sprawy, zasady stosowania sytemu refundacji wywozowych do produktów rolnych zostały uregulowane rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 3665/87") [3].

5. Celem ścigania licznych nieprawidłowości i oszustw na szkodę budżetu wspólnotowego, które miały miejsce w trakcie stosowania tego systemu, w art. 11 wspomnianego wyżej rozporządzenia zmienionym rozporządzeniem nr 2945/94 [4] przewidziano obowiązek zwrotu bezprawnie uzyskanej korzyści oraz kary, aby nakłonić eksporterów do przestrzegania przepisów wspólnotowych.

6. Rozporządzenie nr 3665/87 zostało ostatnio uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/1999 (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 800/99"), które zostało wydane po zaistnieniu okoliczności faktycznych sprawy i które w związku z tym nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie [5]. Dla celów niniejszego postępowania należy przypomnieć, że w rozporządzeniu tym ustanawia się dla dochodzenia zwrotu nienależnie otrzymanych refundacji wywozowych czteroletni termin przedawnienia liczony od dnia zawiadomienia beneficjenta o ostatecznej decyzji o przyznaniu refundacji [art. 52 ust. 4 akapit pierwszy lit. b)].

Rozporządzenie nr 4045/89

7. Podobnie celem zapobieżenia nieprawidłowościom i oszustwom rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 4045/89") [6] nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek opracowania i realizacji programów kontroli wybranych przedsiębiorstw dokonujących transakcji w ramach systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwanego dalej „EFOGR"). Wyboru należy dokonywać z uwzględnieniem finansowego znaczenia przedsiębiorstwa w systemie finansowania przez EFOGR, a także innych czynników ryzyka (art. 2).

3 — Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 351, str. 1).

4 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3665/87 ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych w zakresie kar i zwrotu nienależnie wypłaconych kwot (Dz.U. L 310, str. 57).

5 — Zobacz art. 54 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 102, str. 11).

6 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli przez Państwa Członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i uchylające dyrektywę 77/435/EWG (Dz.U. L 388, str. 18).

Rozporządzenie nr 2988/95

8. Mimo że w ramach różnych polityk, w tym wspólnej polityki rolnej, istniały już przepisy zmierzające do ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Rada, celem skutecznego zwalczenia we wszystkich dziedzinach działań przynoszących szkodę tym interesom (motywy trzeci i czwarty), przyjęła rozporządzenie nr 2988/95, którym „przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego" (art. 1 ust. 1).

9. Zgodnie z art. 1 ust. 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".

10. Jednakże dla celów niniejszego postępowania należy zwrócić uwagę w szczególności na art. 3 tego rozporządzenia, który stanowi, że:

„1. Okres [termin] przedawnienia [do wszczęcia postępowania] [7] wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady [uregulowania] sektorowe mogą jednak wprowadzić okres [termin] krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

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

Przerwanie [...] przedawnienia [8] 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 [termin] przedawnienia biegnie na nowo.

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

7 — [Przypis dotyczący wyłącznie włoskiej wersji językowej opinii.]
8 — [Przypis dotyczący wyłącznie włoskiej wersji językowej opinii.]

2. Okres [termin] wykonania decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi trzy lata. Okres [termin] ten biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Przypadki przerwania i zawieszenia [...] przedawnienia zostaną uregulowane we właściwych przepisach prawa krajowego.

3. Państwa Członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu [terminu] niż okres [termin] przewidziany odpowiednio w ust. 1 i 2".

B — *Przepisy krajowe*

11. Z akt sprawy wynika, że Ausfuhrerstattungsgesetz (austriacka ustawa o refundacjach wywozowych, zwana dalej „AEG") [9] nie ustanawia w bezpośredni sposób terminu przedawnienia dla dochodzenia zwrotu bezprawnie otrzymanych refundacji, lecz odsyła w tym zakresie do odpowiednich przepisów prawa celnego (§ 1 ust. 5).

9 — BGBl. 1994/660.

12. W tym zakresie § 74 ust. 2 Zollrechts-Durchführungsgesetz (ustawy wykonawczej do prawa celnego, zwanej dalej „ZollR-DG") [10] ustala trzyletni termin przedawnienia dla dochodzenia należności celnych przywozowych i wywozowych, który biegnie od dnia powstania długu celnego [11].

II — Stan faktyczny i pytania prejudycjalne

13. Spór powstał w związku z decyzją Zollamt Salzburg/Erstattungen (urzędu celnego Salzburg/zwroty, zwanego dalej „Zollamt Salzburg") nakazującą spółce Herbert Handlbauer GmbH (zwanej dalej „Handlbauer" lub „skarżącą w postępowaniu głównym") zwrot refundacji wywozowej uznanej za bezprawną i nakładającą na nią w związku z tym karę.

14. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w dniu 3 września 1996 r. Handlbauer dokonała wywozu do Węgier partii 958 sztuk zamrożonego mięsa wołowego o całkowitej wadze 19 912,36 kg. W dniu 24 września 1996 r. w związku z tą transakcją przyznano jej tytułem zaliczki refundację wywozową w wysokości 202 769 ATS. Zabezpieczenie wniesione w związku z tą zaliczką zostało zwolnione w dniu 12 grudnia 1996 r.

10 — BGBl. 1994/659 w wersji wynikającej z BGBl. 1998/13.

11 — W sprawach celnych w art. 221 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302, str. 1) także przyjęto trzyletni termin przedawnienia do dochodzenia należności celnych.

15. Następnie po przyznaniu tej pomocy, w dniu 20 grudnia 1999 r. Handlbauer została powiadomiona, że Außen- und Betriebsprüfung/Zoll Hauptzollamt Linz (dział kontroli zewnętrznej i przedsiębiorstw Głównego Urzędu Ceł Linz) przeprowadzi kontrolę transakcji wywozowych przeprowadzonych w 1996 r. w ramach organizacji rynku wołowego i wieprzowego. Tak jak to wynika z postanowienia odsyłającego, Handlbauer znalazła się wśród przedsiębiorstw poddanych kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89, ponieważ pewne nieprawidłowości wystąpiły już w wywozach w 1995 r.

16. W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2000 r. stwierdzono, że w licznych przypadkach nie można było udowodnić wymaganego wspólnotowego pochodzenia wywożonego mięsa.

17. W związku z powyższym Zollamt Salzburg decyzją z dnia 20 stycznia 2001 r. na podstawie § 5 AEG w związku z art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 3665/87 nakazał Handlbauer zwrot wcześniej przyznanej refundacji. Ponadto na podstawie art. 11 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia nałożył na nią karę w wysokości 101 384 ATS.

18. Handlbauer wniosła odwołanie na drodze administracyjnej od tej decyzji, które zostało jednak oddalone. Zatem w dniu 17 sierpnia 2001 r. wniosła skargę do Berufungssenat I, w której podniosła, że decyzja w przedmiocie zwrotu refundacji wywozowej i nałożenia odnośnej kary zapadła dopiero w dniu 20 stycznia 2001 r., to jest po upływie trzyletniego terminu przedawnienia ustanowionego w § 74 ust. 2 ZollR-DG oraz art. 221 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

19. W odpowiedzi na ten zarzut Zollamt Salzburg podniósł, że do zwrotu refundacji wywozowych stosuje się czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. Ponadto podkreślił, że zgodnie z tym przepisem, który jest stosowany bezpośrednio, bieg przedawnienia może zostać przerwany przez każdą czynność kontrolną, taką jak przeprowadzona w Handlbauer.

20. Mając wątpliwości co do wykładni rozporządzenia nr 2988/95, Berufungssenat I skierował do Trybunału na podstawie art. 234 WE następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich jest bezpośrednio stosowane w Państwach Członkowskich, a w szczególności w przypadku nieprawidłowości w ramach wspólnej organizacji rynków (refundacja wywozowa)?

1a) Czy art. 3 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia przewidujący czteroletni termin przedawnienia w zakresie ścigania nieprawidłowości, jest stosowany bezpośrednio przez organy celne Państw Członkowskich?

2) Czy zawiadomienie organów przedsiębiorstwa o kontroli celnej stanowi akt odnoszący się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości, który przerywa czteroletni termin przedawnienia przewidziany w art. 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, jeżeli przeprowadzenie kontroli następuje na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 4045/89 ze względu na powszechnie znane ryzyko zaistnienia lub częstotliwość działań naruszających interesy finansowe Wspólnot przy wdrażaniu wspólnej polityki rolnej?

III — Postępowanie przed Trybunałem

21. W postępowaniu przed Trybunałem uwagi na piśmie przedstawili: skarżąca w postępowaniu głównym, Austria i Komisja. Następnie wzięły one udział w rozprawie przeprowadzonej w dniu 4 listopada 2003 r., w której uczestniczyło także Zjednoczone Królestwo.

22. W trakcie postępowania Trybunał został poinformowany o tym, że z dniem 1 stycznia 2003 r. na skutek wejścia w życie Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (ustawy o reformie środków odwoławczych w sprawach skarbowych, zwanej dalej „ustawą o reformie") [12] Unabhängiger Finanzsenat stał się organem właściwym do rozstrzygnięcia sprawy głównej.

23. W ramach rozpatrywania sprawy Trybunał wezwał Unabhängiger Finanzsenat do złożenia wyjaśnień dotyczących jego statusu jako organu sądowego w rozumieniu art. 234 WE, a także do wyjaśnienia ram prawnych, które zostały wprowadzone przez wspomnianą ustawę o reformie.

IV — Analiza prawna

A — *W kwestii statusu Unabhängiger Finanzsenat jako organu sądowego*

24. Tak jak wyżej wspomniano, w trakcie postępowania powstały wątpliwości odnośnie do posiadania przez Unabhängiger Finanzsenat statusu organu sądowego, a w związku z tym także odnośnie do właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na zadane przez ten organ pytania. W związku z powyższym, zanim przejdę do pytań prejudycjalnych, omówię pokrótce tę kwestię.

12 — BGBl. 2002/97.

25. Wątpliwości wynikają z faktu, że Unabhängiger Finanzsenat wstąpił w miejsce organu, który pod wieloma względami jest podobny do izb odwoławczych, które nie zostały uznane przez Trybunał w wyroku w sprawie Schmid [13] za sądy w rozumieniu art. 234 WE [14].

26. W tym względzie należy zauważyć, że przed ustanowieniem Unabhängiger Finanzsenat w austriackim systemie prawnym jurysdykcja w sprawach skarbowych i celnych należała do wyspecjalizowanych organów dyrekcji regionalnych austriackiej administracji skarbowej, zwanych „izbami odwoławczymi". Izby te dzieliły się na dwie grupy: na izby przewidziane przez Bundesabgabenordnung (federalną ordynację podatkową, zwaną dalej „BAO"), właściwe do rozstrzygania w zakresie decyzji w sprawach podatkowych, oraz na izby uregulowane w ZollR-DG, właściwe w sprawach celnych.

27. Ustanowione przez BAO izby odwoławcze pozostawały w ścisłym związku tak organizacyjnym, jak i funkcjonalnym z administracją podejmującą decyzje podlegające kontroli tych izb. W rzeczywistości bowiem dwóch z pięciu członków izby należało do administracji skarbowej, przy czym jeden z nich nadal pełnił swoje funkcje w ramach tej administracji, a co za tym idzie podlegał też poleceniom przełożonych. Ponadto desygnowanie członków izb odwoławczych należało do przewodniczącego regionalnej dyrekcji skarbowej, będącego z urzędu członkiem i przewodniczącym izb, któremu żaden przepis nie zabraniał dokonania zmiany składu izby w trakcie trwania postępowania. Wreszcie sam przewodniczący mógł wnieść odwołanie od decyzji izb.

28. W tym kontekście prawnym Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Schmid, że izby odwoławcze przewidziane przez BAO „pozostają w ścisłym związku organizacyjnym i funkcjonalnym z regionalną dyrekcją skarbową podejmującą decyzje podlegające zaskarżeniu do tych izb, co wyklucza przyznanie im statusu osoby trzeciej w odniesieniu do tego organu administracji" [15].

29. Z tych też względów odmówiono przyznania tym izbom statusu organu sądowego, jako że, zdaniem Trybunału, status ten może zostać przyznany „tylko takiemu organowi, który występuje w charakterze osoby trzeciej w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję" [16].

13 — Wyrok z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie C-516/99 Schmid, Rec. str. I-4573.

14 — Przypominam, że „celem rozstrzygnięcia, czy organ odsyłający posiada cechy sądu w rozumieniu art. [234] WE, która to kwestia należy wyłącznie do zakresu prawa wspólnotowego, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak pochodzenie prawne organu, jego trwały charakter, okoliczność, czy jego jurysdykcja jest przymusowa, sporny charakter postępowania, fakt, czy dany organ stosuje przepisy prawne i czy jest on niezależny" (wyroki z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 Dorsch Consult, Rec. str. I-4961, pkt 23 i powołane tam orzecznictwo oraz z dnia 21 marca 2000 r. w sprawach połączonych od C-110/98 do C-147/98 Gabalfrisa i in., Rec. str. I-1577, pkt 33).

15 — Wyżej powołany wyrok w sprawie Schmid, pkt 38.

16 — Wyżej powołany wyrok w sprawie Schmid, pkt 36. Zobacz podobnie powołany w wyroku w sprawie Schmid wyrok z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92 Corbiau, Rec. str. I-1277, pkt 15.

30. W niniejszym postępowaniu wątpliwości co do statusu osoby trzeciej zostały wyrażone także w stosunku do pierwszej izby odwoławczej, podlegającej przepisom ZollR-DG, która pierwotnie przedstawiła pytania prejudycjalne.

31. Tak jak już na to wskazano, w związku z wejściem w życie powołanej wyżej reformy (pkt 22) organem właściwym do rozstrzygnięcia sprawy głównej nie jest już pierwsza izba odwoławcza, lecz Unabhängiger Finanzsenat, który wstąpił w jej miejsce i podtrzymał pytania prejudycjalne skierowane przez tę izbę do Trybunału. A zatem nie należy dalej zajmować się wątpliwościami dotyczącymi statusu tej izby, lecz w świetle zmian, które zostały wprowadzone przez reformę, należy rozważyć posiadanie statusu organu sądowego przez organ, który ją zastąpił.

32. Otóż, z wyjaśnień złożonych Trybunałowi wynika, że ostatnia reforma zmierzała do skorygowania tych aspektów wcześniejszego systemu izb odwoławczych, które w wyroku w sprawie Schmid skłoniły Trybunał do odmowy nadania im statusu „sądu".

33. W rzeczywistości ustawa o reformie powierzyła jurysdykcję w sprawach skarbowych i celnych nowemu organowi (Unabhängiger Finanzsenat), który w przeciwieństwie do izb odwoławczych nie stanowi części administracji skarbowej (art. 1 ustawy o utworzeniu niezależnej izby skarbowej, zwanej dalej „ustawą o utworzeniu" [17]).

34. Ponadto, w odróżnieniu od członków izb odwoławczych, członkowie izb Unabhängiger Finanzsenat nie mogą pełnić funkcji w jakimkolwiek organie tej administracji. W szczególności, zgodnie z nowym § 85c ust. 4 ZollR-DG izby właściwe w sprawach celnych nowego organu składają się „z trzech stałych członków", którzy w myśl ustawy o utworzeniu nie mogą wykonywać jakiejkolwiek działalności, która mogłaby stanowić przeszkodę w pełnieniu powierzonej im funkcji lub wpłynąć na istotne interesy służby lub która powodowałaby powstanie wątpliwości w kwestii ich bezstronności i niezależności (§ 5 ust. 1 i 2 ustawy o utworzeniu).

35. Wreszcie stali członkowie Unabhängiger Finanzsenat korzystają z silnej ochrony „przeciwko bezprawnej interwencji lub naciskom ze strony organów władzy wykonawczej" [18]. Wybierani są oni bowiem do tego organu na czas nieokreślony i mogą zostać odwołani z pełnionej funkcji jedynie

17 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats — ustawa o utworzeniu niezależnej izby skarbowej zawarta w ustawie o reformie.

18 — Zobacz wyżej powołany wyrok w sprawie Schmid, pkt 41. Zobacz ponadto wyrok z dnia 4 lutego 1999 r. w sprawie C-103/97 Köllensperger, Rec. str. I-551, pkt 21.

decyzją zgromadzenia ogólnego niezależnej izby finansowej lub decyzją specjalnie w tym celu powołanego komitetu (§ 6 ust. 3 ustawy o utworzeniu).

36. W świetle takich zmian uważam, że w niniejszej sprawie nie występują już powody, które skłoniły Trybunał do zakwestionowania w wyroku w sprawie Schmid posiadania przez organ odsyłający statusu organu sądowego.

37. W związku z powyższym uważam, że Unabhängiger Finanzsenat jest sądem w rozumieniu art. 234 CE, a co za tym idzie, że Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione mu pytania prejudycjalne, do omówienia których przystępuję poniżej.

B — *Co do istoty sprawy*

38. Była już mowa, że w niniejszej sprawie skierowano do Trybunału dwa pytania prejudycjalne, zmierzające w istocie do rozstrzygnięcia kwestii, czy art. 3 ust. 1 powołanego powyżej rozporządzenia jest bezpośrednio stosowany w Państwach Członkowskich oraz czy przewidziany w tym przepisie czteroletni termin przedawnienia może zostać przerwany przez zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89 w związku z istnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, a w szczególności z uwagi na częste występowanie działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnot.

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

39. Tytułem wstępu pragnę zauważyć, że w świetle postanowienia odsyłającego podsumowane przeze mnie pytania najwyraźniej opierają się na założeniu, że przewidując „czteroletni termin przedawnienia w zakresie ścigania nieprawidłowości" dotyczących prawa wspólnotowego, art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 odnosi się do wszystkich aktów o charakterze administracyjnym, podjętych przez organy krajowe i wspólnotowe, które mają na celu ściganie takich 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 [19].

19 — Przypominam, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 „środkiem" jest „cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści [...] poprzez zobowiązanie zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych [lub] poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki". Przypominam również, że w art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia wyliczone zostały kary administracyjne, które można nałożyć w przypadku nieprawidłowości zamierzonych lub będących skutkiem zaniedbania.

40. Jako że założenie to zostało zakwestionowane zarówno przez Handlbauer, jak i przez Komisję, bezpośrednio przed przystąpieniem do omówienia pytań prejudycjalnych należy rozstrzygnąć, czy powołany wyżej przepis dotyczy także aktu, który tak jak w przypadku decyzji Zollamt Salzburg, nie tylko nakłada karę, ale także nakazuje zwrot bezprawnie wypłaconych kwot.

41. Na pytanie to Handlbauer udziela odpowiedzi negatywnej, twierdząc, że art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 dotyczy wyłącznie sankcji karnych. Dokładniej mówiąc, uważa ona, że przepis ten ustanawia termin, w trakcie którego mogą zostać nałożone takiego typu środki celem ukarania nieprawidłowości dotyczących prawa wspólnotowego.

42. Inna, lecz również negatywna jest odpowiedź Komisji, zgodnie z którą przedmiotowy termin istotnie znajduje zastosowanie do decyzji administracyjnych, jednak nie do wszystkich, a jedynie do tych, które nakładają karę w rozumieniu art. 5 rozporządzenia nr 2988/95. Stąd, zdaniem Komisji, termin ten nie znajduje zastosowania w odniesieniu do środków, takich jak zwrot bezprawnie uzyskanych korzyści finansowych, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia. Według Komisji wynika to z tego, że przepisy ustanawiające termin przedawnienia dla takich środków mają inną strukturę: zgodnie z tymi przepisami termin przedawnienia biegnie od dnia przyznania bezprawnej kwoty, nie zaś tak, jak w przypadku rzeczonego przepisu, od dnia, w którym dopuszczono się nieprawidłowości. Ponadto przepisy te — w przeciwieństwie do wspomnianego przepisu — nie wprowadzają rozróżnienia między przedawnieniem ścigania i przedawnieniem wykonania kary.

43. Moim zdaniem, teza, na której oparto się w postanowieniu odsyłającym, jest poprawna, a tym samym należy odrzucić dopiero co przedstawione powyżej tezy.

44. Dotyczy to przede wszystkim tezy przedstawionej przez Handlbauer, zgodnie z którą powołany przepis ustanawia termin dla zastosowania sankcji karnych wobec nieprawidłowości w zakresie prawa wspólnotowego. W tym względzie, wobec braku konieczności poruszania kwestii posiadania przez Wspólnotę kompetencji do ustanawiania terminów przedawnienia w zakresie prawa karnego, ograniczę się do wskazania, że rozporządzenie nr 2988/95 ustanawia „ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz *środków administracyjnych i kar* [20] dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego" (art. 1 ust. 1). Ponadto rozporządzenie „obowiązuje bez uszczerbku dla prawa karnego Państw Członkowskich" (motyw dwunasty rozporządzenia).

20 — Wyróżnienie kursywą zostało wprowadzone przez rzecznika.

45. W związku z powyższym powołane rozporządzenie zmierza do uregulowania, także w zakresie przedawnienia, środków i kar administracyjnych stosowanych przez właściwe organy w przypadku działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnoty. Dlatego też, jeżeli w myśl przepisów krajowego prawa karnego nieprawidłowości te stanowią także przestępstwa, dla określenia terminu przedawnienia ścigania należy odnieść się wyłącznie do właściwej regulacji Państw Członkowskich, ponieważ, jak to wyjaśniłem powyżej, rozporządzenie obowiązuje bez uszczerbku dla tego prawa.

46. Moim zdaniem, należy także odrzucić tezę Komisji, zgodnie z którą przedmiotowy termin przedawnienia odnosi się wyłącznie do aktów, które nakładają karę administracyjną w rozumieniu art. 5, natomiast nie odnosi się do środków polegających na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

47. Mając powyższe na uwadze, przypominam, że art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że termin przedawnienia dla wszczęcia postępowania w sprawie nieprawidłowości rozpoczyna swój bieg od „czasu dopuszczenia się nieprawidłowości". Ponadto przypominam, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pojęcie nieprawidłowości 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".

48. Tak jak to stwierdził Sąd Pierwszej Instancji w wyroku w sprawie Peix przeciwko Komisji „w braku odmiennych wskazówek należy przyjąć, że pojęcie nieprawidłowości określone w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 w związku z szerokim znaczeniem nadanym mu przez art. 1 tego rozporządzenia obejmuje zarówno nieprawidłowości zamierzone lub będące skutkiem zaniedbania, które mogą zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia doprowadzić do nałożenia kary administracyjnej, jak również nieprawidłowości, które uzasadniają jedynie nałożenie środka administracyjnego, o którym mowa w art. 4 rozporządzenia" [21]. Wynika z tego, co zostało stwierdzone przez Sąd Pierwszej Instancji, że w razie istnienia nieprawidłowości należy w każdym przypadku zastosować przepis art. 3, niezależnie od tego, czy akt wydany przez właściwy organ zaklasyfikujemy jako „karę administracyjną" w ścisłym znaczeniu, czy też jako „środek".

49. Tak jak to słusznie zauważył rząd austriacki i rząd Zjednoczonego Królestwa, rozwiązanie to jest zgodne z celem rozporządzenia nr 2988/95, polegającym na usta-

21 — Wyrok Sądu z dnia 13 marca 2003 r. w sprawie T-125/01 Peix przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 79.

nowieniu „ogólnych zasad" dotyczących środków administracyjnych i kar, które umożliwią skuteczne przeciwstawienie się „we wszystkich dziedzinach [...] działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot" (art. 1 oraz motywy trzeci i czwarty). Zgodnie z taką wykładnią dla dochodzenia zwrotu nienależnie wypłaconych kwot ustalony został jeden ogólny czteroletni termin przedawnienia. Natomiast w przypadku przyjęcia tezy przedstawionej przez Komisję w dziedzinach, w których nie ustanowiono szczególnych terminów przedawnienia, ochrona interesu wspólnotowego w odzyskaniu tych kwot zostałaby poddana swobodnemu uznaniu Państw Członkowskich, które mogłyby, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, ustanowić krótsze terminy.

50. Niemniej jednak Komisja podnosi jeszcze, że zaproponowana wykładnia zostaje podważona przez fakt, że zgodnie z przedmiotowym przepisem termin przedawnienia biegnie od dnia, w którym dopuszczono się nieprawidłowości, nie zaś od bardziej precyzyjnego dnia przyznania refundacji podmiotowi gospodarczemu.

51. Nie wydaje mi się jednak, aby argument ten był słuszny, ponieważ przy bliższej analizie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 umożliwia określenie dies a quo przedawnienia także w przypadku żądania zwrotu nienależnie wypłaconych kwot. Rzeczywiście w tym kontekście, co wynika z definicji nieprawidłowości zawartej w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, dzień ten pokrywa się z dniem, w którym podmiot gospodarczy dopuszcza się działania lub zaniedbania, na skutek którego dana kwota staje się nienależna i w ten sposób wyrządza szkodę interesom finansowym Wspólnot.

52. Wreszcie wydaje się, że wykładni tej nie podważa okoliczność, iż art. 3 w ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 ustanawia termin przedawnienia *ścigania*, a w ust. 2 termin przedawnienia *wykonania kary*. Przeciwnie, wydaje mi się, że fakt, iż pierwszy z wymienionych przepisów posługuje się pojęciem szerszym i bardziej ogólnym niż pojęcie „kara", potwierdza tylko, że przepis ten znajduje zastosowanie do szerszej kategorii aktów niż kategoria uwzględniona w drugim przepisie. Dlatego też termin przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 nie dotyczy wyłącznie „kar" w ścisłym znaczeniu, lecz wszystkich działań, które mogą zostać podjęte na podstawie rozporządzenia w celu ścigania działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnot.

53. Z wyżej przedstawionych powodów uważam, że termin przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2088/95 znajduje zastosowanie do decyzji takiej, jak decyzja wydana przez Zollamt Salzburg.

54. Stwierdziwszy to, możemy teraz przejść do analizy dwóch pytań przedstawionych Trybunałowi, dotyczących bezpośredniego zastosowania tego przepisu i pojęcia aktu przerywającego bieg terminu przedawnienia określonego w tym przepisie.

2) W przedmiocie bezpośredniego zastosowania art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95

Argumenty stron

55. Handlbauer twierdzi, że rozporządzenie nr 2988/95 nie ma bezpośredniego zastosowania do podmiotów gospodarczych. Mianowicie rozporządzenie to poprzestaje na ustanowieniu „wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Wspólnot," które powinny być przestrzegane przez instytucje wspólnotowe i przez Państwa Członkowskie w chwili przyjmowania nowych uregulowań sektorowych w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot.

56. Ponadto — jej zdaniem — art. 3 ust. 1 jest przepisem programowym niemającym bezpośredniego skutku. Jako taki nie może mieć pierwszeństwa przed przepisami krajowymi i wspólnotowymi istniejącymi w chwili wejścia w życie rozporządzenia nr 2988/95. W związku z powyższym w niniejszej sprawie nie ma zastosowania przewidziany w tym przepisie czteroletni termin przedawnienia, którego bieg może zostać przerwany, lecz trzyletni termin wynikający z odesłania w przepisie § 1 ust. 5 AEG do § 74 ust. 2 ZollR-DG i art. 221 ust. 3 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

57. Według Handlbauer wniosek ten potwierdza przepis o przedawnieniu, który został ostatnio wprowadzony przez rozporządzenie nr 800/99 w dziedzinie refundacji wywozowych. W istocie bowiem także to rozporządzenie ustanawia w art. 52 ust. 4 czteroletni termin przedawnienia. Zdaniem Handlbauer, jeśliby przyjąć, że analogiczny czteroletni termin ustanowiony w rozporządzeniu nr 2988/95 stosuje się bezpośrednio, wprowadzenie nowego przepisu byłoby zbędne i pozbawione znaczenia.

58. Do zupełnie przeciwnych wniosków doszły rząd austriacki i Komisja. Ich zdaniem, rozporządzenie nr 2988/95 jest jako takie „bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich" (art. 249 akapit drugi WE i art. 11 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95). W związku z powyższym ustanowione w nim przepisy dotyczące przedawnienia powinny mieć pierwszeństwo przed odmiennymi przepisami krajowymi.

59. W kwestii tej rząd austriacki i Komisja przypominają, że art. 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia zastrzega wyłącznie dla instytucji wspólnotowych uprawnienie do określenia w przepisach sektorowych terminów przedawnienia krótszych niż czteroletnie. Inaczej jest w przypadku Państw Członkowskich, które zgodnie z ust. 3 tego przepisu mogą ustanowić jedynie dłuższe terminy. Z tego względu, wyjaśnia rząd austriacki, trzyletni termin przedawnienia

obowiązujący w prawie celnym, do którego odsyła AEG w sprawach refundacji wywozowych, nie może mieć zastosowania w niniejszej sprawie.

Ocena

60. Z mojej strony, przypominam, po pierwsze, że — jak wiadomo — zgodnie z art. 249 akapit drugi WE rozporządzenie ma „zasięg ogólny" i jest „bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich". Z powodu swojego charakteru i funkcji w systemie źródeł prawa wspólnotowego wywołuje ono zatem „co do zasady natychmiastowy skutek w krajowych porządkach prawnych bez konieczności przyjmowania przez władze krajowe środków wykonawczych" [22].

61. Wprawdzie w wyjątkowych przypadkach sam Trybunał przyznaje, że niektóre przepisy rozporządzenia „mogą [...] wymagać w celu ich stosowania przyjęcia środków wykonawczych przez Państwa Członkowskie" [23], niemniej jednak nie wydaje mi się, że konieczność ta zachodzi w przypadku art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. W istocie bowiem zastosowanie czteroletniego terminu przedawnienia ustanowionego w tym rozporządzeniu nie pozostawia Państwom Członkowskim żadnego marginesu oceny ani też nie wymaga od nich przyjęcia jakichkolwiek środków wykonawczych.

62. Bez znaczenia pozostaje także okoliczność, że rozporządzenie dopuszcza możliwość ustanowienia we wspólnotowych uregulowaniach sektorowych krótszych terminów przedawnienia, nie *krótszych* jednak niż trzy lata (art. 3 ust. 1 akapit pierwszy zdanie ostatnie), zaś w uregulowaniach krajowych terminów *dłuższych* niż cztery lata (art. 3 ust. 3). W przypadku skorzystania z tej możliwości oczywiste jest, że znajdą zastosowanie odpowiednie wspólnotowe lub krajowe przepisy szczególne; w każdym innym przypadku rozważany przepis jest sam w sobie wystarczająco jasny i dokładny, aby mógł być bezpośrednio stosowany przez władze krajowe w celu stwierdzenia, czy zastosowanie środków lub kar w zamiarze ścigania danej nieprawidłowości nastąpiło w przewidzianym terminie.

63. Uwzględniając powyższe, przepisy krajowe takie jak § 1 ust. 5 AEG (a także przepisy, do których odsyła), które ustanawiają termin przedawnienia *krótszy* niż cztery lata i są w związku z tym sprzeczne z powołanym rozporządzeniem, nie mogą być stosowane, nawet jeśli obowiązywały przed datą wejścia w życie rozporządzenia.

64. Z tego też względu nie wydaje mi się, aby istniała jakakolwiek wątpliwość co do faktu, że wszystkie organy krajowe, włączywszy w to organy celne, powinny przestrzegać wspomnianego czteroletniego terminu we wszystkich dziedzinach prawa wspólnoto-

22 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 Azienda Agricola Monte Arcosu, Rec. str. I-103, pkt 26. Zobacz również wyrok z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie 93/71 Leonesio, Rec. str. 287, pkt 5.

23 — Powołany wyżej wyrok w sprawie Azienda Agricola Monte Arcosu, pkt 26.

wego, włączywszy w to interesującą nas w tym przypadku dziedzinę refundacji wywozowych do produktów rolnych.

65. W istocie, rozporządzenie nr 2988/95 wprowadza zgodnie z art. 1 ust. 1 „ogólne zasady", które zostały przyjęte, ponieważ *„we wszystkich dziedzinach* [24] należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot" (motyw trzeci). Ponadto zasady te powinny być stosowane we wszystkich obszarach polityki Wspólnot. Wyjątek od powszechnego zastosowania zachodzi jedynie w przypadku, gdy w określonym sektorze istnieją uregulowania szczególne, które w granicach określonych przez rozporządzenie przyjmują szczegółowe przepisy dostosowujące ogólne zasady ochrony tych interesów do specyficznych wymogów danego sektora, a zatem wspólnotowe uregulowania sektorowe, które przewidują krótszy termin lub uregulowania krajowe, które przewidują dłuższy termin.

66. Tymczasem w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych niniejszej sprawy w zakresie refundacji wywozowych do produktów rolnych brak było jakiegokolwiek szczególnego przepisu dotyczącego terminu przedawnienia dla zwrotu nienależnie wypłaconych kwot. Dopiero później art. 52 ust. 4 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia nr 800/99 wprowadził termin przedawnienia, który — o czym była już mowa — nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

24 — Wyróżnienie kursywą zostało wprowadzone przez rzecznika.

67. W istocie bowiem — w przeciwieństwie do tego, co wydaje się twierdzić Handlbauer — przepis ten nie wykonuje normy zawartej w art. 3 rozporządzenia nr 2988/95, która rzekomo nie jest bezpośrednio stosowana. Otóż przepis ten zawiera dla określonej dziedziny szczególne uregulowanie przedawnienia, które jako takie oczywiście ma pierwszeństwo przed uregulowaniem szczególnym, jednakże tylko w odniesieniu do przypadków, do których znajduje zastosowanie ratione temporis.

68. Konkludując w tej kwestii, uważam, że art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 jest bezpośrednio stosowany w Państwach Członkowskich. Dokładniej, że czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w tym przepisie jest bezpośrednio stosowany przez organy krajowe, włączywszy w to organy celne, we wszystkich obszarach polityki Wspólnot, chyba że wspólnotowe uregulowanie sektorowe przewiduje krótszy termin przedawnienia (nie krótszy jednak niż trzy lata) lub uregulowanie krajowe przewiduje dłuższy termin przedawnienia.

3) W przedmiocie pojęcia aktu przerywającego bieg przedawnienia

69. Przez drugie pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału sąd odsyłający usiłuje się dowiedzieć, czy zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli,

o którym mowa w niniejszej sprawie, stanowi akt odnoszący się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości, który przerywa bieg terminu przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95.

70. W tym względzie należy pokrótce przypomnieć, że rozporządzenie nr 4045/89 nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek opracowania i realizacji rocznych programów kontroli wybranych przedsiębiorstw dokonujących transakcji w ramach systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji EFOGR. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia Państwa Członkowskie powinny dokonać wyboru przedsiębiorstw poddawanych kontroli z uwzględnieniem znaczenia przedsiębiorstw w ramach systemu finansowania EFOGR, a także innych określonych czynników ryzyka.

71. Spośród kryteriów zastosowanych do opracowania własnych planów kontroli austriackie organy celne zwracały szczególną uwagę na częste dopuszczanie się nieprawidłowości przez podmioty gospodarcze. Stosując to kryterium, umieściły Handlbauer na liście przedsiębiorstw, które powinny zostać poddane kontroli w zakresie wywozów dokonanych w 1996 r., jako że w przedsiębiorstwie tym wykryto pewne nieprawidłowości w transakcjach przeprowadzonych w poprzednim roku. W związku z tym w dniu 20 grudnia 1999 r. organy te wysłały do Handlbauer zawiadomienie, informując ją o zamiarze przeprowadzenia kontroli wszystkich wywozów zrealizowanych przez nią w 1996 r. w ramach organizacji rynku wołowego i wieprzowego.

72. Po tych wstępnych uwagach przypominam, że Handlbauer udzieliła negatywnej odpowiedzi na to pytanie. W szczególności podniosła, że termin przedawnienia może zostać przerwany wyłącznie na skutek aktów właściwych organów dotyczących określonej nieprawidłowości. Jej zdaniem, takiego skutku nie wywołują ani zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli, ani też przeprowadzenie kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89, które odwołują się w sposób ogólny do wywozu dokonanego przez podmiot gospodarczy w określonym okresie czasu.

73. Z kolei rząd austriacki nie wypowiada się w kwestii możliwości przerwania biegu przedawnienia przez zawiadomienie wysłane do Handlbauer. Natomiast podkreśla on, że w niniejszej sprawie przedawnienie zostało w każdym razie przerwane przez przeprowadzenie kontroli w Handlbauer. Dlatego też według rządu austriackiego bez znaczenia pozostaje okoliczność, że przedsiębiorstwo zostało wybrane na podstawie oceny ryzyka przeprowadzonej na podstawie rozporządzenia nr 4045/89. Jego zdaniem, decydujące znaczenie ma fakt, że właściwe organy poinformowały to przedsiębiorstwo o zamiarze przeprowadzenia kontroli i następnie przeprowadziły kontrolę.

74. Inaczej uważa Komisja, twierdząc, że już samo zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89 stanowi akt przerywający przedawnienie. Zauważa w szczególności, że zgod-

nie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 skutek ten powoduje jakikolwiek akt właściwego organu władzy odnoszący się do wszczęcia śledztwa, który został zakomunikowany zainteresowanej osobie. Niemniej jednak przepis ten nie wymaga, aby ten akt odnosił się do konkretnej nieprawidłowości. Ponadto, dodaje Komisja, nigdy nie można wykazać istnienia związku z nieprawidłowością a priori w momencie zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli, lecz jedynie a posteriori, po jej przeprowadzeniu.

75. Od razu zaznaczam, że wykładnia zaproponowana przez Komisję nie przekonuje mnie.

76. W szczególności nie mogę podzielić tezy, zgodnie z którą zawiadomienie, takie jak doręczone Handlbauer, nie będąc aktem odnoszącym się do postępowania w sprawie nieprawidłowości, stanowi jednak „akt odnoszący się do śledztwa", zdolny do przerwania przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95.

77. Otóż, moim zdaniem, wątpliwe jest, aby akt, który ogranicza się do zawiadomienia w sposób ogólny o zamiarze przeprowadzenia kontroli wszystkich transakcji przeprowadzonych w ciągu danego roku w ramach różnych organizacji rynków, można było uznać *jako sam w sobie* za akt odnoszący się do śledztwa.

78. Wątpliwości te wydaje się potwierdzać treść art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95, który wymaga, aby akt przerywający przedawnienie był szczegółowy i precyzyjny, w tym znaczeniu, że musi odnosić się do *konkretnej nieprawidłowości*. Wbrew odmiennemu stanowisku Komisji wydaje mi się, że Handlbauer słusznie utrzymuje, iż brzmienie tego przepisu przemawia za tym, że bieg przedawnienia może być przerwany tylko wtedy, gdy akt dotyczący śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości, o którym została zawiadomiona zainteresowana osoba, odnosi się do jednej lub kilku *określonych nieprawidłowości*.

79. Ponadto takie znaczenie narzucają praktycznie wszystkie pozostałe wersje językowe analizowanego przepisu, z których jasno wynika, że akt przerywający przedawnienie musi odnosić się do stwierdzenia lub wszczęcia postępowania w sprawie nieprawidłowości. W związku z powyższym, także akt odnoszący się do śledztwa nie może dotyczyć jakiejś nieokreślonej nieprawidłowości, lecz musi mieć za przedmiot konkretną nieprawidłowość [25].

25 — Wykładnia ta, aczkolwiek nie wynika jasno z włoskiej i niemieckiej wersji art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95, jest oczywista w przypadku większej części wersji językowych tego przepisu. Taki sposób wykładni wynika w sposób oczywisty szczególnie z francuskiej, angielskiej i hiszpańskiej wersji tego przepisu, które traktują odpowiednio o: „acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irrégularité*" (wyróżnienie kursywą wprowadzone przez rzecznika), „act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*" (wyróżnienie wprowadzone przez rzecznika), „acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*" (wyróżnienie wprowadzone przez rzecznika). W tym samym znaczeniu zob. wersje fińską, grecką, niderlandzką i szwedzką.

80. Taką wykładnię tego przepisu wydaje się potwierdzać także treść art. 3 ust. 1 akapit pierwszy w związku z art. 3 ust. 1 akapit trzeci. Otóż, akapit pierwszy stanowi, że termin przedawnienia „wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się *nieprawidłowości* określonej w art. 1 ust. 1" [26]. Z kolei zgodnie z akapitem trzecim termin ten zostaje przerwany aktem, który odnosi się do śledztwa lub postępowania „w sprawie *nieprawidłowości*" [27].

81. Dlatego też, moim zdaniem, posługując się pojęciem nieprawidłowość (w liczbie pojedynczej i z rodzajnikiem określonym [uwaga ta nie dotyczy języka polskiego]), zarówno w celu określenia dies a quo przedawnienia, jak i dla określenia pojęcia aktu przerywającego bieg przedawnienia, prawodawca wspólnotowy chciał podkreślić, że w przypadku gdy akt właściwego organu władzy odnoszący się do śledztwa lub postępowania dotyczy *ogólnych* nieprawidłowości, nie może on przerwać biegu przedawnienia. Z powyższego wynika, że akt ten nie może być ogólnym zawiadomieniem o zamiarze przeprowadzenia kontroli, które z uwagi na swój charakter odwołuje się w nieprecyzyjny sposób do ogółu potencjalnych naruszeń, lecz przeciwnie, akt ten musi zmierzać do stwierdzenia lub wszczęcia postępowania w sprawie *tej konkretnej nieprawidłowości*. Bez znaczenia jest, czy dany akt uznany zostanie za samo zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli, czy też za akt podjęty w trakcie tej kontroli, co się liczy, to fakt, że wynika z niego jasno, że organy te miały wątpliwości co do zgodności z prawem *tego określonego zachowania*.

82. Ponadto każda inna wykładnia stanowiłaby zagrożenie dla „funkcji polegającej na zagwarantowaniu pewności prawa", właściwej dla wszystkich terminów przedawnienia [28].

83. Na tej podstawie uważam, że funkcji tej nie spełniałoby przedawnienie, które mogłoby zostać przerwane aktem administracji, który tak jak zawiadomienie skierowane do Handlbauer, odnosi się ogólnie do wielu transakcji przeprowadzonych przez dany podmiot w stosunkowo długim okresie czasu. W istocie bowiem taki akt powodowałby zakwestionowanie na dalsze cztery lata wszystkich poszczególnych transakcji przeprowadzonych w tym okresie, co oczywiście wiązałoby się z poważnymi niedogodnościami dla podmiotów gospodarczych, powodując w szczególności trudności w zakresie planowania działalności, dla której przewidziana jest pomoc wspólnotowa, to jest właśnie działalności, której prowadzenie powinno zostać ułatwione dzięki przyznaniu takiej pomocy.

26 — Wyróżnienie kursywą wprowadzone przez rzecznika.

27 — Wyróżnienie kursywą wprowadzone przez rzecznika.

28 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. str. 661, pkt 19 oraz wyroki Sądu z dnia 17 października 1991 r. w sprawie T-26/89 De Compte przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-781, pkt 68; z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych T-126/96 i T-127/96 BFM i EFIM przeciwko Komisji, Rec. str. II-3437, pkt 67; ww. wyrok w sprawie Peix przeciwko Komisji, pkt 74 oraz z dnia 17 września 2003 r. w sprawie T-137/01 Neuss przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 123.

84. Zgodnie z przedstawioną przeze mnie tezą podmioty prywatne mogłyby przewidzieć, które spośród transakcji przeprowadzonych w danym okresie są uznawane za ostateczne, a które, jako że zostały *konkretnie oznaczone* jako ewentualne nieprawidłowości, mogą być przedmiotem żądania zwrotu lub prowadzić do nałożenia kary przez administrację. W ten sposób niepewność związana z biegiem nowego terminu przedawnienia ograniczyłaby się do pojedynczych określonych transakcji.

85. Ponadto nie wydaje mi się, aby zaproponowane rozwiązanie wiązało się z nadmiernym poświęceniem ze strony właściwego organu. W rzeczywistości nie wymaga się, aby organy administracyjne stwierdziły istnienie nieprawidłowości, aby mógł zacząć biec nowy termin przedawnienia. Wystarczy, aby w akcie, o którym zawiadamia się zainteresowanego, organy wskazały konkretnie nieprawidłowość, to znaczy wyraziły wobec podmiotu gospodarczego wątpliwości co do zgodności z prawem jego określonego zachowania.

86. W niniejszej sprawie zawiadomienie wysłane do Handlbauer, dotyczące przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89, odnosi się ogólnie do wszystkich transakcji wywozowych przeprowadzonych przez tę spółkę w 1996 r. w ramach organizacji rynku w sektorze mięsa wołowego i wieprzowego. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, moim zdaniem, takie zawiadomienie nie może przerwać biegu terminu przedawnienia do dochodzenia zwrotu refundacji przyznanej w dniu 24 września 1996 r.

87. Niemniej jednak muszę zauważyć, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż w trakcie kontroli, o której poinformowano w dniu 20 grudnia 1999 r., a następnie „przeprowadzonej w 2000 r. [...] stwierdzono, że *w licznych przypadkach* [29] *wywozu* mięsa nie można było udowodnić wymaganego wspólnotowego pochodzenia towaru". Z powyższego wynika, że po zawiadomieniu nastąpiła kontrola, w wyniku której zarzucono Handlbauer liczne *określone nieprawidłowości*, między innymi także nieprawidłowość, która stanowi przedmiot sporu w niniejszej sprawie.

88. Nawet jeśli powyższe zawiadomienie nie mogło przerwać biegu terminu przedawnienia dla dochodzenia zwrotu refundacji przyznanej w dniu 24 września 1996 r., skutek ten mógł wywołać zarzut nieprawidłowości uczyniony w trakcie kontroli. Mianowicie w tym momencie organ austriacki dokonał aktu odnoszącego się do śledztwa dotyczącego także *tej określonej nieprawidłowości*, która następnie stała się przedmiotem decyzji z dnia 20 stycznia 2001 r. Jednakże

29 — Wyróżnienie kursywą wprowadzone przez rzecznika.

do sądu krajowego należy ocena, w drodze ustalenia, czy właściwe organy wyraziły wątpliwości — w trakcie, czy też dopiero w następstwie kontroli — co do zgodności z prawem przyznania refundacji wywozowej.

89. Biorąc pod uwagę powyższe, sugeruję, aby Trybunał odpowiedział Unabhängiger Finanzsenat, że zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 bieg terminu przedawnienia do wszczęcia śledztwa lub postępowania w sprawie określonej nieprawidłowości nie zostaje przerwany przez zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89 w związku z istnieniem ryzyka nieprawidłowości, a w szczególności z uwagi na częste występowanie działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnoty, jeżeli zawiadomienie to odnosi się w sposób ogólny do wszystkich transakcji przeprowadzonych przez podmiot gospodarczy w ramach kilku wspólnych organizacji rynku w stosunkowo długim okresie czasu. Dla przerwania biegu przedawnienia konieczne jest, aby akt podany do wiadomości zainteresowanej osoby konkretnie wskazywał jedną lub kilka określonych nieprawidłowości.

V — Wnioski

90. W świetle powyższych rozważań sugeruję, aby Trybunał odpowiedział Unabhängiger Finanzsenat w następujący sposób:

„1) Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich

znajduje zastosowanie do decyzji, takiej jak podjęta w niniejszej sprawie, która nakazuje zwrot nienależnie otrzymanej kwoty i nakłada karę.

2) Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 jest bezpośrednio stosowany w Państwach Członkowskich. W szczególności czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w tym przepisie jest bezpośrednio stosowany przez organy krajowe, włączywszy w to organy celne, we wszystkich obszarach polityki Wspólnot, chyba że sektorowe uregulowanie wspólnotowe przewiduje krótszy termin przedawnienia (nie krótszy jednak niż trzy lata) lub uregulowanie krajowe przewiduje dłuższy termin przedawnienia.

3) Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 bieg terminu przedawnienia do wszczęcia śledztwa lub postępowania w sprawie określonej nieprawidłowości nie zostaje przerwany przez zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie rozporządzenia nr 4045/89 w związku z istnieniem ryzyka nieprawidłowości, a w szczególności z uwagi na częste występowanie działań przynoszących szkodę interesom finansowym Wspólnoty, jeżeli zawiadomienie to odnosi się w sposób ogólny do wszystkich transakcji przeprowadzonych przez podmiot gospodarczy w ramach kilku wspólnych organizacji rynku w stosunkowo długim okresie czasu. Dla przerwania biegu przedawnienia konieczne jest, aby akt podany do wiadomości zainteresowanej osoby konkretnie wskazywał jedną lub kilka określonych nieprawidłowości".