Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANORY SHARPSTON
przedstawiona w dniu 7 lutego 2019 r.[1]

Sprawa C-589/17

Prenatal S.A.

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sąd najwyższy Katalonii, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne – Przywóz odzieży zgłoszonej jako pochodząca z Jamajki – Zwrot należności celnych – Porównywalna sprawa rozpatrywana przez Komisję – Ograniczony charakter zawiadomienia Komisji – Kompetencja organów krajowych

1. Zaufanie do pochodzenia towarów przywożonych na terytorium Unii Europejskiej ma kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu celnego Unii Europejskiej. Abstrahując od pozostałych kwestii, identyfikacja pochodzenia towarów zapewnia zastosowanie do danego towaru prawidłowej kwoty należności, kiedy towar ten przekracza granicę celną, oraz zapłatę tej należności przez osobę, na której spoczywa taki obowiązek. Zgłoszenia miejsca wyprodukowania (pochodzenia) towarów mają kluczowe znaczenie w tym procesie. Na przykład produkt z Chin może być obciążony wyższą należnością niż ten sam produkt pochodzący z Jamajki, a Unia Europejska pragnie zapewnić zapłatę kwoty należnej zgodnie z prawem.

2. Z uwagi na oczywiste skutki finansowe deklaracje pochodzenia mogą być przedmiotem oszustw. Wykrywanie i powstrzymywanie oszustw jest jednak zadaniem nie do pozazdroszczenia. Informacji o oszustwie nie otrzymuje się zwykle w prezencie, nie towarzyszą jej też przeważnie dowody jasno wskazujące sprawcę. Wyzwaniem dla organów celnych będzie zatem często identyfikacja odpowiedniego momentu, w którym muszą podjąć działanie, aby zapobiec oszustwu, lub zainterweniować, jeśli już do niego doszło. Wszystkie czynniki takie jak budżet, zasoby ludzkie i priorytety strategiczne będą miały wpływ na tę decyzję. Bardziej fundamentalne znaczenie ma pytanie o to, w jakim momencie w kontekście międzynarodowych umów handlowych należy odłożyć na bok zaufanie, jakie trzeba mieć do procedur celnych i wzajemności, aby ponownie przejąć kontrolę.

3. Niniejsze odesłanie prejudycjalne dotyczy stanu faktycznego, w którym nałożono należności celne, ale podmiot zobowiązany do zapłaty twierdzi, że nie powinien musieć ich uiszczać ze względu na oszustwo, którego dopuściła się osoba trzecia.

1 Język oryginału: angielski.

Ramy prawne

Umowa z Kotonu

4. Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (zwanych dalej „państwami AKP") z jednej strony a Wspólnotą Europejską (w jej ówczesnej postaci) i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (zwaną dalej „umową z Kotonu")[2] podpisano w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. Obowiązywała ona tymczasowo w okresie od dnia 2 sierpnia 2000 r. do dnia 1 czerwca 2002 r.[3], który następnie przedłużono aż do ostatecznego wejścia w życie w dniu 1 kwietnia 2003 r.[4]

5. Artykuł 3 umowy z Kotonu stanowi, że „[…] Strony przyjmują wszelkie właściwe środki, ogólne lub szczególne, w celu zagwarantowania wypełnienia zobowiązań wynikających z niniejszej Umowy oraz ułatwienia osiągnięcia jej celów. […]".

6. W przypadku przywozu do Unii Europejskiej produktów „pochodzących z państw AKP" art. 1 załącznika V do umowy z Kotonu przyznaje w okresie przygotowawczym określonym w art. 37 ust. 1 preferencyjne traktowanie[5], które polega na zwolnieniu tych produktów z wszelkich należności celnych. Szczegóły systemu preferencyjnego traktowania określa protokół 1 do załącznika V (zwany dalej „protokołem 1"). I tak:

– preferencyjne traktowanie przyznaje się pod warunkiem przedłożenia świadectwa przewozowego „EUR.1";

– świadectwo to jest wystawiane przez organy celne kraju wysyłającego na pisemny wniosek eksportera lub jego upoważnionego przedstawiciela; a

– na żądanie eksporter lub jego przedstawiciel musi przedstawić organom celnym kraju wysyłającego „wszystkie odpowiednie dokumenty potwierdzające pochodzenie danych produktów, jak również spełnienie innych wymagań niniejszego protokołu"[6].

7. Po wydaniu świadectwa, w celu sprawdzenia, czy procedury zostały przeprowadzone prawidłowo, organy celne wystawiające świadectwo „podejmują wszelkie kroki niezbędne do sprawdzenia statusu pochodzenia produktów i ich zgodności z wymogami niniejszego protokołu. W tym celu mają prawo zażądać przedstawienia wszelkich dowodów oraz skontrolować księgi rachunkowe eksportera lub przeprowadzić wszelkie kontrole, jakie uznają za właściwe. Organy celne wystawiające świadectwo przewozowe EUR.1 zapewniają również, aby formularze określone w ustępie 2 zostały należycie wypełnione. W szczególności sprawdzają one, czy miejsce przeznaczone na opis produktów zostało wypełnione w sposób wykluczający wszelkie możliwości dokonywania nieuprawnionych wpisów"[7]. Wszystkie strony umowy zobowiązują się do udzielania wzajemnej pomocy „w celu zapewnienia

2 Dz.U. 2000, L 317, s. 3

3 Decyzja nr 1/2000 Rady Ministrów AKP–WE z dnia 27 lipca 2000 r. dotycząca środków przejściowych ważnych od dnia 2 sierpnia 2000 r. do chwili wejścia w życie umowy o partnerstwie AKP–WE (Dz.U. 2000, L 195, s. 46).

4 Informacja dotycząca daty wejścia w życie umowy o partnerstwie AKP–WE (Dz.U. 2003, L 83, s. 69).

5 Artykuł 37 ust. 1 stanowi, że „umowy o partnerstwie gospodarczym są negocjowane w okresie przygotowawczym, który kończy się najpóźniej 31 grudnia 2007 r. roku. Formalne negocjacje nowych porozumień handlowych rozpoczną się we wrześniu 2002 roku, natomiast nowe porozumienia handlowe wejdą w życie 1 stycznia 2008 r. roku, o ile strony nie uzgodnią wcześniejszych dat".

6 Artykuły 14 i 15 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

7 Artykuł 15 ust. 5 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

prawidłowego stosowania niniejszego protokołu […] za pośrednictwem właściwych organów administracji celnej, w zakresie sprawdzania autentyczności świadectw przewozowych EUR.1, deklaracji dostawcy lub deklaracji na fakturach oraz poprawności informacji podanych w tych dokumentach” [8].

8. Po dokonaniu przywozu danych towarów na terytorium Unii Europejskiej weryfikacja dowodów pochodzenia „jest przeprowadzana wyrywkowo lub za każdym razem, gdy organy celne kraju przywozu mają uzasadnione wątpliwości co do autentyczności takich dokumentów […]” [9]. Organy celne kraju wywozu „mają […] prawo zażądać przedstawienia dowodów oraz przeprowadzić kontrolę ksiąg rachunkowych eksportera lub inną kontrolę, jaką uznają za stosowną […]” [10]; organy celne wnioskujące o przeprowadzenie weryfikacji są informowane o jej wynikach „możliwie jak najszybciej”. Wyniki te muszą „wyraźnie określać, czy dokumenty są autentyczne oraz czy dane produkty można uznać za pochodzące z państw AKP […]” [11].

9. W przypadku „uzasadnionych wątpliwości” i jeżeli odpowiedź nie napłynęła w terminie 10 miesięcy lub jeżeli odpowiedź nie zawiera informacji wystarczających do ustalenia autentyczności danego dokumentu, „wnioskujące organy celne odmawiają przyznania prawa do preferencyjnego traktowania, z wykluczeniem wyjątkowych okoliczności” [12]. W przypadku gdy procedura weryfikacji lub wszelkie inne dostępne informacje wskazują, iż naruszone zostały postanowienia niniejszego protokołu, „państwo AKP z własnej inicjatywy lub na wniosek [Unii Europejskiej] przeprowadza właściwe dochodzenie lub doprowadza do wszczęcia takiego dochodzenia, które należy podjąć z zachowaniem właściwej pilności w celu stwierdzenia takich naruszeń i zapobieżenia im, w tym celu zainteresowane państwo AKP może zaprosić [Unię Europejską] do wzięcia udziału w takich dochodzeniach” [13].

10. Wreszcie protokół ustanawia Komitet Współpracy Celnej (zwany dalej „KWC”), którego zadaniem jest między innymi zapewnienie „właściwego i jednolitego stosowania niniejszego protokołu”. KWC składa się „z jednej strony z biegłych z państw członkowskich i urzędników Komisji odpowiedzialnych za kwestie celne, z drugiej zaś z biegłych reprezentujących państwa AKP i urzędników ugrupowań regionalnych państw AKP odpowiedzialnych za kwestie celne […]”. W ramach swoich zadań KWC „regularnie analizuje wpływ stosowania reguł pochodzenia na państwa AKP […] i zaleca Radzie Ministrów przyjęcie właściwych środków” [14]. W tym celu KWC „zbiera się regularnie”.

Prawo Unii

Kodeks celny

11. Artykuł 1 kodeksu celnego [15] stanowi, że „przepisy prawa celnego składają się z niniejszego kodeksu oraz z przepisów wydanych w celu stosowania go we Wspólnocie lub w państwach członkowskich Wspólnoty”. Artykuł 2 ust. 1 ustanawia zasadę, zgodnie z którą „przepisy prawa celnego stosuje się w sposób jednolity na całym obszarze celnym Wspólnoty”.

8 Artykuł 31 ust. 2 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

9 Artykuł 32 ust. 1 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

10 Artykuł 32 ust. 3 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

11 Artykuł 32 ust. 5 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

12 Artykuł 32 ust. 6 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

13 Artykuł 32 ust. 7 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

14 Artykuł 37 protokołu 1 do załącznika V do umowy.

15 Wersją kodeksu celnego mającą zastosowanie w odnośnym okresie było rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1). Rozporządzenie nr 2913/92 zostało zastąpione i uchylone z dniem 24 czerwca 2008 r. rozporządzeniem (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającym Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 2008, L 145, s. 1), które samo zostało z kolei uchylone i zastąpione rozporządzeniem (UE) nr 952/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającym unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1).

12. W rozdziale 3 („Pokrycie kwoty długu celnego") tytułu VII art. 217 stanowi, że „Każda kwota należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych wynikających z długu celnego […] 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)" [16].

13. Artykuł 220 ust. 2 lit. b) przewiduje, że zaksięgowania *nie* dokonuje się, gdy „kwota należności prawnie należnych zgodnie z przepisami prawa nie została zaksięgowana w następstwie błędu samych organów celnych, który to błąd nie mógł zostać w racjonalny sposób wykryty przez osobę zobowiązaną do uiszczenia należności działającą w dobrej wierze i przestrzegającą przepisów obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego […]. Jednakże wydanie nieprawidłowego świadectwa nie stanowi błędu, jeżeli świadectwo zostało wystawione na podstawie niewłaściwego przedstawienia faktów przez eksportera, z wyjątkiem przypadku, gdy w szczególności jest oczywiste, że organy wydające świadectwo wiedziały lub powinny były wiedzieć, że towary nie spełniają warunków wymaganych do korzystania z preferencji" [17]. Jeżeli warunki określone w art. 220 ust. 2 lit. b) są spełnione, art. 236 ust. 1 stanowi, że należności celne przywozowe podlegają zwrotowi lub umorzeniu.

14. Artykuł 239 kodeksu celnego przewiduje inną podstawę umorzenia należności celnych przywozowych. Stanowi on w ust. 1, że „należności celne przywozowe lub należności celne wywozowe podlegają zwrotowi lub umorzeniu w sytuacjach innych niż te określone w art. 236–238: – określonych zgodnie z procedurą Komitetu; – wynikających z okoliczności niespowodowanych świadomym działaniem ani ewidentnym zaniedbaniem osoby zainteresowanej. Przypadki, w których można zastosować ten przepis, jak również tryb postępowania, określane są zgodnie z procedurą Komitetu. Dokonanie zwrotu lub umorzenia może zostać uzależnione od szczególnych warunków". Odpowiedni wniosek można złożyć zgodnie z art. 239 ust. 2. Artykuł 905 rozporządzenia wykonawczego [18] uszczegóławia art. 239, stanowiąc, że wnioskodawca może poprzeć swój wniosek złożony na podstawie art. 239 ust. 2 dowodami, „które mogłyby stworzyć szczególną sytuację".

Rozporządzenie wykonawcze

15. Szczegółowe procedury dotyczące wniosków składanych na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego znajdują się w tytule III (art. 868–876a) rozporządzenia wykonawczego. Te dotyczące wniosków składanych na podstawie art. 239 można znaleźć w tytule IV (art. 899–909). Ponieważ te dwie grupy przepisów stanowią swoje odbicie lustrzane [19], a pytania prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający odwołują się do tych dotyczących art. 239 kodeksu celnego, skupię się w niniejszej opinii na art. 899–909.

16. Artykuł 905 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że wnioskodawca może złożyć do organów celnych państwa członkowskiego wniosek o umorzenie wraz z dowodami wystąpienia „szczególnej sytuacji", wynikającej z okoliczności, w których nie można przypisać mu oszustwa ani oczywistego zaniedbania. Jeżeli organ celny „uważa, że szczególna sytuacja jest wynikiem uchybienia Komisji w wypełnianiu swoich obowiązków […]", przekazuje sprawę Komisji do rozstrzygnięcia. Nie ma jednak obowiązku przekazania sprawy, jeżeli „Komisja już rozpatruje przypadek, w którym

16 Artykuł 4 pkt 9 kodeksu celnego definiuje dług celny jako „nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych (dług celny w przywozie) lub należności wywozowych (dług celny w wywozie), które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi".

17 Niniejszą wersję brzmienia art. 220 ust. 2 lit. b) wprowadzono do kodeksu celnego rozporządzeniem (WE) nr 2700/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 2000, L 311, s. 17).

18 Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia nr 2913/92 (Dz.U. 1993, L 253, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 187, s. 16) (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym").

19 Mutatis mutandis są one identyczne.

występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym”[20]. Jeżeli sprawa zostaje mimo to przekazana, „Komisja zwraca dokumentację administracji celnej, a procedurę określoną w art. 906–909 uważa się za nigdy niewszczętą”[21]. W tych okolicznościach organy celne „mogą podjąć decyzję o zezwoleniu na zwrot lub umorzenie danych należności dopiero po zakończeniu procedury wszczętej [w równoległej sprawie przed Komisją] zgodnie z art. 906–909”[22].

17. Ostateczną decyzję podejmuje Komisja po konsultacji z grupą ekspertów[23]. Komisja powiadamia dane państwo członkowskie, a także wszystkie pozostałe państwa członkowskie o podjętej decyzji „w celu pomocy organom celnym w podejmowaniu decyzji w sprawie przypadków, w których występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym” (art. 908 ust. 1).

18. W toku przekazania sprawy i wydania decyzji wnioskodawca zostanie poproszony o potwierdzenie, że zapoznał się z dokumentacją i albo ją odpowiednio uzupełnił, albo nie ma nic do dodania. Jeżeli, po zapoznaniu się z dokumentacją, Komisja zamierza przyjąć niekorzystną decyzję, wnioskodawca ma możliwość wyrażenia swojego stanowiska, zanim zostanie wydane ostateczne rozstrzygnięcie[24].

Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

19. Jamajka jest sygnatariuszem umowy z Kotonu.

20. W okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2004 r. (zwanym „odnośnym okresem”) Prenatal S.A. (zwana dalej „Prenatal”) dokonywała przywozów odzieży pochodzącej z Jamajki do Hiszpanii na podstawie świadectw pochodzenia EUR.1, przyznających w momencie odprawy celnej preferencyjną stawkę 0% z tytułu zewnętrznej wspólnej taryfy celnej.

21. W okresie od lutego do marca 2005 r. organy jamajskie, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych Komisji Europejskiej (OLAF) oraz hiszpańskie organy celne przeprowadziły dochodzenie na miejscu w celu ustalenia, czy przywożoną odzież prawidłowo objęto świadectwem EUR.1. Podsumowując, ich wspólny protokół zawierał wniosek, że przywożone towary nie mogły korzystać z preferencyjnego traktowania, ponieważ zostały wyprodukowane przy użyciu części pochodzących z Chin lub Hongkongu i w związku z tym nie były pochodzenia jamajskiego. Organy jamajskie unieważniły świadectwa EUR.1 za odnośny okres, a w konsekwencji organy hiszpańskie zaksięgowały należności celne należne od Prenatal z tytułu przywozów dokonanych przez nią w tym okresie.

22. Prenatal zapłaciła te należności w dniu 10 maja 2006 r. i wniosła do Dependencia Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña (regionalnego organu celnego szczególnej delegacji katalońskiej, Hiszpania) o zwrot długu celnego na podstawie art. 239 kodeksu celnego[25]. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym w dniu 23 maja 2006 r. wniosek został przekazany Komisji na podstawie art. 905 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, ponieważ dotyczył uchybień w zakresie działań służb Komisji reprezentowanych przez OLAF. Komisja Europejska stwierdziła, że sprawa Prenatal była porównywalna pod względem faktycznym i prawnym do innej sprawy (REM 03/07, dotyczącej El Corte Inglés SA; zwanej dalej „ECI”) i odpowiednio zwróciła dokumentację na podstawie art. 905 ust. 6.

20 Artykuł 905 ust. 2.

21 Artykuł 905 ust. 6.

22 Artykuł 899 ust. 2 akapit drugi.

23 Artykuł 907.

24 Artykuł 905 ust. 3 i art. 906a.

25 Prenatal zwraca uwagę w swoich uwagach na piśmie, że złożyła dwa wnioski – pierwszy w oparciu o art. 239 kodeksu celnego, złożony w dniu 8 maja 2006 r., i drugi w oparciu o art. 220 ust. 2 lit. b), złożony w dniu 23 stycznia 2009 r.

23. W dniu 3 listopada 2008 r. Komisja przyjęła decyzję C(2008) 6317 wersja ostateczna, stwierdzającą zasadność retrospektywnego zaksięgowania celnych należności przywozowych oraz brak zasadności umorzenia tych należności w szczególnym przypadku w sprawie REM 03/07 (zwaną dalej „decyzją w sprawie REM 03/07"). Stwierdziła, że właściwe organy nie popełniły żadnego błędu w rozumieniu art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego, a ECI nie była pod żadnym innym względem w szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego. W dniu 30 stycznia 2009 r. ECI wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji [26].

24. Równolegle ECI (która przed krajowymi organami celnymi powołała się na wystąpienie szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 Wspólnotowego kodeksu celnego) wniosła skargę do sądów hiszpańskich, domagając się stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej wysokość należności celnych. Wyrokiem z dnia 20 października 2008 r. Audiencia Nacional (sąd krajowy, Hiszpania) stwierdził nieważność tej decyzji. Skargę kasacyjną do Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) uznano za niedopuszczalną postanowieniem z dnia 4 lutego 2010 r. Wyrok Audiencia National (sądu krajowego, Hiszpania) stał się zatem ostateczny, a dług ECI został anulowany [27]. W dniu 9 grudnia 2013 r. Sąd postanowił, że skarga ECI o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie REM 03/07 stała się bezprzedmiotowa pomimo odmiennych argumentów podnoszonych przez obie strony, które chciały, aby Sąd rozstrzygnął o ważności tej decyzji [28].

25. Wydaje się, że Prenatal nie zaskarżyła na szczeblu krajowym analogicznej decyzji organów hiszpańskich. W dniu 12 maja 2009 r., stosując decyzję w sprawie REM 03/07, organy hiszpańskie odrzuciły wniosek Prenatal o umorzenie. Prenatal zaskarżyła tę decyzję przed Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (katalońskim regionalnym trybunałem gospodarczo-administracyjnym, Hiszpania; zwanym dalej „TEARC"). TEARC oddalił tę skargę. Prenatal odwołała się wtedy do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sądu najwyższego Katalonii, Hiszpania; zwanego dalej „sądem odsyłającym").

26. Sąd odsyłający uważa, że niezbędne jest zwrócenie się o wskazówki do Trybunału. Przypomina, że decyzja Komisji w sprawie REM 03/07 stanowiła podstawę wyroku TEARC, podczas gdy Prenatal utrzymuje, że przesłanki zawarte w art. 220 ust. 2 lit. b) oraz art. 239 kodeksu celnego są spełnione, a tym samym ma ona prawo do umorzenia lub zwrotu omawianych należności celnych.

27. Sąd odsyłający zwraca się zatem z następującymi pytaniami:

„1. Czy decyzja Komisji C(2008) 6317 wersja ostateczna z dnia 3 listopada 2008 r. stwierdzająca zasadność retrospektywnego zaksięgowania celnych należności przywozowych oraz brak zasadności umorzenia tych należności w szczególnym przypadku dotyczącym przywozu odzieży zgłoszonej jako pochodzącej z Jamajki (sprawa REM 03/07) jest sprzeczna z prawem Unii, a w szczególności z art. 220 ust. 2 lit. b) i art. 239 Wspólnotowego kodeksu celnego?

2. W przypadku gdy po wystąpieniu o umorzenie długu celnego Komisja wydaje decyzję, iż w danej sprawie występują elementy stanu faktycznego i prawnego porównywalne do elementów innej wcześniejszej sprawy, rozstrzygniętej przez tę decyzję, lub decyzję, iż istnieje zawisła porównywalna sprawa, należy uznać, iż którakolwiek z tych decyzji jest aktem o treści, która prawnie wiąże organy państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o umorzenie, a tym samym, że jest to

26 Postanowienie z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675.

27 Informacje o tym dość zawiłym postępowaniu równoległym można znaleźć w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675, pkt 6–9 i 17.

28 Zobacz postanowienie z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675, pkt 26–41. W pkt 42–84 Sąd przeanalizował i odrzucił siedem argumentów (przedstawionych, w zależności od argumentu, przez ECI, przez ECI i Komisję lub przez samą Komisję), które podniesiono, aby uzasadnić kontynuowanie postępowania, a następnie orzekł, że stało się ono bezprzedmiotowe, i że każda ze stron pokrywa własne koszty.

akt podlegający zaskarżeniu przez osobę, która wnosi o umorzenie [art. 239 rozporządzenia nr 2913/92] lub o niedokonywanie retrospektywnego zaksięgowania należności celnych (art. 220 ust. 2 ww. Wspólnotowego kodeksu celnego)?

3. W przypadku gdyby stwierdzono, że decyzja ta nie ma prawnie wiążącej treści, to czy w związku z tym do organów krajowych należy ocena, czy w tym przypadku występują porównywalne elementy stanu faktycznego i prawnego?

4. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy gdyby dokonano takiej oceny i w jej wyniku stwierdzono, iż takie elementy nie występują, należy zastosować art. 905 ust. 1 rozporządzenia [nr 2454/93], co oznacza, iż Komisja powinna wydać decyzję o treści wiążącej prawnie takie organy krajowe?".

28. Prenatal, rząd hiszpański i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Zgodnie z art. 61 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości strony zostały wezwane przez Trybunał do odniesienia się na rozprawie do trzech kwestii: (i) wykładni zakresu obowiązków spoczywających na organach jamajskich w świetle art. 15 i 32 protokołu; (ii) zakresu, w jakim można by podnieść nowy argument dotyczący uchybienia Komisji w zakresie zapewnienia prawidłowego stosowania umowy; oraz (iii) dopuszczalności pytań drugiego, trzeciego i czwartego. Strony przedstawiły uwagi ustne i odpowiedziały na pytania na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 października 2018 r.

Ocena

Dopuszczalność

29. Rząd hiszpański utrzymuje, że wszystkie cztery pytania są dopuszczalne. Komisja ma jednak wątpliwości co do istotności pytań drugiego, trzeciego i czwartego. Podnosi, że pytania te dotyczą uprawnień dyskrecjonalnych organów krajowych, w ramach których mogą w sprawie Prenatal dojść do innych wniosków niż te, do których Komisja doszła w sprawie ECI. Wydaje się jednak jasne, że zarówno sąd odsyłający, jak i TEARC zastosowały wnioski Komisji w sprawie ECI do Prenatal, ponieważ uznały sytuację Prenatal za porównywalną (czy też wręcz identyczną) pod względem faktycznym i prawnym. Pytania o to, czy organy krajowe mogą korzystać z uprawnień dyskrecjonalnych, są zatem bezprzedmiotowe.

30. Nie podzielam (w całości) wątpliwości Komisji. Odniosę się kolejno do każdego z pytań.

31. Z pytaniem drugim wiążą się dwa odrębne aspekty – po pierwsze, skutek prawny odesłania dokumentacji przez Komisję na podstawie art. 905 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, a po drugie, pytanie o to, czy Prenatal mogła wówczas (w 2006 r.) to odesłanie zaskarżyć. W odniesieniu do tej drugiej kwestii należy stwierdzić, że bez wątpienia Prenatal nie może teraz zaskarżyć pisma w sprawie odesłania i nie jest oczywiste, jakie znaczenie jakakolwiek odpowiedź na to pytanie mogłaby mieć dla aktualnego postępowania [29]. Zakres uprawnień dyskrecjonalnych, jakie przysługują organom państwa członkowskiego w przypadku decyzji o odesłaniu sprawy, jest natomiast wyraźnie istotny. Pytania trzecie i czwarte rzeczywiście wiążą się z pytaniem drugim i dotyczą tego, czy organy państwa członkowskiego mogą dojść do własnych wniosków w sprawie zastosowania umorzenia, w zależności od tego, czy ta decyzja jest dla nich formalnie wiążąca.

29 W niniejszym postępowaniu *nie* sugerowano więc, że Prenatal miała okazję, aby zaskarżyć akt Unii Europejskiej bezpośrednio na podstawie art. 263 TFUE, w związku z czym teraz nie powinna móc zaskarżyć ważności tego aktu w trybie odesłania prejudycjalnego z art. 267 TFUE. Decyzja w sprawie REM 03/07 dotyczyła ECI. Kwestią (co najmniej) dyskusyjną jest to, czy Prenatal miałaby legitymację procesową, aby zaskarżyć pismo w sprawie odesłania dokumentacji.

32. Zatem, w moim rozumieniu, pierwsza część pytania drugiego wraz z pytaniami trzecim i czwartym co do zasady zmierzają do ustalenia, w jakim zakresie organy hiszpańskie (celne i sądowe) mogą w sprawie Prenatal dojść do innych wniosków niż te, do których doszła Komisja w odniesieniu do ECI. Byłyby one szczególnie istotne w przypadku, gdyby Trybunał orzekł, w odpowiedzi na pytanie pierwsze, że decyzja w sprawie REM 03/07 jest nieważna.

33. Uważam zatem, że pierwsza część pytania drugiego oraz pytania trzecie i czwarte powinny korzystać ze zwykłego domniemania znaczenia dla sprawy [30].

„Nowy" argument

34. W ramach argumentacji dotyczącej art. 239 kodeksu celnego Prenatal twierdzi, że Komisja uchybiła swoim zobowiązaniom w zakresie zapewnienia prawidłowego wykonania umowy z Kotonu. To nowy argument w tym sensie, że nie był on wyraźnie rozważany ani w decyzji w sprawie REM 03/07 [31], ani w skardze o stwierdzenie nieważności wniesionej do Sądu [32]. Na rozprawie Komisja stwierdziła, że nie można jej krytykować za nieodniesienie się do nowego argumentu przed tym postępowaniem, ponieważ argument ten nie został podniesiony przez ECI we wniosku o umorzenie. Prenatal uznała, że Komisja w rzeczywistości odniosła się do tego argumentu w pkt 70 decyzji w sprawie REM 03/07, gdzie stwierdziła, że „nie zidentyfikowała żadnych innych czynników, które mogłyby stanowić szczególną sytuację". Ponadto nie ma przeszkód, aby podnieść ten argument w kontekście postępowania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, a Komisja musi w każdym razie rozważyć, czy jej zachowanie przyczyniło się do zaistnienia szczególnej sytuacji.

35. Moim zdaniem ten „nowy" argument może zostać podniesiony w niniejszym postępowaniu. W żadnym momencie postępowania w sprawie wniosku ECI o umorzenie Prenatal nie miała ani prawa, ani okazji, aby podnieść jakikolwiek argument. Prawo to przysługiwało wyłącznie ECI [33]. Postępowanie przewidziane w art. 267 TFUE pozwala teraz stronom, które znajdują się dokładnie w sytuacji Prenatal, bronić swojej sprawy bez ograniczeń co do argumentów, jakie mogą podnosić [34].

W przedmiocie pytania pierwszego

36. Omówię najpierw żądanie oparte na art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego, co obejmuje analizę wykładni art. 15 i art. 32 protokołu, a następnie przejdę do zbadania kwestii domniemanego wystąpienia „szczególnej sytuacji" w rozumieniu art. 239 tego kodeksu [35].

30 Wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 Z pkt 60 decyzji w sprawie REM 03/07 wydaje się wynikać, że ECI twierdziła, iż Komisja nie poinformowała „importerów wspólnotowych o swoich wątpliwościach", ale jest to moim zdaniem argument zasadniczo odmienny od tego, który jest podnoszony obecnie.

32 Postanowienie z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675, pkt 59, 60.

33 Zobacz m.in. art. 906a rozporządzeń wykonawczych i pkt 18 powyżej.

34 Postanowienie z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 To odrębne podejście jest moim zdaniem właściwe, ponieważ każdy artykuł ma inne cele – art. 220 ust. 2 lit. b) ma chronić uzasadnione oczekiwania przedsiębiorcy w odniesieniu do tego, że decyzja o dokonaniu lub zaniechaniu retrospektywnego pobrania należności celnej opiera się na prawidłowych informacjach lub kryteriach (wyrok z dnia 14 maja 1996 r., Faroe Seafood i in., C-153/94 i 204/94, EU:C:1996:198, pkt 87), podczas gdy ten drugi artykuł stanowi „klauzulę generalną słuszności" (wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

Artykuł 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego

37. Aby wnioskodawca mógł uzyskać umorzenie lub zwrot należności zgodnie z art. 220 ust. 2 lit. b), muszą zostać spełnione trzy kumulatywne przesłanki [36]. Po pierwsze, należy wykazać, że błąd na świadectwach wynika z faktu, iż organy celne „wiedziały lub powinny były wiedzieć", że towary nie spełniają przesłanek preferencyjnego traktowania. Po drugie, konieczne jest, aby wnioskodawca działał w dobrej wierze czy też nie mógł w racjonalny sposób wykryć błędu organów. Po trzecie, wnioskodawca musi przestrzegać wszystkich przepisów obowiązujących w zakresie jego zgłoszenia celnego.

38. Tylko pierwsza z tych przesłanek jest przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie oceny ważności decyzji w sprawie REM 03/07. Przesłanki druga i trzecia muszą dotyczyć indywidualnie Prenatal i nie były rozważane przez Komisję przy wydawaniu decyzji w sprawie REM 03/07, która skupiała się wyłącznie na ECI.

39. W ramach odesłania prejudycjalnego kwestionującego ważność aktu prawa Unii Europejskiej takiego jak decyzja w sprawie REM 03/07 kontrola Trybunału jest ograniczona. Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do oceny dowodów przedstawionych jej przez hiszpańskie organy celne i ECI. Wobec powyższego, jeżeli dokonana ocena nie jest dotknięta ewidentnym błędem, polegającym na przykład na nieuwzględnieniu „w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności indywidualnej sprawy, na których oparto ocenę", Trybunał nie może i nie zastąpi oceny dokonanej przez Komisję własną oceną [37].

40. Prenatal twierdzi [38], że Komisja popełniła oczywisty błąd, stwierdzając, że organy jamajskie *nie wiedziały* o nieprawidłowościach dotyczących świadectw EUR.1. Na poparcie tego twierdzenia podnosi istnienie dowodów na tę wiedzę takich jak: i) sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej w odnośnych spółkach eksportujących przez „JAMPRO" w 1998 r. [39], gdzie wykazano rażącą rozbieżność między zdolnością produkcyjną a wielkością wywozu towarów; ii) fakt, że w 1998 r. organy Włoch i Zjednoczonego Królestwa zażądały przeprowadzenia kontroli po zwolnieniu towarów wydanych świadectw – jeżeli organy jamajskie w ogóle odpowiedziały na te żądania, miało to miejsce w 2000 r. i polegało na przedstawieniu wyjaśnień, które nie były wiarygodne; oraz iii) sprawozdanie hiszpańskiego urzędnika organu podatkowego, który uczestniczył w dochodzeniu OLAF-u przeprowadzonym w 2005 r., gdzie była mowa między innymi o tym, że celnicy obsługujący wolny obszar celny na Jamajce mówili o niepodjęciu stosowanych działań w odniesieniu do przywozu towarów z Chin przed ich dalszym wywozem.

41. Pomocniczo Prenatal podnosi, że Komisja błędnie nie stwierdziła, że organy jamajskie *powinny były wiedzieć* o nieprawidłowościach dotyczących świadectw EUR.1. W tym kontekście dokonuje wykładni obowiązków nałożonych na organy jamajskie na mocy art. 15 ust. 5 i art. 32 protokołu 1 do załącznika V do umowy w ten sposób, że organy te miały obowiązek przeprowadzić fizyczne kontrole wywożonych towarów, z którego się nie wywiązały. Gdyby to zrobiły, wykryłyby nieprawidłowości. Prenatal powołuje się przede wszystkim na zestaw protokołów z posiedzeń Jamaican Trade Board (jamajskiej izby handlowej, Jamajka) ze stycznia 2006 r., w których potwierdzono między innymi, że w odnośnym okresie nie istniał żaden system fizycznych kontroli.

36 Wyrok z dnia 15 grudnia 2011 r., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

37 Zobacz m.in. wyroki z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 13; z dnia 9 listopada 1995 r., France-aviation/Komisja, T-346/94, EU:T:1995:187, pkt 34; z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; oraz z dnia 19 lutego 1998 r., Eyckeler & Malt/Komisja, T-42/96, EU:T:1998:40, pkt 77 i 140.

38 W niniejszej opinii ograniczam się do argumentów rozwiniętych przez Prenatal w uwagach na piśmie i na rozprawie. Sąd odsyłający streścił szerszy zakres argumentów w postanowieniu odsyłającym.

39 „JAMPRO" było akronimem od „Jamaica Promotions Corporation" (jamajska spółka promocyjna, Jamajka), która, jak rozumiem, była agencją rządu jamajskiego. Jej rolę przejęła w 2002 r. „Jamaica Trade Board" (jamajska izba handlowa, Jamajka).

42. Wnioskodawca próbujący wykazać *wiedzę* danych organów celnych musi sprostać znacznemu ciężarowi dowodu. Musi wykazać, że władze te *rzeczywiście* wiedziały o błędzie [40]. Dowody na ten stan wiedzy muszą odpowiadać wysokim standardom w zakresie prawdopodobieństwa i jasności; nie mogą mieć charakteru jedynie sugestii. Jakość dowodów musi być wystarczająca, aby obalić domniemanie, że organy *nie* wiedziały o nieprawidłowościach. Jeżeli nie ma dowodów w postaci dokumentów, które w efekcie są równoznaczne z przyznaniem się instytucji, rzadko będzie można sprostać temu znacznemu ciężarowi dowodu.

43. Dowody, na które powołała się ECI we wniosku o umorzenie i które Prenatal ponownie podnosi przed Trybunałem, nie mają charakteru, który prawdopodobnie pozwoli sprostać temu ciężarowi dowodu. Nie można powołać się na sprawozdanie JAMPRO dotyczące dwutygodniowego okresu z lipca 1998 r., aby ustalić stan rzeczywistej wiedzy organów celnych występujący w całym okresie od stycznia 2002 r. do marca 2005 r. Fakt, że jamajskie organy celne wiedziały o sprawozdaniu JAMPRO, jednak uznały, że muszą uzasadnić rozbieżność między wielkością wywozu a zdolnością produkcyjną jedynie na poziomie 8% (nie zaś 252% i 559%, jak stwierdzono w sprawozdaniu JAMPRO) [41], nie jest moim zdaniem rozstrzygający. Natomiast uznanie, że (kwestionowane) stanowiska dwóch urzędników, których dokładny status w ramach hierarchii jamajskich organów celnych nie został ustalony, odzwierciedlają konkretną wiedzę tych organów celnych *jako takich*, nie jest uzasadnione.

44. Odrzucam więc argument, zgodnie z którym Komisja miałaby popełnić oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając – w świetle sprawozdania z kontroli JAMPRO z 1998 r. [42], odpowiedzi organów celnych Jamajki na wnioski o przeprowadzenie kontroli po zwolnieniu towarów [43] oraz zeznań niektórych funkcjonariuszy celnych [44] – że organy jamajskie nie wiedziały o nieprawidłowościach dotyczących świadectw EUR.1.

45. Dochodzę do tego samego wniosku w odniesieniu do pomocniczo podniesionego twierdzenia, że jamajskie organy celne *powinny były wiedzieć* o tych nieprawidłowościach.

46. Argument Prenatal opiera się na tym, że jamajskie organy celne miały obowiązek prawny przeprowadzenia *fizycznych* kontroli wywożonych towarów, nie zaś jedynie weryfikacji w oparciu o dokumenty. Prenatal doszukuje się tego obowiązku w art. 15 i art. 32 protokołu do załącznika V do umowy.

47. Nie odczytuję tych przepisów w taki sposób.

48. Po pierwsze, art. 15 protokołu opisuje procedurę, w ramach której eksporter uzyskuje świadectwo EUR.1. Kładzie on nacisk na dokumentację. Poszczególne obowiązki dzieli się między eksporterów a organy celne wystawiające świadectwo. I tak od eksporterów wymaga się, aby wypełniali świadectwa przewozowe EUR.1 i formularze wniosku (art. 15 ust. 2) oraz „byli przygotowani do przedłożenia w każdym momencie, na wniosek organów celnych […] wszystkich odpowiednich dokumentów

40 Ciężar wykazania, że było „oczywiste", że organy, które wydały rzeczone świadectwo, ewidentnie wiedziały lub powinny wiedzieć, spoczywa na podmiocie wnioskującym o umorzenie – wyrok z dnia 9 marca 2006 r., Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, pkt 45.

41 Zgodnie z ich odpowiedziami udzielonymi Włochom i Zjednoczonemu Królestwu w lutym 2000 r. Fakt, że wydaje się, iż pisma te wysłano z opóźnieniem, co stanowi domniemane naruszenie art. 32 ust. 5 protokołu 1 do załącznika V do umowy, nie ma znaczenia dla stanu wiedzy organów jamajskich w odnośnym okresie.

42 Zobacz pkt 38–42 decyzji w sprawie REM 03/07.

43 Zobacz pkt 27–34, a w szczególności pkt 31–33 decyzji w sprawie REM 03/07.

44 Zobacz pkt 52, 53 decyzji w sprawie REM 03/07. Pragnę w tym miejscu zwrócić uwagę, że w pkt 59 uwag Komisja odsyła do pism procesowych przedstawionych przez nią Sądowi w postępowaniu, które doprowadziło do wydania postanowienia z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675. Nie biorę ich pod uwagę. Wszystkie argumenty należy ująć w treści uwag przedstawionych Trybunałowi, nie wolno ich natomiast przemycać w formie załączników, które – w tym przypadku – obejmowałyby łącznie ponad 70 stron dodatkowej argumentacji (w języku hiszpańskim).

potwierdzających pochodzenie danych produktów […]" (art. 15 ust. 3). Organy celne „podejmują wszelkie kroki niezbędne" do sprawdzenia status pochodzenia produktów i „mają prawo zażądać przedstawienia wszelkich dowodów oraz skontrolować księgi rachunkowe eksportera lub przeprowadzić wszelkie kontrole, jakie uznają za właściwe" (art. 15 ust. 5).

49. Nic w art. 15 – a zwłaszcza w jego ust. 5 – nie zobowiązuje organów celnych do podjęcia jakiegokolwiek konkretnego czy też szczególnego rodzaju kroków lub działań, a tym samym – a fortiori – przeprowadzenia fizycznych kontroli, niezależnie od częstotliwości. Pozornie normatywne znaczenie trybu oznajmującego użytego na początku art. 15 ust. 5 równoważy pojawiające się w tym samym zdaniu słowo „niezbędne". Tym samym ocenę co do tego, co jest wymagane, pozostawiono w całości organom. Tę swobodę uznania podkreśla użycie słowa „wszelkie" przed „kroki niezbędne". Wzmacnia to stopień dyskrecjonalności, jaka przysługuje organom, nie sugeruje natomiast konieczności podejmowania jakiegokolwiek konkretnego rodzaju postępowania weryfikacyjnego. Zgadzam się zatem z Komisją, że art. 15 ust. 5 jedynie uprawnia jamajskie organy celne do przeprowadzania fizycznych kontroli, jeżeli uznają je za niezbędne [45]. Wobec powyższego nie można krytykować tego, że jamajskie organy celne, jak się wydaje, wolały proces weryfikacji w oparciu o dokumenty [46].

50. Po drugie, art. 32 protokołu 1 wymaga, aby organy celne wydające świadectwa EUR.1 przeprowadzały weryfikacje i) wyrywkowo, a także ii) na wniosek państwa członkowskiego. Jeżeli państwo członkowskie występuje z takim wnioskiem, zwraca wszelkie istotne dokumenty, aby pomóc organom, które wydały świadectwo, w przeprowadzeniu weryfikacji (art. 32 ust. 2). Dysponując takimi dokumentami, organy te „mają […] prawo zażądać przedstawienia dowodów oraz przeprowadzić kontrolę […]" (art. 32 ust. 3). Jeżeli przeprowadzona w ten sposób weryfikacja wskazuje, że „naruszone zostały postanowienia niniejszego protokołu", art. 32 ust. 7 stanowi, że należy (między innymi) przeprowadzić „właściwe dochodzenie".

51. Nie uważam, aby art. 32 nakładał na jamajskie organy celne bezwzględny czy też pozytywny obowiązek przeprowadzania fizycznych kontroli, a tym samym – a fortiori – przeprowadzania kontroli w określonym czasie lub z określoną regularnością. Organy te miały bez wątpienia prawo do przeprowadzenia fizycznej kontroli, ale nic ich do tego nie zobowiązywało. Po otrzymaniu wniosków przesłanych przez organy celne państwa członkowskiego na podstawie art. 32 organy celne Jamajki mogły spełnić obowiązek weryfikacji odnośnych transakcji, na podstawie dostępnego materiału dowodowego w postaci dokumentów, uzupełnionego właściwym dochodzeniem.

52. Z powyższego wynika, że odrzucam argument Prenatal, zgodnie z którym jamajskie organy celne nie wiedziały o nieprawidłowościach, ponieważ nie wywiązały się ze spoczywającego na nich na mocy prawa obowiązku przeprowadzenia fizycznych kontroli. Pomimo (odosobnionego) stanowiska wyrażonego w protokole z posiedzenia Jamaican Trade Board (jamajskiej izby handlowej, Jamajka), zgodnie z którym „system kontroli nigdy nie został wdrożony", Komisja nie dopuściła się zatem w tym zakresie oczywistego błędu w ocenie. Dochodząc do tego wniosku, nie twierdzę, że nigdy nie wystąpi sytuacja, w której ciężar dowodów przedstawionych organom celnym w państwie wywozu przechyli szalę na korzyść uznania fizycznej kontroli za niezbędną. Nie oceniam jednak w ten sposób materiału przedstawionego Trybunałowi w niniejszej sprawie.

45 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, pkt 65, 66, gdzie dokonuje się wykładni podobnych przepisów.

46 Prenatal podkreśliła status „upoważnionego eksportera", który można uzyskać na podstawie art. 20 protokołu. Status ten w efekcie umożliwia eksporterom samodzielne certyfikowanie swoich towarów na potrzeby preferencyjnego traktowania. Istnienie tego statusu nie oznacza jednak, że wszystkie inne weryfikacje muszą obejmować fizyczne kontrole.

Artykuł 239 kodeksu celnego

53. Aby skutecznie dowieść wystąpienie szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego, wnioskodawca musi wykazać, że „znajduje się w sytuacji wyjątkowej w porównaniu do innych podmiotów gospodarczych prowadzących tę samą działalność i w braku wystąpienia tych okoliczności nie poniósłby on szkody związanej z retrospektywnym zaksięgowaniem należności celnych” [47]. Ciężar dowodu spoczywa zatem na wnioskodawcy.

54. Ponieważ argument ten jest rozważany w niniejszym postępowaniu po raz pierwszy, kontrola sądowa Trybunału nie ogranicza się do ustalenia, czy Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie. Będzie on musiał rozstrzygnąć, czy Komisja wyważyła z jednej strony interes Wspólnoty w zakresie pełnego poszanowania wspólnotowych lub wiążących Wspólnotę przepisów celnych i z drugiej strony interes działającego w dobrej wierze importera w nieponoszeniu szkód przekraczających zwykłe ryzyko handlowe [48].

55. Trybunał orzekł, że szczególna sytuacja może wystąpić, kiedy Komisja nie sprawuje „dostatecznej” kontroli nad prawidłowym stosowaniem umowy międzynarodowej [49]. Jako strażniczka traktatów i zawartych na ich podstawie umów Komisja jest zobowiązana do zapewnienia – poprzez środki przewidziane w umowie lub w decyzjach wydanych na jego podstawie – prawidłowego stosowania przez państwo trzecie obowiązków, którymi jest związane na mocy umowy zawartej z Unią Europejską [50].

56. Obowiązek ten polega w części na wyważeniu dwóch konkurujących ze sobą zasad. Z jednej strony mamy do czynienia z zasadą *wzajemnego zaufania*, która jest podstawą międzynarodowych umów handlowych. W związku z tym Komisja (i organy państwa członkowskiego) – przynajmniej na początku – są zobowiązane zaakceptować w przedstawionej wersji oświadczenia organów państwa wywozu takiego jak Jamajka [51]. Z drugiej strony umowa z Kotonu wiąże się z korzyściami finansowymi przede wszystkim dla jednej strony (państw AKP), a jej system preferencyjnego traktowania nieuchronnie kusi nieuczciwych do obchodzenia przepisów i ich nadużywania. Wynika z tego, że Komisja musi być szczególnie uważna, wypełniając swój obowiązek w zakresie monitorowania i nadzoru.

57. Prenatal twierdzi ogólnie, że Komisja była zobowiązana do wprowadzenia środków w celu zapobiegania nadużyciom, a konkretnie, że powinna była monitorować jamajskie organy. Prenatal skupia się zatem na monitorowaniu i zapobieganiu, a nie jedynie prowadzeniu dochodzenia i podejmowaniu interwencji ex post. Podsumowując, Komisję oskarża się o *bierność*, podczas gdy prawo miałoby wymagać od niej *postawy czynnej*.

58. Prenatal przedstawia dowody wskazujące na to, że Komisja nie podjęła żadnych działań monitorujących, opierając się na twierdzeniach zawartych w dwóch komunikatach Komisji oraz sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego [52]. Wskazuje na KWC powoływany na podstawie art. 37 protokołu, którego ogólne zadanie polega na zapewnieniu „właściwego i jednolitego stosowania […]

47 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo. Na „szczególną sytuację” może powołać się jednocześnie więcej niż jeden przedsiębiorca – zobacz między innymi wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, pkt 55–56 i 61.

48 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 93.

49 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 92.

50 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 95 i art. 211 TFUE.

51 W odniesieniu konkretnie do umowy z Kotonu zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 2011 r., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo. W drodze analogii zobacz również wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, pkt 50, 55, 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

52 Komunikat Komisji do Rady, Plan działania na rzecz monitorowania stosowania preferencyjnych porozumień handlowych, COM(2014) 105 final, 26 lutego 2014 r.; Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Reguły pochodzenia w preferencyjnych zasadach handlu – Kierunki na przyszłość, COM(2005) 100, wersja ostateczna 16 marca 2005 r.; Sprawozdanie specjalne nr 2/2014, Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Czy preferencyjne uzgodnienia handlowe są odpowiednio zarządzane?”.

protokołu" i którego Komisja jest członkiem, a w szczególności opiera się na art. 37 ust. 2 tego protokołu, który wymaga, aby komitet regularnie analizował wpływ stosowania reguł pochodzenia na państwa AKP. Przywołuje również art. 31 ust. 2 protokołu, który wymaga od Wspólnoty, krajów i terytoriów zamorskich oraz państw AKP, aby udzielały „sobie wzajemnej pomocy, za pośrednictwem właściwych organów administracji celnej, w zakresie sprawdzania autentyczności świadectw przewozowych EUR.1, deklaracji dostawcy lub deklaracji na fakturach".

59. Wydaje mi się, że Prenatal nadinterpretuje przepisy, na które się powołuje. Artykuł 31 ust. 2 wymaga, aby zapewnić autentyczność dokumentów „za pośrednictwem właściwych organów administracji celnej". Zadanie to ma więc charakter wspólny. Komisja nie zarządza samodzielnie systemem celnym Unii Europejskiej. Główna odpowiedzialność nieuchronnie spoczywa na organach celnych państw członkowskich wywozu i przywozu. Znaczną część pracy związanej z kontrolą i nadzorem i monitorowaniem wykonują zatem organy celne państw członkowskich. Artykuł 32 protokołu przyznaje tym organom prawa do żądania od swoich odpowiedników w państwach AKP podjęcia określonego rodzaju działań, a nawet do cofnięcia preferencyjnego traktowania, jeżeli mają one na przykład „uzasadnione wątpliwości", a odpowiedzi na ich pisma z żądaniem przeprowadzenia weryfikacji przychodzą z opóźnieniem (art. 32 ust. 6). Komisja nie wywiąże się jednak ze swoich obowiązków, jeżeli zaniecha powzięcia informacji o istotnych zdarzeniach mających miejsce na szczeblu państwa członkowskiego, a następnie podjęcia odpowiednich działań. W niniejszej sprawie ograniczony materiał dowodowy, jakim dysponuje Trybunał, sugeruje jednak, że Komisja *istotnie* komunikowała się z organami celnymi państwa członkowskiego. Wobec powyższego Komisja stwierdziła na rozprawie, że Niemcy poinformowały ją w 2003 r. o pismach państw członkowskich z żądaniem przeprowadzenia weryfikacji. W marcu 2004 r. wszczęto postępowanie OLAF-u, które doprowadziło do wizyt na miejscu na Jamajce w lutym i marcu 2005 r. Spotkania poświęcone omówieniu spraw miały miejsce przynajmniej we wrześniu 2004 r. W tym kontekście, mimo że dodatkowe lub szybsze działania – z perspektywy czasu – byłyby pożądane, nie można uczciwie powiedzieć, że Komisja pozostawała całkowicie bierna [53]. Zwracam też uwagę, że art. 37 ust. 2 wymaga od KWC, aby brał pod uwagę „wpływ" stosowania reguł pochodzenia na państwa takie jak Jamajka, nie zaś aktywnego monitorowania stosowania tych przepisów.

60. Wobec powyższego nie uważam, aby Komisja naruszyła swoje konkretne obowiązki wynikające z umowy z Kotonu. Nie uważam, aby ogólny „obowiązek dobrej administracji" wystarczał, by nałożyć na Komisję pozytywne obowiązki, które byłyby niezbędne, aby powstała „szczególna sytuacja" w rozumieniu art. 239 kodeksu celnego [54].

61. Wymogi prawne mające zastosowanie w niniejszej sprawie znacznie różnią się zatem od tych, które sprawiły, że Trybunał potwierdzał istnienie szczególnej sytuacji w poprzednich sprawach. Na przykład w sprawie C.A.S./Komisja Komisja zaniechała powzięcia pełnych informacji o sprawach mimo prawnego zobowiązania w tym zakresie wynikającego ze szczególnych warunków układu między Unią Europejską a Turcją [55]. Podobnie w sprawie Eyckeler & Malt/Komisja Komisja miała wyraźny obowiązek monitorowania przywozów wołowiny z Argentyny co dziesięć dni, aby zapewnić prawidłowe stosowanie obowiązującego kontyngentu na wołowinę. Komisja nie tylko wiedziała, że kontyngent został przekroczony, ale też nie wdrożyła żadnych środków monitorujących, które mogłyby wykryć nadmiar, co stanowiło „poważne naruszenie" [56]. Natomiast w wyroku w sprawie Kaufring

53 Dla ułatwienia dodaję w załączniku I tabelę zawierającą chronologiczne ujęcie głównych zdarzeń opisanych przez strony – zgodnie z moim rozumieniem.

54 W ten sposób odczytuję odniesienia zawarte w wyroku z dnia 10 maja 2001 r., Kaufring i in./Komisja, T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, pkt 257 i przytoczone tam orzecznictwo – jako potwierdzenie wniosków, do jakich Trybunał doszedł już w sprawie konkretnego brzmienia umów będących przedmiotem tamtej sprawy.

55 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 97–100, 112 i 117–120.

56 Wyrok z dnia 19 lutego 1998 r., T-42/96, EU:T:1998:40, pkt 162–190.

i in./Komisja Sąd wymienił szereg znanych, długotrwałych zaniedbań Turcji w zakresie wykonywania obowiązków wynikających ze szczególnych warunków obowiązującej umowy z Kotonu oraz odnotował zaniechanie przez Komisję podjęcia kroków przeciwko tym zaniedbaniom pomimo stosownego umocowania [57].

62. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze w ten sposób, że zbadanie materiału przedstawionego Trybunałowi nie ujawniło czynnika, który wpływałby na ważność decyzji Komisji C(2008) 6317 wersja ostateczna, dotyczącej decyzji w sprawie REM 03/07.

Pytania drugie, trzecie i czwarte

Pytanie drugie

63. Decyzja Komisji o nieprzyjęciu przekazanej sprawy na podstawie art. 905 rozporządzenia wykonawczego skutkuje zamrożeniem uprawnień dyskrecjonalnych właściwych organów celnych w zakresie działań dotyczących wniosku o umorzenie lub zwrot do czasu podjęcia przez Komisję rozstrzygnięcia w równoległej sprawie [58]. W tym konkretnym, ograniczonym zakresie decyzja o odesłaniu dokumentacji istotnie ma prawny skutek zawieszający.

64. Prenatal nie może jednak zaskarżyć tej decyzji ani zawiadomienia o niej hiszpańskich organów celnych. Aby Prenatal mogła zaskarżyć pismo/zawiadomienie skierowane do innego podmiotu, musiałaby wykazać, że pismo to dotyczy jej zarówno bezpośrednio [59], jak i indywidualnie [60]. Jeśli chodzi o kwestię bezpośredniego wpływu, nie dostrzegam, jaki miałby być prawny skutek pisma w sprawie odesłania dokumentacji w odniesieniu do sytuacji Prenatal. Organy celne zachowały prawo do oceny przedłożonej im dokumentacji, choć zostało ono czasowo zawieszone [61]. Nie rozumiem również, w jaki sposób Prenatal mogłaby twierdzić, że pismo w sprawie odesłania dokumentacji dotyczy jej indywidualnie – oczywiste jest, że inne podmioty gospodarcze mogły również znaleźć się w podobnej sytuacji. Ponadto odesłanie przez Komisję przekazanej dokumentacji nie stanowi decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 5 kodeksu celnego, ponieważ zawarta w tym przepisie definicja ma zastosowanie wyłącznie do czynności „organów celnych", które zdefiniowano z kolei w art. 4 ust. 3 jako „organy uprawnione między innymi do stosowania przepisów prawa celnego". W kontekście kodeksu celnego Komisja nie jest uprawniona do „stosowania przepisów prawa celnego".

65. Choć decyzja wydana ostatecznie przez Komisję na podstawie art. 907 rozporządzenia wykonawczego podlega oczywiście zaskarżeniu przez zainteresowanego wnioskodawcę, nie może jej zaskarżyć wnioskodawca w równoległej sprawie, która została zamrożona. Jego prawa do obrony chroni jednak procedura odesłania prejudycjalnego z art. 267 TFUE [62].

66. Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że decyzja Komisji o odmowie przyjęcia dokumentacji przekazanej przez hiszpańskie organy celne podjęta na podstawie art. 905 ust. 6 rozporządzenia nr 2454/93 nie ma żadnego wpływu na sytuację prawną zainteresowanego wnioskodawcy i nie może zostać przez niego zaskarżona na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

57 Wyrok z dnia 10 maja 2001 r., Kaufring i in./Komisja, T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, pkt 257–273.

58 Postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia /Komisja, C-264/15 P i C-265/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:301, pkt 47.

59 Wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja /Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 47.

60 Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 107.

61 Postanowienie Sądu z dnia 21 kwietnia 2016 r., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisja, C-264/15 P i C-265/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:301, pkt 47–49.

62 Postanowienie z dnia 9 grudnia 2013 r., El Corte Inglés/Komisja, T-38/09, niepublikowane, EU:T:2013:675, pkt 57.

Pytania trzecie i czwarte

67. Rozważę te pytania łącznie, uwzględniając obie wysunięte hipotezy.

68. Jeśli Trybunał podtrzyma ważność decyzji w sprawie REM 03/07, zgodnie z moją propozycją, decyzja ta będzie nadal wiązać hiszpańskie organy celne i sądowe w odniesieniu do ECI[63]. Hiszpańskie organy celne muszą wtedy wziąć pod uwagę „każdą szczególną okoliczność faktyczną lub prawną, która charakteryzuje konkretną sytuację" Prenatal, aby ustalić, czy jej sytuacja jest „wystarczająco odmienna od sytuacji [ECI], aby uzasadnić inne rozstrzygnięcie"[64].

69. Jeżeli natomiast Trybunał miałby uznać, że decyzja w sprawie REM 03/07 jest nieważna, Komisja musiałaby podjąć środki naprawcze, wykonując swoje zobowiązania z art. 266 TFUE. Hiszpańskie organy celne nie mogą wznowić oceny wniosku Prenatal, zanim Komisja nie zakończy w sposób właściwy i zgodny z prawem „postępowania z art. 906–909" w odniesieniu do dokumentacji ECI[65].

70. Po dokonaniu oceny wniosku Prenatal organy (i sądy) hiszpańskie mogą oczywiście uznać, że jej sytuacja *nie* jest taka sama, jak sytuacja ECI, a tym samym *nie* obejmuje jej (nowa) decyzja Komisji dotycząca roszczenia organów celnych wobec ECI.

71. Czy organy hiszpańskie miałyby wtedy obowiązek ponownie wszcząć postępowanie z art. 905, przekazując Komisji dokumentację do ponownej oceny? Moim zdaniem muszą tak zrobić, aby zapewnić jednolite stosowanie przesłanek umorzenia i zwrotu należności celnych[66]. Odzwierciedla to podział ról na mocy rozporządzenia wykonawczego. Krajowe organy celne podejmują decyzje dotyczące długu danego dłużnika, natomiast Komisja rozstrzyga wnioski o umorzenie lub zwrot, jeżeli dany podmiot powołuje się na wystąpienie szczególnej sytuacji.

72. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytania trzecie i czwarte w ten sposób, że decyzja Komisji wydana na podstawie art. 907 rozporządzenia nr 2454/93 wiąże krajowe organy celne oraz sądowe i musi zostać zastosowana do wniosku o umorzenie lub zwrot złożonego przez innego wnioskodawcę, chyba że występuje szczególna okoliczność faktyczna i prawna, która sprawia, że sytuacja tego wnioskodawcy jest wystarczająco odmienna, aby uzasadnić inne rozstrzygnięcie. W takim przypadku organy krajowe muszą przekazać dokumentację wnioskodawcy Komisji, aby wydała ona kolejną decyzję zgodnie z art. 905 ust. 1 rozporządzenia nr 2454/93.

63 Zanim Komisja wyda decyzję w sprawie REM, sąd krajowy powinien jedynie uniknąć „wydania orzeczenia, które pozostawałoby w sprzeczności z decyzją, jaką zamierza wydać Komisja" w zakresie, w jakim „uzyska w toku procedury informację o przekazaniu Komisji sprawy zgodnie z art. 220 lub 239 kodeksu celnego" – zobacz wyrok z dnia 20 listopada 2008 r., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, pkt 66. Brak świadomości może wyjaśniać, dlaczego sąd krajowy unieważnił decyzję hiszpańskich organów w sprawie retrospektywnego zaksięgowania należności celnych przywozowych w odniesieniu do ECI – zobacz pkt 23–24 powyżej. Oczywiste jest, że w każdym razie nie ma obecnie możliwości podjęcia jakichkolwiek dalszych działań wobec ECI, aby odzyskać omawiane należności celne. Sprawa jest objęta powagą rzeczy osądzonej.

64 Postanowienie Sądu z dnia 21 kwietnia 2016 r., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisja, C-264/15 P i C-265/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:301, pkt 48, 49, a także art. 908 ust. 1 i 2 rozporządzenia wykonawczego.

65 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 7 września 1999 r., De Haan, C-61/98, EU:C:1999:393, pkt 48.

66 Wyrok z dnia 20 listopada 2008 r., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, pkt 62–63; zobacz także art. 2 ust. 2 kodeksu celnego.

Wnioski

73. Wobec powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sąd najwyższy Katalonii, Hiszpania):

1. Zbadanie materiału przedstawionego Trybunałowi nie ujawniło żadnego czynnika, który wpływałby na ważność decyzji Komisji C(2008) 6317 wersja ostateczna, stwierdzającej zasadność retrospektywnego zaksięgowania celnych należności przywozowych oraz brak zasadności umorzenia tych należności w szczególnym przypadku dotyczącym przywozu odzieży zgłoszonej jako pochodzącej z Jamajki (sprawa REM 03/07).

2. Decyzja Komisji o odmowie przyjęcia dokumentacji przekazanej przez hiszpańskie organy celne podjęta na podstawie art. 905 ust. 6 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r., nie ma żadnego wpływu na sytuację prawną zainteresowanego wnioskodawcy i nie może zostać przez niego zaskarżona na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3. Decyzja Komisji wydana na podstawie art. 907 rozporządzenia nr 2454/93 wiąże krajowe organy celne oraz sądowe i musi zostać zastosowana do wniosku o umorzenie lub zwrot złożonego przez innego wnioskodawcę, chyba że występuje szczególna okoliczność faktyczna i prawna, która sprawia, że sytuacja tego wnioskodawcy jest wystarczająco odmienna, aby uzasadnić inne rozstrzygnięcie. W takim przypadku organy krajowe muszą przekazać dokumentację wnioskodawcy Komisji, aby wydała ona kolejną decyzję zgodnie z art. 905 ust. 1 rozporządzenia nr 2454/93.

Załącznik I: Chronologia głównych działań i zdarzeń

Lipiec 1998 r.	Sprawozdania JAMPRO
Maj i październik 1998 r.	Wysłanie pism przez organy celne Włoch i Zjednoczonego Królestwa do jamajskich organów celnych
Luty 2000 r.	Przysłanie przez jamajskie organy celne odpowiedzi organom celnym Włoch i Zjednoczonego Królestwa
Październik 2003 r.	Odpowiedź organów jamajskich na pismo Włoch w sprawie weryfikacji po dokonaniu przywozu
2003 r.	Komisja dowiaduje się o pismach państw członkowskich
Marzec 2004 r.	Wszczęcie dochodzenia przez OLAF
Lipiec 2004 r.	Odpowiedź organów jamajskich na pismo Niemiec w sprawie weryfikacji po dokonaniu przywozu
Wrzesień 2004 r.	Spotkanie państw członkowskich Unii Europejskiej i Komisji (OLAF-u), na którym podniesiono kwestię pism
Marzec 2005 r.	Dochodzenie OLAF-u na Jamajce
Styczeń 2006 r.	Protokół z posiedzenia Trade Board (izby handlowej, Jamajka)