OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÀMASA RUIZA-JARABA COLOMERA

przedstawiona w dniu 16 stycznia 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Do Trybunału Sprawiedliwości wpłynęło odwołanie od wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 14 grudnia 2004 r. [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem") oddalającego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 28 czerwca 2002 r. (sygn. akt: REM 14/01), która nie przychyliła się do złożonego przez Republikę Włoską wniosku o umorzenie należności celnych przywozowych, zastosowanych wobec spółki Nordspedizionieri di Danielis Livio & C. Snc, Livio Danielisa i Domenica d'Alessandro (zwanych dalej „Nordspedizionieri i in.") [3].

2. Spór dotyczy w szczególności przesłanek „szczególnej sytuacji" w rozumieniu przepisów wspólnotowego prawa celnego, gdyż wyłącznie w takiej sytuacji przewidziana jest możliwość umorzenia należności celnych przywozowych. Biorąc pod uwagę datę wystąpienia okoliczności faktycznych rozpatrywanego sporu, należy je przeanalizować w świetle złożonych przepisów [4], obowiązujących przed ustanowieniem Wspólnotowego kodeksu celnego [5].

3. Wynik sporu zależy również od wykładni dwustronnego traktatu podpisanego przez państwo członkowskie, Włochy, i inne państwo, Słowenię, będącą w tamtym okresie państwem trzecim, co ostatecznie doprowadzi do postawienia pytania o właściwość Trybunału Sprawiedliwości [6].

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Wyrok Sądu z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie T-332/02 Nordspedizionieri di Danielis Livio i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4405.

3 — Towarzyszył mu wniosek o charakterze subsydiarnym w przedmiocie umorzenia długu celnego w części dotyczącej 8 010 kg zagranicznego tytoniu przetworzonego, skonfiskowanych przez władze włoskie w dniu 8 kwietnia 1992 r. w nielegalnym składzie w Bareggio; wniosek nie został przywołany w niniejszej opinii jako nieistotny dla wniesionego odwołania.

4 — Złożoność uregulowań prawnych wyjaśnia stwierdzenie użyte przez C.J. Berra „Union douanière", w: *Revue trimestrielle de droit européen,* 37 (3), lipiec-wrzesień 2001, str. 627 i nast.., zdaniem którego problemy, które pojawiają się w innych dziedzinach, takich jak unia monetarna lub spójność społeczna, bardziej pobudzają świadomość niż taryfa celna lub kwestia ważności świadectw pochodzenia, które to przekształciły prawo celne w dział zarezerwowany dla niewielu specjalistów.

5 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. L 302, str. 1).

6 — Stwierdzam w tym kontekście, że w zaskarżonym wyroku Sąd Pierwszej Instancji nie rozważał zagadnienia swej właściwości, a w każdym razie nie przedstawił wątpliwości w tej kwestii.

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

4. Aby móc wypowiedzieć się w przedmiocie wniesionego odwołania należy z jednej strony zbadać przepisy, których naruszenie zarzucono Sądowi Pierwszej Instancji — wszystkie o charakterze wspólnotowym — oraz z drugiej strony, niektóre z zapisów dwustronnego Traktatu o współpracy administracji celnych, podpisanego w 1965 r. przez Włochy i Jugosławię (zwanego dalej „układem belgradzkim") [7].

5. Jako że Wspólnotowy kodeks celny nie ma zastosowania ratione temporis, wobec tego, że okoliczności rozpatrywanego sporu wystąpiły w okresie poprzedzającym przyjęcie tego aktu prawnego, zasadnicze przepisy mające zastosowanie w niniejszej sprawie są rozproszone w różnych aktach prawnych, niemal zawsze o fragmentarycznym charakterze, które, o ile niewątpliwie zostały w większości formalnie uchylone, w wielu przypadkach zachowały faktyczny wpływ w ramach przepisów zebranych w tym kodeksie w roku 1992.

6. Stało się tak, na przykład, w przypadku uregulowań celnych dotyczących tranzytu wspólnotowego, uregulowanego w rozporządzeniu (EWG) nr 222/77 [8]. Artykuł 36 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że w razie stwierdzenia, iż podczas dokonywania operacji tranzytu wspólnotowego lub w związku z taką operacją dopuszczono się naruszenia lub nieprawidłowości w określonym państwie członkowskim, do pokrycia należności celnych i innych ewentualnie wymagalnych obciążeń przystępuje to państwo członkowskie, zgodnie z przyjętymi przezeń przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, co nie stanowi przeszkody do wszczęcia postępowania karnego.

7. Rozporządzenie (EWG) nr 474/90 [9] wprowadziło do wspomnianego art. 36 trzeci ustęp, pozwalający na ustalenie miejsca, w którym doszło do naruszenia dla celów poboru należności celnych i innych związanych z nimi opłat, w przypadku braku jakichkolwiek dowodów dotyczących prawidłowości operacji tranzytu lub dotyczących miejsca, w którym dopuszczono się naruszenia.

7 — Układ o wzajemnej pomocy administracyjnej w zapobieganiu i zwalczaniu nadużyć celnych, podpisany w dniu 10 listopada 1965 r. w Belgradzie pomiędzy Republiką Włoską a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii, wersja włoska opublikowana w: *Bolletino Ufficiale (Trattati e convenzioni)*, 1967, vol. CIV — nr 178; przepisy krajowe wykonawcze zostały opublikowane w: *Gazzetta Ufficiale*, nr 169 z dnia 8 lipca 1967 r., Układ wszedł w życie w dniu 1 lutego 1968 r.

8 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 222/77 z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie tranzytu wspólnotowego (Dz.U. L 38, str. 1). Tranzyt zewnętrzny regulują art. 91–97, natomiast tranzyt wewnętrzny art. 163–165 kodeksu celnego, lecz rozporządzenie Rady (EWG) nr 2726/90 z dnia 17 września 1990 r. w sprawie tranzytu wspólnotowego (Dz.U. L 262, str. 1) zastąpiło rozporządzenie nr 222/77; jednakże, ponieważ jego zastosowanie zostało przesunięte na dzień 1 stycznia 1993 r., na podstawie art. 47 ust. 1, nie ma potrzeby odwoływanie się do niego w niniejszym sporze, którego okoliczności poprzedzają tę datę.

9 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 474/90 z dnia 22 lutego 1990 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 222/77 w sprawie tranzytu wspólnotowego (Dz.U. L 51, str. 1) w celu zniesienia obowiązku składania formularza tranzytowego podczas przekraczania wewnętrznej granicy Wspólnoty.

8. Rozporządzenie (EWG) nr 1062/87 [10], które doprecyzowało i uprościło rozporządzenie nr 222/77, zostało następnie zmienione rozporządzeniem (EWG) nr 1429/90 [11] wprowadzającym art. 11a, który znalazł się w tytule Ia „Przepisy dotyczące przesyłek nieprzedstawionych w urzędzie przeznaczenia", który stanowi, że:

„1. Jeżeli przesyłka nie została przedstawiona w urzędzie przeznaczenia i nie można ustalić miejsca naruszenia lub nieprawidłowości, urząd wyjścia powiadamia o tym głównego zobowiązanego w możliwie jak najkrótszym terminie, nie później jednak niż przed końcem jedenastego miesiąca od daty rejestracji zgłoszenia do tranzytu wspólnotowego.

2. Powiadomienie, o którym mowa w ust. 1, musi wskazywać w szczególności termin dopełnienia obowiązku dostarczenia do urzędu wyjścia dowodu wskazującego prawidłowość czynności tranzytu lub miejsce rzeczywistego wystąpienia naruszenia lub nieprawidłowości.

Termin ten wynosi trzy miesiące, licząc od daty powiadomienia, o którym mowa w ustępie 1. Jeżeli dowód nie zostanie dostarczony we wskazanym terminie, właściwe państwo członkowskie wszczyna postępowanie zmierzające do pokrycia stosownych należności celnych i podatkowych […]" [tłumaczenie nieoficjalne].

9. Celne ustawodawstwo wspólnotowe dopuszcza również całkowity lub częściowy zwrot zapłaconych należności celnych przywozowych lub wywozowych lub częściowe umorzenie długu celnego. Przesłanki wymagane w tym zakresie w rozpatrywanej sprawie reguluje art. 13 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1430/79 [12], w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (EWG) nr 3069/86 [13]:

„Zwrot lub umorzenie należności celnych przywozowych może nastąpić w sytuacjach szczególnych, innych niż wskazane w sekcjach A–D, wynikających z okoliczności innych niż te spowodowane oszustwem lub oczywistym zaniedbaniem osoby zainteresowanej.

[…]" [tłumaczenie nieoficjalne].

10 — Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1062/87 z dnia 27 marca 1987 r. w sprawie przepisów w celu wykonania procedury tranzytu wspólnotowego oraz niektórych uproszczeń tej procedury (Dz.U. L 107, str. 1).

11 — Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1429/90 z dnia 29 maja 1990 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1062/87 w sprawie przepisów w celu wykonania procedury tranzytu wspólnotowego oraz niektórych uproszczeń tej procedury (Dz.U. L 137, str. 21).

12 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1430/79 z dnia 2 lipca 1979 r. w sprawie zwrotu lub umarzania należności celnych przywozowych lub wywozowych (Dz.U. L 175, str. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3069/86 z dnia 7 października 1986 r. (Dz.U. L 286, str. 1).

13 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3069/86 z dnia 7 października 1986 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1430/79 w sprawie zwrotu lub umarzania należności celnych przywozowych lub wywozowych (Dz.U. L 286, str. 1).

B — *Układ belgradzki*

10. Porozumienie mające na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy włoską i jugosłowiańską administracją celną należy do typowych umów z tego okresu, jak to pokazuje pobieżne porównanie z innym, podpisanym w roku 1967 przez sześć założycielskich państw członkowskich, porozumieniem dotyczącym tej dziedziny, znanym pod nazwą „konwencji rzymskiej” [14].

11. Po wymienieniu podstawowych celów, a mianowicie zapobiegania, wykrywania oraz zwalczania naruszeń (art. 1), układ belgradzki definiuje pojęcie „przepisów celnych” (art. 2) i zawiera zapis dotyczący obowiązku ustanowienia ścisłej współpracy pomiędzy urzędami celnymi na wspólnej granicy (art. 3).

12. Fundamentalne znaczenie dla przedstawionego odwołania ma art. 4 układu, w którym umawiające się strony zobowiązują się do sprawowania specjalnego dozoru w zakresie przepływu osób, towarów oraz przemieszczania się pojazdów uznanych za podejrzane (art. 4 ust. 1).

14 — Konwencja pomiędzy Belgią, Republiką Federalną Niemiec, Francją, Włochami, Luksemburgiem i Holandią w sprawie wzajemnej pomocy pomiędzy administracjami celnymi, podpisana w Rzymie w dniu 7 września 1967 r., tekst dostępny w: *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1968, nr 172.

13. Natomiast zapis zawarty w art. 4 ust. 2 przewiduje podjęcie przez strony działań w celu zapobiegania przemytowi, stanowiąc w akapicie drugim:

„Szczególny dozór jest stosowany na wniosek, w odniesieniu do wywozu produktów, do których na terytorium drugiej umawiającej się strony mają zastosowanie wysokie i szczególne obciążenia podatkowe”.

III — Okoliczności poprzedzające wniesienie niniejszego odwołania

A — *Okoliczności powstania sporu*

14. Spółka jawna Nordspedizionieri di Danielis Livio & C., utworzona przez agentów celnych, mająca siedzibę w Trieście (Włochy), na wniosek przedsiębiorstwa Cumberland Ltd. przedstawiła w urzędzie celnym w Fernetti (Włochy) trzy kolejne zgłoszenia do wspólnotowego tranzytu zewnętrznego w zakresie wysyłki opakowań kartonowych nabytych od słoweńskiej spółki Proexim Export-Import i przewożonych docelowo transportem ciężarowym do Hiszpanii.

15. Stosowne dokumenty celne wskazywały w dniu 30 października 1991 r. na 1400 paczek o łącznej wadze 12 620 kg, w dniu 5 listopada na 1200 paczek o łącznej wadze 12 510 kg oraz w dniu 16 listopada tego samego roku na 1500 paczek o łącznej wadze 12 842 kg.

16. Po dopełnieniu formalności celnych związanych z trzecią, wskazaną wyżej operacją, zezwolono na dalszą jazdę ciężarówki. Krótko po tym dyrektor urzędu celnego w Frenetti zwrócił się do właściwej miejscowo jednostki Guardia di Finanza o skontrolowanie ładunku ciężarówki. Funkcjonariusze podążyli za ciężarówką, która opuściła już strefę celną i zatrzymali ją kilka kilometrów od granicy. Samochód powrócił pod eskortą na posterunek celny w Fernetti celem poddania go kontroli. Przeprowadzona kontrola wykazała, że opakowania kartonowe nie były puste, jak wynikało to ze zgłoszenia tranzytowego, ale zawierały 8190 kg zagranicznych papierosów o pochodzeniu pozawspólnotowym, zapakowanych w 819 paczek. Kierowcę ciężarówki, p. C., zatrzymano, natomiast ciężarówka wraz z ładunkiem oraz dokumenty znalezione przy kierowcy zostały zajęte przez urząd celny.

17. Dochodzenie prowadzone przez włoskie organy celne przy współpracy władz słoweńskich pozwoliło na ustalenie, że p. C. uczestniczył w trzech innych podobnych operacjach przemytu papierosów, posługując się zgłoszeniami tranzytowymi z dnia 30 października i 5 listopada 1991 r., sporządzonymi przez Nordspedizionieri oraz zgłoszeniem sporządzonym w dniu 16 września 1991 r. przez spółkę Centralsped s.r.l.

18. Odnośnie do przewozów dokonanych w dniu 30 października oraz 5 listopada 1991 r., dochodzenie wykazało rozbieżność między zgłoszeniem przedstawionym słoweńskim władzom celnym (wskazującym zasadniczo tytoń przetworzony), a zgłoszeniem złożonym na posterunku celnym w Fernetti, wskazującym opakowania kartonowe. Okazało się również, że po dokonaniu formalności celnych w urzędzie w Fernetti, ciężarówka kierowała się w inne miejsce przeznaczenia niż wskazane w zgłoszeniach celnych, a towar był potajemnie rozładowywany we Włoszech.

19. W następstwie wspomnianego dochodzenia policja włoska wykryła znajdujący się w Bareggio (Włochy) skład nielegalnie przywiezionych towarów, w którym w trakcie przeszukania w dniu 8 kwietnia 1992 r. skonfiskowano 801 kartonów (to jest 8010 kg papierosów).

20. W dniu 16 października 1992 r. wnoszący odwołanie, jako główni zobowiązani z tytułu tranzytu wspólnotowego i odpowiedzialni w zakresie operacji z dnia 30 października i 5 listopada 1991 r., otrzymali z wydziału opłat izby celnej w Trieście decyzję nakazującą zapłatę kwoty 2 501 239 200 ITL tytułem

należności celnych wraz z odsetkami w wysokości 450 223 100 ITL od nielegalnego przywozu i wprowadzenia na rynek na wspólnotowym obszarze celnym 1700 kartonów, to jest 17 000 kg, tytoniu. Ponieważ transport z dnia 16 listopada 1991 r. został skonfiskowany przez włoskie władze celne jeszcze przed wprowadzeniem towaru na rynek, włoskie organy celne nie obciążyły wnoszących odwołanie żadnymi należnościami celnymi w tym zakresie.

21. Wnoszący odwołanie złożyli sprzeciw od nakazu zapłaty w Tribunale civile e penale di Trieste (Włochy), który to sąd stwierdził nieważność zaskarżonego nakazu wyrokiem wydanym we wrześniu 1994 r. W dniu 5 września 1996 r. Corte d'appello w Trieście wydał wyrok, którym zmienił orzeczenie wydane w niższej instancji, nakazując spółce Nordspedizionieri i jej wspólnikom, tym ostatnim subsydiarnie, lecz solidarnie, między nimi zapłatę kwoty 2 951 462 300 ITL, wskazanej w spornej decyzji. Wyrokiem z dnia 26 stycznia 1999 r. Corte suprema di cassazione oddalił odwołanie wniesione przez spółkę Nordspedizionieri di Danielis Livio & C. Snc, Livio Danielisa i Domenica d'Alessandro od wyroku Corte d'apello.

22. W dniu 14 stycznia 1994 r. sędzia śledczy Tribunale civile e penale di Trieste wydał postanowienie o umorzeniu postępowania karnego w sprawie przemytu papierosów, wszczętego wobec G. Baldiego, wspólnika spółki Nordspedizionieri, który sporządził trzy zgłoszenia tranzytowe wystawione przez Nordspedizionieri, wykorzystane do dokonania wskazanego powyżej przemytu.

23. W listopadzie 2000 r. wnoszący odwołanie przedstawili Komisji wniosek o umorzenie należności celnych nałożonych przez włoskie organy celne [w wysokości 497 589 687 ITL, stanowiącej równowartość 256 983,63 EUR]. Wniosek ten został poparty przez władze włoskie, które w czerwcu 2001 r. również złożyły do Komisji wniosek podobnej treści o umorzenie należności celnych.

24. W dniu 28 czerwca 2002 r. Komisja wydała decyzję (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") o oddaleniu wniosku złożonego przez Republikę Włoską. Komisja doszła do wniosku, że w przedmiotowej sprawie nie zaistniała sytuacja szczególna, wynikająca z okoliczności innych niż związane z oszustwem lub oczywistym zaniedbaniem ze strony wnoszących odwołanie, w rozumieniu art. 13 rozporządzenia nr 1430/79, a zatem umorzenie należności celnych przywozowych we wskazanej wysokości nie było uzasadnione.

25. W dniu 30 października 2002 r. spółka Nordspedizionieri di Danielis Livio & C. Snc, Livio Danielis i Domenico d'Alessandro wnieśli skargę na wspomnianą decyzję Komisji do Sądu Pierwszej Instancji.

B — *Zaskarżony wyrok*

26. Główne żądanie skarżących, obejmujące stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz umorzenie należności celnych przywozowych, opierało się na dwóch zarzutach wskazujących, w przypadku pierwszego zarzutu, na wystąpienie pewnych istotnych błędów, oraz w przypadku drugiego zarzutu, na wystąpienie szczególnej sytuacji i brak oszustwa lub oczywistego zaniedbania w rozumieniu art. 13 rozporządzenia nr 1430/79.

27. Sąd Pierwszej Instancji nie uwzględnił żadnego z podnoszonych zarzutów.

28. Sąd odrzucił pierwszy zarzut [15], jako że nie dopatrzył się żadnego błędu w zaskarżonej decyzji, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, w świetle których Komisja przeinaczyła okoliczności faktyczne, wskazując w czwartym motywie zaskarżonej decyzji, że weryfikacja operacji z dnia 16 listopada miała miejsce w strefie celnej Fernetti. Zdaniem skarżących, to stwierdzenie Komisji nie było zgodne z prawdą, zważywszy, że Guardia di Finanza przystąpiła do sprawdzenia ładunku po zakończeniu formalności celnych.

29. Ponadto w ramach tego samego zarzutu Sąd Pierwszej Instancji odrzucił jako niedopuszczalny zarzut błędnego ustalenia kwoty stanowiącej przedmiot wniosku o umorzenie [16], uzasadniając, że ustalenie wysokości tej kwoty należy do wyłącznej właściwości organów krajowych.

30. W kwestii łącznego wystąpienia dwóch przesłanek przewidzianych w art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 skarżący podnieśli następujące argumenty [17]: po pierwsze, że stali się ofiarami oszustwa wykraczającego poza ryzyko handlowe właściwe ich działalności zawodowej; po drugie, wskazali na rozmyślną bierność władz włoskich, które celowo dopuściły do nielegalnych operacji, by zlikwidować siatkę przemytniczą; po trzecie zarzucili, że organy celne uchybiły swoim obowiązkom kontroli operacji celnych; po czwarte, podnieśli brak możliwości skontrolowania przez nich operacji przewozowych, wreszcie po piąte, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie wyważyła występujących interesów.

31. Sąd odrzucił kolejno wszystkie przytoczone argumenty, wskazując na brak wystarczających dowodów na ich poparcie (odnośnie do pierwszego i trzeciego zarzutu) lub ich bezpodstawność (odnośnie do drugiego, czwartego i piątego zarzutu).

15 — Punkty 27–30 zaskarżonego wyroku.

16 — Punkty 31–39.

17 — Punkty 43–89.

32. W ramach niniejszego odwołania teza, w świetle której organy krajowe uchybiły przewidzianemu w układzie belgradzkim obowiązkowi kontrolowania towarów na granicy, przybiera istotne znaczenie, gdyż Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że wspomniany traktat nie nakłada na słoweńskie organy celne obowiązku niezwłocznego informowania włoskich organów o każdym transporcie wyrobów tytoniowych opuszczającym ich kraj w kierunku Włoch [18].

33. Sąd uznał, że wspomniany układ ogranicza się do zapisów w zakresie wzajemnej pomocy i ustanowienia ścisłej współpracy pomiędzy administracjami celnymi obu krajów; wprowadzając szczególny dozór nad przepływem towarów i środków transportu wskazanych jako stanowiące przedmiot nielegalnego obrotu na znaczną skalę; oraz przewidując wymianę informacji dotyczących w szczególności tych kategorii towarów, które są przedmiotem naruszeń celnych.

34. Stwierdziwszy brak wystąpienia sytuacji szczególnej, Sąd Pierwszej Instancji pozostawił bez rozpoznania kwestię wystąpienia w niniejszej sprawie drugiej przesłanki dotyczącej braku oszustwa lub oczywistego zaniedbania [19] i oddalił skargę.

18 — Punkt 79.
19 — Punkty 90–96.

IV — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości i żądania stron

35. Odwołanie Nordspedizionieri i in. wpłynęło do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości w dniu 11 lutego 2005 r. Komisja złożyła swoją odpowiedź na skargę w dniu 19 kwietnia 2005 r. Replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniu 22 września i 8 listopada 2005 r.

36. Wnoszący odwołanie zwracają się do Trybunału o:

— uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji, będącego przedmiotem wniesionego odwołania;

— stwierdzenie nieważności decyzji Komisji (REM 14/01) z dnia 28 czerwca 2002 r., oddalającej wniosek Republiki Włoskiej o umorzenie należności celnych przywozowych w kwocie 256 983,63 EUR oraz o stwierdzenie wystąpienia szczególnych okoliczności niezwiązanych z jakimkolwiek zaniedbaniem lub oszustwem;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

37. Natomiast Komisja wnosi o:

— oddalenie w całości odwołania wniesionego przez Nordspedizionieri i in.;

— obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania w pierwszej instancji i kosztami postępowania odwoławczego.

38. W czasie rozprawy w dniu 30 listopada 2006 r. przedstawiciele stron podtrzymali swoje stanowiska i argumenty.

V — Analiza zarzutów przedstawionych na poparcie skargi odwoławczej

39. Nordspedizionieri i in. podnoszą cztery zarzuty na poparcie swojego odwołania, wskazując naruszenie art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 222/77; przeinaczenie faktów stanowiące podstawę uchylenia zaskarżonego wyroku z powodu braku uzasadnienia zgodnego z art. 81 przedostatnie zdanie regulaminu Sądu Pierwszej Instancji [20]; naruszenie art. 13 rozporządzenia nr 1430/79; oraz brak oszustwa i zaniedbania w rozumieniu tego przepisu.

40. Komisja podnosi niedopuszczalność zarzutu pierwszego, a domyślnie również zarzutu drugiego. Należy zatem zbadać te argumenty.

A — *W przedmiocie dopuszczalności niektórych zarzutów*

1. W przedmiocie pierwszego zarzutu

41. W oparciu o art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 222/77 wnoszący odwołanie kwestionują istnienie długu celnego, stwierdzając brak istotnej przesłanki koniecznej dla jego powstania, a mianowicie niezwłocznego powiadomienia głównego zobowiązanego, najpóźniej przed końcem jedenastego miesiąca od daty zarejestrowania zgłoszenia do tranzytu wspólnotowego, którego przesyłka nie została przedstawiona w urzędzie celnym przeznaczenia.

20 — Regulamin Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 2 maja 1991 r. (Dz.U. L 136, sprostowanie w Dz.U. L 317, str. 34) ze zmianami wprowadzonymi w Dz.U. 2005, L 298, str. 1).

42. Na poparcie swojej tezy przywołują orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące rzeczonego przepisu, które pozwala państwu członkowskiemu, w którym znajduje się urząd celny wyjścia, na pobieranie należności celnych przywozowych jedynie w przypadku, jeśli wskazał głównemu zobowiązanemu, że dysponuje okresem trzech miesięcy na dostarczenie dowodu wskazującego na rzeczywiste miejsce, w którym dopuszczono się naruszenia lub nieprawidłowości, a dowód ten nie został przedstawiony we wskazanym terminie [21].

43. Komisja opiera swój zarzut niedopuszczalności na okoliczności, iż zarzut nie został podniesiony ani w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi w ramach postępowania w zakresie wniosku o umorzenie należności celnych, ani przed Sądem Pierwszej Instancji oraz że, w każdym razie, podniesiony przez wnoszących odwołanie zarzut, jako że dotyczy aktów prawnych krajowych organów celnych, którym w sposób wyłączny powierzono stosowanie wspólnotowego prawa celnego, powinien zostać podniesiony przed sądem krajowym.

44. Jednakże nie wydaje się, iż chodzi o nowy zarzut, gdyż w swojej replice Nordspedizionieri i in. wskazują, że Sąd Pierwszej Instancji mógł zbadać z urzędu rzeczoną podstawę nieważności nakazu zapłaty wydanego przez urząd celny w Fernetti. Argument ten, zgodnie z logiką, wnoszący odwołanie mogą podnieść po raz pierwszy dopiero przed Trybunałem Sprawiedliwości.

21 — Wyrok z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-233/98 Lensing & Brockhausen, Rec. str. I-7349, pkt 31.

45. Ponadto z zaskarżonego wyroku wynika, że w pierwszej instancji wnoszący odwołanie wskazywali już na nieprawidłowość nakazu zapłaty, zatem w niniejszym odwołaniu jedynie modyfikują rozmiar błędu w obliczeniu kwoty należności oraz podstawę prawną [22]. W konsekwencji, z formalnego punktu widzenia, przedmiot zarzutu pozostaje niezmieniony, nawet jeżeli w rzeczywistości opiera się na innych argumentach.

46. Co się tyczy natomiast istoty zarzutu, należy przychylić się do tezy Komisji wskazującej na brak właściwości sądu wspólnotowego w tym zakresie.

47. Jak wskazał Sąd Pierwszej Instancji w zaskarżonym wyroku [23], art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 pozwala jedynie w pewnych szczególnych okolicznościach i wyłącznie przy braku oszustwa lub zaniedbania na zwolnienie niektórych podmiotów gospodarczych z obowiązku zapłaty należności celnych, podtrzymując jednak samą zasadę wymagalności długu celnego [24].

48. Z powyższego wynika, że Trybunał Sprawiedliwości uwzględnia jedynie zarzuty wskazujące na wystąpienie szczególnych okoliczności oraz brak zaniedbania lub

22 — Punkt 31 zaskarżonego wyroku.

23 — Punkt 33 wyroku.

24 — Wyroki z dnia 12 marca 1987 r. w sprawach połączonych 244/85 i 245/85 Cerealmangimi i Italgrani przeciwko Komisji, Rec. str. 1303, pkt 11 oraz z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawach połączonych C-121/91 i C-122/91 CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux przeciwko Komisji, Rec. str. I-3873, pkt 43.

oszustwa po stronie wnoszących odwołanie, a nie zarzuty zmierzające do wykazania bezprawności decyzji wydanych przez właściwe organy krajowe w przedmiocie nałożenia obowiązku zapłaty spornych należności celnych, która to kwestia może zostać rozstrzygnięta wyłącznie w ramach postępowania przed właściwym sądem krajowym [25].

49. Zatem pomimo tego, że nie chodzi tu o nowy zarzut, nie byłoby zgodne z logiką procesową, aby Sąd Pierwszej Instancji badał z urzędu przepis, do którego stosowania nie jest właściwy. Zatem pierwszy zarzut upada i nie może zostać uwzględniony.

50. Ponadto, nawet przyjmując, że zarzut jest dopuszczalny, byłby on jednakże nieistotny dla sprawy, gdyż w przedmiotowej sprawie nie pojawiło się żadne zastrzeżenie dotyczące miejsca wystąpienia nieprawidłowości lub naruszenia, czego wymaga przepis art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 222/77. Nie mogłoby być inaczej, zważywszy, że wspólnotowy tranzyt tytoniu miał miejsce we Włoszech, a Słowenia nie była krajem członkowskim Wspólnoty w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych. Tym samym nie ma żadnej wątpliwości w kwestii miejsca naruszenia, która to wątpliwość jest przesłanką niezbędną do zastosowania tego przepisu, i urząd celny w Fernetti nie mógł wyznaczyć wnoszącym odwołanie terminu na dostarczenie dowodu wskazującego miejsce, w którym dopuszczono się naruszenia przepisów prawa.

51. Podsumowując, powyższe rozważania skłaniają mnie do wniosku, że pierwszy zarzut jest niedopuszczalny.

2. W przedmiocie dopuszczalności drugiego zarzutu.

52. Zdaniem Nordspedizionieri i in. Sąd Pierwszej Instancji dopuścił się przeinaczenia okoliczności faktycznych sporu, oddalając w pkt 29 zaskarżonego wyroku zarzut, w świetle którego motyw czwarty zaskarżonej decyzji zawierał istotny błąd polegający na stwierdzeniu, że urząd celny w Fernetti dokonał za pośrednictwem Guardia di Finanza weryfikacji ładunku objętego zgłoszeniem z dnia 16 listopada 1991 r., podczas gdy w rzeczywistości kontrola została przeprowadzona poza strefą celną po zakończeniu formalności celnych i po przejechaniu przez ciężarówkę kilku kilometrów na terytorium Włoch.

53. W celu wykazania dokładnej chronologii zdarzeń oraz rzeczywistego powodu zarządzenia weryfikacji towaru wnoszący

25 — Wyżej przywołany wyrok w sprawach połączonych CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux przeciwko Komisji, pkt 44 i 45.

odwołanie przedłożyli pisemne oświadczenie podpisane przez Vito Portale, będącego w okresie wystąpienia spornych zdarzeń naczelnikiem urzędu celnego w Fernetti. Wskazując na te dwa elementy, a zatem przeinaczenie faktów i przedstawione oświadczenie, wnoszący odwołanie twierdzą, że dokonali prawidłowej oceny okoliczności faktycznych, wyraźnie potwierdzających wystąpienie „szczególnej sytuacji" w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79.

54. Zdaniem Komisji uwagi zawarte w poprzednich punktach zmierzają do ponownej oceny okoliczności faktycznych sporu, wobec czego wnosi ona o ich odrzucenie — w tym zeznania V. Portale — ze względu na ich niedopuszczalność.

55. Sposób rozumowania Komisji, jako nadmiernie uproszczony, nie przekonuje mnie.

56. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości uznał [26] możliwość obalenia zarówno ustaleń, jak i kwalifikacji okoliczności faktycznych, których dokonano w pierwszej instancji, odstępując tym samym od wcześniejszej linii orzecznictwa [27].

57. Po drugie, jeżeli w ramach postępowania odwoławczego kwestionuje się prawidłowość rekonstrukcji faktów lub ich ocenę, należy dopuścić ponowne ich zbadanie, gdyż w przeciwnym razie powołanie się na przeinaczenie faktów i dowodów nie byłoby nigdy możliwe.

58. Nordspedizionieri i in. wnoszą odwołanie, żądając, by ustalenia Trybunału Pierwszej Instancji w zakresie stanu faktycznego, o którym mowa w motywie czwartym spornej decyzji, zostały zastąpione przez ich własną wersję faktów, jak to zostało wskazane w pkt 52 niniejszej opinii. Z tego powodu należy uznać ten wniosek za dopuszczalny, a oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

59. Trudno jest jednak zrozumieć, jaki cel zamierzają osiągnąć wnoszący odwołanie, gdyż nawet jeżeli przyjąć, że w opisie faktów pojawił się błąd, wersja zdarzeń przedstawiona przez Nordspedizionieri i in. jest w pełni zbieżna z opisem zawartym w pkt 10–19 zaskarżonego wyroku, a w szczególności z opisem w pkt 11.

60. W tej sytuacji zarówno zarzut podniesiony przez wnoszących odwołanie, jak

26 — Wyrok z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-53/92 P Hilti przeciwko Komisji, Rec. str. I-667, pkt 42 i 43.

27 — Wyrok z dnia 1 października 1991 r. w sprawie C-283/90 P Vidrányi przeciwko Komisji, Rec., str. I-4339, pkt 12, przywołany przez Komisję w odpowiedzi na skargę.

i zeznanie V. Portale [28] okazują się zbędne, gdyż proponując identyczną wersję zdarzeń, w żaden sposób nie podważają wersji przyjętej w wyroku Sądu Pierwszej Instancji.

61. Mając na względzie powyższe uwagi, drugi zarzut należy odrzucić jako nieistotny dla sprawy.

B — *W kwestii trzeciego zarzutu*

62. Wnoszący odwołanie podnoszą w tym miejscu naruszenie art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 polegające na tym, że zaskarżony wyrok odmawia uznania wystąpienia „szczególnej sytuacji" w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79. Komisja natomiast wnosi o oddalenie zarzutu jako bezzassadnego.

63. Długie, rozbudowane i niejasne wyjaśnienia zawarte w odwołaniu oraz nie mniej długie odpowiedzi strony pozwanej zmuszają do określenia przedmiotu zarzutu przed przystąpieniem do zbadania jego istoty.

1. Zakres zarzutu

64. Wnoszący odwołanie opierają ten zarzut na pięciu argumentach przedstawionych przed Sądem Pierwszej Instancji [29], to jest, że stali się ofiarami oszustwa wykraczającego poza granice ryzyka handlowego właściwego ich działalności zawodowej; zamierzonej bierności włoskich organów celnych, które dopuściły do nielegalnych operacji w celu rozbicia siatki przemytniczej; uchybieniu obowiązkom krajowych kontroli; braku możliwości po stronie wnoszących odwołanie nadzoru nad operacjami przewozu; wreszcie braku w zaskarżonej decyzji wyważenia występujących interesów.

65. Pomijając okoliczność, iż argumenty wnoszących odwołanie powtarzają zasadniczo tok rozumowania przedstawiony

28 — Ten element dowodowy wzbudził pewną polemikę zarówno w kwestii jego dopuszczalności (zdaniem Komisji był on spóźniony), jak i w kwestii jego przydatności procesowej. Nie można w żadnym razie zgodzić się ze sposobem rozumowania wnoszących odwołanie co do prawidłowości daty, w której przedstawili dowód — po raz pierwszy w ramach postępowania odwoławczego — z powodu początkowej odmowy złożenia zeznań przez byłego dyrektora urzędu celnego, ponieważ art. 68 i nast. regulaminu Sądu, dotyczący dowodów ze świadków, przewiduje sposób, w jaki powinny zostać rozwiązane ewentualne trudności związane z powołaniem świadków. Tym samym art. 69 ust. 1 zobowiązuje świadków do stawiennictwa pod rygorem kary grzywny; sankcja ta dotyka również świadka, który bez uzasadnienia prawnego odmawia złożenia zeznań. Sąd Pierwszej Instancji nie jest zatem pozbawiony uprawnień stosowanych w celu przymuszenia świadków do złożenia zeznań. Poza tym, w pewnych przypadkach, może sporządzić rekwizycję sądową w celu przesłuchania świadków lub biegłych. Z powyższego wynika, że jedynym celem (spóźnionego) przedstawienia tego elementu dowodowego jest naprawienie zaniedbania popełnionego przez wnoszących odwołanie w pierwszej instancji. Podsumowując, jak podkreśla Komisja w odpowiedzi na skargę, treść pisemnego oświadczenia pana Portale potwierdza wersję przyjętą przez Sąd Pierwszej Instancji oraz jest dowodem pozbawionym większego znaczenia.

29 — Punkt 30 niniejszej opinii.

w pierwszej instancji, mają one na celu doprowadzenie do nowej oceny faktów, do której dokonania Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w świetle art. 58 statutu. W związku z powyższym można pominąć badanie tych argumentów w ramach niniejszej skargi.

66. Przyjęta przez wnoszących odwołanie strategia jest oczywista; okoliczności przedstawiane są pod innym kątem niż w pierwszej instancji, tak aby je przybliżyć do okoliczności wyroku w sprawie De Haan [30], w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „potrzeby dochodzenia prowadzonego z należytą starannością przez organy krajowe, w przypadku braku oszustwa lub zaniedbania, które można by zarzucić dłużnikowi, oraz w przypadku, gdy nie został on poinformowany o przebiegu dochodzenia, mogą prowadzić do wystąpienia szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79, gdy okoliczność, że organy krajowe, w interesie prowadzonego dochodzenia, świadomie dopuściły do popełnienia naruszeń lub nieprawidłowości, wskutek czego powstał dług celny po stronie głównego zobowiązanego, spowodowałaby, że znalazłby się on w wyjątkowej sytuacji w porównaniu z innymi podmiotami gospodarczymi wykonującymi ten sam rodzaj działalności” [31].

67. Wobec powyższego, po odrzuceniu wskazanej powyżej linii obrony z racji jej charakteru faktycznego, jedyny argument, który należy zbadać, dotyczy naruszenia prawa, którego miał się dopuścić Sąd Pierwszej Instancji, dokonując wykładni układu belgradzkiego, ponieważ Nordspedizionieri i in. uważają, że taka ewentualność dałaby się porównać do typu uchybienia prawnego przyjętego w wyroku w sprawie De Haan dla uzasadnienia wyjątkowej sytuacji w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79.

68. Jednakże natura przedmiotowego układu, będącego traktatem dwustronnym między państwem członkowskim (Włochami) i państwem trzecim — w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych sporu — (Słowenią), zmusza do zbadania pytania wstępnego, a mianowicie właściwości Trybunału Sprawiedliwości do dokonywania wykładni norm tego rodzaju, w szczególności w sytuacji, gdy Sąd Pierwszej Instancji nie odniósł się do tego punktu w zaskarżonym wyroku. Odpowiedź na to pytanie pozwoli na zbadanie, czy zarzut jest zasadny.

2. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości w zakresie dokonywania wykładni układu belgradzkiego

a) Traktaty międzynarodowe przed Trybunałem Sprawiedliwości

69. Punkt wyjścia do rozważań znajduje się w prerogatywach przyznanych

30 — Wyrok z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie C-61/98 De Haan, Rec. str. I-5003.

31 — Ibidem, pkt 56.

Trybunałowi Sprawiedliwości w sposób ogólny przez art. 220 WE, który powierza mu zadanie czuwania nad „poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego traktatu".

70. Ewentualne wątpliwości co do zakresu uprawnień do dokonywania wykładni traktatów międzynarodowych, które ze swojej natury nie są objęte zakresem traktatu WE, zostały wyjaśnione wyrokiem w sprawie Haegemann [32] dotyczącym układu stowarzyszeniowego z Grecją [33], w którym ten rodzaj porozumień został uznany za akt przyjęty przez jedną z instytucji zgodnie z art. 234 WE, i w konsekwencji uznano, że jego przepisy z chwilą ich wejścia w życie tworzą integralną część wspólnotowego porządku prawnego [34].

71. Dyskusja była następnie kontynuowana, przenosząc się aż na kwestie porozumień mieszanych, to znaczy porozumień zawieranych, z powodu dzielonych kompetencji prawodawczych, między Wspólnotą i państwami członkowskimi, z jednej strony, a państwami trzecimi, z drugiej strony, i została zakończona przyjęciem kryterium kompetencji.

72. Powyższe wynika, w pierwszej kolejności, z wyroku w sprawie Demirel [35], w którym Trybunał Sprawiedliwości wywiódł swoją właściwość z okoliczności, że układy stowarzyszeniowe obejmują wszystkie zagadnienia uregulowane traktatem WE [36], stanowisko potwierdzone w następnej kolejności w wyroku w sprawie Hermès [37], w którym Trybunał wywiódł swą właściwość do dokonania wykładni art. 50 porozumienia TRIPS [38] ze zbiegu kompetencji Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich do zawarcia tego porozumienia.

73. To dostosowanie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości w zakresie dokonywania wykładni do kompetencji Wspólnoty, potwierdzone wyrokiem w sprawie Dior [39], oznacza w rozpatrywanej sprawie potrzebę weryfikacji, czy przedmiot układu belgradzkiego jest obecnie objęty kompetencjami Wspólnoty, co uzasadniałoby rolę Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni, czy też należy zbadać inne możliwości.

74. Zdaję sobie sprawę z różnic pomiędzy sprawami, w których zapadły orzeczenia przywołane w poprzednich

32 — Wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. str. 449, potwierdzony następnie wyrokami: z dnia 5 lutego 1976 r. w sprawie 87/75 Bresciani, Rec. str. 129, w kwestii wykładni konwencji z Yaounde z 1963 r.; z dnia 24 listopada 1977 r. w sprawie 65/77 Razanatsimba, Rec., str. 2229, dotyczącym wykładni konwencji z Lomé, oraz ostatnio z dnia 31 stycznia 1991 r. w sprawie C-18/90 Kziber, Rec. str. I-199 i z dnia 5 kwietnia 1995 r. w sprawie C-103/94 Krid, Rec. str. I-719, dotyczącym układu o współpracy z Marokiem i Algierią; także opinią Trybunału 1/76 z dnia 26 kwietnia 1977 r., Rec. str. 741, pkt 18.

33 — Układ ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Grecją, zatwierdzony decyzją Rady 63/106/EWG z dnia 25 września 1961 r. (Dz.U. 1963, nr 26, str. 293).

34 — Wyzej cytowany wyrok w sprawie Haegeman, pkt 3–6.

35 — Wyrok z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. str. 3719, pkt 9.

36 — Rządy niemiecki i Zjednoczonego Królestwa otwarcie podawały w wątpliwość właściwość Trybunału Sprawiedliwości w zakresie dokonywania wykładni przepisów prawnych porozumienia o stowarzyszeniu z Turcją, dotyczących swobodnego przepływu osób.

37 — Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-53/96 Hermès, Rec. str. I-3603, pkt 28 i 29.

38 — Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej stanowiące Załącznik 1C do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, zatwierdzone w imieniu Wspólnoty w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 336, str. 1).

39 — Wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98 Dior, Rec. str. I-11307, pkt 35 i nast.

punktach, a rozpatrywaną sprawą, w szczególności z okoliczności, iż układ rozpatrywany w niniejszej sprawie nie został podpisany przez Wspólnotę, lecz przez państwo członkowskie i państwo trzecie. Zdaję sobie również sprawę z tego, iż rozpatrywany spór został przedstawiony Trybunałowi w drodze skargi bezpośredniej, obecnie na etapie odwołania, a nie w trybie prejudycjalnym.

75. Mimo, iż punkty te mają wpływ na dalsze postępowanie, określenie zakresu kompetencji krajowych, wspólnotowych czy dzielonej mogłoby posłużyć po prostu do przyjęcia, lub w przypadku odpowiedzi przeczącej, do oddalenia, argumentu opartego na dostosowaniu kompetencji. W związku z tym należy zbadać ich konsekwencje.

b) Kompetencje wspólnotowe w kwestiach celnych: ewolucja

76. W świetle zakresu układu belgradzkiego, ograniczonego do pomocy administracyjnej w przedmiocie zapobiegania, wykrywania oraz zwalczania naruszeń prawa celnego, dokładna analiza podziału kompetencji w tej dziedzinie, poczynając od ich podstaw w art. 18–29 traktatu EWG, które są dzisiaj w znacznej części uchylone [40], do wejścia w życie Wspólnotowego kodeksu celnego w 1993 r., byłaby zbyteczna.

77. Integracja osiągnięta w tej dziedzinie pozbawiła państwa członkowskie możliwości stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym, pozostawiając im stosowanie konkretnych środków wykonawczych i represyjnych w przypadku naruszeń [41]. W związku z tym wystarczy dokonać badania przedmiotu układu belgradzkiego, by sprawdzić, czy prerogatywy krajowe, których układ ten dotyczy, podzieliły ten sam los, czy też nadal pozostają w rękach ich adresatów.

78. Wspomniałem już wcześniej o konwencji rzymskiej [42] z 1967 r., która w szczegółowy sposób regulowała komunikację i warunki współpracy między służbami informacyjnymi i dochodzeniowymi w ramach zapobiegania i zwalczania naruszeń oraz wykazywała cechy podobne do omawianego układu, i której zarzucono, jako jeden z najpoważniejszych braków, wymknięcie się z zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości w kwestii jej wykładni [43].

40 — Na podstawie traktatu z Amsterdamu, który pozostawił w mocy jedynie art. 28 i 29 traktatu EWG (obecnie, odpowiednio, art. 26 WE i 27 WE). Ich usunięcie było koniecznością bardziej techniczną niż polityczną, gdyż w rzeczywistości cele postawione przez te regulacje prawne zostały całkowicie osiągnięte, w związku z czym regulacje te straciły swoją aktualność i możliwość stosowania ich w przyszłości.

41 — C.J. Berr, op. cit., str. 632.

42 — Punkt 10 niniejszej opinii.

43 — N. Vaulont „La Unión Aduanera de la Comunidad Económica Europea”, OPOCE, Luxembourg, 1981, str. 12.

79. Tymczasem historia jej ewolucji dostarcza bardzo ważnej informacji; w roku 1981 przyjęto rozporządzenie nr 1468/81 [44], które, opierając się na art. 308 WE, „uwspólnotowiło" pewne istotne elementy konwencji rzymskiej z 1967 r. Chirurgiczna operacja prawna polegała na oddzieleniu elementów ściśle funkcjonalnych z celnego punktu widzenia, mianowicie wzajemnej pomocy administracyjnej, od rdzenia zadań wyłącznie krajowych, w szczególności od przepisów prawnych dotyczących wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych [45].

80. W ten sposób konwencja rzymska utrzymywała współpracę sądową, która znajduje się obecnie w „trzecim filarze", na marginesie traktatów wspólnotowych; natomiast z konwencji tej wyłączono część dotyczącą międzypaństwowej współpracy w sprawach celnych.

81. W świetle charakteru przepisu stanowiącego podstawę prawną przywołanego rozporządzenia, to jest art. 308 WE, który przyznaje Wspólnocie kompetencje w przypadku rozbieżności między wyznaczonymi celami i uprawnieniami jej organów [46], zaradzając w ten sposób występującym w traktacie brakom kompetencji do działania instytucji Unii [47], nie ma żadnej wątpliwości co do wspólnotowego charakteru uprawnień zawartych w rozporządzeniu nr 1468/81 [48], które powiększają listę kompetencji „nieprzewidzianych" [49].

82. Choć układ belgradzki był traktatem dwustronnym zawartym z państwem trzecim, w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych sporu, wraz z obrotem zdarzeń, należałoby go uznać za środek wykonawczy w ramach kompetencji wspólnotowej, jako że utracił swój międzynarodowy charakteru w ramach procesu rozszerzania europejskich kompetencji celnych.

83. Reasumując, przy zastosowaniu metody dostosowania uprawnień Trybunału Sprawiedliwości w zakresie wykładni do kompetencji wspólnotowych, w warunkach opisanych powyżej, można dojść do wniosku, że przynajmniej jedna ważna część układu belgradzkiego należy do zakresu kompetencji Unii.

44 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1468/81 z dnia 15 maja 1981 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 144, str. 1).

45 — Przedostatni motyw uzasadnienia rozporządzenia nr 1468/81.

46 — M. Rossi „Artikel 308 EG-Vertrag", w: C. Callies, i M. Ruffert, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, wyd. drugie, rozszerzone i poprawione, Neuwied/Kriftel, 2002, str. 2538.

47 — Opinia Trybunału 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. str. I-1759, pkt 29.

48 — Zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 82, str. 1).

49 — Sformułowanie użyte przez R. Alonso Garcia, (w języku hiszpańskim „imprevistas") w: Derecho Comunitario — Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad europea, wyd. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1994, str. 570.

84. Ponadto ten dynamiczny rozwój trwa nadal, ponieważ konwencja rzymska z roku 1967 została zastąpiona inną konwencją w roku 1998 [50], która reguluje funkcje należące do zakresu kompetencji krajowej w dziedzinie współpracy w sprawach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Szczególne znaczenie ma art. 26 tej konwencji, w którym przyznano Trybunałowi Sprawiedliwości właściwość w zakresie orzekania w kwestii jej wykładni, jakkolwiek z zastrzeżeniem kilku znaczących różnic w zakresie zwykłego trybu prejudycjalnego [51].

c) Szczególne okoliczności rozpatrywanej sprawy

85. Tym, którzy podtrzymywaliby zastrzeżenia co do zastosowania w rozpatrywanej sprawie metody dostosowania kompetencji, z tego powodu, iż uważają ją za nieprzystosowaną do porozumień innych niż mieszane [52], czy też z powodu uniżonego szacunku jaki wzbudza w nich formalizm prawny, i którzy nie zrozumieliby, że dwustronny traktat w rodzaju układu belgradzkiego może zostać przystosowany do zmian w procesie integracji europejskiej, należy przedstawić inne, nie mniej przekonujące argumenty.

86. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości uznał swą właściwość w zakresie traktatu dwustronnego, pozostającego poza dziedziną wspólnotową, zmieniając przy tym wcześniejszą linię orzeczniczą.

87. Zatem w wyroku w sprawie Vandeweghe i in. [53] Trybunał uznał swą właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 2 umowy dodatkowej nr 3 do Konwencji ogólnej o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej w dniu 7 grudnia 1957 r. pomiędzy Królestwem Belgii i Republiką Federalną Niemiec, z racji wpływu, jaki wykładnia niektórych punktów rozporządzenia nr 1408/71 [54] miała na wspomnianą umowę dodatkową [55].

88. Po drugie, rzecznik generalny Trabucchi w opinii przedstawionej w przywołanej wyżej sprawie Bresciani podkreślił, że incydentalne zastosowanie dyspozycji prawa międzynarodowego, takiego jak Konwencja z Yaoundé z roku 1963, okazało się konieczne w celu

50 — Konwencja w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, zawarta na podstawie art. K3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 24, str. 1).

51 — Dla dokładniejszej informacji odsyłam do raportu wyjaśniającego w sprawie konwencji cytowanej w powyższym przypisie, zatwierdzonego przez Radę w dniu 28 maja 1998 r. (Dz.U. C 189, str. 1).

52 — W przedmiocie trudności napotykanych przy dokonywaniu wykładni w jednolity sposób wszystkich porozumień, z różnymi kategoriami porozumień mieszanych włącznie, przydatna jest opinia rzecznika generalnego Tesauro przedstawiona w postępowaniu w sprawie Hermès, w szczególności jej pkt 18.

53 — Wyrok Trybunału z dnia 27 listopada 1973 r. w sprawie 130/73 Vandeweghe, Rec. str. 1329.

54 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, str. 2).

55 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Vandeweghe, pkt 3.

określenia zakresu zobowiązania przyjętego przez państwo członkowskie, pomimo pojawienia się wątpliwości co do właściwości Trybunału Sprawiedliwości do wyjścia poza prostą egzegezę i stwierdzenie ważności aktu wspólnotowego [56].

89. Te dwa przykłady ilustrują wysiłek podjęty w celu przedłożenia interesów działalności sądowej ponad ortodoksyjny formalizm, aby tym samym umożliwić integrację porządku europejskiego i porządku krajowego, bez pominięcia żadnej normy i bez zakłócenia równowagi instytucjonalnej ustanowionej przez traktat WE.

90. Jeżeli dla uzupełnienia norm wspólnotowych przyjąć, że Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy, w ramach art. 234 WE, do wykładni reguł prawnych zasadniczo obcych wspólnotowemu porządkowi prawnemu, byłoby trudno odmówić mu tej kompetencji w niniejszym przypadku, gdy konieczność przedstawienia odpowiedzi na odwołanie wymaga dokonania wykładni art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79 przy pomocy traktatu dwustronnego, nie dlatego, że ocena tego przepisu wymagałaby aż takiego hermeneutycznego wsparcia, lecz dlatego, że od prawidłowego zrozumienia układu belgradzkiego zależy łączne wystąpienie w rozpatrywanej sprawie faktycznych przesłanek wymaganych do zastosowania wskazanego przepisu w rozumieniu przywołanego orzecznictwa w sprawie De Haan, w szczególności naruszenie zobowiązania prawnego przez władze słoweńskie.

91. Chodzi zatem po prostu o uzupełnienie systemu prawnego w taki sposób, że wykładnia tegoż układu, którą ostatecznie uzyskamy, nie będzie mieć charakteru erga omnes, lecz pozostanie ograniczona przez swój instrumentalny charakter.

92. W kontekście tym konkluzja przesądzająca o braku właściwości Trybunału Sprawiedliwości byłaby równoznaczna z uchybieniem jego obowiązkom, odmową wymiaru sprawiedliwości oraz sytuacją niezgodną z funkcjami powierzonymi tej wysokiej jurysdykcji wspólnotowej w świetle art. 220 WE [57].

93. Zgodnie z tym, co zostało wskazane odnośnie do właściwości Trybunału Sprawiedliwości w zakresie dokonywania wykładni układu belgradzkiego, należy ją jedynie potwierdzić, gdyż nie daje się jej podważyć w żaden inny sposób.

56 — Wyżej wymieniona opinia rzecznika generalnego Trabucchi w sprawie Bresciani, pkt 4. Natomiast wyrok nie podjął tej kwestii.

57 — D. Simon „Le Système juridique communautaire", Presses Universitaires de France, II wyd., Paris, 1998, str. 332. Zobacz również wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, od 3/57 do 7/57 Algera i in, Rec. str. 81, pkt 115.

3. Analiza zarzutu

94. Zdaniem Nordspedizionieri i in. duch rozpatrywanego układu zobowiązywał władze słoweńskie do powiadamiania urzędu celnego w Fernetti o każdym transporcie towarów „wrażliwych". Ponieważ władze słoweńskie wiedziały o każdym przejeździe ciężarówki od dnia 30 października 1991 r. oraz o tym, że transport zawierał papierosy, które we Włoszech podlegają wysokiemu i odrębnemu opodatkowaniu, słoweńska policja graniczna powinna była o tym zawiadomić włoskie władze bezpieczeństwa publicznego, zgodnie z art. 4 układu belgradzkiego.

95. Ponieważ jednak Słowenia uchybiła temu obowiązkowi, tytoń został nielegalnie wprowadzony do Włoch, ze szkodą dla agentów celnych, którzy nie musieliby ponosić ciężaru należności celnych z tego tytułu, gdyby we właściwym czasie odkryli istnienie przemytu. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że wskazany przepis nie nakładał żadnego wyraźnego obowiązku powiadomienia o przewozie towarów, co wnoszący odwołanie krytykują jako błędną ocenę prawną.

96. Należy zatem zbadać, czy taka wykładnia była prawidłowa, jak podtrzymuje Komisja w zaskarżonej decyzji.

97. Podzielam opinię, według której ewentualne naruszenie układu belgradzkiego jest porównywalne z uchybieniem przyjętym w ww. wyroku w sprawie De Haan w celu uzasadnienia istnienia wyjątkowej sytuacji w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79, ponieważ w przeciwnym wypadku nie byłoby żadnego powodu, by kontynuować analizę zarzutu.

98. Z pewnością na pierwszy rzut oka obligatoryjny charakter układu belgradzkiego wydaje się dość jasny. Wynika to, na przykład, z jego celu, w zakresie walki z naruszeniami przepisów celnych dwóch państw, i w szczególności zapobiegania (art. 1 ust. 1 tego układu).

99. Ponadto umawiające się strony zobowiązują się do utrzymywania „ścisłej współpracy miedzy urzędami celnymi na wspólnej granicy" (art. 1 ust. 1), co wskazuje na ścisłe stosowanie porozumienia.

100. Dodatkowo art. 4 wprowadza obowiązek zachowania „specjalnego dozoru" nad niektórymi osobami, pojazdami i towarami (ust. 1), wymóg ten przeradza się w „szczególny dozór" w odniesieniu do „wywozu produktów, do których na terytorium drugiej umawiającej się strony mają

zastosowanie wysokie i szczególne obciążenia podatkowe" (ust. 2 akapit drugi).

101. Niemniej jednak moc wiążąca tych przepisów ulega zmniejszeniu, kiedy zbadamy granice tego porozumienia, takie jak pierwszeństwo przyznane szybkości i prostocie kontroli celnych [art. 3 lit. b) i c) porozumienia belgradzkiego] oraz złagodzenie obowiązku specjalnego dozoru (art. 4 ust. 1).

102. W tym kontekście nabiera wyjątkowego znaczenia, w odniesieniu do niektórych towarów, „szczególny dozór", który powinien być sprawowany jedynie „na wniosek [drugiej umawiającej się strony]" (art. 4 ust. 2 akapit drugi), włączając w to, w każdym razie, papierosy. Z powyższego można zatem wywieść, że słoweńskie organy celne mogłyby naruszyć postanowienia układu wyłącznie w razie przedstawienia przez państwo włoskie wniosku, w jakikolwiek sposób, o zastosowanie tego dozoru przez drugą stronę.

103. Każde inne wytłumaczenie należałoby uznać za bezzasadne, gdyż byłoby absurdalnym twierdzenie, że traktat międzynarodowy zobowiązuje państwo-sygnatariusza do sprawdzania, bez wcześniejszych wytycznych, towarów stanowiących przedmiot szczególnego opodatkowania w drugim umawiającym się państwie. Obowiązek tego rodzaju przekraczałby znacząco to, czego należy rozsądnie oczekiwać od lojalnej współpracy w świetle prawa międzynarodowego [58].

104. W związku z powyższym nie można uznać, że Sąd Pierwszej Instancji popełnił błąd w ocenie prawnej, w sytuacji gdy uznał, że układ belgradzki nie nakłada na właściwe organy celne każdego z państw obowiązku powiadamiania o transporcie towarów opodatkowanych w sąsiednim kraju w szczególny i znaczny sposób.

105. Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, należy oddalić trzeci zarzut przywołany na poparcie odwołania.

C — *W przedmiocie zarzutu czwartego*

106. Zarzut przedstawiony przez Nordspedizionieri i in. opiera się na braku uzasadnienia zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim, nie stwierdziwszy wystąpienia szczególnej sytu-

58 — Okólnik włoskiego Ministero delle Finanze z dnia 14 stycznia 1985 r., przywołany przez strony w czasie rozprawy, zawiera jedynie kilka instrukcji technicznych dotyczących rozwoju układu belgradzkiego, przeznaczonych dla włoskich organów celnych działających na przejściach granicznych ze Słowenią, co nie podważa toku rozumowania.

acji [59], niezbędnej do umorzenia należności celnych, Sąd Pierwszej Instancji odmówił zbadania drugiej przesłanki wskazanej w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79, a mianowicie braku oszustwa i oczywistego zaniedbania.

107. Żądanie, by przeanalizowano wszystkie przesłanki o charakterze kumulatywnym, wymagane przez przepis prawa, byłoby jednak nielogiczne. Gdy Sąd Pierwszej Instancji bada możliwość umorzenia długu celnego, o które wnosi agent celny, nie jest zobowiązany do pełnego zestawienia przesłanek występujących w konkretnej sprawie, a jedynie do ustalenia, czy wszystkie przesłanki zostały spełnione, ponieważ w braku choćby jednej z nich logika prawna nakazuje odrzucenie wniosku, gdyż orzekanie w przedmiocie pozostałych przesłanek staje się zbyteczne.

108. Istniejące orzecznictwo nie pozostawia żadnej wątpliwości w kwestii roli sądów wspólnotowych w zakresie badania przesłanek kumulatywnych, jak na przykład w zakresie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, kiedy to uwzględnienie odwołania jest uzależnione od wykazaniu niedozwolonego charakteru postępowania zarzucanego instytucjom wspólnotowym, rzeczywistego charakteru wyrządzonej szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy nimi, w taki sposób, że w przypadku braku jednego z tych elementów, odwołanie nie będzie mogło zostać uwzględnione [60].

109. Ponieważ brzmienie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79 wymaga łącznego wystąpienia dwóch wskazanych elementów, Sąd Pierwszej Instancji nie popełnił żadnego błędu, a tym bardziej niż uchybił ciążącemu nań obowiązkowi podania uzasadnienia, pomijając zbadanie, czy wystąpił drugi element, w związku z czym czwarty zarzut należy odrzucić jako oczywiście bezzasadny.

110. W świetle analizy przedstawionych zarzutów, częściowo niedopuszczalnych lub nieistotnych oraz częściowo bezzasadnych, należy wnioskować o oddalenie odwołania.

VI — W przedmiocie kosztów

111. Na podstawie dyspozycji art. 122 w związku z art. 69 § 2 regulaminu, mającego zastosowanie do postępowania

59 — Punkt 34 niniejszej opinii.

60 — Wyroki Trybunału: z dnia 15 września 1994 r. w sprawie C-146/91 KYDEP przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-4199, pkt 19; z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-257/98 P Lucaccioni przeciwko Komisji, Rec. str. I-5251, pkt 14; z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. str. I-6983, pkt 65.

odwoławczego zgodnie z art. 118 regulaminu, strona przegrywająca zostaje obciążona kosztami postępowania. Jeżeli zarzuty przywołane w odwołaniu zostaną nieuwzględnione, tak jak to proponuję, wnoszący odwołanie ponoszą koszty niniejszego postępowpoania.

112. Komisja wnosi o obciążenie Nordspedizionieri i in. kosztami postępowania w pierwszej instancji. Niemniej jednak, ponieważ zaskarżony wyrok obciążył ich już kosztami postępowania, nowy wniosek Komisji należy uznać za pozbawiony znaczenia.

VII — Wnioski

113. W świetle przedstawionych powyżej uwag proponuję, by Trybunał Sprawiedliwości oddalił odwołanie wniesione przez Nordspedizionieri di Danielis Livio & Snc, w likwidacji, Livio Danielisa i Domenica d'Alessandro od wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie T-332/02, z tego względu, że jest częściowo niedopuszczalne i częściowo bezzasadne, oraz obciążył wnoszących odwołanie kosztami niniejszego postępowania.