OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 lipca 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Podmioty dokonujące wywozu produktów rolnych z Unii Europejskiej i otrzymujące z tego tytułu refundacje wywozowe, których celem, jak wiadomo, jest wyrównanie różnic między cenami na rynku wewnętrznym a cenami na rynku światowym, w przypadku popełnienia nieprawidłowości zobowiązane są nie tylko do zwrotu niesłusznie otrzymanych kwot, lecz także podlegają sankcjom finansowym. Jednak w niniejszej sprawie sankcję zastosowano nie wobec samego eksportera, lecz wyłącznie wobec spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, do której należało wystawienie świadectwa o przywozie do danego państwa trzeciego i która dostarczyła przy tym nieprawidłowych informacji. W tym kontekście należy wyjaśnić zasadniczo dwie kwestie: po pierwsze, czy w mającym znaczenie okresie – w 1997 r. – prawo wspólnotowe zawierało podstawę prawną w wystarczający sposób uzasadniającą zastosowanie takiej sankcji, po drugie, czy przedawnienie zostało przerwane określonymi działaniami krajowych organów administracji.

2. Pierwsza z obu powyższych kwestii ma szczególne znaczenie z tego względu, że porusza problematykę bezpośredniej skuteczności rozporządzeń unijnych oraz zasadę pewności prawa. Przy tym w szczególności w związku z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej należy zbadać powiązanie między ogólnym uregulowaniem ramowym a uregulowaniami sektorowymi.

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

1. Rozporządzenie nr 2988/95

3. W drodze rozporządzenia nr 2988/95[2] Rada wyznaczyła jednolite ramy prawne

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Rozporządzenie z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1).

odnoszące się do wszystkich dziedzin polityki wspólnotowej w celu przeciwstawiania się działaniom – w szczególności oszustwom – przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot.

4. Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia „[n]ieprawidłowości dokonane celowo lub będące skutkiem zaniedbania mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych: a) zapłaty kary pieniężnej; […]".

5. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia zawiera następującą definicję nieprawidłowości: oznacza ona „jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

6. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia „środki administracyjne i kary Wspólnoty mogą być stosowane wobec podmiotów gospodarczych wymienionych w art. 1, tzn. wobec osób fizycznych lub prawnych i innych jednostek posiadających zdolność prawną na mocy prawa krajowego, które popełniły nieprawidłowość. Mogą być także stosowane wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im".

7. Artykuł 2 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia stanowi, że „[s]ankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości", natomiast zgodnie z ust. 3 [tego artykułu], „[w] postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności".

8. W motywie piątym rozporządzenia Rada uznała tym zakresie, że „nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

9. Artykuł 3 rozporządzenia określa zasady dotyczące przedawnienia. Zgodnie z jego ust. 1 akapit trzeci „[p]rzerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie

nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo".

2. Rozporządzenie nr 3665/87

10. W celu lepszego przeciwstawiania się nieprawidłowościom i oszustwom popełnianym w związku z refundacjami wywozowymi do produktów rolnych Komisja już w 1994 r. w drodze zmiany rozporządzenia nr 3665/87 [3] przyjęła następujący przepis uzasadniający stosowanie sankcji:

„Artykuł 11

1. W przypadku stwierdzenia, że w celu przyznania refundacji wywozowej eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, refundacja należna w przypadku danego wywozu jest refundacją stosowaną do produktów faktycznie wywiezionych, zmniejszoną o kwotę odpowiadającą

a) połowie różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną do wywozu faktycznie dokonanego;

b) podwójnej różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną, w przypadku gdy eksporter umyślnie dostarczył fałszywych informacji;

[…]

W przypadku gdy wynikiem kalkulacji związanej z obniżką przewidzianą w lit. a) i b) jest kwota ujemna, kwotę taką uiszcza eksporter.

W przypadku gdy właściwe władze ustaliły, że kwota refundacji objętej wnioskiem była niewłaściwa, że wywóz nie został dokonany oraz że w konsekwencji refundacja nie może być obniżona, eksporter uiszcza kwotę odpowiadającą sankcji przewidzianej w lit. a) lub b).

[…]

3. Bez uszczerbku dla obowiązku uiszczenia kwoty ujemnej na podstawie ust. 1 akapit czwarty, w przypadku wypłacenia nienależnej refundacji beneficjent zwraca kwoty nienależnie otrzymane, łącznie z karą stosowaną na podstawie ust. 1 akapit pierwszy i odsetkami

3 — Rozporządzenie z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 351, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 3665/87 ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych w odniesieniu do odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie oraz kar (Dz.U. L 310, s. 57).

obliczonymi za okres, który upłynął między płatnością i zwrotem. Jednakże:

— w przypadku gdy zwrot jest zagwarantowany niezwolnionym zabezpieczeniem, […];

— w przypadku gdy zabezpieczenie zostało zwolnione, beneficjent uiszcza kwotę zabezpieczenia powiększoną o odsetki obliczone od dnia zwolnienia zabezpieczenia do dnia poprzedzającego dzień zapłaty".

B — *Prawo krajowe*

11. Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia królewskiego z dnia 4 stycznia 1985 r.[4] zatwierdzona w Belgii spółka wyspecjalizowana w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru wraz z innymi podmiotami uczestniczącymi w wywozie ponosi odpowiedzialność solidarną za finansowe skutki wystawionych przez nią świadectw.

4 — *Moniteur belge* z dnia 21 lutego 1985 r., s. 1937. Niniejsze rozporządzenie powołane jest zarówno we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w części przedstawiającej różną argumentację stron, jak i w pisemnych uwagach złożonych Trybunałowi przez rząd belgijski. Natomiast w swoich pisemnych uwagach do Trybunału Komisja przywołuje rozporządzenie królewskie z dnia 28 lutego 1999 r., *Moniteur belge* z dnia 22 czerwca 1999 r., które, jak podnosi Komisja, weszło w życie w dniu 1 stycznia 1995 r. i zawiera podobny przepis.

III — Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

12. W czerwcu 1997 r. przedsiębiorstwo belgijskie Firme Derwa NV (zwane dalej „Derwą") sprzedało klientowi w Egipcie 741 144 kg wołowiny. Jeszcze w tym samym miesiącu towar został wysłany statkiem do Egiptu i tam rozładowany.

13. W związku z tym wywozem Derwa złożyła do belgijskiego biura ds. interwencji i refundacji, BIRB[5], wniosek o wypłatę zróżnicowanej refundacji wywozowej i po udzieleniu zabezpieczenia w wysokości 120% otrzymała na poczet zaliczki kwotę w wysokości odpowiadającej 1 407 268,91 EUR. Aby ostatecznie uzyskać prawo do otrzymanej refundacji, Derwa była zobowiązana do wykazania w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego, że towar został wprowadzony do obrotu w Egipcie.

14. W dniu 10 lutego 1998 r. Derwa przedstawiła BIRB wystawione przez zatwierdzoną w Belgii spółkę wyspecjalizowaną w dziedzinie kontroli i nadzoru SGS Belgium NV (zwaną dalej „SGS Belgium") świadectwo z dnia 4 listopada 1997 r., zgodnie z którym egipskie organy celne dopuściły sporne wyroby do obrotu. W tych okolicznościach BIRB zwolniło

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

zabezpieczenie udzielone przez Derwę; w rezultacie refundacja wywozowa została przyznana ostatecznie.

15. Jednakże w ramach kontroli przeprowadzonej w SGS Belgium przez organ inspekcji gospodarczej należący do belgijskiego ministerstwa gospodarki stwierdzono, że w dniu 24 września 1997 r. SGS Egypt Ltd. wysłała SGS Belgium faks, zgodnie z którym egipskie organy celne dopuściły wprawdzie towar do obrotu, lecz towar ten nie mógł zostać wwieziony na terytorium Egiptu, ponieważ władze egipskie zakazały przywozu wołowiny z Belgii. Faks ten został wysłany najwyraźniej w następstwie zapytania przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego Central Beheer Achmea NV, które ubezpieczyło towar i zwróciło się do SGS Belgium z prośbą o zbadanie sprawy i przekazanie celnego świadectwa wywozowego.

16. Listem poleconym z dnia 21 kwietnia 1999 r. BIRB, które było wielokrotnie informowane przez organ inspekcji gospodarczej o kontroli przeprowadzonej w SGS Belgium, podało wynik tej kontroli do wiadomości SGS Belgium i wezwało ją do przedstawienia dokumentów celnych, na podstawie których wystawione zostało świadectwo z dnia 4 listopada 1997 r.

17. W liście poleconym z dnia 5 lutego 2002 r. BIRB stwierdziło, że SGS Belgium nie zastosowała się do wezwania z dnia 21 kwietnia 1999 r. i że na podstawie dostępnych informacji należy dojść do wniosku, iż przesyłka nie została wprowadzona do obrotu w Egipcie. Ponieważ BIRB było zdania, że SGS Belgium podała nieprawdziwe informacje celowo, nałożyło na nią karę w wysokości 200% na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 3665/87 i wezwało ją do zapłaty kwoty 4 503 260,74 EUR [6].

18. W liście poleconym z dnia 29 kwietnia 2002 r. SGS Belgium udzieliła odpowiedzi, że po dokładniejszym badaniu okazało się, iż towar został wprowadzony do Egiptu jedynie tymczasowo. W kolejnym piśmie z dnia 27 maja 2002 r. SGS Belgium przyznała, że udzieliła nieprawidłowych informacji, stwierdzając, że nie była tego świadoma.

19. W doręczonej w dniu 16 września 2003 r. skardze BIRB wniosło do Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen o zasądzenie od SGS Belgium kwoty 4 503 260,74 EUR. SGS Belgium z kolei przypozwała Derwę i Centraal Beheer Achmea i wniosła o zobowiązanie ich do zwolnienia SGS Belgium z obowiązku zapłaty.

20. Wyrokiem z dnia 13 stycznia 2006 r. Rechtbank oddalił skargę BIRB jako bezzasadną, a wnioski SGS Belgium w przedmiocie przypozwania i zwolnienia z obowiązku zapłaty uznał za bezprzedmiotowe.

6 — Na tę kwotę składa się: 1 407 268,90 EUR kwoty podstawowej odpowiadającej kwocie refundacji wywozowych, podwyższonej o 20%, czyli kwotę 281 453,72 EUR, oraz kara w wysokości 200% kwoty podstawowej, czyli 2 814 538,12 EUR.

21. Zdaniem Rechtbank skarga BIRB została wniesiona w terminie, ponieważ wynikający z art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 czteroletni okres przedawnienia, który rozpoczął bieg w dniu 10 lutego 1998 r.[7], został przerwany listem poleconym z dnia 5 lutego 2002 r., w którym BIRB nałożyło karę.

22. Niemniej jednak, jak stwierdził Rechtbank, brak jest dostatecznej podstawy prawnej umożliwiającej nałożenie kary na podmioty uczestniczące w popełnieniu nieprawidłowości przez eksportera, takie jak SGS Belgium. W szczególności art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 nie mają bezpośredniego skutku, ponieważ przyznają one państwom członkowskim zakres swobodnego uznania. Ponadto BIRB nie wykazało, że Derwa otrzymała refundacje niesłusznie, i że świadectwo wystawione przez SGS Belgium zawiera nieprawidłowe informacje.

23. Od powyższego wyroku BIRB wniosło odwołanie do sądu krajowego, Hof van Beroep te Antwerpen, który orzeczeniem z dnia 8 września 2009 r. zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy przepisy art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 mają bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich, tak że państwa członkowskie nie mają żadnej swobody oceny, a organy krajowe nie muszą przyjmować żadnych przepisów wykonawczych?

2. Czy spółkę wyspecjalizowaną w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, zatwierdzoną w państwie członkowskim, w którym dokonano formalności celnych, w tym wypadku w Belgii, która wystawiła nieprawidłowe świadectwo rozładunku w rozumieniu art. 18 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 3665/87 należy uznać za podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 2988/95, czyli za osobę, która uczestniczyła w nieprawidłowości, czy za osobę, na której ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im w rozumieniu art. 7 ww. rozporządzenia?

3. Czy podanie do wiadomości sprawozdania z kontroli przeprowadzonej przez inspekcję gospodarczą, pismo wzywające do przedstawienia dodatkowych dokumentów wskazujących na dopuszczenie produktu do spożycia lub list polecony nakładający karę należy uznać za akty, które odnoszą się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości

7 — W tym dniu Derwa przedłożyła BIRB wystawione przez SGS Belgium świadectwo o wwozie do Egiptu.

w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Rady nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r.?".

24. W postępowaniu przed Trybunałem wzięli udział SGS Belgium, Derwa, rządy belgijski i austriacki oraz Komisja Europejska, przy czym rząd austriacki przedstawił jedynie opinię na piśmie.

IV — Ocena prawna

A — *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

25. Zdaniem rządu belgijskiego i Komisji art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 wywołują skutek bezpośredni. Wynika to z charakteru i funkcji rozporządzeń. Wprawdzie mogą zaistnieć sytuacje wyjątkowe, w których konieczne jest przyjęcie krajowych przepisów wykonawczych, niemniej jednak w niniejszej sprawie nie ma takiej konieczności. Również brak jest szczególnych przepisów sektorowych, które miałyby pierwszeństwo stosowania.

26. Rzeczywiście zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenia mają „zasięg ogólny". Rozporządzenie „wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich" [8].

27. Wydawałoby się, ze to ogólne stwierdzenie prawa pierwotnego znajduje zastosowanie również w odniesieniu do rozporządzenia nr 2988/95. Wynika to w każdym razie z brzmienia art. 11 akapit drugi tego rozporządzenia, zgodnie z którym niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

28. Już w sprawie Handlbauer [9] zwrócono się do Trybunału z pytaniem o bezpośrednie stosowanie rozporządzenia nr 2988/95. Przedmiotem tej sprawy był wniosek prejudycjalny złożony przez sąd austriacki, który w miejsce sformułowania „unmittelbar gilt" [obowiązuje bezpośrednio], które występuje w niemieckiej wersji językowej przepisu prawa pierwotnego oraz rozporządzenia nr 2988/95, posłużył się sformułowaniem „unmittelbar anwendbar" [znajduje bezpośrednie zastosowanie]. We francuskiej wersji językowej wyroku – jak wiadomo narady sędziów Trybunału odbywają się w języku francuskim – występuje sformułowanie „directement applicable", co odpowiada francuskiej wersji językowej przepisu prawa pierwotnego i rozporządzenia nr 2988/95. Z tych okoliczności wynika, że w każdym razie w ramach wyroku w sprawie Handlbauer pojęciom „unmittelbare

8 — Określał to już znajdujący zastosowanie w niniejszej sprawie wcześniejszy art. 249 akapit drugi traktatu WE.

9 — Wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02, Zb.Orz. s. I-6171.

Geltung" i „unmittelbare Anwendbarkeit" nie można przypisywać odmiennego znaczenia.

29. Podobnie jak w niniejszej sprawie przedmiotem przywołanej sprawy było ściganie nieprawidłowości w dziedzinie refundacji wywozowych do produktów rolnych. Trybunał potwierdził bezpośrednie stosowanie art. 3 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym okres przedawnienia ścigania nieprawidłowości wynosi cztery lata [10].

30. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał w pierwszej kolejności, że rozporządzenia mają z reguły, ze względu na swój charakter i ich funkcję w systemie źródeł prawa wspólnotowego, „bezpośredni skutek" [11] w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe [12]. Wprowadzenie w życie niektórych przepisów rozporządzenia może wprawdzie wymagać przyjęcia przez państwo członkowskie środków wykonawczych [13], jednakże nie dzieje się tak w przypadku art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

31. Z powyższego wyroku ani z wcześniejszego orzecznictwa nie można wywnioskować, że Trybunał precyzyjnie rozróżnia pojęcia bezpośrednie obowiązywanie, bezpośrednie stosowanie i bezpośrednia skuteczność. Nawet w sytuacji, w której strony postępowania dokonały dogłębnej analizy ewentualnych różnic między tymi pojęciami, uważam, że w tym miejscu bezcelowe jest wszczynanie polemiki w przedmiocie znaczenia fundamentalnego pojęcia bezpośredniej skuteczności prawa unijnego, a w szczególności rozporządzeń w rozumieniu *direct effet* lub *effet direct* [14].

32. Skoro w niniejszej sprawie pojawia się kwestia bezpośredniego stosowania art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95, to należy po prostu wyjaśnić, czy bezpośrednio to rozporządzenie może stanowić podstawę prawną środka administracyjnego nakładającego karę na przedsiębiorstwo. To samo zagadnienie było w końcu przedmiotem sprawy Handlbauer. W tej sprawie kara jako taka wprawdzie nie wynikała bezpośrednio z rozporządzenia nr 2988/95. Jednakże określony w nim czteroletni okres przedawnienia – a miało to najwyraźniej decydujące znaczenie dla kwestii zgodności z prawem sankcji – był nie tylko dłuższy, niż okres przedawnienia, jaki znajdowałby zastosowanie przypadku

10 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Handlbauer, pkt 35; zob. także wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawiach połączonych od C-278/07 do C-280/07 Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, Zb.Orz. s. I-457, pkt 27, 28.

11 — We francuskiej werji językowej: „effet immédiat".

12 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Handlbauer, pkt 25, odsyłający do wyroku z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie 93/71 Leonesio, Rec. s. 287, pkt 5.

13 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Handlbauer, pkt 26, odsyłający do wyroku z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98 Monte Arcosu, Rec. s. I-103, pkt 26.

14 — Zobacz między innymi D. Edward, Direct Effect, Myth, Mess or Mystery?, w: *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, red. J.M. Prinssen i A. Schrauwen, *Europa Law Publishing*, Groningen 2002, s. 3.

braku bezpośredniego stosowania art. 3 ust. 1 rozporządzenia, lecz ponadto mógł on ulec przerwaniu.

33. Kryteria, w oparciu o które należy dokonać badania, czy dana podstawa prawna sankcji jest odpowiednia, można określić w łatwy sposób.

34. Sam art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 określa, że sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości. Artykuł 2 ust. 3 określa ponadto, że w postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.

35. W szczególności w dziedzinie refundacji wywozowych do produktów rolnych Trybunał wielokrotnie orzekł, że sankcja, nawet niemająca charakteru karnego, może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej [15].

36. Ten warunek, podobnie jak zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar [16], stanowi szczególną postać ogólnej zasady pewności prawa, która jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego i wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki [17].

37. Nawet jeżeli Trybunał – w moim przekonaniu słusznie – czasem z ostrożnością stosuje zasady karnoprawne w odniesieniu do sankcji administracyjnoprawnych [18], nic nie sprzeciwia się temu, aby dla zobrazowania przywołać również zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar.

38. Zasada ta wymaga, aby przepisy wspólnotowe definiowały w jasny sposób naruszenia i grożące za nie kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli podmiot prawa na podstawie

15 — Wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99 Emsland-Stärke, Rec. s. I-11569 pkt 56; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I-6453, pkt 52; z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-274/04 ED & F Man Sugar, Zb.Orz. s. I-3269, pkt 15.

16 — Nullum crimen, nulla poena sine lege, zob. w tym zakresie wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 70.

17 — Wyżej wymieniony w przypisie 16 wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 69.

18 — Zobacz ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 44, w którym Trybunał stwierdza, że sankcja określona w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87 nie ma charakteru karnoprawnego, a tym samym nie znajduje zastosowania zasada nulla poena sine culpa. Z kolei w wyrokach z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie C-45/06 Campina, Zb.Orz. s. I-2089, pkt 40; z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie C-420/06 Jager, Zb.Orz. s. I-1315, pkt 59 i nast., Trybunał stwierdził, że w ramach wymierzania kar administracyjnych znajduje zastosowanie zasada retrospektywnego stosowania mniej restrykcyjnych przepisów karnych; w tym zakresie wskazał on, że zasada ta znajduje wyraz w szczególności w art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95. Tylko na marginesie należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 2988/95, jak wynika z jego motywu dziesiątego, uwzględnia również karnoprawną zasadę ne bis in idem.

treści danego przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania powodują odpowiedzialność karną [19].

39. W przypadku stosowania kryteriów jasności i jednoznaczności w odniesieniu do art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że zdefiniowane w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 pojęcie nieprawidłowości, do którego odnosi się art. 5 i 7, najwyraźniej wymaga uzupełnienia w drodze wykładni. Centralnym punktem tej definicji jest zwyczajne naruszenie przepisu wspólnotowego i wynikająca z niego ewentualna szkoda w budżecie Wspólnot bez podjęcia choćby częściowej i przynajmniej abstrakcyjnej konkretyzacji poruszanych zachowań.

40. Przyznając rację SGS Belgium, Derwie i rządowi austriackiemu należy ponadto stwierdzić, że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 są przepisami czysto uznaniowymi. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia nieprawidłowości „mogą" prowadzić do określonych kar administracyjnych, między innymi kary pieniężnej, a zgodnie z art. 7 rozporządzenia kary te „mogą" być stosowane wobec określonych podmiotów. Inne wersje językowe [rozporządzenia] prowadzą do tego samego wniosku [20].

41. Ponadto widoczne jest, że w odniesieniu do wymienionych kar art. 5 rozporządzenia nr 2988/95 nie rozróżnia między nieprawidłowościami dokonanymi celowo i nieprawidłowościami będącymi skutkiem zaniedbania. Podobnie w zakresie ewentualnych adresatów kar art. 7 rozporządzenia nie rozróżnia między stopniem odpowiedzialności za nieprawidłowości.

42. Już sama analiza brzmienia podaje w wątpliwość, że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 wywołują bezpośrednią skuteczność w takim rozumieniu, że mogą one służyć za autonomiczną podstawę prawną dla wymierzenia danej sankcji. Co więcej, rozporządzenie zawiera jeszcze kolejne wskazówki na to, że omawiane przepisy, biorąc pod uwagę ich konkretną treść [21], nie mogą wywoływać bezpośredniego skutku w powyższym rozumieniu.

43. Rozporządzenie, zgodnie z jego art. 1 ust. 1, samo w sobie pełni jedynie funkcję „zasad ogólnych". Dalej art. 2 ust. 1 określa

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 16 wyrok w sprawie Intertanko i in., pkt 71, odsyłający do wyroku z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld, Zb.Orz. s. I-3633, pkt 50; a także wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i in. przeciwko Belgii, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, s. 1, § 145.

20 — I tak w wersji francuskiej znajduje się słowo „peuvent", w wersji angielskiej „may", w wersji włoskiej „possono", w wersji hiszpańskiej „podrán" i w wersji niderlandzkiej „kunnen".

21 — W ten sposób nie kwestionuję wniosku, do którego doszedł Trybunał w ww. w przypisie 9 wyroku w sprawie Handlbauer, pkt 35, a konkretnie że czteroletni okres przedawnienia określony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 znajduje bezpośrednie zastosowanie.

między innymi, że kary wprowadza się „w takim zakresie, w jakim jest to konieczne". Jak już stwierdziłam powyżej, art. 5 rozporządzenia nie porusza kwestii – podobnie jak żaden z pozostałych artykułów rozporządzenia – kiedy i jakie kary są konieczne. Także sformułowanie „wprowadza się" [22] przemawia za koniecznością przyjęcia dodatkowych przepisów niezależnie od rozporządzenia nr 2988/95 w celu określenia znajdującego bezpośrednie zastosowanie przepisu uzasadniającego stosowanie sankcji.

44. Wymowę art. 2 rozporządzenia nr 2988/95 w jeszcze większym stopniu uwidaczniają ww. ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 3: stwierdzenie, że sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty przed chwilą popełnienia nieprawidłowości, ukazuje, że przyjmując rozporządzenie, Rada opierała się na założeniu, iż samo rozporządzenie nie stanowi wystarczającej podstawy dla wymierzenia sankcji.

45. Dalsza treść tego przepisu mówiąca, że w postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności, potwierdza, iż przyjęte w rozporządzeniu zasady ogólne same w sobie nie stanowią wystarczającej autonomicznej podstawy prawnej dla nałożenia kary, ponieważ niniejsze rozporządzenie nie określa żadnego z wymaganych powyżej elementów.

46. Wreszcie zgodnie z motywem piątym rozporządzenia nr 2988/95 nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

47. Z powyższą argumentacją całkowicie zgadza się dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym prawodawca wspólnotowy, przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, ustanowił szereg zasad ogólnych oraz generalny wymóg, by wszystkie rozporządzenia sektorowe były z nimi zgodne [23].

48. W związku z tym np. w dziedzinie funduszy strukturalnych Trybunał stwierdził, że właściwą podstawą prawną dla obowiązku odzyskania [kwot] jest mające zastosowanie rozporządzenie Rady ustanawiające szczegółowe zasady stosowania, a nie rozporządzenie nr 2988/95, „które ogranicza się, jak podkreśla Komisja, do wprowadzenia ogólnych reguł kontroli oraz sankcji w celu ochrony finansowych interesów Wspólnoty" [24]. Zatem

22 — W tym miejscu należy wskazać, że nie chodzi tu o motyw przybliżający treść rozporządzenia, lecz o sam przepis rozporządzenia.

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Jager, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawach połączonych od C-383/06 do C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, Zb.Orz. s. I-1561, pkt 39.

Trybunał wyraźnie zgodził się ze stanowiskiem Komisji, która konkretnie podnosiła, że „rozporządzenie nr 2988/95 nie stanowi autonomicznej podstawy prawnej umożliwiającej organom krajowym podjęcie właściwych kroków w przypadku wystąpienia nieprawidłowości. Tekst ten zawiera bowiem jedynie przepisy ogólne […]” [25]. Zatem gdyby Trybunał chciał w ten sposób, jak najwyraźniej twierdzi obecnie Komisja, wyrazić jedynie, że w przypadku istnienia uregulowania sektorowego należy odnieść się do niego, a nie do rozporządzenia nr 2988/95, sformułowałby to raczej w inny sposób.

49. Z powyższych rozważań wyprowadzam zatem wniosek, że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 same w sobie nie wywołują bezpośredniego skutku w takim rozumieniu, że mogą one służyć za autonomiczną podstawę prawną stosowania sankcji.

50. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na uzasadnienie kary zastosowanej wobec SGS Belgium BIRB nie powołuje się jedynie na art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95, lecz na powiązanie tych przepisów z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

51. Również Komisja uznaje, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 ma w tym kontekście znaczenie. Co prawda stoi ona na stanowisku, że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 mogą stanowić autonomiczną podstawę prawną zastosowania kary wobec spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru. Jednakże ze względu na zasadę ustawowej określoności oraz w obliczu art. 2 § 2 rozporządzenia królewskiego z dnia 4 stycznia 1985 r. taka kara nie może być wyższa od maksymalnej kary, jaka może być wymierzona wobec eksportera. Wysokość kary nałożonej na eksportera określa art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

52. Jednakże badania kwestii, czy art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 w związku z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 stanowią podstawę prawną w wystarczający sposób uzasadniającą stosowanie sankcji wobec spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, takiej jak SGS Belgium, należy dokonać dopiero w ramach udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne.

53. Na pierwsze pytanie prejudycjalne należy zatem udzielić takiej odpowiedzi, że art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 same w sobie nie mają skutku bezpośredniego w takim rozumieniu, iż mogą one stanowić autonomiczną podstawę prawną uzasadniającą stosowanie sankcji.

25 — Ibidem, pkt 34.

B — *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

54. W drodze drugiego pytania prejudycjalnego Hof van Beroep zmierza do ustalenia, czy spółka wyspecjalizowana w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, taka jak SGS Belgium, która wystawiła nieprawidłowe świadectwo rozładunku w rozumieniu art. 18 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 3665/87, należy uznać za podmiot gospodarczy lub inną osobę w rozumieniu art. 1 i 7 rozporządzenia nr 2988/95, a tym samym, czy może być ona adresatem sankcji w rozumieniu tego rozporządzenia.

55. Z uwagi na zaproponowaną odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne właściwie nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne. Jako że rozporządzenie nr 2988/95 nie stanowi znajdującej bezpośrednie zastosowanie podstawy prawnej stosowania sankcji, przy odrębnej analizie nie jest konieczne badanie, czy spółka wyspecjalizowana w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, taka jak SGS Belgium, może być adresatem sankcji w rozumieniu powyższego rozporządzenia.

56. Niemniej jednak drugie pytanie prejudycjalne nadal pozostaje istotne w sytuacji, gdy w ramach poszukiwania podstawy prawnej w wystarczający sposób uzasadniającej nałożenie sankcji na spółki wyspecjalizowane w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru uwzględniony zostanie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87. Niniejszy przepis zawiera konkretne wspólnotowe przesłanki uzasadniające nałożenie sankcji znajdujące zastosowanie w aspekcie czasowym do nienależnie wnioskowanych refundacji wywozowych do produktów rolnych, nawet jeżeli jego funkcja jako sankcji ujawnia się dopiero po ponownej analizie [26].

57. Możliwe jest zatem, że wspólna analiza art. 5 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 wraz z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 doprowadzi do stwierdzenia, iż przepisy te stanowią podstawy prawne w wystarczającym stopniu uzasadniające stosowanie sankcji wobec spółek wyspecjalizowanych w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru. W celu wyjaśnienia tej kwestii należy dokonać również wykładni art. 1 i 7 rozporządzenia nr 2988/95 odnoszących się do adresatów sankcji.

58. Zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 adresatem określonej w nim sankcji jest wyłącznie eksporter [27], a za podstawę oceny przepis ten przyjmuje złożony przez eksportera wniosek o zawyżoną

26 — Zobacz w tym zakresie między innymi wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-143/07 AOB Reuter, Zb.Orz. s. I-3171, pkt 22. Pojęcie sankcji występuje w każdym razie expressis verbis w ust. 1 akapity trzeci i piąty. W przedmiocie braku karnoprawnego charakteru sankcji w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) jako przepisu określającego przesłanki stosowania sankcji zob. również ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 35 i nast.

27 — Zobacz w tym zakresie również ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 42.

refundację wywozową, co obejmuje również sytuację, w której refundacja w ogóle nie przysługuje [28]. Dla oceny tej kwestii znaczenie mają nie tylko fakty, które były znane właściwym organom w chwili rozpatrywania wniosku, lecz również te, które miały miejsce już po złożeniu wniosku [29].

59. Trybunał stwierdził już, że omawiany przepis stanowi podstawę prawną, która jest jasna i w wystarczający sposób uzasadnia stosowanie sankcji wobec eksportera [30].

60. Żadna ze stron postępowania nie podniosła, że wobec SGS Belgium, jako spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, sankcja może być zastosowana wyłącznie na podstawie tego przepisu.

61. Jako że nieprawidłowość sankcjonowana na mocy art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 może być popełniona tylko przez samego eksportera, nie jest konieczne badanie, czy SGS Belgium można uznać za podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 1 ust. 2 i art. 7 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95. SGS Belgium nie mogła sama popełnić rzeczonej nieprawidłowości, a zatem nie może być adresatem sankcji jako potencjalny podmiot gospodarczy w rozumieniu przywołanych przepisów.

62. W rezultacie należy zbadać, czy za podstawę prawną uzasadniającą zastosowanie sankcji wobec SGS Belgium można uznać art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 w związku z art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z którymi kary Wspólnoty mogą być stosowane także wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowości, oraz wobec tych osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im.

63. Nieprawidłowość w rozumieniu art. 7 zdanie drugie i art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 zachodziłaby w przypadku, gdyby zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 Derwa otrzymała refundacje wywozowe niesłusznie.

64. Wyjaśnienie tej kwestii należy ostatecznie do sądu krajowego. Drugie pytanie prejudycjalne, jak należy wnioskować z jego brzmienia, opiera się wprawdzie na założeniu, że wystawione przez SGS Belgium i przedłożone przez Derwę świadectwo rozładunku w rozumieniu art. 18 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 3665/87 było nieprawidłowe. Jednakże z wniosku prejudycjalnego wynika, że kwestia ta jest nadal sporna przed sądem krajowym. Ponadto w sporze przed sądem krajowym podniesiono, że towar został

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie AOB Reuter, pkt 22.

29 — Ibidem, pkt 23.

30 — Ibidem, pkt 34.

wywieziony z Egiptu do Afryki Południowej, a zatem niezależnie od tego, czy sporne świadectwo rozładunku jest prawidłowe, Derwie przysługiwało prawo do refundacji wywozowych.

65. Niemniej jednak eksporter musi w każdym razie ręczyć za prawidłowość przedłożonych przez niego świadectw, a sankcję wynikającą z art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87 stosuje się bez względu na subiektywny aspekt winy [31]. Wina albo błąd kontrahenta wchodzą w zakres normalnego ryzyka handlowego i w świecie transakcji handlowych nie można ich uznać za niemożliwe do przewidzenia. Eksporter dysponuje różnymi środkami mającymi na celu ochronę przed tym ryzykiem, takimi jak swobodny dobór kontrahenta, odpowiednie klauzule umowne lub polisy ubezpieczeniowe [32].

66. Nie dostrzegam żadnego uzasadnienia, dlaczego powyższe stwierdzenia nie miałyby odnosić się do stosunku między eksporterem a spółką wyspecjalizowaną w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru i to niezależnie od tego, czy świadectwo przedłożone przez eksportera zostało wystawione na zlecenie samego eksportera – tak jak zdaje się to mieć miejsce w niniejszej sprawie – czy też na zlecenie jego ubezpieczyciela. Ponadto w rozporządzeniu (WE) nr 800/1999 [33], które zastąpiło rozporządzenie nr 3665/87, wyraźnie określono, że działania jakiejkolwiek strony trzeciej mającej bezpośredni lub pośredni związek z formalnościami koniecznymi do wypłaty refundacji, łącznie z działaniami spółek wyspecjalizowanych w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, przypisywane są beneficjentowi [34].

67. Przyjmując za podstawę kolejnych rozważań hipotezę, że Derwa popełniła nieprawidłowość, której przyczyną było nieprawidłowe świadectwo wystawione przez SGS Belgium, to SGS Belgium należy w każdym razie uznać za osobę, która uczestniczyła w nieprawidłowości.

68. W dalszej kolejności należy zbadać, czy związek art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 z art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 jest na tyle jasny i precyzyjny, że może on służyć za podstawę prawną uzasadniającą stosowanie sankcji wobec spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, takiej jak SGS Belgium.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 59 i nast.; wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-542/03 Milupa, Zb.Orz. s. I-3989, pkt 26.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 80, oraz ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie AOB Reuter, pkt 36.

33 — Rozporządzenie Komisji z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 102, s.11).

34 — Artykuł 52 ust. 4 akapit drugi.

69. W tym miejscu ponownie należy przypomnieć, że art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 stanowi jedynie przepis uznaniowy. W wyraźny sposób przyznaje on zakres swobodnego uznania.

70. Nawet w sytuacji gdyby sankcje przewidziane w art. 11 rozporządzenia nr 3665/87 nie miały charakteru karnoprawnego [35], to pozostawienie ich stosowania w odniesieniu do osób określonych w art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 swobodnemu uznaniu krajowych organów administracji wydaje mi się niezgodne z wymogami jasności i precyzyjności. W wyroku w sprawie AOB Reuter [36] przed stwierdzeniem, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 stanowi podstawę prawną, która jest jasna i w wystarczający sposób uzasadnia stosowanie sankcji wobec eksportera, Trybunał uznał, że w przypadku spełnienia tych przesłanek zastosowanie sankcji jest konieczne, chyba że spełniona zostanie któraś z wymienionych enumeratywnie przesłanek zwolnienia od odpowiedzialności.

71. Jednakże na podstawie dosłownej treści omawianych tu przepisów podlegające im podmioty prawa nie są w stanie określić, jakie działania i zaniechania powodują ich odpowiedzialność karną. Już z tego względu nie jest poszanowana zasada ustawowej określoności kar. Dla określenia mających bezpośrednie zastosowanie sankcji do prawodawcy wspólnotowego lub, jako zadanie powierzone przez Wspólnotę, do państw członkowskich należy sprecyzowanie zakresu uznania przewidzianego w art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95.

72. Ponadto należy stwierdzić, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87, określając charakter oraz zakres sankcji, uwzględnia w szczególności charakter i wagę nieprawidłowości, przyznaną lub uzyskaną korzyść oraz stopień odpowiedzialności, odpowiednio do wymogów określonych w art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Natomiast art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 w odniesieniu do objętych nim osób nie rozróżnia rodzajów sankcji pod względem charakteru i znaczenia ich uczestnictwa oraz ich wiedzy o zakresie powstałej lub mogącej powstać szkody w budżecie Wspólnot. Wyprowadzając ostrożną analogię do prawa karnego, można stwierdzić, że brak jest rozróżnienia między sprawstwem i uczestnictwem.

73. Szczególnie niniejsza sprawa ukazuje, że rozpatrywane przepisy nie mogłyby stanowić właściwej podstawy wymierzenia sankcji. BIRB zarzuca SGS Belgium, że świadomie wystawiła fałszywe świadectwo, oraz jednocześnie przyjmuje, że Derwa nie wiedziała o nieprawidłowości. Jednakże oba analizowane przepisy nie stanowią wyraźnej podstawy umożliwiającej uwzględnienie rzekomej winy SGS Belgium w ramach wymiaru sankcji,

35 — W przedmiocie określonej w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87 sankcji zob. ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 44.

36 — Wyżej wymieniony w przypisie 26, pkt 30.

jeżeli przyjmie się, że SGS Belgium co najwyżej współuczestniczyła w nieprawidłowości popełnionej przez Derwę, i że ona sama nie zainicjowała tej nieprawidłowości.

74. Moje dotychczasowe rozważania potwierdza również to, że w 2002 r. Komisja, na co wskazał także rząd austriacki, w drodze zmiany [37] rozporządzenia nr 800/1999 [38] które w międzyczasie zastąpiło rozporządzenie 3665/87, przyjęła następujące uregulowanie dotyczące refundacji wywozowych do produktów rolnych: „Państwa członkowskie, które zatwierdziły spółkę nadzoru, zapewniają skuteczny system sankcji, w przypadku gdy zatwierdzona spółka nadzoru wydała fałszywe świadectwo". Istotny w tym zakresie motyw drugi rozporządzenia zmieniającego ma następującą treść: „Ponadto uważa się za konieczne, aby istniał skuteczny system sankcji, który ma być wprowadzony w życie przez państwa członkowskie, w przypadku nieprawidłowych dowodów przybycia wydawanych przez spółki nadzoru".

75. Zatem Komisja uznała, że powiązanie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 z art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 nie stanowi podstawy prawnej w wystarczającym stopniu uzasadniającej stosowanie sankcji wobec spółek wyspecjalizowanych w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru. Szczególnie znamienne jest to, że ten nowo wprowadzony przepis charakteryzuje zupełnie inny sposób regulacji, niż przepis dotychczas stosowany do eksporterów. Państwom członkowskim powierzone zostało bowiem stworzenie nowego, niesprecyzowanego przez Komisję systemu sankcji stosowanych wobec spółek wyspecjalizowanych w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru. Gdyby już wcześniej istniał taki wspólnotowy system w wystarczającym stopniu regulujący stosowanie sankcji, to nie istniałaby potrzeba przyjęcia nowego przepisu; ponadto w takim przypadku należałoby zaakceptować równoległe istnienie dwóch przepisów, których wzajemny stosunek byłby niejasny.

76. Podsumowując, pragnę wskazać na to, że ustawodawstwo krajowe, na przykład art. 2 ust. 2 rozporządzenia królewskiego z dnia 4 stycznia 1985 r., nie precyzuje przesłanek czynu, nie ma ich również w prawie wspólnotowym obowiązującym w okresie mającym znaczenie dla niniejszego postępowania.

77. Rozporządzenie nr 2988/95 ani rozporządzenie nr 3665/87 nie zawierają bowiem odesłania do uregulowań krajowych, które umożliwiałyby materialnoprawne sprecyzowanie przesłanek określonych w prawie wspólnotowym jedynie w zarysie.

37 — Wprowadzając nowy art. 16c na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1253/2002 z dnia 11 lipca 2002 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 800/1999 ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 183, s. 12).

38 — Wyżej wymienionego w przypisie 33.

78. Przeciwnie, rozporządzenie nr 2988/95 przewiduje w sposób wyraźny jedynie, że sankcji administracyjnej nie nakłada się, jeżeli nie zostało to przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty obowiązującym przed datą dopuszczenia się nieprawidłowości, i że w postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności. Podobnie w motywie piątym rozporządzenia nr 2988/95 określono, że nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

C — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

79. W związku z powyższym uważam, że na drugie pytanie prejudycjalne należy udzielić następującej odpowiedzi:

80. Z uwagi na zaproponowane przeze mnie odpowiedzi na pierwsze i drugie pytanie prejudycjalne zbędne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie trzecie. W sytuacji gdy sankcji nie można było stosować od samego początku, zbyteczne jest badanie, czy tej sankcji być może nadal nie można stosować. W związku z tym analizy niniejszego pytania dokonam tylko posiłkowo na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielał mojej opinii w przedmiocie obu poprzednich pytań.

Spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, zatwierdzonej w państwie członkowskim, w którym dokonano formalności celnych, w tym wypadku w Belgii, która wystawiła nieprawidłowe świadectwo rozładunku w rozumieniu art. 18 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 3665/87, nie można uznać za podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 1 ust. 2 i art. 7 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 dla celów zastosowania wobec niej sankcji na podstawie tych przepisów w związku z art. 11 rozporządzenia nr 3665/87. Taką spółkę można uznać za osobę, która uczestniczyła w nieprawidłowości w rozumieniu art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, jednakże nawet w związku z art. 11 rozporządzenia nr 3665/87 przepis ten nie stanowi podstawy prawnej w wystarczający sposób uzasadniającej stosowanie sankcji wobec tej spółki.

81. Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 przerwanie okresu przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości.

82. Jako ewentualne akty odnoszące się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości sąd krajowy wymienia:

— sprawozdanie sporządzone przez inspekcję gospodarczą przesłane BIRB w dniu 13 sierpnia 1998 r., jak również pismo tej inspekcji skierowane do BIRB z dnia 9 października 1998 r. i faks z dnia 14 października 1998 r., w których sprawozdanie zostało podane do wiadomości;

— list polecony z dnia 21 kwietnia 1999 r., w którym BIRB wezwało SGS Belgium do przedstawienia dodatkowych dokumentów celnych wskazujących na dopuszczenie produktu do obrotu;

— list polecony z dnia 5 lutego 2002 r., w którym BIRB nałożyło na SGS Belgium karę „zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 3665/87".

83. Trybunał już wyjaśnił, że ogólne czynności kontrolne organów administracji krajowej niemające związku z podejrzeniami o nieprawidłowościach w odniesieniu do transakcji określonych w wystarczająco dokładny sposób, nie są w stanie przerwać biegu przedawnienia przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. I tak zawiadomienie o przeprowadzeniu kontroli celnej bez określenia w wystarczająco dokładny sposób transakcji, w odniesieniu do których istnieje podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości, nie stanowi aktu dotyczącego śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości [39]. Natomiast pismo Komisji informujące beneficjenta pomocy finansowej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa o zmniejszeniu przyznanej uprzednio pomocy Trybunał uznał za akt dochodzenia, uzasadniając, że zasoby rybne państwa trzeciego wspomnianego w decyzji o przyznaniu pomocy były eksploatowane przez zbyt krótki okres [40].

84. Jak wynika z brzmienia trzeciego pytania prejudycjalnego oraz dalszych wywodów we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy przyjąć, że niniejsze sprawozdania z kontroli przeprowadzonych w SGS Belgium zostały podane do wiadomości podczas trwania czynności dochodzeniowych. Moim zdaniem do sądu krajowego należy ocena, przy uwzględnieniu wyżej przywołanego orzecznictwa, czy sporne sprawozdania z kontroli były wystarczająco precyzyjne i czy SGS Belgium była w stanie stwierdzić, że wobec niej prowadzone jest dochodzenie w związku ze świadectwem z dnia 4 listopada 1997 r.

85. Jak się zdaje, w odróżnieniu od SGS Belgium, nie uznaję za problematyczne tego, że sprawozdania z kontroli nie zostały

39 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Handlbauer, pkt 40, 43.

40 — Wyrok z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-226/03 P José Martí Peix przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11421, pkt 30.

sporządzone przez samo BIRB. Przekazanie przez państwo członkowskie kompetencji do dokonywania czynności w ramach śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości tylko jednemu lub kilku organom administracji nie może per se podważać kwalifikacji danego aktu jako środka dotyczącego śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Jednakże odmienna ocena mogłaby być pożądana, w sytuacji gdy dany organ administracji przekazujący danej osobie sprawozdania sporządzone przez inny organ administracji wywiera na tej osobie wrażenie, że z jego punktu widzenia nie zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia nieprawidłowości.

86. Co się tyczy listu poleconego z dnia 21 kwietnia 1999 r., w którym BIRB wezwało SGS Belgium do przedstawienia poszczególnych dokumentów uzupełniających w celu wykazania dopuszczenia do obrotu, w mojej opinii wiele przemawia za tym, że czynność ta stanowiła przynajmniej akt dotyczący śledztwa. Także w tym zakresie do sądu krajowego należy zbadanie dokładnej treści tego pisma pod względem ewentualnych wskazówek, że BIRB miało wątpliwości co do tego, czy świadectwo z dnia 4 listopada 1997 r. było prawidłowe, a nie że BIRB starało się np. jedynie uzupełnić swoją dokumentację. Zgodnie z okolicznościami faktycznymi przedstawionymi przez sąd krajowy [41] w niniejszym liście poleconym SGS Belgium została ponadto poinformowana o wyniku kontroli inspekcji gospodarczej. W tym zakresie należy odwołać się do argumentacji przytoczonej w dwóch poprzednich punktach.

87. W odniesieniu do listu poleconego z dnia 5 lutego 2002 r., w którym BIRB nałożyło na SGS Belgium karę „zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 3665/87", nie mam wątpliwości, że stanowi on czynność dotyczącą postępowania w sprawie nieprawidłowości, która mogła przerwać bieg przedawnienia. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy wywnioskować, że z powyższego listu jasno wynikały względy uzasadniające zastosowanie sankcji. Wydaje się nieco zaskakujące, że w celu zakwestionowania nałożonej kary SGS Belgium nie zwróciła się do sądów belgijskich, lecz to BIRB wniosło przeciwko SGS Belgium skargę o zapłatę kary. W tym zakresie w trakcie rozprawy rząd belgijski argumentował, że administracyjnoprawna decyzja nakładająca karę sama w sobie nie może zostać wykonana. W przypadku gdy adresat odmawia zapłaty kary, belgijski organ administracji domaga się realizacji sankcji na drodze sądowej, przy czym sąd ustala karę w stosownej wysokości nieprzekraczającej wnioskowanej kwoty. Niezależnie od tej procedury należy stwierdzić, że sąd krajowy kilkakrotnie wskazuje na to, iż list polecony nakłada na SGS Belgium karę i zawiera wezwanie do jej uiszczenia. Zatem wskazany list niezaprzeczalnie stanowi akt dotyczący postępowania w sprawie nieprawidłowości.

41 — Zobacz ich przedstawienie powyżej w pkt 16.

88. W rezultacie proponuję posiłkowo, aby na trzecie pytanie prejudycjalne udzielić odpowiedzi, że list polecony, w którym właściwy organ administracji nakłada karę ze względu na popełnienie określonego w nim bliżej czynu, można uznać za akt dotyczący śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95.

V — Wnioski

89. W związku z powyższym proponuję udzielenie następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne Hof van Beroep te Antwerpen:

1. Artykuły 5 i 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich same w sobie nie mają skutku bezpośredniego w takim rozumieniu, że mogą one stanowić autonomiczną podstawę prawną uzasadniającą stosowanie sankcji.

2. Spółki wyspecjalizowanej w płaszczyźnie międzynarodowej w dziedzinie kontroli i nadzoru, zatwierdzonej w państwie członkowskim, w którym dokonano formalności celnych, w tym wypadku w Belgii, która wystawiła nieprawidłowe świadectwo rozładunku w rozumieniu art. 18 ust. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r., nie można uznać za podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 1 ust. 2 i art. 7 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2988/95 dla celów zastosowania wobec niej sankcji na podstawie tych przepisów w związku z art. 11 rozporządzenia

nr 3665/87. Taką spółkę można uznać za osobę, która uczestniczyła w nieprawidłowości w rozumieniu art. 7 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, jednakże nawet w związku z art. 11 rozporządzenia nr 3665/87 przepis ten nie stanowi podstawy prawnej w wystarczający sposób uzasadniającej stosowanie sankcji wobec tej spółki.

3. List polecony, w którym właściwy organ administracji nakłada karę ze względu na popełnienie określonego w nim bliżej czynu, można uznać za akt dotyczący śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95.