OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 7 czerwca 2006 r. [1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego zwrócono się do Trybunału o dokonanie wykładni przepisów dotyczących zwrotu refundacji [2], które zostały wypłacone, aby wesprzeć wywóz produktów mlecznych poza Wspólnotę, w przypadku gdy te produkty zostały następnie ponownie wywiezione do innego kraju przeznaczenia. To pytanie powstaje, gdyż produkty wywiezione do Stanów Zjednoczonych zostały później ponownie wywiezione do Kanady. Wywóz dokonany bezpośrednio ze Wspólnoty do Kanady spowodowałby zastosowanie niższej stawki refundacji niż ta wypłacana przy wywozie do Stanów Zjednoczonych.

Prawo wspólnotowe znajdujące zastosowanie w sprawie

Ramy refundacji wywozowych do mleka i przetworów mlecznych

2. Szczególnie College van beroep voor het bedrijfsleven (sąd administracyjny do spraw handlu i przemysłu), Niderlandy, pyta, czy gdy dana refundacja stała się ostateczna, może być ona uznana za „nienależną" tylko w przypadku nieuczciwej praktyki ze strony eksportera, a jeśli nie, to w jakich okolicznościach może być ona za taką uznana. Sąd odsyłający zwraca się również o wskazówki odnośnie do warunków, jakie mają być spełnione dla ustalenia, czy „nieprawidłowość" jest ciągła lub powtarzająca się w rozumieniu odpowiednich przepisów.

3. W czasie spornych operacji ogólny przepis dotyczący przyznawania zróżnicowanych refundacji wywozowych na mleko i przetwory mleczne był zawarty w art. 17 rozporządzenia (EWG) nr 804/68 [3], regulującego rynek takich przetworów.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Refundacje wywozowe mogą być dwojakiego rodzaju: zmienne (lub „zróżnicowane") oraz stałe („niezróżnicowane"). Niniejsza sprawa dotyczy refundacji zróżnicowanych. Znaczenie tego rozróżnienia jest w skrócie omówione w pkt 35.

3 — Rozporządzenie Rady z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 148, str. 13). Z dniem 1 stycznia 2000 r. rozporządzenie nr 804/68 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1255/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 160, str. 48).

4. Rozporządzenie (EWG) nr 876/68 [4] zawierało przepisy wykonawcze dotyczące przyznawania refundacji wywozowych na mleko i przetwory mleczne.

5. Artykuł 4 rozporządzenia 876/68 przewidział zróżnicowanie refundacji ze względu na miejsce przeznaczenia produktów, gdy wymagały tego warunki rynkowe.

6. Artykuł 6 stanowił:

„1. Refundacja jest wypłacana po przedstawieniu dowodu na to, że:

— produkty zostały wywiezione ze Wspólnoty, oraz

— produkty są pochodzenia wspólnotowego […].

2. Gdy art. 4 ma zastosowanie, refundacja jest wypłacana pod warunkami ustalonymi w ust. 1, po przedstawieniu dowodu, iż produkt dotarł do miejsca przeznaczenia, dla którego refundacja została ustalona" [tłumaczenie nieoficjalne].

Refundacja wywozowa dla sera pecorino

7. Jest pewne, że w okresie istotnym dla okoliczności niniejszej sprawy refundacje wywozowe dla sera pecorino zostały ustalone według stawek, które były systematycznie wyższe dla wywozu do Stanów Zjednoczonych niż dla wywozu do Kanady.

4 — Rozporządzenie Rady z dnia 28 czerwca 1968 r. ustalające ogólne zasady przyznawania refundacji wywozowych dla mleka i przetworów mlecznych oraz kryteria dla ustalania kwoty takich refundacji (Dz.U. L 155, str. 1). To rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 1995 r. przez rozporządzenie Rady (WE) nr 3290/94 z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie dostosowań i przejściowych uzgodnień wymaganych w sektorze rolnym w celu wprowadzenia w życie porozumień zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej (Dz.U. L 349, str. 105).

Szczegółowe zasady dotyczące refundacji wywozowych

Przepisy obowiązujące w okresie istotnym dla okoliczności sprawy

8. W okresie istotnym dla niniejszej sprawy rozporządzenie (EWG) nr 3665/87 [5] ustaliło szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych w ogóle, włącznie z refundacjami dla mleka i przetworów mlecznych. Niektóre motywy tego rozporządzenia podkreślały znaczenie zapewnienia, że produkty, których wywóz był wspierany takimi refundacjami, rzeczywiście dotarły na rynek zgłoszonego państwa przeznaczenia poza Wspólnotą [6].

9. Artykuł 4 ust. 1 stanowił:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 5 i 16, wypłata refundacji jest uzależniona od przedstawienia dowodu, że produkty, które obejmuje przyjęte zgłoszenie wywozowe, opuściły obszar celny Wspólnoty w niezmienionym stanie w ciągu sześćdziesięciu dni od przyjęcia zgłoszenia" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

10. Artykuł 5 stanowił:

„1. Wypłata refundacji zróżnicowanej lub niezróżnicowanej jest uzależniona, obok wymogu, by produkt opuścił obszar celny Wspólnoty, od warunku, by produkt został przywieziony w ciągu dwunastu miesięcy od daty przyjęcia zgłoszenia wywozowego do państwa trzeciego lub, gdy ma to zastosowanie, do określonego państwa trzeciego, chyba że zaginął w tranzycie w wyniku działania siły wyższej:

a) gdy istnieją poważne wątpliwości dotyczące faktycznego miejsca przeznaczenia produktu,

[…]

Jednakże okres ten może zostać przedłużony […].

Przepisy art. 17 ust. 3 i art. 18 są stosowane w przypadkach wskazanych w akapicie pierwszym.

5 — Rozporządzenie Komisji z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 351, str. 1). W stosownym czasie rozporządzenie nr 3665/87 zostało zastąpione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. o tym samym tytule (Dz.U. L 102, str. 11), które było stosowane od dnia 1 lipca 1999 r.

6 — Zobacz w szczególności motywy czwarty, trzynasty i dwudziesty czwarty.

Ponadto właściwe władze państw członkowskich mogą wymagać okazania dodatkowych dowodów potwierdzających, że produkt został faktycznie wprowadzony do obrotu w państwie trzecim przywozu.

13. Artykuł 17 ust. 1 stanowił:

2. […]

„Produkty zostają przewiezione w niezmienionym stanie do państwa trzeciego lub jednego z państw trzecich, do których stosuje się refundacje, w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego […]”.

Jeżeli istnieją poważne wątpliwości dotyczące faktycznego miejsca przeznaczenia produktów, Komisja może zażądać od państw członkowskich zastosowania przepisów ust. 1.

14. Artykuł 17 ust. 3 stanowił:

[…]”.

„Produkt uważa się za przywieziony, jeżeli dokonano formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim”.

11. Artykuły 16–21 rozporządzenia nr 3665/87 ustaliły szczególne zasady mające zastosowanie do refundacji wywozowych zróżnicowanych.

15. Artykuł 18 ustanowił wyczerpujący wykaz dokumentów, które eksporter powinien przedstawić w celu wykazania, że dokonano wszystkich formalności celnych celem dopuszczenia produktu do obrotu [7]. Wykaz ten zawierał fotokopię dokumentu przewozowego.

12. Artykuł 16 uzależnił wypłatę takich refundacji od spełnienia dodatkowych warunków ustanowionych w art. 17 i 18.

7 — W okresie istotnym dla niniejszej sprawy art. 18 był zmieniany wielokrotnie. Zmiany te nie mają istotnego znaczenia dla wyniku tego postępowania.

16. Artykuł 19 umożliwiał państwom członkowskim zwolnienie eksportera z dostarczania dowodu wymaganego na mocy art. 18, innego niż dokument przewozowy, z zastrzeżeniem ograniczeń wysokości refundacji, „gdy dana operacja zapewnia wystarczające gwarancje, że dane produkty zostaną przewiezione do miejsca przeznaczenia” [8].

17. Artykuły 22 i 23 w zakresie istotnym stanowiły, co następuje:

„*Artykuł 22*

1. Na wniosek eksportera państwo członkowskie wypłaci w formie zaliczki całość lub część kwoty refundacji, gdy tylko zgłoszenie wywozowe zostanie przyjęte, pod warunkiem że złożono kaucję, której kwota jest równa kwocie zaliczki powiększonej o 15%.

Państwa członkowskie mogą ustalić warunki, pod jakimi możliwe będzie składanie wniosków o wypłatę w formie zaliczki części refundacji.

2. Kwota wypłacona w formie zaliczki będzie obliczona z uwzględnieniem stawki refundacji mającej zastosowanie do zgłoszonego miejsca przeznaczenia […][9].

Artykuł 23

1. Jeżeli kwota wypłacona w formie zaliczki jest wyższa od kwoty faktycznie należnej w przypadku danej operacji wywozowej lub równoważnej operacji wywozowej, eksporter zwraca różnicę między tymi dwiema kwotami, powiększoną o 15%.

[…]”.

Następna zmiana

18. Wkrótce po ostatniej operacji wywozowej będącej podstawą dla niniejszego wniosku, rozporządzenie (WE) nr 2945/94 [10] wprowadziło zmianę do art. 11 [11] roz-

8 — Zmian art. 19 dokonano w połowie 1993 r., lecz również tu nie mają one istotnego znaczenia dla niniejszej sprawy.

9 — Zmiany, które nie mają istotnego znaczenia dla niniejszej sprawy, zostały wprowadzone również do art. 22 w połowie 1993 r.

10 — Rozporządzenie Komisji z dnia 2 grudnia 1994 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3665/87 ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych w odniesieniu do zwrotu kwot niesłusznie wypłaconych i grzywien (Dz.U. L 310, str. 57).

11 — Pierwotny tekst art. 11 stanowił jedynie: „Refundacja może zostać cofnięta, jeśli jej kwota w odniesieniu do każdego pojedynczego wniosku, który może obejmować jedno lub kilka zgłoszeń wywozowych, nie przekracza 25 ECU”.

porządzenia nr 3665/87. Motyw pierwszy rozporządzenia nr 2945/94 stanowił, iż w świetle praktyki środki zmierzające do zwalczania nieprawidłowości, a zwłaszcza oszustw na szkodę budżetu Wspólnoty, powinny być wzmocnione i należy wprowa dzić przepis dotyczący zwrotu kwot nienależnie wypłaconych. Motyw piąty wskazywał, iż wcześniejsza praktyka i nieprawidłowości, a zwłaszcza oszustwa stwierdzone w tym kontekście, pokazały, iż środek ten był potrzebny i adekwatny oraz że będzie wystarczająco odstraszający. Dlatego rozporządzenie nr 2945/94 zastąpiło art. 11 rozporządzenia 3665/87 następującym:

„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.

[…]

3. […] w przypadku wypłacenia nienależnej refundacji beneficjent zobowiązany jest do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot łącznie z sankcją stosowaną na podstawie ust. 1 akapit pierwszy i odsetkami obliczonymi za okres, który upłynął między płatnością i zwrotem. Jednakże

— gdy zwrot jest pokryty kaucją jeszcze niezwolnioną, konfiskata tej kaucji zgodnie z art. 23 ust. 1 lub art. 33 ust. 1 stanowi zwrot należnej kwoty,

— gdy zwolniono kaucję, beneficjent zapłaci kwotę kaucji, która podlegałaby konfiskacie, powiększoną o odsetki obliczone za okres, który upłynął między zwolnieniem a dniem poprzedzającym zapłatę.

[…]” [tłumaczenie nieoficjalne].

19. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 kwietnia 1995 r.

Nieprawidłowości finansowe

20. Rozporządzenie (EWG) nr 729/70 [12] dotyczyło ogólnie finansowania wspólnej polityki rolnej. Jego art. 1 ust. 2 stanowił, że Sekcja Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) miała finansować refundacje wywozowe.

21. Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 729/70 nałożył na państwa członkowskie szczególne obowiązki upewnienia się, że transakcje finansowane przez EFOGR były rzeczywiście przeprowadzane i dokonywane w poprawny sposób, zapobiegania nieprawidłowościom i ich śledzenia oraz odzyskiwania kwot utraconych wskutek nieprawidłowości lub zaniedbań.

22. Następnie rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95 [13] ustanowiło szczególne mechanizmy proceduralne dotyczące postępowania z „nieprawidłowościami" na poziomie wspólnotowym.

23. Artykuł 1 stanowi:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

24. Artykuł 3 stanowi:

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

12 — Rozporządzenie Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, str. 13). Z dniem 1 stycznia 2000 r. rozporządzenie nr 729/70 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1258/1999 z dnia 17 maja 1999 r. o tym samym tytule (Dz.U. L 160, str. 103).

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

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. […]

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. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia biegnie na nowo.

Upływ terminu przedawnienia następuje najpóźniej w dniu, w którym mija okres odpowiadający podwójnemu terminowi okresu przedawnienia, jeśli do tego czasu właściwy organ władzy nie wymierzył kary […].

[…]

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu niż okres przewidziany w [ust. 1]".

25. Artykuł 4 stanowi:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

— poprzez zobowiązanie do zapłaty […] kwot pieniężnych […] bezprawnie uzyskanych,

[…]

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie — jeśli to zostało przewidziane — z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

3. Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego, mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści prowadzą do […] wycofania korzyści.

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary".

Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

26. Vonk Dairy Products (zwana dalej „spółką Vonk") jest spółką z siedzibą w Niderlandach. Pomiędzy 1988 r. a 1994 r. spółka Vonk wywiozła corocznie około 300 partii sera pecorino do Stanów Zjednoczonych.

27. Algemene Inspectiedienst (powszechna służba kontroli ministerstwa rolnictwa, środowiska i jakości żywności, zwana dalej „AID") przeprowadziła dochodzenie w sprawie działalności spółki Vonk. Podczas dochodzenia ustalono, że pomiędzy 1988 r. a 1994 r. spółka Vonk wywiozła 75 partii [14] sera do Stanów Zjednoczonych, które zostały następnie wywiezione do Kanady.

28. Postanowienie odsyłające zawiera fragmenty protokołu z dnia 5 marca 1997 r. skierowanego przez AID do jej ministerstwa. Stanowią one między innymi:

„US Customs (władze celne Stanów Zjednoczonych) w Nowym Jorku, USA, przeprowadziły, na wniosek Algemene Inspectiedienst, dochodzenie dotyczące Orlando Food Corporation […] New Jersey, jednego z odbiorców włoskiego sera od Vonk Dairy Products BV […]. W następstwie dochodzenia przeprowadzonego przez władze celne Stanów Zjednoczonych prokurator w Roermond […] wszczął w dniu 5 lipca 1996 r. dochodzenie w sprawie […] Vonk Dairy Products BV.

[…]

Dochodzenie ujawniło, że od 1988 r. do 1994 r. Vonk Dairy Products BV wywiozła 75 kontenerów włoskiego sera do Orlando Food Corporation, USA, i że ten sam ser został następnie przekazany klientom w Kanadzie, głównie National Cheese & Food Company […] Ontario. W 75 kontenerach zawarte było około 1,47 mln kg sera. Vonk Dairy Products BV wystąpiła z wnioskiem o refundacje wywozowe w odniesieniu do tej ilości, ze wskazaniem Stanów Zjednoczonych jako miejsca przeznaczenia, i otrzymała około 8,1 mln [NLG] [w przybliżeniu 3 675 000 EUR].

Dochodzenie ujawniło istnienie korespondencji pomiędzy Vonk Dairy Products BV a National Cheese & Food Company, dotyczącej wyżej wspomnianych wywozów.

Dochodzenie ujawniło, że rola Vonk Dairy Products BV nie była ograniczona do wywożenia włoskiego sera do Stanów

14 — Podczas gdy postanowienie odsyłające odnosi się do 75 partii, to jeśli chodzi o ilość partii, które zostały ponownie wywiezione pomiędzy 1988 a 1994 r., w jednym miejscu (na str. 5) wskazuje ono, iż dochodzenie przeprowadzone przez władze celne Stanów Zjednoczonych ustaliło, iż około 70 partii zostało reeksportowanych w tym okresie.

Zjednoczonych Ameryki, ale że była ona świadoma, iż ser był przesyłany do Kanady oraz że była ona również włączona w dystrybucję włoskiego sera w Kanadzie".

29. Pomieszczenia spółki Vonk zostały poddane przeszukaniu w lipcu 1997 r.

30. We wrześniu 1997 r. Productschap Zuivel (zrzeszenie branżowe przemysłu mleczarskiego) poinformowało spółkę Vonk o otrzymaniu protokołu AID i załączyło kopię tego protokołu.

31. Na podstawie dochodzenia sądowego AID ukończyła (drugi) protokół w sierpniu 2000 r. Protokół ten ustalił, że ser będący przedmiotem postępowania został wprowadzony do wolnego obrotu w Stanach Zjednoczonych oraz że należności przywozowe zostały zapłacone władzom Stanów Zjednoczonych. Jednakże partie sera zostały następnie ponownie wywiezione do Kanady wkrótce po przywozie, większość w ciągu kilku dni, inne w ciągu kilku tygodni [15].

32. W kwietniu 2001 r. Productschap uchyliło refundacje przyznane spółce Vonk i zażądało zwrotu różnicy pomiędzy refundacjami mającymi zastosowanie do Stanów Zjednoczonych i Kanady (około 2,4 mln NLG — trochę mniej niż 1,1 mln EUR), powiększonej o 15%. Zatem Productschap zażądało łącznie 2 795 841,72 NLG (w przybliżeniu 1,3 mln EUR) od spółki Vonk w odniesieniu do tych operacji.

33. Spółka Vonk odwołała się od tej decyzji w maju 2001 r. Kolejną swoją decyzją z dnia 24 stycznia 2002 r. Productschap uznało odwołanie spółki Vonk za bezzasadne.

34. Spółka Vonk wniosła skargę do College van beroep, który przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne zgodnie z art. 234 WE:

„1) Czy art. 16–18 rozporządzenia (EWG) nr 3665/87, w brzmieniu obowiązującym w odniesieniu do niniejszej sprawy, należy interpretować w ten sposób, że jeżeli refundacje zróżnicowane zostały wypłacone ostatecznie po przyjęciu dokumentów wywozowych, jedynie w przypadku nieuczciwej praktyki eksportera ujawniony później ponowny wywóz towarów powoduje, że wypłata tych refundacji była nienależna?

15 — Rzeczywiście okazuje się, iż początkowo spółka Vonk występowała o refundacje należności celnych zapłaconych w odniesieniu do ponownego wywozu i je uzyskiwała. Po 1 stycznia 1989 r. zaprzestano tej praktyki.

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: jakie kryteria pozwalają określić, w jakich warunkach ponowny wywóz towarów powoduje, że refundacje zróżnicowane wypłacone ostatecznie były nienależne?

3) Jakie kryteria pozwalają ocenić, czy nieprawidłowość jest ciągła lub powtarzająca się w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95? College chciałby w szczególności wiedzieć, czy nieprawidłowość jest ciągła lub powtarzająca się, jeżeli dotyczy ona stosunkowo niewielkiej części operacji przeprowadzonych w danym okresie, i operacje, przy których stwierdzono nieprawidłowość, dotyczyły za każdym razem różnych partii?".

Pytania prejudycjalne

Uwagi wstępne

35. Pod względem ekonomicznym istnieją ważne różnice pomiędzy refundacjami wywozowymi zróżnicowanymi i stałymi. W braku skutecznej kontroli, gdy przewóz i inne koszty operacji są wystarczająco niskie, a różnica pomiędzy dwoma stawkami refundacji zróżnicowanych dla dwóch różnych krajów trzecich jest wystarczająco wysoka, podmiot gospodarczy może osiągnąć zysk poprzez zgłoszenie towarów jako przeznaczonych do wywozu do państwa A (wysoka stawka refundacji zróżnicowanych), wywiezienie ich do tego miejsca przeznaczenia, a następnie ponowne wywiezienie ich do państwa B (niższa stawka refundacji zróżnicowanych). Podmiot osiąga dodatkowy zysk, ponad zwykły zysk handlowy, na sprzedaży towarów. Wspólnota natomiast zapłaciła więcej za wsparcie sprzedaży towaru w państwie B niż kwotę uważaną za konieczną przez prawodawcę wspólnotowego, jaka jest odzwierciedlona w (niższej) stawce refundacji stałej dla państwa B. W przypadku refundacji niezróżnicowanych nie pojawia się równorzędny bodziec ekonomiczny do obejścia (faktycznie nadużycia) systemu refundacji wywozowych Wspólnoty.

36. Orzecznictwo Trybunału odzwierciedla tę gospodarczą rzeczywistość. I tak w wyroku w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrieb [16] Trybunał orzekł, iż „system zróżnicowanych refundacji wywozowych ma na celu otwarcie rynków wskazanych krajów trzecich lub utrzymanie dostępu do nich dla eksportu wspólnotowego, przy czym zróżnicowanie ma na celu uwzględnienie swoistych cech każdego z rynków importowych, na któ-

16 — Wyrok z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-515/03, Zb.Orz. str. I-7355.

rych Wspólnota chce odgrywać rolę" [17]. Na tej podstawie Trybunał orzekł także, że „[p]owód wprowadzenia systemu zróżnicowania refundacji zostałby zlekceważony, gdyby dla uzyskania refundacji o wyższej stawce wystarczyło wyładować produkt" [18].

37. Zarówno motywy, jak i przepisy materialne rozporządzenia nr 3665/87 w podobny sposób wyraźnie wskazują, że prawodawca wspólnotowy był świadomy znaczenia ekonomicznego płynącego z obejścia systemu refundacji wywozowych. Przepisy tego rozporządzenia zmierzają do zapewnienia, że towary zostaną umieszczone na rynku zadeklarowanego kraju przeznaczenia poza Wspólnotą, zanim refundacja zostanie wypłacona w całości. I tak art. 5 ust. 1 zdanie ostatnie rozporządzenia nr 3665/87 podkreśla, iż „właściwe władze państw członkowskich mogą wymagać okazania dodatkowych dowodów potwierdzających, że produkt *został faktycznie wprowadzony do obrotu* w państwie trzecim przywozu" (podkreślenie moje). Artykuł 22 (dotyczący obliczania wypłacanej zaliczki) przyjmuje za podstawę obliczeń „stawkę refundacji stosowaną do zgłoszonego miejsca przeznaczenia". Artykuł 23 uzależnia zwrot kwoty zaliczki wypłaconej w postaci refundacji wywozowej od spełnienia warunku, iż „kwota zaliczki jest większa niż kwota *faktycznie należna w odniesieniu do danej operacji wywozowej*" (podkreślenie moje).

38. Wypłata refundacji zróżnicowanej jest więc uwarunkowana przedstawieniem dowodu, że produkt został dopuszczony do wolnego obrotu w zgłoszonym państwie przeznaczenia poza Wspólnotą [19]. Gdy zasadnicze dokumenty wymienione w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 są niedostępne *lub są uznane za niewystarczające*, art. 18 ust. 2 ustanawia wyczerpujący wykaz innych dokumentów stanowiących dowód dokonania formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu. Znaczący jest fakt, że dwie spośród tych opcji [20] dotyczą w szczególności zaświadczenia, iż według wiedzy organu wydającego to zaświadczenie dany produkt nie został następnie załadowany celem ponownego wywozu.

39. Ponadto na etapie, gdy eksporter otrzymał zaliczkę (za kaucją) na poczet przysługującej mu refundacji, nawet dowód dokonania formalności celnych wskazuje jedynie w sposób możliwy do zakwestionowania, że cel refundacji wywozowych

17 — Punkt 26, przywołujący wyroki z dnia 2 czerwca 1976 r. w sprawie 125/75 Milch-, Fett- und Eier-Kontor, Rec. str. 771, pkt 5; z dnia 11 lipca 1984 r. w sprawie 89/83 Dimex, Rec. str. 2815, pkt 8 oraz z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-347/93 Boterlux, Rec. str. I-3933, pkt 18.

18 — Wyżej cytowane wyroki w sprawach Eichsfelder Schlachtbetrieb, pkt 27 i Boterlux, pkt 19.

19 — Wyrok w sprawie Boterlux, pkt 30. Faktycznie, gdy istnieje podejrzenie lub wykazano istnienie nieuczciwej praktyki, państwa członkowskie mogą również zażądać takiego dowodu przed przyznaniem refundacji stałej (tamże). Artykuł 17 ust. 3 rozporządzenia nr 3665/87 udoskonalił test tak, aby wymagał on, by produkt został poddany „formalnościom celnym celem dopuszczenia *do obrotu* w państwie trzecim" (podkreślenie moje).

20 — Artykuł 18 ust. 2 lit. b) i c).

zróżnicowanych został faktycznie osiągnięty. Na przykład w wyroku w sprawie Möllman Trybunał wyjaśnił, że dowód zwykle związany z zaświadczeniem o zwolnieniu z cła może być odrzucony, jeśli są uzasadnione wątpliwości co do faktycznego wprowadzenia do obrotu w kraju przeznaczenia, i że do sądu krajowego należy stwierdzenie, czy takie poważne wątpliwości istnieją [21].

42. Pytanie trzecie podnosi oddzielną kwestię warunków pozwalających ocenić, czy nieprawidłowość jest ciągła lub powtarzająca się w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2988/95; zajmę się nim na końcu.

Pytania pierwsze i drugie

40. Jakie zmiany zachodzą, gdy refundacja jest wypłacona w całości? W tym momencie formalności celne w celu wprowadzenia do kraju przeznaczenia zostały (z definicji) zakończone. Często (chociaż nie zawsze) kontrola towarów przeszła z przedsiębiorcy na jego klienta. W zasadzie więc interes pewności prawnej przemawia za postrzeganiem przyznania refundacji jako faktycznie ostatecznego.

43. Tymi dwoma pytaniami sąd krajowy zasadniczo dąży do ustalenia, jakie kryteria określają, że ostatecznie wypłacona refundacja zróżnicowana była wypłacona nienależnie, a w szczególności, czy są inne okoliczności niż postępowanie eksportera prowadzące do nadużycia, które pociągną za sobą wniosek, iż ostateczne refundacje zostały wypłacone niesłusznie. Słuszne wydaje się podejście do tych kwestii, pytając najpierw, jakie warunki muszą być spełnione celem uznania refundacji zróżnicowanej za należną, a następnie badając, w jakich okolicznościach eksporter mimo wszystko nie zachowuje korzyści ostatecznej refundacji, którą otrzymał.

41. Na tym tle zamierzam rozważyć dwa pierwsze pytania prejudycjalne. Ponieważ pytanie drugie częściowo obejmuje pierwsze, rozsądne wydaje się jego przeredagowanie i rozpatrzenie ich łącznie.

1. Warunki wypłaty refundacji i doktryna „nieuczciwych praktyk”

21 — Wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-27/92, Rec. str. I-1701, pkt 13–17. Podczas gdy niniejsza sprawa, podobnie jak sprawa Dimex, przywołana w przypisie 17 powyżej, dotyczyła rozporządzenia (EWG) nr 192/75 (poprzedzającego rozporządzenie nr 3665/87), nie ma powodów, by wierzyć, że zasady wynikające z tych orzeczeń nie mają zastosowania w równym stopniu do rozporządzenia nr 3665/87.

44. Spółka Vonk twierdzi, że zasada pewności prawnej wymaga, aby refundacje

wywozowe były zwracane jedynie na podstawie przepisów mających zastosowanie w danym okresie. Nie ma podstawy prawnej dla żądania zwrotu ostatecznej wypłaty, którą ona otrzymała. Zezwolenie Productschap na żądanie zwrotu tej wypłaty stanowiłoby naruszenie zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, należytej staranności, równego traktowania i proporcjonalności.

45. Wywód spółki Vonk jest zasadniczo następujący. Dokonała ona odprawy celnej sera i sprzedała go klientowi z siedzibą w Stanach Zjednoczonych. Ser został więc „wprowadzony do obrotu w Stanach Zjednoczonych". Spółka Vonk zrobiła to, co względem Wspólnoty zobowiązała się zrobić. Dlaczego miałaby ona być odpowiedzialna, jeśli ser został później sprzedany innemu przedsiębiorcy w Kanadzie? To, co dzieje się z serem, po sprzedaniu go przez spółkę Vonk jej klientowi w Stanach Zjednoczonych, jest bez znaczenia [22].

46. Niderlandy uważają, że aby eksporter był uprawniony do zachowania refundacji wywozowej, produkty musiały być w pewien sposób użyte w kraju przeznaczenia poprzez spożycie, znaczną zmianę lub przetworzenie.

22 — Podczas rozprawy spółka Vonk zasugerowała, że ponieważ Wspólnota uznaje różnice w refundacjach wywozowych według państwa przeznaczenia, nie może ona racjonalnie uzasadnić żądania zwrotu od eksportera, który spełnił wszystkie wymogi prawa wspólnotowego dotyczące przyznania refundacji zróżnicowanej. Ponadto organy Wspólnoty były świadome takiego ponownego wywozu ze Stanów Zjednoczonych do Kanady od kilku lat i mogły wcześniej wprowadzić dodatkowe kontrole dla rozstrzygnięcia tej sytuacji.

Takie wykorzystanie jest dowodem, że produkty zostały rzeczywiście dopuszczone do *obrotu*. Gdy są poważne wątpliwości co do wprowadzenia na rynek i faktycznej dystrybucji towarów, eksporter musi dostarczyć dowód, aby wykazać, że towary naprawdę zostały wprowadzone na rynek kraju przeznaczenia [23].

47. Zdaniem Komisji należy przedstawić dowód nieuczciwej praktyki po stronie eksportera, aby uznać refundację za nienależnie wypłaconą, a więc podlegającą zwrotowi, co powinno być zbadane przez sąd krajowy. Komisja zwraca uwagę na niektóre okoliczności faktyczne, które zgodnie z jej sugestią mogą doprowadzić sąd krajowy do wniosku, że tak właśnie było w niniejszej sprawie.

48. Moim zdaniem z art. 4 i 6 rozporządzenia nr 876/68 wynika, że prawo do wypłaty refundacji zróżnicowanej przysługuje, gdy wykazano, iż towary: i) zostały wywiezione ze Wspólnoty; ii) są pochodzenia wspólnotowego; oraz iii) dotarły do miejsca przeznaczenia, dla którego refundacja zróżnicowana została wyznaczona. Jednakże to ustalenie nie przesądza, co należy rozumieć przez „dotarcie do miejsca przeznaczenia".

23 — Grecja zgłasza podobną uwagę.

49. Tę kwestię rozstrzygają artykuły 16–18 rozporządzenia nr 3665/87, które wprowadzają dodatkowy warunek, iv) iż towary zostają przewiezione do państwa trzeciego w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego [24]. Produkty uznaje się za „wywiezione", jeśli dokonano „formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim" [25].

50. Oczywiste jest, że te cztery warunki pozwalające ustalić, czy wypłata refundacji wywozowej zróżnicowanej była słuszna, są łączne.

51. Czy dla określenia, czy eksporter powinien zachować refundację, gdy stała się ona ostateczna, wystarczy, że może on wykazać, iż przedstawił dokumenty niezbędne dla wykazania, że te warunki zostały spełnione?

52. Wydaje mi się tutaj, że zarówno z gospodarczego, jak i prawnego punktu widzenia, można i należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy dwoma dosyć różnymi sytuacjami. W sytuacji A przedsiębiorca sprzedał dane towary osobie trzeciej, z którą pozostaje w niezależnych stosunkach handlowych, z chwilą gdy dokonano formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim. Nie odgrywa on dalszej roli w przetwarzaniu, ponownej sprzedaży czy zbycie tych towarów. Nie może więc być racjonalnie uznany za odpowiedzialnego za ich kontrolę i powinien korzystać z ostatecznej refundacji (zróżnicowanej lub stałej).

53. W sytuacji B przedsiębiorca pozostaje zaangażowany w to, co dzieje się z towarami po tym, jak dokonane zostają formalności celne celem dopuszczenia do obrotu. Ma on udział we wszystkich korzyściach związanych z wykorzystywaniem systemu (na przykład, poprzez ponowny wywóz z powrotem do Wspólnoty lub przez reeksport towarów w niezmienionym stanie do innego państwa trzeciego, na którego rynek były one rzeczywiście przeznaczone). W takich okolicznościach dziwne wydaje się, aby zachował on ostateczną refundację, która tymczasem została mu przyznana.

54. Możliwe byłoby rozstrzygnięcie sytuacji B (stałe zaangażowanie przedsiębiorcy) poprzez zezwolenie państwu członkowskiemu na zbadanie dalszego ciągu wydarzeń i zastosowanie innej (bardziej złożonej) definicji materialnej tego, co faktycznie oznaczają formalności celne „celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim". Zatem, na przykład, państwo członkowskie mogłoby uwzględnić skalę czasu, sposób działania oraz istnienie lub nieistnienie jakiegokolwiek rzeczywistego wykorzystania gospodarczego

24 — Artykuł 17 ust. 1.
25 — Artykuł 17 ust. 3.

towarów w państwie przeznaczenia, dla określania, czy towary rzeczywiście były poddane „formalnościom celnym celem dopuszczenia do obrotu" w państwie trzecim.

55. Nie wydaje mi się, aby było to dobre rozwiązanie. Myślę, że to połączyłoby w jedną całość sytuację A (zwykła sytuacja handlowa, która nie potrzebuje rozwiązania) z sytuacją B (która go potrzebuje). Nakłada to niepotrzebny ciężar na rozważnych przedsiębiorców, którzy nie chcą ponosić ryzyka, że ich ostateczne refundacje zostaną później cofnięte, związany z utrzymaniem dodatkowej ewidencji i prowadzeniem dodatkowych dociekań. Potencjalnie uzależnia to prawo przedsiębiorcy do otrzymania refundacji od wydarzeń lub praktyk handlowych będących poza jego kontrolą [26]. Trudno jest pogodzić to z zasadą, że pewność prawna zwykle wyklucza zwrot refundacji, które stały się ostateczne.

56. Dlatego wydaje mi się, że Trybunał miał rację, *nie* zmieniając czterech łącznych warunków, od których zależy dokonanie wypłaty refundacji, a zamiast tego rozwiązując ten problem poprzez rozwinięcie szerokiej i pragmatycznej koncepcji nieuczciwej praktyki (którą omówię poniżej). Nie powinien on zmieniać swojego podejścia w niniejszej sprawie.

57. W sprawie Emsland-Stärke [27] Trybunał potwierdził ogólną zasadę, że wypłata refundacji (w przeciwieństwie do zaliczki) jest ostateczna. Sprawa ta dotyczyła refundacji wywozowych stałych na wywóz do Szwajcarii produktów opartych na mące ziemniaczanej. Towary zostały poddane formalnościom celnym i refundacje zostały należycie wypłacone. Następnie odkryto, iż niektóre partie zostały później z powrotem przewiezione (w stanie niezmienionym) do Niemiec i że inne partie zostały przesłane (również w stanie niezmienionym) do Włoch. Artykuł 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 20 ust. 2–6 rozporządzenia (EWG) nr 2730/79 [28] (którego dotyczyła ta sprawa) nakładały cztery łączne warunki do spełnienia dla wypłaty refundacji, które były podobne, mutatis mutandis, do tych zawartych odpowiednio w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 17 ust. 3 i art. 18 rozporządzenia nr 3665/87 w odniesieniu do produktów mlecznych.

26 — Porównaj pkt 36 wyroku w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrieb (przywołanego w przypisie 16 powyżej), w którym Trybunał odrzucił argument, że zwrot należności celnych przedsiębiorcy innemu niż eksporter pozbawiłby refundacje wywozowe z mocą wsteczną podstawy prawnej.

27 — Wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99, Rec. str. I-11569.

28 — Rozporządzenie Komisji z dnia 29 listopada 1979 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 317, str. 1).

58. Trybunał orzekł, że wszystkie warunki formalne dla przyznania refundacji zostały spełnione [29]. Towary spełniły warunek zawarty w art. 9 ust. 1, stanowiący, że mają one opuścić terytorium geograficzne Wspólnoty. Inne warunki, do których wprowadzenia państwo członkowskie było uprawnione zgodnie z art. 10 ust. 1 [30], „mogły być wprowadzone jedynie *przed* przyznaniem refundacji" (podkreślenie moje) [31].

59. W sprawie Emsland-Stärke Trybunał następnie zbadał, czy w wyjątkowych sytuacjach może jednak czasem istnieć obowiązek zwrotu ostatecznej refundacji. Orzekł on jednomyślnie, że „zakres przepisów wspólnotowych w żadnym przypadku nie może być rozszerzony dla objęcia nieuczciwej praktyki [32] po stronie przedsiębiorcy" [33]. Trybunał kontynuował:

„Ustalenie nieuczciwej praktyki wymaga, z jednej strony, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w uregulowaniach wspólnotowych cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty.

Z drugiej strony, wymaga to wystąpienia subiektywnego elementu woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań wspólnotowych poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek. Istnienie tego subiektywnego elementu może zostać wykazane między innymi poprzez dowód zmowy pomiędzy eksporterem otrzymującym refundacje a importerem produktu do kraju trzeciego innego niż kraj przywozu.

Do sądu krajowego należy wykazanie istnienia tych dwóch elementów, którego dowód musi być przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego, o ile nie naruszy to skuteczności prawa wspólnotowego" [34].

60. Następnie, w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrieb [35] Trybunał zastosował definicję nieuczciwej praktyki [36], wskazaną w wyroku w sprawie Emsland-Stärke,

29 — Zobacz pkt 46.

30 — Odnoszące się do dowodu, że towary zostały faktycznie dopuszczone do swobodnego obrotu w państwie trzecim, porównaj art. 5 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 3665/87, którego brzmienie jest bardzo podobne.

31 — Punkt 48, powtórzony — przytaczając pkt 30 wyroku w sprawie Bortelux — w pkt 49.

32 — Tekst angielski wyroku w sprawie Emsland-Stärke używa terminu „abuse" („nieuczciwość") w miejsce francuskiego „pratique abusive" („nieuczciwa praktyka").

33 — Punkt 51, przywołujący pkt 21 wyroku z dnia 11 października 1977 r. w sprawie 125/76 Cremer przeciwko BALM, Rec. str. 1593 [gdzie w tekście angielskim są „abusive practices" (nieuczciwe praktyki)].

34 — Wyrok w sprawie Emsland-Stärke, pkt 52–54. Co do zasad dowodu zobacz ponadto wyroki w sprawach przywołanych w pkt 54.

35 — Przywołanej w przypisie 16 powyżej, zobacz pkt 39 wyroku.

36 — W wyroku w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrieb sformułowanie tekstu angielskiego wraca do „abusive practices" („nieuczciwych praktyk").

w kontekście refundacji zróżnicowanych. Doszedł on do wniosku, iż zwrotu refundacji (zróżnicowanej) można żądać pomimo spełnienia warunków dla jej otrzymania, jeśli sąd krajowy stwierdzi, iż dowód nieuczciwej praktyki po stronie eksportera został przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego [37].

61. Z orzecznictwa jasno wynika, że ocena, czy taka nieuczciwa praktyka miała miejsce, wiąże się z rozpatrzeniem okoliczności sprawy i dowodów jako całości. Tylko na podstawie takiej całościowej analizy sądy krajowe mogą wykazać, czy miała miejsce nieuczciwa praktyka, a państwa członkowskie spełniają swoje zobowiązania wynikające z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 729/70 lub art. 10 WE [38].

62. Trudność, która — jak się wydaje — doprowadziła sąd krajowy do przedstawienia pytania pierwszego i drugiego, jest zasadniczo następująca. W swoim postanowieniu odsyłającym [39] sąd ten stwierdza: „College uważa, że decyzja o zwrocie refundacji, podtrzymana w zaskarżonej decyzji, nie była oparta na wadzie dokumentów przywozowych przedstawionych przez skarżącą ani na nieuczciwej praktyce po stronie skarżącej, a jedynie na fakcie, że sporne partie sera zostały ponownie wywiezione do Kanady prawie natychmiast po przywiezieniu do Stanów Zjednoczonych".

63. Decyzja Productschap z dnia 24 stycznia 2002 r. [40] (która znajduje się w aktach złożonych przez sąd krajowy w Sekretariacie Trybunału) jest — przynajmniej w pewnym stopniu — dwuznaczna. Na przykład zaznacza ona, iż „Vonk had immers zelf twijfels over de werkelijke bestemming van de door haar uitgevoerde kaas" [41]. Z drugiej strony znajduje się tam stwierdzenie „Het bestreden besluit is bovendien niet gebaseerd op enig gebrek betreffende deze documenten zelf, maar op de feitelijke weg die de onderhavige zendingen hebben afgelegd" [42].

64. Jak słusznie zauważa Komisja, do sądu krajowego należy ocena, czy miała miejsce nieuczciwa praktyka. Ocena ta jest dokonywana zgodnie z zasadami dowodu prawa krajowego i nie naruszając skutecz-

37 — Wyrok w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrie, pkt 41–42.

38 — Wyrok z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawie C-2/93 Exportslachterijen van Oordegem, Rec. str. I-2283, pkt 17.

39 — W pkt 3.6.

40 — Zobacz pkt 33 powyżej.

41 — „Rzeczywiście, sama spółka Vonk miała wątpliwości co do prawdziwego miejsca przeznaczenia wywiezionego przez nią sera" (str. 7 decyzji).

42 — „Ponadto zaskarżona decyzja nie jest oparta na żadnych brakach związanych z samymi dokumentami, ale na faktycznej drodze przebytej przez sporne partie" (str. 8 decyzji).

ności prawa wspólnotowego [43]. Z definicji nieuczciwej praktyki podanej przez Trybunał jasno wynika, że ocena tego, czy dane postępowanie, właściwie rozumiane, prowadzi do nieuczciwej praktyki, wiąże się z rozpatrzeniem okoliczności sprawy i dowodów jako całości. Kwestią do rozstrzygnięcia przez system prawny danego państwa członkowskiego jest, czy i w jakim zakresie tej oceny dokonuje organ właściwy dla wypłaty refundacji (Productschap), czy też sąd krajowy dokonujący rewizji legalności decyzji wydanej przez właściwy organ, czy też obie te instytucje po kolei.

2. Obowiązek państw członkowskich odzyskania kwot nienależnie wypłaconych

65. Niderlandy zgłaszają dalszą uwagę, iż można żądać zwrotu refundacji zróżnicowanych wypłaconych z naruszeniem prawa wspólnotowego, nawet wtedy, gdy eksporter nie postąpił nieuczciwie. Opierają one swój argument na art. 10 WE i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 729/70. Ich zdaniem państwa członkowskie są zobowiązane do żądania zwrotu kwot, które zostały nienależnie wypłacone, nawet wtedy, gdy eksporter nie popełnił żadnego błędu. Sposób zwrotu zależy od prawa krajowego. Niniejsza sprawa dotyczy po prostu niespełnienia warunków dla wypłaty refundacji.

66. Ta uwaga sprzeciwia się zasadzie wyraźnie wyłożonej w wyroku w sprawie Emsland-Stärke [44], potwierdzającej, iż wypłata refundacji jest należna, gdy spełnione są cztery łączne warunki wymagane dla tej wypłaty. W tym kontekście należy w skrócie rozważyć dwa wyroki cytowane przez Niderlandy: w sprawie Deutsche Milchkontor [45] oraz w sprawie Steff-Houlberg [46], oraz wcześniejszy wyrok Trybunału w sprawie BayWa [47]. Te wyroki potwierdzają, że i) „państwa członkowskie podejmą środki niezbędne do zapobiegania i ścigania nieprawidłowości, które mają wpływ na transakcje [EFOGR] oraz do odzyskiwania kwot straconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbania" [48] oraz że ii) prawo wspólnotowe nie pozwala „władzom krajowym odpowiedzialnym za funkcjonowanie wspólnotowego mechanizmu interwencji rolnej [...] stosować swobodnego uznania w sprawach dotyczących żądania zwrotu funduszy wspólnotowych przyznanych nienależnie lub nieprawidłowo" [49].

43 — Wyrok w sprawie Eichsfelder Schlachtbetrie, pkt 40.

44 — Zobacz pkt 57 i 58 powyżej.

45 — Wyrok z dnia 21 września 1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82, Rec. str. 2633.

46 — Wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-366/95, Rec. str. I-2661.

47 — Wyrok z dnia 6 maja 1982 r. w sprawach połączonych 146/81, 192/81 i 193/81, Rec. str. 1503.

48 — Wcześniej przywołane wyroki w sprawach Deutsche Milchkontor i in., pkt 18; Steff-Houlberg Export i in., pkt 14; zobacz również wyrok w sprawie BayWa i in., pkt 30.

49 — Wcześniej przywołane wyroki w sprawach BayWa, pkt 30, Deutsche Milchkontor i in., pkt 22 i Steff-Houlberg Export i in., pkt 14.

Jednakże te trzy sprawy dotyczyły sytuacji, w których *nie* zachowano zgodności z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego, więc rzeczywiście były tam „nieprawidłowości" i „nienależne płatności". W niniejszej sprawie, przeciwnie, *zachowano* zgodność z przepisami formalnymi, ale produkty zostały następnie ponownie wywiezione do innego państwa trzeciego (Kanada) niż to, dla którego przyznano refundację zróżnicowaną (Stany Zjednoczone).

3. Skutek (ewentualny) rozporządzenia nr 2988/95

67. Grecja podobnie uważa, że refundacje zróżnicowane mogą być zwracane nawet wtedy, gdy eksporter nie postąpił nieuczciwie. Zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 nienależnie wypłacone kwoty mogą być odzyskane, gdy w działalności podmiotu gospodarczego występuje nieprawidłowość. Nie trzeba rozważać, czy jest związek między nieprawidłowością a subiektywnym postępowaniem podmiotu.

68. Moim zdaniem nie jest właściwe ustalanie, czy wymogi *materialne* mające zastosowanie w danym czasie do refundacji zróżnicowanych (zawarte w rozporządzeniu nr 3665/87) są lub nie są spełnione, odnosząc się do późniejszego rozporządzenia *proceduralnego* (rozporządzenie nr 2988/95). W każdym razie zakres definicji w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 (i wynikającego z niej obowiązku w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia) może jedynie zostać ustalony poprzez odniesienie do przepisów materialnych obowiązujących w czasie istotnym dla sprawy.

69. W czasie, gdy miały miejsce sporne wywozy, art. 11 rozporządzenia nr 3665/87 *nie* był zmieniony rozporządzeniem nr 2945/94, tak by zawierał możliwość odzyskiwania kwot nadpłaconych w postaci refundacji na podstawie nieprawidłowych informacji. Zatem w czasie istotnym dla sprawy jedynie postępowanie podmiotu wykazujące połączenie cech obiektywnych i subiektywnych, które łącznie zgodnie z definicją Trybunału stanowią nieuczciwą praktykę, stanowiło nieprawidłowość w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 i powodowało związany z nią obowiązek zwrotu refundacji ostatecznej.

4. Domniemane naruszenie zasad podstawowych

70. Argumenty wysunięte przez spółkę Vonk, iż zwrot refundacji zróżnicowanych po tym, jak wypłata stała się ostateczna, narusza zasady pewności prawnej, ochrony uzasadnionych oczekiwań, należytej staranności, równego traktowania i proporcjonalności, mogą zostać szybko oddalone.

Jak wyjaśnił Trybunał również w wyroku w sprawie Emsland-Stärke, obowiązek zwrotu otrzymanej refundacji, w przypadku gdy wykazane zostaną oba elementy składowe nieuczciwej praktyki, nie narusza zasady praworządności. Obowiązek zwrotu nie jest karą [50], dla której niezbędna byłaby jasna i niedwuznaczna podstawa prawna, ale po prostu konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści czerpanej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone sztucznie, co powoduje uznanie przyznanych refundacji za nienależne płatności i w konsekwencji uzasadnia obowiązek ich zwrotu [51].

71. Dlatego jestem zdania, że zanim rozporządzenie nr 2945/94 weszło w życie, a zatem w niniejszym postępowaniu, ustalenie, że eksporter stosował nieuczciwą praktykę, było jedyną podstawą, na jakiej ostatecznie wypłacona refundacja mogła być uznana za wypłaconą nienależnie.

72. Podsumowuję więc, iż na pierwsze i drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż zgodnie z art. 4 i 6 rozporządzenia nr 3665/87 ostateczne prawo do wypłaty refundacji zróżnicowanej zostaje ustalone, jeżeli wykazano, że dane towary:

— są pochodzenia wspólnotowego,

— zostały wywiezione ze Wspólnoty,

— dotarły do miejsca przeznaczenia, dla którego refundacja zróżnicowana została ustalona, oraz

— zostały przewiezione do państwa trzeciego w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego, poprzez dokonanie formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim.

Jednakże, w celu zachowania korzyści wynikającej z ostatecznego przyznania refundacji zróżnicowanej, eksporter nie mógł postępować w sposób, który można właściwie scharakteryzować jako nieuczciwą praktykę.

50 — Porównaj z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

51 — Punkt 56.

Ustalenie istnienia nieuczciwej praktyki wymaga, po pierwsze, połączenia obiektywnych okoliczności, w których pomimo formalnego przestrzegania warunków ustalonych w przepisach wspólnotowych cel tych przepisów nie został osiągnięty; a po drugie, subiektywnego elementu polegającego na zamiarze uzyskania korzyści z przepisów wspólnotowych poprzez stworzenie w sposób sztuczny warunków ustalonych dla ich osiągnięcia.

Do sądu krajowego należy wykazanie istnienia tych dwóch elementów, którego dowód musi być przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego, o ile nie naruszy to skuteczności prawa wspólnotowego.

W czasie istotnym dla niniejszej sprawy, ustalenie, iż eksporter stosował nieuczciwą praktykę, było jedyną podstawą, na jakiej ostatecznie wypłacona refundacja mogła być uznana za błędnie wypłaconą.

Pytanie trzecie

73. Pytanie trzecie sądu odsyłającego dotyczy znaczenia pojęcia „ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości" w art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95. W szczególności zastanawia się on, czy i) nieprawidłowości należy uznać za „ciągłe" lub „powtarzające się", jeśli dotyczą one stosunkowo niewielkiej części operacji przeprowadzonych w danym okresie, a ii) operacje, przy których stwierdzono nieprawidłowość, dotyczyły za każdym razem różnych ilości.

74. Spółka Vonk kwestionuje zastosowanie rozporządzenia nr 2988/95 w niniejszej sprawie. Niderlandy również zastanawiają się, czy rozporządzenie ma zastosowanie z mocą wsteczną, uwzględniając, iż ostatnią nieprawidłowość popełniono w 1994 r., a rozporządzenie nr 2988/95 weszło w życie dopiero 26 grudnia 1995 r. Niemniej jednak obie strony rozważają, jak rozporządzenie nr 2988/95 mogłoby być zastosowane.

75. Spółka Vonk uważa, że stosowne kryteria określające ciągłe lub powtarzające się nieprawidłowości zostały ustalone w wyroku w sprawie José Martí Peix [52]. Musi istnieć

52 — Wyrok z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-226/03 P, Zb.Orz. str. I-11421. W pkt 16 i 17 Trybunał orzekł: „[z]godnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 nieprawidłowość zakłada naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z »działania lub zaniechania« podmiotu gospodarczego. Gdy zaniechanie powodujące naruszenie przepisu wspólnotowego utrzymuje się, nieprawidłowość jest »ciągła« w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 2988/95".

jedno działanie lub kilka działań dotyczących tej samej dostawy lub tego samego wniosku o refundacje.

76. Niderlandy zauważają, że celem art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 jest przyznanie wystarczającej ilości czasu na żądanie zwrotu nienależnie wypłaconych kwot, ochraniając w ten sposób finansowe interesy Wspólnoty. Ciągłe lub powtarzające się nieprawidłowości muszą być analogicznymi działaniami naruszającymi to samo prawo. Niderlandy opierają swoje stanowisko między innymi na wyroku w sprawie Montecatini przeciwko Komisji [53], w którym Trybunał orzekł:

„[…] chociaż pojęcie ciągłych naruszeń ma różne znaczenia w porządkach prawnych państw członkowskich, w każdym razie obejmuje ono zespół bezprawnych zachowań stanowiących jedno naruszenie, zjednoczonych wspólnym subiektywnym elementem".

77. Fakt, że różne partie muszą być rozważane indywidualnie, nie może wykluczyć zakwalifikowania ich jako ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

78. Komisja również cytuje definicję ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości podaną przez Trybunał w wyroku w sprawie José Martí Peix, a także wcześniejszą wykładnię dokonaną przez Sąd Pierwszej Instancji w tym postępowaniu i potwierdzoną w odwołaniu, mianowicie że nieprawidłowości są „ciągłe" w rozumieniu art. 3 ust. 1, jeżeli mają tożsamy przedmiot [54]. Chociaż decyzja należy do sądu krajowego, Komisja uważa na podstawie materiału zawartego w postanowieniu odsyłającym, że w tym przypadku było to powtórzenie identycznej nieprawidłowości.

79. W świetle utrwalonego orzecznictwa przepisy proceduralne mają zastosowanie do wszystkich postępowań zawisłych w momencie ich wejścia w życie [55]. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 ma zatem zastosowanie do wszystkich postępowań zawisłych w dniu 26 grudnia 1995 r., gdy rozporządzenie 2988/95 weszło w życie. Nie jest możliwe sprawdzenie w postanowieniu odsyłającym, czy postępowanie przeciwko spółce Vonk było „zawisłe" w dniu 26 grudnia 1995 r. lub czy nie rozpoczęło się jeszcze w tym dniu. Jednakże w każdym z tych przypadków art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 miałby zastosowanie.

53 — Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-235/92 P, Rec. str. I-4539, pkt 195.

54 — Zobacz pkt 81 wyroku Sądu Pierwszej Instancji, przywołanego w pkt 7 wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

55 — Zobacz wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-201/04 Molenbergnatie, Zb.Orz. str. I-2049, pkt 31 i przywołane tam orzecznictwo.

80. Zgadzam się z Komisją, że faktyczne rozstrzygnięcie, czy w niniejszej sprawie wystąpiły ciągłe lub powtarzające się nieprawidłowości, należy do sądu krajowego. Jednakże Trybunał może dostarczyć wytycznych co do prawnego znaczenia tych pojęć.

81. Jak wskazała Komisja, niniejsza sprawa dotyczy oddzielnych operacji wywozowych obejmujących ten sam rodzaj produktu (ser pecorino), kierowanych do tego samego zgłoszonego miejsca przeznaczenia (Stany Zjednoczone) i mających to samo miejsce ostatecznego przeznaczenia (Kanada). Spółka Vonk dokonała oddzielnych zgłoszeń, żądając refundacji, ale schemat dalszego losu towarów (wywiezione do Stanów Zjednoczonych, trzymane tam, wkrótce potem wywiezione w niezmienionym stanie do Kanady) jest identyczny.

82. Zasadniczo zgadzam się z analizą przedstawioną przez Niderlandy. Aby uznać nieprawidłowości za ciągłe lub powtarzające się zgodnie z art. 3 ust. 1, muszą one być podobne w następujących aspektach. Muszą wykazywać podobny schemat działań naruszających ten sam przepis wspólnotowy. Muszą one również umożliwiać temu samemu podmiotowi gospodarczemu czerpanie korzyści ekonomicznych na skutek zastosowania przepisów wspólnotowych.

83. Na koniec zgadzam się z Komisją, Grecją i Niderlandami, że dla celów ustalenia, czy miały miejsce ciągłe lub powtarzające się nieprawidłowości, nie ma znaczenia, jaka część operacji w danym okresie jest obciążona nieprawidłowościami i czy nieprawidłowości przeplatają się ze zwykłymi operacjami.

84. Zatem dochodzę do wniosku, że nieprawidłowości należy uznać za ciągłe i powtarzające się w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, jeśli wykazują one podobny schemat działań naruszających ten sam przepis wspólnotowy. Muszą one również umożliwiać temu samemu podmiotowi gospodarczemu czerpanie korzyści ekonomicznych na skutek zastosowania przepisów wspólnotowych. W tym kontekście jest bez znaczenia, jaka część operacji w danym okresie jest obciążona nieprawidłowościami i czy nieprawidłowości przeplatają się ze zwykłymi operacjami.

Wnioski

85. Dlatego proponuję, aby na pytania skierowane przez College van beroep voor het bedrijfsleven, Niderlandy, udzielić następujących odpowiedzi:

Pytania 1 i 2

Zgodnie z art. 4 i 6 rozporządzenia Rady (EWG) nr 876/68 z dnia 28 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, oraz art. 16–18 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych ostateczne prawo do wypłaty refundacji zróżnicowanej zostaje ustalone, jeżeli wykazano, że dane towary:

— są pochodzenia wspólnotowego,

— zostały wywiezione ze Wspólnoty,

— dotarły do miejsca przeznaczenia, dla którego refundacja zróżnicowana została ustalona, oraz

— zostały przewiezione do państwa trzeciego w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zgłoszenia wywozowego, poprzez dokonanie formalności celnych celem dopuszczenia do obrotu w państwie trzecim.

Jednakże, w celu zachowania korzyści wynikającej z ostatecznego przyznania refundacji zróżnicowanej, eksporter nie mógł postępować w sposób, który można właściwie scharakteryzować jako nieuczciwą praktykę.

Ustalenie istnienia nieuczciwej praktyki wymaga, po pierwsze, połączenia obiektywnych okoliczności, w których pomimo formalnego przestrzegania warunków ustalonych w przepisach wspólnotowych cel tych przepisów nie został osiągnięty, a po drugie, subiektywnego elementu polegającego na zamiarze uzyskania korzyści z przepisów wspólnotowych poprzez stworzenie w sposób sztuczny warunków ustalonych dla ich osiągnięcia.

Do sądu krajowego należy wykazanie istnienia tych dwóch elementów, którego dowód musi być przytoczony zgodnie z przepisami prawa krajowego, o ile nie naruszy to skuteczności prawa wspólnotowego.

W czasie istotnym dla niniejszej sprawy, ustalenie, iż eksporter stosował nieuczciwą praktykę, było jedyną podstawą, na jakiej ostatecznie wypłacona refundacja mogła być uznana za błędnie wypłaconą.

Pytanie 3

Nieprawidłowości należy uznać za ciągłe i powtarzające się w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, jeśli wykazują one podobny schemat działań naruszających ten sam przepis wspólnotowy. Muszą one również umożliwiać temu samemu podmiotowi gospodarczemu czerpanie korzyści ekonomicznych na skutek zastosowania przepisów wspólnotowych. W tym kontekście jest bez znaczenia, jaka część operacji w danym okresie jest obciążona nieprawidłowościami i czy nieprawidłowości przeplatają się ze zwykłymi operacjami.