

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 29 września 2005 r.¹

1. Czy krajowe urzędy oraz sądy rozpatrujące odwołanie lub skargę na decyzję nakładającą sankcję są uprawnione do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, mimo że decyzja w sprawie zwrotu nienależnie wypłaconej kwoty uprawomocniła się? W przypadku odpowiedzi przeczącej na to pytanie, czy w przypadku gdy zgodność z prawem nakazu zwrotu opiera się na wykładni prawa wspólnotowego, która została odrzucona przez Trybunał w wydanym później w wyroku, należy udzielić innej odpowiedzi?

„skarżącą”) a Hauptzollamt Hamburg-Jonas (zwanym dalej „Hauptzollamt”) w przedmiocie zastosowania do tej spółki sankcji przewidzianej w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych².

2. Takie są w istocie pytania przedstawione przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) w ramach sporu zawisłego między spółką ED & F Man Sugar Ltd (zwaną dalej

3. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o wyjaśnienie przesłanek stosowania decyzji nakładającej sankcję oraz jej relacji w stosunku do nakazu zwrotu wymaganego na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 3665/87.

2 — Dz.U. L 351, str. 1, zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2945/94 z dnia 2 grudnia 1994 r. zmieniającym rozporządzenie nr 3665/87 w zakresie kar i zwrotu nienależnie wypłaconych kwot (Dz.U. L 310, str. 57, zwane dalej „rozporządzeniem nr 3665/87”). Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiającym wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz.U. L 102, str. 11), późniejszym od wystąpienia spornych okoliczności i niemającym zastosowania w niniejszej sprawie.

1 — Język oryginału: francuski.

I — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

1. System refundacji wywozowych do produktów rolnych

4. Rozporządzenie nr 3665/87 ustanawia wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych i określa w szczególności zasady prawa materialnego i proceduralnego dotyczące otrzymania tych subwencji.

5. Tytuł 2 wyjaśnia w rozdziale pierwszym tego rozporządzenia, zatytułowanym „Prawo do refundacji”, warunki, które powinny spełnić podmioty gospodarcze celem uzyskania tego prawa. Widnieje wśród nich warunek określony w art. 3 ust. 5 rozporządzenia, który stanowi:

„Dokument stosowany w wywozie w celu skorzystania z refundacji zawiera wszystkie konieczne informacje do obliczenia refundacji, w szczególności:

a) opis produktów zgodnie z nomenklaturą refundacji;

b) masę netto produktów lub, w razie konieczności, ilość wyrażoną w jednostce miary w celu obliczenia refundacji;

c) gdy okaże się to konieczne dla obliczenia refundacji, skład danych produktów lub odniesienie do niego.

[...]” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

6. Jeśli eksporter pragnie otrzymać zaliczkę na refundację w przypadku przetworzenia towaru lub składowania przed wywozem, powinien on złożyć organom celnym deklarację płatności zawierającą określenie i ilość produktów bazowych oraz stopę ich rentowności zgodnie z art. 25 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 3665/87.

7. Artykuł 5 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje:

„Wypłata refundacji zróżnicowanej lub nie-zróżnicowanej 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 zaginęł w tranzycie w wyniku działania siły wyższej:

- a) gdy istnieją poważne wątpliwości dotyczące faktycznego miejsca przeznaczenia produktu;

lub

- b) gdy istnieje podejrzenie, że produkt może zostać ponownie przywieziony do Wspólnoty [...]”.

8. Artykuł 11 rozporządzenia nr 3665/87 ustanawia system zwrotów i sankcji celem bardziej efektywnego zwalczania nieprawidłowości i nadużyć finansowych stwierdzonych przy przyznawaniu refundacji wywozowych. Motywy pierwszy, trzeci i piąty rozporządzenia nr 2945/94 brzmią następująco:

tywne kryteria, odnoszące się w szczególności do ilości, rodzaju i cech wywożonego produktu, jak również jego geograficznego miejsca przeznaczenia; w świetle nabytych doświadczeń należy wzmocnić działania mające na celu zwalczanie nieprawidłowości, a w szczególności zwalczanie nadużyć finansowych na szkodę budżetu wspólnotowego; należy przewidzieć możliwość odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych, jak również sankcje w celu zapewnienia przestrzegania przez eksporterów reguł wspólnotowych;

[...]

w razie przedłożenia przez eksportera błędnych informacji może to pociągać za sobą wypłatę nienależnych refundacji, jeżeli błąd nie zostanie wykryty; jeżeli błąd zostanie wykryty, zasadne jest zastosowanie wobec eksportera sankcji obejmującej zapłatę kwoty proporcjonalnej do kwoty, która zostałaby nienależnie pobrana, gdyby błąd nie został wykryty; jeśli błędna informacja została przedłożona celowo, zasadne jest również zastosowanie większej sankcji;

„reguły wspólnotowe przewidują przyznanie refundacji wywozowych w oparciu o obiekt-

[...]

nabyte doświadczenie, a także stwierdzone uprzednio w tym kontekście nieprawidłowości i nadużycia wskazują, że takie działanie jest niezbędne, proporcjonalne, dostatecznie zniechęcające oraz że powinno ono znaleźć jednolite zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich” [tłumaczenie nieoficjalne].

Za refundację wnioskowaną uważa się kwotę obliczoną na podstawie informacji dostarczonych na podstawie art. 3 lub art. 25 ust. 2. W przypadku gdy stawka refundacji jest zróżnicowana w zależności od miejsca przeznaczenia, zróżnicowaną część refundacji oblicza się, stosując informacje dostarczone na podstawie art. 47”.

9. Artykuł 11 ust. 1 akapit pierwszy i drugi rozporządzenia nr 3665/87 brzmi następująco:

10. Artykuł 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 stanowi:

„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:

„Bez uszczerbku dla obowiązku uiszczenia kwoty ujemnej na podstawie ust. 1 akapit czwarty, 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 [...]”.

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

2. Rozporządzenie nr 2988/95

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

11. Celem bardziej efektywnego zwalczania nadużyć finansowych powodujących szkody dla interesów finansowych Wspólnot Euro-

pejskich Rada przyjęła rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2988/95³. Ustanowiło ono wspólne zasady prawne we wszystkich obszarach polityki Wspólnot⁴. Zawiera ono uregulowanie o charakterze generalnym dotyczące środków i sankcji administracyjnych znajdujących zastosowanie w przypadku nieprawidłowości popełnionych w świetle prawa wspólnotowego⁵.

12. Zgodnie z motywem dziewiątym rozporządzenia „środki wspólnotowe i kary ustanowione zgodnie z celami wspólnej polityki rolnej stanowią integralną część programów pomocy [...] [i] mają [...] własny cel”.

13. Zgodnie z art. 2 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 owe środki i sankcje administracyjne „[m]uszą [...] być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot”.

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

4 — Zobacz motyw czwarty tego rozporządzenia.

5 — „Nieprawidłowość” w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 oznacza „jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania 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”.

14. Ponadto art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, że wszystkie nieprawidłowości powodują wycofanie niesłusznie pobranej korzyści w szczególności poprzez obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconych kwot. Artykuł 5 ust. 1 tego rozporządzenia wymienia ponadto sankcje administracyjne, które mogą zostać nałożone w przypadku nieprawidłowości umyślnych lub spowodowanych niedbalstwem. Pośród sankcji widnieje w szczególności „zapłaata kwoty większej od bezprawnie uzyskanej”⁶.

B — Prawo krajowe

15. Paragraf 48 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (ustawy o postępowaniu administracyjnym) z dnia 25 maja 1976 r.⁷ dotyczy uchylania wadliwych aktów administracyjnych. Brzmi on następująco:

„Wadliwy akt administracyjny może zostać uchylony w całości lub w części, także po jego uprawomocnieniu się, ze skutkiem na przyszłość lub ze skutkiem wstecznym. Uchylenie aktu administracyjnego konstytutywnego lub deklaratoryjnego w odniesieniu do prawa lub przywileju prawnego (aktu administracyjnego, na mocy którego strona

6 — Zobacz art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 2988/95.

7 — BGBl. I str. 1253.

nabywa prawa) może nastąpić wyłącznie z zachowaniem przepisów ust. 2–4.

[...]”.

16. Paragraf 51 tej ustawy dotyczący wznowienia postępowania jest sformułowany w następujący sposób:

„Organ na żądanie strony uchyla lub zmienia ostateczny akt administracyjny:

- 1) jeżeli okoliczności faktyczne lub stan prawny, na podstawie których został wydany akt administracyjny, ulegną zmianie na korzyść strony;
- 2) jeżeli wyjdą na jaw nowe dowody, które doprowadziłyby do wydania decyzji korzystniejszej dla strony;
- 3) jeżeli spełnione zostaną przesłanki wznowienia postępowania, wymienione w art. 580 Zivilprozessordnung (kodeksu postępowania cywilnego).

[...]”.

I - 3276

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie w sprawie przed sądem krajowym

17. W dniach 12 i 13 lutego 1998 r. skarżąca złożyła do właściwego niemieckiego urzędu celnego cztery zgłoszenia wywozowe dotyczące wysłania do Polski 100 ton cukru białego, dla którego chciała uzyskać refundacje wywozowe.

18. Hauptzollamt w czterech decyzjach z dnia 6 kwietnia 1998 r. przyznał jej refundacje wywozowe w kwocie 84 831,16 DEM.

19. W następstwie przeprowadzonego przez Zollkriminalamt Köln (celny urząd śledczy w Kolonii) postępowania wyjaśniającego, które wykazało, że biały cukier, który miał zostać wywieziony do Polski, Republiki Czeskiej i Szwajcarii, nie dotarł do państw przeznaczenia, Hauptzollamt w ramach analizy dokumentów przedstawionych przez skarżącą świadczących o dostarczeniu towarów uznał, że dokumenty dotyczące wymienionej w poprzednim punkcie operacji handlowej nie dostarczyły dowodów na dopuszczenie do swobodnego obrotu towarów wywożonych do Polski, lecz wyłącznie na objęcie ich procedurą uszlachetniania.

20. Ponieważ skarżąca nie była w stanie dostarczyć dowodu przywozu omawianego

produktu do państwa trzeciego przeznaczenia, wymaganego przez art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 3665/87, Hauptzollamt w czterech decyzjach z dnia 17 kwietnia 2000 r., wydanych na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia, zażądał zwrotu w całości wypłaconych refundacji. Skarżąca zwróciła zażadaną kwotę, nie wnosząc odwołania od tych decyzji w sprawie zwrotu, które tym samym uprawomocniły się. Następnie Hauptzollamt, na podstawie art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87, w czterech decyzjach z dnia 5 czerwca 2000 r. nałożył na skarżącą sankcję w kwocie 42 415,60 DEM.

21. Ponieważ Hauptzollamt nie uwzględnił wniesionego przez nią odwołania od wspomnianych decyzji nakładających sankcję, skarżąca wniosła skargę do Finanzgericht Hamburg, w której powołuje się na niezgodność z prawem decyzji wydanych przez Hauptzollamt. Twierdzi ona mianowicie, że ich zgodność z prawem zależy od zgodności z prawem decyzji w sprawie zwrotu wydanych kilka tygodni wcześniej. Zdaniem skarżącej zgodność tych decyzji o zwrocie z prawem została podważona wykładnią art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 3665/87, jakiej Trybunał dokonał w wyroku w sprawie Emsland-Stärke⁸ wydanym w dniu 14 grudnia 2000 r., po tym jak decyzje o zwrocie uprawomocniły się. Uwzględniając to orzecznictwo, skarżąca twierdzi bowiem, że Hauptzollamt nie był uprawniony do żądania dowodu przewidzianego

w art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia po wypłaceniu refundacji. Twierdzi ona zatem, że decyzja w sprawie zwrotu jest niezgodna z prawem oraz że w konsekwencji Hauptzollamt nie miał prawa nałożyć na nią sankcji przewidzianej w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87.

22. Hauptzollamt z kolei twierdzi, że skarżąca powinna była wcześniej zgłosić swoje zastrzeżenia, które podnosi przed Finanzgericht Hamburg, poprzez wniesienie skargi na decyzje w sprawie zwrotu. Jako że decyzje te uprawomocniły się, jest bezsporne jego zdaniem, że skarżąca wniosła o refundację wyższą od refundacji stosowanej.

III — Pytania prejudycjalne

23. Wobec twierdzeń przedstawionych przez strony w zawisłym przed nim postępowaniu Finanzgericht Hamburg postanowił je zawiesić i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy krajowe urzędy i sądy są uprawnione, w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję,

8 — C-110/99, Rec. str. I-11569.

wydanej na mocy art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, jeśli decyzja w sprawie zwrotu, wydana na mocy art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję?

25. Pierwsza z nich dotyczy podstaw decyzji w sprawie zwrotu i decyzji nakładających sankcje wydanych przez Hauptzollamt zgodnie z art. 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 3665/87. Uważam bowiem, iż celem udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu należy przeanalizować pytania prejudycjalne w świetle okoliczności sporu przed sądem krajowym.

- 2) W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie — czy w ramach sporu prawnego przeciwko decyzji nakładającej sankcję, wydanej na mocy art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, z uwzględnieniem okoliczności przedstawionych w przedłożonym postanowieniu, można badać, w celu dostosowania do dokonanej w tym czasie wykładni prawa wspólnotowego, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej?”

26. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, Hauptzollamt uzasadnił zwrot refundacji wywozowych okolicznością, że skarżąca nie była w stanie dostarczyć dowodu dopuszczenia do swobodnego obrotu cukru wywiezionego do Polski wymaganego przez art. 5 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87⁹.

27. Jeśli chodzi o decyzję nakładającą sankcję, to wydaje się, że Hauptzollamt uznał, iż przesłanki zastosowania sankcji zostały spełnione, ponieważ nie kwestionując decyzji w sprawie zwrotu, eksporter przyznał w sposób milczący, że złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej¹⁰. Jako że sąd krajowy wyjaśnia wielokrotnie, że eksporter dostarczył prawidłowych informacji w swoich deklaracjach wywozowych¹¹, wydaje mi się, że podstawa

IV — Analiza

A — Co do treści pytań prejudycjalnych

24. Celem wykluczenia wszelkiej niejasności w zakresie sensu i treści pytań prejudycjalnych wydaje mi się niezbędne poczynienie dwóch uwag.

9 — Zobacz postanowienie odsyłające w jego wersji francuskiej, str. 3.

10 — Ibidem, str. 4.

11 — Ibidem, str. 9 i 10.

decyzji nakładającej sankcję nie jest jednoznacznie wskazana.

28. Druga uwaga dotyczy twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym nakaz zwrotu wydany przez Hauptzollamt jest niezgodny z prawem w świetle wyżej wspomnianego wydanego później wyroku w sprawie Emsland-Stärke.

29. Należy zauważyć, że chociaż Trybunał orzekł w tej sprawie, że żądanie dowodu dopuszczenia danego produktu do swobodnego obrotu na rynku państwa trzeciego przywozu, przewidziane w art. 10 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 2730/79¹², może zostać zgłoszone jedynie przed przyznaniem refundacji wywozowej¹³, to Trybunał stwierdził również, że refundacja powinna zostać zwrócona, jeśli właściwe władze krajowe stwierdzą, iż operacja wywozu stanowi nadużycie wynikające z intencji eksportera uzyskania korzyści z zastosowania uregulowania wspólnotowego poprzez sztuczne stworzenie warunków do jej przyznania¹⁴.

12 — 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), obowiązujące w momencie wystąpienia okoliczności faktycznych sporu i którego art. 10 ust. 1 odpowiada w istocie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

13 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Emsland-Stärke (pkt 48 i 49).

14 — Ibidem (pkt 50–54).

30. Mając na względzie konkretne okoliczności operacji będącej przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, uważam, iż do sądu krajowego należy dokonanie oceny, jeśli jest ona wskazana oraz zgodna z krajowymi zasadami procedury, zgodności z prawem tej decyzji w sprawie zwrotu, mając na względzie wykładnię właściwego przepisu przyjętą tymczasem przez Trybunał¹⁵.

31. Przy takim założeniu zbadam najpierw pytanie pierwsze, a następnie, w razie potrzeby, drugie.

B — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

32. W pierwszym pytaniu Finanzgericht Hamburg zmierza do ustalenia, czy krajowe urzędy oraz sądy są uprawnione w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję opartej na art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia

15 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. str. I-837, w którym Trybunał orzekł, że „zasada współpracy wynikająca z art. 10 WE nakłada na organ administracji, który rozpatruje wniosek w tym przedmiocie, obowiązek dokonania ponownego badania prawomocnej decyzji administracyjnej w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu przyjętej tymczasem przez Trybunał, gdy

— zgodnie z prawem krajowym przysługuje mu uprawnienie do uchylecia tej decyzji;

— dana decyzja uprawomocniła się w konsekwencji wydania wyroku przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji;

— wyrok ten, w świetle orzeczenia Trybunału późniejszego od niego, opiera się na błędnej wykładni prawa wspólnotowego dokonanej bez występowania do Trybunału w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 ust. 3 WE, oraz

— zainteresowany podmiot zwrócił się do organu administracyjnego niezwłocznie po tym, jak dowiedział się o tym orzeczeniu”.

nr 3665/87 do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, mimo że decyzja w sprawie zwrotu, wydana na podstawie art. 11 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, opiera się na braku dowodu wywozu produktu do docelowego państwa trzeciego wymaganego przez art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia i uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję.

33. Sąd krajowy pragnie wyjaśnić w istocie kwestię, czy eksporter ma prawo kwestionować decyzję nakładającą sankcję wydaną na podstawie art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, gdy decyzja ta została wydana w następstwie nakazu zwrotu refundacji wywozowych, uzasadnionego brakiem dowodu wprowadzenia do obrotu produktu w państwie trzecim przeznaczenia, którego eksporter nie kwestionował.

34. Innymi słowy Finanzgericht Hamburg zmierza do wyjaśnienia, czy decyzja w sprawie zwrotu refundacji wywozowych, która nie została zaskarżona, oznacza istnienie przesłanek zastosowania spornej sankcji przewidzianej w art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87.

35. Sądzę, że nie jest możliwe dokonanie takiego wnioskowania i że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze.

36. Oceniam bowiem, że decyzja nakładająca sankcję nie może zostać wydana, w sytuacji gdy — jak to ma miejsce w sprawie przed sądem krajowym — podmiot gospodarczy nie zdołał dostarczyć dowodu dopuszczenia produktu do swobodnego obrotu w państwie trzecim przeznaczenia, wymaganego na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

37. Wnioskuje stąd, że jeśli decyzja w sprawie zwrotu została wydana w związku z naruszeniem art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, to nie mogła zostać zbadana przesłanka zastosowania sankcji, zgodnie z którą eksporter złożył wniosek o refundację wyższą niż refundacja stosowana. Ponadto uważam, że spełnienia tej przesłanki nie można wywieść z samego faktu, że podmiot gospodarczy nie zaskarżył tego nakazu zwrotu.

38. Uważam zatem, że w przypadku takim jak w sprawie przed sądem krajowym krajowe urzędy i sądy powinny mieć możliwość zbadania, czy przesłanki zastosowania sankcji są spełnione, a w szczególności, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą niż refundacja stosowana.

39. Opieram tę ocenę, po pierwsze, na treści art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i ust. 3 akapit

pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, a po drugie, na celu realizowanym przez to rozporządzenie.

oznacza znaczące obniżenie kwoty refundacji stosowanej i obowiązek uiszczenia sankcji finansowej¹⁸. W konsekwencji sankcja ta może nakładać na przedsiębiorstwo szczególnie dotkliwe obciążenie pieniężne, które może w niektórych przypadkach zachwiać jego wypłacalnością¹⁹.

1. Treść art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87

40. Należy przypomnieć, że art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 przewiduje zastosowanie sankcji „[w] przypadku stwierdzenia, że w celu przyznania refundacji wywozowej eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej [...]”. Zgodnie z tym przepisem refundacja należna w przypadku danego wywozu jest zmniejszana o kwotę odpowiadającą połowie różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną do wywozu faktycznie dokonanego¹⁶, bądź o kwotę odpowiadającą podwójnej różnicy między refundacją wnioskowaną a refundacją stosowaną, w przypadku gdy eksporterумыślnie dostarczył fałszywych informacji¹⁷.

41. W przeciwieństwie do decyzji w sprawie zwrotu, która zmierza jedynie do odebrania uzyskanej w nienależny sposób korzyści finansowej, decyzja nakładająca sankcję

42. W takiej sytuacji zasadnicze wydaje mi się zagwarantowanie odpowiedniej ochrony sądowej podmiotowi gospodarczemu poprzez ścisłą wykładnię art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, zgodnie z zasadami legalizmu i pewności prawa. Jak już bowiem wielokrotnie orzekł Trybunał, wymóg pewności prawa powinien być stosowany szczególnie rygorystycznie, jeśli dane uregulowanie może wywołać konsekwencje finansowe dla podmiotu gospodarczego²⁰.

43. Po pierwsze, z terminów użytych w treści art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 wynika, że zakres zastosowania reżimu prawnego sankcji jest ograniczony do przypadków, gdzie zostanie stwierdzone, iż „eks-

16 — Zobacz art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87.

17 — Ibidem, lit. b).

18 — Zobacz art. 2, 4 i 5 rozporządzenia nr 2988/95 celem zobrazowania zasad ogólnych dotyczących środków (takich jak zwrot) i sankcji administracyjnych.

19 — Zobacz art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) i b) rozporządzenia nr 3665/87.

20 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 *Gondrand Frères i Garancini*, Rec. str. 1931, pkt 17, z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie 326/85 *Niderlandy przeciwko Komisji*, Rec. str. 5091, pkt 24, z dnia 22 lutego 1989 r. w sprawie 92/87 i 93/87 *Komisja przeciwko Francji i Zjednoczonemu Królestwu*, Rec. str. 405, pkt 22, z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 *Van Es Douane Agenten*, Rec. str. I-431, pkt 27, oraz z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-78/01 *BGL*, Rec. str. I-9543, pkt 71–73.

porter *złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej*”²¹.

44. Ta przesłanka zastosowania przytoczona przez sąd krajowy w pytaniach prejudycjalnych ma własną definicję.

45. Pojęcie „refundacji wnioskowanej” jest mianowicie zdefiniowane w akapicie drugim wskazanego wyżej przepisu, jako „kwot[a] obliczon[a] na podstawie informacji dostarczonych na podstawie art. 3 lub art. 25 ust. 2 [rozporządzenia nr 3665/87]”. Zgodnie z tymi artykułami informacjami tymi są te, które są zawarte w dokumencie używanym przy wywozie celem otrzymania refundacji i dotyczą w szczególności określenia produktów, ich masy oraz ich składu²². Zatem jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, „dokument lub dokumenty zawierające dane, o których mowa w jego art. 3 lub art. 25 ust. 2, na podstawie których obliczana jest wysokość refundacji, stanowią wniosek, który powoduje, z racji błędnych informacji, zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 11 ust. 1”²³.

46. To właśnie w tym znaczeniu motyw trzeci rozporządzenia nr 2945/94 stwierdza, powtarzając za art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87, że „w razie przedłożenia przez eksportera błędnych informacji może to pociągać za sobą wypłatę nienależnych refundacji, jeżeli błąd nie zostanie wykryty; jeżeli błąd zostanie wykryty, zasadne jest zastosowanie wobec eksportera sankcji obejmującej zapłatę kwoty proporcjonalnej do kwoty, która zostałaby nienależnie pobrana, gdyby błąd nie został wykryty; jeśli błędna informacja została przedłożona celowo, zasadne jest również zastosowanie większej sankcji”. Zatem prawodawca wspólnotowy nakłada na eksportera, jako na ostatni podmiot biorący udział w łańcuchu produkcji, przetworzenia i wywozu produktów rolniczych, obowiązek złożenia zgodnej z prawdą deklaracji.

47. Wydaje mi się zatem, że zakres zastosowania decyzji nakładającej sankcję jest ograniczony do przypadku, gdy eksporter podał w zgłoszeniu wywozowym przez pomyłkę lub celowo nieprawdziwe informacje. Innymi słowy, nie sądzę, by taka sankcja mogła zostać nałożona, w sytuacji gdy jak to ma miejsce w sporze przed sądem krajowym, podmiot gospodarczy nie zdołał dostarczyć dowodu dotyczącego dopełnienia formalności celnych w przywozie produktu do państwa trzeciego przeznaczenia, wymaganego przez art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87. Przyjęcie przeciwnego stanowiska skutkowałoby według mnie wieloma trudnościami.

21 — Podkreślenie moje.

22 — Zobacz art. 3 ust. 5 akapit pierwszy i art. 25 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87.

23 — C-385/03, Zb.Orz. str.I-2997, pkt 22.

48. Przede wszystkim, jak już podkreśliłem, wykładnia taka byłaby oczywiście sprzeczna z zasadami legalności i pewności prawa. Sprowadzałaby się ona bowiem do dodania postanowień do treści art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87 i do nadania temu artykułowi zakresu szerszego od tego, który niewątpliwie miał na celu prawodawca wspólnotowy. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, „sankcja nawet niemająca charakteru karnego może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej”²⁴. W konsekwencji, gdyby prawodawca wspólnotowy pragnął stosować sankcję do innych sytuacji, to prawdopodobnie zatroszczyłby się o to, by wyjaśnić to w art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia, ponieważ tekst ten stanowi jeden z podstawowych przepisów systemu wprowadzonego tym rozporządzeniem.

49. Ponadto sądzę, że wykładnia taka powodowałaby ryzyko, że naruszona zostanie zasada proporcjonalności sankcji, przywołana nie tylko w motywie piątym rozporządzenia nr 2945/94 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, lecz również w orzecznictwie Trybunału²⁵. Podkreślił on bowiem po wielokroć trudności, jakie mogą napotkać eksporterzy w uzyskaniu dokumentów celnych ze strony władz państwa trzeciego

przywozu, w stosunku do których nie dysponują żadnym środkiem nacisku²⁶. Zatem stosowanie sankcji w tej sytuacji byłoby moim zdaniem niewłaściwe w kontekście napotkanych przez podmioty gospodarcze trudności w uzyskaniu dowodów wymaganych przez art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 3665/87.

50. Wreszcie wykładnia ta powodowałaby według mnie ryzyko uszczerbku dla zasady jednolitego stosowania sankcji, przywołanej w motywie piątym rozporządzenia 2945/94, ponieważ Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich stwierdził duże rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie weryfikacji i przyjmowania dowodów przybycia do miejsca przeznaczenia²⁷.

51. W konsekwencji z treści art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i drugi rozporządzenia nr 3665/87 wynika, że sankcja nie może być orzeczona, w sytuacji gdy podmiot gospodarczy nie dostarczył dowodu wymaganego na podstawie art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia. W tych okolicznościach uważam, że

24 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 25 września 1984 r. w sprawie 117/83 Könecke, Rec. str. 3291, pkt 11, oraz z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käseerei Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 52.

25 — Zobacz ww. wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie Käseerei Champignon Hofmeister, pkt 59–68. W sprawie tej Trybunał uznał proporcjonalny charakter sankcji nałożonej zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia nr 3665/87, zastosowanej w przypadku nieprawidłowości deklaracji.

26 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-155/89 Philipp Brothers, Rec. str. I-3265, pkt 27, oraz z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-467/01 Eribrand, Rec. str. I-6471, pkt 41.

27 — Sprawozdanie specjalne nr 7/2001 na temat refundacji wywozowych — miejsce przeznaczenia i wprowadzania do obrotu, wraz z odpowiedziami Komisji (Dz.Ú. 2001, C 314, str. 1, pkt 9–13). Trybunał Obrachunkowy wyjaśnia, że jako dowody dopełnienia formalności celnych dopuszczenia do swobodnego obrotu można dopuścić liczne typy dokumentów i, jak podkreśla, nie ma żadnej harmonizacji ich przyjmowania.

właściwy organ nie może w ramach decyzji w sprawie zwrotu opartej na naruszeniu art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia badać, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej.

52. Z kolei nie sądzę, by spełnienie przesłanek zastosowania decyzji nakładającej sankcję mogło zostać wywiedzione z samego faktu, że podmiot gospodarczy nie zaskarżył przywołanej decyzji w sprawie zwrotu.

53. Mianowicie okoliczność, że decyzja w sprawie zwrotu nie została zaskarżona przez eksportera i że uprawomocniła się, nie oznacza jednak, że podmiot ten złożył wniosek o refundację wyższą niż refundacja stosowana w rozumieniu art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i drugi rozporządzenia nr 3665/87.

54. Ponadto brak skargi na decyzję w sprawie zwrotu nie może moim zdaniem powodować automatycznie stosowania decyzji nakładającej sankcję. Należy bowiem podkreślić, że sankcja została skonstruowana w ten sposób, by można ją stosować w sposób autonomiczny, niezależnie od jakiegokolwiek nakazu zwrotu, co oznacza, że nie można jej uważać za zwykły akt akcesoryjny.

55. Z treści art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 wynika, że właściwy organ krajowy może wydać decyzję nakładającą sankcję, jeśli tylko zostanie „stwierdzone”, że eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej.

56. W takich okolicznościach sankcja może zostać nałożona przed wypłaceniem podmiotowi gospodarczemu jakiegokolwiek refundacji wywozowej. Jak to już podkreślił Trybunał, rozpatrując kwestię wykładni tego przepisu, z treści art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 wynika, że „prawodawca wspólnotowy chciał, by sankcja [...] stosowana była nie wtedy, gdy budżet wspólnotowy poniósł już stratę finansową wynikającą z nienależnej wypłaty refundacji wywozowej, lecz we wcześniejszym stadium, kiedy eksporter zamieszcza błędne dane, choćby tylko nieumyślnie, we wniosku o refundację”²⁸.

57. Jednak decyzja nakładająca sankcję może zostać również wydana po wypłaceniu refundacji wywozowej. W takim przypadku mogą wystąpić dwie sytuacje.

²⁸ — Zobacz ww. wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 34.

58. W pierwszej z nich właściwy organ krajowy może stwierdzić, że informacje są błędne i postanowić nie tylko o zwrocie kwoty nienależnie otrzymanej, lecz również o zastosowaniu sankcji. W sytuacji wskazanej wyraźnie w art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, który, przypomnę, stanowi, że „w przypadku wypłacenia nienależnej refundacji beneficjent zobowiązany jest do zwrotu nienależnie otrzymanych kwot *łącznie z sankcją stosowaną na podstawie ust. 1 akapit pierwszy* [...]”²⁹. Użycie wyrażenia „łącznie z” oznacza według mnie, że decyzja w sprawie zwrotu i decyzja nakładająca sankcję mogą zostać w tej sytuacji wydane kumulatywnie.

59. Nic w treści art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 nie wskazuje, jaki jest wzajemny stosunek systemów zwrotu i sankcji. Stwierdzam jedynie, że nie ma w treści tego przepisu żadnego elementu, który wskazywałby, iż decyzja w sprawie zwrotu stanowi decyzję główną, w stosunku do której decyzja nakładająca sankcję miałaby charakter akcesoryjny.

60. W takiej sytuacji sądzę zatem, że do poszczególnych właściwych organów krajowych należy, zgodnie z autonomią proceduralną, która przysługuje im w ramach reali-

zacji systemu refundacji wywozowych, wydanie tych decyzji w taki sposób, aby nie naruszyć praw i gwarancji przyznanych eksporterom.

61. W drugiej sytuacji właściwy organ krajowy może nałożyć sankcję z powodu istnienia nieprawidłowego zgłoszenia, chociaż decyzja w sprawie zwrotu została już wydana z innych przyczyn. W takich okolicznościach mają miejsce dwa odrębne akty, które powinny jako takie podlegać kontroli zgodności z prawem przez urzędy i sądy krajowe.

62. Należy zatem stwierdzić, że treść art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 sprzeciwia się temu, by przesłanka zastosowania sankcji, jaką jest złożenie przez eksportera wniosku o refundację wyższą niż refundacja stosowana, była badana w ramach decyzji w sprawie zwrotu, która opiera się na naruszeniu art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, lub była wywodzona z samego faktu, że eksporter nie zaskarżył tej decyzji w sprawie zwrotu.

63. Uważam, że potwierdzeniem tego stanowiska jest cel realizowany przez rozporządzenie nr 3665/87.

29 — Podkreślenie moje.

2. Cel realizowany przez rozporządzenie nr 3665/87

kontroli wydaje się trudne do wyobrażenia, prawodawca wspólnotowy nałożył na podmioty gospodarcze obowiązek prawidłowego zgłoszenia pod groźbą kary finansowej.

64. Wynika jasno z celu rozporządzenia nr 3665/87, tak jak został on wyrażony w tytule oraz pierwszym, drugim i piątym motywie rozporządzenia nr 2945/94, że służy ono zwalczaniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych stwierdzonych w dziedzinie refundacji wywozowych poprzez, po pierwsze, system zwrotu kwot nienależycie wypłaconych, a po drugie, poprzez system sankcji³⁰. Zgodnie z dziewiątym motywu rozporządzenia nr 2988/95 prawodawca wspólnotowy nadał każdemu z tych instrumentów „własny cel”.

66. W drugiej kolejności wydaje mi się, że decyzja nakładająca sankcję została tak pomyślana, by można ją stosować w sposób autonomiczny.

65. W pierwszej kolejności z motywu trzeciego rozporządzenia nr 2945/94 wynika, że wprowadzenie sankcji administracyjnej jest związane z troską prawodawcy wspólnotowego o bardziej efektywne zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych stwierdzonych przez władze w zgłoszeniach wywozowych. Jak już bowiem podkreśliłem, na podstawie tego właśnie dokumentu właściwe organy krajowe badają istnienie prawa do refundacji i obliczają jej wysokość. Wobec tego, że wnioski o subwencje są zbyt liczne, by można je poddać systematycznej i pełnej kontroli, a wzmoczenie dotychczasowych

67. W istocie prawodawca wspólnotowy stwierdził, że sam zwrot kwot nienależnie wypłaconych nie chroni skutecznie interesów finansowych Wspólnoty. Po pierwsze, zwrot nie umożliwia uniknięcia poniesienia szkody przez finanse Wspólnoty, ponieważ z definicji, można go orzec dopiero do wypłaceniu refundacji. Po drugie, nie umożliwia również zniechęcenia podmiotów gospodarczych do nieostrożnego lub zasługującego na ukaranie zachowania.

68. Wprowadzenie systemu sankcji jest zatem odpowiedzią na te dwa zagrożenia. Przede wszystkim umożliwia on w większym stopniu zabezpieczenie interesów finansowych Wspólnoty, ponieważ — jak już wskazałem — sankcja może zostać orzeczona od chwili, gdy błędne informacje mogą spowodować wyrządzenie szkody, to znaczy dużo wcześniej niż następuje przyznanie podmiotowi gospodarczemu refundacji.

30 — Zobacz ww. wyroki z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 60, oraz z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Käserei Champignon Hofmeister, pkt 27.

69. Ponadto, jak na to wskazują motywy drugi i piąty rozporządzenia nr 2945/94, sankcja ta powinna być „zniechęcająca”. Zatem odmiennie od decyzji w sprawie zwrotu, zastosowanie sankcji nie ma na celu przywrócenia sytuacji zgodnej z prawem ani naprawienia szkody bądź wyeliminowania skutków niezgodnego z prawem aktu, lecz ukaranie sprzecznego z prawem zachowania, niezależnie od tego, czy dopuszczono się go przez zaniedbanie, czy celowo.

70. Uwzględniając cel rozporządzenia nr 3665/87 oraz odrębne i autonomiczne cele realizowane przez decyzję w sprawie zwrotu i decyzję nakładającą sankcję, jest moim zdaniem oczywiste, że sankcję nałożoną zgodnie z art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia należy traktować jako autonomiczny akt stosowania prawa, który w ramach systemu ustanowionego tym rozporządzeniem zapewnia w pełni ochronę interesów finansowych Wspólnoty. Uznanie decyzji nakładającej sankcję jedynie za akt akcesoryjny względem decyzji w sprawie zwrotu mogłoby zatem pozbawić tę decyzję pełnej skuteczności, co naruszałoby cel realizowany przez prawodawcę wspólnotowego.

71. Uznaję zatem, że cel realizowany przez rozporządzenie nr 3665/87 sprzeciwia się temu, by przesłanka zastosowania sankcji, jaką jest złożenie przez eksportera wniosku o refundację wyższą niż refundacja stosowana, była badana w ramach decyzji w sprawie zwrotu, która opiera się na

naruszeniu art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, lub była wywodzona z samego faktu, że eksporter nie zaskarżył tej decyzji w sprawie zwrotu.

72. Wobec powyższego uważam, że nic nie sprzeciwia się temu, by w ramach kontroli zgodności z prawem decyzji nakładającej sankcję krajowe urzędy i sądy zbadały, czy eksporter rzeczywiście złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej w rozumieniu art. 11 ust. 1 akapit pierwszy i drugi rozporządzenia nr 3665/87.

73. Wnioskując ze wszystkich przeprowadzonych wywodów, uważam, że krajowe urzędy oraz sądy są uprawnione w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję opartej na art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87 do badania, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, mimo że decyzja w sprawie zwrotu opiera się na braku dowodu wywozu produktu do państwa trzeciego przeznaczenia, wymaganego przez art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, i uprawomocniła się przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję.

C — *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

74. Sąd krajowy przedstawił to pytanie jedynie na wypadek, gdyby odpowiedź na

pytanie pierwsze była przecząca. Mając na uwadze zaproponowaną Trybunałowi odpowiedź na to pytanie, uważam, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne.

V — Wnioski

75. W świetle poprzedzających rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Finanzgericht Hamburg udzielił następującej odpowiedzi:

„Krajowe urzędy oraz sądy są uprawnione do badania w ramach postępowania odwoławczego od decyzji nakładającej sankcję opartej na art. 11 ust. 1 akapit pierwszy 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. zmieniającym rozporządzenie nr 3665/87 w zakresie kar i zwrotu nienależnie wypłaconych kwot, czy eksporter złożył wniosek o refundację wyższą od refundacji stosowanej, mimo tego, że decyzja w sprawie zwrotu, wydana na podstawie art. 11 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 3665/87, zmienionego rozporządzeniem nr par 2945/94, opiera się na braku dowodu wywozu produktu do państwa trzeciego przeznaczenia, wymaganego przez art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia i mimo tego, że uprawomocniła się ona przed wydaniem decyzji nakładającej sankcję”.