



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHAŁA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 6 lutego 2019 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-391/17**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środki własne – Decyzja 91/482/EWG – Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską – Przywozy aluminium z Anguilli – Przeladunek – Świadczenia wywozowe niepoprawnie wystawiane przez organy celne kraju lub terytorium zamorskiego – Należności celne niepobrane w państwach członkowskich przywozu – Odpowiedzialność finansowa państwa członkowskiego, z którym KTZ utrzymuje szczególne stosunki – Wyrównanie środków własnych utraconych przez Unię Europejską w innym państwie członkowskim

### **I. Wprowadzenie**

1. Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, które ciążyły na nim w świetle zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w art. 5 WE<sup>2</sup>. Żądanie to opiera się na tym, że Zjednoczone Królestwo nie wyrównało utraconej kwoty środków własnych, która powinna była zostać przekazana do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej. Kwota ta odnosi się do należności celnych, które nie zostały pobrane przy przywozie do Włoch aluminium pochodzącego pierwotnie z państw trzecich. Kwota ta zostałaby pobrana, gdyby organy celne Anguilli, kraju lub terytorium zamorskiego (zwanego dalej „KTZ”) Zjednoczonego Królestwa, nie wydawały dotyczących tych przywozów świadectw wywozowych dla celów powrotnego wywozu do Unii Europejskiej w okresie od 1998 do 2000 r. z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji 91/482/EWG<sup>3</sup>. Komisja jest zdania, że w świetle prawa Unii Europejskiej Zjednoczone Królestwo ponosi odpowiedzialność za utratę środków własnych spowodowaną przez jego KTZ. Twierdzi ona, że na podstawie zobowiązania do lojalnej współpracy Zjednoczone Królestwo musi teraz przekazać do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej kwotę należności celnych, które nie zostały pobrane przez inne państwo członkowskie (Włochy), wraz z odsetkami.

2. W równoległej skardze w sprawie C-395/17 Komisja/Niderlandy, w której przedstawiam osobną opinię, Komisja żąda podobnego stwierdzenia i wyrównania utraconych środków własnych. Sprawa ta dotyczy możliwych uchybień ze strony organów celnych Curaçao i Aruby – dwóch KTZ Królestwa Niderlandów.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Który stał się później art. 10 WE, a obecnie stanowi art. 4 ust. 3 TUE.

<sup>3</sup> Decyzja Rady 91/482/EWG z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (Dz.U. 1991, L 263, s. 1) (zwaną dalej „decyzją w sprawie KTZ”).

3. Techniczny i złożony charakter skargi, którą trzeba przeczytać kilkakrotnie, aby zrozumieć, czego domaga się Komisja, nie powinien przesłaniać faktu, że pod jej powierzchnią kryje się znacznie więcej. Omawiane skargi nie są tym, czym się wydają. Spowity mgłą szczegółów dotyczących technicznych przepisów celnych, złożonego stanu faktycznego danej sprawy i bogatej historii proceduralnej, której przejrzystość przypomina miasteczko Twin Peaks, kryje się problem strukturalny i konstytucyjny o dużym znaczeniu. Czy w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE Komisja może żądać stwierdzenia, że państwo członkowskie (Zjednoczone Królestwo) naruszyło obowiązek lojalnej współpracy, nie wyrównując straty dla budżetu Unii Europejskiej, do której doszło w innym państwie członkowskim (Włoszech) z powodu domniemanego naruszenia prawa Unii Europejskiej przez jego KTZ (Anguillę) w (dość odległej) przeszłości? Czy Komisja może zażądać wyrównania szkody wyrządzonej Unii Europejskiej jako środka naprawczego w ramach skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego? Jeżeli taka skarga jest rzeczywiście dopuszczalna na mocy art. 258 TFUE, jakiemu ciężarowi dowodowemu musi sprostać Komisja, aby skarga została uznana?

## II. Ramy prawne

### A. System środków własnych

4. Do stanu faktycznego w niniejszej sprawie zastosowanie ma rozporządzenie (EWG, Euratom) nr 1552/89<sup>4</sup>, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (EWG, Euratom) nr 1355/96<sup>5</sup> (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1552/89”).

5. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1552/89:

„1. Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia tytuł Wspólnot do środków własnych określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 88/376/WE, Euratom jest ustalony, gdy zostały spełnione warunki przewidziane w regulacjach celnych dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika.

1a. Datą ustalenia tytułu określoną w ust. 1 jest data wpisu do księgi rachunkowej przewidzianej w regulacjach celnych.

[...]

1b. W sprawach spornych do celów ustalenia, o którym mowa w ust. 1, uznaje się, że właściwe organy administracyjne są w stanie obliczyć kwotę należności nie później, niż gdy podejmowana jest pierwsza decyzja administracyjna, powiadamiająca dłużnika o długi lub gdy wszczynane jest postępowanie sądowe, jeżeli nastąpiło to wcześniej.

Datą ustalenia tytułu określoną w ust. 1 jest data decyzji lub data obliczenia, które ma być dokonane po wyżej wymienionym wszczęciu postępowania sądowego” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

4 Rozporządzenie Rady z dnia 29 maja 1989 r. wykonujące decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. 1989, L 155, s. 1).

5 Rozporządzenie Rady z dnia 8 lipca 1996 r. zmieniające rozporządzenie (EWG, Euratom) nr 1552/89 wykonujące decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. 1996, L 175, s. 3).

6. Artykuł 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1552/89 brzmi następująco:

„1. Rachunki dotyczące środków własnych prowadzone są przez skarb każdego państwa członkowskiego lub organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie z podziałem na rodzaj środków.

[...]

2. a) Z zastrzeżeniem lit. b) niniejszego ustępu tytuły dochodów budżetowych ustalone zgodnie z art. 2 są wpisywane w rachunkach najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony.;

b) Ustalone tytuły dochodów budżetowych, nieuwzględnione w rachunkach określonych pod lit. a) ze względu na to, że nie zostały jeszcze uzyskane ani nie przewidziano zabezpieczenia, wykazywane są na odrębnych rachunkach w terminie ustanowionym pod lit. a). Państwa członkowskie mogą przyjąć tę procedurę, jeżeli ustalone tytuły dochodów budżetowych, w odniesieniu do których zabezpieczenie zostało przewidziane, są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia powstałych sporów.

[...]”.

7. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1552/89: „Po potrąceniu 10% tytułem kosztów poboru zgodnie z art. 2 ust. 3 decyzji 88/376/EWG, Euratom wpis środków własnych określonych w art. 2 ust. 1 lit. a) i b) tej decyzji dokonywany jest najpóźniej w pierwszym dniu roboczym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuł dochodów budżetowych został ustalony zgodnie z art. 2.

Jednakże w odniesieniu do tytułów dochodów budżetowych wykazanych na odrębnych rachunkach na mocy art. 6 ust. 2 lit. b) wpis musi być dokonany najpóźniej w pierwszym dniu roboczym następującym po 19. dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym tytuły dochodów budżetowych zostały uzyskane”.

8. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1552/89 brzmi następująco: „Każda zwłoka w dokonaniu wpisu na rachunku określonym w art. 9 ust. 1 stanowi przyczynę zapłaty przez dane państwo członkowskie odsetek według stopy procentowej obowiązującej na rynku pieniężnym państwa członkowskiego w terminie wymagalności w odniesieniu do krótkoterminowych publicznych operacji finansujących, powiększonej o dwa punkty procentowe. Stopa ta rośnie o 0,25 punktu procentowego za każdy miesiąc zwłoki. Tak powiększona stopa stosowana jest do całego okresu zwłoki”.

9. Artykuł 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1552/89 stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszystkie wymagane środki w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji, jak określono w niniejszym rozporządzeniu.

2. Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku przekazania do dyspozycji Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych jedynie w przypadku, gdy kwoty te nie zostały pobrane z powodu siły wyższej. Ponadto państwa członkowskie mogą ignorować obowiązek udostępnienia tych kwot Komisji w szczególnych przypadkach, jeżeli po dokonaniu dokładnej oceny wszystkich istotnych okoliczności konkretnego przypadku wydaje się, że ich uzyskanie jest całkowicie niemożliwe z przyczyn, których nie można im przypisać. Takie przypadki muszą być wskazane w sprawozdaniu przewidzianym w ust. 3, jeżeli kwoty przekraczają 10 000 ECU, po przeliczeniu na

walutę krajową według kursu obowiązującego w pierwszym dniu roboczym października poprzedniego roku kalendarzowego. Sprawozdanie to musi zawierać wskazanie powodów, ze względu na które państwo członkowskie nie było w stanie udostępnić danych kwot. Komisja ma sześć miesięcy na przesłanie, w stosownym przypadku, swoich uwag zainteresowanemu państwu członkowskiemu.

[...]”.

10. Rozporządzenie nr 1552/89 zostało zastąpione rozporządzeniem (EWG, Euratom) nr 1150/2000<sup>6</sup>. Artykuł 2 ust. 1, 2 i 3, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 3 lit. a) i b), art. 10 ust. 1 i art. 11 tego rozporządzenia zasadniczo odpowiadają przepisom rozporządzenia nr 1552/89 przytoczonym powyżej. Artykuł 17 rozporządzenia nr 1552/89 został zastąpiony przez art. 17 rozporządzenia nr 1150/2000, a następnie zmieniony rozporządzeniem (EWG, Euratom) nr 2028/2004<sup>7</sup>.

### **B. Decyzja w sprawie KTZ**

11. Artykuł 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, mający zastosowanie w niniejszej sprawie *ratione temporis*, stanowi:

„Produkty nie pochodzące z KTZ, ale będące przedmiotem swobodnego obrotu w KTZ i jako takie powrotnie wywożone do Wspólnoty, są w przypadku przywozu do Wspólnoty wolne od należności celnych i podatków o skutku równoważnym, pod warunkiem że:

- w odnośnym KTZ zapłacono za nie cło lub podatki o skutku równoważnym na poziomie równym lub wyższym niż poziom należności celnych stosowanych w przywozie do Wspólnoty tych samych produktów z państw trzecich korzystających z klauzuli największego uprzywilejowania,
- nie były przedmiotem zwolnienia z należności celnych lub podatków o skutku równoważnym ani ich zwrotu, w całości lub w części,
- są zaopatrzone w świadectwo wywozowe”.

### **III. Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

12. Anguilla jest jednym z „krajów i terytoriów zamorskich Zjednoczonego Królestwa” wymienionych w załączniku II do traktatu WE, do którego ma zastosowanie część czwarta tego traktatu. Decyzja w sprawie KTZ również miała zastosowanie do tego terytorium w odnośnym okresie.

13. W 1998 r. w Anguilli stworzono system przeładunkowy, aby korzystać z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ. Do Anguilli przywożono aluminium z państw trzecich. Importerzy płacili w Anguilli lokalne cło w wysokości 6%. Spółka Corbis Trading (Anguilla) Limited (zwana dalej „Corbis”), mająca siedzibę w Anguilli, jako podmiot pośredniczący w imporcie wypłacała spółkom będącym odbiorcami przesyłek „dotację dla transportu w zakresie wywozu” za to, że towary były przewożone przez terytorium Anguilli. Płatność ta była następnie przedstawiana przez Corbis rządowi Anguilli w celu uzyskania zwrotu wypłaconych przez nią kwot. Władze Anguilli wystawiały następnie świadectwa wywozowe dla celów powrotnego wywozu aluminium do Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. 2000, L 130, s. 1).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 16 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie nr 1150/2000 wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. 2004, L 352, s. 1).

14. Foreign and Commonwealth Office (urząd spraw zagranicznych i Wspólnoty Narodów, Zjednoczone Królestwo, zwany dalej „FCO”) miał wątpliwości co do zgodności tego działania z prawem. Zwrócił się na drodze formalnej do Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (urzędu skarbowego i celnego, Zjednoczone Królestwo; zwanego dalej „HMRC”) o przeprowadzenie dochodzenia. Dochodzenie to miało miejsce w listopadzie 1998 r. HMRC stwierdził, że wymogi wystawienia świadectw wywozowych w świetle art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ nie były spełnione. Unit for the Coordination of Fraud Prevention (jednostkę ds. koordynacji zapobiegania nadużyciom finansowym, zwaną dalej „UCLAF”<sup>8</sup>) powiadomiono o wyniku dochodzenia w dniu 25 listopada 1998 r.

15. Pod koniec 1998 r. Corbis zmieniła swoją praktykę w zakresie fakturowania. Na fakturach wystawianych przez Corbis rządowi Anguilli umieszczano informację, że są one wystawiane za „usługi świadczone” przez Corbis. Nie zawierały one już odniesienia do „dotacji dla transportu w zakresie wywozu”.

16. W dniu 6 stycznia 1999 r. HMRC skierował do Komisji pismo w celu poinformowania jej, że HMRC nie chce już zwracać uwagi UCLAF czy też innych państw członkowskich na świadectwa wywozowe wystawiane przez Anguillę. Na wniosek House of Assembly (parlamentu, Anguilla) z dnia 22 stycznia 1999 r. każdy produkt poddany przeładunkowi w Anguilli w drodze do Unii Europejskiej zgodnie z decyzją w sprawie KTZ musiał być obłożony cłem w wysokości odpowiadającej taryfie Unii Europejskiej dla tego produktu.

17. W dniu 18 lutego 1999 r. UCLAF wydał komunikat (AM 10/1999) na podstawie art. 45 rozporządzenia (WE) nr 515/97<sup>9</sup>. Podał w nim, że około 50% kwot pobieranych przez Anguillę z tytułu należności celnych było zwracane w ramach „dotacji dla transportu w zakresie wywozu” i innych wydatków. UCLAF stwierdził, że płatności te były związane z poborem należności celnych. W związku z tym zalecił organom celnym państw członkowskich, „aby odrzucały wszelkie świadectwa wywozowe wystawione przez władze Anguilli oraz pobierały należności celne od przyszłych przywozów w pełnej wysokości 6% w formie depozytu lub gwarancji aż do wyjaśnienia tych wątpliwości”.

18. W okresie od marca 1999 r. do czerwca 2000 r. aluminium pochodzące z państw trzecich i najpierw przywożone do Anguilli było – po dokonaniu powrotnego wywozu z Anguilli – przywożone do Włoch.

19. W dniu 28 maja 2003 r. OLAF opublikował sprawozdanie ze wspólnej misji, w którym stwierdził, że zachęta ekonomiczna wypłacana importerom w formie dotacji dla transportu w zakresie wywozu wynosiła 25 dolarów (USD) na tonę aluminium.

20. W dniu 28 grudnia 2004 r., w odpowiedzi na wniosek złożony przez Włochy, Komisja przyjęła decyzję REC 03/2004. W dniu 17 marca 2003 r. Włochy zażądały zapłaty należności celnych przez włoską spółkę, która w dniu 1 kwietnia 1999 r. dokonała przywozu aluminium z Włoch, przedstawiając świadectwa wywozowe wystawione przez Anguillę. Spółka ta złożyła wniosek o odstąpienie od zaksięgowania lub, posiłkowo, o umorzenie wskazanych należności przywozowych. W swojej decyzji Komisja uznała, że w tym konkretnie przypadku odstąpienie od retrospektywnego

8 Jednostkę tę zastąpiła początkowo grupa robocza ds. koordynacji zapobiegania nadużyciom finansowym, a następnie Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Zobacz decyzję Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 20).

9 Rozporządzenie Rady z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. 1997, L 82, s. 1).

zaksięgowania należności przywozowych zgodnie z art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego było uzasadnione<sup>10</sup>. Komisja stwierdziła, że sprawy porównywalne ze sprawą rozpatrywaną w decyzji REC 03/2004 powinny być traktowane w ten sam sposób, pod warunkiem wystąpienia podobnych okoliczności faktycznych i prawnych<sup>11</sup>.

21. W dniu 26 maja 2006 r. – w odpowiedzi na wniosek Niderlandów – Komisja przyjęła decyzję REM 03/2004. W 1998 r. niemiecka spółka wyśłała aluminium z Kanady i dokonała jej przywozu do Unii Europejskiej przez Saint Pierre i Miquelon (KTZ Francji). W dniu 20 grudnia 2000 r. władze Niderlandów zażądały zapłaty należności od tej spółki, która z kolei złożyła wniosek o ich umorzenie na podstawie art. 239 kodeksu celnego<sup>12</sup>. Komisja uznała, że jest to sytuacja szczególna w rozumieniu tego przepisu i że umorzenie należności celnych przywozowych było właściwe. Stwierdziła, że wnioski o zwrot lub umorzenie dotyczące przywozów do Unii Europejskiej z Saint Pierre i Miquelon, Anguilli i Antyli Holenderskich, które były porównywalne pod względem faktycznym i prawnym, będą traktowane podobnie.

22. Władze włoskie poinformowały Komisję pismami z dnia 28 września 2006 r. i 28 września 2007 r., że podjęły szereg decyzji o umorzeniu należności na podstawie odpowiednio decyzji REC 03/2004 i REM 03/2004. W lipcu 2009 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje, które zostały jej przekazane w odpowiedzi z dnia 4 września 2009 r.

23. Pismem z dnia 8 lipca 2010 r., powołując się na informacje otrzymane od Włoch, Komisja po raz pierwszy zażądała od Zjednoczonego Królestwa przekazania 2 619 504,01 EUR, wskazując, że jakiegokolwiek opóźnienie w przekazaniu kwoty należnej z tytułu środków własnych będzie prowadzić do naliczenia odsetek. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 17 września 2010 r., zwracając uwagę na brak dokumentacji dowodowej. Pismem z dnia 27 września 2010 r. Komisja udzieliła Zjednoczonemu Królestwu dalszych informacji i przedstawiła zestawienie poszczególnych spraw w oparciu o pismo włoskich organów celnych z dnia 4 września 2009 r. Dalsza korespondencja między Komisją a Zjednoczonym Królestwem miała miejsce do listopada 2011 r.

24. W dniu 27 września 2013 r. Komisja przesłała wezwanie do usunięcia uchybienia, żądając przekazania 2 670 001,29 EUR. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 21 listopada 2013 r., zaprzeczając, by ponosiło jakąkolwiek odpowiedzialność czy też dopuściło się uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

25. W dniu 17 października 2014 r. Komisja przesłała uzasadnioną opinię. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 17 grudnia 2014 r., podtrzymując swoje stanowisko.

10 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1). Zgodnie z art. 220 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia zaksięgowania retrospektywnego nie dokonuje się, gdy kwota należności prawnie należnych nie została zaksięgowana w następstwie błędu samych organów celnych, który to błąd nie mógł zostać w racjonalny sposób wykryty przez osobę zobowiązaną do uiszczenia należności, działającą w dobrej wierze i przestrzegającą przepisów obowiązujących w zakresie zgłoszenia celnego.

11 W szczególności decyzja Komisji wymaga, aby „zainteresowane osoby nie były w żaden sposób zaangażowane w wysyłkę towarów z państwa wywozu przez Anguillę do miejsca wprowadzenia towarów na obszar celny Wspólnoty. Musiały nabyć towary na podstawie umowy zawartej na warunkach DDP (delivered duty paid – dostarczone, cło zapłacone). Nie mogły być zaangażowane w transakcję jako importer towarów na terytorium Wspólnoty lub przedstawiciel importera. Wreszcie nie mogą być uznane za osoby bliskie wobec dostawcy, eksportera do Anguilli, osób zaangażowanych w wysyłkę towarów z państwa wywozu do Wspólnoty lub rządu Anguilli [...]”.

12 Zgodnie z tym przepisem należności celne przywozowe lub należności celne wywozowe podlegają zwrotowi lub umorzeniu w sytuacjach innych niż te określone w art. 236, 237 i 238, wynikających z okoliczności niespodzowanych świadomym działaniem ani ewidentnym zaniedbaniem osoby zainteresowanej.

26. Pismem z dnia 30 października 2015 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o dostarczenie jej szczegółowych informacji dotyczących zgłoszeń celnych, które były podstawą kwot żądanych od Zjednoczonego Królestwa. Zgłoszenia te wraz ze świadectwami wywozowymi przesłano pismem z dnia 23 grudnia 2015 r. Na podstawie tych dokumentów Komisja ustaliła, że kwota, której należało dochodzić od Zjednoczonego Królestwa, wynosiła w rzeczywistości 1 500 342,31 EUR, ponieważ pozostała część żądanej wcześniej kwoty dotyczyła przywozów, w wypadku których świadectwa wywozowe wystawiły KTZ inne niż Anguilla (a mianowicie Saint Pierre i Miquelon).

27. Ponieważ Zjednoczone Królestwo nie dokonało żądanej płatności, Komisja wniosła niniejszą skargę.

#### **IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

28. W skardze złożonej w dniu 30 czerwca 2017 r. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że [Zjednoczone Królestwo] uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5 (następnie art. 10) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 4 ust. 3 TUE), nie wyrównując kwoty utraconych środków własnych, którą należałoby ustalić i przekazać do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej na podstawie art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89 [obecnie art. 2, 6, 10, 12 i 13 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014]<sup>13</sup>, gdyby nie wystawiono świadectw wywozowych z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji 91/482 dla wywozu aluminium z Anguilli w latach 1999–2000,
- obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

29. Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej,
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

30. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 30 listopada 2017 r. Królestwo Niderlandów zostało dopuszczone do sprawy jako interwenient popierający żądania Zjednoczonego Królestwa.

31. Zarówno Komisja, jak i rząd Zjednoczonego Królestwa przedstawiły swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 2 października 2018 r., w której udział wziął także rząd Niderlandów.

#### **V. Ocena**

32. Niniejsza opinia ma następującą strukturę. Po pierwsze, postaram się przedstawić dokładny charakter żądania wniesionego przez Komisję (A). Po drugie, zbadam, czy i na jakich warunkach może istnieć możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu niewyrównania szkody wyrządzonej Unii Europejskiej w wyniku naruszenia prawa Unii Europejskiej, które można przypisać państwu członkowskiemu (B). Po trzecie, ponieważ co do zasady potwierdzę istnienie takiej możliwości, przejdę do zbadania, czy w niniejszej sprawie spełnione są warunki powstania zobowiązania do wyrównania szkody (C), dochodząc do wniosku, że tak nie jest. W związku z tym proponuję, aby skarga Komisji została oddalona jako bezzasadna.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. 2014, L 168, s. 39).

### *A. Trzy w jednym? Dokładny charakter żądania*

33. Komisja wnosi o stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5 WE, nie wyrównując kwoty utraconych środków własnych, którą należałoby ustalić i przekazać do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej na podstawie art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89, gdyby nie wystawiono świadectw wywozowych z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ dla wywozu aluminium z Anguilli w latach 1999–2000.

34. Niniejsza sprawa wyróżnia się wyjątkowym stopniem złożoności. Nie tyle dlatego, że dotyczy krajów i terytoriów zamorskich Unii Europejskiej, lecz raczej ze względu na sposób, w jaki Komisja ją poprowadziła i sformułowała swoją argumentację. Próby wyjaśnienia żądania Komisji pokazują, że w rzeczywistości w jednym żądaniu kryje się szereg twierdzeń.

35. Po pierwsze, Komisja twierdzi, że władze Anguilli nieprawidłowo wystawiły świadectwa wywozowe, naruszając art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ. Podnosząc ten argument, Komisja nie stwierdza wprost, czy to naruszenie prawa Unii Europejskiej można było przypisać bezpośrednio Zjednoczonemu Królestwu, w oparciu o to, że organy celne Anguilli były organami tego państwa członkowskiego („naruszenie pierwotne”).

36. Po drugie, Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo jest odpowiedzialne za omawiane naruszenie, ponieważ nie podjęło wszelkich odpowiednich środków, aby zapobiec „naruszeniu pierwotnemu” i przeprowadzić działania następcze. Stanowi to zatem w pewien sposób argument alternatywny wobec pierwszego. Ponieważ w decyzji w sprawie KTZ nie ma konkretnej podstawy prawnej takiego twierdzenia, Komisja stwierdza w tym zakresie naruszenie zasady lojalnej współpracy („naruszenie pośrednie”).

37. Po trzecie, zewnętrzną warstwę skargi Komisji stanowi argument, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo uchybiło wynikającemu z powyższego zobowiązaniu do wyrównania budżetowi Unii Europejskiej straty poniesionej we Włoszech w wyniku wspomnianych wcześniej naruszeń prawa Unii Europejskiej. Wobec braku jakiegokolwiek wyraźnej podstawy prawnej dla tego rodzaju zobowiązania Komisja uznała, że znów wynika ono z zasady lojalnej współpracy („naruszenie główne”).

38. Taka kaskadowa struktura „trzy w jednym”, która cechuje żądanie wysunięte przez Komisję, przypomina matryoszkę – zewnętrzna (trzecia) warstwa domniemanych naruszeń prawa Unii Europejskiej jest nierozzerwalnie związana z poprzednimi, które stanowią jej podstawę. Jednak zidentyfikowanie poszczególnych warstw argumentacji nie rozwiązuje w rzeczywistości problemu, lecz jeszcze bardziej pogłębia złożoność niniejszej sprawy. Wynika to z faktu, że różne warstwy domniemanych naruszeń podlegają różnym przepisom dotyczącym: (i) naruszenia zobowiązania i charakteru bezprawności, (ii) sposobu ustalenia tego naruszenia pod względem proceduralnym (i dowodowym) oraz (iii) charakteru konsekwencji stwierdzenia bezprawności i dostępnych środków naprawczych.

39. W odniesieniu do charakteru podpunktu (i) – naruszonych zobowiązań – niniejsza skarga w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom łączy w sobie (a) naruszenie decyzji w sprawie KTZ, (b) domniemane niezapobieżenie przez Zjednoczone Królestwo błędnemu stosowaniu tej decyzji przez jego KTZ i niepodjęcie środków naprawczych oraz (c) niewywiązanie się z obowiązku wyrównania szkody spowodowanej w budżecie Unii Europejskiej. Ze względu na wyraźny brak jasności co do podstawy prawnej takich zobowiązań i ich dokładnych adresatów wszystkie te domniemane naruszenia prawa Unii Europejskiej połączono w jedną całość poprzez odwołanie się do zasady lojalnej współpracy, jakby zasada ta mogła ograniczyć czy też wręcz wyeliminować konieczność wskazania – dla każdej z tych warstw – jakie dokładnie przepisy prawa Unii Europejskiej zostały naruszone i przez kogo.



40. Jeśli chodzi o podpunkt (ii) – obowiązującą procedurę – Komisja wniosła skargę w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE, żądając stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom ze względu na niewyrównanie straty w budżecie Unii (a tym samym również dorozumianą akceptacją bezprawności dwóch poprzednich warstw domniemanych naruszeń). Jednak charakter każdej z tych procedur (oraz wymagany materiał dowodowy i rodzaj środków dowodowych) jest odmienny – raczej obiektywną regulację z art. 258 TFUE, zmierzającą do stwierdzenia strukturalnego uchybienia państwa członkowskiego, które ma być naprawione w przyszłości, miesza się z elementami zasadniczo indywidualnego i zindywidualizowanego żądania wyrównania w budżecie Unii Europejskiej określonych kwot w drodze odszkodowania. Wszystko to sformułowano w oparciu o odpowiednie stosowanie określonych przepisów dotyczących ustalenia szkody poniesionej w innym państwie członkowskim (Włoszech) w wyniku zastosowania przez to państwo członkowskie przepisów kodeksu celnego i systemu środków własnych.

41. W zakresie podpunktu (iii) – dostępnych środków naprawczych – skarga Komisji, zgodnie ze swoim brzmieniem, zmierza do stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 5 WE. Jednak zobowiązanie, które miano naruszyć, polega na niewyrównaniu *konkretnej kwoty* pieniędzy, którą wcześniej określiła i której zażądała Komisja. Również w tym przypadku Komisja żąda – za jednym zamachem – stwierdzenia naruszenia, które obejmuje stwierdzenie dwóch innych (i odmiennych) naruszeń prawa Unii Europejskiej, a także potwierdzenia obowiązku wyrównania szkody poprzez zapłatę konkretnej kwoty pieniędzy.

42. Na tym etapie muszę przyznać, że jestem niezwykle zdumiony taką mieszaniną procedur i środków naprawczych. W rzeczywistości Komisja żąda zupełnie nowego środka naprawczego, korzystając z proceduralnej wygody, jaką daje skarga w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom, zwiększonej dodatkowo odpowiednim stosowaniem przepisów określonej dziedziny prawa Unii Europejskiej<sup>14</sup>. Oznaczałoby to, że przedstawienie bardzo niewielkiego materiału dowodowego w odniesieniu do dokładnej kwoty żądanych pieniędzy miałoby wystarczyć, aby uzyskać trzy stwierdzenia naruszenia w ramach jednej skargi, z czego dwóch jedynie na podstawie obowiązku lojalnej współpracy, bez wskazania podstawy prawnej w bardziej konserwatywnym znaczeniu tego pojęcia.

43. Przyznaję, że niezwykle trudno jest mi też ocenić za jednym zamachem argumenty należące w rzeczywistości do trzech różnych procedur, które wymagają analizy różnych zobowiązań materialnoprawnych oraz zastosowania różnych przepisów proceduralnych i wymogów odnoszących się do charakteru dowodów. A wszystko to przy nonszalanckim pominięciu problemu braku wyraźnych zobowiązań i podstaw prawnych zarzucanych naruszeń oraz przywołaniu – a raczej zaklinaniu – obowiązku lojalnej współpracy.

44. Co wobec tego może i powinno zostać zbadane przez Trybunał w niniejszej sprawie? Proponowałbym otworzyć matrioszkę. Zgodnie z podstawowymi zasadami logiki dowolny wynik sprawy musi opierać się na istnieniu pierwotnej bezprawności. Jeżeli nie ustalono tego pierwotnego naruszenia, wszelkie zależne od niego działania następcze stają się bezprzedmiotowe. W niniejszej sprawie kluczowe pozostaje zatem pytanie o to, czy świadectwa wywozowe wystawiono z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ. Czy naruszenie to spowodowało szkodę w postaci utraty środków własnych, a jeśli tak, to na jaką kwotę? Jeżeli nie można ustalić odpowiedzi na takie pytania związane z naruszeniem pierwotnym, nie ma w rzeczywistości podstawy, aby podnosić w niniejszym

<sup>14</sup> Jak zostanie to opisane bardziej szczegółowo poniżej w części B.3 (pkt 74–84) niniejszej opinii, połączenie przepisów dotyczących systemu środków własnych i kodeksu celnego rzeczywiście stwarza system obiektywnej, (quasi)pełnej odpowiedzialności za dług celny. Jednak w niniejszej sprawie ma on zastosowanie wyłącznie do *państwa członkowskiego przywozu*. Przyjęcie tego samego standardu odpowiedzialności i automatyczne zastosowanie go do *innego państwa członkowskiego* to jeden z wielu nowych argumentów przedstawionych przez Komisję w niniejszej sprawie.

postępowaniu jakiegokolwiek dalsze naruszenia prawa Unii Europejskiej (czy to na poziomie „naruszenia pośredniego” – niezapobieżenia zdarzeniu, które najwyraźniej od początku było niezgodne z prawem, czy też na poziomie wynikającego z niego logicznie „naruszenia głównego” – uchybienia zobowiązaniu do wyrównania szkody w budżecie Unii Europejskiej).

45. Mimo że właśnie to stanowi moim zdaniem sedno niniejszej sprawy, trzeba jednak wyjaśnić pewną kwestię wstępną. Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo naruszyło zasadę lojalnej współpracy, nie wyrównując szkody powstałej w budżecie Unii Europejskiej w wyniku szkody poniesionej w innym państwie członkowskim. Komisja obliczyła, że szkoda ta wynosi 1 500 342,31 EUR. Postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom było jednak dotychczas wykorzystywane i rozumiane przede wszystkim jako postępowanie pozwalające naprawić w przyszłości bieżące naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, nie zaś, jak zasadniczo zażądano w niniejszej sprawie, uzyskać odnoszące się do przeszłości stwierdzenie naruszenia<sup>15</sup> wraz z żądaniem wyrównania szkody, to znaczy wypłaty dokładnej i konkretnej kwoty pieniędzy.

46. Ze swojej natury skarga Komisji obejmuje zatem żądanie wyrównania domniemanej szkody wyrządzonej w budżecie Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, podniesione w ramach powództwa dotyczącego uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE. Należy zatem ustalić, czy podniesienie takiego żądania jest możliwe w świetle brzmienia, celu i ogólnej budowy postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom. Jeśli miałyby tak nie być, niniejszą skargę należałoby odrzucić jako niedopuszczalną.

### ***B. Żądanie wyrównania szkody w postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom?***

47. Moim zdaniem nie można wykluczyć możliwości uznania, że państwo członkowskie naruszyło prawo Unii Europejskiej ze względu na niewyrównanie szkód wyrządzonych przez nie w budżecie Unii Europejskiej. Innymi słowy, nie dostrzegam w brzmieniu, celu czy też strukturze postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom niczego, co sprzeciwiałoby się dochodzeniu przez Komisję odszkodowania na podstawie art. 258 TFUE (1). W przypadku wniesienia takiej skargi istnienie rzeczywistej szkody wyrządzonej Unii Europejskiej w wyniku określonych naruszeń prawa Unii Europejskiej, które można przypisać państwu członkowskiemu, trzeba ustalić zgodnie ze standardem właściwym dla powództwa odszkodowawczego (2), a ponadto należy także respektować różnicę między taką skargą a określonymi przepisami obowiązującymi w obszarze tradycyjnych środków własnych (3).

#### *1. Rozważania o charakterze ogólnym*

48. Chociaż Zjednoczone Królestwo i Królestwo Niderlandów nie podniosły wyraźnie, że skarga jest niedopuszczalna, sprzeciwiły się możliwości uznania odpowiedzialności finansowej państwa członkowskiego za szkody spowodowane w budżecie Unii Europejskiej przez jego KTZ. Jednym z głównych argumentów przedstawionych przez te państwa członkowskie jest to, że taka odpowiedzialność finansowa nie ma wyraźnej podstawy prawnej. Rzeczywiście ani kodeks celny, ani system środków własnych, ani też żaden inny przepis prawa wtórnego lub pierwotnego nie przewiduje wyraźnie odpowiedzialności finansowej państwa członkowskiego za szkodę w budżecie Unii Europejskiej poniesioną w innym państwie członkowskim.

<sup>15</sup> Oczywiście jeśli wybrać „warstwę” dotyczącą domniemanego naruszenia, można by sugerować, że żądanie Komisji dotyczy *przyszłości*, ponieważ Zjednoczone Królestwo nadal nie zapłaciło żądanej przez Komisję kwoty. Jednak taki argument od razu sprowadza dyskusję z powrotem do raczej zawilej kwestii charakteru dokładnego przedmiotu żądania Komisji.

49. Nie można zaprzeczyć, że brak jest wyraźnej podstawy prawnej skargi zmierzającej do pociągnięcia państw członkowskich do odpowiedzialności za szkody w okolicznościach takich jak te występujące w niniejszej sprawie. Jednak przed odniesieniem się do takiej (domniemanej lub prawdziwej) luki w prawie *materialnym* należy poruszyć bardziej ogólną kwestię *proceduralną*, która jest podstawą samej natury skargi w niniejszym postępowaniu – czy powołując się na art. 258 TFUE, można żądać stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom ze względu na niewyrównanie szkód spowodowanych przez państwo członkowskie w wyniku naruszenia prawa Unii Europejskiej?

50. Zagadnienie odpowiedzialności państw członkowskich wobec Unii Europejskiej nie jest czymś niespotykanym. Przynajmniej teoretycznie Trybunał rozważył je, stwierdzając, że „w wypadku zarówno opóźnienia w wykonaniu zobowiązania, jak i ostatecznej odmowy jego wykonania wyrok Trybunału w [postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom] może mieć istotne znaczenie, stanowiąc podstawę odpowiedzialności, jaką państwo członkowskie może ponieść w wyniku swojego uchybienia wobec państw członkowskich, Wspólnoty lub podmiotów prywatnych”<sup>16</sup>. Możliwość wykorzystania postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom jako podstawy dochodzenia od państwa członkowskiego odszkodowania w imieniu Unii Europejskiej była również omawiana w doktrynie<sup>17</sup>.

51. Artykuły 258–260 TFUE stanowią ramy umożliwiające wykrywanie i sankcjonowanie naruszeń prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Artykuł 258 TFUE odnosi się jedynie do uchybienia przez państwo członkowskie „jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów”. Innymi słowy – traktat nie określa dokładnego charakteru środka naprawczego wobec naruszenia, którego może domagać się Komisja. W związku z brakiem wyraźnej regulacji w tym zakresie nie widzę powodów, dla których należałoby wykluczyć powództwo odszkodowawcze wnoszone przeciwko państwu członkowskiemu przez Komisję w imieniu Unii Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE, biorąc pod uwagę, że istnieją przekonujące argumenty systemowe za dopuszczeniem takiej możliwości.

52. Po pierwsze, analiza brzmienia traktatów nie wykazuje, aby w art. 258–260 TFUE – czy też w jakimkolwiek innym przepisie traktatu – znajdowało się cokolwiek, co sprzeciwiałoby się możliwości dokonania oceny istnienia i naruszenia takiego zobowiązania do wyrównania szkody w drodze postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom. Tego rodzaju skarga pasowałaby do celu i ograniczeń proceduralnych postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom, ponieważ zmierzałaby do stwierdzenia przez Trybunał, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu wyrównania szkody, co istotnie nie stanowiłoby nakazu zapłaty<sup>18</sup>.

53. Po drugie, na poziomie systemowym, trudno byłoby zaprzeczyć, że obowiązek wyrównania potencjalnych szkód wyrządzonych Unii Europejskiej jest konkretniejszym wyrazem ogólnego obowiązku naprawienia wszelkich nieprawidłowości, co stanowi zasadę przewodnią każdego systemu prawa publicznego, prywatnego czy międzynarodowego<sup>19</sup>.

16 Wyrok z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (39/72, EU:C:1973:13, pkt 11). Zobacz także wyroki: z dnia 30 maja 1991 r., Komisja/Niemcy (C-361/88, EU:C:1991:224, pkt 31); z dnia 30 maja 1991 r., Komisja/Niemcy (C-59/89, EU:C:1991:225, pkt 35); lub z dnia 14 czerwca 2001 r., Komisja/Włochy (C-207/00, EU:C:2001:340, pkt 28). Ten tok rozumowania konsekwentnie utrzymywano w odniesieniu do możliwości wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nawet jeśli dane uchybienie zostało usunięte po terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii Komisji.

17 Zobacz np. C.D. Ehlermann, „Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission”, w *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von H. Kutscher*, 1981, s. 135–153, na s. 151; J. Schwarze, „Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen”, w: *Europarecht*, 1983 (1), s. 1–39, na s. 24; oraz D. Wyatt, „New Legal Order, or Old?”, w: *European Law Review*, 1982 (7), s. 147–166, na s. 160 i nast.

18 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 33), mając na uwadze fakt, że takie działania są wykluczone w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – zob. wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy (C-104/02, EU:C:2005:219, pkt 49); z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy (C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 44, 45).

19 W prawie międzynarodowym zob. np. wyrok nr 13 Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 13 września 1928 r. w sprawie fabryki w Chorzowie, *Sprawozdania Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej* seria A, nr 17, s. 4.

54. W prawie Unii Europejskiej art. 340 TFUE stanowi, że Unia Europejska powinna naprawić, „zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich”, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej urzędników. W swoim orzecznictwie Trybunał uznał ponadto w oparciu o zasady ogólne wspólne dla państw członkowskich i obowiązek lojalnej współpracy<sup>20</sup>, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii jest nieodłączną częścią systemu traktatów<sup>21</sup>.

55. Uważam jednak, że w odniesieniu do tego ostatniego stwierdzenia bardzo ważne jest wyraźne podkreślenie jednej kluczowej różnicy. Stwierdzenia, że brak wyraźnej podstawy prawnej (proceduralnej i materialnej) nie jest wystarczającym powodem, aby wykluczyć istnienie obowiązku wyrównania szkody, dokonano wyraźnie w odniesieniu do *ustalenia zasady* odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom (poziom systemowy). Nie dokonano go w odniesieniu do obowiązku ustalenia *wyraźnego zobowiązania prawnego w indywidualnym przypadku*, który ma być podstawą odpowiedzialności państwa (poziom konkretnej sprawy)<sup>22</sup>.

56. Po trzecie, można by także uznać, że możliwość pociągnięcia państw członkowskich do odpowiedzialności finansowej wobec Unii Europejskiej za naruszenia jej prawa wypełnia pewną lukę w systemie odpowiedzialności za naruszenia prawa Unii Europejskiej. Istotnie przewidziano już inne możliwości w konstelacji odpowiedzialności za naruszenia prawa Unii Europejskiej. Odpowiedzialność Unii Europejskiej zapewnia art. 340 TFUE. Teoretycznie państwa członkowskie mogłyby również wykorzystać tę podstawę prawną, aby wszcząć postępowanie odszkodowawcze przeciwko Unii<sup>23</sup>. Odpowiedzialność państw członkowskich wobec jednostek zapewnia wspomniana wyżej zasada odpowiedzialności państwa. Wreszcie indywidualna odpowiedzialność osób fizycznych i prawnych z tytułu naruszeń prawa Unii Europejskiej podlega krajowym przepisom dotyczącym odpowiedzialności cywilnej<sup>24</sup>.

57. Jedynym pozostającym scenariuszem jest więc istotnie odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone Unii Europejskiej w wyniku naruszenia jej prawa. Można by jednak twierdzić, że nie ma tutaj luki, ponieważ ten system odpowiedzialności może być objęty ogólnym systemem odpowiedzialności państw członkowskich<sup>25</sup>. Zgodnie z takim podejściem Unia Europejska powinna wnosić powództwo dotyczące odpowiedzialności państwa członkowskiego do sądów tego państwa członkowskiego – w taki sam sposób jak podmioty indywidualne.

58. Chociaż można sobie wyobrazić taki scenariusz w sprawach dotyczących odpowiedzialności cywilnej państwa członkowskiego, która ma charakter zewnętrzny wobec jego (publicznoprawnych) obowiązków i zobowiązań wobec Unii Europejskiej wynikających z bycia jej członkiem<sup>26</sup>, nie miałby on zbyt dużo – lub też raczej wcale – sensu w sprawach takich jak ta rozpatrywana w niniejszym postępowaniu, które stanowią w rzeczywistości spory o charakterze instytucjonalnym i konstytucyjnym

20 Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 36).

21 W szczególności wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 29), zgodnie z którym odpowiedzialność Wspólnoty „jest jedynie wyrazem ogólnej zasady znanej w porządkach prawnych państw członkowskich, zgodnie z którą bezprawne działanie lub zaniechanie powoduje powstanie obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody”.

22 Zatem np. w (podręcznikowym) przypadku braku transpozycji dyrektywy, który mógł wyrządzić szkodę jednostkom, wyraźny obowiązek prawny naruszony przez państwo członkowskie w tej indywidualnej sprawie wynikałby przynajmniej z ostatniego/końcowego przepisu danej dyrektywy, określającego termin transpozycji, potencjalnie wraz z obowiązkiem wynikającym z art. 288 TFUE i być może nawet obowiązkiem lojalnej współpracy. Nie byłoby jednak żadnych wątpliwości, że istnieje dość konkretny obowiązek transpozycji dyrektywy w określonym terminie.

23 Jak zauważono w K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, s. 495. W opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach Słowacja/Komisja i Rumunia/Komisja (C-593/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, pkt 108) również zwrócono uwagę na tę możliwość. Wydaje się, że roszczenia odszkodowawcze były wysuwane w przeszłości (przynajmniej przez podmioty państwowe), ale według mojej wiedzy najwyraźniej nigdy nie doszły do etapu wyroku. Zobacz np. postanowienie z dnia 16 listopada 1998 r., Antyle Holenderskie/Rada i Komisja (T-163/97 i T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Z logicznym wyjątkiem osobistej odpowiedzialności wobec Unii Europejskiej jej pracowników, również przewidzianym w art. 340 TFUE.

25 Ponieważ zgodnie z art. 274 TFUE „z zastrzeżeniem właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określonej traktatami spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączane spod jurysdykcji sądów krajowych”.

26 Podobnie jak w przypadku pozwów o zasądzenie zasadniczo odszkodowania cywilnoprawnego wnoszonych przez Komisję do sądów krajowych przeciwko podmiotom prywatnym. Zobacz np. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684).

między Unią Europejską a jej członkami, mające po prostu pewne konsekwencje finansowe dla państwa członkowskiego. Ten drugi rodzaj spraw rzeczywiście stanowi nieodłączną domenę sądów Unii Europejskiej. Ponadto prawdą jest też to, że formalnie rzecz biorąc – Komisja wniosła skargę w ramach postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE, w którym Trybunał z pewnością jest właściwy.

59. Ponadto można dodać, że skarga w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom oparta na niewyrównaniu przez państwo członkowskie spowodowanych przez nie szkód wydaje się dobrze wpisywać w ogólny schemat i kontekst art. 258–260 TFUE. W szczególności taka możliwość jest zgodna z ostatecznym celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, którym jest „rzeczywiste zaprzestanie uchybień państw członkowskich i zniesienie ich *skutków*”, w przeszłości i w przyszłości<sup>27</sup>.

60. Możliwość żądania nie tylko stwierdzenia naruszenia traktatu, ale również niewyrównania szkody wynikającej z tego konkretnego naruszenia traktatu ostatecznie zwiększyłyby również spójność systemu. To rzeczywiście prawda, że bardziej „tradycyjna” skarga w sprawie uchybienia zobowiązaniom wymierzona w samo naruszenie prawa Unii Europejskiej będące przyczyną szkody<sup>28</sup> konkretnie w konstelacji niniejszej sprawy i spraw do niej podobnych nie miałyby większego sensu – z dwóch powodów.

61. Z jednej strony postępowanie „dwa w jednym” byłoby bardziej efektywne w sprawach, w których szkoda została spowodowana przez zdarzenie lub praktykę, które już ustały w momencie wydania uzasadnionej opinii. W takich sytuacjach stwierdzenie uchybienia, które ogranicza się do naruszenia zobowiązania o charakterze materialnym (w niniejszej sprawie naruszenia pierwotnego lub pośredniego), nie byłoby zbyt celowe. Jest tak w szczególności w konkretnym obszarze środków własnych, gdzie dochodzenie stwierdzenia materialnego naruszenia prawa Unii Europejskiej w oderwaniu od jego konsekwencji finansowych nie ma większego sensu<sup>29</sup>. Wymaga to często – w konkretnych sprawach z tego obszaru – wnoszenia skarg, w których konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej od początku stanowią sam przedmiot naruszenia. Jest to jednak znów w pełni logiczne i wyraźnie związane ze strukturą takiej sprawy – skarga w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikająca z niewyrównania szkody, taka jak ta w niniejszej sprawie, odpowiada funkcjonalnie skardze w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającej z nieprzekazania środków własnych należnych od państwa członkowskiego.

62. Z drugiej strony prawdą jest, że art. 260 ust. 1 TFUE obejmuje zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia wszelkich środków, jakie zapewnią wykonanie wyroku Trybunału, który stwierdził uchybienie. Środki te mogłyby ostatecznie obejmować obowiązek wyrównania szkód wynikających z naruszenia prawa<sup>30</sup>. Prawdą jest jednak również to, że środki, jakie mają podjąć

27 Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 68). Podkreślenie własne.

28 Naruszenie „pierwotne” lub „pośrednie”, o których mowa w pkt 35 i 36 niniejszej opinii.

29 Wyrok z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, pkt 36). Trybunał stwierdził, że „istnieje nierozdzielny związek pomiędzy obowiązkiem ustalenia wspólnotowych środków własnych, obowiązkiem zapisania ich na rachunek Komisji w wyznaczonych terminach oraz wreszcie obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie”.

30 Kwestia, czy art. 260 ust. 1 TFUE wymaga wyrównania szkody jako środka, który musi zostać podjęty w każdym przypadku, była już poruszana. Zobacz opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Luksemburg (C-299/01, EU:C:2002:243, pkt 23 i nast.); opinia rzecznika generalnego J. Mische w sprawach połączonych Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:221, pkt 57 i nast.). W każdym wypadku wyrównanie szkód nie oznacza *per se* wyeliminowania naruszenia prawa Unii Europejskiej. Zobacz np. wyrok z dnia 9 grudnia 1997 r., Komisja/Franca (C-265/95, EU:C:1997:595, pkt 60).

państwa członkowskie w celu zaprzestania uchybień zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii Europejskiej, nie mogą być określone przez Trybunał<sup>31</sup> i pozostają w gestii państwa członkowskiego<sup>32</sup>. W związku z tym kwestia istnienia obowiązku wyrównania szkody pozostawałaby otwarta.

63. Formalnie rzecz biorąc – prawdą jest również to, że kolejna skarga na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE mogłaby stworzyć możliwość sprawdzenia, czy państwo członkowskie wywiązało się ze swoich obowiązków wynikających z poprzedniego wyroku, w tym z obowiązku wyrównania szkód. Sugestia ta jest jednak niezgodna z logiką skargi w sprawie niewyrównania szkód spowodowanych w budżecie Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, w przypadku której ustalenie i określenie kwoty szkód – jak w przypadku każdego innego powództwa odszkodowawczego – stanowi część rozstrzygnięcia *co do istoty* sprawy. Taka ocena bardzo różni się od potencjalnej *następczej* weryfikacji wykonania poprzedniego wyroku (w kategoriach *egzekucji*)<sup>33</sup>, jak ma to miejsce w przypadku oceny dokonywanej na podstawie art. 260 TFUE. Ponadto jeżeli kwestia wyrównania szkód pojawiałaby się wyłącznie w kategorii niewłaściwego wykonania wyroku Trybunału, państwo członkowskie byłoby po raz pierwszy konfrontowane z kwestią wyrównania szkód na rzecz Unii Europejskiej na tym etapie, stojąc jednocześnie w obliczu sankcji, jakie mogą wynikać z zastosowania tego artykułu (których celem nie jest w żadnym razie wyrównanie szkód).

64. Wreszcie z szerszego rozważenia unijnego systemu dostępnych procedur prawnych wynika, że jeżeli przyznaje się, iż państwa członkowskie nie mogą podważać ważności wezwań do usunięcia uchybienia, w których, jak w niniejszej sprawie, żąda się od państwa członkowskiego przekazania określonej kwoty z tytułu środków własnych utraconych w innym państwie członkowskim<sup>34</sup>, to państwa członkowskie muszą być uprawnione do zakwestionowania takiego obowiązku co do istoty przed sądami Unii Europejskiej w ramach postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom<sup>35</sup>. W związku z tym na etapie postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom, o którym mowa w art. 258 TFUE, wszystkie domniemane naruszenia prawa Unii Europejskiej, w tym te pierwotne leżące u jego podstaw, muszą podlegać kontroli prawnej.

## 2. Elementy podlegające ustaleniu

65. W związku z powyższym ani w samym brzmieniu traktatów, ani w ogóle ich postanowień nie dostrzegam nic, co per se sprzeciwiałoby się temu, aby Komisja żądała podejścia „dwa w jednym” w ramach postępowania z art. 258 TFUE, tj. *stwierdzenia niezgodności z prawem* określonego zachowania, które można przypisać państwu członkowskiemu, oraz – jednocześnie – *stwierdzenia uchybienia zobowiązaniu do wyrównania* szkód spowodowanych w budżecie Unii Europejskiej w wyniku tej niezgodności z prawem.

66. W przypadku podniesienia takiego żądania zmienia się jednak charakter skargi z art. 258 TFUE. Nie jest już ona „tradycyjnym” abstrakcyjnym stwierdzeniem uchybienia państwa członkowskiego. Chodzi o szczególny przypadek niezgodności z prawem, co do którego stwierdza się, że spowodował w budżecie Unii Europejskiej szkodę na bardzo konkretną kwotę. Powództwo staje się w zasadzie skargą o zapłatę odszkodowania za domniemaną szkodę wyrządzoną Unii Europejskiej przez państwa członkowskie.

31 Zobacz wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy (C-104/02, EU:C:2005:219, pkt 49); z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy (C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 44, 45). Zobacz także wyrok z dnia 2 października 2008 r., Komisja/Grecja (C-36/08, niepublikowany, EU:C:2008:536, pkt 8, 9).

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy (C-503/04, EU:C:2007:432, pkt 15). Zobacz także opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Komisja/Niemcy (C-503/04, EU:C:2007:190, pkt 41).

33 Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 92).

34 Wyrok z dnia 25 października 2017 r., Słowacja/Komisja (C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, pkt 75 i nast.).

35 Zobacz szczegółową analizę tego zagadnienia w opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach Słowacja/Komisja i Rumunia/Komisja (C-593/15 P, C-594/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, pkt 101 i nast.).

67. Jeżeli więc Komisja wnosi w imieniu Unii Europejskiej o stwierdzenie niewyrównania szkody na określoną kwotę w związku z konkretnym naruszeniem prawa Unii Europejskiej, które można przypisać państwu członkowskiemu i które miało miejsce w przeszłości, powództwo to podlega standardom i wymogom dowodowym obowiązującym w przypadku skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej.

68. Warunki dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej słusznie upodabniały się do siebie na przestrzeni lat<sup>36</sup>. Jeżeli Komisja faktycznie domaga się stwierdzenia odpowiedzialności państwa członkowskiego, nawet jeśli formalną podstawą wniesienia skargi jest nadal art. 258 TFUE, nie widzę powodu, dla którego warunki te miałyby znów się różnić. Zatem, ogólnie rzecz biorąc, aby powstała odpowiedzialność pozaumowna na gruncie prawa Unii Europejskiej, musi dojść do naruszenia przepisu prawa Unii Europejskiej, którego celem jest przyznanie praw. To naruszenie prawa Unii Europejskiej musi być ponadto wystarczająco istotne. Konieczne jest ustalenie powstania szkody. Musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku ciążącego na sprawcy działania a szkodą poniesioną przez poszkodowanego.

69. Dlatego też, moim zdaniem, argumentacja przedstawiona w ramach skargi w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom, której podstawą jest niewyrównanie szkód spowodowanych naruszeniem prawa Unii Europejskiej, powinna odpowiadać tym wymogom. Charakter „dwa w jednym” tego postępowania sprawia, że są one szczególnie podatne na niejasności dotyczące wymogów prawnych odpowiadających obu etapom. W szczególności istnieje ryzyko, że właściwości postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom będą selektywnie przenoszone na grunt oceny naruszenia prawa Unii Europejskiej, które ma być ewentualnie podstawą obowiązku wyrównania szkody.

70. Po pierwsze, skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego posiadają charakter obiektywny – nieprzestrzeganie obowiązku przewidzianego przez regulę prawa Unii Europejskiej stanowi samo w sobie uchybienie<sup>37</sup>. Subiektywne elementy takie jak wina czy niedbalstwo nie odgrywają żadnej roli w ocenie naruszenia<sup>38</sup>. Nie dotyczy to natomiast ustalenia, czy naruszenie prawa Unii Europejskiej rodzi obowiązek wyrównania szkody. Nie każda niezgodność z prawem pociąga za sobą automatycznie odpowiedzialność. Aby spowodowało powstanie obowiązku wyrównania szkód, naruszenie musi być wystarczająco istotne. Wiąże się ono z oczywistym i poważnym naruszeniem przez państwo członkowskie granic przysługującego mu zakresu uznania<sup>39</sup>. Elementy, jakie należy wziąć pod uwagę dla oceny spełnienia tej przesłanki, to „stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub [unijnym], umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji [Unii Europejskiej] mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem [Unii Europejskiej]”<sup>40</sup>.

36 Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 39 i nast.). Zobacz nowsze przykłady – w odniesieniu do systemu odpowiedzialności Unii Europejskiej wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, pkt 31); w odniesieniu do zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 94).

37 Zobacz np. wyroki: z dnia 14 listopada 2002 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-140/00, EU:C:2002:653, pkt 34); z dnia 30 stycznia 2003 r., Komisja/Dania (C-226/01, EU:C:2003:60, pkt 32); z dnia 13 lipca 2006 r., Komisja/Portugalia (C-61/05, EU:C:2006:467, pkt 32).

38 Zobacz np. wyroki: z dnia 16 września 2004 r., Komisja/Hiszpania (C-227/01, EU:C:2004:528, pkt 58); z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Włochy (C-297/08, EU:C:2010:115, pkt 82).

39 Zobacz np. wyrok z 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 105). W odniesieniu do odpowiedzialności Unii Europejskiej zob. np. wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, pkt 37).

40 Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56).

71. Po drugie, wnosząc „tradycyjną” skargę na podstawie art. 258 TFUE, Komisja nie musi wykazać istnienia interesu prawnego – postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie ma na celu ochrony własnych praw tej instytucji<sup>41</sup>. Natomiast w przypadku dochodzenia prawa do odszkodowania w określonej kwocie wynikającej z konkretnego naruszenia prawa Unii Europejskiej konieczne jest ustalenie istnienia konkretnego uprawnienia Unii Europejskiej<sup>42</sup> oraz odpowiadającego mu i wyraźnie zdefiniowanego obowiązku spoczywającego na państwach członkowskich, który naruszono, powodując tę konkretną szkodę, której naprawienie jest przedmiotem żądania.

72. Po trzecie, w ramach postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego to na Komisji ciąży obowiązek wykazania istnienia podnoszonego uchybienia poprzez dostarczenie Trybunałowi dowodów koniecznych do zweryfikowania przezeń istnienia uchybienia zobowiązaniu, przy czym Komisja nie może opierać się na samych domniemaniach<sup>43</sup>. Ponieważ jednak głównym celem art. 258 TFUE jest zapewnienie przestrzegania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie<sup>44</sup>, istnienie lub nieistnienie szkody czy też negatywnych konsekwencji jest pozbawione znaczenia<sup>45</sup>. Natomiast w sytuacji, kiedy Komisja żąda wyrównania szkody w dokładnie określonej kwocie, niezbędne jest ustalenie nie tylko niezgodności z prawem, ale również istnienia szkody i bezpośredniego związku przyczynowego między niezgodnością z prawem a tą szkodą<sup>46</sup>. To strona domagająca się ustalenia odpowiedzialności musi przedstawić rozstrzygające dowody na istnienie i zakres podnoszonej szkody, a także na występowanie wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między kwestionowanym zachowaniem a podnoszoną szkodą<sup>47</sup>.

73. Ogólny wniosek jest zatem wyjątkowo prosty – jeżeli powód w rzeczywistości żąda wyrównania szkody, musi wykazać jej istnienie zgodnie ze standardami obowiązującymi ogólnie w prawie Unii Europejskiej w przypadku tego rodzaju roszczeń. Zamieszanie występujące w niniejszej sprawie jest w części spowodowane tym, że Komisja żąda stwierdzenia „potrójnej niezgodności z prawem” i wynikającej z niej dokładnej kwoty odszkodowania, uważając jednocześnie, że całe postępowanie podlega wymogom proceduralnym mającym zastosowanie do postępowania z art. 258 TFUE. Ogólnie utrzymuje argumentację na abstrakcyjnym poziomie i sądzi, że nie musi przedstawiać dowodów na istnienie konkretnej szkody i nie ma obowiązku wyliczenia precyzyjnej kwoty żądanego odszkodowania oraz wskazania związku przyczynowego między tą kwotą a podnoszonymi naruszeniami prawa.

### 3. System środków własnych

74. Wreszcie ostatni element, który należy wyjaśnić, to znaczenie, jakie w sprawie takiej jak ta ma fakt, że żądane odszkodowanie (i jedno z badanych naruszeń) wiąże się ze szczególnym obszarem środków własnych Unii.

41 Zobacz np. wyrok z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 43, 44).

42 Oczywiście ani o Unii Europejskiej, ani o Komisji działającej w jej imieniu nie można powiedzieć, że przysługują im „prawa indywidualne”. Można jednak postrzegać (i naturalnie dostosować) ten warunek w ten sposób, że wymaga on zidentyfikowania przepisu prawnego, który uprawniałby powoda do żądania od pozwanego określonego zachowania i którego naruszenie miało spowodować szkodę. W kwestii wymogu, aby przepis prawa Unii Europejskiej przyznawał prawa jednostkom, zob. np. wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in. (C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 106).

43 Zobacz np. wyroki: z dnia 4 października 2007 r., Komisja/Włochy (C-179/06, EU:C:2007:578, pkt 37); z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Grecja (C-416/07, EU:C:2009:528, pkt 32).

44 Zobacz np. wyrok z dnia 6 grudnia 2007 r., Komisja/Niemcy (C-456/05, EU:C:2007:755, pkt 25).

45 Zobacz np. wyroki: z dnia 5 marca 1998 r., Komisja/Francja (C-175/97, EU:C:1998:89, pkt 14); z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, pkt 38).

46 Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 117).

47 W obszarze odpowiedzialności pozaumownej Unii zob. np. wyrok z dnia 7 czerwca 2018 r., Equipolymers i in./Rada (C-363/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:402, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).



75. W ramach systemu środków własnych państwa członkowskie są zobowiązane do stwierdzenia tytułów Unii Europejskiej do środków własnych, z chwilą gdy ich organy celne mogą obliczyć kwotę należności wynikających z długu celnego i określić dłużnika, niezależnie od tego, czy spełnione są przesłanki stosowania art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego<sup>48</sup>. Jedynie spełnienie przesłanek określonych w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1552/89 (siła wyższa lub wystąpienie należności nieściągalnych z przyczyn, których nie można przypisać państwu członkowskiemu) pozwala państwu członkowskiemu zwolnić się z tego obowiązku<sup>49</sup>.

76. Argumentacja przedstawiona przez Komisję w kontekście niniejszego postępowania sprowadza się zasadniczo do sugestii, że przepisy te powinny mieć zastosowanie również do Zjednoczonego Królestwa lub Anguilli, która pozostaje pod kontrolą tego państwa członkowskiego.

77. Uważam, że podejście to jest wysoce wątpliwe. Komisja wnosi po prostu o zastosowanie *ex post* bardzo szczególnych przepisów w *drodze podwójnej analogii* – nie tylko odsuwając je od zwykłego momentu powstania długu celnego (z *chwilą* przywozu na terytorium Unii), lecz także uznając te przepisy za mające zastosowanie do innego państwa członkowskiego niż to, na którym zwykle spoczywa ten ciężar (tj. *państwo członkowskie*, przez którego terytorium przywozy rzeczywiście miały miejsce).

78. Nie uważam, by taka analogia była możliwa. Po pierwsze, wszystkie sprawy przywołane przez Komisję na poparcie tego twierdzenia odnoszą się do sytuacji, w których państwo członkowskie nie wywiązało się z własnych obowiązków wynikających z systemu środków własnych<sup>50</sup>. Innymi słowy – udostępnienie kwoty należnych środków własnych było niewątpliwie obowiązkiem danego państwa członkowskiego, które było również państwem członkowskim przywozu. Jednak niniejsza sprawa nie dotyczy obowiązków ciążyących na Zjednoczonym Królestwie na mocy przepisów szczególnych odnoszących się do środków własnych Unii Europejskiej<sup>51</sup>. Dotyczy ona obowiązku wyrównania szkód poniesionych w *innym* państwie członkowskim w oparciu o zasadę lojalnej współpracy.

79. W skardze swej Komisji zmierza do zastosowania tego orzecznictwa do sytuacji wykraczającej poza zakres obowiązków określonych zarówno w kodeksie celnym, jak i w rozporządzeniu nr 1552/89<sup>52</sup>. Ma ona na celu przypisanie Zjednoczonemu Królestwu szkód w środkach własnych poniesionych we Włoszech w wyniku stosowania art. 220 ust. 2 lit. b) i art. 239 kodeksu celnego, prawdopodobnie<sup>53</sup> z uwagi na to, że Włochy nie mogły ściągnąć należności z przyczyn, których nie można im przypisać, w rozumieniu art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1522/98.

80. Stanowi to dwojaki problem. Po pierwsze, obowiązek przewidziany przez prawo Unii Europejskiej dla jednego państwa członkowskiego przenosi się zasadniczo na inne. Po drugie, oznacza to również nałożenie na państwo członkowskie – automatycznie i bez dalszych weryfikacji – obowiązku zapłaty kwot określonych przez inne państwo członkowskie.

48 Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 68).

49 Ibidem.

50 Komisja przytacza w szczególności wyroki: z dnia 16 maja 1991 r., Komisja/Niderlandy (C-96/89, EU:C:1991:213, pkt 37); z dnia 15 czerwca 2000 r., Komisja/Niemcy (C-348/97, EU:C:2000:317, pkt 64); z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 60); z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia (C-23/10, EU:C:2011:160, niepublikowany, pkt 60).

51 Zobacz dla porównania odmienny przypadek: opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:142, pkt 46, 47).

52 To nie pierwszy raz, kiedy Komisja podnosi taki argument. Zobacz stan faktyczny w wyroku z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Prawdopodobnie”, ponieważ Komisja nie podniosła tego argumentu wprost w swoich pismach procesowych. Można by jednak również spekulować, jak wyglądałby ten argument, gdyby w rzeczywistości Włochy były w stanie odzyskać omawiane należności. Czy taka „subsydiarna” odpowiedzialność Zjednoczonego Królestwa by wówczas nie powstała? Czy też Komisja mogłaby wnieść skargę przeciwko Zjednoczonemu Królestwu niezależnie od możliwości odzyskania tych kwot we Włoszech? Co w sytuacji, kiedy nieodzyskanie środków wynikałoby w części z przyczyn leżących po stronie Włoch?

81. W swoim uzasadnieniu w tej kwestii Komisja wydaje się pomijać fakt, że ostateczny obowiązek wyrównania szkód poniesionych w innym państwie członkowskim nie podlega przepisom szczególnym rozporządzenia dotyczącego środków własnych. Ponieważ sprawa wychodzi poza zakres obowiązków wyraźnie przewidzianych w systemie środków własnych, należy zastosować ogólne zasady dotyczące ustalenia szkody. W tym kontekście Komisja nie może po prostu odwołać się do przepisów prawa Unii Europejskiej w obszarze środków własnych, mających zastosowanie do innej sytuacji, aby automatycznie przypisać szkody (i ich wyliczenie) innemu państwu członkowskiemu.

82. Rozumiem trudności związane z ciężarem dowodowym, z którymi może zetknąć się Komisja przy formułowaniu takiego roszczenia, w szczególności jeśli uznać je za żądanie dotyczące ustalenia odpowiedzialności państwa członkowskiego, jak sugerowałem w poprzedniej części opinii. Rzeczywiście stosowanie określonych w kodeksie celnym warunków umorzenia lub niepobrania należności celnych<sup>54</sup> oraz art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1552/89<sup>55</sup> zależy w dużym stopniu od oceny państwa członkowskiego, które powinno było stwierdzić tytuły do danych środków własnych.

83. Jeżeli Komisja pragnie wystąpić z powództwem odszkodowawczym przeciwko innemu państwu członkowskiemu, będzie w takim przypadku zobowiązana polegać na informacjach przekazanych przez państwo członkowskie, w którym poniesiono szkody<sup>56</sup>. To do Komisji będzie zatem wówczas należało dopytanie o takie informacje i ich weryfikacja w celu spełnienia wspomnianych wyżej wymogów<sup>57</sup>. Moim zdaniem nie jest jednak możliwe automatyczne stosowanie rezultatów obiektywnego systemu środków własnych stworzonego przez jedno państwo członkowskie do innego państwa członkowskiego, do którego w danym przypadku nie mają zastosowania ani obowiązki wynikające z kodeksu celnego, ani system środków własnych.

84. Podsumowując: narzucanie jednemu państwu członkowskiemu ocen innego państwa członkowskiego w zakresie porównywalności decyzji dotyczących umorzenia lub odstąpienia od poboru należności celnych oraz samooceny ostatecznej niemożności odzyskania środków własnych wraz z potencjalnie wątpliwym poziomem dokumentacji dowodowej ustalającej wysokość danych długów nie tylko nie ma żadnej podstawy prawnej, ale także wiązałoby się z poważnymi zagrożeniami w odniesieniu do sprawnego funkcjonowania systemu środków własnych wpływających z poboru ceł, ponieważ narusza logikę i zasady przypisywania obowiązków i odpowiedzialności w ramach tego systemu. Wreszcie stwarzałyby to również poważne problemy w odniesieniu do poszanowania prawa do obrony danego państwa członkowskiego, ponieważ ocena i szacunki dokonane przez pierwsze państwo członkowskie w rzeczywistości nigdy nie podlegałyby zaskarżeniu.

### *C. Zastosowanie w niniejszej sprawie*

85. Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy zasady lojalnej współpracy. Doszło do tego, ponieważ nie wyrównało ono szkody w środkach własnych, które powinny być zostać ustalone i przekazane do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia nr 1552/89, gdyby nie wydano świadectw wywozowych z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ dla celów przywozu aluminium z Anguilli w latach 1999–2000.

<sup>54</sup> Zobacz postanowienie z dnia 21 kwietnia 2016 r., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisja (C-264/15 P i C-265/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:301, pkt 47).

<sup>55</sup> Zobacz postanowienie z dnia 14 września 2015 r., Rumunia/Komisja (T-784/14, niepublikowane, EU:T:2015:659, pkt 27–29) [orzeczenie to zostało podtrzymane wyrokiem z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja (C-599/15 P, EU:C:2017:801)].

<sup>56</sup> Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 10 WE jasno wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek współpracy w dobrej wierze we wszelkich postępowaniach wyjaśniających wszczętych przez Komisję w trybie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz dostarczania Komisji wszelkich informacji żądanych przez nią w tym kontekście [zob. np. wyrok z dnia 6 marca 2003 r., Komisja/Luksemburg (C-478/01, EU:C:2003:134, pkt 24)]. Moim zdaniem dotyczy to również postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego odnoszących się do innych państw członkowskich.

<sup>57</sup> Część B pkt 2 niniejszej opinii.

86. Aby ustalić, czy rzeczywiście miało miejsce uchybienie zobowiązaniu do wyrównania utraconych środków własnych, jak to twierdzi Komisja, konieczne jest sprawdzenie, czy takie zobowiązanie do wyrównania w ogóle istniało i czy jego naruszenie było wystarczająco istotne (1), co powodowałoby następnie powstanie konkretnej szkody, którą można wyliczyć (2), pod warunkiem istnienia związku przyczynowego między naruszeniem prawa a wynikającą z niego szkodą.

87. Moim zdaniem skarga Komisji nie spełnia tych wymogów. Komisja nie wykazała, że świadectwa wywozowe były wystawiane niezgodnie z prawem, co stanowi źródło sporu, nie mówiąc już o wykazaniu istotności naruszenia przypisywanego Zjednoczonemu Królestwu, które polega na niezapobieżeniu wystawianiu tych świadectw czy też braku kontroli nad tym procesem (1). Ponadto widać też wyraźne braki w odniesieniu do ustalenia i obliczenia szkody (2).

#### *1. Niezgodność z prawem (stanowiąca wystarczająco istotne naruszenie)*

88. Komisja twierdzi, że ustalono, iż organy celne w Anguilli wystawiały świadectwa wywozowe w nieprawidłowy sposób. Zjednoczone Królestwo nie podjęło stosownych środków, aby temu zapobiec. Odpowiedzialność Wielkiej Brytanii wynika z władzy, jaką sprawuje nad Anguillą. Komisja podkreśla, że Zjednoczonemu Królestwu przysługują pewne uprawnienia wobec Anguilli na podstawie jego prawa konstytucyjnego, jednak nie podjęło ono wystarczających działań. O tym, że Zjednoczone Królestwo miało kompetencje do podjęcia działań, świadczy między innymi fakt, że FCO zwrócił się do HMRC o przeprowadzenie dochodzenia. Ponadto, mimo że FCO nie był nieświadomy problemu w lutym 1998 r., Zjednoczone Królestwo o nim poinformowało UCLAF dopiero w listopadzie 1998 r. Gdyby Zjednoczone Królestwo podjęło bezzwłoczne działania, kiedy UCLAF przekazał informację o wzajemnej pomocy w lutym 1999 r., można byłoby zapobiec powstaniu szkód. Odpowiednie działania podjęte przez Zjednoczone Królestwo doprowadziłyby do interwencji w celu zapobieżenia utracie środków własnych.

89. Zjednoczone Królestwo sprzeciwiło się argumentacji Komisji. Przede wszystkim kwestionuje ono, że w Anguilli wystawiano nieprawidłowe świadectwa wywozowe. W grudniu 1998 r. zmieniono porozumienie między rządem Anguilli a Corbis. W wyniku tej zmiany na fakturach wystawianych po tej dacie nie było już odniesienia do „dotacji dla transportu w zakresie wywozu”. Zjednoczone Królestwo podjęło szereg środków – HMRC przeprowadził dochodzenie, a następnie w dniu 19 listopada 1998 r. przyjęło sprawozdanie. Wszelkie szczegóły dotyczące poczynionych ustaleń przekazano UCLAF sześć dni po tej dacie. Odnośnych przywozów aluminium dokonano w dniu 1 kwietnia 1999 r. i po tej dacie, czyli już po przyjęciu sprawozdania przez Zjednoczone Królestwo i po tym, jak informacja o wzajemnej pomocy przekazana przez UCLAF była w obiegu od sześciu tygodni. Zmiana praktyki w zakresie fakturowania rozwiązała wszelkie pozostałe wątpliwości Zjednoczonego Królestwa.

90. Ponadto, w wymiarze proceduralnym, Zjednoczone Królestwo twierdzi, że rząd Anguilli skorzystał z procedury partnerstwa z art. 7 ust. 7 załącznika III do decyzji w sprawie KTZ i odbył trójstronne spotkania z Komisją i władzami włoskimi. Komisja powinna była podjąć środki przewidziane decyzją w sprawie KTZ w celu wyeliminowania nieprawidłowości, w tym skorzystać z procedury rozstrzygania sporów z art. 235 decyzji w sprawie KTZ lub przyjąć środki ochronne. Mając na uwadze, że w odnośnym czasie nierozstrzygnięty był spór między rządem Anguilli a Komisją dotyczący wykładni pojęcia „zwrotu należności celnych”, podejmowanie jakichkolwiek dalszych działań przez Zjednoczone Królestwo nie byłoby właściwe.

a) Główne zobowiązanie, którego naruszenie musi zostać stwierdzone

91. Skarga Komisji nie jest jasna w odniesieniu do kwestii, czy *naruszenie decyzji w sprawie KTZ* powinno zostać przypisane bezpośrednio Zjednoczonemu Królestwu. Mimo że niektóre fragmenty skargi sugerują inaczej<sup>58</sup>, Komisja nie wydaje się twierdzić wyraźnie, że organy celne Anguilli należy uznać za organy Zjednoczonego Królestwa, któremu *można bezpośrednio przypisać* niezgodne z prawem wydawanie świadectw wywozowych. W odpowiedzi na uwagi interwenienta złożone przez rząd niderlandzki w niniejszej sprawie Komisja rzeczywiście wyjaśniła, że nie twierdzi, iż podniesione naruszenia opierają się na założeniu, że Anguilla jest integralną częścią Zjednoczonego Królestwa. Poproszona wprost o wyjaśnienie tej kwestii na rozprawie Komisja potwierdziła, że celem jej skargi nie jest określenie, kto naruszył decyzję w sprawie KTZ.

92. Nie chcę brzmieć zbyt jak prawniczy formalista, ale uważam, że raczej trudno jest zajmować się kwestią obowiązku wyrównania szkody bez wyraźnej informacji o tym, *kto* ma ponosić odpowiedzialność (odpowiedzialny podmiot), i *jaki* ma być dokładnie jej *przedmiot* (naruszony obowiązek prawny). Fakt, że tę niejasność owinięto w pozornie obejmujący wszystkie kwestie obowiązek lojalnej współpracy, w mojej ocenie w niczym nie zmniejsza braku klarowności.

93. Rozumiem jednak także, dlaczego Komisja mogła chcieć pozostać nieprecyzyjna w tej kwestii. Złożony charakter prawny relacji między KTZ a prawem Unii Europejskiej nie ułatwia Komisji prowadzenia niniejszej sprawy. Istotnie, zgodnie z art. 355 ust. 2 TFUE część czwarta traktatu, na podstawie której przyjęto decyzję w sprawie KTZ, ustanawia „szczególne zasady stowarzyszenia”, które mają zastosowanie do KTZ. Tę niejasną sytuację konstytucyjną interpretowano jako źródło „statusu hybrydowego”<sup>59</sup>. Z jednej strony KTZ nie można uważać za część Unii Europejskiej (m.in. dla celów związanych ze swobodnym przepływem towarów i stosowaniem przepisów celnych)<sup>60</sup>, a ogólne postanowienia traktatu – ze względu na brak wyraźnego odniesienia – nie mają zastosowania do KTZ<sup>61</sup>. Z drugiej strony prawo KTZ nie jest odrębnym systemem prawnym, „izolowanym” od ogólnego systemu prawa Unii Europejskiej<sup>62</sup>. Oznacza to możliwość stosowania ogólnych zasad i postanowień traktatów, które są niezbędne dla jego skutecznego funkcjonowania jako części prawa Unii Europejskiej<sup>63</sup> lub określają swój zakres obowiązywania poprzez odniesienie do podmiotów, do których mają zastosowanie<sup>64</sup>.

94. W tym kontekście kwestia odpowiedzialności za działania administracyjne KTZ jest szczególnie skomplikowana, w szczególności z uwagi na to, że decyzja w sprawie KTZ ustanawia szczególne tryby rozwiązywania sporów i nieporozumień, które powstają w jej zakresie. Po pierwsze, na poziomie ogólnym ustanowiono mechanizm partnerstwa<sup>65</sup>. Po drugie, w ramach szczególnego systemu handlu

58 Ponadto na rozprawie Komisja powołała się na wyrok z dnia 12 grudnia 1990 r., Komisja/Francja (C-263/88, EU:C:1990:454). Komisja powołała się również na orzecznictwo, zgodnie z którym państwo członkowskie „nie może powoływać się na przepisy, zwyczaje lub sytuacje istniejące w jego wewnętrznym porządku prawnym” dla usprawiedliwienia nieprzebrzegania zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Zobacz np. wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., Komisja/Austria (C-358/03, EU:C:2004:824, pkt 13).

59 Zobacz dogłębna analiza w opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, pkt 23 i nast.).

60 Zobacz np. wyroki: z dnia 11 lutego 1999 r., Antillean Rice Mills i in./Komisja (C-390/95 P, EU:C:1999:66, pkt 36); z dnia 21 września 1999 r., DADI i Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, pkt 37, 38); z dnia 8 lutego 2000 r., Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, pkt 29).

61 Zobacz np. w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, wyroki: z dnia 12 lutego 1992 r., Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, pkt 10); z dnia 22 listopada 2001 r., Niderlandy/Rada (C-110/97, EU:C:2001:620, pkt 49); z dnia 28 stycznia 1999 r., van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, pkt 37). W odniesieniu do przepisów dotyczących swobodnego przepływu kapitału zob. wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., Prunus i Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, pkt 29–31); z dnia 5 czerwca 2014 r., X i TBG (C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, pkt 45). W odniesieniu do prawa wtórnego przyjętego na podstawie art. 114 TFUE zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, pkt 77, 78). W odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego zob. wyrok z dnia 12 września 2006 r., Eman i Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545; pkt 46).

62 Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, pkt 33).

63 Zobacz np. wyrok z dnia 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456), dopuszczający możliwość występowania przez sądy KTZ z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

64 Zobacz wyrok z dnia 12 września 2006 r., Eman i Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, pkt 27–29), w którym stwierdzono, że osoby z obywatelstwem któregoś państwa członkowskiego, które mieszkają w KTZ, mogą korzystać z praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej.

65 Zobacz artykuły 234–236 decyzji w sprawie KTZ.

preferencyjnego istnieje system współpracy administracyjnej w dziedzinie ceł, z konkretnymi obowiązkami w zakresie weryfikacji nałożonymi na KTZ i państwo członkowskie *przywozu*<sup>66</sup>. Szczególne kompetencje przyznano z jednej strony organom administracyjnym KTZ, a z drugiej danemu państwu członkowskiemu.

95. To właśnie w tym szczególnym kontekście Komisja zdecydowała się nie przypisywać naruszenia decyzji w sprawie KTZ (polegającego na wystawianiu nieprawidłowych świadectw wywozowych) *bezpośrednio* Zjednoczonemu Królestwu. Naruszenie, jakie Komisja przypisuje Zjednoczonemu Królestwu jako podstawę jego odpowiedzialności finansowej w zakresie wyrównania omawianych szkód, polega na niepodjęciu odpowiednich środków, *aby zapobiec* naruszeniu decyzji w sprawie KTZ przez organy celne Anguilli, i *nieprzeprowadzeniu działań następczych*.

96. W mojej ocenie, wbrew argumentacji Zjednoczonego Królestwa, nie może być wątpliwości co do tego, że państwa członkowskie, które utrzymują szczególne stosunki z KTZ, mają obowiązek podejmować wszelkie odpowiednie środki w celu zapobiegania naruszeniom prawa Unii Europejskiej, jakie mogą wynikać z zachowania władz KTZ w ramach systemu stowarzyszeniowego, i przeprowadzać działania następcze. Ten ogólny obowiązek rzeczywiście wynika z konstytucyjnej zasady lojalnej współpracy<sup>67</sup>. Jako ogólna zasada regulująca wzajemne relacje między Unią Europejską a państwami członkowskimi musi ona obowiązywać zawsze, kiedy zastosowanie ma prawo Unii Europejskiej, jak ma to miejsce w kontekście decyzji w sprawie KTZ. Nie mogłoby być inaczej, zważywszy, że przede wszystkim z inicjatywy tego państwa członkowskiego omawiane KTZ zostały wymienione w załączniku II, do którego odwołuje się art. 355 ust. 2 TFUE, a państwo członkowskie, które utrzymuje szczególne relacje z KTZ, zachowuje nad nimi ogólną suwerenną władzę. Ponadto samo Zjednoczone Królestwo podnosi kwestię znaczenia art. 4 TUE w odniesieniu do uznania określonego w jego ust. 2 obowiązku Unii Europejskiej w zakresie poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich<sup>68</sup>. Sprzecznością byłoby zatem twierdzenie, że przepis ten ma zastosowanie w odniesieniu do części czwartej TFUE i decyzji w sprawie KTZ, a zasada lojalnej współpracy przewidziana w ust. 3 tego samego przepisu nie obowiązuje.

97. Obowiązek podjęcia wszelkich odpowiednich środków ogólnych lub szczególnych, aby zapewnić wypełnienie obowiązków wynikających z decyzji w sprawie KTZ, jest wiążący dla Zjednoczonego Królestwa. Logiczne jest, że ta *ogólna odpowiedzialność* rozciąga się na wszystkie obowiązki nałożone na KTZ. Ma to miejsce, nawet jeśli nie ma w tej decyzji wyraźnego przepisu, który wprost przewidywałby obowiązek kontrolowania (czy też raczej podwójnej kontroli) działań organów celnych KTZ w zakresie wydawania świadectw wywozowych.

98. Zjednoczone Królestwo przedstawiło argumenty konstytucyjne przemawiające przeciwko tej ogólnej odpowiedzialności, twierdząc, że w świetle swoich rozwiązań konstytucyjnych nie ma ono żadnych kompetencji, aby ogólnie stanowić prawo dla Anguilli czy też kontrolować indywidualne decyzje administracyjne wydawane przez jej władze. Mimo tych argumentów można po prostu zauważyć, że okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, które nie zostały w tym zakresie zakwestionowane (pkt 14, 16 i 89 powyżej), wskazują na inną rzeczywistość. To władze Zjednoczonego Królestwa jako pierwsze przeprowadziły dochodzenia w Anguilli, w wyniku których, jak się wydaje, doszło do zmiany praktyki tamtejszych organów. Wskutek zmiany tej praktyki w zakresie fakturowania władze Zjednoczonego Królestwa nie czuły już potrzeby podejmowania jakichkolwiek dalszych działań.

66 Zobacz w szczególności art. 7 załącznika III do decyzji w sprawie KTZ. Zgodnie z ust. 7 tego przepisu nierozwiązane spory między organami celnymi przedkłada się komitetowi ds. przepisów celnych.

67 Artykuł 5 WE „jest wyrazem ogólniejszej zasady nakładającej na państwa członkowskie i instytucje [Unii] wzajemne obowiązki rzeczywistej współpracy i pomocy”. Wyrok z dnia 15 stycznia 1986 r., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, pkt 38). Zobacz także np. wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Grecja/Komisja (C-278/00, EU:C:2004:239, pkt 114); z dnia 1 kwietnia 2004 r., Komisja/Włochy (C-99/02, EU:C:2004:207, pkt 17).

68 W kwestii znaczenia art. 4 ust. 2 TUE zob. pkt 63 mojej opinii w sprawie C-395/17, Komisja/Niderlandy.

99. W świetle takich stwierdzeń i przebiegu wydarzeń trudno jest przyjąć sugestię, że Zjednoczone Królestwo – jako państwo członkowskie, które rzeczywiście utrzymuje szczególne stosunki z danym KTZ – nie było w żaden sposób odpowiedzialne za pośrednią kontrolę potencjalnych naruszeń decyzji w sprawie KTZ, których miały dopuścić się władze Anguilli, i za przeprowadzanie działań następczych.

100. W rzeczywistości nie ma jednak potrzeby, aby ostatecznie rozstrzygać ten problem z dość prostej przyczyny – kwestia odpowiedzialności z powodu naruszenia zasady lojalnej współpracy w wyniku niepodjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych i kontrolnych pojawiłaby się wyłącznie wtedy, jeśli ustalono by, że zarzucane Zjednoczonemu Królestwu zachowanie rzeczywiście było niezgodne z prawem. Zgodnie z dotychczasowymi sugestiami<sup>69</sup> to zatem ustalenie niezgodności z prawem omawianych świadectw wywozowych wraz z istnieniem konkretnej szkody spowodowanej rozpatrywanym naruszeniem prawa staje się pierwszym i wstępnym krokiem, jaki należy podjąć w niniejszym postępowaniu.

#### *b) Naruszenie pierwotne*

101. Moim zdaniem Zjednoczone Królestwo ma rację, wskazując, że Komisja nie ustaliła zgodnie z wymaganym standardem dowodowym, że 12 świadectw wywozowych wystawionych w 1999 r., które dołączono do skargi, było nieważnych ze względu na przyznanie przez rząd Anguilli „zwolnienia z należności celnych lub ich zwrotu w całości lub w części”.

102. Jak wyjaśniła Komisja na rozprawie, ocena, czy płatności odpowiadające „usługom świadczonym przez Corbis” po grudniu 1998 r. stanowią niedozwolone zwroty, które powodowałyby wadliwość odnośnych świadectw wywozowych, opiera się wyłącznie na ustaleniach OLAF-u z jego sprawozdania z 2003 r.

103. Nie ma oczywiście wątpliwości, że ogólnie rzecz biorąc, sprawozdanie OLAF-u stanowi dowód, który Trybunał może wziąć pod uwagę. Od dowiedzenia, że określone świadectwa wywozowe były wystawione niezgodnie z prawem, takie ogólne sprawozdanie dzieli jednak kilka etapów argumentacyjnych lub dowodowych. Jest tak w szczególności dlatego, że pozwane państwo członkowskie, wbrew twierdzeniu Komisji, w postępowaniu przed Trybunałem wielokrotnie kwestionowało fakt, że świadectwa te, wydane po zmianie praktyki w zakresie fakturowania w grudniu 1998 r., były wystawiane niezgodnie z prawem.

104. W rezultacie Komisja nie wykazała zgodnie z wymaganym standardem dowodowym, że te konkretne świadectwa dołączone do skargi na poparcie żądania wyrównania szkody były de facto związane z niedozwolonymi zwrotami.

105. Podsumowując: Komisja nie zdołała wykazać niezgodności z prawem wydawania świadectw wywozowych po grudniu 1998 r. Ponieważ nie dowiedziono niezgodności z prawem, która stanowi podstawę roszczenia odszkodowawczego, skarga Komisji nie może zostać uwzględniona – ani w odniesieniu do niewyrównania omawianych szkód, ani w odniesieniu do niewypłacenia odsetek.

106. Moim zdaniem wywód Trybunału w odniesieniu do skargi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu mógłby się na tym zakończyć. Jednak dla pełności wyводу i ze względu na równoległą skargę przeciwko Niderlandom<sup>70</sup>, w której kwestie te mają większe znaczenie, pragnę dodać dwie uwagi kończące, dotyczące (również) wystarczająco istotnego charakteru naruszenia oraz kwalifikacji szkody w niniejszej sprawie.

<sup>69</sup> Zobacz pkt 44 i 87 powyżej.

<sup>70</sup> Sprawa C-395/17, Komisja/Niderlandy.

c) *Wystarczająca istotność naruszenia?*

107. W każdym wypadku, nawet w razie ustalenia, że niezgodność z prawem wystąpiła na „pierwotnym” lub – potencjalnie – „pośrednim” etapie, rzeczywiście trudno byłoby moim zdaniem sugerować, że zachowanie Zjednoczonego Królestwa w niniejszej sprawie miałyby osiągać próg wystarczająco istotnego naruszenia.

108. Z uwag przedstawionych przez strony<sup>71</sup>, jak również okoliczności faktycznych niniejszej sprawy<sup>72</sup> wynika, że w okresie rozpatrywanych zdarzeń toczył się spór prawny o to, co stanowi „zwrot” należności celnych w rozumieniu art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ. Brak jasności co do koncepcji „zwrotów” uwidocznił się jeszcze bardziej w kolejnej wersji decyzji w sprawie KTZ, która przewidywała metodę oceny tego, co stanowi dozwoloną publiczną pomoc finansową w świetle przepisów dotyczących przeładunku<sup>73</sup>.

109. Brak jasności co do tego, co stanowiło „zwrot” w odnośnym okresie, stoi na przeszkodzie uznaniu, że domniemane naruszenie, którego dopuściło się Zjednoczone Królestwo, miałyby osiągnąć próg wystarczającej istotności. Czynniki, jakie można wziąć pod uwagę przy ustalaniu istnienia „wystarczająco istotnego naruszenia”, rzeczywiście obejmują stopień jasności i precyzji naruszonej normy, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa czy też okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Unii Europejskiej mogło przyczynić się do zaniechania<sup>74</sup>.

110. Wreszcie, jak powyżej zasugerowano<sup>75</sup>, w świetle okoliczności faktycznych niniejszej sprawy nie wydaje się, by Zjednoczone Królestwo nie miało uprawnień, aby podjąć działania w odniesieniu do kontroli potencjalnych naruszeń decyzji w sprawie KTZ przez władze Anguilli i przeprowadzenia działań następczych. Te same okoliczności faktyczne powinno się również wziąć pod uwagę na korzyść tego państwa członkowskiego. Należy przyznać, że w chwili wykrycia potencjalnych problemów ze świadectwami wywozowymi w Anguilli podjęło ono dość szybkie działania. Przeprowadziło dochodzenie i zawiadomiło Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie, nie przyczyniając się tym samym do naruszenia, które można by następnie uznać za wystarczające istotne, ani nie wzmagając go (poprzez beczynność lub niedbalstwo).

111. W konsekwencji nawet jeżeli dowiedziono by bezprawnego charakteru świadectw wywozowych za odnośny okres, co na tym etapie nie ma miejsca, naruszenie prawa Unii Europejskiej przypisywane Zjednoczonemu Królestwu nie osiąga progu wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii Europejskiej, które mogłoby rodzić obowiązek wyrównania szkody finansowej.

71 Zobacz pkt 90 powyżej. Sprawozdanie OLAF-u z 2003 r. również odnosi się do niepewności w zakresie dokładnej wykładni pojęcia „zwrotu należności celnych”. Podobnie w komunikacie UCLAF z 1999 r. wskazano na potrzebę poszukiwania interpretacji art. 101 decyzji w sprawie KTZ. Dowody przedstawione przez strony również świadczą o tej niepewności, np. projekt protokołu z posiedzenia grupy roboczej partnerstwa zwołanego na podstawie art. 7 ust. 3 decyzji w sprawie KTZ z dnia 1 grudnia 2003 r.

72 Punkty 15 i 16 powyżej.

73 Artykuł 36 ust. 2 decyzji Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (decyzja o stowarzyszeniu zamorskim) (Dz.U. 2001, L 314, s. 1; decyzja w sprawie KTZ z 2001 r.). Przepis ten stanowi wyraźnie, że pomoc „musi mieć formę pomocy w odniesieniu do przewozu towarów wprowadzonych do swobodnego obrotu, włączając w to uzasadnione wydatki bieżące związane z zarządzaniem procedurą przeładunku”. Przepis ten wprost wspomina również o tym, że na wniosek władz KTZ zwołuje się grupę roboczą partnerstwa określoną w art. 7 ust. 3 w celu podjęcia decyzji we wszystkich sprawach wynikających z zarządzania procedurą przeładunku. Przyznaje się, że poprzednia decyzja w sprawie KTZ była niejasna, ponieważ zgodnie z jej motywem 15 „procedura przeładunku towarów nie pochodzących z KTZ, ale znajdujących się w swobodnym obrocie, powinna zostać zakończona i wyjaśniona w celu zapewnienia przejrzystości i niezawodnych ram prawnych dla podmiotów gospodarczych i administracji”.

74 Zobacz pkt 70 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo.

75 Zobacz pkt 98 powyżej.

## 2. Obliczenie szkody i związek przyczynowy

112. Zjednoczone Królestwo podniosło, że Komisja nie zestawiała poszczególnych zwolnień lub zwrotów przyznanych przez rząd Anguilli ze zidentyfikowanymi świadectwami wywozowymi przedłożonymi władzom włoskim w celu ustalenia związku przyczynowego między domniemanym naruszeniem decyzji w sprawie KTZ a szkodami poniesionymi we Włoszech. Zjednoczone Królestwo stwierdziło także, że Komisja nie wykazała, iż rozpatrywane świadectwa wywozowe spowodowały szkodę w środkach własnych, między innymi dlatego, że Komisja nie przedstawiła dowodów na to, iż wszystkie przywozy, których te świadectwa dotyczą, odpowiadają kryteriom, jakie zgodnie z decyzją REC 03/2004 mają mieć zastosowanie do porównywalnych przypadków.

113. Braki w argumentacji Komisji wskazane przez Zjednoczone Królestwo dotyczą nie tylko stwierdzenia i wyliczenia samej szkody, ale też kwestii związku przyczynowego. Częściowo sprowadzają się one także do braku jasności co do precyzyjnego obowiązku prawnego, który został naruszony, i wynikającej z tego bezprawności<sup>76</sup>, a częściowo również same ujawniają dodatkowe kwestie. Wydarzenia, które miały miejsce przed postępowaniem poprzedzającym wniesienie skargi i w jego toku, ilustrują wyzwania, jakie wiążą się ze stwierdzeniem i wyliczeniem szkody w niniejszej skardze.

114. Pismem z dnia 27 września 2010 r. Komisja zażądała od Zjednoczonego Królestwa kwoty 2 670 001,29 EUR na podstawie informacji przekazanych przez Włochy w sprawie zastosowania decyzji REM 03/2004 i REC 03/2004. Dopiero w 2015 r., po wydaniu uzasadnionej opinii i po tym, jak Zjednoczone Królestwo wielokrotnie wskazywało na brak dokumentów, Komisja zwróciła się do władz włoskich o przekazanie jej szczegółowych informacji na temat zgłoszeń celnych. W wyniku tej dodatkowej prośby o informacje ujawniono nieścisłości w poprzednich ocenach, ponieważ na podstawie nowych informacji Komisja ustaliła, że kwota, której będzie dochodzić od Zjednoczonego Królestwa, wynosi 1 500 342,31 EUR.

115. Przyznając, że sprawozdanie OLAF-u z 2003 r. nie zawierało wystarczających informacji pozwalających na wyliczenie szkód, w celu ustalenia ich wysokości Komisja załączyła do skargi szereg dokumentów – wykaz należności nieodzyskanych przez Włochy, świadectwa wywozowe wystawione przez Anguillę wraz ze zgłoszeniami celnymi dla przywozów do Włoch oraz faktury przekazane Komisji przez władze włoskie.

116. W odpowiedzi na żądanie Trybunału Komisja starała się udzielić dalszych wyjaśnień w kwestii tego, jak te dokumenty odnoszą się do siebie nawzajem. Potwierdziła jednak, że weryfikacje i przedstawiona dokumentacja dowodowa nie obejmują kwot odpowiadających każdemu z przywozów, których dotyczyła skarga Komisji.

117. Na rozprawie Komisja twierdziła, że nie jest zobowiązana udowodnić zgodności między zwrotami przyznanymi przez władze Anguilli a konkretnymi świadectwami wywozowymi oraz że nie spoczywa na niej ciężar dowodu w zakresie wykazania zwrotu należności celnych (w całości lub w części). Podniosła także, że nie jest zobowiązana do weryfikacji decyzji o umorzeniu należności wydanych przez Włochy. Na poparcie swojej argumentacji Komisja powołała się na rozważania systemowe oparte na funkcjonowaniu unii celnej. Wyliczenie nieodzyskanych kwot należy, zdaniem Komisji, do państwa członkowskiego, gdzie poniesiono szkody, które nie jest zobowiązane, aby w każdym przypadku przekazywać dokumentację Komisji.

<sup>76</sup> Zobacz pkt 101–105 powyżej.



118. Jeżeli postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, a przede wszystkim ukryte w jej ramach dochodzenie przez Unię Europejską od państwa członkowskiego wyrównania szkody nie mają być postrzegane jako (raczej jednostronna) sesja impresjonizmu prawnego, muszą głęboko nie zgodzić się z Komisją w tej kwestii. Ciężar dowodu spoczywa na Komisji jako powodzie. Jeżeli Komisja chce uzyskać wyrównanie szkody w określonej kwocie w związku z konkretnym naruszeniem prawa, jakiego miało dopuścić się państwo członkowskie, spoczywa na niej ciężar dowodu w zakresie zarówno wykazania bezprawności, jak i uzasadnienia dochodzonych kwot, a także udowodnienia związku przyczynowego między oboma tymi elementami.

119. Ta sekwencja wydarzeń pokazuje ponadto wyraźnie, jak ogólnie zarysowane powyżej problemy wyglądają w praktyce<sup>77</sup> – nie można przyjąć, że automatyczne zastosowanie ocen i wycień określonych kwot dokonanych przez państwo członkowskie w ramach systemu środków własnych zastępuje stwierdzenie i wycięnie szkód zgodnie z odpowiednimi standardami dotyczącymi wymogów w zakresie ustalania obowiązku wyrównania szkody.

## **VI. Koszty**

120. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zjednoczone Królestwo zażądało obciążenia Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę. Komisja powinna zatem zostać obciążona kosztami postępowania.

121. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Niderlandów powinno pokryć własne koszty.

## **VII. Wnioski**

122. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) oddalił skargę;
- 2) orzekł, że Komisja Europejska zostanie obciążona kosztami postępowania;
- 3) orzekł, że Królestwo Niderlandów pokryje własne koszty.

<sup>77</sup> Zobacz pkt 74–84 powyżej.