



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 6 lutego 2019 r.¹

Sprawa C-395/17

**Komisja Europejska
przeciwko**

Królestwu Niderlandów

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środki własne – Decyzja 91/482/EWG – Decyzja 2001/822/WE – Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską – Przywozy mleka w proszku i ryżu z Curaçao oraz mączki i kaszy z Aruby – Świadcstwa przewozowe EUR.1 wystawione nieprawidłowo przez organy celne kraju lub terytorium zamorskiego – Niepobrane należności celne 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 Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które ciążyły na nim w świetle zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w odnośnym okresie w art. 5 WE. Podnosi ona, że wynika to z niewyrównania utraconych środków własnych, które powinny być zostać przekazane do budżetu Unii. Szkoda ta powstała w wyniku wystawienia przez organy celne Curaçao i Aruby, dwóch krajów i terytoriów zamorskich (zwanymi dalej „KTZ”) Królestwa Niderlandów, świadectw EUR.1 z naruszeniem decyzji KTZ². Komisja jest zdania, że Królestwo Niderlandów w świetle prawa Unii Europejskiej ponosi odpowiedzialność za utratę środków własnych spowodowaną przez te KTZ. Podnosi ona, że obowiązek lojalnej współpracy wymaga, by państwo członkowskie zapewniło, by niepobrane należności celne (w tym odsetki) zostały przekazane przez to państwo członkowskie do budżetu Unii Europejskiej.

2. Podstawy argumentacji przedstawionej przez Komisję w niniejszej sprawie są identyczne jak w przypadku skargi Komisji w równoległej sprawie C-391/17, Komisja/Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, w której przedstawiam opinię w tym samym dniu. Czy w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE Komisja może żądać stwierdzenia, że państwo członkowskie naruszyło obowiązek lojalnej współpracy poprzez niewyrównanie szkody w budżecie Unii Europejskiej, żądając zatem w rzeczywistości jednocześnie stwierdzenia naruszenia prawa i określenia należnego odszkodowania? Jeśli tak jest, jakie elementy muszą zostać ustalone, aby skarga została uwzględniona?

¹ Język oryginału: angielski.

² 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, zwana dalej „decyzją KTZ z 1991 r.”) oraz decyzja Rady 2001/822/WE z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (Dz.U. 2001, L 314, s. 1; zwana dalej „decyzją KTZ z 2001 r.”).

3. Niniejsza sprawa różni się od skargi wniesionej przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w odniesieniu do poszczególnych domniemanych uchybień – domniemane naruszenia przypisywane Królestwu Niderlandów są odmienne nie tylko pod względem faktycznym, ale odnoszą się też do innych postanowień omawianych decyzji w sprawie KTZ. Główna różnica polega na tym, że Królestwo Niderlandów nie podważa stwierdzenia, że organy celne Curaçao i Aruby rzeczywiście wystawiały świadectwa EUR.1 z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ. Kwestionuje ono jednak możliwość pociągnięcia go do odpowiedzialności finansowej w związku z tymi naruszeniami prawa Unii Europejskiej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Odnośne przepisy dotyczące systemu środków własnych obowiązujące w okresie wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy są identyczne z tymi, które przytoczyłem w pkt 4–10 mojej opinii w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo.

5. Jeżeli chodzi o decyzje w sprawie KTZ – do przywozów z Curaçao i Aruby miały zastosowanie różne instrumenty prawne.

6. Decyzja w sprawie KTZ z 1991 r. miała zastosowanie do okoliczności faktycznych dotyczących przywozów z Curaçao w latach 1997–2000.

7. Zgodnie z art. 101 ust. 1 decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. „produkty pochodzące z KTZ są przywożone do Wspólnoty bez należności celnych i opłat o skutku równoważnym” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

8. Artykuł 1 załącznika II do decyzji KTZ z 1991 r. dotyczący definicji pojęcia „produktów pochodzących” i metod współpracy administracyjnej stanowi, że „do celów wprowadzenia w życie przepisów decyzji odnoszących się do współpracy handlowej produkt uważa się za pochodzący z KTZ, Wspólnoty lub państw AKP, jeśli został w nich całkowicie uzyskany lub w wystarczającym stopniu poddany obróbce lub przetworzeniu”.

9. Odpowiednie przepisy zawarte w art. 12 ust. 1, 2, 6 i 8 załącznika II do decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. brzmią następująco:

„1. Dowodem pochodzenia produktów w rozumieniu niniejszego załącznika jest świadectwo przewozowe EUR.1, którego wzór znajduje się w załączniku 4 do niniejszego załącznika.

2. Świadectwo przewozowe EUR.1 może być wystawione tylko w sytuacji, w której może służyć jako dokumentacja dowodowa wymagana dla celów wykonania decyzji.

[...]

6. Świadectwo przewozowe EUR.1 wystawiają organy celne kraju lub terytorium wywozu, jeżeli towary można uznać za »produkty pochodzące« w rozumieniu niniejszego załącznika.

[...]

8. Organy celne państwa wywozu odpowiadają za zapewnienie właściwego wypełnienia formularzy, o których mowa w ustępie 1. W szczególności sprawdzają one, czy pole przeznaczone na opis produktów zostało wypełnione w taki sposób, żeby wykluczyć jakąkolwiek możliwość dodania fałszywych informacji [...].”

10. Natomiast decyzja w sprawie KTZ z 2001 r. miała zastosowanie do przywozu kaszy i „mączki z ryżu” z Aruby w latach 2002–2003.

11. Artykuł 35 decyzji w sprawie KTZ z 2001 r. ma następujące brzmienie:

„1. Produkty pochodzące z KTZ są przywożone do Wspólnoty bez ceł przywozowych.

2. Pojęcie »produkty pochodzące« i metody współpracy administracyjnej odnoszące się do niej [niego] są ustanowione w załączniku III”.

12. Zgodnie z art. 2 załącznika III do decyzji KTZ z 2001 r., dotyczącym definicji pojęcia „produktów pochodzących” oraz metod współpracy administracyjnej:

„1. Do celów wprowadzenia w życie przepisów decyzji odnoszących się do współpracy handlowej następujące produkty uważa się za pochodzące z KTZ:

- a) produkty całkowicie uzyskane w KTZ w rozumieniu art. 3 niniejszego załącznika;
- b) produkty uzyskane w KTZ, zawierające materiały, które nie zostały w pełni tam uzyskane, pod warunkiem że materiały te zostały poddane wystarczającej obróbce lub przetworzeniu w KTZ w rozumieniu art. 4 niniejszego załącznika.

2. Do celów wprowadzenia w życie ust. 1 terytoria KTZ uważa się za jedno terytorium.

[...]”.

13. Artykuł 15 załącznika III do decyzji KTZ z 2001 r. stanowi:

„1. Świadectwo przewozowe EUR.1 wystawiają organy celne KTZ wywozu na pisemny wniosek eksportera lub jego odpowiedzialność na wniosek upoważnionego przez niego przedstawiciela.

[...]

4. Świadectwo przewozowe EUR.1 wystawiają organy celne KTZ wywozu, jeżeli dane produkty można uznać za produkty pochodzące z KTZ, ze Wspólnoty lub z państw AKP i spełniają one pozostałe wymogi niniejszego załącznika.

[...]”.

B. Prawo niderlandzkie

14. Zgodnie z art. 51 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (statutu Królestwa Niderlandów):

„1. Jeżeli jakiś organ na Arubie, Curaçao lub St Maarten nie wykonuje swoich obowiązków wynikających z niniejszego statutu, aktu prawa międzynarodowego, ustawy Królestwa lub rozporządzenia rady Królestwa lub wykonuje te obowiązki niewłaściwie, środki, które należy podjąć, może określić ustawa Królestwa, przedstawiająca podstawy prawne i uzasadnienie, na których się opiera.

2. W razie potrzeby sprawę tę reguluje się dla Niderlandów w Konstytucji Królestwa”.

15. Artykuł 52 statutu Królestwa Niderlandów ma następujące brzmienie: „Za zgodą króla rozporządzenie kraju może przyznawać kompetencje w zakresie spraw kraju królowi jako głowie Królestwa oraz zarządcy jako organowi Królestwa”.

III. Stan faktyczny i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

A. Okoliczności faktyczne

1. Świadcstwa EUR.1 wystawiane w Curaçao

16. Curaçao jest jednym z „terytoriów i krajów zamorskich Królestwa Niderlandów” wymienionych w załączniku II do traktatu WE, do którego ma zastosowanie część czwarta tego traktatu. Decyzja w sprawie KTZ z 1991 r. również miała zastosowanie do tego terytorium w odnośnym okresie.

17. We wrześniu 2000 r., zgodnie z art. 26 ust. 6 załącznika II do decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. oraz we współpracy z organami celnymi z Niderlandów i Niemiec, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) odbył misję w Curaçao. Wyniki misji pokazały, że w latach 1997–1999 organy celne Curaçao wystawiły 109 świadectw EUR.1 dla mleka w proszku i ryżu, mimo że towary te nie spełniały wymogów, aby zakwalifikować je jako towary preferencyjnego pochodzenia. Zarówno w sprawozdaniu z misji OLAF-u opublikowanym w dniu 24 października 2000 r., jak i w ramach sekcji ds. pochodzenia towarów Komitetu Kodeksu Celnego ustalono, że w Curaçao mleko w proszku pochodzące z Unii Europejskiej lub państw trzecich mieszano z ryżem pochodzącym z Surinamu lub Gujany. Ze sprawozdania wynika, że „mieszanie”, które odbywało się w Curaçao, nie nadawało produktom końcowym statusu „produktu pochodzącego”, który pozwalałby im korzystać z reguł pochodzenia.

18. Ponadto Komisja twierdzi, że ponieważ rozpatrywane towary były następnie przywożone do Niderlandów i Niemiec bez należności celnych, organy tych dwóch państw członkowskich zostały wezwane do przystąpienia do retrospektywnego odzyskania należności celnych, których z powodu niesłusznie przyznanego preferencyjnego traktowania nie pobrano.

19. W lipcu 2005 r. Niderlandy przekazały kwotę 778 510,54 EUR, odpowiadającą kwocie, której nie można było odzyskać ze względu na przedawnienie roszczeń wraz z odsetkami. Komisja uważa, że Niderlandy wypełniły swoje zobowiązania w odniesieniu do tych kwot.

20. Na podstawie dokumentów uzyskanych z dochodzeń OLAF-u Komisja wyliczyła, że niepobrane należności celne odnoszące się do przywozów do Niemiec z okresu od 20 lutego 1997 r. do 22 lutego 2000 r. wynoszą 18 192 641,95 EUR. Organy niemieckie były w stanie ustalić jedynie niewielką część tej kwoty (4 838 383 EUR) i oświadczyły, że pozostałe roszczenia uległy przedawnieniu.

21. W dniu 19 maja 2009 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie REC 04/07. Decyzję tę wydano na wniosek Niemiec, w którym zwróciły się one do Komisji o wydanie decyzji w konkretnej sprawie. Sprawa ta dotyczyła przywozu produktu będącego mieszkanką mleka w proszku i ryżu z Curaçao, dokonywanego przez niemiecką spółkę w okresie od stycznia 1999 r. do kwietnia 2000 r. W dniu 20 grudnia 2006 r., ze względu na ustalenia OLAF-u z 2000 r. i po szeregu odwołań, władze Niemiec powiadomiły spółkę, że jest winna należności celne. Spółka zwróciła się o odstąpienie od poboru tych należności na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego³. W swojej decyzji Komisja uznała –

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1).

w świetle sprawozdania OLAF-u – że organy celne Antyli Holenderskich wiedziały lub powinny były wiedzieć, że produkt nie spełniał wymogów preferencyjnego traktowania. Ponieważ chodziło o błąd organów celnych, który nie mógł zostać w racjonalny sposób wykryty przez płatnika działającego w dobrej wierze, Komisja zdecydowała, że retrospektywne zaksięgowanie należności przywózowych nie było w tym przypadku uzasadnione. Decyzja ta upoważniała ponadto do odstąpienia od retrospektywnego zaksięgowania należności w przypadkach porównywalnych pod względem okoliczności faktycznych i prawnych.

22. W piśmie z dnia 27 stycznia 2012 r. Komisja stwierdziła, że uznaje Królestwo Niderlandów za odpowiedzialne za błąd popełniony przez organy celne Curaçao. Tym samym Komisja wezwała Niderlandy do wyrównania utraconych środków własnych w budżecie Unii Europejskiej w kwocie 18 192 641,95 EUR, które miały zostać wpłacone do dnia 20 marca 2012 r., aby nie powstały odsetki za zwłokę (na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000).

23. Po dwóch upomnieniach z dnia 12 czerwca 2012 r. i 21 stycznia 2013 r. Królestwo Niderlandów odpowiedziało w dniu 14 czerwca 2013 r., nie zgadzając się ze stanowiskiem prawnym Komisji i zaprzeczając wszelkiej odpowiedzialności finansowej.

2. Świadcstwa EUR.1 wystawiane na Arubie

24. Aruba również jest jednym z KTZ Królestwa Niderlandów wymienionych w załączniku II do traktatu WE, do którego ma zastosowanie część czwarta tego traktatu. W chwili wystąpienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem niniejszej sprawy do tego terytorium miała zastosowanie również decyzja w sprawie KTZ z 2001 r.

25. W okresie od 4 sierpnia 2002 r. do 18 czerwca 2003 r. przedłożono 1929 zgłoszeń przywózowych wraz ze świadectwami EUR.1 dla celów dopuszczenia do swobodnego obrotu w Niderlandach towarów zgłoszonych jako przesyłki kaszy i mączki z ryżu pochodzących z Aruby.

26. Po przeprowadzeniu dochodzenia OLAF poinformował władze Niderlandów w dniu 23 grudnia 2004 r., że władze Aruby wydały świadectwa pochodzenia EUR.1 dla produktów, które nie spełniały warunków wymaganych, aby uznać je za produkty preferencyjnego pochodzenia. Wiązało się to z faktem, że przetwarzanie nie było wystarczające, aby przyznać rozpatrywanym towarom status pochodzenia z Aruby.

27. W dniu 1 sierpnia 2005 r. władze niderlandzkie przysłały importerowi nakaz zapłaty 298 080 EUR. Importer zaskarżył ten nakaz przed sądami krajowymi. Rechtbank Haarlem (sąd okręgowy w Haarlem, Niderlandy) uznał, że mimo iż produkty nie uzyskały statusu pochodzenia z Aruby, należy przychylić się do wniosku importera złożonego na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego. Władze Niderlandów powiadomiły Komisję o tym wyroku w 2010 r. w trybie art. 870 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93⁴.

28. Pismem z dnia 31 maja 2012 r. Komisja uznała, że Królestwo Niderlandów ponosi odpowiedzialność finansową za błędy popełnione przez organy celne Aruby. Zażądała, aby udostępniło ono odpowiednią kwotę w wysokości 298 080 EUR do dnia 20 lipca 2012 r.

29. Po dwóch upomnieniach z dnia 5 października 2012 r. i 9 kwietnia 2013 r. Królestwo Niderlandów odpowiedziało w dniu 14 czerwca 2013 r. Nie zgodziło się ze stanowiskiem prawnym Komisji i zaprzeczyło wszelkiej odpowiedzialności finansowej.

⁴ Rozporządzenie Komisji z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1993, L 253, s. 1).

B. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

30. Uznając, że Królestwo Niderlandów nie wypełniło zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatu, Komisja wystosowała w dniu 21 listopada 2013 r. wezwanie do usunięcia uchybienia.

31. Królestwo Niderlandów odpowiedziało w dniu 20 lutego 2014 r. W swojej odpowiedzi nie kwestionowało okoliczności faktycznych sprawy. Zaprzeczyło jednak temu, że ponosi jakąkolwiek odpowiedzialność finansową za konsekwencje błędów administracyjnych popełnionych przez organy celne Aruby i Curaçao.

32. W dniu 17 października 2014 r. Komisja skierowała do Królestwa Niderlandów uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko zawarte w wezwaniu do usunięcia uchybienia. Wyznaczony termin na podjęcie wymaganych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii upłynął w dniu 17 grudnia 2014 r. Wniosek Królestwa Niderlandów o przedłużenie tego terminu do stycznia 2015 r. został oddalony przez Komisję pismem z dnia 22 grudnia 2014 r.

33. W piśmie z dnia 19 listopada 2015 r. Królestwo Niderlandów udzieliło odpowiedzi na uzasadnioną opinię, zaprzeczając wszelkiej odpowiedzialności finansowej.

34. Ponieważ Królestwo Niderlandów nie przekazało kwoty 18 490 721,95 EUR wraz z odsetkami do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

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

- stwierdzenie, że Królestwo Niderlandów uchybiło swoim zobowiązaniom z art. 5 (następnie art. 10) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 4 ust. 3 TUE), nie wyrównując utraconych środków własnych, które powinny być zostać ustalone i przekazane do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej zgodnie z art. 2, 6, 10, 11 i 17 [rozporządzenia (EWG, Euratom) nr 1552/89]⁵ [...] jeśli nie wystawiono by świadectw przewozowych EUR.1 z naruszeniem art. 101 ust. 1 decyzji Rady 91/482 i art. 12 ust. 6 załącznika II do tej decyzji w odniesieniu do przywozu mleka w proszku i ryżu z Curaçao w latach 1997–2000 oraz odpowiednio art. 35 ust. 1 decyzji Rady 2001/822 i art. 15 ust. 4 załącznika III do tej decyzji w odniesieniu do przywozu kaszy i mączki z ryżu z Aruby w latach 2002–2003;
- obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

36. Królestwo Niderlandów wnosi do Trybunału o:

- uznanie skargi za niedopuszczalną;
- posiłkowo – oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

37. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 stycznia 2018 r. Zjednoczone Królestwo zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Niderlandów.

⁵ 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), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom) nr 1355/96 z dnia 8 lipca 1996 r. (Dz.U. 1996, L 175, s. 3).

38. Zarówno Komisja, jak i rząd niderlandzki przedstawiły swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 2 października 2018 r., w której wzięło też udział Zjednoczone Królestwo.

V. Ocena

39. Przed zbadaniem istoty skargi należy najpierw odnieść się do podniesionego przez Królestwo Niderlandów zarzutu niedopuszczalności.

40. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi. Skarga musi umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego państwu naruszenia prawa Unii. Musi ona zapewnić możliwość podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia uchybienia⁶.

41. W niniejszej sprawie Królestwo Niderlandów kwestionuje dopuszczalność skargi ze względu na to, że nie spełnia ona tych wymogów. Podkreśla w szczególności, że skarga Komisji jest niespójna. Wynika to z faktu, że w niektórych punktach skargi Komisja zdaje się twierdzić, że Królestwo Niderlandów ponosi w świetle prawa Unii Europejskiej bezpośrednią odpowiedzialność za działania organów KTZ, jakby były one jego własnymi organami, podczas gdy w innych punktach Komisja podkreśla fakt, że Królestwo Niderlandów nie przyjęło „odpowiednich środków”, aby uniknąć nieprawidłowego wystawiania świadectw EUR.1 przez organy celne Aruby i Curaçao.

42. Zgadzam się, że stanowisko Komisji w tej kwestii jest niejasne. Jednak z mojego punktu widzenia wada ta stanowi po prostu słabość wyводу Komisji co do istoty sprawy, związaną z trudnością w precyzyjnym określeniu, jakie dokładnie zobowiązanie prawne miało zostać naruszone przez Królestwo Niderlandów poprzez brak wyrównania szkody w budżecie Unii Europejskiej.

43. Nie jestem natomiast przekonany, że ten brak precyzji prawnej jest wystarczający, aby uznać, że skarga jest niezrozumiała i przez to niedopuszczalna. Wydaje mi się, że Królestwo Niderlandów było w stanie zrozumieć charakter i zakres zarzucanego mu uchybienia. Uważam, że skutecznie wykonało ono swoje prawo do obrony w odniesieniu do tych zarzutów. Przedmiot skargi został określony w sposób wystarczająco szczegółowy, więc Trybunał nie będzie orzekał ultra petita. W związku z powyższym należy moim zdaniem uznać, że niniejsza skarga jest dopuszczalna.

A. Dokładny charakter żądania

44. Komisja wnosi o stwierdzenie, że Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 5 WE. Twierdzi ona, że stało się tak dlatego, iż Królestwo Niderlandów nie wyrównało kwoty utraconych środków własnych, którą należało ustalić i przekazać do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej zgodnie z art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89. Podnosi, że miałyby to miejsce, gdyby nie wystawiono świadectw przewozowych EUR.1 z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ. Przepisy, które naruszono, to w szczególności (a) art. 101 ust. 1 decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. i art. 12 ust. 6 załącznika II do tej decyzji w wypadku przywozu mleka w proszku i ryżu z Curaçao w latach 1997–2000 oraz (b) art. 35 ust. 1 decyzji w sprawie KTZ z 2001 r. i art. 15 ust. 4 załącznika III do tej decyzji w wypadku przywozu kaszy i mączki z ryżu z Aruby w latach 2002–2003.

⁶ Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 22 października 2014 r., Komisja/Niderlandy (C-252/13, EU:C:2014:2312, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

45. W pkt 33–46 mojej równoległej opinii w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo przedstawiłem wyzwania, z jakimi wiąże się taka struktura żądania Komisji o charakterze kaskady czy też matryoszki. Po zbadaniu roszczenia Komisji w tej opinii zasugerowałem jednak, że jego charakter wskazuje na to, iż w rzeczywistości stanowi ono żądanie stwierdzenia niewyrównania szkody spowodowanej w środkach własnych Unii Europejskiej w wyniku domniemanego naruszenia prawa, które przypisano państwu członkowskiemu. Kluczowa różnica tkwi w przedmiocie skargi, który w rzeczywistości dotyczy nie tylko *abstrakcyjnego stwierdzenia* utrzymującego się naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, lecz także stwierdzenia bezprawności i określenia szkody wynikającej z *konkretnych naruszeń* prawa Unii Europejskiej w przeszłości.

46. W pkt 48–64 tej samej opinii wskazałem, iż nie dostrzegam nic w brzmieniu, celu i ogólnej strukturze traktatów, co powinno co do zasady powstrzymać Komisję przed wniesieniem takiej skargi do Trybunału w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE. Zwróciłem jednak również uwagę, że jeśli Komisja domaga się zapłaty określonych i dokładnych kwot odszkodowania za szkody wyrządzone przez państwo członkowskie w wyniku konkretnych naruszeń prawa Unii Europejskiej, musi wykazać zarówno bezprawność, jak i powstanie samych szkód, zgodnie ze standardami i warunkami obowiązującymi w przypadku odpowiedzialności państwa (pkt 65–73). Nie może „transponować” konkretnego systemu środków własnych do innego państwa członkowskiego, do którego standard ten wyraźnie nie ma zastosowania (pkt 74–84).

47. Wszystkie te elementy mają zastosowanie w takim samym stopniu w kontekście niniejszej sprawy, a już z pewnością w odniesieniu do Curaçao. Tam również do domniemanej szkody w środkach własnych doszło w *innym państwie członkowskim* (B). Sytuacja na Arubie jest nieco odmienna. Biorąc pod uwagę, że Komisja poprowadziła to postępowanie jak postępowanie w sprawie zwykłego uchybienia zobowiązaniom, jakiego miały dopuścić się Niderlandy w odniesieniu do obu KTZ, omówię te sytuacje łącznie. Jednak w uwagach końcowych do niniejszej części opinii chciałbym podkreślić znaczenie faktu, że w przypadku przywozów z Aruby szkoda w środkach własnych została poniesiona bezpośrednio *na terytorium Niderlandów* (C).

B. Zastosowanie w niniejszej sprawie

48. Komisja twierdzi, że Królestwo Niderlandów uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z zasady lojalnej współpracy. Wynika to z faktu, że nie wyrównało ono utraconych środków własnych, które powinny były zostać ustalone i przekazane do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej zgodnie z rozporządzeniem nr 1552/89 i rozporządzeniem nr 1150/2000, gdyby nie wystawiono, z naruszeniem odnośnych przepisów decyzji w sprawie KTZ, świadectw przewozowych EUR.1 w wypadku przywozów mleka w proszku i ryżu z Curaçao w latach 1997–2000 oraz kaszy i „mączki z ryżu” z Aruby w latach 2002–2003.

49. W celu określenia, czy doszło do uchybienia zobowiązaniu do wyrównania szkód, jak twierdzi Komisja, konieczne jest ustalenie, czy takie zobowiązanie do wyrównania szkód w ogóle istnieje – jakie dokładnie zobowiązanie prawne miało naruszyć Królestwo Niderlandów, nie wyrównując strat w budżecie Unii Europejskiej? Następnie, aby powstała odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone w taki sposób Unii Europejskiej, naruszenie to musi być wystarczająco istotne, a ponadto musi występować związek przyczynowy między wystarczająco istotnym naruszeniem a domniemaną szkodą, do której doszło, której wyrównania zażądano.

1. Niezgodność z prawem (stanowiąca wystarczająco istotne naruszenie)

50. Zgodnie z decyzjami w sprawie KTZ (art. 101 ust. 1 decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. oraz art. 35 ust. 1 decyzji w sprawie KTZ z 2001 r.) produkty pochodzące z KTZ są przywożone do Unii Europejskiej bez poboru należności celnych i opłat o skutku równoważnym. Status produktów pochodzących musi być stwierdzony w świadectwach EUR.1 zgodnie z załącznikiem II do decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. i załącznikiem III do decyzji w sprawie KTZ z 2001 r.

51. W toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Królestwo Niderlandów przyznało, że organy celne zarówno Curaçao, jak i Aruby nie zachowały odnośnych przepisów dotyczących świadectw EUR.1. Wystawiały świadectwa dla produktów, które nie spełniały wymienionych wyżej warunków. Kwestią bezsporną jest więc to, że organy Curaçao i Aruby popełniały błędy przy wydawaniu świadectw EUR.1, które naruszały obowiązujące decyzje w sprawie KTZ.

52. Królestwo Niderlandów nie zakwestionowało też kwot żądanych przez Komisję (18 490 721,95 EUR, odpowiadające 18 192 641,95 EUR dotyczącym świadectw wystawionych w Curaçao i 298 080 EUR dotyczącym świadectw wystawionych na Arubie), które mają stanowić łączną wartość należności celnych, jakie zostałyby pobrane, gdyby przywożonym towarom nie przyznano preferencyjnego statusu.

53. Zatem „naruszenie pierwotne” w niniejszym przypadku, w przeciwieństwie do sprawy C-391/17, Komisja/Zjednoczone Królestwo⁷, nie jest kwestionowane. Zdaję sobie oczywiście sprawę z linii orzeczniczej Trybunału, zgodnie z którą „zadaniem Trybunału jest w każdym razie stwierdzenie, czy zarzucane danemu państwu uchybienie ma miejsce, nawet jeśli państwo członkowskie, którego zarzut dotyczy, tego uchybienia nie podważa”⁸. Takie stwierdzenie powinno się jednak moim zdaniem rozsądnie interpretować w ten sposób, że dotyczy ono zakresu zobowiązań prawnych, na które strony powołują się w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i które podlegają niezależnej wykładni i ocenie Trybunału. Trudno byłoby zastosować je do okoliczności faktycznych, które nie są podważane.

54. Kluczową kwestią w niniejszej sprawie staje się więc zrozumienie dokładnego źródła zobowiązania prawnego Królestwa Niderlandów do wyrównania szkody w budżecie Unii Europejskiej w takiej sytuacji (a), a także pytanie o to, czy uchybienie temu zobowiązaniu można uznać za naruszenie wystarczająco istotne (b).

a) Główne zobowiązanie, którego naruszenie musi zostać stwierdzone

55. Komisja nie twierdzi, że naruszenia decyzji w sprawie KTZ można przypisać bezpośrednio Królestwu Niderlandów. Jak wskazałem w analizie zarzutu niedopuszczalności⁹, pomimo pewnych niejasności w tej kwestii zawartych w uwagach na piśmie poproszona wprost o wyjaśnienie tego zagadnienia na rozprawie Komisja potwierdziła, że celem skargi nie jest określenie, komu można przypisać naruszenia decyzji w sprawie KTZ.

56. Z przyczyn, które wskazałem w pkt 91–97 mojej równoległej opinii w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo, zgodziłbym się, że rzeczywiście istnieje rzeczywiście *ogólna odpowiedzialność* państwa członkowskiego, które utrzymuje szczególne stosunki z danym KTZ, za podjęcie wszelkich odpowiednich środków, aby zapobiec naruszeniom prawa Unii Europejskiej, które mogą wynikać z zachowania (działania lub zaniechania) w ramach systemu stowarzyszeniowego, oraz przeprowadzenie działań następczych. Jak jednak wyjaśniono w tamtej opinii, od tego ogólnego

⁷ Zobacz pkt 101–106 tej opinii.

⁸ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 22 czerwca 1993 r., Komisja/Dania (C-243/89, EU:C:1993:257, pkt 30); z dnia 3 marca 2005 r., Komisja/Niemcy (C-414/03, EU:C:2005:134, pkt 9); z dnia 6 października 2009 r., Komisja/Szwecja (C-438/07, EU:C:2009:613, pkt 53); z dnia 16 stycznia 2014 r., Komisja/Hiszpania (C-67/12, EU:C:2014:5, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹ Zobacz pkt 39–43 niniejszej opinii powyżej.

stwierdzenia do możliwości (jeśli w ogóle istnieje taka) wyciągnięcia wniosku, że państwo członkowskie automatycznie ponosi również odpowiedzialność finansową za zapłatę jakiegokolwiek kwoty wskazanej przez Komisję, która powinna być zostać ustalona i przekazana jako środki własne Unii Europejskiej w innym państwie członkowskim, prowadzi jeszcze dość długa ścieżka argumentacyjna. Czy oznaczałoby to też automatycznie, że w trybie art. 258 TFUE Komisja może żądać zapłaty za domniemane naruszenia decyzji w sprawie KTZ od państw członkowskich, które utrzymują szczególnie stosunki z KTZ, niezależnie od charakteru tego naruszenia i trybów rozwiązywania sporów przewidzianych w odnośnych przepisach stowarzyszeniowych? Czy prawo Unii Europejskiej zasadniczo wymagałoby wtedy pełnego przywrócenia bezpośredniego administrowania przez państwo członkowskie, z którym KTZ utrzymują „szczególne stosunki”?

57. Podobnie jak w sprawie C-391/17, Komisja/Zjednoczone Królestwo – nie sądzę, aby Trybunał musiał zajmować się tą kwestią w kontekście niniejszej sprawy w bardziej szczegółowy sposób. Nawet gdyby przyjąć – w świetle przepisów ogólnych dotyczących odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone Unii Europejskiej – że podnoszona niezgodność z prawem polega na niepodjęciu wystarczających środków ochronnych i kontrolnych, które mogłyby zapobiec wystawieniu niezgodnych z prawem świadectw przez organy KTZ¹⁰, nie rozumiem po prostu, jak można by uznać takie naruszenie za wystarczająco istotne w okolicznościach faktycznych i kontekście niniejszej sprawy.

b) Wystarczająca istotność naruszenia?

58. W odróżnieniu od *obiektywnego* standardu stosowanego przy ocenie naruszenia prawa Unii Europejskiej w kontekście tradycyjnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego standard, jaki należy spełnić przy ocenie naruszenia prawa Unii Europejskiej, które miałyby prowadzić do szkód w środkach własnych podlegających wyrównaniu przez państwo członkowskie, jest wyższy. Nie każda bezprawność pociąga za sobą automatycznie odpowiedzialność. Aby powstało zobowiązanie do wyrównania szkody wyrządzonej Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, musi wystąpić *naruszenie wystarczająco istotne*.

59. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przesłanki, które należy zbadać, aby stwierdzić, czy występujące naruszenie jest wystarczająco istotne, „zależą od zakresu uznania”. Jeżeli państwu członkowskim przysługuje zakres uznania, wystarczająco istotne naruszenie oznacza, że miało miejsce oczywiste i poważne naruszenie przez państwo członkowskie granic tego uznania¹¹.

60. Ponadto inne elementy, jakie należy uwzględnić przy ocenie „wystarczającej istotności” naruszenia prawa Unii Europejskiej, obejmują „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] mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem [Unii Europejskiej]”¹².

¹⁰ Na co można by oczywiście odpowiedzieć, że taki obowiązek jest po prostu niemożliwy, ponieważ żaden system nie jest nieomyślny. Ponadto standard polegający na tym, że „zapewnia się, by wprowadzony system nie generował błędów, a jeśli generuje, państwo członkowskie jest za nie odpowiedzialne”, w rzeczywistości sprowadza się do sugerowania bezpośredniej odpowiedzialności i bezpośredniego administrowania w odniesieniu do KTZ, czego Komisja, jak stwierdziła, nie chciała podnosić (zobacz pkt 41, 42, 55 i 56 niniejszej opinii powyżej).

¹¹ Zobacz np. w odniesieniu do odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej wyrok z dnia 4 kwietnia 2017 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, pkt 37). Podobnie w odniesieniu do państw członkowskich wystarczająco istotne naruszenie oznacza „oczywiste i poważne naruszenie przez państwo członkowskie granic przysługującego mu zakresu uznania”. Zobacz np. wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 105).

¹² Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56); z dnia 26 marca 1996 r., British Telecommunications (C-392/93, EU:C:1996:131, pkt 42–45).

61. Trzy elementy mają w tym zakresie szczególne znaczenie w niniejszej sprawie. Pierwszym z nich jest szeroki zakres uznania, jaki przysługuje Królestwu Niderlandów przy decydowaniu o odpowiednich środkach, które pozwolą wypełnić „główne zobowiązanie” w świetle zasady poszanowania jego przepisów konstytucyjnych oraz tożsamości konstytucyjnej. Drugi to podział kompetencji i ramy instytucjonalne przewidziane decyzją w sprawie KTZ, która powierza obowiązki w zakresie swojego stosowania bezpośrednio władzom KTZ. Trzeci element – być może szczególnie ważny – to niejasny charakter systemu odpowiedzialności państwa członkowskiego, które utrzymuje szczególne stosunki z KTZ, w ramach decyzji KTZ w odniesieniu do błędów administracyjnych popełnionych przez władze KTZ.

62. Po pierwsze, nie wskazując konkretnie środków, jakie jej zdaniem Królestwo Niderlandów powinno było podjąć, Komisja powołała się na art. 51 i 52 statutu Królestwa Niderlandów¹³. Rząd Niderlandów odpowiedział, że uznanie odpowiedzialności Niderlandów za działania organów celnych Aruby i Curaçao byłoby sprzeczne z art. 4 ust. 2 TUE¹⁴.

63. Decyzje w sprawie KTZ istotnie wyraźnie uznają konieczność poszanowania ram konstytucyjnych relacji między KTZ a państwami członkowskimi, które utrzymują z nimi szczególne stosunki. Szczególny mechanizm partnerstwa przewidziany w systemie decyzji w sprawie KTZ zmierza do poszanowania konstytucyjnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między KTZ a państwami członkowskimi, jak wynika w szczególności z motywu 12 i art. 10 decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. Ponadto odzwierciedlają to art. 234–236 tej decyzji, a także art. 7 decyzji w sprawie KTZ z 2001 r. Przepisy te pokazują, że prawodawca Unii chciał zachować równowagę między potrzebą zapewnienia skuteczności stowarzyszenia z KTZ z jednej strony a poszanowaniem poszczególnych, często dość złożonych przepisów konstytucyjnych państw członkowskich i ich KTZ z drugiej strony (co jest istotą części czwartej traktatu WE, poświęconej systemowi *stowarzyszenia* z KTZ).

64. Po drugie, jak zauważył rząd Niderlandów w swoich uwagach na piśmie, decyzje w sprawie KTZ przewidują wyraźne kompetencje władz KTZ, które różnią się od kompetencji państw członkowskich, w szczególności w ramach mechanizmu partnerstwa i w przepisach szczególnych dotyczących współpracy administracyjnej. Decyzje w sprawie KTZ uznają konkretne kompetencje władz KTZ zarówno w odniesieniu do ogólnego mechanizmu partnerstwa, jak i szczególnego systemu współpracy administracyjnej w obszarze wystawiania świadectw EUR.1¹⁵. Ponadto art. 9 decyzji w sprawie KTZ z 2001 r. wyraźnie uznaje wiodącą rolę władz KTZ w bieżącym zarządzaniu decyzją w dziedzinie handlu i subsydiarną rolę państw członkowskich („jeśli będzie to niezbędne”), przy czym zawsze „zgodnie z odpowiednimi kompetencjami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego partnera”.

65. Trudno wywnioskować z tego, w jaki sposób – w szczególnym kontekście podziału kompetencji – błędy organów celnych KTZ miałyby automatycznie i bezpośrednio skutkować naruszeniem zobowiązania danego państwa członkowskiego do lojalnej współpracy, jeżeli nie istnieją żadne inne okoliczności uzasadniające taką kwalifikację, przy czym nie wydaje się, aby występowały one w niniejszej sprawie. Komisja w rzeczywistości nie przedstawiła żadnych innych argumentów, takich jak nieuwzględnienie ostrzeżeń, brak współpracy z OLAF-em, lekceważenie nieprawidłowości, o których państwo członkowskie wiedziało lub powinno było wiedzieć, lub niepodejmowanie wobec nich działań następczych, brak udziału lub współpracy w ramach mechanizmów procedury partnerstwa czy też systemu współpracy administracyjnej.

¹³ Przytoczone powyżej w pkt 14 i 15 niniejszej opinii.

¹⁴ Artykuł 4 ust. 2 TUE stanowi, że „Unia szanuje [...] tożsamość narodową [państw członkowskich], nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”.

¹⁵ Zobacz w odniesieniu do decyzji w sprawie KTZ z 1991 r. art. 12 ust. 6 załącznika II; zob. też art. 108 ust. 1. W odniesieniu do decyzji w sprawie KTZ z 2001 r. zob. art. 15 ust. 5 i art. 32 załącznika III.

66. Po trzecie, co jest moim zdaniem dość istotne, faktem pozostaje, że decyzja w sprawie KTZ nie zawiera (i nigdy nie zawierała) wyraźnych obowiązków, które ustanawiałyby szczególny system odpowiedzialności państw członkowskich za działania KTZ, czy to konkretnie w kontekście współpracy w sprawach celnych, czy też ogólnie. W rzeczywistości obie strony niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zwracały uwagę Trybunału na materiały z prac przygotowawczych nad decyzją w sprawie KTZ z 2013 r., w których Komisja zaproponowała taki przepis¹⁶, ale został on wyraźnie odrzucony w procesie legislacyjnym w Radzie. Oświadczenia dołączone do protokołu Rady w odniesieniu do propozycji Komisji – zarówno przez Komisję, jak i przez grupę państw członkowskich¹⁷ – świadczą o tym, że kwestię odpowiedzialności państw członkowskich za działania KTZ dotyczące ich błędów administracyjnych trudno uznać za bezsporną i wyraźnie wynikającą z różnych wersji decyzji w sprawie KTZ.

67. W świetle wszystkich tych elementów, nawet gdyby przyjąć, że obowiązek lojalnej współpracy można by rozszerzyć na tyle, by obejmował on obowiązek wyrównania Unii Europejskiej bezpośrednio przez państwo członkowskie, z którym dane KTZ utrzymują szczególne stosunki, szkód wyrządzonych w wyniku naruszeń prawa Unii Europejskiej przez KTZ, Królestwu Niderlandów nie można by zarzucić w niniejszej sprawie wystarczająco istotnego naruszenia zobowiązania do lojalnej współpracy.

2. Uwagi dotyczące elementu związanego z upływem czasu

68. Królestwo Niderlandów podniosło również na swoją obronę, że uznanie jego odpowiedzialności za błędy popełnione przez organy celne Aruby i Curaçao wiązałoby się z naruszeniem zasad pewności prawa i dobrej administracji. Wynika to z faktu, że Komisja nie podjęła działań w rozsądnym terminie¹⁸. Zajęła się tą sytuacją w około 11 (w przypadku Curaçao) i 7 lat (w przypadku Aruby) po tym, jak OLAF stwierdził nieprawidłowości.

69. W odpowiedzi na ten argument Komisja stwierdziła, że szkody w „środkach własnych” stały się definitywne dopiero w 2009 r., z uwagi na przyjęcie decyzji REC i wyrok sądu krajowego. W związku z tym odpowiedzialność Królestwa Niderlandów nie powinna być uleg przedawnieniu. Podczas rozprawy Komisja podkreślała, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie podlegają przedawnieniu. Ponadto Komisja stwierdziła również na rozprawie, że zastosowanie w drodze analogii art. 73a rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002¹⁹, który przewiduje termin przedawnienia wynoszący pięć lat dla roszczeń Unii wobec osób trzecich i wzajemnie, nie powinno zostać dopuszczone. Komisja podnosi także, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie obowiązują żadne terminy przedawnienia w odniesieniu do poboru środków własnych²⁰.

70. Może wydawać się zdumiewające, że wspominam o terminach przedawnienia, które mogą mieć zastosowanie do skargi, pod koniec jej oceny materialnoprawnej. Ponieważ proponuję, aby Trybunał oddalił niniejszą skargę oraz równoległą skargę przeciwko Zjednoczonemu Królestwu co do istoty, nie ma jednak rzeczywiście konieczności, aby odrębnie omówić zagadnienie przedawnienia na tym etapie.

16 Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską („Decyzji o stowarzyszeniu zamorskim”), COM(2012) 362 final.

17 Dokument Rady nr 16832/13 ADD 1 z dnia 19 grudnia 2013 r. Komisja stwierdziła, że nowe przepisy dotyczące odpowiedzialności finansowej stanowiłyby jedynie kodyfikację obowiązku istniejącego już na mocy traktatów. Dania, Niemcy i Zjednoczone Królestwo zdecydowanie odrzuciły ten pogląd.

18 Królestwo Niderlandów powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 13 listopada 2014 r., Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, pkt 38, 47, 48).

19 Rozporządzenie z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1).

20 Przytaczając wyrok z dnia 12 września 2000 r., Komisja/Francja (C-276/97, EU:C:2000:424, pkt 63).

Chciałbym mimo to wspomnieć o tym problemie, aby zilustrować inny element – konsekwencje podejścia „trzy w jednym”, na które zdecydowała się Komisja w przypadku tych dwóch spraw²¹ i które w efekcie utrudnia określenie, jakie terminy przedawnienia powinny mieć zastosowanie do takiej skargi, jeśli w ogóle podlega ona przedawnieniu.

71. Otóż w swoim toku rozumowania Komisja przyjęła elementy należące do szczególnego charakteru postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258 TFUE (brak przedawnienia dla wniesienia skargi w sprawie uchybienia)²² oraz stosowania szczególnego systemu środków własnych (brak przedawnienia dla skarg związanych z poborem)²³ i twierdzi, że mają one zastosowanie do skargi, która ostatecznie polega na określeniu zobowiązania do wyrównania szkód, bez uwzględnienia faktu, że skargi w sprawie odpowiedzialności państwa co do zasady podlegają przedawnieniu²⁴.

C. Uwagi końcowe dotyczące przypadku Aruby

72. Ponadto w toku całego postępowania Komisja twierdziła, że doszło do jednego wspólnego naruszenia prawa Unii Europejskiej wynikającego z nieprawidłowego wystawiania świadectw EUR.1 przez Arubę i Curaçao.

73. Jednak należy podkreślić, że w odniesieniu do sytuacji na Arubie świadectwa EUR.1 zostały przedstawione i przyjęte w ramach procedur celnych przeprowadzonych w Niderlandach. Organy celne Niderlandów próbowały pobrać należności celne, kierując do importera nakaz zapłaty. Importer skutecznie zaskarżył go jednak przed sądami krajowymi, które orzekły na jego korzyść na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego.

74. Należy tymczasem przypomnieć, że – jak wynika z wyroku Trybunału w sprawie Komisja/Dania – zastosowanie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego nie eliminuje obowiązku państwa członkowskiego w zakresie ustalenia i przekazania kwot, które należą do środków własnych Unii Europejskiej, a nie zostały pobrane od prywatnych importerów. W istocie 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. Jedynie spełnienie przesłanek określonych w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1552/89 (siła wyższa lub wystąpienie przyczyn nieściągalności należności, których nie można przypisać państwu członkowskiemu) pozwala państwu członkowskiemu zwolnić się z tego obowiązku²⁵.

21 Stanowi to kolejny przykład ogólnego mieszania właściwych przepisów z różnych systemów, które widać w przypadku obu spraw i które omówiłem w szczególności w równoległej opinii w sprawie C-391/17, Komisja/Zjednoczone Królestwo, w szczególności w pkt 38–42 oraz 65–84.

22 Zobacz np. wyrok z dnia 6 maja 2010 r., Komisja/Polska (C-311/09, niepublikowany, EU:C:2010:257, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz w kwestii tej dyskusji opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-359/97, EU:C:2000:42, pkt 96). Jednak zbyt długi czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie może naruszać prawa państwa członkowskiego do obrony. Zobacz w tym zakresie wyroki: z dnia 16 maja 1991 r., Komisja/Niderlandy (C-96/89, EU:C:1991:213, pkt 16); z dnia 12 września 2000 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-359/97, EU:C:2000:426, pkt 28).

23 Zobacz np. wyrok z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niderlandy (C-312/04, EU:C:2006:643, pkt 32).

24 Na przykład w odniesieniu do odpowiedzialności Unii Europejskiej art. 46 statutu Trybunału Unii Europejskiej przewiduje przedawnienie po upływie pięciu lat od zdarzenia stanowiącego podstawę odpowiedzialności. Okres przedawnienia przerywa wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości lub uprzednie wniesienie przez poszkodowanego wniosku do właściwej instytucji Unii. W odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich dopuszcza się terminy przewidziane przez prawo krajowe dla roszczeń dotyczących długów państwa, jeżeli są one zgodne z zasadami równoważności i skuteczności. Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 31–35).

25 Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 66). Zobacz także wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Komisja/Portugalia (C-335/12, EU:C:2014:2084, pkt 79).

75. Jak Królestwo Niderlandów słusznie stwierdziło w swoich uwagach na piśmie, Komisja nie podniosła jednak bezpośredniego naruszenia „rozporządzenia w sprawie środków własnych”, które można przypisać niderlandzkim organom celnym w związku z nieodzyskaniem należności celnych za przywóz towarów na terytorium Niderlandów. Komisja nie przedstawiła zatem żadnych informacji, aby ustalić, czy przesłanki zawarte w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1552/89, ze zmianami, były spełnione w niniejszym przypadku. Zamiast tego Komisja zdecydowała się sformułować inne zarzuty.

76. Ponieważ Komisja nie zażądała takiego stwierdzenia, a Trybunał i tak nie byłby w stanie orzec w tym zakresie ze względu na brak materiału dowodowego, proponuję zatem, aby uznać skargę Komisji za bezzasadną również w odniesieniu do sytuacji na Arubie.

VI. W przedmiocie kosztów

77. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Królestwo Niderlandów wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę. Należy zatem obciążyć Komisję kosztami postępowania.

78. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W myśl tego przepisu Zjednoczone Królestwo powinno pokryć własne koszty.

VII. Wnioski

79. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) oddalił skargę;
- 2) orzekł, że Komisja Europejska zostanie obciążona kosztami postępowania;
- 3) orzekł, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokryje własne koszty.