



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 31 października 2019 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środki własne – Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich (KTZ) z Unią Europejską – Decyzja 91/482/EWG – Artykuł 101 ust. 2 – Zwolnienie z należności celnych przywozu do Unii Europejskiej produktów nie pochodzących z KTZ, które są przedmiotem swobodnego obrotu w KTZ i jako takie są powrotnie wywożone do Unii – Świadectwa wywozowe EXP – Nieprawidłowe wystawienie świadectw przez organy KTZ – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Odpowiedzialność państwa członkowskiego utrzymującego szczególne stosunki z danym KTZ – Obowiązek wyrównania utraty środków własnych Unii spowodowanej nieprawidłowym wystawieniem świadectw wywozowych EXP – Przywóz aluminium z Anguilli

W sprawie C-391/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 30 czerwca 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Caeiroso, J.F. Brakelanda, L. Flynną oraz S. Noë, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu pierwotnie przez J. Kraehling, G. Brown, R. Fadoju i S. Brandona, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez K. Beala, QC, i P. Luckhursta, barristers, a następnie przez S. Brandona i F. Shibli'ego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez K. Beala, QC, i P. Luckhursta, barristers,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez K. Bulterman, P. Huurnink i J. Langerą, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan, S. Rodin, prezesi izb, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (sprawozdawca), C. Toader, C. Vajda, F. Biltgen i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 października 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 lutego 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez niewyrównanie utraconej kwoty środków własnych, która powinna być zostać ustalona i przekazana do dyspozycji budżetu Unii Europejskiej na podstawie art. 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1552/89 z dnia 29 maja 1989 r. wykonującego decyzję 88/376/EWG, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. 1989, L 155, s. 1), gdyby świadectwa wywozowe w odniesieniu do przywozu aluminium z Anguilli w latach 1999–2000 nie zostały wystawione niezgodnie z art. 101 ust. 2 decyzji 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) (zwanej dalej „decyzją w sprawie KTZ”), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5 WE (następnie art. 10 WE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 2 Karta Narodów Zjednoczonych została podpisana w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r. Artykuł 73 lit. b) tej karty, który znajduje się w jej rozdziale XI, zatytułowanym „Deklaracja w sprawie obszarów nie rządzących się samodzielnie”, stanowi:

„Członkowie Narodów Zjednoczonych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zarząd obszarami, których ludność nie dojrzała jeszcze do pełnego stopnia samorządu, uznają zasadę, że interesy mieszkańców tych obszarów górują nad innymi, i przyjmują jako święty obowiązek popierać ze wszystkich sił dobrobyt mieszkańców tych obszarów, w ramach systemu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stworzonego przez niniejszą Kartę; w tym celu obowiązują się:

[...]

b) rozwijać samorząd, mieć należycie na względzie aspiracje polityczne tych ludów oraz pomagać im w stopniowym rozwoju ich wolnych instytucji politycznych, biorąc w rachubę szczególne warunki każdego obszaru i jego ludności tudzież różny stopień ich rozwoju”.

Prawo Unii

Traktat WE

- 3 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw zarzucanego uchybienia są zarazem wcześniejsze i późniejsze od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, zmieniającego traktat WE. Jednakże postanowienia mające znaczenie dla niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia pozostały w istocie identyczne. Artykuł 5 traktatu WE (następnie art. 10 WE) miał następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

- 4 Postanowienie to zostało w istocie zastąpione przez art. 4 ust. 3 TUE.
- 5 Część czwarta tego traktatu, zatytułowana „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”, obejmowała art. 131–137 (następnie, po zmianie, art. 182–188 WE, obecnie art. 198–204 TFUE). Zgodnie ze wspomnianym art. 131 (następnie, po zmianie, art. 182 WE, obecnie art. 198 TFUE):

„Państwa członkowskie zgadzają się stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Belgią, Danią, Francją, Włochami, Niderlandami i Zjednoczonym Królestwem. Lista tych krajów i terytoriów (dalej zwanych »krajami i terytoriami«) zawarta jest w załączniku IV do niniejszego Traktatu.

Celem stowarzyszenia jest promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi i Wspólnotą jako całością.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w preambule niniejszego Traktatu stowarzyszenie służy przede wszystkim sprzyjaniu interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują”.

- 6 Artykuł 133 ust. 1 wspomnianego traktatu (następnie, po zmianie, art. 184 ust. 1 WE, obecnie art. 200 ust. 1 TFUE) przewidywał:

„Cła na przywóz do państw członkowskich towarów pochodzących z krajów i terytoriów podlegają stopniowemu znoszeniu tak jak cła między państwami członkowskimi zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu”.

- 7 Zgodnie z art. 136 tego traktatu (następnie, po zmianie, art. 187 WE, obecnie art. 203 TFUE):

„W okresie przejściowym pięciu lat od chwili wejścia w życie niniejszego Traktatu, konwencja wykonawcza załączona do niniejszego Traktatu określa szczegóły i procedurę dotyczącą stowarzyszenia krajów i terytoriów ze Wspólnotą.

Przed wygaśnięciem konwencji przewidzianej w poprzednim akapicie, Rada stanowiąc jednomyślnie wydaje postanowienia, dotyczące nowego okresu, uwzględniając osiągnięte rezultaty oraz zasady zawarte w niniejszym Traktacie”.

- 8 Artykuł 227 ust. 1 i 3 traktatu WE (następnie, po zmianie, art. 299 ust. 1 i 3 WE, obecnie art. 52 ust. 1 TUE i art. 355 ust. 2 TFUE) stanowił:

„1. Niniejszy Traktat stosuje się do Królestwa Belgii, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Greckiej, Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej, Irlandii, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Królestwa Niderlandów, Republiki Austrii, Republiki Portugalskiej, Republiki Finlandii, Królestwa Szwecji oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

[...]

3. Szczególne zasady stowarzyszania określone w części czwartej niniejszego Traktatu stosują się do krajów i terytoriów zamorskich, których lista zawarta jest w załączniku IV do niniejszego Traktatu.

Niniejszy Traktat nie ma zastosowania do krajów i terytoriów zamorskich utrzymujących szczególne stosunki ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są umieszczone na wymienionej liście”.

- 9 W wykazie zawartym w załączniku IV do traktatu WE (następnie, po zmianie, załącznik II do traktatu WE, obecnie załącznik II do traktatu FUE), zatytułowanym „Kraje i terytoria zamorskie objęte postanowieniami części czwartej traktatu”, wymieniono w szczególności Anguillę.

Rozporządzenie nr 1552/89

- 10 Artykuły 2, 6, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1552/89 regulowały w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych warunki, na których państwa członkowskie były zobowiązane do ustalenia i przekazania do dyspozycji budżetu Unii środków własnych Unii, obejmujących należności celne.

Decyzja w sprawie KTZ

- 11 Motywy pierwszy i trzeci decyzji w sprawie KTZ miały następujące brzmienie:

„[z]ważywszy, że należy ustanowić dla nowego okresu przepisy odnoszące się do stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, zwanych dalej »KTZ«; że przepisy te mają zastosowanie do terytoriów powiązanych z Republiką Francuską, krajów i terytoriów powiązanych ze Zjednoczonym Królestwem, krajów powiązanych z Królestwem Niderlandów, a w części do Grenlandii;

[...]

Wspólnota dawno otwarła swój rynek na produkty pochodzące z KTZ, a także z państw AKP; że mając na względzie szczególne stosunki pomiędzy Wspólnotą a KTZ na podstawie postanowień traktatu, a w szczególności jego części czwartej, należy ulepszyć te przepisy poprzez przyznanie KTZ większej elastyczności co do reguł pochodzenia produktów pochodzących z KTZ i poprzez przyjęcie nowych przepisów w przedmiocie niektórych produktów niepochodzących z KTZ” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego dokumentu poniżej].

- 12 Zgodnie z art. 1 tej decyzji jej celem było promowanie i przyspieszenie rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego oraz wzmocnienie struktur gospodarczych KTZ wymienionych w załączniku I do wspomnianej decyzji. W pkt 5 tego załącznika wymieniono Anguillę jako KTZ „powiązane ze Zjednoczonym Królestwem”.

13 Artykuł 6 akapit pierwszy decyzji w sprawie KTZ stanowił:

„W ramach swoich odpowiednich kompetencji organy uczestniczące w procedurze partnerstwa, o której mowa w art. 10, dokonują okresowych weryfikacji wyników jej stosowania, wydają opinie i nadają impulsy niezbędne do realizacji celów niniejszej decyzji”.

14 Zgodnie z art. 10 tej decyzji:

„W celu umożliwienia właściwym władzom lokalnym KTZ wzięcia większego udziału we wprowadzaniu w życie zasady stowarzyszenia KTZ z EWG z poszanowaniem kompetencji odpowiednich władz centralnych zainteresowanych państw członkowskich, ustanawia się procedurę doradczą opartą na zasadzie partnerstwa między Komisją, państwem członkowskim i KTZ.

To partnerstwo, którego szczegółowe zasady określone są w art. 234, 235 i 236 niniejszej decyzji, pozwoli na zbadanie przedsięwzięć zrealizowanych w ramach stowarzyszenia i na omówienie problemów powstających ewentualnie w stosunkach między KTZ a Wspólnotą”.

15 Artykuł 101 ust. 2 omawianej decyzji brzmiał następująco:

„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 opłat o skutku równoważnym, pod warunkiem że:

- w odnośnym KTZ zapłacono za nie cło lub opłaty 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 opłat o skutku równoważnym ani ich zwrotu, w całości lub w części,
- są zaopatrzone w świadectwo wywozowe”.

16 Zgodnie z art. 108 ust. 1 tiret drugie decyzji w sprawie KTZ warunki dopuszczenia na rynek w Unii produktów nie pochodzących z KTZ będących przedmiotem swobodnego obrotu w KTZ oraz związane z nimi metody współpracy administracyjnej zdefiniowano w załączniku III do tej decyzji.

17 Zgodnie z art. 234 tej decyzji:

„Działania wspólnotowe opierają się w jak najszerszym zakresie na ścisłym porozumieniu pomiędzy Komisją, państwem członkowskim, z którym KTZ jest powiązane, a właściwymi władzami lokalnymi KTZ.

Porozumienie to zwane jest dalej »partnerstwem«”.

18 Artykuł 235 ust. 1 i 2 rzeczonyj decyzji przewidywał:

„1. Partnerstwo obejmuje programowanie, przygotowanie, finansowanie, monitorowanie oraz ocenę działań podejmowanych przez Wspólnotę w ramach niniejszej decyzji, a także wszelkie problemy pojawiające się w stosunkach między KTZ a Wspólnotą.

2. W tym celu mogą być tworzone grupy robocze stowarzyszenia KTZ, o charakterze doradczym, składające się z trzech partnerów wymienionych w art. 234, albo według obszaru geograficznego KTZ, albo według grupy KTZ powiązanych z tym samym państwem członkowskim, na wniosek w szczególności zainteresowanych KTZ. Grupy te są tworzone:

- ad hoc, w celu rozwiązywania konkretnych problemów,
- trwale, na pozostały okres obowiązywania decyzji o stowarzyszeniu; w takim przypadku zbierają się co najmniej raz do roku w celu podsumowania wykonania niniejszej decyzji lub rozpatrzenia innych kwestii, o których mowa w ust. 1”.

19 Zgodnie z art. 237 tej decyzji:

„Z zastrzeżeniem zawartych w niniejszej decyzji szczególnych przepisów dotyczących relacji między KTZ i francuskimi departamentami zamorskimi, decyzję tę stosuje się na terytoriach, na których stosuje się Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, na warunkach ustanowionych we wspomnianym Traktacie, z jednej strony, oraz na terytoriach KTZ, z drugiej strony”.

20 Artykuł 2 załącznika III do decyzji w sprawie KTZ, zatytułowany „Świadectwo wywozowe EXP”, stanowił w ust. 1 i 6:

„1. Świadectwo wywozowe EXP, którego wzór znajduje się w załączniku I do niniejszego załącznika, stanowi dowód przestrzegania przepisów art. 101 ust. 2 decyzji.

[...]

6. Organy celne KTZ wywozu wystawiają świadectwo wywozowe EXP, jeżeli towary mogą zostać uznane za będące przedmiotem swobodnego obrotu w rozumieniu art. 101 ust. 2 decyzji”.

21 Artykuł 7 tego załącznika, zatytułowany „Kontrola świadectw wywozowych EXP”, przewidywał:

„1. Kontrolę ex post świadectw wywozowych EXP przeprowadza się wrywkowo lub w każdym przypadku, gdy organy celne państwa przywozu mają uzasadnione wątpliwości co do autentyczności dokumentu lub też prawdziwości informacji dotyczących faktycznego pochodzenia danych produktów.

[...]

6. W przypadku gdy procedura kontroli lub dowolne inne dostępne informacje wskazują, iż przepisy niniejszego załącznika zostały naruszone, KTZ z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji przeprowadza niezbędne dochodzenie lub podejmuje środki umożliwiające przeprowadzenie takiego dochodzenia w trybie pilnym w celu stwierdzenia takich naruszeń i zapobieżenia im. Komisja może uczestniczyć w tych dochodzeniach.

[...]

7. Spory, które nie mogły zostać rozstrzygnięte pomiędzy organami celnymi państwa przywozu i KTZ wywozu lub które wiążą się z problemem interpretacyjnym niniejszego załącznika, przedkłada się komitetowi ds. prawa celnego.

[...]”.

- 22 Jak wynika w szczególności z komunikatu Komisji COM(77)210 final z dnia 13 czerwca 1977 r. w sprawie stanu Unii celnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, komitet ds. prawa celnego jest powoływany przez Radę, przewodniczy mu przedstawiciel Komisji i składa się on z przedstawicieli państw członkowskich.

Kodeks celny i rozporządzenie wykonawcze

- 23 Artykuł 220 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 2700/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. (Dz.U. 2000, L 311, s. 17, zwanego dalej „kodeksem celnym”), stanowił:

„Z wyjątkiem przypadków określonych w art. 217 ust. 1 akapit drugi i trzeci zaksięgowania retrospektywnego nie dokonuje się, gdy:

[...]

- b) kwota należności prawnie należnych zgodnie z przepisami prawa nie została wykazana w rachunkach 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;

[...]”.

- 24 Zgodnie z brzmieniem art. 239 ust. 1 tego kodeksu:

„Należności celne przywozowe lub należności celne wywozowe podlegają zwrotowi lub umorzeniu w sytuacjach innych niż te określone w art. 236–238:

- określonych zgodnie z procedurą komitetu,
- wynikających z okoliczności niespowodowanych świadomym działaniem ani ewidentnym zaniedbaniem osoby zainteresowanej. Przypadki, w których można zastosować ten przepis, jak również tryb postępowania, określane są zgodnie z procedurą komitetu. Dokonanie zwrotu lub umorzenia może zostać uzależnione od szczególnych warunków”.

- 25 Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia nr 2913/92 (Dz.U. 1993, L 253, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 187, s. 16) (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), zawierało w tytule III jego części IV, zatytułowanym „Pokrycie kwoty długu celnego”, art. 868–876a, regulujące wnioski złożone na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego. Artykuł 873 akapit pierwszy tego rozporządzenia miał następujące brzmienie:

„Po konsultacji z grupą ekspertów złożoną z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich zebranych w ramach komitetu w celu rozpatrzenia danego przypadku Komisja podejmuje decyzję o tym, czy rozpatrywane okoliczności pozwalają na nieksięgowanie danych należności”.

- 26 Artykuł 874 omawianego rozporządzenia stanowił:

„Dane państwo członkowskie jest jak najszybciej powiadamiane o decyzji określonej w art. 873, a w każdym przypadku w terminie jednego miesiąca od upływu terminu określonego w tym artykule.

Komisja powiadamia państwa członkowskie o przyjętych przez siebie decyzjach, w celu pomocy organom celnym w podjęciu decyzji w przypadkach dotyczących kwestii porównywalnych pod względem faktycznym i prawnym”.

27 W art. 875 tego rozporządzenia przewidziano:

„Jeżeli decyzja określona w art. 873 stanowi, że rozpatrywane okoliczności nie powodują konieczności zaksięgowania danych należności, Komisja może określić warunki, na których państwa członkowskie mogą powstrzymać się od księgowania po odprawie celnej w przypadkach, w których występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym”.

28 Rozdział 3 tytułu IV dotyczącego zwrotu i umorzenia należności celnych przywozowych lub wywozowych w części IV rozporządzenia wykonawczego był zatytułowany „Szczególne przepisy dotyczące stosowania art. 239 [kodeksu celnego]”. Zawierał on sekcję 2, dotyczącą decyzji podejmowanych przez Komisję, obejmującą art. 905–909 tego rozporządzenia. Artykuł 907 tego rozporządzenia stanowił w akapicie pierwszym:

„Po konsultacji z grupą ekspertów, złożoną z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, zebranych w ramach komitetu w celu rozpatrzenia przedmiotowego przypadku, Komisja podejmuje decyzję o tym, czy rozpatrywane okoliczności uzasadniają zwrot lub umorzenie”.

29 W art. 908 tego rozporządzenia przewidziano:

„1. Dane państwo członkowskie zostaje jak najszybciej powiadomione o decyzji określonej w art. 907, w każdym przypadku w terminie jednego miesiąca od upływu terminu określonego w tym artykule.

Komisja powiadamia państwa członkowskie o podjętych decyzjach w celu pomocy organom celnym w podejmowaniu decyzji w sprawie przypadków, w których występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym.

2. Organ podejmujący decyzję decyduje o uwzględnieniu lub oddaleniu przedłożonego mu wniosku na podstawie decyzji Komisji przekazanej zgodnie z ust. 1.

3. Jeżeli decyzja określona w art. 907 stanowi, że rozpatrywane okoliczności uzasadniają dokonanie zwrotu lub umorzenia, Komisja może określić warunki, na których państwa członkowskie mogą dokonać zwrotu lub umorzenia należności w przypadkach, w których występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym”.

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002

30 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 390, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”), stanowi w art. 73a:

„Bez uszczerbku dla przepisów określonych uregulowań oraz zastosowania decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot, dla należności Wspólnot od osób trzecich, jak również dla należności osób trzecich od Wspólnot obowiązuje termin przedawnienia wynoszący pięć lat.

Dzień, począwszy od którego termin przedawnienia zaczyna biec, oraz warunki jego przerwania ustanawiają zasady wykonawcze”.

Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002

- 31 Artykuł 85b rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1605/2002 (Dz.U. 2002, L 357, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 478/2007 z dnia 23 kwietnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 111, s. 13) (zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), zatytułowany „Zasady dotyczące terminów przedawnienia”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Bieg terminu przedawnienia dla należności Wspólnot od osób trzecich rozpoczyna się wraz z upływem terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej [...]”.

Prawo Zjednoczonego Królestwa

- 32 Na mocy prawa Zjednoczonego Królestwa Anguilla jest brytyjskim terytorium zamorskim, które stanowi jeden obszar wraz z innymi brytyjskimi terytoriami zamorskimi i ze Zjednoczonym Królestwem, jednak nie jest częścią Zjednoczonego Królestwa.
- 33 Anguilla ma konstytucję ustanawiającą instytucję gubernatora, rady wykonawczej, zgromadzenia, komisji usług publicznych i komisji służb sądowych.
- 34 Rząd brytyjski odpowiada na płaszczyźnie międzynarodowej za stosunki zewnętrzne brytyjskich terytoriów zamorskich, takich jak Anguilla. Ponadto zgodnie z zasadą konstytucyjną parlament brytyjski dysponuje uprawnieniem do stanowienia prawa w odniesieniu do tych terytoriów.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 35 W 1998 r. Anguilla i Corbis Trading (Anguilla) Ltd (zwana dalej „Corbis”), spółka z siedzibą w Anguilli, wprowadziły system przeładunkowy, w ramach którego dokonywano zgłoszenia celnego aluminium przywożonego z państw trzecich w Anguilli, a następnie było ono przewożone do Unii.
- 36 Organy Anguilli wystawiły w latach 1998 i 1999 świadectwa wywozowe EXP (zwane dalej „świadectwami EXP”) dotyczące powrotnego wywozu dostaw aluminium pochodzącego z państw trzecich, które były przeładowywane w Anguilli, do Unii.
- 37 W związku z tym, że pojawiły się wątpliwości co do zgodności systemu przeładunkowego wprowadzonego w Anguilli z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (organ podatkowy i celny Zjednoczonego Królestwa) w listopadzie 1998 r. przeprowadzili dochodzenie, w wyniku którego sporządzili sprawozdanie, w którym stwierdzono, że przedsiębiorstwa europejskie działające w charakterze importerów aluminium w Anguilli najpierw uiszczają należności celne w Anguilli i uzyskiwały świadectwo EXP dla tych przewozów aluminium, a następnie uzyskiwały „dotację dla transportu”. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w tym sprawozdaniu wspomniana „dotacja dla transportu” była wypłacana tym przedsiębiorstwom przez Corbis, która uzyskiwała zwrot kwot wypłaconych z tytułu tej dotacji od organów Anguilli. Uznając, że system przeładunkowy wprowadzony w Anguilli został co do zasady ustanowiony w celu uzyskania zwrotu należności celnych, w rzeczonym sprawozdaniu stwierdzono, że wypłatę takiej „dotacji dla transportu” należy uważać za częściowy zwrot należności celnych uiszczonych w Anguilli, który jest sprzeczny z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ.
- 38 Wyniki dochodzenia przeprowadzonego przez organy podatkowe i celne Zjednoczonego Królestwa zostały przekazane Jednostce ds. Koordynacji Zapobiegania Nadużyciom Finansowym Komisji (UCLAF).

- 39 W dniu 18 lutego 1999 r. UCLAF opublikował komunikat na podstawie art. 45 rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97 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) (zwany dalej „komunikatem w sprawie wzajemnej pomocy”). W komunikacie tym UCLAF przedstawił informacje otrzymane przez organ podatkowy i celny Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do systemu przeładunkowego wprowadzonego w Anguilli, streszczone w pkt 37 niniejszego wyroku. Uznając, że świadectwa EXP wystawione w takich okolicznościach były niezgodne z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, UCLAF zalecił organom państw członkowskich odrzucenie wszystkich świadectw EXP wystawionych przez organy Anguilli oraz podjęcie środków ochronnych polegających na żądaniu od importerów gwarancji lub depozytu z tytułu należności celnych należnych przy wjeździe na terytorium Unii.
- 40 W dniu 28 maja 2003 r. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) wydał wspólny raport (zwany dalej „raportem OLAF-u z 2003 r.”) dotyczący świadectw EXP wystawionych przez organy Anguilli w latach 1998 i 1999. W pkt 4.2 wspomnianego raportu OLAF wskazał, że przez cały ten okres procedury celne obowiązujące w Anguilli pozostały niezmienione i że przedsiębiorstwa, które działały jako importerzy dostaw aluminium do Anguilli, były podawane w świadectwach EXP wystawianych przez organy Anguilli jako eksporterzy tych towarów. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w pkt 4.2 wspomnianego raportu „dotacja dla transportu” wypłacana importerom Unii również pozostała niezmieniona w omawianym okresie, chociaż Corbis zmieniała treść faktur skierowanych do organów Anguilli, w których już nie wykazywano odrębnie „dotacji dla transportu” wypłacanej przez Corbis. W pkt 4.3 raportu OLAF-u z 2003 r. dodano, że zachęta ekonomiczna wypłacana w formie takiej dotacji co do zasady wynosiła 25 dolarów amerykańskich (USD) na tonę aluminium przywiezionego do Unii przez Anguillę, a w niektórych przypadkach mogła przekroczyć tę kwotę. Ponadto w tym samym pkt 4.3 wskazano nazwy spółek będących importerami do Unii, które otrzymały wypłaty z tytułu tej „dotacji dla transportu”, jak również całkowitą kwotę tych wypłat.
- 41 Decyzją REC 03/2004 (C/2004/5358) z dnia 28 grudnia 2004 r. (zwaną dalej „decyzją REC 03/2004”) Komisja uznała, w odniesieniu do szczególnego przypadku przywozu do Włoch przez włoskie przedsiębiorstwo 41 sztabek aluminiowych pochodzących z państw trzecich w postaci nieprzetworzonej w stop, dokonanego w dniu 1 kwietnia 1999 r. i objętego świadectwem EXP wystawionym przez organy Anguilli, że nie należało dokonywać retrospektywnego zaksięgowania należności celnych przywozowych. W decyzji tej Komisja stwierdziła, że w ramach dochodzenia prowadzonego przez Unię i niektóre państwa członkowskie w odniesieniu do systemu przeładunkowego w Anguilli poczynając od 1998 r. ustalono, iż podmioty gospodarcze wprowadzające aluminium do swobodnego obrotu w Anguilli mogły korzystać z „dotacji dla transportu” wynoszącej 25 USD na tonę tego metalu, czyli dotacji wypłacanej na podstawie indywidualnej decyzji wydanej przez organy Anguilli. W odniesieniu do zgodności świadectw EXP wystawionych w kontekście przyznania takiej dotacji z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, w pkt 9 wspomnianej decyzji Komisja stwierdziła, co następuje:

„Po zbadaniu sposobu, w jaki przepisy art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ zostały zastosowane w Anguilli, służby Komisji stwierdziły, że istniał związek między zapłatą należności celnych a późniejszymi wypłatami dotacji dla transportu, że mechanizm wprowadzony na tym terytorium (pobór należności celnych, po którym następuje wypłata dotacji dla transportu) jest niezgodny z ww. art. 101 ust. 2, a wypłata dotacji dla transportu powinna w rzeczywistości być interpretowana jako częściowy zwrot należności celnych. W związku z tym towary nie mogły być zwolnione z należności celnych przy przywozie do Wspólnoty” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego dokumentu poniżej].

42 W decyzji REC 03/2004 Komisja uznała ponadto, że organy Anguilli wystawiły świadectwa EXP mimo iż wiedziały lub powinny były racjonalnie wiedzieć o niezgodności ustanowionego przez nie mechanizmu z tymi przepisami. W tym względzie w pkt 21 i 22 tej decyzji podkreślono, co następuje:

„(21) [N]ależy stwierdzić, że w niniejszym przypadku pewne dowody mogą wykazać, że właściwe organy Anguilli wiedziały lub przynajmniej powinny były racjonalnie wiedzieć, iż towary, dla których wystawiły one świadectwa EXP, nie spełniają warunków wymaganych do tego, by móc korzystać z preferencyjnego traktowania w przywozie do Wspólnoty.

(22) Ponadto należy zauważyć, że wywóz aluminium do Unii Europejskiej z Anguilli znacznie wzrósł w latach 1998 i 1999, zaś organy Anguilli nie mogły nie wiedzieć, że ów wzrost był związany z przyznaniem ww. dotacji dla transportu, nawet jeśli omawiana dotacja była wypłacana przez organ administracji lokalnej, inny od organu, któremu powierzono pobieranie należności celnych przy dopuszczeniu do swobodnego obrotu w Anguilli i wydawanie świadectw EXP”.

43 Niemniej jednak Komisja stwierdziła w pkt 24–28 tej decyzji, że błąd popełniony przez organy Anguilli nie był możliwy do wykrycia przez podmiot gospodarczy działający w dobrej wierze w rozumieniu art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego, jak to miało miejsce w przypadku rozpatrywanego przedsiębiorstwa włoskiego importera.

44 W pkt 31 wspomnianej decyzji Komisja, zgodnie z art. 875 rozporządzenia wykonawczego, uściśliła w sposób następujący warunki, na jakich państwa członkowskie mogą na podstawie art. 220 ust. 2 lit. b) kodeksu celnego odstąpić od zaksięgowania retrospektywnego należności celnych przywozowych w przypadkach, w których występują porównywalne okoliczności faktyczne i prawne:

„Z faktycznego i prawnego punktu widzenia w danej sprawie porównywalne są wnioski o odstąpienie od zaksięgowania retrospektywnego, złożone w określonym przepisami terminie, dotyczące operacji przywozu do Wspólnoty z Anguilli, jeżeli okoliczności, w których dokonano operacji przywozu, są porównywalne pod względem faktycznym i prawnym z okolicznościami w danej sprawie. Zainteresowani nie mogą być w żaden sposób zaangażowani w operacje przewozu towarów z państwa wywozu do momentu wjazdu na obszar celny Wspólnoty przez Anguillę. Powinni oni byli zakupić towary na podstawie umowy DDP (delivered duty paid). Mogą występować wyłącznie jako importer towarów we Wspólnocie lub jako przedstawiciel takiego importera. Wreszcie, nie mogą być uważani za powiązanych ze swoim dostawcą, eksporterem w Anguilli, osobami uczestniczącymi w przewozie towarów z kraju wywozu do Wspólnoty ani z rządem Anguilli. [...] Wreszcie ze strony zainteresowanych nie powinny mieć miejsca oszustwo ani oczywiste zaniedbanie”.

45 W decyzji REM 03/2004 [(2006) 2030] z dnia 24 maja 2006 r. (zwanej dalej „decyzją REM 03/2004”) Komisja wypowiedziała się w przedmiocie systemu przeładunkowego wprowadzonego na Saint-Pierre i Miquelon w związku z przywozem do Unii aluminium pochodzącego z państw trzecich za pośrednictwem tego KTZ, który to system obejmował również pobranie należności celnych z następującą po nim wypłatą „dotacji dla transportu” w wysokości 25 USD na tonę tego metalu dla podmiotów gospodarczych wprowadzających aluminium do swobodnego obrotu we wspomnianym KTZ. Komisja uznała ponadto, że taki system nie był zgodny z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ i że organy tego KTZ wiedziały lub powinny były racjonalnie wiedzieć, że warunki wystawienia świadectwa EXP nie zostały spełnione. W tych okolicznościach Komisja uznała, że należy dokonać umorzenia należności celnych przywozowych na podstawie art. 239 kodeksu celnego. Komisja potwierdziła ponadto swoją ocenę systemu przeładunkowego wprowadzonego w Anguilli, wskazując na podstawie art. 908 rozporządzenia wykonawczego, że państwa członkowskie mogą zwrócić lub umorzyć należności celne przywozowe „w odniesieniu do operacji przywozu do [Unii] pochodzących z Saint-Pierre i Miquelon, Anguilli i Antyli Niderlandzkich, gdy okoliczności, w jakich dokonano operacji przywozu, są porównywalne pod względem faktycznym i prawnym z okolicznościami, które legły u podstaw niniejszego przypadku”.

- 46 W okresie od marca 1999 r. do czerwca 2000 r. przywieziono do Włoch aluminium pochodzące z państw trzecich, na podstawie świadectw EXP wystawionych przez organy Anguilli w 1999 r. W tym ostatnim roku wspomniane organy wystawiły dwanaście świadectw EXP.
- 47 W latach 2006 i 2007 władze włoskie poinformowały Komisję, że wydały szereg decyzji przyznających umorzenie należności celnych przywozowych w odniesieniu do przywozu aluminium pochodzącego z Anguilli na podstawie decyzji REC 03/2004 i REM 03/2004. Na wniosek Komisji władze włoskie dostarczyły jej dodatkowe informacje w trakcie roku 2010.
- 48 Pismem z dnia 8 lipca 2010 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa, powołując się na art. 5 traktatu WE (następnie art. 10 WE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE), o wyrównanie utraty środków własnych Unii, która jej zdaniem została spowodowana tym, że organy Anguilli wystawiły świadectwa EXP niezgodne z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, uniemożliwiając władzom włoskim pobranie należności celnych od rozpatrywanych przywozów. W piśmie tym Komisja wyjaśniła, że każde opóźnienie w wyrównaniu tej straty spowoduje naliczenie odsetek za zwłokę.
- 49 Wspomniane pismo dało początek wymianie korespondencji między Komisją a Zjednoczonym Królestwem.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 50 W dniu 27 września 2013 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zażądała od tego państwa wyrównania utraty środków własnych odpowiadającej należnościom celnym, które były przedmiotem decyzji o umorzeniu wydanych przez władze włoskie na podstawie decyzji REC 03/2004 i REM 03/2004.
- 51 Pismem z dnia 21 listopada 2013 r. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na to wezwanie, zaprzeczając jakiegokolwiek odpowiedzialności za działania Anguilli i jakimkolwiek naruszeniu prawa Unii.
- 52 W dniu 17 października 2014 r. Komisja przesłała Zjednoczonemu Królestwu uzasadnioną opinię, na którą to państwo członkowskie odpowiedziało, podtrzymując swoje stanowisko.
- 53 Ponieważ Zjednoczone Królestwo nie dokonało żądanego wyrównania, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 54 Komisja utrzymuje, że Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane – na mocy zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 5 traktatu WE (następnie art. 10 WE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE) – do wyrównania utraty tradycyjnych środków własnych wynikającej z faktu, że jej zdaniem organy Anguilli wystawiły w 1999 r. dwanaście świadectw EXP z naruszeniem przepisów decyzji w sprawie KTZ, a tym samym uniemożliwiły włoskim organom pobranie należności celnych związanych z rozpatrywanym przywozem. W tym względzie wyjaśnia ona, że jej skarga zmierza do stwierdzenia, iż Zjednoczone Królestwo uchybiło temu obowiązkowi wyrównania, niezależnie od wysokości tej straty, o której ustalenie nie wnosi ona do Trybunału.

- 55 W pierwszej kolejności Komisja uważa, że Zjednoczone Królestwo powinno, jako państwo członkowskie, przyjąć odpowiedzialność za działania i zaniedbania popełnione przez organy Anguilli sprzeczne z decyzją w sprawie KTZ, biorąc pod uwagę szczególne stosunki, jakie utrzymuje ono ze swoim KTZ, które zdaniem Komisji nie jest niezależnym państwem i stanowi integralną część Zjednoczonego Królestwa.
- 56 Komisja dodaje, że Zjednoczone Królestwo nie może powoływać się na autonomię administracyjną przysługującą Anguilli, dla uzasadnienia uchybienia ciążącym na nim zobowiązaniom wynikającym z zasady lojalnej współpracy. Zresztą Zjednoczone Królestwo zachowało uprawnienia konieczne do uniknięcia sytuacji, w której działania lub zaniechania tego KTZ pociągałyby za sobą utratę środków własnych dla budżetu Unii. W szczególności parlament brytyjski dysponuje nieograniczonym uprawnieniem do stanowienia prawa dla KTZ Zjednoczonego Królestwa.
- 57 W drugiej kolejności, Komisja przypomina, że zasada lojalnej współpracy nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii. W niniejszym przypadku nieprawidłowe wystawienie świadectw EXP przez organy Anguilli uniemożliwiło jej zdaniem pokrycie należności celnych i przekazanie tych należności do dyspozycji budżetu Unii jako środków własnych. Tymczasem, nie dokonując wyrównania tej utraty środków własnych, Zjednoczone Królestwo utrudniło prawidłowe funkcjonowanie systemu środków własnych Unii, ponieważ wspomniana strata musiała zostać wyrównana przez wszystkie państwa członkowskie poprzez podwyższenie środków własnych opartych na dochodzie krajowym brutto. Z tego względu ochrona budżetu Unii wymaga, aby Zjednoczone Królestwo mogło zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie przez organy Anguilli decyzji w sprawie KTZ i zobowiązane do wyrównania strat wynikających z tego naruszenia.
- 58 W trzeciej kolejności, Komisja twierdzi, że w braku wyrównania rozpatrywanej utraty środków własnych Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane do zapłaty odsetek za zwłokę od kwoty odpowiadającej tej utracie. Zdaniem Komisji obowiązek zapłaty takich odsetek za zwłokę nie opiera się na uregulowaniach Unii w dziedzinie środków własnych, lecz stanowi część obowiązku lojalnej współpracy, biorąc pod uwagę nierozzerwalny związek pomiędzy obowiązkiem ustalenia środków własnych Unii, obowiązkiem zapisania ich na rachunek Komisji w wyznaczonych terminach oraz wreszcie obowiązkiem zapłaty odsetek za zwłokę.
- 59 Jeśli chodzi o okoliczności faktyczne leżące u podstaw uchybienia zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu, Komisja podnosi, opierając się na raporcie OLAF-u z 2003 r., że organy Anguilli wystawiły w 1999 r. dwanaście świadectw EXP przyznając jednocześnie importerom „dotację dla transportu”. Ponieważ przyznanie takiej dotacji należy uznać, zgodnie z decyzjami REC 03/2004 i REM 03/2004, za częściowy zwrot należności celnych przez Anguillę, świadectwa te zostały wystawione z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ. Biorąc pod uwagę informacje zawarte w omawianych świadectwach oraz zgłoszenia przywozowe przekazane przez władze włoskie, świadectwa te zostały wykorzystane do celów przywozu aluminium zwolnionego z cła, a co za tym idzie spowodowały utratę środków własnych Unii, stratę, której Zjednoczone Królestwo nie wyrównało.
- 60 Zjednoczone Królestwo, popierane przez Królestwo Niderlandów, kwestionuje zarzucane mu uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. W pierwszej kolejności podnosi ono, że ani kodeks celny, ani prawo Unii dotyczące środków własnych, ani nawet decyzja w sprawie KTZ nie pozwalają uznać, że Anguilla jest odpowiedzialna wobec Unii za błędy popełnione przez jej własne organy przy stosowaniu tej decyzji oraz za wynikającą z nich utratę środków własnych. Tak więc nie można również uznać, że Zjednoczone Królestwo jest odpowiedzialne za takie błędy z tego tylko powodu, że jest ono państwem członkowskim, z którym Anguilla jest związana.
- 61 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wynikającym z opinii 1/78 (umowa międzynarodowa dotycząca kauczuku naturalnego) z dnia 4 października 1979 r. (EU:C:1979:224, pkt 62) należy dokonać rozróżnienia pomiędzy odpowiedzialnością państw członkowskich w odniesieniu do stosunków

międzynarodowych KTZ a obowiązkami spoczywającymi na tych państwach na podstawie prawa Unii. W tym względzie Zjednoczone Królestwo podnosi, że zgodnie z art. 227 ust. 3 traktatu WE (następnie art. 299 ust. 3 WE, obecnie art. 355 ust. 2 TFUE) Anguilla jest uznawana za jednostkę odrębną od tego państwa członkowskiego, do której ogólne postanowienia traktatów nie znajdują zastosowania, jeżeli nie zostało to wyraźnie przewidziane. Tymczasem teza Komisji rozszerza zobowiązania zawarte w art. 5 traktatu WE (następnie art. 10 WE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE) na działania i zaniechania KTZ, co nie zostało wyraźnie przewidziane w prawie Unii, w szczególności w decyzji w sprawie KTZ. W braku wyraźnego przepisu w tym względzie, Zjednoczone Królestwo nie może być zobowiązane do zapobieżenia wszelkim naruszeniom tej decyzji przez Anguillę i do ponoszenia odpowiedzialności za nie wobec Unii.

- 62 Zjednoczone Królestwo uważa, że biorąc pod uwagę autonomię, jaką posiada Anguilla na podstawie krajowego prawa konstytucyjnego, teza, zgodnie z którą jest ono odpowiedzialne za działania organów tego KTZ, jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 TUE, jak również ze zwyczajową zasadą prawa międzynarodowego zawartą w art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych. Na mocy krajowego prawa konstytucyjnego Anguilla nie stanowi bowiem części Zjednoczonego Królestwa, lecz tworzy odrębną od niego jednostkę konstytucyjną, dysponującą szerokim zakresem autonomii, w szczególności w dziedzinie cel i opodatkowania. Ponieważ ustrój Anguilli oparty jest na jej własnej pisanej konstytucji, uprawnienie do stanowienia prawa, jakim dysponuje parlament brytyjski w odniesieniu do Anguilli, nie pozwala mu na ingerowanie w bieżącą działalność władz tego terytorium.
- 63 W drugiej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że teza, zgodnie z którą jest ono odpowiedzialne za działania organów Anguilli, a tym samym zobowiązane do wyrównania strat środków własnych wynikających z naruszenia przez te organy decyzji w sprawie KTZ, nie może być oparta na art. 5 traktatu WE (następnie art. 10 WE, obecnie art. 4 ust. 3 TUE). Żaden element brzmienia tego artykułu nie przewiduje bowiem takiej odpowiedzialności. Tak więc, teza ta jest sprzeczna z zasadą pewności prawa, która to zasada musi być szczególnie rygorystycznie przestrzegana, kiedy chodzi o uregulowanie mogące wiązać się z obciążeniami finansowymi.
- 64 Ponadto, jako, że decyzja w sprawie KTZ przyznaje władzom KTZ znaczącą rolę w kwestiach stowarzyszeniowych, władze Anguilli zakwestionowały wykładnię wspomnianej decyzji, na którą powołuje się Komisja, i zwróciły się o zwołanie grupy roboczej odpowiedzialnej za rozpatrzenie wszelkich problemów powstających w stosunkach między KTZ a Unią, zgodnie z art. 235 decyzji w sprawie KTZ, a także zastosowania procedury partnerstwa, o której mowa w art. 7 ust. 7 załącznika III do tej decyzji. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa Komisja powinna była zastosować te środki przewidziane w decyzji w sprawie KTZ w celu rozpatrzenia ewentualnych błędów popełnionych przez organy Anguilli.
- 65 Zjednoczone Królestwo dodaje, że nie może również być zobowiązane do zapłaty odsetek za zwłokę w braku podstawy prawnej w tym względzie. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1552/89 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 66 Jeśli chodzi wreszcie o okoliczności faktyczne leżące u podstaw zarzucanego mu uchybienia, Zjednoczone Królestwo kwestionuje nieprawidłowość świadectw EXP wystawionych w 1999 r. ze względu na to, że Komisja nie wykazała, iż te świadectwa doprowadziły do przyznania „dotacji dla transportu”. W tym względzie podnosi ono, że począwszy od listopada 1998 r. w fakturach skierowanych przez Corbis do organów Anguilli nie wykazywano już jakiegokolwiek „dotacji dla transportu”, lecz „usługi świadczone” przez tę spółkę. Ponadto w dniu 22 stycznia 1999 r. zgromadzenie Anguilli przyjęło uchwałę, zgodnie z którą każdy produkt przewożony przez Anguillę do Unii powinien podlegać należnościom celnym odpowiadającym prawu celnemu Unii mającemu zastosowanie do tego produktu. W każdym razie Zjednoczone Królestwo uważa, że takiej „dotacji dla transportu” nie można uznać za częściowy zwrot należności celnych niezgodny z art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ.

- 67 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa Komisja nie wykazała również, że ewentualne nieprawidłowe wystawienie wspomnianych świadectw EXP spowodowało utratę środków własnych. W tym względzie, poza tym, że kwestionuje ono, iż owe świadectwa zostały faktycznie przedstawione włoskim organom, Zjednoczone Królestwo podaje w wątpliwość istnienie związku przyczynowego pomiędzy ewentualnym nieprawidłowym wystawieniem wspomnianych świadectw a podnoszoną utratą środków własnych. Jego zdaniem bowiem, gdyby włoskie organy przyjęły środki ochronne zalecane w komunikacie w sprawie wzajemnej pomocy, zainteresowane podmioty gospodarcze zrezygnowałyby ewentualnie z przywozu rozpatrywanych towarów do Unii. Ponadto, gdyby wymogi dotyczące zachowania tych podmiotów, takie jak wskazane w pkt 31 decyzji REC 03/2004, nie zostały spełnione, włoskie organy powinny były dochodzić pokrycia należności celnych, a zatem Zjednoczone Królestwo nie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności w tym względzie.
- 68 Ponadto zdaniem Zjednoczonego Królestwa orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, pkt 47, 48), sprzeciwia się w niniejszej sprawie stwierdzeniu, zgodnie z którym naruszyło ono podnoszony obowiązek wyrównania kwoty utraty środków własnych, w stosownym przypadku wraz z odsetkami, wynikającej z nieprawidłowego wystawienia przez organy Anguilli świadectw EXP. Komisja wniosła bowiem niniejszą skargę siedemnaście lat po dokonaniu rozpatrywanego przywozu i ponad dwanaście lat po opublikowaniu decyzji REC 03/2004, a zatem po upływie rozsądnego terminu, którego Komisja powinna przestrzegać zgodnie z tym orzecznictwem.

Ocena Trybunału

- 69 Tytułem wstępu należy podkreślić, że o ile w okresie obejmującym działania organów Anguilli leżące u podstaw niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zasada lojalnej współpracy była ustanowiona w art. 5 traktatu WE, a następnie w art. 10 WE, o tyle postanowienia te, w okresie, w którym Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o wyrównanie utraty środków własnych, którą jej zdaniem to działanie spowodowało, zostały zastąpione przez art. 4 ust. 3 TUE. Wynika z tego, że skargę należy rozpatrzyć w świetle zasady lojalnej współpracy ustanowionej w tym ostatnim postanowieniu.
- 70 Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE Zjednoczone Królestwo jest, jako państwo członkowskie Unii, zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania ciężących na nim zobowiązań wynikających z tego traktatu lub z aktów instytucji Unii.
- 71 O ile w tym celu wszystkie organy tego państwa członkowskiego mają obowiązek zapewnić przestrzeganie przepisów prawa Unii w ramach swoich kompetencji, o tyle wspomniane państwo pozostaje, na mocy art. 258 TFUE, wyłącznie odpowiedzialne wobec Unii za przestrzeganie zobowiązań wynikających z tego prawa (zob. podobnie wyroki z dnia 4 października 2012 r., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Tymczasem, jak wyjaśniła Komisja w replice, niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest oparta nie na błędach popełnionych przez organy Zjednoczonego Królestwa, lecz na odpowiedzialności tego państwa członkowskiego za utratę środków własnych w następstwie naruszenia przez organy Anguilli przepisów decyzji w sprawie KTZ regulujących wystawianie świadectw EXP.
- 73 Jak wynika z art. 227 ust. 3 traktatu WE w związku z załącznikiem IV do tego traktatu (następnie art. 299 ust. 3 WE i załącznik II, obecnie art. 355 ust. 2 TFUE i załącznik II do traktatu FUE), Anguilla figurowała wśród KTZ wymienionych we wspomnianym załączniku i była w związku z tym objęta szczególnymi zasadami stowarzyszenia określonymi w części czwartej traktatu WE, która

obejmowała art. 131–137 tego traktatu (następnie art. 182–188 WE, obecnie art. 198–204 TFUE), których szczegółowe zasady i procedury zostały określone w decyzji w sprawie KTZ na podstawie art. 136 omawianego traktatu (następnie art. 187 WE, a obecnie art. 203 TFUE).

- 74 W tym kontekście należy podkreślić, że jakkolwiek Trybunał orzekł, iż postanowienia ogólne traktatu WE, a mianowicie te, które nie znajdują się w części czwartej tego traktatu, nie mają zastosowania do KTZ bez wyraźnego odesłania (wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., X i TBG, C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo), to jednak uchybienie zarzucane Zjednoczonemu Królestwu nie jest objęte przypadkiem przewidzianym przez to orzecznictwo. Komisja nie podnosi bowiem, że zasada lojalnej współpracy znajduje zastosowanie do Anguilli, ale twierdzi, że Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane, zgodnie z tą zasadą, do poniesienia odpowiedzialności za skutki nieprawidłowego wystawienia świadectw EXP przez organy Anguilli. Tymczasem, jak przypomniano w pkt 70 niniejszego wyroku, omawiana zasada wiąże Zjednoczone Królestwo jako państwo członkowskie Unii.
- 75 W świetle tych rozważań należy zbadać w pierwszej kolejności, czy Zjednoczone Królestwo – z tytułu zobowiązań ciążących na nim jako na państwie członkowskim na podstawie art. 4 ust. 3 TUE – jest odpowiedzialne względem Unii za ewentualne wystawienie przez organy Anguilli świadectw EXP z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ, w drugiej kolejności, czy na mocy tego postanowienia ciąży na nim obowiązek wyrównania kwoty wynikającej z tego ewentualnej utraty środków własnych Unii, w stosowanym przypadku powiększonej o odsetki za zwłokę, a w trzeciej kolejności, jeśli tak jest, to czy zarzut uchybienia podnoszony wobec Zjednoczonego Królestwa jest zasadny.

W przedmiocie odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za ewentualne nieprawidłowe wystawienie świadectw EXP przez organy Anguilli

- 76 Komisja utrzymuje, że ze względu na szczególne stosunki wiążące Anguillę ze Zjednoczonym Królestwem to państwo członkowskie powinno odpowiadać wobec Unii za działania i zaniechania organów Anguilli, jeśli wystawiły one świadectwa EXP z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ.
- 77 Zjednoczone Królestwo znajduje się wśród państw członkowskich, które utrzymują, zgodnie z art. 131 akapit pierwszy traktatu WE (następnie art. 182 akapit pierwszy WE, obecnie art. 198 akapit pierwszy TFUE) „szczególne stosunki” z KTZ. Zgodnie z tym postanowieniem objęcie tych krajów i terytoriów szczególnymi zasadami stowarzyszenia określonymi w części czwartej traktatu WE opierało się, w okresie tego wystawienia, na tych szczególnych stosunkach.
- 78 Wspomniane szczególne stosunki cechują się tym, że KTZ nie stanowią niepodległych państw, lecz są krajami i terytoriami zależnymi od takiego państwa, które w szczególności zapewnia ich reprezentację na płaszczyźnie międzynarodowej [zob. podobnie opinie 1/78 (umowa międzynarodowa dotycząca kauczuku naturalnego) z dnia 4 października 1979 r., EU:C:1979:224, pkt 62; 1/94 (porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r., EU:C:1994:384, pkt 17].
- 79 Zgodnie z art. 131 traktatu WE (następnie art. 182 WE, obecnie art. 198 TFUE) szczególne zasady stowarzyszenia określone w części czwartej tego traktatu, mające na celu promowanie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego KTZ, stosuje się tylko do krajów i terytoriów utrzymujących szczególne stosunki z danym państwem członkowskim, które zwróciło się o zastosowanie do nich szczególnych zasad stowarzyszenia. Jeśli chodzi w szczególności o Anguillę, która jest powiązana ze Zjednoczonym Królestwem, to terytorium zostało dodane do wykazu KTZ zawartego w załączniku IV do traktatu EWG (następnie załącznik II do traktatu WE, obecnie załącznik II do traktatu FUE) na podstawie art. 24 ust. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Wspólnot Europejskich Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i zmian traktatów (Dz.U. 1972, L 73, s. 14).

- 80 Tak więc, terminy użyte w szczególności w motywie pierwszym, a także w art. 234 i art. 235 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, aby wskazać państwo członkowskie, „z którym KTZ jest powiązane”, stanowią wyraz szczególnych stosunków utrzymywanych między nimi, zgodnie z art. 131 akapit pierwszy traktatu WE (następnie art. 182 akapit pierwszy WE, obecnie art. 198 akapit pierwszy TFUE). Wykładnię tę potwierdza art. 1 decyzji w sprawie KTZ w związku z pkt 5 załącznika I do tej decyzji, z którego wynika, że Anguilla była KTZ „powiązanym ze Zjednoczonym Królestwem”.
- 81 Ponadto w ramach wspomnianych szczególnych zasad stowarzyszenia produkty pochodzące z Anguilli korzystały zgodnie z art. 133 ust. 1 traktatu WE (następnie art. 184 ust. 1 WE, obecnie art. 200 ust. 1 TFUE) z uprzywilejowanego dostępu do rynku wewnętrznego poprzez zwolnienie z należności celnych, który to dostęp decyzja w sprawie KTZ rozszerzyła, jak wskazano w motywie 3 tej decyzji, na niektóre produkty niepochodzące z tego KTZ. Na podstawie art. 101 ust. 2 tej decyzji w związku z art. 108 ust. 1 tiret drugie oraz załącznikiem III do niej produkty niepochodzące z KTZ znajdujące się w swobodnym obrocie w KTZ i powrotnie wywożone w niezmienionym stanie do Unii zostały zwolnione z należności celnych i opłat o skutku równoważnym podczas przywozu, pod warunkiem że za produkty te uiszczono we wspomnianym KTZ należności celne lub opłaty o skutku równoważnym na poziomie równym lub wyższym od ceł stosowanych w Unii do przywozu tych samych produktów pochodzących z państw trzecich, korzystających z klauzuli największego uprzywilejowania, że nie były przedmiotem zwolnienia lub zwrotu, w całości lub w części, należności celnych lub opłat o skutku równoważnym, oraz że były opatrzone świadectwem EXP.
- 82 Wystawianie świadectw EXP przez organy Anguilli było regulowane prawem Unii. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 i 6 załącznika do decyzji w sprawie KTZ, która ma zastosowanie do terytoriów KTZ zgodnie z jej art. 237, owe świadectwa, stanowiące dowód przestrzegania przepisów art. 101 ust. 2 tej decyzji, powinny zostać wydane przez organy KTZ. W ten sposób, kiedy organy te wystawiały takie świadectwa, były one zobowiązane do przestrzegania wymogów zawartych w tymże art. 101 ust. 2.
- 83 Ponadto procedury, o których mowa w decyzji w sprawie KTZ, zmierzające do rozwiązania sporów lub problemów, które mogą pojawić się w tym kontekście, odzwierciedlały zasadniczy dla zasad stowarzyszenia określonych w części czwartej traktatu WE charakter szczególnych stosunków w rozumieniu art. 131 akapit pierwszy traktatu WE (następnie art. 182 akapit pierwszy WE, obecnie art. 198 akapit pierwszy TFUE) między danym KTZ a państwem członkowskim, z którym było powiązane.
- 84 W tym względzie należy mieć na uwadze w szczególności art. 7 ust. 7 załącznika III do decyzji w sprawie KTZ, zgodnie z którym spory dotyczące zgodności z prawem świadectw EXP, których nie udało się rozstrzygnąć pomiędzy organami celnymi państwa przywozu i KTZ wywozu, należało rozstrzygać na szczeblu komitetu ds. prawa celnego w ramach postępowania, w którym uczestniczył w szczególności przedstawiciel państwa członkowskiego powiązanego z KTZ wywozu, lecz nie uczestniczyły właściwe władze lokalne tego KTZ.
- 85 Ponadto w odniesieniu do ewentualnego rozwiązywania problemów mogących pojawić się w związku z nieprawidłowym wystawianiem świadectw EXP w ramach partnerstwa, o którym mowa w art. 234 i 235 decyzji w sprawie KTZ, należy stwierdzić, że partnerstwo to nie mogło opierać się na dwustronnym dialogu między danym KTZ a Komisją, lecz wymagało przeprowadzenia trójstronnego uzgodnienia, w którym uczestniczyły, poza Komisją, państwo członkowskie, z którym powiązane było KTZ, i właściwe lokalne władze KTZ. Zgodnie z art. 10 akapit pierwszy tej decyzji udział państwa członkowskiego, z którym powiązane było KTZ, w tych trójstronnych uzgodnieniach był wymagany w celu zapewnienia poszanowania „kompetencji władz centralnych odpowiednich zainteresowanych państw członkowskich”.

- 86 W tych okolicznościach istnienie szczególnych stosunków w rozumieniu art. 131 akapit pierwszy traktatu WE (następnie art. 182 akapit pierwszy WE, obecnie art. 198 akapit pierwszy TFUE) między Zjednoczonym Królestwem a Anguillą może rodzić szczególną odpowiedzialność tego państwa członkowskiego wobec Unii, w sytuacji gdy organy tego KTZ wystawiły świadectwa EXP z naruszeniem wspomnianej decyzji.
- 87 Zjednoczone Królestwo kwestionuje jednak istnienie takiej odpowiedzialności. Po pierwsze, utrzymuje ono, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy Anguillą a Zjednoczonym Królestwem jako państwem członkowskim, zgodnie z orzecznictwem wynikającym z opinii 1/78 (umowa międzynarodowa dotycząca kauczuku naturalnego) z dnia 4 października 1979 r., EU:C:1979:224, pkt 62. Po drugie, zdaniem Zjednoczonego Królestwa system współpracy administracyjnej ustanowiony przez decyzję KTZ pozwalał na zwrócenie się bezpośrednio do organów KTZ, tak że Komisja nie może uznać go za odpowiedzialne za działania tych organów na podstawie art. 4 ust. 3 TUE. Po trzecie, uznanie takiej odpowiedzialności narusza autonomię konstytucyjną Anguilli, w sposób sprzeczny z art. 4 ust. 2 TUE i art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych.
- 88 Co się tyczy pierwszego argumentu, Trybunał co prawda orzekł w istocie w pkt 62 opinii cytowanej w poprzednim punkcie, że gdy państwo członkowskie zawiera umowę międzynarodową jako międzynarodowy przedstawiciel KTZ, które jest powiązane z tym państwem, nie działa ono w charakterze państwa członkowskiego. Tym nie mniej, to stwierdzenie, które umożliwiło Trybunałowi wyciągnięcie wniosku, że taka reprezentacja nie ma wpływu na „wyznaczenie granic kompetencji wewnątrz Wspólnoty”, nie ma znaczenia dla oceny odpowiedzialności państwa członkowskiego w kontekście wystawiania przez organy KTZ powiązanego z tym państwem członkowskim świadectw EXP z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ, które to wystawianie regulowały normy prawa Unii mające zastosowanie na terytorium KTZ.
- 89 Co się tyczy drugiego argumentu Zjednoczonego Królestwa, opartego na systemie współpracy administracyjnej ustanowionym na mocy decyzji w sprawie KTZ, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 6 załącznika III do tej decyzji to rzeczywiście do organów danego KTZ należało w szczególności przeprowadzenie niezbędnych dochodzeń, w przypadku gdy procedura kontroli, o której mowa w art. 7 ust. 1 tego załącznika lub wszelkie inne dostępne informacje wydawały się wskazywać, że przepisy tego załącznika zostały naruszone. Jednakże, z jednej strony, ten sam ust. 6 przewidywał, że Komisja „może uczestniczyć” w dochodzeniach mających na celu wykrycie naruszeń przepisów regulujących wystawianie świadectw EXP i zapobieżenie im, nie nakładając na nią obowiązku w tym względzie. Z drugiej strony, o ile art. 7 ust. 7 wspomnianego załącznika stanowił, że spory powstałe w związku z takimi dochodzeniami czy też wiążące się z problemem interpretacyjnym „przedkłada się” do rozpatrzenia zgodnie z procedurą rozstrzygania sporów, o tyle z samego brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, iż dotyczył on wyłącznie sporów powstających między państwem przwozu a KTZ wywozu i w związku z tym nie był wiążący dla Komisji.
- 90 Ponadto wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, przepisy odnoszące się do uzgodnień nazwanych „partnerstwem” nie stoją również na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie mogło zostać pociągnięte do odpowiedzialności na podstawie art. 4 ust. 3 TUE za nieprawidłowe wystawienie świadectw EXP przez organy jego KTZ. Zgodnie z samym brzmieniem art. 234 decyzji w sprawie KTZ, działanie Unii powinno opierać się bowiem jedynie „w jak najszerszym zakresie” na tych uzgodnieniach pomiędzy Komisją, państwem członkowskim, z którym jest powiązane KTZ, a jego właściwymi władzami lokalnymi. Co więcej, zgodnie z art. 235 ust. 2 tej decyzji grupy robocze stowarzyszenia „mogą być tworzone”, na wniosek między innymi danego KTZ, w celu rozpatrzenia wszelkich problemów powstających między KTZ a Unią. Tak więc, jakkolwiek prawdą jest, że ta procedura partnerstwa nie została w niniejszym przypadku zastosowana, to jednak nie zmienia to faktu, że zgodnie z brzmieniem tych przepisów jej stosowanie miało fakultatywny charakter.

- 91 Nie można także uwzględnić trzeciego argumentu dotyczącego autonomii konstytucyjnej Anguilli, ponieważ Zjednoczone Królestwo nie wyjaśnia, w jaki sposób odpowiedzialność państwa członkowskiego za działania swoich KTZ, która pozostaje bez uszczerbku dla zadań powierzonych im na mocy decyzji w sprawie KTZ, mogłaby naruszać ich autonomię.
- 92 Należy jeszcze ocenić kwestię tego, za jakie rodzaje błędów popełnionych przez KTZ w związku z wystawianiem świadectw EXP państwo członkowskie, z którym jest ono powiązane, winno zostać pociągnięte do odpowiedzialności.
- 93 W tym względzie z zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zagwarantowania stosowania i skuteczności prawa Unii (zob. podobnie wyroki z dnia 7 października 2010 r., Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, pkt 44, oraz z dnia 5 grudnia 2017 r., Niemcy/Rady, C-600/14, EU:C:2017:935, pkt 94).
- 94 Tymczasem z uwagi na preferencyjny i stanowiący odstępstwo charakter systemu celnego, z którego korzystały produkty nie pochodzące z KTZ, na warunkach przewidzianych w art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ w związku z art. 108 ust. 1 tiret drugie oraz załącznikiem III do tej decyzji, obowiązek przypomniany w poprzednim punkcie powinien być przestrzegany ze szczególną surowością w niniejszej sprawie. Z tego względu odpowiedzialność wobec Unii spoczywająca na państwie członkowskim, z którym KTZ jest powiązane, rozciąga się, zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, na każdy błąd popełniony przez organy tego KTZ w kontekście wystawiania świadectw EXP. Należy zatem odrzucić argument Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym zasadniczo nie można go uznać za odpowiedzialne za ewentualne nieprawidłowe wystawienie świadectw EXP przez organy Anguilli ze względu na to, że wspomniane wystawienie nastąpiło przed wyjaśnieniem, w drodze decyzji REC 03/2004, zakresu wymogów ustanowionych w art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ.
- 95 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo, na podstawie zobowiązań ciążących na nim jako na państwie członkowskim na mocy art. 131 akapit pierwszy traktatu WE (następnie art. 182 akapit pierwszy WE, obecnie art. 198 akapit pierwszy TFUE), a także art. 4 ust. 3 TUE, jest odpowiedzialne wobec Unii za ewentualne wystawienie przez organy Anguilli świadectw EXP z naruszeniem decyzji w sprawie KTZ [zob. analogicznie wyrok z dnia dzisiejszego, Komisja/Niderlandy (Odpowiedzialność za działania KTZ), C-395/17, pkt 97].

W przedmiocie obowiązku wyrównania ewentualnej utraty środków własnych na podstawie art. 4 ust. 3 TUE

- 96 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii. W związku z tym to do organów państw członkowskich należy podjęcie w ramach ich kompetencji wszelkich niezbędnych środków w celu naprawienia naruszenia tego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 2007 r., Jonkman i in., od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, pkt 37, 38; z dnia 26 lipca 2017 r., Comune di Corridonia i in., C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 27 czerwca 2019 r., Belgisch Syndicaat van Chiropraxie i in., C-597/17, EU:C:2019:544, pkt 54).
- 97 Ponieważ wystawienie świadectwa EXP z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ uniemożliwia, w okolicznościach przewidzianych w art. 220 ust. 2 lit. b) i art. 239 kodeksu celnego, organom danego państwa członkowskiego przywozu pobranie należności celnych, które powinny być pobrać w braku takiego świadectwa EXP, wynikająca z tego utrata tradycyjnych środków własnych Unii stanowi bezprawny skutek naruszenia prawa Unii. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału taka strata powinna być wyrównana albo poprzez inne własne środki, albo poprzez dostosowanie

wydatków (zob. analogicznie wyroki z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania, C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 54, oraz z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy, C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 88).

- 98 Z tego względu państwo członkowskie odpowiedzialne wobec Unii za nieprawidłowe wystawienie takiego świadectwa jest zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, do podjęcia wszelkich koniecznych środków w celu usunięcia tego naruszenia prawa Unii, a w szczególności powinno wyrównać wynikającą z niego utratę środków własnych [zob. analogicznie wyrok z dnia dzisiejszego, Komisja/Niderlandy (odpowiedzialność za działania KTZ), C-395/17, pkt 100].
- 99 Co się tyczy w szczególności tego, czy kwotę takiej utraty środków własnych należy w danym przypadku powiększyć o odsetki za zwłokę, wystarczy zauważyć, iż samo wyrównanie kwoty należności celnych, których nie można było pobrać, nie jest wystarczające do usunięcia bezprawnych skutków nieprawidłowego wystawienia świadectwa EXP.
- 100 Wykładni tej nie podważa argument dotyczący zasady pewności prawa, na którą powołuje się Zjednoczone Królestwo, według którego taki obowiązek wyrównania nie może istnieć w braku wyraźnego przepisu dotyczącego tej zasady w prawie Unii. Obowiązek wyrównania utraty środków własnych spowodowanej nieprawidłowym wystawieniem świadectw EXP stanowi bowiem jedynie szczególny wyraz obowiązku wynikającego z zasady lojalnej współpracy, zgodnie z którym państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich koniecznych środków w celu naprawienia naruszenia prawa Unii i usunięcia jego bezprawnych skutków. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 96 niniejszego wyroku, ten ostateczny obowiązek rozciąga się na wszystkie bezprawne skutki naruszenia tego prawa, a w szczególności te, które mają charakter finansowy, takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.
- 101 Jednakże naliczanie odsetek za zwłokę rozpoczyna się dopiero od dnia zwrócenia się do danego państwa członkowskiego o wyrównanie wspomnianej utraty środków własnych.
- 102 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że państwo członkowskie, które jest odpowiedzialne wobec Unii za nieprawidłowe wystawienie świadectw EXP przez powiązane z nim KTZ, jest zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, do wyrównania ewentualnej utraty środków własnych, powiększonej, w stosownym przypadku, o odsetki za zwłokę.

W przedmiocie zarzucanego uchybienia

- 103 Komisja utrzymuje, że w 1999 r. organy Anguilli wystawiły dwanaście świadectw EXP z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ, że to nieprawidłowe wystawienie spowodowało powstanie po stronie Unii utraty środków własnych oraz że Zjednoczone Królestwo uchybiło swojemu obowiązkowi wyrównania tej straty.
- 104 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, zarzucanej nieprawidłowości rozpatrywanych świadectw EXP, Komisja podnosi, że decyzje REC 03/2004 i REM 03/2004, a także raport OLAF-u z 2003 r., są wystarczające do wykazania takiej nieprawidłowości. Natomiast zdaniem Zjednoczonego Królestwa do Komisji należy wykazanie, dla celów niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nieprawidłowego charakteru każdego z tych świadectw.
- 105 W tym względzie, w odniesieniu do decyzji REC 03/2004 i REM 03/2004, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 875 i art. 908 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego, w przypadku gdy Komisja przyjmuje na podstawie art. 873 i 907 tego rozporządzenia decyzję stwierdzającą, że badana sytuacja pozwala na niedokonanie retrospektywnego zaksięgowania danych należności celnych, może ona określić warunki,

w jakich państwa członkowskie mogą podjąć analogiczną decyzję w przypadkach, w których występują porównywalne okoliczności faktyczne i prawne (zob. podobnie wyrok z dnia 26 października 2017 r., Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, pkt 68).

- 106 Decyzje REC 03/2004 i REM 03/2004 to decyzje zawierające takie stwierdzenia. W decyzjach tych Komisja stwierdziła, że władze Anguilli i Saint-Pierre i Miquelon przyznały, w rozpatrywanych okresach, „dotację dla transportu” wynoszącą 25 USD na tonę aluminium podmiotom gospodarczym, które najpierw wprowadziły aluminium do swobodnego obrotu w tych KTZ, a następnie dokonały powrotnego wywozu tego towaru do Unii. Komisja uznała, że w tych okolicznościach wypłata takiej dotacji wykazywała związek z wcześniejszą zapłatą należności celnych i stanowiła częściowy zwrot tych należności, co oznaczało, że wystawione przez wspomniane organy świadectwa EXP były sprzeczne z art. 101 ust. 2 tiret drugie decyzji w sprawie KTZ. Zgodnie z ocenami zawartymi w omawianych decyzjach istnienie „dotacji dla transportu” wykazującej te cechy uznano za element decydujący dla stwierdzenia naruszenia tego przepisu.
- 107 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem oceny okoliczności faktycznych i prawnych zawarte w decyzji, takiej jak decyzje REC 03/2004 i REM 03/2004, są wiążące dla wszystkich organów państwa członkowskiego będącego jej adresatem oraz, na warunkach określonych przez Komisję, dla organów innych państw członkowskich w przypadkach, w których występują kwestie porównywalne pod względem faktycznym i prawnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 listopada 2008 r., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 26 października 2017 r., Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, pkt 69).
- 108 Co więcej, należy przypomnieć, że w zakresie, w jakim raport OLAF-u zawiera istotne elementy w odniesieniu w szczególności do zachowania organów celnych KTZ wywozu, raport ten można uwzględnić w celu ustalenia, czy dany przypadek obejmuje okoliczności faktyczne i prawne porównywalne do okoliczności będących przedmiotem decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 873 i 907 rozporządzenia wykonawczego (zob. podobnie wyrok z dnia 26 października 2017 r., Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, pkt 55, 70).
- 109 W niniejszej sprawie należy wskazać, że decyzja REC 03/2004 i raport OLAF-u z 2003 r. dotyczą praktyk celnych tego samego KTZ, mianowicie Anguilli. Ponadto w raporcie tym stwierdzono w pkt 4.2, że obowiązujące procedury celne Anguilli i, niezależnie od zmiany wpisów widniejących na fakturach wystawionych przez Corbis organom tego KTZ, przyznana zachęta ekonomiczna wypłacana importerom w Unii w postaci „dotacji dla transportu” nie zmieniły się w latach 1998 i 1999. Ponadto wszystkie rozpatrywane świadectwa EXP zostały wystawione w 1999 r. przez organy Anguilli przedsiębiorstwom, które w pkt 4.3 rzeczonego raportu zidentyfikowano jako beneficjentów tej dotacji.
- 110 Tak więc, ustalenia zawarte w raporcie OLAF-u z 2003 r. wykazują, że organy Anguilli wystawiły rozpatrywane świadectwa EXP przyznając jednocześnie taką „dotację dla transportu”. Opierając się na tym raporcie, Komisja przedstawiła zatem szczegółowo w ramach niniejszej skargi, że owe świadectwa zostały wystawione w sytuacji obejmującej okoliczności faktyczne i prawne porównywalne z okolicznościami będącymi przedmiotem decyzji REC 03/2004.
- 111 Tymczasem o ile w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wykazania istnienia zarzucanego uchybienia poprzez przedłożenie Trybunałowi wszystkich dowodów niezbędnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, bez możliwości opierania się na jakichkolwiek domniemaniach, o tyle jeżeli Komisja dostarczy wystarczające dowody na to, że przepisy prawa Unii nie są prawidłowo stosowane w praktyce na terytorium pozwanego państwa członkowskiego, na tym państwie członkowskim spoczywa ciężar szczegółowego merytorycznego zakwestionowania przedstawionych w ten sposób dowodów i wynikających z nich konsekwencji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia, C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 112 Orzecznictwo to można przenieść na grunt sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, co wynika z wniosku wyciągniętego w pkt 95 niniejszego wyroku. Co za tym idzie, skoro Komisja, jak wynika z pkt 110 niniejszego wyroku, przedstawiła szczegółowo, opierając się na raporcie OLAF-u z 2003 r., że rozpatrywane świadectwa EXP zostały wystawione w sytuacji obejmującej okoliczności faktyczne i prawne porównywalne z okolicznościami będącymi przedmiotem decyzji REC 03/2004, nie była ona zobowiązana do przedstawienia w tym celu dowodu dla poszczególnych świadectw. Przeciwnie, w tych okolicznościach na Zjednoczonym Królestwie spoczywał obowiązek zakwestionowania w sposób szczegółowy co do istoty ustaleń zawartych w tym raporcie.
- 113 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Zjednoczone Królestwo nie uczyniło zadość temu wymogowi. Ograniczając się bowiem do sformułowania ogólnych twierdzeń, takich jak te przytoczone w pkt 66 niniejszego wyroku, nie przedstawiło ono żadnej konkretnej okoliczności mogącej podważyć stwierdzenie zawarte w szczególności w decyzji REC 03/2004, zgodnie z którym dotację dla transportu, która zgodnie z ustaleniami zawartymi w raporcie OLAF-u z 2003 r. została przyznana w ramach wystawiania rozpatrywanych świadectw EXP, należało uważać za częściowy zwrot należności celnych.
- 114 W tych okolicznościach zostało wykazane w sposób wymagany prawem, że organy Anguilli wystawiły rozpatrywane świadectwa EXP z naruszeniem art. 101 ust. 2 decyzji w sprawie KTZ.
- 115 W celu wykazania, w drugiej kolejności, że niezgodne z prawem wystawienie rozpatrywanych świadectw EXP spowodowało utratę środków własnych, Komisja dołączyła do akt, oprócz tych świadectw, między innymi zgłoszenia przywozowe, które zostały jej przekazane przez włoskie organy. Zjednoczone Królestwo kwestionuje, jakoby dokumenty te mogły wykazać rzeczywisty charakter utraty środków własnych, podnoszonej przez Komisję.
- 116 W tym względzie strony nie kwestionują, że przywóz aluminium będący przedmiotem decyzji REC 03/2004 został dokonany po przedstawieniu włoskim organom rozpatrywanych świadectw EXP. Ponadto informacje znajdujące się na tych świadectwach i w zgłoszeniach przywozowych świadczą o tym, że z wyjątkiem dwóch przypadków wszystkie wspomniane świadectwa zostały przedstawione włoskim organom do celów zwolnienia z należności celnych przywozu aluminium do Unii. W istocie identyczny opis rozpatrywanego towaru oraz jego pochodzenia, tożsamość wykorzystywanego statku i przedsiębiorstwa działającego w charakterze importera Unii, a w szczególności okoliczność, że wspomniane zgłoszenia przywozowe wskazują numer referencyjny wspomnianych świadectw EXP, wykazują, że świadectwa te zostały rzeczywiście przedstawione tym organom.
- 117 Tak więc, z wyjątkiem dwóch przypadków, Komisja wykazała, w oparciu o rozpatrywane świadectwa EXP i zgłoszenia przywozowe, że wszystkie te świadectwa EXP zostały przedstawione włoskim organom.
- 118 Jakkolwiek w odpowiedzi na pytanie Trybunału Komisja przyznała, że dokumenty załączone do jej skargi nie obejmują całego przywozu aluminium, który podnosi ona w skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jednak należy zauważyć, że skarga Komisji nie zawiera wniosków liczbowych. Ponadto podczas rozprawy Komisja podkreśliła, że jej skarga zmierza do stwierdzenia, iż Zjednoczone Królestwo uchybiło ciężącemu na nim zobowiązaniu do lojalnej współpracy poprzez odmowę z zasady jakiegokolwiek wyrównania utraty środków własnych wynikającej z nieprawidłowego wystawienia rozpatrywanych świadectw EXP, bez względu na wysokość tej straty.
- 119 Ponieważ nie ulega wątpliwości, że Zjednoczone Królestwo nie dokonało żadnego takiego wyrównania, nie ma potrzeby ustalania, do celów niniejszego postępowania, całego przywozu aluminium dokonywanego w Unii na podstawie przedstawienia rozpatrywanych świadectw EXP, ani wysokości wynikającej z tego utraty środków własnych.

- 120 Jeśli chodzi o kwestię tego, czy wystawienie rozpatrywanych świadectw EXP spowodowało, w sposób pewny, utratę środków własnych, należy zauważyć, że świadectwa te, wystawione w sposób nieprawidłowy, skłoniły włoskie organy do zwolnienia z należności celnych przywozu do Unii aluminium pochodzącego z Anguilli i wydania decyzji w sprawie umorzenia i zwrotu należności celnych.
- 121 Zjednoczone Królestwo kwestionuje istnienie związku przyczynowego pomiędzy nieprawidłowym wystawieniem rozpatrywanych świadectw EXP a tą utratą środków własnych. Twierdzi ono w istocie, że włoskie organy mogły uniknąć tej straty, gdyby, po pierwsze, zastosowały zalecenia zawarte w komunikacie w sprawie wzajemnej pomocy, i po drugie, stwierdziły, że wymogi związane z zachowaniem zainteresowanych podmiotów gospodarczych, takie jak wskazane w pkt 31 decyzji REC 03/2004, nie zostały spełnione.
- 122 Jednakże istnienia tego związku przyczynowego nie może podważyć sama okoliczność, na którą powołuje się Zjednoczone Królestwo, że zainteresowane podmioty gospodarcze zrezygnowałyby ewentualnie z przywozu rozpatrywanych towarów do Unii, gdyby włoskie organy zastosowały zalecenia zawarte w komunikacie w sprawie wzajemnej pomocy. Podobnie twierdzenie Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym włoskie organy powinny były dokonać pokrycia należności celnych, gdyby stwierdziły, że zainteresowane podmioty gospodarcze nie spełniały wymogów określonych w pkt 31 decyzji REC 03/2004, dotyczy innej sytuacji niż sytuacja w niniejszej sprawie, w której organy te dokonały, jak wskazano w istocie w pkt 47 niniejszego wyroku, umorzenia lub zwrotu należności celnych na podstawie tej decyzji.
- 123 Ponadto Zjednoczone Królestwo podnosi, że zasady pewności prawa i dobrej administracji stoją w niniejszym przypadku na przeszkodzie możliwości stwierdzenia uchybienia zobowiązaniu do wyrównania tej straty, ponieważ Komisja nie zażądała takiego wyrównania w rozsądnym terminie zgodnie z orzecznictwem wynikającym z wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, pkt 48).
- 124 W tym względzie należy przypomnieć, że orzecznictwo wynikające z wyroku przytoczonego w punkcie poprzedzającym dotyczy art. 85b rozporządzenia wykonawczego wyznaczającego rozpoczęcie biegu pięcioletniego terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 73a rozporządzenia finansowego, na dzień upływu terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej.
- 125 We wspomnianym wyroku Trybunał orzekł wprawdzie, że w braku stosownych aktów prawnych zasada pewności prawa wymaga, aby dana instytucja dokonała takiego powiadomienia w rozsądnym terminie, przy czym należy domniemywać, iż termin doręczenia noty debetowej należy uznać za nierozsądny, jeżeli doręczenie to następuje po upływie ponad pięciu lat od momentu, kiedy instytucja zwyczajnie mogła dochodzić swej wierzytelności (zob. podobnie wyroki z dnia 13 listopada 2014 r., Nencini/Parlament, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, pkt 48, 49).
- 126 Jednakże bez konieczności badania, czy art. 73a rozporządzenia finansowego i art. 85b rozporządzenia wykonawczego mają zastosowanie do obowiązku wyrównania utraty środków własnych na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, takiego jak będący przedmiotem niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że w każdym razie Komisja nie przekroczyła terminu pięciu lat, po upływie którego termin doręczenia noty debetowej należy uznać za nierozsądny zgodnie z orzecznictwem wynikającym z wyroku przytoczonego w poprzednim punkcie. Skoro bowiem – jak wynika z art. 875 i art. 908 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego – do włoskich organów należało wprowadzenie w życie decyzji REC 03/2004 i REM 03/2004 oraz wydanie decyzji w sprawie zwrotu lub umorzenia należności celnych związanych z przywozem aluminium pochodzącego z Anguilli, Komisja nie była w stanie zwrócić się do Zjednoczonego Królestwa o wyrównanie wynikającej z tego utraty środków własnych przed uzyskaniem od włoskich organów informacji o podjętych przez nie decyzjach. Strony są zgodne co do

tęgo, że włoskie organy dostarczyły Komisji tę informację, jak wskazano w pkt 47 niniejszego wyroku, dopiero w latach 2006 i 2007. Należy zatem uznać, że dochowała ona wspomnianego terminu, kiedy zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o dokonanie takiego wyrównania w 2010 r.

- 127 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie wyrównując utraty środków własnych wynikającej z nieprawidłowego, w świetle decyzji w sprawie KTZ, wystawienia przez organy Anguilli świadectw EXP w odniesieniu do przywozu aluminium z Anguilli w okresie 1999/2000, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 4 ust. 3 TUE.

W przedmiocie kosztów

- 128 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a to ostatnie przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
- 129 Na podstawie art. 140 § 1 tego samego regulaminu, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Królestwo Niderlandów pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie wyrównując utraty środków własnych wynikającej z nieprawidłowego, w świetle decyzji Rady 91/482/EWG z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, wystawienia przez organy Anguilli świadectw wywozowych EXP w odniesieniu do przywozu aluminium z Anguilli w okresie 1999/2000, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 4 ust. 3 TUE.**
- 2) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.**
- 3) **Królestwo Niderlandów pokrywa własne koszty.**

Podpisy