



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 marca 2022 r.*

Spis treści

I.	Ramy prawne	8
A.	Prawo w zakresie zasobów własnych	8
1.	Decyzje w sprawie systemu zasobów własnych	8
2.	Rozporządzenia dotyczące zasad i procedury udostępniania zasobów własnych	8
3.	Rozporządzenie nr 608/2014	11
4.	Rozporządzenie nr 1553/89	12
B.	Prawo celne	12
1.	Wspólnotowy kodeks celny	12
2.	Unijny kodeks celny	16
3.	Rozporządzenie ustanawiające przepisy wykonawcze	18
4.	Rozporządzenie wykonawcze	19
C.	Prawo dotyczące VAT	21
II.	Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	23
A.	Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu	23
B.	Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	30
III.	Postępowanie przed Trybunałem	32
IV.	W przedmiocie skargi	32
A.	W przedmiocie dopuszczalności	33

* Język postępowania: angielski.

1. W przedmiocie naruszenia prawa Zjednoczonego Królestwa do obrony w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania przed Trybunałem . . .	33
a) Argumentacja stron	33
b) Ocena Trybunału	34
2. W przedmiocie niewystarczającej podstawy faktycznej i prawnej zastrzeżenia wywodzonego z naruszenia prawa Unii w dziedzinie VAT, w szczególności w odniesieniu do procedury celnej 42	37
a) Argumentacja stron	37
b) Ocena Trybunału	38
3. W przedmiocie naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, estoppel oraz lojalnej współpracy	38
a) Argumentacja stron	38
b) Ocena Trybunału	39
4. W przedmiocie braku właściwości Trybunału w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE do rozpoznania żądania Komisji mającego na celu nakazanie państwu członkowskiemu udostępnienia określonej kwoty zasobów własnych	41
a) Argumentacja stron	41
b) Ocena Trybunału	43
5. W przedmiocie przedwczesnego charakteru skargi i niedopuszczalności skargi w odniesieniu do okresu od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie ze względu na wydanie wezwań C18 Breach w odniesieniu do tego okresu . . .	45
a) Argumentacja stron	45
b) Ocena Trybunału	46
B. Co do istoty	47
1. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom w zakresie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych, a także zobowiązaniom wynikającym z przepisów prawa celnego Unii	47
a) W przedmiocie naruszenia art. 310 ust. 6 TFUE i art. 325 TFUE	47
1) W przedmiocie obowiązków nałożonych na państwa członkowskie na podstawie art. 325 TFUE	47
2) W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 325 TFUE	50
i) Uwagi wstępne	50

ii)	Przypomnienie cech charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości	50
iii)	W przedmiocie wiedzy Zjednoczonego Królestwa, od początku okresu naruszenia, o cechach charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości oraz środków skutecznych w zwalczaniu tego nadużycia	51
iv)	W przedmiocie braku zgodności z art. 325 ust. 1 TFUE systemu kontroli celnych stosowanego przez Zjednoczone Królestwo w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości	54
b)	W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych przepisami celnymi Unii	56
1)	Uwagi wstępne	57
2)	W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego	58
i)	Argumenty stron	58
ii)	Ocena Trybunału	59
3)	W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego	63
4)	W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego . . .	68
2.	W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo Unii w dziedzinie udostępniania tradycyjnych zasobów własnych w postaci ceł	69
a)	W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu przez Zjednoczone Królestwo ciężącego na nim zasadniczego obowiązku udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych	69
1)	W przedmiocie zasady odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za brak stwierdzenia strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych Unii	70
2)	W przedmiocie odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za straty w zakresie zasobów własnych Unii stwierdzone w wezwaniach C18 Snake	74
b)	W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu przez Zjednoczone Królestwo ciężącego na nim obowiązku udostępnienia określonych kwot tradycyjnych zasobów własnych	80
1)	W przedmiocie argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą Trybunał powinien najpierw zbadać jego oszacowanie strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych	81
2)	W przedmiocie oszacowania przez Komisję kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych metodą OLAF-JRC	83

3) W przedmiocie oszacowania przez Zjednoczone Królestwo kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych metodą HMRC	84
4) W przedmiocie ogólnej argumentacji skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC	85
5) W przedmiocie oszacowania kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych w okresie od listopada 2011 r. do listopada 2014 r.	87
6) W przedmiocie oszacowania kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. łącznie	89
i) W przedmiocie krytyki skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC dotyczącej zawyżenia wielkości przywozów o zaniżonej wartości w wyniku stosowania tej metody	89
ii) W przedmiocie krytyki skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC dotyczącej zawyżenia wartości przywozów o zaniżonej wartości w wyniku stosowania tej metody	91
7) W przedmiocie wpływu wezwań C18 Breach na oszacowanie wysokości strat w zakresie zasobów własnych, których Komisja domaga się w odniesieniu do okresu od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. łącznie	95
8) W przedmiocie kursu wymiany, jaki należy zastosować do obliczenia kwoty strat w zakresie zasobów własnych	98
9) Wnioski	99
3. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z przepisów dotyczących VAT i obowiązków udostępnienia odpowiadających im zasobów własnych	100
a) Argumentacja stron	100
b) Ocena Trybunału	101
4. W przedmiocie uchybienia obowiązkowi lojalnej współpracy ustanowionemu w art. 4 ust. 3 TUE	106
a) Argumentacja stron	106
b) Ocena Trybunału	106
W przedmiocie kosztów	109

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Artykuł 310 ust. 6 i art. 325 TFUE – Zasoby własne – Cła – Podatek od wartości dodanej (VAT) – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczenie oszustw – Zasada skuteczności – Zobowiązanie państw członkowskich do udostępnienia zasobów własnych Komisji Europejskiej – Odpowiedzialność finansowa państw członkowskich w wypadku strat w zakresie zasobów własnych – Przywóz wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin – Oszustwa dokonywane systematycznie i na wielką skalę –

Przestępczość zorganizowana – Znikający importerzy – Wartość celna – Zaniżenie wartości –
Podstawa opodatkowania VAT – Brak systematycznych kontroli celnych przeprowadzanych
w oparciu o analizę ryzyka, dokonywanych przed zwolnieniem danych towarów –
Brak systematycznego składania zabezpieczeń – Metoda obliczania szacunkowych strat
w zakresie tradycyjnych zasobów własnych dotyczących przywozu o znacznym ryzyku zaniżania
wartości – Metoda statystyczna oparta na średnich cenach określanych na szczeblu Unii –
Dopuszczalność

W sprawie C-213/19

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 7 marca 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali L. Flynn oraz F. Clotuche-Duvieusart w charakterze
pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które reprezentowali
początkowo F. Shibli i S. Brandon oraz Z. Lavery i S. McCrory, następnie F. Shibli i S. McCrory
w charakterze pełnomocników, wspierani przez J. Eadie i I. Rogersa, QC oraz S. Pritcharda,
T. Sebastiana i R. Hilla, barrister,

strona pozwana,

popieranemu przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowali J.C. Halleux, P. Cottin oraz S. Baeyens w charakterze
pełnomocników,

Republikę Estońską, którą reprezentowała N. Grünberg w charakterze pełnomocnika,

Republikę Grecką, którą reprezentowała M. Tassopoulou w charakterze pełnomocnika,

Republikę Łotewską, którą reprezentowały początkowo K. Pommere, V. Soņeca oraz I. Kucina,
a następnie K. Pommere, w charakterze pełnomocników,

Republikę Portugalską, którą reprezentowali P. Barros da Costa, S. Jaulino, L. Inez Fernandes et
P. Rocha w charakterze pełnomocników,

Republikę Słowacką, którą reprezentowała B. Ricziova w charakterze pełnomocnika,

interwencji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal (sprawozdawczyni), I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, J.C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: M.A. Gaudissart, zastępca sekretarza,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 września 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:
 - nie księgując prawidłowych kwot należności celnych oraz nie udostępniając tej instytucji prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych pochodzących z VAT dotyczących niektórych przypadków przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin (zwanego dalej „rozpatrywanym przywozem”), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 2 i 8 decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, L 168, s. 105), art. 2 i 8 decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2007, L 163, s. 17), art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. 2014, L 168, s. 39), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2016/804 z dnia 17 maja 2016 r. (Dz.U. 2016, L 132, s. 85) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 609/2014”), art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. w sprawie stosowania decyzji 94/728/CE, Euratom, w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnoty (Dz.U. 2000, L 130, s. 1), art. 2 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. 1989, L 155, s. 9), a także artykułu 105 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1, sprostowania: Dz.U. 2017, L 42, s. 43; Dz.U. 2016, L 267, s. 2; Dz.U. 2013, L 287, s. 90; zwanego dalej „unijnym kodeksem celnym”) i art. 220 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1, sprostowania: Dz.U. 2009, L 10, s. 35; wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 21, s. 65), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2005, L 117, s. 13; sprostowanie Dz.U. 2006, L 291, s. 44) (zwanego dalej „wspólnotowym kodeksem celnym”), w następstwie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na mocy art. 4 ust. 3 TUE, art. 325 i art. 310 ust. 6 TFUE, art. 3 i 46 unijnego kodeksu celnego, art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego, art. 248 ust. 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania

rozporządzenia nr 2913/92 (Dz.U. 1993, L 253, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2009, L 10, s. 35, wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 21, s. 65), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 3254/1994 z dnia 19 lipca 1994 r. (Dz.U. 1994, L 346, s. 1, sprostowanie: wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 21, s. 143) (zwanego dalej „rozporządzeniem ustanawiającym przepisy wykonawcze”), art. 244 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 952/2013 (Dz.U. 2015, L 343, s. 558, sprostowania: Dz.U. 2018, L 317, s. 57; Dz.U. 2018, L 157, s. 27; Dz.U. 2017, L 101, s. 200; Dz.U. 2016, L 87, s. 35, zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), art. 2 ust. 1 lit. b) i d), art. 83 i 85–87, a także art. 143 ust. 1 lit. d) i ust. 2 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 335, s. 60), zmienionej dyrektywą Rady 2009/69/WE z dnia 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 175, s. 12) (zwaną dalej „dyrektywą 2006/112”), przy czym straty w zakresie odnośnych tradycyjnych zasobów własnych, które miały zostać udostępnione Komisji, pomniejszone o koszty poboru, odpowiadają kwotom:

- 496 025 324,30 EUR w 2017 r. (do dnia 11 października 2017 r. włącznie);
 - 646 809 443,80 EUR w 2016 r.;
 - 535 290 329,16 EUR w 2015 r.;
 - 480 098 912,45 EUR w 2014 r.;
 - 325 230 822,55 EUR w 2013 r.;
 - 173 404 943,81 EUR w 2012 r.;
 - 22 777 312,79 EUR w 2011 r.;
- nie przekazując jej wszystkich informacji niezbędnych do ustalenia kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz nie dostarczając treści wymaganej przez nią oceny działu prawnego Her Majesty’s Revenue & Customs (organu podatkowego i celnego Zjednoczonego Królestwa, zwanego dalej „HMRC”) ani uzasadnienia decyzji, które doprowadziły do umorzenia ustalonych długów celnych, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 2 ust. 2 i art. 2 ust. 3 lit. d) rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, L 168, s. 29).

I. Ramy prawne

A. Prawo w zakresie zasobów własnych

1. Decyzje w sprawie systemu zasobów własnych

- 2 W okresie od listopada 2011 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie (zwanym dalej „okresem naruszenia”), w odniesieniu do którego w ramach niniejszego postępowania Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu różne uchybienia prawu Unii, miały zastosowanie kolejno dwie decyzje dotyczące systemu zasobów własnych Unii, a mianowicie decyzja 2007/436, a od dnia 1 stycznia 2014 r. – decyzja 2014/335.
- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 2014/335, Euratom, którego brzmienie jest zasadniczo identyczne jak brzmienie art. 2 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 2007/436, na zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się dochody pochodzące z, odpowiednio, „tradycyjn[ych] zasob[ów] własn[ych] składając[yh] się z [...] ceł pobieranych na podstawie Wspólnej taryfy celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Unii w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi”, oraz z „[...] zastosowani[a] stawki jednolitej obowiązującej wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw VAT określonych zgodnie z przepisami unijnymi”.
- 4 Artykuł 8 ust. 1 rzeczonych decyzji stanowi w pierwszym akapicie, że cła pobierane na podstawie Wspólnej taryfy celnej jako zasoby własne Unii pobierane są przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi, które w stosownych przypadkach zostają dostosowane tak, aby spełniały wymagania określone w przepisach Unii, a akapit trzeci, że państwa członkowskie udostępniają Komisji zasoby przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. a), b) i c) rzeczonych decyzji.

2. Rozporządzenia dotyczące zasad i procedury udostępniania zasobów własnych

- 5 W okresie naruszenia miały zastosowanie kolejno dwa rozporządzenia dotyczące udostępnienia zasobów własnych Unii, mianowicie rozporządzenie nr 1150/2000, a od dnia 1 stycznia 2014 r. rozporządzenie nr 609/2014.
- 6 Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 609/2014, którego treść jest zasadniczo identyczna z treścią art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000:
„Na potrzeby stosowania niniejszego rozporządzenia, należności Unii z tytułu tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji [2014/335], ustala się niezwłocznie po tym, jak zostaną spełnione przewidziane w rozporządzeniach celnych warunki dotyczące zapisania należności na rachunkach i powiadamiania dłużnika”.
- 7 Artykuł 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 akapity pierwszy i drugi rozporządzenia nr 609/2014, które są w treści zasadniczo identyczne z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 lit. a) i b) rozporządzenia nr 1150/2000, stanowi:
„1. Rachunki dotyczące zasobów własnych prowadzone są przez administrację finansową każdego państwa członkowskiego lub organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie, z podziałem na rodzaje zasobów.

[...]

3. Z zastrzeżeniem akapitu drugiego niniejszego ustępu, należności ustalone zgodnie z art. 2 są zapisywane na rachunkach [obecnie określanych jako »rachunki A«] najpóźniej pierwszego dnia roboczego po dziewiętnastym dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym należność została ustalona.

Ustalone należności nieuwzględnione na rachunkach, o których mowa w akapicie pierwszym, ze względu na to, że nie zostały jeszcze uzyskane ani nie przekazano w stosunku do nich zabezpieczenia, wykazywane są na odrębnych rachunkach [obecnie określanych jako »rachunki B«] w terminie ustanowionym w akapicie pierwszym. Państwa członkowskie mogą przyjąć tę procedurę, jeżeli ustalone należności, w odniesieniu do których zabezpieczenie zostało przekazane, są kwestionowane oraz mogą podlegać zmianie w wyniku rozstrzygnięcia sporu, który powstał.

[...]”.

8 Artykuł 9 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 609/2014, którego treść była zasadniczo identyczna z treścią art. 9 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1150/2000, stanowił w pierwotnym brzmieniu:

„Zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 10, każde państwo członkowskie wpłaca zasoby własne na rachunek otwarty w imieniu Komisji przez jego administrację finansową lub organ przez siebie wyznaczony”.

9 Od dnia 1 października 2016 r. przepis ten ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 10, 10a i 10b każde państwo członkowskie wpłaca zasoby własne na rachunek otwarty w imieniu Komisji w jego administracji finansowej lub krajowym banku centralnym. Z zastrzeżeniem zastosowania ujemnych odsetek, o czym mowa w akapicie trzecim, rachunek ten może być obciążany wyłącznie na zlecenie Komisji”.

10 W pierwotnym brzmieniu art. 12 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 609/2014, którego treść była zasadniczo identyczna z treścią art. 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1150/2000, był sformułowany następująco:

„1. Każde opóźnienie w dokonaniu zapisu na rachunku, o którym mowa w art. 9 ust. 1, pociąga za sobą konieczność zapłaty odsetek przez dane państwo członkowskie.

[...]

3. W przypadku państw członkowskich nienależących do unii gospodarczej i walutowej, stopa procentowa jest równa stopie procentowej stosowanej przez banki centralne do swoich głównych operacji refinansujących w pierwszym dniu danego miesiąca, powiększonej o dwa punkty procentowe, lub, w przypadku państw członkowskich, dla których stopa banku centralnego nie jest dostępna, stopie najbliższej jej równowartości, stosowanej w pierwszym dniu danego miesiąca na rynku pieniężnym tego państwa członkowskiego, powiększonej o dwa punkty procentowe.

Stopa ta podwyższana jest o 0,25 punktu procentowego za każdy miesiąc opóźnienia. Podwyższoną stopę procentową stosuje się do całego okresu opóźnienia”.

- 11 Od dnia 1 października 2016 r. art. 12 ust. 5 rozporządzenia nr 609/2014, zastępujący art. 12 ust. 3 tego rozporządzenia, stanowi:

„W przypadku państw członkowskich nienależących do unii gospodarczej i walutowej stopa procentowa jest równa stopie, którą banki centralne stosowały do swoich głównych operacji refinansujących w pierwszym dniu odnośnego miesiąca, lub 0%, w zależności od tego, która z nich jest wyższa, powiększonej o 2,5 punktu procentowego. W przypadku państw członkowskich, dla których stopa banku centralnego nie jest dostępna, stopa procentowa jest równa stopie najbliższej jej równowartości, którą stosowano w pierwszym dniu odnośnego miesiąca na rynku pieniężnym danego państwa członkowskiego, lub 0%, w zależności od tego, która z nich jest wyższa, powiększonej o 2,5 punktu procentowego.

Stopa ta podwyższana jest o 0,25 punktu procentowego za każdy miesiąc opóźnienia.

Łączne podwyższenie na mocy akapitów pierwszego i drugiego nie może przekroczyć 16 punktów procentowych. Podwyższoną stopę procentową stosuje się do całego okresu opóźnienia”.

- 12 Artykuł 13 rozporządzenia nr 609/2014, zatytułowany „Należności nieściągalne”, zasadniczo identyczny w treści z art. 17 rozporządzenia nr 1150/2000, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszystkie wymagane środki, aby kwota odpowiadająca należnościom ustalonym na mocy art. 2 została udostępniona Komisji zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia.

2. Państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających należnościom ustalonym na podstawie art. 2, które okazały się nieściągalne z któregośkolwiek z następujących względów:

a) działania siły wyższej;

b) innych przyczyn, powstałych nie z ich winy.

Nieściągalność kwot ustalonych należności stwierdzona zostaje decyzją właściwych organów administracyjnych, po ustaleniu przez nie, że kwot tych nie można uzyskać.

Kwoty ustalonych należności uznaje się za nieściągalne najpóźniej po upływie pięciu lat od dnia ustalenia kwoty zgodnie z art. 2 lub, w przypadku wniesienia odwołania do organu administracyjnego bądź do sądu, po tym, jak wydana, przekazana lub opublikowana zostanie ostateczna decyzja.

[...]

3. W ciągu trzech miesięcy od dnia wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub przed upływem terminów, o których mowa w tym ustępie, państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdanie zawierające informacje o przypadkach, w których zastosowano przepisy ust. 2 niniejszego artykułu, o ile należności, których te przypadki dotyczą, przekraczają kwotę 50 000 EUR.

Sprawozdanie to zawiera wszystkie informacje niezbędne do pełnego zbadania przyczyn, o których mowa w ust. 2 lit. a) i b) niniejszego artykułu, które nie pozwoliły zainteresowanym

państwom członkowskim na udostępnienie odnośnych kwot, oraz działań, jakie państwa członkowskie podjęły w celu ich odzyskania w danym przypadku lub przypadkach.

Sprawozdanie sporządza się na formularzu sporządzonym przez Komisję. W tym celu Komisja przyjmuje akty wykonawcze. Te akty wykonawcze przyjmowane są zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 16 akapit drugi.

4. Komisja przekazuje w ciągu sześciu miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania, o którym mowa w ust. 3, swoje uwagi danemu państwu członkowskiemu.

W przypadku gdy Komisja uzna za konieczne wezwanie do przedstawienia dodatkowych informacji, sześciomiesięczny termin rozpoczyna bieg w dniu otrzymania żądanych informacji dodatkowych”.

3. Rozporządzenie nr 608/2014

13 W odniesieniu do części okresu naruszenia, która rozpoczęła się w dniu 1 stycznia 2014 r. art. 2 rozporządzenia nr 608/2014, noszący tytuł „Środki kontroli i nadzoru”, stanowi:

„[...]

2. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki, jakie są niezbędne w celu zapewnienia, aby zasoby własne, o których mowa w art. 2 ust. 1 decyzji [2014/335], były udostępniane Komisji.

3. W przypadku gdy środki kontroli i nadzoru dotyczą tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji [2014/335]:

a) państwa członkowskie przeprowadzają kontrole i postępowania wyjaśniające dotyczące ustalania i udostępniania tych zasobów własnych;

[...]

c) państwa członkowskie, na wniosek Komisji, włączają ją do przeprowadzanych przez siebie kontroli. W przypadku gdy Komisja przyłącza się do inspekcji, ma ona dostęp, w zakresie, w jakim wymaga tego stosowanie niniejszego rozporządzenia, do dokumentów potwierdzających dotyczących ustalania i udostępniania zasobów własnych, a także do wszelkich innych odpowiednich dokumentów związanych z tymi dokumentami potwierdzającymi;

d) Komisja może sama przeprowadzać kontrole na miejscu. Przedstawiciele Komisji upoważnieni do przeprowadzania takich kontroli mają dostęp do dokumentów zgodnie z ustaleniami dotyczącymi kontroli, o których mowa w lit. c). Państwa członkowskie ułatwiają te kontrole;

[...]”.

4. Rozporządzenie nr 1553/89

- 14 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1553/89 stanowi:

„Podstawę środków uzyskanych z podatku VAT ustala się z transakcji podlegających opodatkowaniu, określonych w art. 2 [szóstej] dyrektywy 77/388/EWG Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku [(Dz.U. L 145, p. 1)] [...]”.

- 15 Zgodnie z treścią art. 3 akapit pierwszy owego rozporządzenia:

„Dla danego roku kalendarzowego, bez uszczerbku dla przepisów art. 5 i 6, podstawę środków uzyskanych z podatku VAT oblicza się poprzez podzielenie łącznych przychodów z VAT netto uzyskanych przez państwo członkowskie w tym roku przez stawkę VAT obowiązującą w tym samym roku”.

B. Prawo celne

1. Wspólnotowy kodeks celny

- 16 Wspólnotowy kodeks celny ma zastosowanie do przypadków rozpatrywanego przywozu mających miejsce w części okresu naruszenia przed dniem 1 maja 2016 r.

- 17 Artykuł 13 tego kodeksu stanowi:

„1. Zgodnie z warunkami określonymi obowiązującymi przepisami, organy celne mogą przeprowadzić wszystkie kontrole, które uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów celnych i innych przepisów dotyczących wjazdu, wyjazdu, tranzytu, przewozu i końcowego wykorzystania towarów w obrocie pomiędzy obszarem celnym Wspólnoty [Europejskiej] a państwami trzecimi oraz obecności towarów nieposiadających statusu wspólnotowego. W przypadkach przewidzianych w porozumieniu międzynarodowym możliwe jest przeprowadzenie kontroli celnej w państwie trzecim w celu prawidłowego zastosowania przepisów wspólnotowych.

2. Kontrole celne inne niż kontrole wrywkowe opierają się na analizie ryzyka z wykorzystaniem technologii automatycznego przetwarzania danych w celu rozpoznania i oszacowania wielkości ryzyka oraz ustalenia niezbędnych środków do oceny ryzyka w oparciu o kryteria ustalone na poziomie krajowym, wspólnotowym i, jeśli takie są dostępne, międzynarodowym.

Określenie systemu ramowego wspólnego zarządzania ryzykiem oraz ustalenie wspólnych kryteriów i obszarów kontroli priorytetowej następuje zgodnie z procedurą komitetu.

Państwa członkowskie opracowują, we współpracy z Komisją, system komputerowy do wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem.

3. W przypadku gdy kontrola przeprowadzana jest przez organy inne niż organy celne, kontrole takie powinny być wykonywane w ścisłej koordynacji z organami celnymi, a jeśli to możliwe, w tym samym czasie i miejscu.

[...]”.

18 Tytuł II rzeczonoego kodeksu zawierał rozdział 3, zatytułowany „Wartość celna towarów”, w którym znajdowały się art. 28–36.

19 Artykuł 29 kodeksu przewidywał:

„1. Wartością celną przywożonych towarów jest wartość transakcyjna, to znaczy cena faktycznie zapłacona lub należna za towary, wtedy gdy zostały one sprzedane w celu wywozu na obszar celny Wspólnoty, ustalana, o ile jest to konieczne, na podstawie art. 32 i 33 [...]

[...]

2. a) Przy ustalaniu, czy wartość transakcyjna jest do zaakceptowania dla celów stosowania ust. 1, fakt, iż kupujący i sprzedawca są ze sobą powiązani, nie stanowi sam w sobie wystarczającej podstawy do niezaakceptowania wartości transakcyjnej. Gdy okaże się to konieczne, okoliczności dotyczące sprzedaży bada się, a wartość transakcyjną akceptuje, pod warunkiem że powiązanie nie wpłynęło na cenę. [...]

[...]

3. a) Ceną faktycznie zapłaconą lub należną jest całkowita kwota płatności dokonana lub mająca zostać dokonana przez kupującego wobec lub na korzyść sprzedającego za przywożone towary i obejmująca wszystkie płatności dokonane lub mające być dokonane jako warunek sprzedaży przywożonych towarów przez kupującego sprzedającemu lub przez kupującego osobie trzeciej celem spełnienia zobowiązań sprzedającego [...]

[...]”.

20 Artykuł 30 kodeksu celnego brzmi następująco:

„1. Jeżeli wartość celna nie może zostać ustalona na podstawie art. 29, ustala się ją, stosując w kolejności lit. a), b), c) i d) ustępu 2, aż do pierwszej litery, na podstawie której będzie mogła zostać ustalona [...]

2. Wartością celną ustalaną na podstawie niniejszego artykułu jest:

a) wartość transakcyjna identycznych towarów sprzedanych w celu wywozu do Wspólnoty i wywiezionych w tym samym lub w zbliżonym czasie co towary, dla których ustalana jest wartość celna;

b) wartość transakcyjna podobnych towarów sprzedanych w celu wywozu do Wspólnoty i wywiezionych w tym samym lub w zbliżonym czasie co towary, dla których ustalana jest wartość celna;

c) wartość oparta na cenie jednostkowej, po jakiej towary przywożone lub towary identyczne bądź podobne sprzedawane są we Wspólnocie w największych zbiorczych ilościach osobom niepowiązanym ze sprzedawcami;

d) wartość kalkulowana [...]

[...]”.

21 Artykuł 31 tego kodeksu stanowił:

„1. Jeżeli wartość celna przywożonych towarów nie może być ustalona na podstawie art. 29 i 30, jest ona ustalana na podstawie danych dostępnych we Wspólnocie, z zastosowaniem odpowiednich środków zgodnych z zasadami i ogólnymi przepisami:

– porozumienia w sprawie stosowania art. VII Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu z 1994 r. [(Dz.U. 1994, L 336, s. 103), znajdującego się w załączniku 1A do porozumienia ustanawiającego WTO (Dz.U. 1994, L 336, s. 3)],

– artykułu VII Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu z 1994 r.,

i

– przepisów niniejszego rozdziału.

2. Wartość celna ustalana z zastosowaniem ust. 1 nie może być określana na podstawie:

a) ceny sprzedaży na obszarze Wspólnoty towarów wytworzonych we Wspólnocie;

b) systemu polegającego na przyjmowaniu na potrzeby celne wyższej z dwóch alternatywnych wartości;

c) ceny towarów na rynku wewnętrznym kraju wywozu;

d) kosztów produkcji innych niż wartość kalkulowana, która została ustalona dla identycznych lub podobnych towarów na podstawie art. 30 ust. 2 lit. d);

e) cen na wywóz do kraju niebędącego częścią obszaru celnego Wspólnoty;

f) minimalnych wartości celnych

lub

g) arbitralnych lub nieprawdziwych wartości”.

22 Artykuł 68 wspomnianego kodeksu przewidywał:

„W celu weryfikacji zgłoszeń przyjętych przez organy celne mogą one przeprowadzić:

a) kontrolę zgłoszenia i załączonych do niego dokumentów. W celu sprawdzenia prawidłowości danych zawartych w zgłoszeniu organy celne mogą zażądać od zgłaszającego przedstawienia innych dokumentów,

b) rewizję towarów z jednoczesnym ewentualnym pobraniem próbek w celu dokonania ich dalszej analizy lub dokładniejszej kontroli”.

23 Artykuł 71 tego kodeksu miał następujące brzmienie:

„1. Podstawę stosowania przepisów regulujących procedurę celną, którą objęte są towary, stanowią wyniki dokonanej weryfikacji zgłoszenia.

2. W przypadku niedokonania weryfikacji zgłoszenia przepisy określone w ust. 1 stosuje się na podstawie danych zawartych w zgłoszeniu”.

24 Artykuł 217 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego stanowił:

„Każda kwota należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych wynikających z długu celnego [...] obliczana jest przez organy celne, z chwilą gdy znajdą się one w posiadaniu niezbędnych informacji, oraz zostaje wpisana do rejestru lub zaewidencjonowana w inny równoważny sposób (zaksięgowanie)”.

25 Zgodnie z art. 218 ust. 1 akapit pierwszy tego kodeksu:

„Jeżeli dług celny powstaje w wyniku przyjęcia zgłoszenia towaru do innej procedury niż odprawa czasowa z częściowym zwolnieniem z należności celnych przywozowych lub w wyniku każdej innej czynności mającej taki sam skutek prawny jak przyjęcie zgłoszenia, to jego kwota jest zaksięgowana niezwłocznie po jej obliczeniu i nie później niż w ciągu dwóch dni, licząc od dnia, w którym towar został zwolniony”.

26 Artykuł 220 ust. 1 tego kodeksu stanowił:

„Jeżeli kwota należności wynikających z długu celnego nie została zaksięgowana zgodnie z art. 218 i 219 lub została zaksięgowana kwota niższa od prawnie należnej, to zaksięgowania kwoty należności do pokrycia lub pozostającej do pokrycia należy dokonać w terminie dwóch dni, licząc od dnia, w którym organy celne dowiedziały się o tej sytuacji i miały możliwość obliczyć kwotę prawnie należną, jak również określić dłużnika (zaksięgowanie retrospektywne). Termin ten może zostać przedłużony zgodnie z art. 219”.

27 Artykuł 221 rzeczonoego kodeksu przewidywał:

„1. Niezwłocznie po dokonaniu zaksięgowania dłużnik zostaje powiadomiony o kwocie należności zgodnie z odpowiednią procedurą.

[...]

3. Powiadomienie dłużnika nie może nastąpić po upływie trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego. Bieg tego terminu zostaje zawieszony z chwilą złożenia odwołania w rozumieniu art. 243 na czas trwania procedury odwoławczej.

4. Jeżeli dług celny powstał na skutek czynu podlegającego, w chwili popełnienia, wszczęciu postępowania karnego, dłużnika można powiadomić o kwocie długu celnego na warunkach przewidzianych w obowiązujących przepisach, po upływie terminu trzech lat, określonych w ust. 3”.

2. Unijny kodeks celny

28 Unijny kodeks celny ma zastosowanie do rozpatrywanego przywozu dokonanego w części okresu naruszenia, która rozpoczęła się w dniu 1 maja 2016 r.

29 Artykuł 3 tego kodeksu przewiduje:

„Organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii, wspierając w ten sposób sprawiedliwy i swobodny handel, wdrażanie zewnętrznych aspektów rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej oraz pozostałych wspólnych polityk Unii w zakresie wymiany handlowej, a także bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw. Organy celne wprowadzają środki mające na celu w szczególności:

- a) ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich;
- b) ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej;
- c) zapewnianie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami; oraz
- d) utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej”.

30 Zgodnie z art. 46 rzeczonego kodeksu, noszącym tytuł „Zarządzanie ryzykiem i kontrole celne”:

„1. Organy celne mogą przeprowadzać wszelkie kontrole celne, które uznają za niezbędne.

Kontrole celne mogą polegać w szczególności na rewizji towarów, pobieraniu próbek, weryfikacji prawidłowości i kompletności informacji podanych w zgłoszeniu, deklaracji lub powiadomieniu oraz istnienia, autentyczności, prawidłowości i ważności dokumentów, kontroli księgowości i pozostałej dokumentacji, kontroli środków transportu, kontroli bagażu i innych towarów przewożonych przez osoby lub na osobach oraz na przeprowadzaniu oficjalnych dochodzeń i innych podobnych czynności.

2. Kontrole celne, inne niż kontrole losowe, opierają się głównie na analizie ryzyka – przeprowadzanej z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych w celu identyfikacji i oceny ryzyka oraz podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych – na podstawie kryteriów opracowanych na szczeblu krajowym, unijnym oraz, w stosownych przypadkach, międzynarodowym.

3. Kontrole celne przeprowadza się w ramach wspólnych ram zarządzania ryzykiem opartych na wymianie pomiędzy administracjami celnymi informacji o ryzyku i wyników analizy ryzyka oraz na ustaleniu wspólnych kryteriów i norm ryzyka, środków kontroli i priorytetowych obszarów kontroli.

Kontrole oparte na takich informacjach i kryteriach przeprowadzane są bez uszczerbku dla innych kontroli przeprowadzanych zgodnie z ust. 1 lub zgodnie z innymi obowiązującymi przepisami.

4. Organy celne zarządzają ryzykiem w celu zróżnicowania poziomów ryzyka związanych z towarami podlegającymi kontroli celnej lub dozorowi celnemu oraz w celu określenia, czy – a jeżeli tak, to gdzie – towary będą podlegały określonej kontroli celnej.

Zarządzanie ryzykiem obejmuje takie działania jak zbieranie danych i informacji, analiza i ocena ryzyka, zalecanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd tego procesu oraz jego wyników w oparciu o międzynarodowe, unijne i krajowe źródła i strategie.

5. Organy celne wymieniają się informacjami o ryzyku oraz wynikami analizy ryzyka w następujących przypadkach:

- a) organy celne oceniają ryzyka jako znaczne i wymagające kontroli celnej, a wyniki kontroli potwierdzają wystąpienie zdarzenia niosącego ryzyko; lub
- b) wyniki kontroli nie potwierdzają wystąpienia zdarzenia powodującego ryzyko, natomiast zainteresowany organ celny uznaje, że to zagrożenie stanowi znaczne ryzyko w innym miejscu w Unii.

6. W celu ustanowienia wspólnych kryteriów i norm ryzyka, środków kontroli i priorytetowych obszarów kontroli, o których mowa w ust. 3, uwzględnia się wszystkie następujące elementy:

- a) proporcjonalność do poziomu ryzyka;
- b) pilność przeprowadzenia niezbędnych kontroli;
- c) przypuszczalny wpływ na obrót handlowy, na poszczególne państwa członkowskie i na zasoby kontroli.

7. Wspólne kryteria i normy ryzyka, o których mowa w ust. 3, obejmują wszystkie następujące elementy:

- a) opis ryzyk;
- b) czynniki lub wskaźniki ryzyka, które mają być stosowane do typowania towarów lub przedsiębiorców do celów kontroli celnej;
- c) rodzaj kontroli celnych, które mają być przeprowadzane przez organy celne;
- d) długość okresu stosowania kontroli celnych, o których mowa w lit. c).

8. Priorytetowe obszary kontroli obejmują poszczególne procedury celne, rodzaje towarów, trasy przewozu, rodzaje transportu lub przedsiębiorców, które przez pewien okres podlegają pogłębionej analizie ryzyka i wzmożonej kontroli celnej, bez uszczerbku dla innych kontroli przeprowadzanych zwykle przez organy celne”.

31 Artykuł 53 tego kodeksu, zatytułowany „Przeliczanie waluty”, stanowi w ust. 1:

„Właściwe organy publikują lub udostępniają w internecie kurs wymiany walut stosowany jeżeli wymiana jest konieczna z jednego z następujących powodów:

[...]

b) w celu określenia klasyfikacji taryfowej towarów i kwoty należności celnych przywozowych i wywozowych, w tym wartości progowych we wspólnej taryfie celnej, konieczne jest podanie wartości euro w walutach krajowych”.

32 Artykuły 70 i 74 unijnego kodeksu celnego zawierają zasady dotyczące ustalania wartości celnej towarów, których treść jest zasadniczo identyczna z treścią zasad zapisanych w art. 29–31 wspólnotowego kodeksu celnego.

33 Artykuł 103 rzeczonoego kodeksu, zatytułowany „Ograniczenia długu celnego”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. O długu celnym nie powiadamia się dłużnika po upływie okresu trzech lat od dnia powstania długu celnego.

2. W przypadku gdy dług celny powstał w wyniku czynu, który w czasie popełnienia podlegał sądowemu postępowaniu karnemu, okres trzech lat przewidziany w ust. 1 przedłuża się minimalnie do pięciu a maksymalnie do dziesięciu lat zgodnie z prawem krajowym”.

34 Artykuł 105 tego kodeksu, noszący tytuł „Termin zaksięgowania”, stanowi w ust. 3:

„Jeżeli dług celny powstaje w okolicznościach, których nie obejmuje ust. 1, zaksięgowanie wymaganej kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych odbywa się w terminie 14 dni od dnia, w którym organy celne są w stanie określić kwotę tych należności celnych przywozowych lub wywozowych i wydać decyzję”.

35 Artykuł 191 owego kodeksu, zatytułowany „Wyniki weryfikacji”, stanowi:

„1. Wyniki weryfikacji zgłoszenia celnego wykorzystuje się do zastosowania przepisów regulujących procedurę celną, którą towary zostały objęte.

2. Jeżeli zgłoszenie celne nie jest weryfikowane, ust. 1 stosuje się na podstawie danych zawartych w tym zgłoszeniu.

3. Wyniki weryfikacji przeprowadzonej przez organy celne mają jednakową moc wiążącą na całym obszarze celnym Unii”.

3. Rozporządzenie ustanawiające przepisy wykonawcze

36 Rozporządzenie ustanawiające przepisy wykonawcze ma zastosowanie do rozpatrywanego przywozu dokonanego w części okresu naruszenia przed dniem 1 maja 2016 r.

37 Zgodnie z art. 181a tego rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze:

„1. Jeżeli, zgodnie z procedurą ustanowioną w ust. 2, organy celne mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 [wspólnotowego kodeksu celnego], nie muszą ustalać wartości celnej przywożonych towarów z zastosowaniem metody wartości transakcyjnej.

2. Jeżeli organy celne mają wątpliwości określone w ust. 1, mogą zażądać, zgodnie z art. 178 ust. 4, przedstawienia uzupełniających informacji. Jeżeli wątpliwości te pozostają, organy celne przed podjęciem ostatecznej decyzji powiadamiają daną osobę na piśmie, o ile się o to zwróciła, o powodach tych wątpliwości i zapewnią jej odpowiednią możliwość udzielenia odpowiedzi. Ostateczna decyzja wraz uzasadnieniem przekazywana jest zainteresowanemu na piśmie”.

38 Artykuł 248 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze stanowi:

„Udzielenie zwolnienia stanowi podstawę zaksięgowania należności celnych przywozowych ustalonych na podstawie danych zawartych w zgłoszeniu. Jeżeli organy celne uważają, że kontrole, które przeprowadziły, mogą doprowadzić do ustalenia kwoty należności celnych przywozowych wyższej od kwoty ustalonej na podstawie danych zawartych w zgłoszeniu, mogą zażądać ponadto złożenia zabezpieczenia wystarczającego na pokrycie różnicy między kwotą wynikającą z danych zawartych w zgłoszeniu a ostateczną kwotą należną za towary. Jednakże zgłaszający zamiast złożenia zabezpieczenia może zażądać natychmiastowego zaksięgowania kwoty należności, której mogą w ostateczności podlegać towary”.

4. Rozporządzenie wykonawcze

39 Rozporządzenie wykonawcze stosuje się do rozpatrywanego przywozu dokonanego w części okresu naruszenia, która rozpoczęła się w dniu 1 maja 2016 r.

40 Artykuł 48 owego rozporządzenia wykonawczego, noszący tytuł „Przepisy dotyczące kursu wymiany”, stanowi w ust. 1:

„W przypadkach gdy jest to wymagane zgodnie z art. 53 ust. 1 lit. b) [unijnego kodeksu celnego], wartość euro w walutach krajowych, ustala się raz w miesiącu.

Kurs wymiany, który należy zastosować, to ostatni kurs wymiany ustalony przez [(EBC)] przed przedostatnim dniem miesiąca; kurs ten stosuje się przez cały następny miesiąc.

Jednakże gdy kurs mający zastosowanie na początku miesiąca różni się o ponad 5% od kursu ustalonego przed 15 dniem tego samego miesiąca, ten ostatni kurs stosuje się począwszy od dnia 15 i do końca tego miesiąca”.

41 Artykuł 140 rzeczonego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Odrzucenie zadeklarowanych wartości transakcyjnych”, stanowi:

„1. W przypadku gdy organy celne mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość transakcyjna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną kwotę, o której mowa w art. 70 ust. 1 [unijnego kodeksu celnego], mogą one wezwać zgłaszającego do przedstawienia dodatkowych informacji.

2. Jeśli ich wątpliwości nie zostaną rozwiane, organy celne mogą zdecydować, że wartość towarów nie może być ustalona zgodnie z art. 70 ust. 1 [unijnego kodeksu celnego].

42 Zgodnie z art. 144 tego rozporządzenia wykonawczego, pod tytułem „Wartość ustalana na podstawie dostępnych danych (»fall-back« – metoda ostatniej szansy)“:

„1. Przy ustalaniu wartości celnej zgodnie z art. 74 ust. 3 kodeksu [celnego Unii] dopuszczalna jest rozsądna elastyczność w stosowaniu metod określonych w art. 70 i art. 74 ust. 2 [unijnego kodeksu celnego]. Ustalona w ten sposób wartość powinna opierać się w możliwie największym stopniu na wcześniej ustalonych wartościach celnych.

2. Jeżeli wartość celna nie może zostać ustalona zgodnie z ust. 1, stosuje się inne odpowiednie metody. W takim przypadku wartości celnej nie ustala się na podstawie którejkolwiek z następujących wartości lub metod:

- a) ceny sprzedaży na obszarze celnym Unii towarów wyprodukowanych na tym obszarze;
- b) systemu polegającego na przyjęciu na potrzeby ustalenia wartości celnej wyższej z dwóch alternatywnych wartości;
- c) ceny towarów na rynku wewnętrznym kraju wywozu;
- d) kosztów produkcji innych niż wartość kalkulowana, która została ustalona dla towarów identycznych lub podobnych na podstawie art. 74 ust. 2 lit. d) kodeksu;
- e) cen w wywozie do kraju trzeciego;
- f) minimalnych wartości celnych;
- g) arbitralnych lub fikcyjnych wartości”.

43 Artykuł 244 rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Złożenie zabezpieczenia”, dotyczący wykonania art. 191 unijnego kodeksu celnego, stanowi:

„Jeżeli organy celne uważają, że weryfikacja zgłoszenia celnego może prowadzić do ustalenia wyższej kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych (lub sprawić, że inne opłaty staną się należne) w porównaniu do kwot i opłat wynikających z danych zawartych w zgłoszeniu celnym, zwolnienie towarów uzależnia się od złożenia zabezpieczenia wystarczającego na pokrycie różnicy między kwotą wynikającą z danych zawartych w zgłoszeniu a ostateczną kwotą, która może być należna za te towary.

Jednakże zgłaszający, zamiast złożenia zabezpieczenia, może zażądać natychmiastowego powiadomienia o długu celnym, któremu mogą ostatecznie podlegać towary”.

C. Prawo dotyczące VAT

44 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2006/112 przewiduje:

„Opodatkowaniu VAT podlegają następujące transakcje:

[...]

b) odpłatne wewnątrzspółnotowe nabycie towarów na terytorium państwa członkowskiego dokonywane:

i) przez podatnika działającego w takim charakterze lub przez osobę prawną niebędącą podatnikiem, gdy sprzedawcą jest podatnik działający w takim charakterze [...];

[...]

[...]

d) import towarów”.

45 Zgodnie z art. 83 tej dyrektywy:

„W przypadku wewnątrzspółnotowego nabycia towarów podstawa opodatkowania obejmuje takie same elementy jak elementy uwzględniane, zgodnie z rozdziałem 2, w celu ustalenia podstawy opodatkowania dla dostawy takich samych towarów na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku transakcji uznawanych za wewnątrzspółnotowe nabycia towarów, o których mowa w art. 21 i 22, podstawę opodatkowania stanowi cena nabycia towarów lub cena towarów podobnych lub, w przypadku braku ceny nabycia, koszt wytworzenia, określone w momencie dostawy”.

46 Artykuł 85 rzeczony dyrektywy stanowi:

„W odniesieniu do importu towarów, podstawą opodatkowania jest wartość celna określona zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi”.

47 Artykuł 86 ust. 1 dyrektywy 2006/112 ma następujące brzmienie:

„Podstawa opodatkowania obejmuje następujące elementy, o ile nie zostały one włączone wcześniej:

a) podatki, cła, opłaty i inne należności należne przed przywozem lub w związku z nim, z wyjątkiem samego podatku VAT do pobrania;

b) koszty dodatkowe, takie jak koszty prowizji, opakowania, transportu i ubezpieczenia, poniesione do pierwszego miejsca przeznaczenia znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego importu, jak również koszty dodatkowe wynikające z transportu do innego miejsca przeznaczenia znajdującego się na terytorium Wspólnoty, jeżeli miejsce to jest znane w momencie wystąpienia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego”.

48 Artykuł 87 omawianej dyrektywy stanowi:

„Podstawa opodatkowania nie obejmuje następujących elementów:

- a) obniżek cen w formie rabatu z tytułu wcześniejszej zapłaty;
- b) opustów i obniżek cen udzielonych nabywcy i uwzględnionych w momencie importu”.

49 Zgodnie z art. 138 wskazanej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie zwalniają dostawy towarów wysyłanych lub transportowanych do miejsca przeznaczenia znajdującego się poza terytorium danego państwa, ale na terytorium Wspólnoty, przez sprzedawcę, przez nabywcę lub na ich rzecz, dokonane dla innego podatnika lub osoby prawnej niebędącej podatnikiem, działających w takim charakterze w państwie członkowskim innym niż państwo rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów.

2. Poza dostawami, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje:

[...]

- c) dostawy towarów polegające na przemieszczeniu towarów do innego państwa członkowskiego, które byłyby objęte zwolnieniami przewidzianymi w ust. 1 oraz w lit. a) i b), gdyby zostały dokonane na rzecz innego podatnika”.

50 Artykuł 143 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje:

[...]

- d) import towarów wysyłanych lub transportowanych z terytorium trzeciego lub państwa trzeciego do państwa członkowskiego innego niż państwo zakończenia wysyłki lub transportu towarów, w przypadku gdy dostawa tych towarów, dokonana przez importera wyznaczonego lub uznanego za osobę zobowiązaną do zapłaty VAT zgodnie z art. 201, jest zwolniona zgodnie z art. 138;

2. Zwolnienie przewidziane w ust. 1 lit. d) ma zastosowanie w przypadkach, gdy po imporcie towaru następuje dostawa towaru zwolniona na mocy art. 138 ust. 1 i [art. 138] ust. 2 lit. c), tylko wówczas jeżeli w chwili importu importer przedstawił właściwym organom państwa członkowskiego importu co najmniej następujące informacje:

- a) swój numer identyfikacyjny VAT wydany w państwie członkowskim importu lub numer identyfikacyjny VAT swojego przedstawiciela podatkowego zobowiązanego do zapłaty VAT, wydany w państwie członkowskim importu;
- b) numer identyfikacyjny VAT klienta, któremu dostarczany jest towar zgodnie z art. 138 ust. 1, wydany w innym państwie członkowskim, lub swój numer identyfikacyjny VAT wydany w państwie członkowskim zakończenia wysyłki lub transportu towaru w przypadku gdy towar przemieszczany jest zgodnie z art. 138 ust. 2 lit. c);

c) dowód przeznaczenia importowanego towaru do transportu lub wysyłki z państwa członkowskiego importu do innego państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie mogą jednak postanowić, że dowód, o którym mowa w lit. c), należy przedstawić właściwym organom wyłącznie na żądanie”.

II. Okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

A. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 51 Od dnia 1 stycznia 2005 r. Unia Europejska uchyliła wszystkie kontyngenty mające zastosowanie do przywozu wyrobów włókienniczych i odzieżowych pochodzących z państw będących członkami Światowej Organizacji Handlu (WHO), w tym z Chin.
- 52 W dniu 20 kwietnia 2007 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) skierował do państw członkowskich komunikat w ramach wzajemnej pomocy 2007/015 w celu poinformowania tych państw, między innymi, o ryzyku rażącego zaniżenia wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin, które w większości przypadków były importowane przez przedsiębiorstwa zwane „przedsiębiorstwami fasadowymi” („*shell companies*”), zarejestrowane wyłącznie w celu nadania pozorów zgodności z prawem transakcjom stanowiącym nadużycie finansowe, w przypadku których to przedsiębiorstw kontrole ujawniały często brak siedziby pod adresem podanym organom celnym. OLAF wyjaśnił, że w większości badanych przypadków zadeklarowane wartości były znacznie niższe od 0,50 dolarów amerykańskich (USD) za kilogram (kg), a nawet niższe niż 0,10 USD za kilogram. W związku z tym mechanizmem nadużycia (zwanym dalej „rozpatrywanym nadużyciem finansowym w postaci zaniżenia wartości”) OLAF wezwał wszystkie państwa członkowskie do monitorowania przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących, w szczególności, z Chin w celu wykrycia ewentualnych poszlak wskazujących na zniżenie wartości w przywozie, do prowadzenia odpowiednich kontroli celnych podczas odprawy celnej takich przywozów w celu weryfikacji zadeklarowanych wartości celnych i do zapewnienia, że odzwierciedlają one rzeczywistą wartość rynkową, a także do podjęcia odpowiednich środków ostrożnościowych w razie podejrzenia, że ceny na fakturach są sztucznie zniżone.
- 53 W tym celu, na podstawie badań naukowych przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji, OLAF opracował narzędzie oceny ryzyka w oparciu o dane na szczeblu Unii (zwane dalej „metodą OLAF-JRC”).
- 54 Metoda ta polega, przede wszystkim, na obliczeniu „skorygowanych średnich cen” („*cleaned average price*”) (zwanym dalej „ceną CAP”), znanych też pod nazwą „ceny uczciwej” („*fair price*” lub „*fair value*”), dla każdego ośmiocyfrowego kodu produktu nomenklatury scalonej zawartej w załączniku I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej taryfy celnej (Dz.U. 1987, L 256, s. 1), w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1821 z dnia 6 października 2016 r. (Dz.U. 2016, L 294, s. 1) (zwanej dalej „CN”), należącego do rozdziałów 61–64 teże nomenklatury (zwanym dalej „rozpatrywanymi wyrobami”).
- 55 Ceny CAP oblicza się na podstawie miesięcznych cen przywozu rozpatrywanych wyrobów z Chin pochodzących z bazy danych statystycznych Comext, będącej bazą danych referencyjnych dla szczegółowych statystyk handlu międzynarodowego towarami, zarządzaną przez Eurostat,

w odniesieniu do okresu 48 miesięcy. Ceny te wyrażają wartość za kilogram dla każdego odnośnego kodu towaru z 495 ośmiocyfrowych kodów wyrobów CN, określając kraj pochodzenia i kraj przeznaczenia w Unii.

- 56 Następnie średnia zostaje obliczona dla całej Unii na podstawie średniej arytmetycznej, czyli średniej nieważonej, cen CAP dla wszystkich państw członkowskich. Do obliczenia średniej arytmetycznej odrzuca się skrajne wartości („outliers”), czyli wartości nadzwyczajnie wysokie lub niskie, dlatego też średnia cena nazywana jest „skorygowaną” lub „oczyszczoną („cleaned”).
- 57 Wreszcie oblicza się wartość odpowiadającą 50% CAP, która stanowi „minimalną dopuszczalną cenę” („*lowest acceptable price*”, zwaną dalej „ceną LAP”). Cenę LAP, również wyrażoną w postaci ceny za kilogram, wykorzystuje się jako profil lub próg ryzyka umożliwiający organom celnym państw członkowskich wykrycie szczególnie niskich wartości zgłoszonych przy przywozie i tym samym wykrycie przywozu charakteryzującego się wysokim ryzykiem zaniżenia.
- 58 Komunikat w ramach wzajemnej pomocy 2009/001, wysłany przez OLAF w dniu 23 stycznia 2009 r., odnosił się do trwającej sześć miesięcy operacji Argus, w ramach której OLAF podjął się monitorowania handlu rozpatrywanymi wyrobami pochodzącymi z różnych państw trzecich, ale głównie z państw azjatyckich, i przekazywania państwom członkowskim każdego miesiąca listy przywozów, które określił w poprzednim miesiącu jako przywozy o podwyższonym ryzyku pod względem wartości celnej. W owym komunikacie w ramach wzajemnej pomocy OLAF wezwał państwa członkowskie do poinformowania go w terminie czterech tygodni o wprowadzeniu profili ryzyka, do zidentyfikowania przypadków przywozu o wysokim ryzyku zaniżenia i do przeprowadzania weryfikacji przed odprawą celną na podstawie jego informacji.
- 59 W 2011 r., w trakcie priorytetowej operacji kontroli pod nazwą „Discount” (zwanej dalej „PDK Discount”) koordynowanej przez dyrekcję generalną Komisji ds. podatków i unii celnej, w której uczestniczyły wszystkie państwa członkowskie, ceny LAP obliczone metodą OLAF-JRC – jako profil ryzyka, zgodnie z zaleceniami zawartymi w wytycznych opracowanych dla celów tej operacji – zostały zastosowane w celu wykrycia i kontroli przywozów rozpatrywanych wyrobów z Chin o wartości celnej na tyle niezwykle niskiej, że wzbudzała podejrzenia. Zjednoczone Królestwo uczestniczyło we wspomnianej operacji, jednak nie stosowało profilu ryzyka.
- 60 W 2014 r. OLAF koordynował wspólną operację celną pod nazwą „Snake” (zwaną dalej „operacją Snake”), której etap operacyjny miał miejsce w okresie od 17 lutego do 17 marca 2014 r. i w której uczestniczyły wszystkie państwa członkowskie oraz chińskie organy celne. Udział tych ostatnich miał na celu uzyskanie zgłoszeń wywozowych umożliwiających zbadanie zadeklarowanej wartości celnej przywozu rozpatrywanych wyrobów do Unii. W końcowym raporcie operacji Snake wezwano państwa członkowskie do dalszego korzystania z profili ryzyka opartych na LAP, takich jak stosowane podczas tej operacji.
- 61 Po zakończeniu kontroli przeprowadzonych przez organy Zjednoczonego Królestwa w ramach rzeczony operacji na podstawie tychże profili ryzyka organy te stwierdziły konieczność pobrania dodatkowych należności celnych od 24 podmiotów gospodarczych z tytułu dokonanych przez nich przywozów w okresie trzech lat od listopada 2011 r. do listopada 2014 r.

- 62 W okresie od listopada 2014 r. do lutego 2015 r. organy Zjednoczonego Królestwa przekazały odnośnym podmiotom wezwania do zapłaty rzeczonych kwot w drodze wydania 24 wezwań do retrospektywnego pokrycia należności celnych nazywanych „wezwaniami C18” (zwanych dalej „wezwaniami C18 Snake”). Jednakże w okresie od czerwca do listopada 2015 r. organy te anulowały rzeczone wezwania.
- 63 W dniu 16 stycznia 2015 r. OLAF wszczął dochodzenie dotyczące szczególnie pewnych państw członkowskich, w tym Zjednoczonego Królestwa, i obejmujące okres od 2013 r.
- 64 Ponadto HMRC i straż graniczna Zjednoczonego Królestwa przeprowadziły w latach 2013–2016 operację „Badminton”. Operacja ta, która głównie dotyczyła nadużyć finansowych w zakresie VAT, była źródłem wstępnego dochodzenia karnego dotyczącego czterech dużych podmiotów dokonujących przywozu wyrobów włókienniczych z Chin w ramach procedury celnej oznaczonej kodem 42 w wykazie procedur celnych Unii, w ramach której należności celne są uiszczane przy przywozie, a VAT jest płacony później w państwie członkowskim przeznaczenia (zwanej dalej „procedurą celną 42”).
- 65 Od lutego 2015 r. do lipca 2016 r. Zjednoczone Królestwo uczestniczyło w szeregu spotkań zorganizowanych przez OLAF i poświęconych rozpatrywaniu nadużyciu finansowemu w postaci zaniżania wartości.
- 66 W dniach 19 i 20 lutego 2015 r. OLAF zorganizował pierwsze dwustronne spotkanie z HMRC, aby przedstawić stanowisko na temat dalszego prowadzenia operacji Snake i korzystania z CAP jako wskaźników ryzyka zaniżania wartości celnej.
- 67 Podczas tego pierwszego spotkania OLAF zwrócił uwagę, że wielkość przywozu, którego wartość mogła być zaniżona w wyniku nadużyć finansowych, nie zmniejszyła się i że z danych statystycznych wynika, iż z powodu środków przyjętych przez inne państwa członkowskie przeciwko rozpatrywaniu nadużyciu finansowemu w postaci zaniżania wartości Zjednoczone Królestwo przyciąga więcej handlu rozpatrywanymi wyrobami, prowadzonego w sposób stanowiący nadużycie finansowe. Ze swojej strony HMRC wskazał, że zamierzał on skierować wezwania do zapłaty VAT i należności celnych, od uiszczenia których się uchylono, do przedsiębiorstw, które zostały zidentyfikowane podczas operacji Snake i w następstwie własnych analiz tego organu, na łączną kwotę ponad 800 milionów funtów szterlingów (GBP) (około 939 760 000 EUR).
- 68 Na spotkaniu ad hoc w dniach 25 i 26 lutego 2015 r. w przedmiocie rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, które to spotkanie zostało zorganizowane przez OLAF i w którym uczestniczyły organy państw członkowskich, Zjednoczone Królestwo potwierdziło swój zamiar przeprowadzenia tego odzyskania należności. Podczas tego spotkania OLAF wyjaśnił, że użycie średnich krajowych w profilach ryzyka uniemożliwiało wykrycie oczywistych przypadków zaniżenia, i „mocno zalecał”, w szczególności, aby państwa członkowskie korzystały z profili ryzyka odpowiednich do zidentyfikowania wysyłek o wartości potencjalnie zaniżonej, aby wymagały one ustanowienia zabezpieczeń dla wysyłek zidentyfikowanych jako podejrzane w tym względzie oraz aby prowadziły dochodzenia w celu ustalenia realnej wartości celnej odnośnych towarów. OLAF podkreślił również, że niezależnie od faktu, iż LAP jest istotnym wskaźnikiem ryzyka, należy także stosować przepisy prawa Unii dotyczące ustalania wartości celnej. Opisał on ponadto potencjalne straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych Unii wynikające z przywozów o potencjalnie zaniżonej wartości, w szczególności z rozpatrywanego przywozu. Jeśli chodzi o Zjednoczone Królestwo, w okresie od maja 2013 r. do marca 2015 r.

państwo to wskazało na potencjalne straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, w łącznej kwocie 589 676 121 EUR, związane z rozpatrywanymi wyrobami w ilości wynoszącej około półtora miliarda kilogramów.

- 69 W dniu 16 czerwca 2015 r. OLAF przekazał komunikat w ramach wzajemnej pomocy 2015/013, w drodze którego wezwał on państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków ostrożnościowych koniecznych do ochrony interesów finansowych Unii wobec rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości. W komunikacie tym OLAF powtórzył wnioski ze spotkania ad hoc w dniach 25 i 26 lutego 2015 r.
- 70 W maju 2015 r. organy Zjednoczonego Królestwa rozpoczęły operację pod nazwą „Breach”, która była pierwszą operacją przeprowadzoną na terytorium tego państwa konkretnie w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości (zwaną dalej „operacją Breach”).
- 71 Według Zjednoczonego Królestwa, jednym z celów tej trwającej nadal operacji było ustalenie, w wyniku anulowania 24 wezwań C18 Snake, wartości celnej przywozów o zaniżonej wartości zidentyfikowanych w trakcie operacji Snake i żądanie uiszczenia odpowiadających im kwot tradycyjnych zasobów własnych, od których zapłaceną się uchylono.
- 72 Rzeczona operacja wymagała, w szczególności, przeprowadzenia kontroli wstępnych i wizyt a posteriori w związku z podejrzanymi przywozami, analiz dokumentów, audytów i inspekcji, badania charakteru handlowego sprzedaży odnośnych wyrobów oraz badania powiązań między importerami, przewoźnikami celnymi i innymi przedsiębiorstwami, a także działań polegających na podnoszeniu świadomości skierowanych do importerów, mających na celu zidentyfikowanie działalności stanowiących nadużycia finansowe. Przeprowadzono również około trzydziestu kontroli wstępnych w odniesieniu do trzynastu przesyłek, które były przedmiotem kontroli fizycznych z pobraniem próbek. W ramach tej samej operacji wystawiono szereg wezwań do retrospektywnego pokrycia należności celnych (zwanym dalej „wezwaniami C18 Breach”).
- 73 W dniu 28 lipca 2015 r. OLAF zorganizował drugie dwustronne spotkanie z HMRC, w trakcie którego organ ten wskazał w szczególności, że dalej prowadzi procedurę w sprawie odzyskania należności celnych w kwocie ponad 800 milionów GBP, w razie potrzeby na drodze sądowej, i że ustanowił multidyscyplinarną grupę działania w ramach operacji Breach mającą za cel badanie sytuacji importerów zaangażowanych w handel prowadzony w sposób stanowiący nadużycie finansowe. Niemniej, według HMRC, korzystanie ze wskaźników ryzyka opierających się na cenach CAP jest „bezproduktywne i nieproporcjonalne” z uwagi na wielkość rozpatrywanego przywozu. OLAF wskazał, że wdrożenie tych wskaźników w niektórych państwach członkowskich doprowadziło do znacznego spadku wielkości handlu prowadzonego w sposób stanowiący nadużycie finansowe, nawet jeśli przeniósł się on do innych państw członkowskich, w szczególności do Zjednoczonego Królestwa.
- 74 W dniu 3 lutego 2016 r. OLAF zorganizował trzecie spotkanie dwustronne z HMRC. Organ ów oświadczył, że Zjednoczone Królestwo skontrolowało szesnaście przedsiębiorstw zidentyfikowanych w ramach operacji Snake. OLAF ponownie zalecił, aby HMRC stosował wskaźniki ryzyka na szczeblu Unii oparte na cenie LAP. Zwrócił on uwagę, że rozpatrywany przywóz, który był uznawany za mający zaniżoną wartość i za powodujący znaczne straty z tytułu należności celnych, stanowił wysoki odsetek.

- 75 W dniach 22 i 23 marca 2016 r. OLAF zorganizował czwarte dwustronne spotkanie z HMRC. OLAF jeszcze raz potwierdził użyteczność stosowania wskaźników ryzyka na szczeblu Unii jako środka zapobiegawczego w ramach przywozu i zaproponował praktyczne działania w celu ich stopniowego wdrożenia przez organy Zjednoczonego Królestwa. OLAF ponownie przedstawił podsumowanie sytuacji, z którego wynikało, że straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych wzrastają w Zjednoczonym Królestwie, głównie z powodu nadużyć w stosowaniu procedury celnej 42.
- 76 Na spotkaniu, które odbyło się w lipcu 2016 r., OLAF przedstawił raport wykazujący, że straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych zwiększają się w Zjednoczonym Królestwie.
- 77 W trakcie spotkania, które odbyło się w dniach 18 i 19 września, organy francuskie przedstawiły wyniki operacji „Octopus” prowadzonej przez te organy z udziałem dziesięciu państw członkowskich (w tym Zjednoczonego Królestwa) i przy wsparciu OLAF-u.
- 78 Z końcowego raportu dotyczącego tej operacji wynika, że za rozpatrywanymi nadużyciami finansowymi polegającymi na zaniżaniu wartości stały zorganizowane siatki przestępcze. Odbiorcy wpisani w zgłoszeniach celnych prawie zawsze byli przedsiębiorstwem „feniksem”. Znaczna większość przewożonych towarów kontrolowanych w Calais (Francja) na podstawie uprzednio zdefiniowanych kryteriów miała zaniżoną wartość celną, zgłoszoną w sposób stanowiący nadużycie finansowe w Zjednoczonym Królestwie w ramach procedury celnej 42.
- 79 W październiku 2016 r. organy Zjednoczonego Królestwa przeprowadziły eksperymentalną operację nazwaną „Samurai”, której przedmiotem były przywozy dwóch podmiotów, które zaprzestały działalności natychmiast po tym, jak HMRC zakwestionował ich zgłoszenia celne.
- 80 W dniu 1 marca 2017 r. OLAF zakończył dochodzenie dotyczące popełnianych w Zjednoczonym Królestwie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości i wydał raport (zwany dalej „raportem OLAF-u”), zgodnie z którym importerzy dokonujące przywozu do tego kraju uchylili się od uiszczenia wysokich kwot należności celnych, przedstawiając przy przywozie fałszywe faktury, faktury fikcyjne i nieprawidłowe zgłoszenia wartości celnych.
- 81 W raporcie tym OLAF ujawnił znaczny zwiększenie rozmiaru rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości w Zjednoczonym Królestwie w latach 2013–2016. Ten znaczny wzrost zbiegł się z wdrożeniem przez inne państwa członkowskie profili ryzyka w oparciu o narzędzie oceny ryzyka na podstawie LAP zgodnie z zaleceniami OLAF-u.
- 82 Zgodnie z tym raportem w trakcie wskazanego okresu liczba przywozów stanowiących nadużycia finansowe do Zjednoczonego Królestwa w istotny sposób wzrosła z powodu niewłaściwych kontroli przeprowadzanych przez organy celne tego państwa. We wspomnianym raporcie OLAF podnosi, że w 2016 r. ponad 50% rozpatrywanych wyrobów przywożonych do Zjednoczonego Królestwa z Chin zostało zadeklarowanych poniżej LAP, a około 80% łącznych strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych Unii można było przypisać popełnianym w Zjednoczonym Królestwie rozpatrywanym nadużyciom finansowym w postaci zaniżania wartości.
- 83 W tym samym raporcie OLAF wyjaśnił ponadto, że za tymi nadużyciami finansowymi stały zorganizowane siatki przestępcze działające na całym terytorium Unii. Większość rozpatrywanego przywozu do Zjednoczonego Królestwa, którego przeważającą część dokonano z wykorzystaniem procedury celnej 42, dotyczyła wyrobów przeznaczonych do nielegalnego i tajnego handlu na terytorium innych państw członkowskich. W konsekwencji OLAF uznał

w raporcie, że nadużycie finansowe w zakresie VAT było znaczne również na terytorium państw członkowskich końcowego przeznaczenia rozpatrywanych towarów, w szczególności w Niemczech, Hiszpanii, we Francji i we Włoszech.

- 84 Z raportu OLAF-u wynika, że w 2016 r. 87% przywozu rozpatrywanych wyrobów o niskiej wartości do Zjednoczonego Królestwa zostało dokonanych w ramach procedury celnej 42, podczas gdy w tym samym okresie procedura ta została zastosowana jedynie dla 15% przywozu rozpatrywanych wyrobów z Chin zarejestrowanego na terytorium wszystkich państw członkowskich. Według OLAF-u taka rozbieżność potwierdza fakt przeniesienia do Zjednoczonego Królestwa transakcji stanowiących nadużycia finansowe dotyczących innych państw członkowskich.
- 85 Zgodnie z tym raportem Zjednoczone Królestwo wbrew zaleceniom OLAF-u nie stosowało profili ryzyka opartych na LAP i nie przeprowadziło odpowiednich kontroli celnych w przywozie, z wyjątkiem jednego miesiąca w trakcie operacji Snake, to znaczy w okresie od dnia 17 lutego do dnia 17 marca 2014 r.
- 86 W konsekwencji, zgodnie z tym raportem, Zjednoczone Królestwo dopuściło do swobodnego obrotu, bez przeprowadzenia odpowiednich kontroli celnych, rozpatrywane wyroby pochodzące z Chin, które były przedmiotem rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, co oznacza, że znacząca część należności celnych nie została pobrana ani udostępniona Komisji.
- 87 OLAF obliczył w swoim raporcie wysokość strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych za okres od 2013 r. do 2016 r., które z tego wynikały. Ustalił on łączną kwotę tych strat na 1 987 429 507,96 EUR i podzielił tę kwotę w następujący sposób:
- 325 230 822,55 EUR w 2013 r.;
 - 480 098 912,45 EUR w 2014 r.;
 - 535 290 329,16 EUR w 2015 r.;
 - 646 809 443,80 EUR w 2016 r.
- 88 Kwoty tych strat zostały obliczone w ten sposób, że wpierw określono w kilogramach dla każdego odnośnego kodu produktu CN ilości towarów będących przedmiotem rozpatrywanego przywozu, których wartość uznano za zaniżoną, czyli towarów zgłoszonych z wartością niższą niż odnośna cena LAP, a następnie do różnicy pomiędzy zadeklarowaną w ten sposób wartością a CAP kodu rozpatrywanego wyrobu zastosowano obowiązującą stawkę celną.
- 89 Wreszcie w swoim raporcie OLAF zalecił HMRC podjęcie odpowiednich środków w celu odzyskania należności celnych, od których uiszczenia się uchylono, w wysokości 1 987 429 507,96 EUR i stosowanie wskaźników ryzyka zniżenia wartości celnej.
- 90 W ramach wykonywania rozporządzenia nr 608/2014 przedstawiciele Komisji przeprowadzili w okresie od listopada 2016 r. do października 2018 r. pięć kontroli w Zjednoczonym Królestwie, dotyczących w szczególności rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości.

- 91 Podczas misji inspekcyjnej 16–11–1, która miała miejsce w dniach od 14 do 18 listopada 2016 r., Komisja, stwierdziwszy, że kwoty należności celnych, które zostały usunięte z oddzielnej księgowości przewidzianej w art. 6 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 609/2014, określanej potocznie jako „rachunki B” (zwane dalej „rachunkami B”), odpowiadały dodatkowym długom, których uregulowania pierwotnie żądano w drodze wydanych 24 wezwań C18 Snake, następnie anulowanych, wezwała organy Zjednoczonego Królestwa do ustalenia wartości celnej wszystkich rozpatrywanych zgłoszeń celnych, do przeliczenia należnych dodatkowych należności celnych od tych wartości, do zapisania odpowiednich długów na rachunkach B oraz do niezwłocznego odzyskania odnośnych kwot. Zwróciła się ona również do tych organów o dostarczenie jej opinii służby prawnej HMRC, która zdaniem tych organów uzasadniała anulowanie owych wezwań.
- 92 Komisja zwróciła się także do rzeczonych organów z pytaniem, czy stosowały one narzędzie LAP opracowane przez OLAF w celu wykrycia przypadków przywozu charakteryzujących się istotnym ryzykiem zaniżenia wartości, czy dokonywały one kontroli fizycznych przy odprawie celnej rozpatrywanych towarów oraz czy systematycznie żądały one ustanowienia zabezpieczenia pokrywającego należności celne, które mogą być należne na podstawie art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze.
- 93 W trakcie misji inspekcyjnej 17–11–1 przeprowadzonej w dniach od 8 do 12 maja 2017 r. Komisja wybrała dwanaście zgłoszeń celnych złożonych w pierwszym kwartale 2017 r. i zawierających szczególnie niskie wartości, w celu ich zweryfikowania na miejscu. Badanie tych zgłoszeń potwierdziło, że dwanaście odnośnych zostało dopuszczonych do swobodnego obrotu w Unii bez kontroli i bez złożenia zabezpieczenia. Organy Zjednoczonego Królestwa potwierdziły, że nie wdrożyły środków wymaganych przez OLAF w wyniku operacji Snake w 2014 r., a następnie ponownie w raporcie z misji inspekcyjnej 16–11–1. Organy te wyjaśniły, że wynikało to głównie z opinii ich służby prawnej, zgodnie z którą żadna akceptowalna metoda oceny nie była dostępna. Niemniej rozpatrywane przywozy były przedmiotem badania przez grupę działań ustanowioną w ramach operacji Breach. Komisja ponownie zwróciła się do tych organów o dostarczenie jej opinii służby prawnej HMRC, która zdaniem tych organów uzasadniała anulowanie wezwań C18 Snake.
- 94 Podczas misji inspekcyjnej 17–11–2 mającej miejsce w dniach od 13 do 17 listopada 2017 r. pięć zgłoszeń celnych o szczególnie niskich wartościach dotyczących importerów zidentyfikowanych już w ramach operacji Snake jako potencjalnych oszustów zostało zbadanych na podstawie jednego z 18 wezwań C 18 Snake, dotyczącego długu celnego w łącznej kwocie 62 003 025,23 GBP. (około 72 834 954 EUR). Jednakże w braku szczegółowych obliczeń tego długu niemożliwe okazało się ustalenie związku pomiędzy nim a odnośnymi zgłoszeniami celnymi, co zdaniem HMRC uzasadniało anulowanie rzeczonoego długu. Ponadto, ponieważ przedstawiciele Komisji ponownie zwrócili się do organów Zjednoczonego Królestwa o dostarczenie kopii opinii służby prawnej HRMC uzasadniającej anulowanie tych wezwań, organy te odmówiły spełnienia tej prośby ze względu na to, że dokument ten jest poufny i podlega ochronie korespondencji między adwokatem a klientem.
- 95 Podczas tej misji organy Zjednoczonego Królestwa poinformowały przedstawicieli Komisji o wszczęciu przez HMRC w dniu 12 października 2017 r. operacji zwanej „Swift Arrow”.
- 96 Wyjaśniono, że profile ryzyka wykorzystywane w ramach tej operacji opierały się nie na progach ustanowionych za pomocą metody OLAF-JRC, lecz na krajowych progach lub profilach ryzyka ustalonych przez HMRC tylko na podstawie przywozu do Zjednoczonego Królestwa, przy czym owe progi lub profile były stosowane wyłącznie do niektórych przedsiębiorców uprzednio

zidentyfikowanych jako podmioty gospodarcze uczestniczące w handlu nielegalnym i tajnym. Kontenery wykryte dzięki tym progom lub profilom ryzyka podlegały kontrolom fizycznym prowadzonym przez organy Zjednoczonego Królestwa przy odprawie celnej rozpatrywanych towarów. Jeżeli organy te uznały, że zadeklarowana wartość tych towarów nie była uzasadniona, wymagały przed zwolnieniem tych towarów złożenia zabezpieczenia.

- 97 W trakcie misji inspekcyjnej 18–11–1, przeprowadzonej w dniach od 16 do 20 kwietnia 2018 r., sprawdzonych zostało 25 zgłoszeń celnych odnoszących się do okresu od dnia 12 października 2017 r., czyli początku operacji „Swift Arrow”, do dnia 31 grudnia 2017 r. Stwierdzono, że tylko siedem z tych zgłoszeń celnych o bardzo niskiej wartości zidentyfikowano za pomocą tych samych progów lub profili ryzyka, a pozostałe 18 kontenerów zostało wprowadzonych do swobodnego obrotu bez zakwestionowania ich wartości celnej. Organy Zjednoczonego Królestwa wskazały, że od rozpoczęcia operacji Swift Arrow progi lub profile ryzyka HMRC dostosowano, aby objąć więcej podmiotów, kodów CN i punktów wjazdu, tak że, gdyby rozpatrywane przypadki przywozu miały miejsce w kwietniu 2018 r., owe progi lub profile ryzyka wykryłyby jedenaście dodatkowych zgłoszeń.
- 98 Ponadto, według tych organów wiele z wybranych podmiotów gospodarczych zaprzestało dokonywania przywozu, gdy zostały one uwzględnione w rzeczonych progach lub profilach ryzyka, poddane kontroli celnej poprzedzającej zwolnienie rozpatrywanych towarów i musiały przed zwolnieniem towarów ustanowić zabezpieczenie.
- 99 Organy te jednak odmówiły przedstawienia Komisji szczegółów dotyczących metody obliczania wykorzystywanej przez HMRC w celu ustalenia zabezpieczeń wymaganych w ramach operacji Swift Arrow i w celu sporządzenia wezwań do retrospektywnego pokrycia należności celnych w tym zakresie.
- 100 W maju 2018 r. wydano i wpisano na rachunki B osiem wezwań C18 Breach w odniesieniu do przywozów dokonanych od dnia 1 maja 2015 r., o wartości uznanej za zaniżoną, na łączną kwotę około 25 mln GBP (około 30 mln EUR).
- 101 Podczas misji inspekcyjnej 18–11–2, która miała miejsce w dniach od 8 do 12 października 2018 r., organy Zjednoczonego Królestwa podtrzymały odmowę wydaną już przez nie w ramach misji inspekcyjnej 18–11–1. Potwierdziły one natomiast, że w kwietniu 2018 r. określiły one dodatkowe należności celne dla siedmiu podmiotów, z których kilka zostało już namierzonych podczas operacji Snake, na łączną kwotę 19 434 197,73 GBP (około 22 829 352 EUR).

B. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 102 Pismami z dnia 24 marca i 28 lipca 2017 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o informacje na temat dalszych działań, jakie podjęło ono w odniesieniu do raportu OLAF-u. Wskazała ona, że nie otrzymała konkretnych dodatkowych informacji od tego państwa i że nic nie wskazuje na to, aby podjęło ono odpowiednie środki w celu zapobieżenia stwierdzonym w tym raporcie rozpatrywanym nadużyciom finansowym polegającym na zaniżaniu wartości. W braku przeciwnych informacji Komisja wskazała, że czuje się zobowiązana do wezwania rzeczonoego państwa do udostępnienia kwoty tradycyjnych zasobów własnych odpowiadającej stratom określonym przez OLAF, po pomniejszeniu o koszty poboru.

- 103 W jednym z trzech pism z dnia 28 lipca 2017 r. Komisja wniosła również o poinformowanie jej o działaniach podjętych przez organy Zjednoczonego Królestwa w następstwie raportu z misji inspekcyjnej 16–11–1, ponawiając w tym względzie swój wniosek o udostępnienie opinii służby prawnej HMRC, która doprowadziła do anulowania 24 wezwań C18 Snake, a także listy dokumentów odnoszących się do każdego z 24 przypadków, w tym obliczeń dokonanych w celu ustalenia odpowiadających im długów celnych.
- 104 Pismami z dnia 8 sierpnia i 12 października 2017 r. Zjednoczone Królestwo udzieliło odpowiedzi na pisma Komisji.
- 105 Najpierw w odniesieniu do raportu OLAF-u Zjednoczone Królestwo zauważyło, że podjęto środki w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, takie jak wszczęcie operacji Breach. Prawo Unii nie wymaga zresztą szczególnego rodzaju kontroli, co oznacza, że do każdego państwa członkowskiego należy podjęcie decyzji co do najlepszego sposobu zastosowania tego prawa. Środki kontroli celnej polegające na kontroli przed zwolnieniem rozpatrywanych towarów, w tym ustanowienie zabezpieczeń, nie są ponadto ze swej natury bardziej skuteczne niż środki a posteriori, takie jak zastosowane przez Zjednoczone Królestwo. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, metoda OLAF-JRC nie jest ani wiarygodna, ani właściwa, ponieważ opiera się ona w szczególności na zastosowaniu danych sporządzonych na szczeblu Unii. W konsekwencji metoda ta zasługuje na krytykę i z tego powodu Zjednoczone Królestwo opracowało swoją własną metodę, która jest wolna od wad metody zalecanej przez OLAF.
- 106 Następnie, jeśli chodzi o dalsze działania podjęte w odniesieniu do sprawozdania z misji inspekcyjnej 16–11–1, Zjednoczone Królestwo wskazało, że 24 wezwania C18 Snake anulowano, a odpowiadające im kwoty wykreślono z rachunków B ze względu na brak możliwości wykazania rzeczywistej wartości przywożonych towarów, przy czym niemożność ta została usunięta przez grupę ekspertów w ramach operacji Breach.
- 107 Wreszcie, Zjednoczone Królestwo potwierdziło swoje stanowisko, zgodnie z którym nie może uwzględnić wniosku o udostępnienie opinii służby prawnej HMRC, która doprowadziła do anulowania 24 wezwań C18 Snake, podnosząc względy poufności i ochrony tajemnicy zawodowej między adwokatem a jego klientem.
- 108 W dniu 9 marca 2018 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 109 Zjednoczone Królestwo odpowiedziało Komisji pismem z dnia 22 czerwca 2018 r. W załączniku do tego pisma rzeczone państwo członkowskie zwróciło się o przekazanie mu pełnej wersji raportu OLAF-u, ponieważ dysponowało jedynie jego niekompletną wersją, oraz o udzielenie mu przez Komisję odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące metody zastosowanej do obliczenia żądanych kwot tradycyjnych zasobów własnych.
- 110 W dniu 24 września 2018 r. Komisja skierowała do Zjednoczonego Królestwa uzasadnioną opinię (zwaną dalej „uzasadnioną opinią”), w której, w szczególności, odpowiedziała na pytania sformułowane przez to państwo członkowskie w załączniku do pisma z 22 czerwca 2018 r. Ustanowiła przy tym w uzasadnionej opinii dwumiesięczny termin na udzielenie odpowiedzi.

- 111 W dniu 19 grudnia 2018 r., nie otrzymawszy w tym terminie odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa na uzasadnioną opinię, Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym instytucja ta w dniu 18 grudnia 2018 r. poinformowała zainteresowane państwo członkowskie o zamiarze podjęcia tego kroku w dniu następnym.
- 112 W następstwie szeregu nieformalnych kontaktów między organami Zjednoczonego Królestwa a służbami Komisji, w dniu 9 stycznia 2019 r. na wniosek tychże organów odbyło się spotkanie techniczne między nimi a służbami Komisji. Podczas spotkania technicznego spółka doradcza przedstawiła wnioski z raportu, o którego sporządzenie Zjednoczone Królestwo się do niej zwróciło.
- 113 W dniu 11 lutego 2019 r. Zjednoczone Królestwo przekazało Komisji odpowiedź na uzasadnioną opinię z załącznikiem zawierającym raport spółki doradczej.
- 114 Po zbadaniu tej odpowiedzi Komisja w dniu 7 marca 2019 r. wniosła w niniejszej sprawie skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

III. Postępowanie przed Trybunałem

- 115 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 26 września 2019 r. Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Łotewska, Republika Portugalska i Republika Słowacka (zwane dalej łącznie „interweniującymi państwami członkowskimi”) zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Zjednoczonego Królestwa.
- 116 Pismem z dnia 11 kwietnia 2019 r. Zjednoczone Królestwo zwróciło się do Trybunału o nakazanie Komisji udzielenia odpowiedzi na pytania, które sformułowało ono w ponownym wniosku o udzielenie informacji zawartym w piśmie z dnia 22 marca tego samego roku, rozszerzającym zakres pytań zawartych we wniosku o udzielenie informacji skierowanym przezeń do tej instytucji w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r.
- 117 Pismem z dnia 6 czerwca 2020 r. Zjednoczone Królestwo złożyło wniosek o przeprowadzenie środków dowodowych lub o zastosowanie środków organizacji postępowania zmierzających do tego, aby Trybunał nakazał Komisji udzielenie odpowiedzi na szereg pytań, z których część została już postawiona w ww. wnioskach o udzielenie informacji zawartych w pismach z dnia 22 czerwca 2018 r. i dnia 22 marca 2019 r.
- 118 W ramach organizacji postępowania w sprawie Trybunał uwzględnił wskazane wnioski Zjednoczonego Królestwa o zadanie pytań w celu udzielenia odpowiedzi na piśmie, które skierował do Komisji i do tego państwa w piśmie z dnia 14 października 2020 r. Ponadto na wniosek Trybunału odpowiedzi na te pytania były następnie przedmiotem kontradyktoryjnej debaty na rozprawie.

IV. W przedmiocie skargi

- 119 Na wstępie należy przypomnieć, że decyzją (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1;

sprostowanie Dz.U. 2022, L 131, s. 10), Rada Unii Europejskiej zatwierdziła w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) rzeszoną umowę, która jest załączona do tej decyzji (Dz.U. 2020, L 29, s. 7, zwana dalej „umową o wystąpieniu”).

- 120 Z art. 86 tej umowy wynika, że Trybunał jest właściwy, w szczególności, we wszelkich postępowaniach wszczętych przeciwko Zjednoczonemu Królestwu przed zakończeniem okresu przejściowego w rozumieniu art. 2 lit. e) tej umowy w związku z jej art. 126, czyli przed dniem 1 stycznia 2021 r. (zwanego dalej „okresem przejściowym”). Ponieważ niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego została wniesiona w dniu 7 marca 2019 r., Trybunał pozostaje właściwy do jej rozpoznania.
- 121 Można dodać, że jeśli chodzi o wykładnię i stosowanie prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych Unii w odniesieniu do lat budżetowych do 2020 r., z art. 136 i 160 umowy o wystąpieniu wynika, że na podstawie art. 258 TFUE Trybunał pozostaje właściwy po dniu 31 grudnia 2020 r., a w konsekwencji nawet po upływie okresu czterech lat od zakończenia okresu przejściowego, wskazanego w art. 87 ust. 1 tej umowy, w którym możliwe jest wnoszenie na podstawie art. 258 TFUE nowych skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mającego miejsce przez zakończeniem okresu przejściowego.

A. W przedmiocie dopuszczalności

- 122 W pierwszej kolejności należy zbadać argumentację przedstawioną przez Zjednoczone Królestwo w celu zakwestionowania w całości lub w części dopuszczalności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

1. W przedmiocie naruszenia prawa Zjednoczonego Królestwa do obrony w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania przed Trybunałem

a) Argumentacja stron

- 123 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że rozpatrywana skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest niedopuszczalna, ponieważ ani w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, ani w postępowaniu przed Trybunałem nie zostało uszanowane przysługujące mu prawo do obrony.
- 124 W pierwszej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że jego prawo do obrony zostało naruszone, ponieważ Komisja nie odpowiedziała na wniosek o udzielenie informacji zawarty w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r., ani też na ponowny wniosek o udzielenie informacji w piśmie z dnia 22 marca 2019 r., chociaż dotyczyły one informacji, których Zjednoczone Królestwo potrzebowało, aby zrozumieć zarzucane mu uchybienie i mieć możliwość obrony.
- 125 Zatem w braku odpowiedzi na te wnioski o udzielenie informacji Zjednoczone Królestwo nie dysponowało informacjami niezbędnymi do tego, by móc ustalić kwotę tradycyjnych zasobów własnych, o którą zwróciła się Komisja. Ponadto nawet po przedstawieniu przez Komisję w replice wyjaśnień na temat sposobu obliczenia tej kwoty wątpliwości nadal się utrzymywały, w szczególności odnośnie do metody zastosowanej w celu skorygowania średnich cen lub też kwestii tego, czy niezagregowane dane, którymi dysponuje to państwo, odpowiadają zagregowanym danym dziennym wykorzystywanym przez tę instytucję w ramach rzeszonych

obliczeń. W każdym razie, nawet przy założeniu, że wyjaśnienia te zawierają część wnioskowanych informacji, zostały one przekazane zbyt późno, a zatem z naruszeniem zarówno prawa tego państwa do obrony, jak i obowiązku lojalnej współpracy ciężącego na owej instytucji.

- 126 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że jego prawo do obrony zostało naruszone również przez to, że Komisja odmówiła udzielenia odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji zawarte w pismach z dnia 22 czerwca 2018 r. i z dnia 22 marca 2019 r., zmierzające do uzyskania od tej instytucji informacji dotyczących środków podjętych przez inne państwa członkowskie w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości.
- 127 Tymczasem informacje te były niezbędne Zjednoczonemu Królestwu do obrony przeciwko zarzutom wysuwanych przez Komisję, zgodnie z którymi odpowiednie środki miały zostać podjęte w innych państwach członkowskich i miały przynieść rezultaty w walce z tym nadużyciem. Miały one również znaczenie po pierwsze, dla ustalenia, czy środki przyjęte przez Zjednoczone Królestwo sytuują się w zakresie jego swobodnego uznania i stanowią w związku z tym racjonalne podejście do zwalczania wspomnianego nadużycia, a po drugie, dla możliwości przedstawienia argumentów na temat związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem zarzucanym Zjednoczonemu Królestwu a podnoszoną przez Komisję stratą w zakresie tradycyjnych zasobów własnych.
- 128 W drugiej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że jego prawo do obrony uległo naruszeniu przez to, że Komisja odebrała mu możliwość dostępu do wszystkich danych niezbędnych do obrony, ponieważ zgłoszenia celne sprzed 2014 r. zostały zniszczone, jako że są one przechowywane tylko przez cztery lata. Dostęp do tych danych był konieczny, ponieważ Komisja wydłużyła okres naruszenia poza okres wskazany w raporcie OLAF-u, określając jego początek na rok 2011. Jest to zmiana stanowiska Komisji i rozszerzenie zakresu sporu, które naruszyły prawo do obrony Zjednoczonego Królestwa.
- 129 W trzeciej kolejności Zjednoczone Królestwo podnosi, że Komisja nie przestrzegała jego prawa do obrony, ponieważ nie przedstawiła dowodów dotyczących rodzaju rozpatrywanych towarów i tego, jakie państwo członkowskie było miejscem przeznaczenia tych towarów.
- 130 Komisja kwestionuje argumentację Zjednoczonego Królestwa.

b) Ocena Trybunału

- 131 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu, po pierwsze, zastosowania się do zobowiązań, które nakłada na nie prawo Unii, a po drugie, skutecznego podniesienia argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję. Prawdliwość tego postępowania jest podstawową gwarancją przyznaną w traktacie FUE nie tylko w celu ochrony praw danego państwa członkowskiego, lecz również w celu zapewnienia, że zakres sporu stanowiącego przedmiot ewentualnego postępowania sądowego będzie jasno określony [wyrok z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 28, 29 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 132 Ponadto, z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że każda skarga wszczynająca postępowanie powinna zawierać wyraźne i precyzyjne określenie przedmiotu sporu oraz przedstawienie zarzutów umożliwiające stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi – dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne

okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 133 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Niderlandy, C-395/17, EU:C:2019:918, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o odmowę udzielenia Zjednoczonemu Królestwu przez Komisję pewnych informacji, o które państwo to zwróciło się do tej instytucji pismami z dnia 22 czerwca 2018 r. i z dnia 22 marca 2019 r., mimo że były one istotne dla jego obrony, należy przede wszystkim stwierdzić, że w pkt 301–326 uzasadnionej opinii Komisja odpowiedziała we właściwy sposób na zarzut sformułowany w piśmie z dnia 22 czerwca 2018 r., zgodnie z którym kopia załącznika 2 do raportu OLAF-u, w brzmieniu, w jakim został on załączony do wezwania do usunięcia uchybienia, nie była kompletna ze względu na brak szeregu stron rzeczowego załącznika 2.
- 135 Komisja wyjaśniła zasadniczo w tych punktach uzasadnionej opinii, że wspomniany załącznik 2 został zastąpiony załącznikiem 7 do tego raportu, do którego organy Zjednoczonego Królestwa miały dostęp, i zawierał dwa dokumenty techniczne, przedstawiające szczegółowe informacje dotyczące metody OLAF/JRC, którą to metodę Komisja zastosowała również do obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych za okres naruszenia, których udostępnienia zażądała w uzasadnionej opinii oraz w skardze.
- 136 W tych okolicznościach fakt, że kopia załącznika 2 do raportu OLAF-u, załączonego do wezwania do usunięcia uchybienia, nie była pełna, nie podważyła możliwości skutecznego podniesienia przez Zjednoczone Królestwo argumentów na swoją obronę przed zastrzeżeniami wysuwanymi przez Komisję.
- 137 Następnie, zdaniem Zjednoczonego Królestwa, jego prawo do obrony zostało naruszone, ponieważ Komisja odmówiła przedstawienia mu, w odpowiedzi na ponowny wniosek o udzielenie informacji w piśmie z dnia 22 marca 2019 r., niektórych informacji dotyczących szczegółów obliczenia ceny CAP i wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych żądanych w uzasadnionej opinii oraz w skardze, chociaż były one istotne dla obrony tego państwa. W tym względzie należy stwierdzić, że – jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 126 opinii – Komisja wykazała w pkt 132–141 repliki, że zarówno wykorzystane dane, jak i metoda zastosowana w celu dokonania tego obliczenia były zawsze znane Zjednoczonemu Królestwu i że w związku z tym państwo to w każdym momencie, zarówno w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w ramach postępowania przed Trybunałem, dysponowało wszystkimi koniecznymi informacjami pozwalającymi mu na odtworzenie tej kwoty i w konsekwencji na jej zakwestionowanie.
- 138 Ponadto, nawet jeśli Zjednoczone Królestwo twierdzi, że w odniesieniu do niektórych aspektów tego obliczenia nadal panuje niepewność, należy stwierdzić, że zarówno w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w ramach postępowania przed Trybunałem państwo to

skorzystało z możliwości szczegółowego zakwestionowania zarówno tego obliczenia, jak i danych oraz metody OLAF-JRC, na których obliczenie to się opiera. Odpowiedzi, których rzeczono państwo udzieliło na pytania zadane przez Trybunał, w szczególności na temat wpływu niektórych korekt do obliczeń ceny CAP na wysokość strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, potwierdzają zresztą, że państwo to miało w każdej chwili pełny dostęp do wszystkich baz danych i dokumentów technicznych, z których Komisja korzystała przy obliczeniach.

- 139 Wynika z tego również, że wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, informacje dostarczone przez Komisję w replice nie stanowią w żadnym razie informacji nowych, w związku z czym nie można zarzucać tej instytucji, że zaradziła brakowi informacji, naruszającemu prawo tego państwa do obrony, zbyt późno.
- 140 Na tej podstawie należy stwierdzić, że jeśli chodzi o wykorzystane dane i metodę zastosowaną przez Komisję w celu obliczenia ceny CAP i wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, których pokrycia instytucja ta zażądała od Zjednoczonego Królestwa, państwo to dysponowało, zarówno w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w ramach postępowania przed Trybunałem, wszystkimi niezbędnymi elementami faktycznymi umożliwiającymi mu skuteczne przedstawienie argumentów na swoją obronę przed zastrzeżeniami wysuniętymi przez Komisję.
- 141 Wreszcie, jeśli chodzi o odmowę udzielenia Zjednoczonemu Królestwu przez Komisję, w odpowiedzi na pisma z dnia 22 czerwca 2018 r. i z dnia 22 marca 2019 r., informacji dotyczących środków podjętych przez inne państwa członkowskie w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, wystarczy przypomnieć, że państwo członkowskie nie może powoływać się na okoliczność, że inne państwa członkowskie również uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą, w celu usprawiedliwienia własnego uchybienia w zakresie wykonania swoich zobowiązań wynikających z traktatów. W unijnym porządku prawnym ustalonym traktatem FUE wdrażanie prawa unijnego przez państwa członkowskie nie może być bowiem uzależnione od przesłanki wzajemności. Artykuły 258 TFUE i 259 TFUE przewidują odpowiednie środki zaskarżenia na wypadek, gdy państwa członkowskie uchybią wynikającym z traktatu FUE zobowiązaniom (wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Komisja/Belgia, C-356/15, EU:C:2018:555, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 142 W tym względzie, nawet przy założeniu, że – jak twierdzi Zjednoczone Królestwo – inne państwa członkowskie dysponowały w okresie trwania naruszenia lub jego części systemem kontroli celnych mającym na celu zwalczanie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, który pod pewnymi względami był podobny do systemu stosowanego w tym czasie przez Zjednoczone Królestwo, okoliczność ta, sama w sobie, nie ma znaczenia dla ustalenia, czy system tego państwa był zgodny z przepisami i postanowieniami prawa Unii w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii przed tego rodzaju nadużyciami, takimi jak art. 325 TFUE.
- 143 Ponadto należy stwierdzić, że – jak potwierdzają w szczególności różne dokumenty przedstawione przez Zjednoczone Królestwo w załączniku do pisma z dnia 6 czerwca 2020 r., w którym państwo to zwróciło się do Trybunału o podjęcie pewnych środków dowodowych lub organizacji postępowania – rzeczono państwo wiedziało o różnych środkach realizowanych w trakcie całości lub części okresu naruszenia przez szereg pozostałych państw członkowskich, w szczególności w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, w szczególności o środkach, które zostały przyjęte we Francji, a także o ocenie tych środków przez Komisję, w szczególności pod kątem ich zgodności z prawem Unii, i zresztą wykorzystało te

informacje na swoją obronę w pismach procesowych. Ponadto Trybunał w tym przedmiocie skierował do Komisji pytania na piśmie. Odpowiedzi na te pytania potwierdziły z kolei fakt, że Zjednoczone Królestwo dysponowało już w tym względzie szczegółowymi informacjami.

- 144 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą jego prawo do obrony uległo naruszeniu przez to, że Komisja odebrała mu możliwość dostępu do wszystkich danych niezbędnych do obrony, ponieważ zgłoszenia celne sprzed 2014 r. zostały zniszczone, jako że są one przechowywane tylko przez okres czterech lat, argumentacji tej również nie można uwzględnić.
- 145 Jak bowiem rzecznik generalny wskazał zasadniczo w pkt 130 opinii, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że jeśli chodzi o objęty niniejszą skargą okres naruszenia przed rokiem 2014 – które to naruszenie, jak zostanie wykazane w pkt 455 niniejszego wyroku, dotyczy jedynie długów celnych stwierdzonych w wezwaniach do retrospektywnego pokrycia należności celnych zawartych w wezwaniach C18 Snake – Zjednoczone Królestwo przedstawiło w załączniku do duplikacji tabelę rzeczonych wezwań, które wystawiło w odniesieniu do przywozów dokonanych w trakcie tej części okresu naruszenia, przy czym kopie tych wezwań i tabele pokazują szczegółowe wyliczenia, którymi się posłużyło. Tabele te odnoszą się zaś do zgłoszeń celnych dotyczących tych przywozów. Ponadto Zjednoczone Królestwo nie kwestionuje, że gdy wydawało wezwania do retrospektywnego pokrycia należności celnych, które zakwestionowano w ramach procedur kontroli rozstrzygnięć administracyjnych, dysponowało tymi zgłoszeniami celnymi.
- 146 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, zastrzeżenia Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym Komisja nie przestrzegała jego prawa do obrony, ponieważ nie przedstawiła dowodów dotyczących charakteru rozpatrywanych towarów i tego, jakie państwo członkowskie było miejscem przeznaczenia tych towarów, należy stwierdzić, że zastrzeżenie to nie dotyczy dopuszczalności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, lecz jej zasadności, ponieważ dotyczy ono kwestii tego, czy Komisja, na której spoczywa ciężar dowodu uchybień, na które się powołuje, wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż zarzuty, które podnosi w odniesieniu do oszacowania wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych i naruszenia przepisów dotyczących zasobów własnych pochodzących z VAT, są zasadne w świetle, w szczególności, rodzaju i przeznaczenia rzeczonych towarów.
- 147 Mając na względzie powyższe rozważania należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na naruszeniu prawa Zjednoczonego Królestwa do obrony w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i postępowania przed Trybunałem.

2. W przedmiocie niewystarczającej podstawy faktycznej i prawnej zastrzeżenia wywodzonego z naruszenia prawa Unii w dziedzinie VAT, w szczególności w odniesieniu do procedury celnej 42

a) Argumentacja stron

- 148 Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że Komisja naruszyła jego prawo do obrony zarówno w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w ramach postępowania przed Trybunałem, ponieważ nie przekazała mu w uzasadnionej opinii i w skardze wystarczających informacji na temat podstawy faktycznej i prawnej zarzucanego naruszenia prawa Unii w dziedzinie VAT oraz prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych pochodzących z VAT.

Zaniechanie to nie pozwoliło Zjednoczonemu Królestwu na zrozumienie, w szczególności, zastrzeżenia, zgodnie z którym należy stwierdzić jego odpowiedzialność za brak pełnego poboru VAT należnego w innym państwie członkowskim od wyrobów przywiezionych na jego terytorium w ramach procedury celnej 42, a tym samym za nieudostępnienie tej instytucji zasobów własnych pochodzących z tego podatku. W braku takich informacji Zjednoczone Królestwo nie mogło skutecznie podnieść argumentów na obronę przeciwko temu zarzutowi.

- 149 W szczególności Komisja nie przeprowadziła żadnego dowodu na to, że przez brak przyjęcia przez Zjednoczone Królestwo odpowiednich środków w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości państwo to utrudniło pobór VAT przez inne państwa członkowskie, a nawet uniemożliwiło im pobranie tego podatku i udostępnienie Komisji odpowiadających mu zasobów własnych.
- 150 W związku z tym nie można dochodzić żadnych kwot z tytułu straty w zakresie zasobów własnych pochodzących z VAT, które miałyby wynikać z braku poboru VAT, ani nie można mówić o przekazaniu jakichkolwiek informacji na temat odnośnych podmiotów, państw członkowskich przeznaczenia rozpatrywanych towarów, podejścia owych państw do tych podmiotów przed i po wysyłce tych towarów, czy też ewentualnych środków przyjętych przez te państwa członkowskie przeznaczenia w celu poboru VAT od tych podmiotów.
- 151 Komisja kwestionuje argumentację Zjednoczonego Królestwa.

b) Ocena Trybunału

- 152 Wystarczy zauważyć, że argumentacja przedstawiona przez Zjednoczone Królestwo dotyczy kwestii tego, czy zastrzeżenie wywodzone z naruszenia dyrektywy 2006/112 i przepisów prawa Unii w dziedzinie udostępniania zasobów własnych pochodzących z VAT, o którym mowa w dwóch pierwszych akapitach pierwszego żądania skargi, znajduje oparcie w podstawie prawnej, i czy w ramach niniejszego postępowania Komisja wykazała w sposób wymagany prawem prawdziwość istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. Taka argumentacja dotyczy zaś zasadności tego zastrzeżenia, a nie jego dopuszczalności.
- 153 W konsekwencji zarzut niedopuszczalności oparty na niewystarczającej podstawie faktycznej i prawnej zastrzeżenia wywodzonego z naruszenia prawa Unii w dziedzinie VAT, w szczególności w odniesieniu do procedury celnej 42, należy oddalić.

3. W przedmiocie naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, estoppel oraz lojalnej współpracy

a) Argumentacja stron

- 154 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że Komisja naruszyła zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, estoppel oraz lojalnej współpracy, ponieważ wnosząc niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która obejmuje okres przed końcem lutego 2015 r., instytucja ta wycofała się z niektórych zapewnień udzielonych temu państwu – w związku z czym w tym zakresie skargę należy oddalić.

- 155 Zjednoczone Królestwo powołuje się w tym względzie na pewne oświadczenia przedstawicieli Komisji i OLAF-u złożone podczas spotkań z jego administracją, w szczególności z HMRC, które odbyły się w latach 2014 i 2015, w przedmiocie środków podjętych przez to państwo w celu zwalczania rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości.
- 156 Z oświadczeń tych wynika, że do końca lutego 2015 r. rzeczone państwo członkowskie mogło zasadnie uważać, iż w opinii Komisji i OLAF-u jego system kontroli celnych, charakteryzujący się koncentracją na środkach a posteriori, takich jak wezwania do pokrycia należności celnych, a nie na środkach w rodzaju progów ryzyka stosowanych przed odprawą celną rozpatrywanych towarów lub ustanawianych zabezpieczeń, był zgodny z prawem Unii i w konsekwencji państwo to nie będzie przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z tym systemem.
- 157 Zjednoczone Królestwo powołuje się, w szczególności, na trzy zapewnienia udzielone w okresie naruszenia przez przedstawicieli OLAF-u lub Komisji, które jego zdaniem mogą stanowić podstawę takich uzasadnionych oczekiwań.
- 158 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, oświadczenia, które zgodnie ze sprawozdaniem przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa przedstawiciel OLAF-u złożył podczas spotkania mającego miejsce w dniu 13 czerwca 2014 r., wedle którego był on „zadowolony z postępów poczynionych przez Zjednoczone Królestwo, a także ze środków, które podjęto już na ten dzień i których podjęcie jest planowane”, oświadczenie to stanowi jednoznaczne zapewnienie, że OLAF nie uważał, iż Zjednoczone Królestwo naruszyło spoczywający na nim obowiązek ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych.
- 159 Jeśli chodzi, w drugiej kolejności, o oświadczenie z października 2014 r., pochodzące od przedstawiciela Komisji, informujące Zjednoczone Królestwo, że jego udział w operacji Discount był „zadowalający” oraz że działania konieczne do prawidłowego przeprowadzenia tej operacji „zostały wdrożone w odpowiednim czasie i w skuteczny sposób”, oświadczenie to stanowiło jasne i jednoznaczne zapewnienie, że Zjednoczone Królestwo nie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii w odniesieniu do swojego udziału w rzeczonyj operacji.
- 160 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, oświadczenia złożonego przez przedstawiciela OLAF-u na pierwszym spotkaniu dwustronnym tej instytucji z HMRC, mającym miejsce w dniach 19 i 20 lutego 2015 r., zgodnie z którym – jak ujęto to w sprawozdaniu z owego spotkania sporządzonym przez przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa – „do tej pory” rzeczone państwo członkowskie „robiło to, co należało”, oświadczenie to stanowi zapewnienie odnoszące się do wszystkich środków podjętych „do tej pory” przez wspomniane państwo członkowskie, a nie do zagadnienia wystawiania wezwań C18 Snake.
- 161 Komisja kwestionuje argumentację Zjednoczonego Królestwa.

b) Ocena Trybunału

- 162 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału celem postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE jest obiektywne stwierdzenie nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie zobowiązań nałożonych na nie traktatem FUE lub aktem prawa wtórnego oraz że postępowanie takie pozwala ustalić, czy państwo członkowskie naruszyło w danym przypadku prawo Unii (wyrok z dnia 27 marca 2019 r., Komisja/Niemcy, C-620/16, EU:C:2019:256, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 163 Trybunał orzekł również, że państwo członkowskie nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasadę lojalnej współpracy w celu uniemożliwienia obiektywnego stwierdzenia naruszenia przez wspomniane państwo zobowiązań ciążących na nim na podstawie traktatu FUE, ponieważ dopuszczenie wskazanego uzasadnienia byłoby sprzeczne z celem, jakiemu służy postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE, dotyczącym takiego obiektywnego stwierdzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2010 r., Komisja/Polska, C-311/09, niepublikowany, EU:C:2010:257, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 164 Dopuszczenie takiego uzasadnienia byłoby również sprzeczne nie tylko z wymogiem poszanowania przez Unię równości państw członkowskich wobec traktatów, przewidzianym w art. 4 ust. 2 TUE, lecz również z zasadą, potwierdzoną w utrwalonym orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którą Komisji przysługuje pewien zakres uznania na potrzeby zdecydowania o celowości wniesienia skargi przeciwko państwu członkowskiemu, określenia przepisów, które to państwo naruszyło, oraz wyboru chwili zainicjowania przeciwko niemu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a względy, które zdecydowały o podjęciu takich decyzji, nie mogą wpływać na dopuszczalność skargi Komisji [wyrok z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (Opłata rejestracyjna), C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 165 W drugiej kolejności z orzecznictwa Trybunału wynika, że poza przypadkami, w których takie kompetencje zostały jej wyraźnie przyznane, Komisja nie jest uprawniona do udzielania zapewnień dotyczących zgodności określonego zachowania z prawem Unii, a w żadnym wypadku nie przysługuje jej uprawnienie do zezwalania na zachowania z prawem Unii sprzeczne (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r., Komisja/Niemcy, C-348/97, EU:C:2000:317, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 166 Trzeba zaś stwierdzić, że nawet przy założeniu, iż przedstawiciele OLAF-u i Komisji zamierzali w drodze oświadczeń, na które powołuje się Zjednoczone Królestwo, a które wskazano w pkt 158–160 niniejszego wyroku, udzielić zapewnień dotyczących zgodności z prawem Unii systemu tego państwa służącego zwalczaniu rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, to w czasie, w którym oświadczenia te złożono, Komisja nie posiadała żadnych kompetencji do udzielenia takich gwarancji, w związku z czym jej przedstawiciele nie byli w żadnym razie uprawnieni do oferowania tego rodzaju zapewnień, na które później rzezone państwo mogłoby powoływać się celem zakwestionowania dopuszczalności niniejszej skargi o uchybienie.
- 167 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że uprawnienie do powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań zakłada, iż zainteresowanemu zostały udzielone przez właściwe organy Unii dokładne, bezwarunkowe i zgodne zapewnienia, pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. W rzeczywistości bowiem prawo to przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, w której instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając takich zapewnień, wzbudziła w niej uzasadnione nadzieje. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu nie udzielono tychże zapewnień (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 62; a także z dnia 16 lipca 2020 r., ADR Center/Komisja, C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 168 Tymczasem w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 162–164 niniejszego wyroku, nawet przy założeniu, że oświadczenia przywołane przez Zjednoczone Królestwo mogłyby stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań tego państwa co do zgodności z prawem Unii jego systemu kontroli celnych służącego zwalczaniu rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania

wartości, w kształcie, w jakim istniał on przed dniem 1 marca 2015 r., na oświadczenia te nie można w żadnym razie powoływać się w celu zapobieżenia wniesieniu przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ instytucja ta posiada uprawnienia dyskrecyjne do decydowania o celowości działania przeciwko państwu członkowskiemu. Oświadczenia te nie mogą również stanowić przeszkody dla obiektywnego stwierdzenia przez Trybunał naruszenia przez to państwo członkowskie obowiązków, które nakłada na nie traktat FUE, zgodnie z celem realizowanym przez procedurę przewidzianą w art. 258 TFUE.

- 169 Skuteczność postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mogłaby ponadto ulec poważnemu ograniczeniu, gdyby państwo członkowskie mogło uniknąć takiego postępowania powołując się na uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem jego działań, zrodzone z kilku oświadczeń złożonych przez przedstawicieli Komisji. Jak bowiem słusznie zauważyła Komisja, państwa członkowskie nie mogą w systemie, w którym są odpowiedzialne za prawidłowe wdrożenie przepisów prawa celnego Unii na swoim terytorium, odrzucić odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii, którego mogły się dopuścić, podnosząc, że w danym momencie OLAF lub Komisja nie zarzuciła im takiego naruszenia.
- 170 Wreszcie, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 151 opinii, chociaż poza naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań Zjednoczone Królestwo podnosi naruszenie zasad pewności prawa, estoppel i lojalnej współpracy, państwo to nie przedstawia żadnej szczególnej argumentacji dotyczącej tychże zasad, w związku z czym argumentację przedstawioną w tym względzie przez Zjednoczone Królestwo należy oddalić.
- 171 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na naruszeniu zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, lojalnej współpracy oraz zasady estoppel.

4. W przedmiocie braku właściwości Trybunału w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE do rozpoznania żądania Komisji mającego na celu nakazanie państwu członkowskiemu udostępnienia określonej kwoty zasobów własnych

a) Argumentacja stron

- 172 Zjednoczone Królestwo powołuje się na niedopuszczalność akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi, w którym Komisja wnosi o „udostępnienie budżetowi Unii” określonych kwot tradycyjnych zasobów własnych w odniesieniu do każdego z siedmiu lat okresu naruszenia, łącznie około 2,7 mld EUR, ponieważ, w pierwszej kolejności, zgodnie z wyrokami z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy (C-104/02, EU:C:2005:219, pkt 48–51) i z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy (C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 43–45), w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE Trybunał nie może nakazać państwu członkowskiemu zapisania na rachunku otwartym w tym celu w imieniu Komisji określonych kwot zasobów własnych, które nie zostały uiszczone z powodu uchybienia zarzucanego temu państwu członkowskiemu.
- 173 Zjednoczone Królestwo kwestionuje argumentację Komisji, zgodnie z którą instytucja ta starannie „ustrukturyzowała” żądania skargi w taki sposób, aby uniknąć błędu popełnionego w sprawach zakończonych wyrokami przywołanymi w poprzednim punkcie, w wyniku którego Trybunał

w tych wyrokach odrzucił podnoszone żądania jako niedopuszczalne. Chodzi o „zabieg” mający na celu obejście braku właściwości Trybunału, ponieważ Komisja zmierza w rzeczywistości do uzyskania tego samego rezultatu jak zamierzony w tych sprawach.

- 174 Ponadto, działanie Komisji pozbawiło Zjednoczone Królestwo możliwości, jaką daje mu art. 260 TFUE, polegającej na naprawieniu wszelkiego naruszenia stwierdzonego na podstawie art. 258 TFUE, a w konsekwencji nie zostały przez nie uszanowane odpowiednie kompetencje tej instytucji, Trybunału i państw członkowskich w świetle traktatów.
- 175 Niniejsza sprawa różni się ponadto od tej będącej przedmiotem wyroku z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683). Choć w wyroku tym Trybunał uwzględnił wprawdzie skargę zmierzającą do stwierdzenia, że odnośne państwo członkowskie uchybiło ciężącym na nim zobowiązaniom poprzez odmowę udostępnienia zasobów własnych w określonej kwocie, to należy zauważyć, że w sprawie zakończonej rzeczonym wyrokiem, jak wynika z jego pkt 56, nie zakwestionowano ani zaistnienia długu celnego, ani kwoty strat w zakresie zasobów własnych.
- 176 W tym kontekście znaczenie ma również wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-391/17, EU:C:2019:919), ponieważ pkt 118 i 119 tego wyroku pozwalają dojść do wniosku, że jeżeli Komisja przedstawia żądanie mające na celu ustalenie konkretnie określonej kwoty straty w zakresie zasobów własnych, instytucja ta musi udowodnić każdy element swego żądania w odniesieniu do każdego przywozu, który spowodował taką stratę, jak również związek przyczynowy istniejący między każdym z tych elementów a ową stratą.
- 177 W drugiej kolejności Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że niniejsza skarga zmierza w rzeczywistości do uzyskania naprawienia poniesionej szkody, a zatem jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim Komisja wnosi do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie konkretnych kwot, które Zjednoczone Królestwo powinno było jej udostępnić. Nawet przy założeniu, że Trybunał uzna, iż taka skarga jest dopuszczalna, państwo to uważa, że na Komisji spoczywa obowiązek udowodnienia, iż spełnione zostały wszystkie przesłanki powstania odpowiedzialności tego państwa, a mianowicie przesłanki bezprawnego działania, konkretnej szkody wyrażonej liczbowo i bezpośredniego związku przyczynowego między tym działaniem a zaistniałą szkodą.
- 178 Tytułem ewentualnym Zjednoczone Królestwo podnosi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ Komisja myli trzy etapy, które należy przejść w celu określenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych. W pierwszej kolejności Komisja była bowiem zobowiązana do przeprowadzenia dowodu na uchybienie przez Zjednoczone Królestwo zobowiązaniom ciężącym na nim na mocy prawa Unii, na istnienie związku przyczynowego pomiędzy tym uchybieniem a określoną kwotą, której się domaga, a także na dopuszczalność jej żądania udostępnienia określonej kwoty. W drugiej kolejności, gdyby Komisja była w stanie przeprowadzić te trzy dowody, Trybunał musiałby najpierw zbadać dokonaną przez Zjednoczone Królestwo ocenę należnych dodatkowych zasobów własnych. Dopiero gdyby Trybunał oddalił tę ocenę jako oczywiście nieracjonalną, mógłby zbadać w trzeciej kolejności oszacowanie strat zaproponowane przez Komisję.
- 179 Komisja kwestionuje argumentację Zjednoczonego Królestwa.

b) Ocena Trybunału

- 180 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, argumentacji Zjednoczonego Królestwa wywodzonej z wyroków: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy (C-104/02, EU:C:2005:219) i z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy (C-105/02, EU:C:2006:637), należy przypomnieć, że jedynym żądaniem, jakie Komisja może wysunąć w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem, jest stwierdzenie istnienia zarzucanego uchybienia w celu doprowadzenia do jego zaprzestania. Komisja nie może wobec tego żądać od Trybunału w ramach takiej skargi, na przykład, nakazania państwu członkowskiemu szczególnego zachowania w celu dostosowania się do prawa Unii [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 181 W związku z tym Trybunał odrzucił jako niedopuszczalne skargi wniesione na podstawie art. 258 TFUE – w których Komisja zwróciła się do niego o nakazanie państwu członkowskiemu dokonania pewnych płatności, w razie wykazania, że owo państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii – zasadniczo z tego względu, że skargi te nie miały na celu stwierdzenia przez Trybunał, iż rzeczony państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, lecz nakazanie przez Trybunał temu państwu członkowskiemu, aby podjęło określone środki celem dostosowania się do prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Niemcy, C-104/02, EU:C:2005:219, pkt 48–51; z dnia 5 października 2006 r., Komisja/Niemcy, C-105/02, EU:C:2006:637, pkt 43–45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 182 Tymczasem w niniejszej sprawie, o ile akapit trzeci pierwszego żądania skargi zawiera wyrażenie „[s]traty w zakresie odnośnych tradycyjnych zasobów własnych, które miały zostać udostępnione budżetowi Unii”, o tyle nie można uznać, że stanowi on żądanie zmierzające do tego, aby Trybunał nakazał Zjednoczonemu Królestwu zapłatę kwot tych zasobów wskazanych w rzeczonym akapicie trzecim. Przeciwnie, stanowi on żądanie zmierzające do stwierdzenia przez Trybunał uchybienia zobowiązaniom ciążącym na tym państwie.
- 183 To żądanie pieniężne należy bowiem rozpatrywać nie w sposób odrębny, lecz w świetle bardziej ogólnego i nieokreślonego ilościowo żądania zapisanego w pierwszym akapicie pierwszego żądania skargi, w którym zwrócono się do Trybunału o stwierdzenie, że „nie udostępniając prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych [...] w odniesieniu do [rozpatrywanego przywozu]”, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy niektórych przepisów i postanowień prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych.
- 184 Stąd wniosek, że akapit trzeci pierwszego żądania skargi zawiera żądanie mające na celu stwierdzenie przez Trybunał, że nie udostępniając kwot tradycyjnych zasobów własnych ustalonych dla każdego roku należącego do okresu naruszenia Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii.
- 185 Dopuszczalność takiego żądania jest zaś niepodważalna, jak wynika z orzecznictwa Trybunału w dziedzinie zasobów własnych, dotyczącego również tego rodzaju żądań (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania, C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 30–34; z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-60/13, niepublikowany, EU:C:2014:219, pkt 37–62; z dnia 11 lipca 2019 r., Komisja/Włochy (środki własne – pokrycie długu celnego), C-304/18, niepublikowany, EU:C:2019:601, pkt 48–77).

- 186 Wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, orzecznictwa tego nie można rozumieć w ten sposób, że takie żądanie – jako pociągające za sobą stwierdzenie uchybienia polegającego na braku udostępnienia określonej kwoty zasobów własnych – jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy odnośna kwota nie jest kwestionowana przez dane państwo członkowskie.
- 187 Trybunał bowiem uwzględnił żądanie Komisji zmierzające do stwierdzenia naruszenia prawa Unii ze względu na to, że określona kwota zasobów własnych nie została udostępniona, mimo że odnośne państwo członkowskie kwestionowało samo nawet istnienie prawa Unii co do tej kwoty [zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Komisja/Włochy (środki własne – pokrycie długu celnego), C-304/18, niepublikowany, EU:C:2019:601, pkt 48–77].
- 188 Co ważniejsze, z orzecznictwa wynika, że uprawnienie Komisji do poddania ocenie Trybunału w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego sporu z państwem członkowskim w przedmiocie ciężącego na nim obowiązku udostępnienia tej instytucji określonej kwoty zasobów własnych Unii, jest nierozzerwalnie związane z systemem zasobów własnych, tak jak jest on obecnie skonstruowany w prawie Unii (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 68).
- 189 Spory dotyczące zasobów własnych wynikają bowiem właśnie z faktu, że zainteresowane państwo członkowskie kwestionuje obowiązek udostępnienia kwot żądanych przez Komisję. Jest zatem całkiem naturalne, że w przypadku skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do zasobów własnych w grę wchodzi zobowiązania pieniężne, a prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by w ramach zarzucanego uchybienia podnieść niewykonanie tych zobowiązań. W toku takiego postępowania do Komisji należy wykazanie w sposób wymagany prawem – w ramach debaty kontradyktoryjnej, w której państwo członkowskie może podnosić swoje zarzuty – prawidłowości kwot zasobów własnych, które uważa za należne.
- 190 Ponadto wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, uprawnienia Komisji do żądania od Trybunału stwierdzenia, że określona kwota tradycyjnych zasobów własnych jest należna, nie można wykluczyć motywując to tym, że takie działanie pozbawiłoby to państwo możliwości, jaką daje mu art. 260 TFUE, polegającej na naprawieniu wszelkiego naruszenia stwierdzonego na podstawie art. 258 TFUE, a w konsekwencji nie respektowałoby odpowiednich kompetencji tej instytucji, Trybunału i państw członkowskich wynikających z traktatów.
- 191 O ile bowiem Komisja może powstrzymać się od podniesienia takiego żądania pieniężnego, ograniczając się do żądania, aby Trybunał stwierdził w sposób ogólny uchybienie polegające na niepobieraniu zasobów własnych bez określenia kwoty tych zasobów, jak w szczególności uczyniła to w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-391/17, EU:C:2019:919), o tyle nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby instytucja ta zażądała w skardze stwierdzenia naruszenia prawa Unii polegającego na braku udostępnienia określonej kwoty zasobów własnych, jeżeli instytucja ta uważa, że kwota ta jest należna, i jest w stanie wykazać jej prawidłowość.
- 192 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą niniejsza skarga zmierza w rzeczywistości do uzyskania naprawienia poniesionej szkody, a zatem jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim Komisja wnosi do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie konkretnych kwot, które Zjednoczone Królestwo powinno było jej udostępnić,

z powyższego wynika, że w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE nie można zaprzeczyć dopuszczalności żądania takiego jak zawarte w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi.

- 193 W tym względzie należy również przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż skarga, w której Komisja zarzuca państwu członkowskiemu nieudostępnienie określonej kwoty zasobów własnych i odpowiadających im odsetek za opóźnienie i naruszenie przez to prawa Unii, nie stanowi skargi odszkodowawczej nieprzewidzianej w traktatach, ponieważ poprzez taką skargę instytucja ta wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu ciążącemu na nim na mocy prawa Unii, a nie o nakazanie temu państwu członkowskiemu zapłaty odszkodowania (wyrok z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Dania (C-392/02, EU:C:2005:683, pkt 31–34).
- 194 W związku z tym rozpatrywane żądanie wpisuje się właśnie w ramy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a nie postępowania mającego na celu uzyskanie odszkodowania, nawet jeśli ma on charakter pieniężny.
- 195 W rezultacie wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, chociaż Komisja jest zobowiązana wykazać uchybienie będące przedmiotem żądania, to instytucja ta nie musi udowadniać istnienia szkody ani związku przyczynowego między tym uchybieniem a ową szkodą.
- 196 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o argumentację Zjednoczonego Królestwa podniesioną tytułem ewentualnym, dotyczącą tego, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ Komisja myli trzy etapy, które – jak wskazano w pkt 178 niniejszego wyroku – należy przejść w celu ustalenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych, wystarczy stwierdzić, że argumentacja ta dotyczy zasadności niniejszej skargi, w szczególności zasadności zastrzeżeń pierwszego i drugiego podnoszonych przez Komisję, a nie dopuszczalności.
- 197 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut niedopuszczalności wywodzony przez Zjednoczone Królestwo z braku właściwości Trybunału.

5. W przedmiocie przedwczesnego charakteru skargi i niedopuszczalności skargi w odniesieniu do okresu od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie ze względu na wydanie wezwań C18 Breach w odniesieniu do tego okresu

a) Argumentacja stron

- 198 Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że jeśli chodzi o część okresu naruszenia trwającą od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, żądanie udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych zapisane w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi jest „przedwczesne i niedopuszczalne”, a tytułem ewentualnym, że żądanie to należy odalić ze względu na fakt, iż w dniu, w którym upływał termin na zastosowanie się do uzasadnionej opinii, Komisja nie była w stanie udowodnić swoich twierdzeń dotyczących straty w zakresie zasobów własnych.
- 199 Chociaż bowiem już w maju 2018 r. Komisja wiedziała o ośmiu wezwaniach C18 Breach, które zostały wydane i zapisane na rachunkach B w tym miesiącu, a dotyczyły przywozów o wartości uznanej za zaniżoną, dokonanych po dniu 1 maja 2015 r., na kwotę około 25 mln GBP, nie

zakwestionowała ona tych wezwań ani w uzasadnionej opinii, ani w skardze, ani też nie odliczyła tej kwoty od strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi.

- 200 Komisja nie uwzględniła zatem kwot, które można było odzyskać dzięki wydaniu wezwań C18 Breach, ani faktu, że Zjednoczone Królestwo mogłoby uchylić się od obowiązku odzyskania należności na podstawie art. 13 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 609/2014, jeżeli ustalone tytuły dochodów budżetowych wykazane na rachunkach B okazałyby się ostatecznie nieściągalne.
- 201 Komisja kwestionuje argumentację Zjednoczonego Królestwa.

b) Ocena Trybunału

- 202 Argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą w odniesieniu do części okresu naruszenia od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, żądanie udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych zapisane w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi jest „przedwczesne i niedopuszczalne”, ponieważ nie uwzględnia ośmiu wezwań C18 Breach wydanych w maju 2018 r., dotyczących przywozów o zaniżonej wartości, dokonanych w tej części okresu naruszenia, nie można uwzględnić.
- 203 Jak bowiem przypomniano w pkt 164 niniejszego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że Komisji przysługuje pewien zakres uznania na potrzeby zdecydowania o celowości wniesienia skargi przeciwko państwu członkowskiemu, określenia przepisów, które to państwo naruszyło, oraz wyboru chwili zainicjowania przeciwko niemu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a względy, które zdecydowały o podjęciu takich decyzji, nie mogą wpływać na dopuszczalność skargi Komisji [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 204 W zakresie, w jakim w argumentacji tej Zjednoczone Królestwo kwestionuje żądanie udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych zapisane w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi – w odniesieniu do części okresu naruszenia od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie – ze względu na fakt, że w dniu, w którym upływał termin na zastosowanie się do uzasadnionej opinii, Komisja nie była w stanie udowodnić swoich twierdzeń dotyczących straty w zakresie zasobów własnych, argumentacja ta nie ma na celu zakwestionowania dopuszczalności skargi, lecz jej zasadności.
- 205 W konsekwencji należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na przedwczesnym charakterze i niedopuszczalności skargi w odniesieniu do okresu od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie ze względu na wydanie wezwań C18 Breach dotyczących tego okresu, a zatem należy oddalić wszystkie podniesione przez Zjednoczone Królestwo przeszkody procesowe.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom w zakresie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych, a także zobowiązaniom wynikającym z przepisów prawa celnego Unii

- 206 W zarzucie pierwszym, który dotyczy zastrzeżeń zawartych w akapicie drugim pierwszego żądania skargi, z wyjątkiem zastrzeżenia opartego na naruszeniu przepisów Unii w dziedzinie VAT, a w szczególności niektórych przepisów dyrektywy 2006/112, Komisja podnosi, że w okresie naruszenia, pomimo wielokrotnych ostrzeżeń i wezwań ze strony Komisji i OLAF-u dotyczących ryzyka nadużyć w postaci zaniżenia wartości, charakteryzującego rozpatrywany przywóz, Zjednoczone Królestwo nie podjęło środków opartych na ryzyku, mających chronić interesy finansowe Unii. Nieprzyjęcie tych środków stanowi uchybienie zarówno ogólnym obowiązkom nałożonym na państwa członkowskie w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych na podstawie art. 310 ust. 6 i art. 325 TFUE, jak i szczegółowym obowiązkom nałożonym na państwa członkowskie na podstawie przepisów celnego Unii, przede wszystkim, w zakresie podjęcia środków mających na celu ochronę interesów finansowych Unii na podstawie art. 3 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 4 ust. 3 TUE, następnie, w zakresie przeprowadzenia kontroli celnego opierających się na analizie ryzyka zgodnie z art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego oraz, wreszcie, w zakresie złożenia zabezpieczenia na podstawie art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego.
- 207 Ponadto w ramach zarzutu pierwszego należy również zbadać zastrzeżenie, o którym mowa w akapicie pierwszym żądania skargi, ponieważ dotyczy ono zarzucanego uchybienia prawu celnemu Unii, gdyż wskazuje, że w okresie naruszenia Zjednoczone Królestwo dopuszczało się stałego naruszenia art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego przez to, że w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu państwo to nie „zaksięgowało”, w rozumieniu art. 217 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 104 unijnego kodeksu celnego, długów celnego pozostałych do pokrycia, niezwłocznie po tym, jak jego organy celne dowiedziały się o sytuacji, która doprowadziła do powstania tych długów.

a) W przedmiocie naruszenia art. 310 ust. 6 TFUE i art. 325 TFUE

1) W przedmiocie obowiązków nałożonych na państwa członkowskie na podstawie art. 325 TFUE

- 208 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu uchybienia polegającego na nieprzestrzeganiu obowiązków ciążących na nim w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych na podstawie art. 310 ust. 6 TFUE i art. 325 TFUE, należy na wstępie wskazać, że uchybienie to należy zbadać wyłącznie w świetle art. 325 TFUE, ponieważ – jak zasadniczo zauważył również rzecznik generalny w pkt 170 opinii – art. 310 ust. 6 TFUE stanowi odesłanie do art. 325 TFUE i nie nakłada samodzielnych obowiązków innych niż to ostatnie postanowienie. Artykuł 310 ust. 6 TFUE stwierdza bowiem jedynie, że „Unia i państwa członkowskie, zgodnie z postanowieniami artykułu 325 [TFUE], zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii”.

- 209 Niezależnie od tego, art. 325 ust. 1 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą skutecznych i odstraszających środków (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 210 Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2014/335, którego treść jest zasadniczo identyczna z treścią art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2007/436, zasobami własnymi Unii są między innymi cła pobierane na podstawie Wspólnej taryfy celnej. Istnieje zatem bezpośredni związek między poborem należności celnych a wpłatą odpowiednich środków z nich pochodzących. Wszelkie braki w poborze owych należności mogą powodować uszczuplenie wskazanych środków budżetowych (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 51).
- 211 W celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE państwa członkowskie mają więc obowiązek podjęcia wszystkich niezbędnych kroków służących zagwarantowaniu pełnego i skutecznego poboru należności celnych, co wymaga prawidłowego przeprowadzania kontroli celnych (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 52).
- 212 Z obowiązków nałożonych na nie w art. 325 ust. 1 TFUE wynika zatem, że państwa członkowskie powinny przewidzieć w tym celu stosowanie nie tylko odpowiednich sankcji, lecz również skutecznych i odstraszających środków kontroli celnych, służących zwalczaniu w odpowiedni sposób naruszeń przepisów celnych Unii, ponieważ mogą one stanowić przeszkodę dla skutecznego i pełnego pobrania tradycyjnych zasobów własnych, jakimi są należności celne, a zatem mogą naruszać interesy finansowe Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 53).
- 213 Prawdą jest, że zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE w celu zagwarantowania skutecznego i pełnego poboru wpływów przeznaczonych na zasoby własne Unii, a w szczególności tych, które stanowią cła wspólnej taryfy celnej, państwa członkowskie mają pewną dowolność i swobodę wyboru co do podejmowanych środków, w szczególności w odniesieniu do sposobu wykorzystania zasobów, którymi dysponują. Jednakże tę dowolność i swobodę wyboru ogranicza, poza zasadami proporcjonalności i równoważności, zasada skuteczności, która wymaga, aby podjęte środki były skuteczne i odstraszające, z zastrzeżeniem jednak konieczności poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie, w szczególności, wyroki: z dnia 7 kwietnia 2016 r., Degano Trasporti, C-546/14, EU:C:2016:206, pkt 20, 21); z dnia 5 grudnia 2017 r., M.A.S. i M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, pkt 33–36; z dnia 17 stycznia 2019 r., Dzivev i in., C-310/16, EU:C:2019:30, pkt 27, 30, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 214 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 325 ust. 1 TFUE nakłada na państwa członkowskie określone zobowiązania rezultatu, które nie są związane z żadnym warunkiem dotyczącym stosowania ustanowionych przez ten przepis zasad (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 215 W świetle powyższych rozważań i wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, z orzecznictwa Trybunału nie wynika zatem, że państwa członkowskie dysponują na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE szerokim zakresem uznania przy wyborze środków podejmowanych w celu

zwalczania nadużyć finansowych mogących naruszać interesy finansowe Unii, wobec czego na podstawie tego postanowienia ukarane mogłyby być tylko środki oczywiście nieodpowiednie w świetle wszystkich okoliczności sprawy.

- 216 Orzecznictwo to nie może ponadto, wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, uzasadniać tezy, zgodnie z którą obowiązek zapewnienia skutecznego i pełnego poboru zasobów własnych wymaga podjęcia nie tyle intensywnych starań w celu kontroli i poboru podatków, które zasilają owe zasoby, co jedynie starań rozsądnych, ani też uzasadniać twierdzenia, że przy poborze tych zasobów państwa członkowskie są zobowiązane jedynie do zachowania należytej staranności. Wręcz przeciwnie, zgodnie ze sformułowaniami użytymi w tym orzecznictwie, art. 325 ust. 1 TFUE nakłada na państwa członkowskie „określone zobowiązania rezultatu”, a nie tylko obowiązek starannego działania.
- 217 Wbrew temu, co utrzymuje Zjednoczone Królestwo, z orzecznictwa Trybunału nie wynika też, że państwu członkowskiemu można zarzucić uchybienie zobowiązaniom nałożonym w art. 325 ust. 1 TFUE jedynie w sytuacjach, w których Komisja wykaże, że rozpatrywany środek krajowy rodzi „oczywiste i znaczne ryzyko bezkarności” lub prowadzi do „braku sankcji” (opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie M.A.S. i M.B., C-42/17, EU:C:2017:564, pkt 83), czy też gdy w grę wchodzi „niedbalstwo” lub „arbitralne” działanie zainteresowanego państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 16 maja 1991 r., Komisja/Niderlandy, C-96/89, EU:C:1991:213, pkt 37; z dnia 15 czerwca 2000 r., Komisja/Niemcy, C-348/97, EU:C:2000:317, pkt 64; z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Dania, C-19/05, EU:C:2007:606, pkt 18, 35).
- 218 Chociaż bowiem w orzecznictwie Trybunał stwierdzał w takich bardzo szczególnych sytuacjach naruszenie prawa Unii, a w szczególności art. 325 ust. 1 TFUE, to z orzecznictwa tego w żaden sposób nie wynika, że zakres stosowania tego postanowienia jest ograniczony jedynie do takich sytuacji, tym bardziej że sprawy, w których zapadły wyroki składają się na to orzecznictwo, dotyczyły sankcji i procedur dotyczących tych sankcji, a w konsekwencji środków zdecydowanie odmiennych od środków kontroli celnych rozpatrywanych w niniejszym postępowaniu.
- 219 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wymogów, jakie art. 325 ust. 1 TFUE nakłada w odniesieniu do sankcji mających na celu ukaranie za naruszenia przepisów celnych Unii, wynika, że o ile państwom członkowskim przysługuje swoboda w odniesieniu do stosownych sankcji, które mogą przybrać formę sankcji administracyjnych, karnych lub obydwu tych sankcji łącznie, o tyle muszą one zapewnić, aby poważne nadużycia finansowe lub inne nielegalne działania poważnie naruszające interesy finansowe Unii w dziedzinie cel były zagrożone skutecznymi i odstrasżającymi sankcjami karnymi (wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 220 Wynika z tego, że charakteru środków kontroli celnych, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w celu dostosowania się do wymogów nałożonych na nie w art. 325 ust. 1 TFUE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych lub wszelkich innych nielegalnych działań mogących naruszać interesy finansowe Unii, nie można określić w sposób abstrakcyjny i statyczny, ponieważ zależy on od cech danego nadużycia finansowego lub innego nielegalnego działania, które mogą zmieniać się w czasie.

2) *W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 325 TFUE*

i) *Uwagi wstępne*

- 221 Przed zbadaniem uchybienia art. 325 TFUE, które Komisja zarzuca konkretnie Zjednoczonemu Królestwu, należy przypomnieć, że w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzonego na podstawie art. 258 TFUE Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 222 Wynika z tego, że w niniejszej sprawie do Komisji należy wykazanie w sposób wymagany prawem, że środki, które Zjednoczone Królestwo przyjęło w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, nie gwarantowały skutecznego i pełnego pobrania dochodów przeznaczonych na zasoby własne Unii, jakimi są cła wspólnej taryfy celnej, z naruszeniem zasady skuteczności ustanowionej w art. 325 ust. 1 TFUE.
- 223 W tym względzie Komisja twierdzi zasadniczo, że biorąc pod uwagę charakterystykę rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, której Zjednoczone Królestwo miało świadomość przez cały okres trwania naruszenia, jedynymi środkami kontroli celnej umożliwiającymi zwalczanie tego nadużycia i właściwą ochronę interesów finansowych Unii zgodnie z zasadą skuteczności ustanowioną w art. 325 ust. 1 TFUE były środki, które zalecała ta instytucja wraz z OLAF-em, również przez cały okres naruszenia, a mianowicie w istocie system kontroli celnych stosowany przed odprawą celną rozpatrywanych towarów i oparty na analizie ryzyka.
- 224 Komisja podnosi, że ponieważ Zjednoczone Królestwo skoncentrowało swój system zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości na środkach celnych stosowanych po odprawie celnej rozpatrywanych towarów, takich jak wezwania do retrospektywnego pokrycia należności celnych, nie podjęło ono środków, jakich wymagała zasada skuteczności ustanowiona w art. 325 ust. 1 TFUE.

ii) *Przypomnienie cech charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości*

- 225 Przed zbadaniem tego zastrzeżenia należy przypomnieć cechy charakterystyczne rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, wynikające w szczególności z raportu OLAF-u, które nie są zresztą przez strony kwestionowane.
- 226 Chodzi o stosunkowo mało wyrafinowane nadużycie finansowe polegające na tym, że wartości przywozów były zgłaszane na bardzo niskim poziomie przez spółki „feniksy” lub „fasadowe”, czyli przedsiębiorstwa utworzone wyłącznie w celu popełnienia tych nadużyć finansowych, posiadające bardzo ograniczone środki, które były stawiane w stan likwidacji lub znikwały, gdy tylko organy celne zakwestionowały prawidłowość zadeklarowanych wartości, co czyniło w przeważającej większości przypadków jakiegokolwiek retrospektywnego odzyskania należności celnych mało prawdopodobnym, jeśli nie praktycznie niemożliwym.

- 227 Rzeczone nadużycia były zorganizowane przez grupy przestępcze działające w sieci, które wykorzystywały te przedsiębiorstwa do ich realizacji. Były to nadużycia finansowe mobilne i bardzo reaktywne w tym sensie, że po zapowiedzi kontroli celnych lub gdy grupy te otrzymywały sygnały o takich kontrolach nielegalny handel był szybko przesuwany do innego punktu celnego Unii.
- 228 Omawiane nadużycie finansowe dotyczyło bardzo dużej ilości wyrobów, co czyniło je w większym lub mniejszym stopniu zyskowym, w tym dla rzeczonych przedsiębiorstw, w zależności od kwoty niezapłaconych należności celnych. Realizowano je na dużą skalę w całej Unii, chociaż nie wszystkie państwa członkowskie były nim dotknięte w tym samym stopniu, ponieważ wykazywało ono tendencję do przemieszczania się do państw członkowskich posiadających mniej surowe systemy kontroli celnej, które można było uznać w związku z tym za najsłabsze ogniwa obszaru celnego Unii. W praktyce wyroby objęte rozpatrywanym nadużyciem finansowym w postaci zaniżania wartości były w przeważającej większości przypadków przywożone do Zjednoczonego Królestwa w ramach procedury celnej 42, co oznacza, że miejscem przeznaczenia tych wyrobów były od początku inne państwa członkowskie, takie jak Francja lub Włochy, a VAT powinien zostać zapłacony w tychże innych państwach członkowskich, co jednak co do zasady nie miało miejsca, ponieważ rozpatrywane towary były zazwyczaj przeznaczone na terytorium tychże innych państw członkowskich do handlu nielegalnego i tajnego.
- iii) W przedmiocie wiedzy Zjednoczonego Królestwa, od początku okresu naruszenia, o cechach charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości oraz środków skutecznych w zwalczaniu tego nadużycia*
- 229 Chociaż, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 185 swojej opinii, Zjednoczone Królestwo przyznało wielokrotnie, zarówno w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w ramach postępowania przed Trybunałem, że w okresie trwania naruszenia miało miejsce na jego terytorium nadużycie finansowe polegające na zaniżeniu wartości, dodając jednocześnie, iż było ono jego ofiarą, państwo to utrzymuje, że podjęło środki, jakich można było od niego rozsądnie oczekiwać, w celu zwalczania tego nadużycia, biorąc pod uwagę ograniczoną wiedzę tego państwa – w czasie, gdy podjęło owe środki – zarówno o charakterze, jak i o rozmiarze tego nadużycia finansowego, a także o skutecznych środkach pozwalających na walkę z nim.
- 230 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że dopiero pod koniec 2014 r. w następstwie operacji Snake OLAF i niektóre zainteresowane państwa członkowskie zaczęły dobrze się orientować w nieuczciwych działaniach, z którymi się mierzyły, oraz że dopiero po otrzymaniu komunikatu w ramach wzajemnej pomocy 2015/013 państwo to posiadało wystarczającą wiedzę o rozpatrywanych nadużyciach finansowych w postaci zaniżania wartości i o konkretnych środkach niezbędnych do jego zwalczania.
- 231 Tymczasem z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że wszystkie państwa członkowskie, włącznie ze Zjednoczonym Królestwem w tamtym czasie, miały, przynajmniej od początku okresu naruszenia, wystarczającą wiedzę na temat cech charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości oraz środków zapobiegawczych koniecznych do skutecznego zwalczania tego nadużycia, zalecanych im przez OLAF-a i Komisję.
- 232 W komunikacie w ramach wzajemnej pomocy 2007/015 OLAF poinformował wszystkie te państwa członkowskie o ryzyku, w szczególności, skrajnego zaniżenia wartości przywozu rozpatrywanych wyrobów z Chin na terytorium Unii, w większości wypadków przez

przedsiębiorstwa „fasadowe”, w przypadku których często po kontroli okazywało się, że siedziba spółki nie znajdowała się pod adresem wskazanym w zgłoszeniach celnych, a także o ryzyku przenoszenia tego nadużycia do innych portów Unii.

- 233 Mając na uwadze te cechy charakterystyczne rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, OLAF wezwał wszystkie rzeczono państwa członkowskie do analizowania przywozu rozpatrywanych towarów pochodzących, w szczególności, z Chin w celu wykrycia ewentualnych poszlak wskazujących na zniżenie wartości w przywozie, do prowadzenia odpowiednich kontroli celnych podczas odprawy celnej rozpatrywanych towarów w celu weryfikacji zadeklarowanych wartości owych towarów i do zapewnienia, że odzwierciedlają one rzeczywistą wartość rynkową, a także do podjęcia odpowiednich środków ostrożnościowych w razie podejrzenia, że ceny na fakturach są sztucznie zniżone.
- 234 Ponadto w komunikacie w ramach wzajemnej pomocy 2009/001 OLAF poinformował wszystkie te państwa członkowskie, że jego analizy dotyczące okresu od stycznia do czerwca 2009 r. potwierdziły przywóz rozpatrywanych wyrobów z Chin do całej Unii po niezmiernie niskich deklarowanych wartościach. W obliczu stwierdzenia „poważnych nadużyć finansowych w postaci zniżenia wartości”, odwołując się do zaleceń sformułowanych już w komunikacie w ramach wzajemnej pomocy 2007/015, OLAF zwrócił się do państw członkowskich o poinformowanie go w ciągu czterech tygodni o wdrożeniu „(skorygowanych) filtrów ryzyka”. Ponadto domagał się on od wszystkich państw członkowskich „podjęcia odpowiednich środków w celu zwalczania endemicznego zjawiska zniżania wartości” i „identyfikowania przesyłek o wysokim ryzyku”, a także zalecał „weryfikowanie istnienia importerów”.
- 235 Ponadto wytyczne operacji Discount zawierały opis konkretnej metodyki, opartej na „cenach uczciwych” przyjętych w ramach metody OLAF-JRC, stosowanej przed odprawą celną rozpatrywanych towarów, przy czym państwa członkowskie zachęcano do stosowania tej metodyki w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zniżania wartości, w szczególności w ramach rzeczonoj operacji celnej. Jednym ze środków, które OLAF i Komisja zaleciły, było ustanawianie zabezpieczeń.
- 236 Na posiedzeniu komitetu celnego Komisji w dniu 9 marca 2012 r., w którym uczestniczył przedstawiciel Zjednoczonego Królestwa, przedstawiciel tej instytucji wyjaśnił, że w wyniku operacji Discount przeprowadzono głównie kontrole podczas odprawy celnej rozpatrywanych towarów w celu zagwarantowania skuteczności operacji, ponieważ miała ona na celu zwalczanie nielegalnego tajnego handlu z udziałem „znikających” podmiotów gospodarczych („missing traders”).
- 237 Należy również przypomnieć, że w okresie od lutego 2015 r. do lipca 2016 r. Zjednoczone Królestwo uczestniczyło w szeregu zorganizowanych przez OLAF spotkań poświęconych rozpatrywanemu nadużyciu finansowemu w postaci zniżania wartości, w trakcie których OLAF ponownie przedstawił i zaktualizował przekazane dotychczas informacje na temat rozmiaru i charakteru tego nadużycia, odnosząc się w szczególności do faktu, że w Zjednoczonym Królestwie nielegalny handel rozwijał się coraz bardziej, jak również do środków zapobiegawczych, jakie należy podjąć w celu skutecznego zwalczania wspomnianego nadużycia. Podczas tych spotkań OLAF nadal mocno zalecał Zjednoczonemu Królestwu wprowadzenie progów ryzyka mających na celu wykrywanie wysyłek o potencjalnie zniżonej wartości i poddawanie takich obciążonych ryzykiem przesyłek – przed dopuszczeniem rozpatrywanych

towarów do swobodnego obrotu – środkiem kontroli celnej, takim jak kontrole fizyczne, pobranie próbek i ustanowienie zabezpieczeń w celu zapewnienia skutecznego pobrania należności celnych na podstawie rzeczywistej wartości tych towarów.

- 238 W rezultacie wbrew temu, co utrzymuje Republika Portugalska, z komunikatu w ramach wzajemnej pomocy 2015/013 nie wynika, iż państwa członkowskie rzeczywiście wiedziały o rozpatrywanym nadużyciu finansowym w postaci zaniżania wartości dopiero po operacji Snake. W każdym razie ów komunikat w ramach wzajemnej pomocy odsyłał ponadto wyraźnie do komunikatów w ramach wzajemnej pomocy 2007/015 i 2009/001, a w konsekwencji do informacji dostarczonych przez OLAF w tych komunikatach, streszczonych w pkt 232 i 234 niniejszego wyroku.
- 239 Wbrew temu, co twierdzi Republika Portugalska, z komunikatu w ramach wzajemnej pomocy 2015/013 oraz z pkt 83 sprawozdania specjalnego nr 24/2015 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zatytułowanego „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”, nie wynika, że przed operacją Snake organy celne Zjednoczonego Królestwa nie były świadome istnienia powszechnej praktyki składania fałszywych zgłoszeń celnych.
- 240 W pkt 83 tego sprawozdania wskazano bowiem, że operacja Snake pozwoliła ustalić, iż jeśli chodzi o procedurę celną oznaczoną na liście procedur celnych Unii kodem 40, która przewiduje przekazanie do konsumpcji z jednoczesnym dopuszczeniem do swobodnego obrotu towarów niebędących przedmiotem dostawy zwolnionej z VAT (zwaną dalej „procedurą celną 40”), ryzyko zaniżenia wyceny zostało ocenione na około 20% rozpatrywanego przywozu, a w odniesieniu do procedury celnej 42 ryzyko to oceniono na 40%.
- 241 Takiej informacji nie można jednak rozumieć w ten sposób, że kwestia rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości była problemem, o którym państwa członkowskie dowiedziały się dopiero w wyniku operacji Snake.
- 242 W związku z tym Komisja wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, że od początku okresu naruszenia Zjednoczone Królestwo posiadało wystarczającą wiedzę na temat cech charakterystycznych zarówno rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, opisanego zwięźle w pkt 226–228 niniejszego wyroku, jak i środków, jakie OLAF i Komisja zalecały mu podjąć w celu skutecznego zwalczania tego nadużycia, a mianowicie zasadniczo środków kontroli celnej stosowanych przed odprawą celną przesyłek zidentyfikowanych jako potencjalnie zaniżone co do wartości, za pomocą narzędzia analizy ryzyka, takiego jak progę ryzyka w postaci cen LAP ustalonych dzięki metodzie OLAF-JRC.
- 243 Wniosku tego nie podważa fakt, że w okresie trwania naruszenia wiedza Zjednoczonego Królestwa o skali i charakterze tego nadużycia, jak również o sposobie jego efektywnego zwalczania, zwiększyła się, w szczególności, ze względu na rozrost na jego terytorium przywozu stanowiącego nadużycie po bardzo niskich cenach i wynikające stąd potencjalne straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, czy też z uwagi na pewne aspekty zastosowania metody OLAF-JRC jako narzędzia analizy ryzyka.

iv) W przedmiocie braku zgodności z art. 325 ust. 1 TFUE systemu kontroli celnych stosowanego przez Zjednoczone Królestwo w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości

- 244 Jak wskazano już w pkt 224 niniejszego wyroku, Komisja podnosi, że system kontroli celnych stosowany przez Zjednoczone Królestwo w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości nie był zgodny z zasadą skuteczności ustanowioną w art. 325 ust. 1 TFUE, ponieważ obejmował zasadniczo jedynie środki kontroli celnej stosowane a posteriori, czyli po odprawie celnej rozpatrywanych towarów, które to środki obejmowały, w szczególności, odzyskanie należności celnych a posteriori.
- 245 Komisja podnosi, jak wskazano w pkt 223 niniejszego wyroku, że – biorąc pod uwagę cechy charakterystyczne tego nadużycia przypomniane w pkt 226–228 niniejszego wyroku, a mianowicie jego realizację na wielką skalę, mobilność, reaktywność na kontrole i popełnianie przez przedsiębiorstwa „feniksy” – skuteczne przeciwdziałanie rozpatrywanym nadużyciom finansowym w postaci zaniżania wartości umożliwiałby jedynie system kontroli celnych zasadniczo taki, jak zalecany przez OLAF, a mianowicie posługujący się progami ryzyka ustalonymi na poziomie co najmniej cen LAP i stosowanymi ex ante, a także obejmujący ustanawianie zabezpieczeń. Zdaniem Komisji, system kontroli celnej stosowany przez Zjednoczone Królestwo do października 2017 r. nie obejmował kontroli przeprowadzanych przed zwolnieniem rozpatrywanych towarów.
- 246 Komisja twierdzi, że środki stosowane przez Zjednoczone Królestwo a posteriori były skazane na niepowodzenie i oczywiście nieodpowiednie do zwalczania tych nadużyć, ponieważ – jak państwo to wiedziało – nadużyć tych dopuszczały się przedsiębiorstwa „feniksy”, co powodowało, że retrospektywne pokrycie należności celnych było w większości przypadków mało prawdopodobne, a nawet praktycznie niemożliwe.
- 247 W tym względzie bezsporne jest, że przed rozpoczęciem operacji Swift Arrow organy celne Zjednoczonego Królestwa stosowały środki kontroli celnej ex ante jedynie bardzo wyjątkowo, a działania swe koncentrowały na egzekwowaniu należności po zwolnieniu. Tak więc fizyczne kontrole rozpatrywanych towarów i pobieranie próbek na podstawie profili ryzyka metody OLAF-JRC stosowano dopiero w okresie operacyjnym operacji Snake, to znaczy w okresie jednego miesiąca, od dnia 17 lutego do dnia 17 marca 2014 r., oraz w ramach operacji Samurai, która dotyczyła tylko dwóch podmiotów, jak również w ramach operacji Breach w odniesieniu do trzynastu przesyłek. Ponadto z odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa na pytanie zadane przez Trybunał wynika, że o ile w okresie operacyjnym operacji Snake wymagano ustanawiania zabezpieczeń, o tyle ich łączna kwota stanowiła jedynie 0,4144% łącznej kwoty dodatkowych należności celnych dochodzonych w wezwaniach C18 Snake, przy czym zabezpieczenia te następnie anulowano po anulowaniu owych wezwań, w związku z czym nie doprowadziły one do pobrania należności celnych.
- 248 Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że przyjęło własną strategię opartą na analizie ryzyka, polegającą zasadniczo na zastosowaniu profilu ryzyka mającego na celu zidentyfikowanie, a następnie kontrolę a posteriori, wraz z ewentualnym wydaniem wezwań do pokrycia należności celnych, w odniesieniu do ograniczonej grupy podmiotów dokonujących regularnie dużych przywozów po bardzo niskich cenach, zakwalifikowanych jako „importerzy wysokiego ryzyka”, przy czym takie podejście jest uzasadnione dużym marginesem swobody, jakim dysponowało to państwo, oraz faktem, że metoda OLAF-JRC nie była wiążąca. Podnosi również, że chociaż, na przykład, w ramach operacji Discount jego organy celne nie stosowały progów ryzyka metody

OLAF-JRC ex ante, lecz jedynie a posteriori, to OLAF takiego podejścia nie zakwestionował. Wręcz przeciwnie, przedstawiciele OLAF udzielili mu rozmaitych zapewnień, że system kontroli celnych tego państwa był zgodny z prawem Unii.

- 249 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 169 niniejszego wyroku, po pierwsze, należy podkreślić, że w systemie, w którym państwa członkowskie są odpowiedzialne za prawidłowe wdrożenie przepisów prawa celnego Unii na swoim terytorium, państwa te nie mogą zwolnić się z odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii, którego mogły się dopuścić, podnosząc, że w danym momencie OLAF lub Komisja nie zarzuciła im takiego naruszenia.
- 250 Po drugie, w pkt 162–169 niniejszego wyroku Trybunał oddalił argumentację Zjednoczonego Królestwa opartą na tym, że państwo to mogło żywić uzasadnione oczekiwania na podstawie niektórych oświadczeń przedstawicieli OLAF-u, zgodnie z którymi jego system kontroli celnych był rzekomo zgodny z prawem Unii.
- 251 Po trzecie, jak przypomniano w pkt 220 niniejszego wyroku, z orzecznictwa Trybunału wynika, że charakteru środków kontroli celnej, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w celu dostosowania się do wymogów nałożonych na nie w art. 325 ust. 1 TFUE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych lub wszelkich innych nielegalnych działań mogących naruszać interesy finansowe Unii, – w szczególności obowiązku zapewnienia skutecznego i pełnego poboru zasobów własnych Unii, jakimi są cła, z zastrzeżeniem konieczności poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w karcie oraz ogólnych zasad prawa Unii – nie można określić w sposób abstrakcyjny i statyczny, ponieważ zależy on od cech danego nadużycia finansowego lub innego nielegalnego działania, które mogą zmieniać się w czasie.
- 252 Tymczasem, jak podkreśla Komisja, po pierwsze, w wyjątkowych przypadkach, gdy organy celne Zjednoczonego Królestwa przeprowadziły kontrole ex ante, okazały się one natychmiastowo skuteczne i odstraszające. I tak na przykład bezsporne jest, że po zapowiedzianych kontrolach fizycznych doszło do przekierowania kontenerów z portu Felixstowe (Zjednoczone Królestwo) do portów innych państw członkowskich, a obaj przedsiębiorcy poddani kontrolom ex ante przeprowadzonym w ramach operacji Samurai zaprzestali działalności natychmiast po tym, jak HMRC zakwestionował ich zgłoszenia celne.
- 253 Po drugie, stosowany przez Zjednoczone Królestwo system kontroli celnych, jako oparty na środkach a posteriori takich jak odzyskiwanie należności celnych, wykazał się w trakcie całego okresu naruszenia nieskutecznością w zwalczaniu rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, ponieważ charakterystyczną cechą owego nadużycia było popełnianie go przez przedsiębiorstwa „feniksy”, od których w przeważającej większości przypadków odzyskanie należności celnych było wykluczone.
- 254 W tym kontekście należy odnieść się do spotkania, które odbyło się w dniu 13 czerwca 2014 r., poświęconego dalszemu prowadzeniu operacji Snake, podczas którego zgodnie ze sprawozdaniem z tego spotkania sporządzonym przez przedstawiciela tego państwa organy celne Zjednoczonego Królestwa wskazały, że o ile w przypadkach, w których nie wszczęto postępowania karnego, organy te zamierzały uruchomić procedury retrospektywnego pokrycia należności w celu „odstraszania finansowego”, o tyle uważały one, „na podstawie dotychczasowych doświadczeń i tego, co już zaobserwowano w tego rodzaju nadużyciach”, że „odzyskanie jakichkolwiek należności nie jest prawdopodobne”.

- 255 Ponadto należy zauważyć, że zarówno w odniesieniu do długów celnych wymaganych w wezwaniach C18 Snake, jak i długów żądanych w wezwaniach C18 Breach Zjednoczone Królestwo twierdzi, iż zostało zwolnione z obowiązku udostępnienia Komisji tradycyjnych zasobów własnych odpowiadających tym długom, ze względu na to, że braku możliwości ich odzyskania nie można przypisać temu państwu, ponieważ odnośni dłużnicy byli przedsiębiorstwami „feniksami”. Tymczasem twierdzenie takie, nawet przy założeniu, że jest zasadne, pokazuje jednak, że system kontroli celnych wprowadzony przez Zjednoczone Królestwo nie pozwalał na skuteczne i pełne pobranie dochodów przeznaczonych na zasoby własne Unii.
- 256 Ponadto Komisja podnosi argument, który nie został zakwestionowany, że niektóre podmioty gospodarcze objęte kontrolami przeprowadzonymi w ramach operacji Breach były już objęte wezwaniem do pokrycia należności w jednym z wezwań C18 Snake, co zdaje się potwierdzać, że system kontroli celnych stosowany w Zjednoczonym Królestwie był wówczas niewystarczająco odstraszający.
- 257 W związku z tym, nawet jeśli, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 213 niniejszego wyroku, art. 325 ust. 1 TFUE daje państwom członkowskim pewną dowolność i swobodę wyboru co do środków kontroli celnych, jakie powinny zostać podjęte, w szczególności, w celu zagwarantowania skutecznego i pełnego pobrania zasobów własnych Unii, jakimi są cła wspólnej taryfy celnej, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie ze względu na szczególne cechy rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości, a w szczególności na okoliczność, że owo nadużycie charakteryzowało się mobilnością, wysoką reaktywnością na kontrole i faktem popełniania go zasadniczo przez przedsiębiorstwa niewypłacalne lub w stanie upadłości, od których późniejsze odzyskanie należności była w przeważającej części przypadków z góry wykluczone – przy czym organy celne Zjednoczonego Królestwa w swoim czasie znały rzeczony cechy szczególne z własnego doświadczenia – system kontroli celnych stosowany przez to państwo w okresie naruszenia do zwalczania rzeczonych nadużyć finansowych – ograniczony, poza bardzo rzadkimi przypadkami, do czynności odzyskiwania należności celnych po odprawie – nie był zgodny, a nawet był oczywiście niezgodny z zasadą skuteczności ustanowioną w art. 325 ust. 1 TFUE.
- 258 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut pierwszy w zakresie, w jakim dotyczy on naruszenia art. 325 ust. 1 TFUE.

b) W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych przepisami celnymi Unii

- 259 Co się tyczy, w drugiej kolejności, zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu uchybienia zobowiązaniom, które ciążyły na nim na podstawie przepisów celnych Unii, Komisja zarzuca temu państwu, po pierwsze, brak podjęcia środków mających na celu ochronę interesów finansowych Unii z naruszeniem art. 3 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 4 ust. 3 TUE, po drugie, brak przeprowadzenia kontroli celnych opierających się na analizie ryzyka z naruszeniem art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego, po trzecie, brak wymagania złożenia zabezpieczenia z naruszeniem art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego, a także, po czwarte, brak uwzględnienia długów celnych pozostałych do pokrycia, jak tylko organy celne rzeczonoego państwa dowiedziały się o sytuacji, która doprowadziła do powstania tych długów, z naruszeniem art. 220 ust. 1 unijnego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 wspólnotowego kodeksu celnego.

1) *Uwagi wstępne*

- 260 W tym względzie należy stwierdzić na wstępie, że zastrzeżenie oparte na art. 3 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 4 ust. 3 TUE nie ma autonomicznego zakresu w stosunku do zastrzeżenia dotyczącego naruszenia art. 325 TFUE, które jest badane w pkt 208–258 niniejszego wyroku. Komisja nie rozwinęła bowiem owego zastrzeżenia za pomocą konkretnej argumentacji dotyczącej przepisów i postanowień, z których było ono wywodzone.
- 261 Ponadto, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 173 opinii, jeśli chodzi o ciężące na państwach członkowskich obowiązki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii, art. 325 ust. 3 TFUE stanowi szczególny wyraz ogólnej zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE. Z powyższego wynika, że nie ma potrzeby odrębnego badania tego zastrzeżenia (zob. podobnie wyrok z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 169–171).
- 262 Uściśliwszy powyższe, należy zbadać, czy – jak twierdzi Komisja – Zjednoczone Królestwo naruszyło, w ramach swego działania mającego na celu zwalczanie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości w okresie naruszenia, po pierwsze, art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego przez to, że państwo to nie przeprowadziło przed odprawą celną rozpatrywanych towarów kontroli celnych opartych na analizie ryzyka, takich jak przewiduje metoda OLAF-JRC, umożliwiających wykrycie przewozów o potencjalnie zaniżonej wartości, które w rezultacie powinny być przedmiotem kontroli pod kątem prawidłowości zadeklarowanej wartości celnej, a po drugie, art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego przez to, że rzecone państwo nie wymagało ustanowienia zabezpieczeń dla wykrytych przywozów o potencjalnie zaniżonej wartości.
- 263 W tym względzie Komisja wywodzi z wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455), że w przypadku gdy towary zostały zgłoszone po skrajnie niskich wartościach celnych, a w szczególności z wartością lokującą się poniżej 50% średniej ceny statystycznej, można żywić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości odnośnych zgłoszeń celnych, w związku z czym towarów tych nie można dopuścić do swobodnego obrotu bez uprzedniej kontroli zgłoszonych w ten sposób wartości. Instytucja ta powołuje się również na wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia (C-23/10, EU:C:2011:160), jako źródło zasady, zgodnie z którą jeżeli organy celne dysponują konkretnymi wskazówkami dotyczącymi nieprawidłowości zgłoszeń celnych, mogącej prowadzić do poboru należności celnych niższych od należności rzeczywiście należnych, organy te są zobowiązane do weryfikacji tych zgłoszeń i do przeprowadzenia wymaganych kontroli.
- 264 Zjednoczone Królestwo, popierane przez interweniujące państwa członkowskie, podnosi, że z przywołanego przez Komisję orzecznictwa wynika, iż organy celne państw członkowskich są zobowiązane do przeprowadzania kontroli celnych tylko wtedy, gdy dysponują konkretnymi wskazówkami dotyczącymi nieprawidłowości danych zawartych w zgłoszeniu celnym. Natomiast gdy organy te mają jedynie wątpliwości co do prawidłowości tych danych, wynikające, na przykład, ze stwierdzenia różnicy wyższej niż 50% między zadeklarowaną ceną a średnią wartością statystyczną, organy te mają jedynie możliwość przeprowadzenia takich kontroli, lecz nie są do tego zobowiązane.

- 265 W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę posiadane przez nie informacje, organy te nie miały konkretnych wskazówek o zaniżeniu wartości rozpatrywanego przywozu, lecz co najwyżej żywiły uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości zgłoszonych wartości celnych w rozumieniu orzecznictwa, tak że mogły one przeprowadzić kontrole celne, lecz nie były do tego zobowiązane. Podobnie ustalenie, że zadeklarowana wartość celna była o ponad 50% niższa od średniej wartości statystycznej, a tym samym niższa od prognozy ceny LAP metody OLAF-JRC, nie stanowi konkretnej wskazówki zaniżenia tejże wartości celnej, lecz co najwyżej powód powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do jej prawidłowości, a zatem nie zobowiązuje organów Zjednoczonego Królestwa do sprawdzenia prawidłowości wspomnianej wartości celnej.
- 266 W tym względzie na obecnym etapie wystarczy wskazać, że, po pierwsze, rozpatrywane nadużycie finansowe w postaci zaniżania wartości stanowiło oszustwo na wielką skalę, wiążące się z przywozem w stosunkowo długim okresie do całej Unii, a w szczególności do Zjednoczonego Królestwa, dużych ilości towarów o nadzwyczaj niskiej deklarowanej wartości, a zatem podejrzanym już na pierwszy rzut oka, przez przedsiębiorstwa niewypłacalne, narażającym interesy finansowe Unii w sposób oczywisty na znaczne ryzyko ze względu na wynikające stąd straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, w przeważającej mierze niemożliwe do odzyskania. W tym kontekście wiedza organów celnych Zjednoczonego Królestwa, w szczególności w następstwie przekazania przez OLAF i Komisję informacji o skali i szczególnych cechach tego nadużycia finansowego, jak również o znacznym ryzyku finansowym, jakie spowodowało ono dla Unii, oznaczała, że rzeczony organy dysponowały wystarczająco konkretnymi wskazówkami co do nieprawidłowości danych zapisanych w znacznej liczbie zgłoszeń celnych dotyczących wartości rozpatrywanych wyrobów pochodzących z Chin, a tym samym rodziła obowiązek zastosowania przez nie odpowiednich środków kontroli celnej w celu systematycznego weryfikowania wartości rozpatrywanych przywozów celem, koniec końców, zapewnienia pełnego i skutecznego uiszczenia należnych opłat celnych.
- 267 Po drugie, w takim kontekście nadużycie finansowych, informacja płynąca dla organów celnych państw członkowskich z identyfikacji przywozu po bardzo niskich cenach za pomocą profilu ryzyka takiego jak ceny LAP w ramach metody OLAF-JRC jako przypadku potencjalnego zaniżenia wartości mogła dostarczyć tym organom konkretnych wskazówek, że dane figurujące w zgłoszeniach celnych wyrobów odpowiadających temu profilowi ryzyka były nieprawidłowe i powinny w konsekwencji zostać poddane kontroli celnej przed dokonaniem odprawy celnej rozpatrywanych towarów.
- 268 W świetle tych wstępnych uwag należy zatem obecnie zbadać zastrzeżenia, o których mowa w pkt 259 niniejszego wyroku, z wyjątkiem zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 3 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 4 ust. 3 TUE.

2) W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego

i) Argumenty stron

- 269 Co się tyczy uchybienia zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu, polegającego na naruszeniu art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego, Komisja uważa, że w ramach działania tego państwa mającego na celu zwalczanie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości w okresie naruszenia, nie przeprowadziło ono przed odprawą celną rozpatrywanych towarów kontroli celnych opartych na analizie ryzyka, takich jak

przewiduje metoda OLAF-JRC, pozwalających na wykrycie przywozów o potencjalnie zaniżonej wartości, które w konsekwencji mogłyby zostać poddane kontroli celnej pod kątem prawidłowości zadeklarowanej wartości celnej.

- 270 W tym względzie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że Komisja nie zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, iż nie zastosowało metody OLAF-JRC, lecz raczej, że nie podjęło elementarnych środków zalecanych przez OLAF, a mianowicie, w szczególności, kontroli opartych na profilach ryzyka stosowanych *ex ante*. Komisja przyznaje, że metoda ta nie była prawnie wiążąca dla państw członkowskich i nawet jeśli uważa, że zalecane byłoby stosowanie profili lub progów ryzyka ustalonych na poziomie Unii, takich jak ceny LAP, określonych przy zastosowaniu tej metody, to utrzymuje ona, co nie zostało zresztą zakwestionowane przez Zjednoczone Królestwo, że zawsze akceptowała stosowanie przez państwa członkowskie własnych profili lub progów ryzyka, pod warunkiem, że były one porównywalne do cen LAP lub bardziej od nich rygorystyczne.
- 271 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że za podstawę kontroli celnych prowadzonych w okresie trwania naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości przyjęło analizę ryzyka. Analiza ta polegała zasadniczo na zastosowaniu profilu ryzyka mającego na celu zidentyfikowanie, a następnie skontrolowanie ograniczonej grupy dużych podmiotów gospodarczych przywożących regularnie towary po bardzo niskich cenach, zakwalifikowanych jako „importerzy wysokiego ryzyka”, i skutkowała ewentualnie wydaniem wezwań do retrospektywnego pokrycia należności celnych, takich jak wezwania C18. I tak w ramach operacji Breach, którą rozpoczęto w maju 2015 r. i która nadal się toczy, na potrzeby stosowania tego profilu ryzyka zidentyfikowano 239 „importerów wysokiego ryzyka”. Jest to „strategia uzasadniona i racjonalna”, ponieważ praktyka wykazała, że przeważająca większość rozpatrywanych przywozów pochodziła jedynie od 129 podmiotów gospodarczych z łącznej liczby 20 000 podmiotów gospodarczych importujących z Chin.

ii) Ocena Trybunału

- 272 Artykuł 13 ust. 2 wspólnotowego kodeksu celnego, mający zastosowanie do części okresu naruszenia kończącego się w dniu 30 kwietnia 2016 r., przewidywał w akapicie pierwszym, że kontrole celne inne niż kontrole wyrywkowe opierają się na analizie ryzyka z wykorzystaniem technologii automatycznego przetwarzania danych w celu rozpoznania i oszacowania wielkości ryzyka oraz ustalenia niezbędnych środków do oceny ryzyka w oparciu o kryteria ustalone na poziomie krajowym, na poziomie Unii, jeśli takie są dostępne, międzynarodowym, a w drugim akapicie tego przepisu, że określenie „systemu ramowego wspólnego zarządzania ryzykiem” oraz ustalenie „wspólnych kryteriów i obszarów kontroli priorytetowej” następuje „zgodnie z procedurą komitetu”.
- 273 Obowiązki te powtórzono w zmienionym brzmieniu w art. 46 ust. 2 i 3 unijnego kodeksu celnego, mającym zastosowanie do części okresu naruszenia rozpoczynającej się w dniu 1 maja 2016 r.
- 274 Artykuł 46 ust. 2 unijnego kodeksu celnego przewiduje, że kontrole celne, inne niż kontrole losowe, „opierają się głównie na analizie ryzyka, przeprowadzanej z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych” w celu identyfikacji i oceny ryzyka oraz podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych, na podstawie kryteriów opracowanych na szczeblu krajowym, unijnym oraz, w stosownych przypadkach, międzynarodowym. Artykuł 46 ust. 3 tego kodeksu stanowi, że kontrole celne przeprowadza się w „ramach wspólnych ram zarządzania

ryzykiem” opartych na wymianie pomiędzy administracjami celnymi informacji o ryzyku i wyników analizy ryzyka oraz na ustaleniu „wspólnych kryteriów i norm ryzyka”, a także „środków kontroli i priorytetowych obszarów kontroli”.

- 275 Artykuł 46 ust. 4 tego kodeksu zobowiązuje ponadto organy celne państw członkowskich do stosowania „zarządzania ryzykiem”.
- 276 Artykuł 46 ust. 6 i 7 tego kodeksu wymienia elementy, które należy wziąć pod uwagę przy ustanawianiu, w szczególności, „wspólnych kryteriów i norm ryzyka”, oraz elementy, które te kryteria i normy muszą obejmować.
- 277 Bezsporne jest, że w okresie trwania naruszenia Komisja nie ustanowiła wspólnych kryteriów czy norm ryzyka w formie wiążącego aktu obowiązującego państwa członkowskie, nawet jeśli w dniu 21 sierpnia 2014 r. przyjęła w drodze komunikatu strategię i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym [komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym: Przeciwdziałanie ryzyku, poprawa bezpieczeństwa łańcucha dostaw i ułatwienie wymiany handlowej (COM/2014/527 final)]. Jak zauważyła Republika Portugalska podczas rozprawy i jak potwierdzają pkt 13 i 15 sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego 04/2021, zatytułowanego „Kontrola celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE”, Komisja wydała pierwszą wiążącą decyzję ustanawiającą wspólne kryteria i normy ryzyka finansowego w dniu 31 maja 2018 r., w formie dokumentu z klauzulą „restraint UE”, który następnie uzupełniła w grudniu 2019 r. „wytycznymi” o charakterze niewiążącym.
- 278 Metodę OLAF-JRC, zalecaną państwom członkowskim przez OLAF oraz Komisję i przedstawioną, w szczególności, w wytycznych operacji Discount do celów stosowania w ramach tej operacji, która to metoda obejmuje, między innymi, opis ryzyka i czynników lub wskaźników ryzyka wykorzystywanych do selekcji towarów poddawanych kontroli celnej, a także określa charakter kontroli celnych przeprowadzanych przez organy celne, można uznać za zastosowanie wspólnych niewiążących kryteriów ryzyka, należących do wspólnych ram zarządzania ryzykiem.
- 279 Należy podkreślić, że ponieważ kontrole celne mają ostatecznie na celu zapobieganie nadużyciom celnym w unijnej procedurze celnej i ich zwalczanie, wszelkie niewiążące środki wspólne, które mogłyby zostać przyjęte lub zalecane w odniesieniu do kryteriów analizy i zarządzania ryzykiem, o których mowa w art. 13 ust. 2 akapity pierwszy i drugi wspólnotowego kodeksu celnego i w art. 46 ust. 2 i 3 unijnego kodeksu celnego, są siłą rzeczy elementem zwalczania nadużyć finansowych zgodnie z art. 325 TFUE. Tymczasem z ust. 1 i 3 tego ostatniego artykułu wynika, że zwalczanie nadużyć finansowych oznacza ścisłą współpracę, po pierwsze, pomiędzy państwami członkowskimi i Unią, a po drugie, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.
- 280 W tym względzie wspólne ramy zarządzania ryzykiem, w których przeprowadzane są kontrole celne – w zakresie, w jakim zgodnie z art. 46 ust. 3 unijnego kodeksu celnego opierają się one, poza wspólnymi kryteriami i normami ryzyka, na wymianie informacji o ryzyku i wyników analizy ryzyka między administracjami celnymi oraz na środkach kontroli i priorytetowych obszarach kontroli – stanowią szczególny wyraz art. 325 ust. 3 TFUE, który stanowi, że państwa członkowskie koordynują swoje działania zmierzające do ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi, organizując z pomocą Komisji ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami.

- 281 W związku z tym, w przypadku zalecenia takich niewiążących wspólnych kryteriów analizy i zarządzania ryzykiem państwa członkowskie – mimo że co do zasady kryteria te formalnie ich nie wiążą – są zobowiązane na podstawie rzeczzonego obowiązku współpracy do należytego uwzględnienia tych kryteriów, a nawet do ich stosowania w razie, gdyby nie opracowały kryteriów krajowych co najmniej równie skutecznych jak kryteria zalecane przez Unię.
- 282 Stąd wniosek, że zgodnie z obowiązkami spoczywającymi na nim na podstawie przepisów art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 325 TFUE Zjednoczone Królestwo powinno było przynajmniej przy definiowaniu w okresie naruszenia swojego systemu analizy ryzyka i zarządzania nim uwzględnić w należyty sposób – w świetle modus operandi i szczególnych cech rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości znanych temu państwu – profile ryzyka oraz rodzaje kontroli celnej, które OLAF i Komisja zalecali mu stosować przy zwalczaniu tychże nadużyć, i to niezależnie od niewiążącego charakteru kryteriów stosowanych w dziedzinie ryzyka.
- 283 Tymczasem należy stwierdzić, że pomimo ponawianych zaleceń OLAF-u i Komisji Zjednoczone Królestwo – z wyjątkiem okresu operacyjnego operacji Snake, to jest okresu od dnia 17 lutego do dnia 17 marca 2014 r. – nie przeprowadziło kontroli celnych przed zwolnieniem rozpatrywanych towarów na podstawie profili ryzyka takich jak progi ryzyka metody OLAF-JRC lub innych profili ryzyka o porównywalnym stopniu skuteczności.
- 284 Niemniej jednak, jak wynika z pkt 281 niniejszego wyroku, Zjednoczone Królestwo w braku wiążących środków Unii nie było zobowiązane do stosowania takich zaleceń, pod warunkiem że przyjęte przez nie kryteria analizy i zarządzania ryzykiem były co najmniej porównywalne pod względem skuteczności z kryteriami zalecanymi przez Unię, jeżeli nie skuteczniejsze.
- 285 Podczas spotkania, które odbyło się w dniu 28 lipca 2015 r., organy celne Zjednoczonego Królestwa poinformowały OLAF, że korzystanie ze wskaźników ryzyka opierających się na średnich cenach jest bezproduktywne i nieproporcjonalne z uwagi na wielkość przywozu na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 286 W odpowiedzi na pytania Trybunału Zjednoczone Królestwo podniosło w szczególności, że ponieważ uważało profile ryzyka metody OLAF-JRC za niewystarczająco precyzyjne, w szczególności w zakresie, w jakim prowadziły one do fałszywych wyników pozytywnych w odniesieniu do zgodnych z prawem przywozów dokonywanych po bardzo niskich cenach dla znanych marek, wolało rozwijać swoje własne krajowe profile ryzyka o wyższej efektywności. Fakt, że ostatecznie były one gotowe do stosowania dopiero począwszy z dniem 12 października 2017 r., czyli dniem rozpoczęcia operacji Swift Arrow, można wyjaśnić złożonością tego działania i dużymi zasobami, jakie należało mu poświęcić.
- 287 Argumentację tę należy oddalić.
- 288 Należy bowiem podkreślić, po pierwsze, wagę i zakres rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, jak również znaczne ryzyko finansowe, z jakim wiązały się one z pewnością dla Unii, które było zresztą znane Zjednoczonemu Królestwu, wielokrotnie informowanemu o tym przez OLAF i Komisję, a po drugie fakt, że przy opracowywaniu systemu analizy ryzyka i zarządzania nim Zjednoczone Królestwo było zobowiązane przynajmniej do należytego uwzględnienia kryteriów ryzyka, których stosowanie OLAF i Komisja niejednokrotnie mu zalecały, w szczególności progów ryzyka takich jak LAP metody OLAF-JRC, stosowanych przed odprawą celna rozpatrywanych towarów.

- 289 W tych okolicznościach Zjednoczone Królestwo nie mogło, w oczekiwaniu na sfinalizowanie prac mających na celu ustanowienie jego własnych, bardziej efektywnych (jak twierdzi) progów ryzyka, odmówić stosowania jakiegokolwiek profilu ryzyka pozwalającego na zidentyfikowanie – przed odprawą celną danych towarów – przywozu po bardzo niskiej cenie odznaczającego się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, w celu przeprowadzenia kontroli celnych przed dopuszczeniem tych towarów do swobodnego obrotu.
- 290 W związku z tym należy przypomnieć, po pierwsze, że Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu nie tyle nieprawidłowe zastosowanie profili ryzyka metody OLAF-JRC, co raczej niestosowanie, w ramach systemu analizy ryzyka i zarządzania nim, żadnego profilu ryzyka przed odprawą celną rozpatrywanych towarów w okresie poprzedzającym operację Swift Arrow, podczas gdy jedynie ta metoda pozwoliłaby wykryć przypadki przywozu o potencjalnie zaniżonej wartości i skupienia na nich kontroli celnych przed zwolnieniem owych towarów.
- 291 Po drugie, z analizy art. 325 TFUE przeprowadzonej w pkt 208–220 niniejszego wyroku wynika, że ze względu na cechy charakterystyczne rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżenia wartości środki zapobiegawcze, które pozwoliłyby na skuteczne i odstrasżające jego zwalczanie, nie mogły ograniczać się do działań zmierzających do retrospektywnego pokrycia należności celnych, ponieważ były one co do zasady skazane na niepowodzenie z powodu niewypłacalności odnośnych przedsiębiorstw, lecz powinny być obejmować kontrole celne przed dopuszczeniem do swobodnego obrotu towarów zgłoszonych po bardzo niskich cenach.
- 292 Zgodnie zaś z art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego w związku z art. 325 TFUE Zjednoczone Królestwo w celu zapewnienia skuteczności i odstrasżającego skutku zwalczania nadużyć było zobowiązane do dokonania selekcji zgłoszeń celnych, które powinny być przedmiotem takich kontroli ex ante w oparciu o analizę ryzyka przeprowadzoną za pomocą procesów informatycznych przetwarzania danych, czego państwo to nie uczyniło przez cały okres naruszenia, z wyjątkiem okresu operacyjnego operacji Snake, trwającego od dnia 17 lutego do dnia 17 marca 2014 r.
- 293 Ponieważ Komisja opiera swoje zastrzeżenie jedynie na braku tych czynności, nie ma potrzeby badania poszczególnych zastrzeżeń skierowanych przeciwko metodzie OLAF-JRC, używanej jako narzędzie analizy ryzyka, polegających na tym, że przewiduje ona arbitralne, a nawet zbyt ogólne progi ryzyka, biorąc pod uwagę dużą liczbę generowanych przez nią fałszywych wyników pozytywnych, które dotyczą przywozu po niskich, lecz zgodnych z prawem cenach, dokonywanego przez znane marki handlu detalicznego.
- 294 Na wszelki wypadek można wskazać, że skoro z badań załączonych do raportu OLAF-u wynika, że ceny LAP, użyte w metodzie OLAF-JRC jako progi ryzyka, ustalono na podstawie cen CAP w oparciu o badania naukowe przeprowadzone przez JRC, obejmujące analizę histogramów i rozkładu cenowego różnych rodzajów przywozu, progi te nie wydają się arbitralne, lecz opierają się na kryteriach obiektywnych i neutralnych.
- 295 Ponadto, ponieważ progi ryzyka metody OLAF-JRC, jakimi są ceny LAP, opierają się na średnich cenach statystycznych, a mianowicie cenach CAP, i mają na celu jedynie zidentyfikowanie przywozów odznaczających się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości w celu sprawdzenia zgłoszonych wartości celnych w odniesieniu do danego przywozu, a nie do ustalenia, czy wartość rzeczonoego przywozu jest rzeczywiście zaniżona, z samej swej natury progi te zakładają pewien procent fałszywych wyników pozytywnych.

- 296 W związku z tym, wbrew twierdzeniom Zjednoczonego Królestwa, wiarygodności cen LAP jako profilu ryzyka nie można podważyć tylko przez to, że 11,2% zgodnego z prawem przywozu niektórych znanych marek jest deklarowane po wartości niższej od tych cen, nawet przy założeniu dowiedzenia tej okoliczności. Taki odsetek fałszywych wyników pozytywnych wydaje się bowiem rozsądny w świetle użytecznej roli odgrywanej przez ceny LAP w wykrywaniu rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżenia wartości.
- 297 Wreszcie, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 209 opinii, w odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał Komisja wskazała, bez zaprzeczenia ze strony Zjednoczonego Królestwa, po pierwsze, że ceny LAP wprowadzono, a następnie stosowano jako profile ryzyka w ramach operacji Discount w 2011 r., a następnie w ramach operacji Snake w 2014 r., po przeprowadzeniu wnikliwej debaty między państwami członkowskimi i na podstawie ich zgodnej decyzji, a po drugie, że samego ustalenia ceny LAP na poziomie 50% ceny CAP nie zakwestionowało w okresie naruszenia żadne państwo członkowskie.
- 298 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut pierwszy w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia przez Zjednoczone Królestwo art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 46 unijnego kodeksu celnego przez to, że w ramach działania tego państwa mającego na celu zwalczanie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżenia wartości w okresie naruszenia, nie przeprowadziło ono kontroli celnych opartych na analizie ryzyka przed odprawą celną rozpatrywanych towarów.
- 3) W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego*
- 299 Jak wskazano w pkt 259 niniejszego wyroku, Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że uchybiło ono zobowiązaniom, o których mowa w art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego, ponieważ przepisy te zobowiązują organy celne do żądania ustanowienia wystarczającego zabezpieczenia, jeżeli uważają, że weryfikacja zgłoszenia celnego może spowodować do ustalenia wyższej kwoty należności celnych niż kwota wynikająca z danych zawartych w zgłoszeniu celnym.
- 300 W tym względzie, o ile prawdą jest, jak twierdzi Zjednoczone Królestwo, że art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego poprzez użycie czasownika „uważać” przyznają pewien zakres uznania organom celnym państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji o konieczności żądania ustanowienia zabezpieczenia, o tyle ów zakres uznania jest ograniczony, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 218 opinii, przez zasadę skuteczności ustanowioną w art. 325 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą należy zapewnić skuteczną ochronę interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi i wszelkimi innymi nielegalnymi działaniami naruszającymi jej interesy.
- 301 Jak podkreślono w pkt 220 i 251 niniejszego wyroku, zakresu zasady skuteczności, mającej zastosowanie do szczególnego obowiązku ciążącego na państwach członkowskich na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE, polegającego na zagwarantowaniu skutecznego i pełnego pobrania zasobów własnych Unii, którymi są cła, nie można określić w sposób abstrakcyjny i statyczny, ponieważ zależy on od cech danego nadużycia finansowego lub innego nielegalnego działania, które mogą zmieniać się w czasie.

- 302 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że rozpatrywane nadużycie finansowe w postaci zaniżania wartości polegało na przywozie po bardzo obniżonych cenach dużych ilości rozpatrywanych wyrobów pochodzących z Chin przez przedsiębiorstwa „feniksy”, utworzone specjalnie w celu realizacji tego nadużycia, które miały jedynie minimalny majątek i zniknęły lub ulegały likwidacji, gdy tylko stawały się przedmiotem kontroli w odniesieniu do prawidłowości zgłoszonych przez nie wartości celnych, co sprawiało, że w przeważającej większości przypadków retrospektywne odzyskanie jakichkolwiek należności było czysto iluzoryczne.
- 303 W kontekście takich nadużyć skuteczna ochrona interesów finansowych Unii przed znacznymi stratami w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które mogły wynikać z braku poboru znacznych kwot należności celnych związanych ze wskazanym masowym przywozem o wartości oczywiście zaniżonej w sposób nieuczciwy, wymagała, poza wdrożeniem profilu ryzyka pozwalającego na automatyczne wykrycie przywozu odznaczającego się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, który w konsekwencji powinien podlegać kontroli pod kątem prawidłowości zgłoszonych wartości celnych, wymagała systematycznego żądania ustanowienia zabezpieczeń w odniesieniu do wskazanych przywozów.
- 304 Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 247 niniejszego wyroku, bezsporne jest, że w okresie trwania naruszenia Zjednoczone Królestwo wymagało ustanowienia zabezpieczeń jedynie w bardzo wyjątkowych przypadkach, w okresie operacyjnym operacji Snake, na łączną kwotę stanowiącą jedynie 0,4144% łącznej kwoty dodatkowych należności celnych dochodzonych w wezwaniach C18 Snake, przy czym zabezpieczenia te zostały zresztą zwrócone po anulowaniu wezwań, których dotyczyły.
- 305 Zjednoczone Królestwo kwestionuje istnienie tego uchybienia, podnosząc w pierwszej kolejności, że wobec niedysponowania przez organy celne danymi pozwalającymi obliczyć kwotę zabezpieczeń na podstawie wiarygodnej wartości zastępczej, zabezpieczenia te, jeżeli byłyby obliczane na podstawie ceny CAP, mogłyby być skutecznie kwestionowane w postępowaniu administracyjnym i sądowym.
- 306 Argumentację tę należy oddalić.
- 307 Jak zauważył bowiem zasadniczo rzecznik generalny w pkt 224 opinii, z uwagi na to, że Zjednoczone Królestwo było odpowiedzialne za prawidłowe określenie wartości celnych, zgłoszonych w przywozie na jego terytorium, za pomocą kontroli celnych, które w świetle szczególnych cech rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości powinny były obejmować kontrole przed odprawą celną rozpatrywanych towarów, organy celne Zjednoczonego Królestwa powinny były zwrócić się do zainteresowanych podmiotów gospodarczych o informacje dotyczące jakości tych towarów i pobrać próbki w ramach kontroli fizycznych, dzięki czemu dysponowałyby danymi niezbędnymi do ustalenia wartości zastępczej, pozwalającymi obliczyć prawidłową wysokość zabezpieczeń.
- 308 W tym kontekście, o ile w ramach operacji Snake OLAF próbował wesprzeć działania państw członkowskich, zwracając się do władz chińskich o informacje na temat ceny eksportowej, które można by wykorzystać do ustalenia wartości zastępczej przywożonych towarów o zaniżonej wartości, okoliczność, że ostatecznie organy te przedstawiły stosunkowo niewiele rzeczonych cen eksportowych, a ponadto wykorzystanie dostarczonych przez nie cen eksportowych w ramach postępowania sądowego podlegało ścisłym ograniczeniom, nie może przesłaniać faktu, że to Zjednoczone Królestwo, a nie OLAF czy Komisja, miało obowiązek zorganizowania swojego

systemu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości w taki sposób, aby dysponować wystarczającymi danymi o wartości rozpatrywanych towarów, takimi jak dane dotyczące ich jakości lub rodzaju wykończenia.

- 309 W drugiej kolejności Zjednoczone Królestwo kwestionuje uchybienie wynikające z naruszenia art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego ze względu na to, że obowiązek systematycznego żądania zabezpieczenia powodowałby nieuzasadnione naruszenie prawa własności zainteresowanych importerów i w konsekwencji byłby sprzeczny z art. 17 karty i art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r.
- 310 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 220 i 251 niniejszego wyroku, z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 325 ust. 1 TFUE wynika, że obowiązek zapewnienia skutecznego i pełnego poboru zasobów własnych Unii, jakimi są cła, wiąże się z koniecznością poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w karcie oraz ogólnych zasad prawa Unii.
- 311 W niniejszej sprawie Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że nie żądało w sposób systematyczny ustanawiania zabezpieczeń przed odprawą celną rozpatrywanych towarów, jedynie w odniesieniu do przywozów, których zadeklarowana wartość była niższa od prognozy ryzyka i które w konsekwencji odznaczały się istotnym ryzykiem zniżenia wartości.
- 312 Ponadto należy stwierdzić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 222 swojej opinii, że Zjednoczone Królestwo nie wyjaśnia, z jakich dokładnie powodów taki obowiązek ustanawiania w sposób systematyczny zabezpieczeń dla przywozów zidentyfikowanych za pomocą profilu ryzyka jako odznaczające się znacznym ryzykiem zniżenia wartości, stanowi naruszenie prawa własności zainteresowanych podmiotów gospodarczych.
- 313 Ponadto, nawet gdyby obowiązek ustanowienia zabezpieczenia dla takiego przywozu w sposób systematyczny mógł stanowić ograniczenie podstawowego prawa własności, to ograniczenie takie wydaje się uzasadnione w świetle przesłanek określonych w art. 52 ust. 1 karty.
- 314 Zgodnie bowiem z tym postanowieniem, ograniczenie to jest przewidziane ustawą i szanuje istotę prawa własności oraz zasadę proporcjonalności, zważywszy, że ograniczenie to jest konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.
- 315 W tym względzie należy przede wszystkim wskazać, że obowiązek systematycznego ustanawiania zabezpieczeń dla przywozów odznaczających się znaczącym ryzykiem zniżenia wartości rzeczywiście odpowiada celowi interesu ogólnego, uznanemu w art. 325 TFUE, polegającemu na ochronie interesów finansowych Unii, a w szczególności, na podejmowaniu ku temu przez organy celne państw członkowskich odpowiednich środków kontroli celnej celem zapewnienia skutecznego i pełnego pobrania tradycyjnych zasobów własnych, jakimi są należności celne.
- 316 Następnie, biorąc pod uwagę fakt, że zabezpieczenie zostaje zwolnione z chwilą uiszczenia przez danego importera rzeczywistych należności lub stwierdzenia, po sprawdzeniu, że zadeklarował wartość celną rozpatrywanych towarów w sposób prawidłowy, obowiązek ustanowienia takiego zabezpieczenia, nawet systematyczny, ma charakter ściśle tymczasowy i szanuje istotę prawa własności oraz zasadę proporcjonalności.

- 317 Wreszcie proporcjonalny charakter takiego obowiązku wynika również z faktu, że Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu konkretnie jedynie to, iż nie przewidziało ono takiego obowiązku w odniesieniu do przywozów odznaczających się znacznym ryzykiem zniżenia wartości, zidentyfikowanych za pomocą zautomatyzowanego profilu ryzyka przed zwolnieniem tych towarów.
- 318 W przypadku takich przywozów organy celne powinny bowiem, zgodnie z art. 181a rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 140 rozporządzenia wykonawczego, powziąć wątpliwości co do zadeklarowanej wartości celnej, jeśli nie są przekonane, że wartość ta stanowi sumę całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną, a zatem są zobowiązane uznać, że kontrola takich zgłoszeń celnych może prowadzić do powstania należności celnych wyższych niż kwota wynikająca z danych zawartych w zgłoszeniach celnych w rozumieniu art. 248 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego.
- 319 Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo, w zakresie, w jakim w okresie naruszenia ograniczyło zasadniczo swój system kontroli celnych służący zwalczaniu rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zniżania wartości do środków stosowanych po odprawie celnej rozpatrywanych towarów, takich jak wezwania do retrospektywnego pokrycia należności celnych, i nie uwzględniło w tym systemie w sposób systematyczny środków mających zastosowanie przed odprawą celną, w szczególności kontroli celnych przywozów zidentyfikowanych za pomocą zautomatyzowanego profilu ryzyka jako odznaczające się znacznym ryzykiem zniżenia wartości, czy systematycznego żądania zabezpieczeń dla tych przywozów, uchybiło zobowiązaniom spoczywającym na nim na podstawie art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego, art. 46 unijnego kodeksu celnego, art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze oraz art. 244 rozporządzenia wykonawczego.
- 320 Wniosek ten opiera się zasadniczo na stwierdzeniu braku skuteczności, a w niniejszym przypadku na oczywistym braku skuteczności systemu kontroli celnych stosowanego przez Zjednoczone Królestwo w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zniżania wartości, w związku z tym, że ów system, przez skoncentrowanie na kontrolach stosowanych po odprawie celnej rozpatrywanych towarów, nie był dostosowany do charakterystyki tego nadużycia finansowego, mimo że od początku tego okresu państwo to miało o nim wystarczającą wiedzę.
- 321 Jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 227 opinii, wniosku tego, dotyczącego nieodpowiedniego i niewystarczającego – w sposób oczywisty w niniejszej sprawie – charakteru kontroli celnych prowadzonych przez Zjednoczone Królestwo w okresie naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zniżania wartości nie podważa wysunięta przez to państwo argumentacja, zgodnie z którą państwo to uczestniczyło w operacjach kontroli celnej na szczeblu Unii, takich jak operacja Discount w 2011 r., operacja Snake w 2014 r. lub operacja Octopus w 2016 r., a także prowadziło własne operacje, takie jak operacja Breach czy Samurai.
- 322 Do organów celnych państw członkowskich należy zapewnienie stosowania prawa celnego Unii, a w szczególności przeprowadzanie odpowiednich kontroli celnych celem skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Wypełnienie takiego zadania wymaga ze strony tych organów nieprzerwanej, spójnej i systematycznej pracy, która nie może się ograniczać do sporadycznego udziału w operacjach celnych, których skutki mogą być tylko czasowe. Ponadto działania

w obszarze kontroli celnych przeprowadzane na poziomie Unii mają wprowadzić na celu wsparcie państw członkowskich, lecz nie mogą zastępować działań w zakresie kontroli i skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, do których państwa te są zobowiązane.

- 323 W tym względzie bezsporne jest, że operacja Breach, wszczęta przez władze Zjednoczonego Królestwa w maju 2015 r., była pierwszym działaniem Zjednoczonego Królestwa w zakresie kontroli celnych, mającym na celu, w szczególności, zwalczanie rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, a operacja Swift Arrow była pierwszym działaniem Zjednoczonego Królestwa, w ramach którego systematycznie włączono do systemu kontroli celnych kontrole dokonywane przed odprawą celną przywozów zidentyfikowanych za pomocą profilu ryzyka.
- 324 Jak twierdzi Komisja, oczywisty brak skuteczności środków podejmowanych przez Zjednoczone Królestwo w okresie trwania naruszenia w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości z jednej strony, a z drugiej strony skuteczność i odstraszący charakter systemu przewidującego w sposób systematyczny kontrole celne przeprowadzane przed odprawą celną rozpatrywanych towarów na podstawie profilu ryzyka, również wynikają z danych statystycznych dostarczonych przez Komisję.
- 325 Te dane statystyczne, znajdujące się w szczególności w załączniku do odpowiedzi tej instytucji na pytania zadane przez Trybunał, potwierdzają bowiem, po pierwsze, że w okresie naruszenia wielkość przywozów do Zjednoczonego Królestwa zadeklarowanych w procedurze celnej po cenach niższych od ceny LAP (czyli 50% ceny CAP), w szczególności po cenach niższych niż 10% ceny CAP, czyli po bardzo niskich cenach, znacznie wzrosła rok do roku, podczas gdy wielkość przywozu deklarowanego po cenach wyższych niż cena LAP była stosunkowo stabilna.
- 326 I tak, wielkość przywozu po cenach niższych niż 10% ceny CAP wzrosła z 4 189 937 kg w 2011 r. do 314 088 517 kg w 2016 r. W okresie naruszenia wielkość przywozu zadeklarowanego po cenach poniżej ceny LAP stanowiła 41% łącznego przywozu rozpatrywanych wyrobów z Chin. W tym okresie 69,5% przywozu zadeklarowanego po cenach poniżej ceny LAP stanowiły przywozy dokonane po zadeklarowanych cenach niższych niż 10% ceny CAP.
- 327 Ponadto o ile w grudniu 2012 r. 51% przywozów dokonanych po cenach niższych od ceny LAP zostało zgłoszonych po cenie niższej niż 10% ceny CAP, to w grudniu 2016 r. odsetek ten wzrósł do 85%.
- 328 Po drugie, dane statystyczne dostarczone przez Komisję wskazują w sposób niepodważalny, że z chwilą rozpoczęcia operacji Swift Arrow, będącej pierwszą operacją organów Zjednoczonego Królestwa, w której systematycznie włączono do systemu kontroli celnych kontrole dokonywane przed odprawą celną przywozów zidentyfikowanych przez zautomatyzowany profil ryzyka jako odznaczające się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, liczba przywozów zadeklarowanych po cenach niższych od ceny LAP uległa natychmiastowemu zmniejszeniu, do tego stopnia, że na przestrzeni kilku miesięcy spadły one niemalże do zera. Przywóz o zaniżonej wartości zmniejszył się bowiem o 90% w przeciągu zaledwie trzech miesięcy.

4) W przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego

- 329 Jak wskazano w pkt 207 niniejszego wyroku, należy obecnie zbadać zastrzeżenie oparte na ciągłym naruszeniu obowiązków wynikających z art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego przez to, że w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu Zjednoczone Królestwo nie zaksięgowało długów celnych pozostałych do pokrycia, jak tylko jego organy celne dowiedziały się o sytuacji, która doprowadziła do powstania tych długów.
- 330 Zjednoczone Królestwo kwestionuje to zastrzeżenie, podnosząc zasadniczo, że powinno było zaksięgować dodatkowe długi celne, jedynie gdyby było zobowiązane do weryfikacji odnośnych zgłoszeń celnych, ponieważ obliczenie dodatkowych należności prawnie należnych byłoby możliwe dopiero po zweryfikowaniu owych zgłoszeń celnych. Zjednoczone Królestwo nie było zaś zobowiązane do weryfikacji wspomnianych zgłoszeń celnych, których wartość była niższa od progów ustalonych przez OLAF, i w rzeczywistości ich nie zweryfikowało. W każdym razie obowiązek zapisania należności celnych na rachunkach zasobów własnych Unii opiera się na założeniu, że Zjednoczone Królestwo znało dokładną wysokość należnych kwot, których nie zaksięgowało. Tymczasem nawet gdyby Zjednoczone Królestwo przeprowadziło kontrole, to nie dysponowałoby tymi informacjami.
- 331 W tym względzie w zakresie, w jakim w zastrzeżeniu dotyczącym naruszenia art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego Komisja w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu dokonanego w trakcie całego okresu naruszenia zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że nie zaksięgowało całości należności celnych w terminach przewidzianych w tych przepisach, z badania zarzutu pierwszego wynika, że organy celne Zjednoczonego Królestwa – z naruszeniem art. 325 ust. 1 TFUE i prawa celnego Unii – nie przyjęły odpowiednich środków kontroli celnej, które pozwalałyby sprawdzić w przypadku tych przywozów ich zadeklarowaną wartość celną.
- 332 Wynika z tego, że w odniesieniu do wskazanego przywozu owe organy celne nie dochowały ciężącego na nich obowiązku zapewnienia, w drodze odpowiednich kontroli celnych, prawidłowego określenia wartości celnych zgodnie z przepisami prawa celnego Unii.
- 333 W konsekwencji, obliczając kwoty należności celnych dla tych samych przywozów na podstawie wartości nieprawidłowych, ponieważ oczywiście zbyt niskich, a następnie księgując owe kwoty, organy celne Zjednoczonego Królestwa nie zaksięgowały, z naruszeniem art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego, całości należności celnych w terminach przewidzianych w tych przepisach.
- 334 W szczególności nie zaksięgowano we właściwym terminie, z naruszeniem tych przepisów, kwot odpowiadających różnicy między cłami obliczonymi na podstawie nieprawidłowo zadeklarowanych wartości a należnościami celnymi, które zostałyby ustalone, gdyby obliczono je na podstawie rzeczywistej wartości rozpatrywanych towarów zgodnie z przepisami prawa Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej.
- 335 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut pierwszy w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia przez Zjednoczone Królestwo obowiązków ciężących na nim na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE, art. 13 i art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego, art. 46 i art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego, a także art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze i art. 244 rozporządzenia wykonawczego.

2. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo Unii w dziedzinie udostępniania tradycyjnych zasobów własnych w postaci ceł

336 W zarzucie drugim, który dotyczy niektórych zastrzeżeń zapisanych w akapicie pierwszym pierwszego żądania skargi, a także jedynego zastrzeżenia zawartego w akapicie trzecim tego pierwszego żądania, Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, w pierwszej kolejności, że naruszyło prawodawstwo Unii w dziedzinie zasobów własnych, a w szczególności art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000, a także odpowiadające im przepisy art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014, ponieważ w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu dokonanego w trakcie okresu naruszenia państwo to nie udostępniło rzeczonyj instytucji należnych jej tradycyjnych zasobów własnych. W drugiej kolejności Komisja podnosi, że według jej szacunków straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, pomniejszone o koszty poboru i powiększone o odsetki za opóźnienie, które w konsekwencji Zjednoczone Królestwo powinno było jej udostępnić zgodnie z tymi przepisami, odpowiadają następującym kwotom:

- 496 025 324,30 EUR w 2017 r. (do dnia 11 października 2017 r. włącznie);
- 646 809 443,80 EUR w 2016 r.;
- 535 290 329,16 EUR w 2015 r.;
- 480 098 912,45 EUR w 2014 r.;
- 325 230 822,55 EUR w 2013 r.;
- 173 404 943,81 EUR w 2012 r.;
- 22 777 312,79 EUR w 2011 r.

a) W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu przez Zjednoczone Królestwo ciążącego na nim zasadniczego obowiązku udostępnienia tradycyjnych zasobów własnych

337 W pierwszej kolejności Komisja wskazuje, po pierwsze, że skoro, jak podnosi w ramach zarzutu pierwszego, organy celne Zjednoczonego Królestwa nie przeprowadziły odpowiednich kontroli celnych w okresie naruszenia, towary będące przedmiotem rozpatrywanego przywozu nie zostały prawidłowo zgłoszone pod kątem ich wartości celnej, co skutkowało tym, że należności celnych od tych towarów nie obliczono prawidłowo, a kwoty zasobów własnych odpowiadające tym należnościom celnym, które należało ustalić, nie zostały ustalone ani udostępnione w należywym terminie.

338 Po drugie, Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że w ramach operacji Snake jego organy celne, poczynawszy od czerwca 2015 r., anulowały długi celne, które wcześniej ustaliły w wezwaniach do retrospektywnego pokrycia należności celnych wydanych w okresie od listopada 2014 r. do lutego 2015 r., czyli w wezwaniach C18 Snake dotyczących rozpatrywanego przywozu dokonanego w okresie od listopada 2011 r. do listopada 2014 r., a w związku z tym państwo to ze względu na błędy administracyjne, które można przypisać jego organom celnym, nie udostępniło tej instytucji tradycyjnych zasobów własnych należnych od tego przywozu.

1) W przedmiocie zasady odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za brak stwierdzenia strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych Unii

- 339 W celu oceny poszczególnych zastrzeżeń Komisji i argumentów podniesionych przez Zjednoczone Królestwo na swoją obronę, należy przede wszystkim przypomnieć cechy charakterystyczne systemu zasobów własnych Unii, tak jak zostały one streszczone przez Trybunał w jego orzecznictwie.
- 340 Z art. 8 ust. 1 decyzji 2007/436 i 2014/335 wynika, że zasoby własne Unii, określone odpowiednio w art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji 2007/436 i art. 2 ust. 1 decyzji 2014/335, są pobierane przez państwa członkowskie, które mają obowiązek udostępnienia tych zasobów Komisji (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 341 W tym celu, na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzeń nr 1150/2000 i nr 609/2014, państwa członkowskie są zobowiązane do stwierdzenia tytułu Unii do zasobów własnych, gdy tylko spełnione zostaną warunki przewidziane w regulacjach celnych „dotyczących wpisu tytułu dochodów budżetowych w rachunkach i powiadamiania dłużnika”, z zatem w chwili, w której organy celne mogą obliczyć kwotę należności wynikającej z długu celnego i ustalić dłużnika. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane uwzględnić należności ustalone zgodnie z art. 2 tych rozporządzeń na rachunkach zasobów własnych Unii zgodnie z warunkami określonymi w art. 6 tych rozporządzeń. W związku z tym należy uściślić, że zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. b) rozporządzenia 1150/2000 i art. 6 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 609/2014, ustalone tytuły, które nie zostały jeszcze uzyskane ani dla których nie przewidziano zabezpieczenia, wykazywane są na rachunkach B (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 342 Następnie państwa członkowskie powinny udostępnić Komisji zasoby własne Unii na warunkach określonych w identyczny sposób w art. 9–11 rozporządzenia nr 1150/2000 i w art. 9, 10 i 12 rozporządzenia nr 609/2014, zapisując je, z zachowaniem przewidzianych terminów, na rachunek otwarty w tym celu w imieniu tej instytucji. Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 i art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 609/2014, wszelkie opóźnienie w dokonaniu zapisu na tym rachunku prowadzi do zapłaty odsetek przez dane państwo członkowskie (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 58).
- 343 Dodatkowo, zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 i art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 609/2014, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszystkich wymaganych środków w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 tych rozporządzeń została udostępniona Komisji.
- 344 Ponadto na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1150/2000 i art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014 państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających ustalonym należnościom tylko wtedy, gdy nie można odzyskać należności z powodu działania siły wyższej lub gdy okaże się, że ich odzyskanie jest całkowicie niemożliwe z innych przyczyn, powstałych nie z ich winy.
- 345 Płyne stąd wniosek, że w obecnym stanie prawa Unii zarządzanie systemem zasobów własnych Unii zostało powierzone państwom członkowskim i stanowi ich wyłączną odpowiedzialność. Obowiązek poboru, ustalenia i zaksięgowania tych zasobów własnych na rachunkach w celu ich udostępnienia Komisji spoczywa zatem bezpośrednio na państwach członkowskich na podstawie

prawodawstwa Unii w dziedzinie zasobów własnych, a w niniejszym przypadku na podstawie decyzji 2007/436 i 2014/335 oraz rozporządzeń nr 1150/2000 i 609/2014 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 346 Wreszcie, ponieważ między poborem wpływów pochodzących z należności celnych a przekazaniem Komisji odpowiadających im zasobów istnieje bezpośredni związek, do państw członkowskich należy – zgodnie z nałożonym na nie na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE obowiązkiem ochrony interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi i wszelkimi innymi nielegalnymi działaniami naruszającymi te interesy – podjęcie środków niezbędnych do zagwarantowania skutecznego i pełnego poboru tych należności, a tym samym owych zasobów [zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2019 r., Komisja/Włochy (środki własne – pokrycie długu celnego), C-304/18, niepublikowany, EU:C:2019:601, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 347 W świetle tych rozważań dotyczących cech charakterystycznych systemu zasobów własnych Unii należy stwierdzić, jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 240 opinii, że skoro – jak ustalono w wyniku badania zarzutu pierwszego – w okresie naruszenia organy celne Zjednoczonego Królestwa, z naruszeniem art. 325 ust. 1 TFUE i prawa celnego Unii, nie podjęły środków mogących zapewnić, że wartość celna rozpatrywanego przywozu, dokonanego w tym okresie, zostanie ustalona na uczciwym poziomie, takich jak kontrole przeprowadzane przed odprawą celną rozpatrywanych towarów na podstawie analizy ryzyka, czy obowiązek ustanowienia zabezpieczenia w przypadku przywozów, które w efekcie zastosowania profilu ryzyka zidentyfikowano jako odznaczające się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, państwo w przypadku tych przywozów obliczyło długi celne na podstawie wartości nieprawidłowych, ponieważ były one, co do zasady, niższe od rzeczywistej wartości rozpatrywanych towarów. W związku z tym rzeczono państwo nie wzięło pod uwagę całości należności celnych i w konsekwencji nie ustaliło ani nie udostępniło Komisji całości zasobów własnych dotyczących rzeczono przywozu we właściwym terminie, naruszając w ten sposób art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, a także art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000 i odpowiadających im przepisów art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014.
- 348 Zjednoczone Królestwo kwestionuje to stwierdzenie. Zdaniem tego państwa, w zakresie, w jakim niniejsza skarga zmierza do tego, aby Trybunał nakazał mu udostępnienie Komisji określonych kwot zasobów własnych, skarga ta stanowi skargę o odszkodowanie opartą na naruszeniu art. 325 TFUE i prawa celnego Unii, które to naruszenie wynika z faktu, że jego organy celne w odniesieniu do przywozów o wartości zaniżonej w wyniku nadużyć finansowych przeprowadziły nieodpowiednie kontrole.
- 349 W związku z tym, zgodnie z zasadami regulującymi skargi o odszkodowanie, Komisja jest zobowiązana do wykazania, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tymi kontrolami a stratami w zakresie zasobów własnych, które instytucja ta dochodzi tytułem odszkodowania.
- 350 Brak jest jednak takiego związku przyczynowego. W tym względzie Zjednoczone Królestwo podnosi, że zgodnie z tymi zasadami należy zastanowić się nad kwestią tego, co wydarzyłoby się, gdyby przyjęto zalecane przez OLAF i Komisję środki kontroli celnej w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżenia wartości, czyli zasadniczo, gdyby przeprowadzano kontrole przed odprawą celną rozpatrywanych towarów na podstawie profilu ryzyka.

- 351 Gdyby zaś takie środki zostały podjęte, to – zdaniem Zjednoczonego Królestwa – rozpatrywany przywóz po prostu nie miałby miejsca, w związku z czym dla budżetu Unii nie powstała żadna strata. Zainteresowane podmioty gospodarcze nie były bowiem skłonne do zapłaty należności celnych z tytułu rozpatrywanego przywozu, w szczególności dlatego, że ich zysk zależał od wysokości nieuiszczonych należności celnych.
- 352 W związku z tym nie można zarzucać Zjednoczonemu Królestwu, że nie udostępniło Komisji tradycyjnych zasobów własnych należnych od rozpatrywanego przywozu, którego to rzeczono państwo samo zresztą było ofiarą. W konsekwencji państwo to nie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za jakąkolwiek stratę w zakresie tych zasobów własnych.
- 353 Należy oddalić taką argumentację.
- 354 Należy przede wszystkim przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 180 i nast. niniejszego wyroku – Komisja w ramach niniejszego postępowania nie zmierza do tego, aby Trybunał zasądził od tego państwa zapłatę odszkodowania, tak że niniejsza skarga nie stanowi skargi o odszkodowanie i nie jest konieczne wykazanie, że względu na rzekomo odszkodowawczy charakter niniejszego postępowania, jakiegokolwiek bezpośredniego związku przyczynowego między nieodpowiednimi kontrolami przeprowadzonymi przez władze Zjednoczonego Królestwa a stratą w zakresie zasobów własnych.
- 355 Podobnie, wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, wymóg wykazania przez Komisję bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem prawa Unii a stratą w zakresie zasobów własnych, za którą odpowiedzialność ponosiłoby państwo członkowskie, nie wynika również z wyroku z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-391/17, EU:C:2019:919).
- 356 Prawdą jest, że w pkt 121 i 122 tego wyroku Trybunał posłużył się wyrażeniem „związek przyczynowy” między niezgodnym z prawem działaniem organów celnych Anguilli (terytorium zamorskiego Zjednoczonego Królestwa) a stratą w zakresie zasobów własnych wynikającą z naruszenia 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), aby zbadać, a następnie oddalić argumentację Zjednoczonego Królestwa opartą na braku takiego związku. Niemniej jednak z pkt 120 tego wyroku wynika, że wyrażenie to odnosi się do kwestii tego, czy to niezgodne z prawem działanie „spowodowało, w sposób pewny, utratę środków własnych”, na które Trybunał odpowiedział w pkt 120 twierdząco, na podstawie stwierdzenia, że rzeczono niezgodne z prawem działanie skłoniło włoskie organy do zwolnienia z należności celnych przywozu do Unii wyrobów pochodzących z Anguilli i wydania decyzji w sprawie umorzenia i zwrotu należności celnych.
- 357 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że brak przeprowadzenia odpowiednich kontroli przez organy celne Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do wartości celnych, po jakich w okresie naruszenia zgłaszano rozpatrywane przywozy, skutkowało tym, że odnośne należności celne zostały obliczone i zaksięgowane na podstawie wartości zaniżonych, a w konsekwencji dopuszczono przywóz rozpatrywanych wyrobów do Unii, mimo że zapłacona została jedynie część należności celnych. W związku z tym do straty w zakresie zasobów własnych Unii na pewno doprowadził ów brak odpowiednich kontroli.

- 358 W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, pytanie, jakie należy w związku z tym postawić w celu ustalenia, czy straty w zakresie zasobów własnych Unii zostały spowodowane nieodpowiednim charakterem systemu kontroli celnych, nie brzmi, czy rozpatrywany przywóz miałby miejsce w przypadku przeprowadzenia kontroli celnych zalecanych przez OLAF i Komisję, lecz wyłącznie, jakie byłyby kwoty zaksięgowanych należności celnych i zasobów własnych Unii ustalone przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, gdyby przywozy te, które bezspornie miały miejsce w dużych ilościach na terytorium tego państwa, zostały poddane odpowiednim kontrolom w celu zapewnienia, że należności celne obliczane są nie na podstawie wartości celnych oczywiście zaniżonych, lecz wartości celnych ustalonych prawidłowo, zgodnie z zasadami prawa celnego Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej.
- 359 W tym względzie z orzecznictwa przypomnianego w pkt 346 niniejszego wyroku wynika, że ponieważ istnieje bezpośredni związek między poborem wpływów pochodzących z należności celnych a przekazaniem Komisji odpowiadających im tradycyjnych zasobów własnych, do państw członkowskich należy – zgodnie z art. 325 ust. 1 TFUE – podjęcie środków niezbędnych do zagwarantowania skutecznego i pełnego poboru tych należności, a tym samym odpowiadających im kwot owych zasobów.
- 360 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak orzeczono w ramach badania zarzutu pierwszego, w okresie naruszenia Zjednoczone Królestwo nie podjęło niezbędnych w tym celu środków.
- 361 W związku z tym należności celne dotyczące towarów będących przedmiotem rozpatrywanego przywozu obliczono na podstawie wartości, które w przeważającej mierze można uznać za zgłoszone w sposób stanowiący nadużycie finansowe, ponieważ były znacznie niższe od rzeczywistej wartości tych towarów, a w związku z tym należności te nie zostały określone prawidłowo.
- 362 Nieodpowiedni charakter rzeczonych kontroli skutkowało tym, że Zjednoczone Królestwo nie pobrało skutecznie i w pełni kwoty należności celnych i zasobów własnych rzeczywiście należnych z tytułu rozpatrywanego przywozu i nie udostępniło ich Komisji.
- 363 Ponieważ kwoty te mogły zostać prawidłowo ustalone niezwłocznie po dokonaniu transakcji przywozu i ich późniejszej odprawy, gdyby organy Zjednoczonego Królestwa przeprowadziły niezbędne weryfikacje, państwo to powinno zostać postawione, w odniesieniu do okresu naruszenia, w sytuacji równoważnej do tej, w której prawidłowo ustaliłoby odnośne należności celne i zapisało je na rachunkach zasobów własnych Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia, C-23/10, niepublikowany, EU:C:2011:160, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 364 Ponadto, jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 265 opinii, jeżeli organy celne Zjednoczonego Królestwa z powodu przeprowadzonych przez siebie nieodpowiednich kontroli nie pobrały, z naruszeniem obowiązków ciążących na nich na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE i prawa celnego Unii, ewentualnie z powodu popełnionych przez nie błędów, całości należności celnych z tytułu rozpatrywanego przywozu, nie zmienia to ciążącego na Zjednoczonym Królestwie obowiązku udostępnienia Komisji zasobów, które ustaliłyby, gdyby należności te zostały prawidłowo zaksięgowane.
- 365 Wreszcie, ponieważ przez cały okres naruszenia przedmiotem przywozu o zaniżonej wartości do Zjednoczonego Królestwa były masowe ilości rozpatrywanych towarów, przy czym nie sprawdzono prawidłowości zadeklarowanych wartości zgodnie z przepisami prawa Unii

w zakresie ustalania wartości celnej przed dopuszczeniem ich do swobodnego obrotu, państwo to stworzyło nieodwracalną sytuację, która doprowadziła do znacznych strat w zakresie zasobów własnych Unii, za które państwo to powinno zostać pociągnięte do odpowiedzialności.

366 Poza tym, że odtworzenie okoliczności faktycznych w sposób proponowany przez Zjednoczone Królestwo prowadziłyby do spekulacji intelektualnej, której Trybunał nie musi przeprowadzić, aby stwierdzić, że państwo członkowskie ma obowiązek wyrównania strat w zakresie zasobów własnych Unii, odtworzenie takich okoliczności nie może w żadnym razie doprowadzić do zakwestionowania rzeczywistego charakteru i rozmiaru strat poniesionych w związku z rozpatrywanym przywozem.

2) W przedmiocie odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za straty w zakresie zasobów własnych Unii stwierdzone w wezwaniach C18 Snake

367 Następnie należy zbadać zastrzeżenie Komisji, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo, z naruszeniem art. 13 rozporządzenia nr 609/2014, nie udostępniło jej tradycyjnych zasobów własnych należnych od rozpatrywanych przywozów dokonanych między listopadem 2011 r. a listopadem 2014 r., ponieważ organy celne Zjednoczonego Królestwa w okresie od czerwca do listopada 2015 r. anulowały decyzje o retrospektywnym pokryciu dodatkowych należności celnych, wydane w ramach operacji Snake, a w szczególności 23 wezwania C18 Snake wydane w okresie między listopadem 2014 r. i lutym 2015 r. w celu odzyskania łącznej kwoty dodatkowych należności celnych sięgającej w ostatecznym rozrachunku, zdaniem Zjednoczonego Królestwa, 192 568 694,30 GBP.

368 Bezsporne jest w tym względzie, że dodatkowe należności celne wymagane w wezwaniach C18 Snake zostały zaksięgowane i doręczone dłużnikom, że kwoty zasobów własnych odpowiadające tym należnościom zostały wpisane na rachunkach B zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzeń nr 1150/2000 i nr 609/2014, ponieważ były to stwierdzone tytuły dochodów budżetowych, które jednak nie zostały jeszcze pokryte i w odniesieniu do których nie ustanowiono zabezpieczenia, a następnie organy celne Zjednoczonego Królestwa postanowiły anulować te wezwania i usunąć wpis tych kwot na rachunkach.

369 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że anulowanie wezwań C18 Snake było uzasadnione, ponieważ odzyskanie odnośnych należności było całkowicie niemożliwe z przyczyn powstałych nie z winy tego państwa, a zatem zgodnie z art. 13 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 609/2014 było ono zwolnione z obowiązku udostępnienia Komisji kwot odpowiadających stwierdzonym należnościom.

370 Zdaniem tego państwa, pokrycie należności celnych ustalonych w tych wezwaniach stało się całkowicie niemożliwe, po pierwsze, ze względu na fakt, za który Zjednoczone Królestwo nie ponosi winy, że dłużnikami tych należności były przedsiębiorstwa „feniksy”, czyli przedsiębiorstwa niewypłacalne lub w stanie upadłości, a po drugie, ponieważ z decyzji wydanych w ramach badania skarg wniesionych na te wezwania do niezależnej służby HMRC wynikało, że dodatkowe należności celne, których dochodzono w tych wezwaniach, zostały obliczone na podstawie cen CAP, a zatem według „metody nie do przyjęcia i niewystarczająco uzasadnionej”.

- 371 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 609/2014 państwa członkowskie podejmują wszystkie wymagane środki w celu zapewnienia, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 tego rozporządzenia została udostępniona Komisji, jak określono w tymże rozporządzeniu.
- 372 W niniejszej sprawie, jak potwierdzają to szczegółowe informacje o obliczeniach dodatkowych należności dochodzonych w drodze wezwań C18 Snake, które Zjednoczone Królestwo przedstawiło w załączniku do dupliki, te dodatkowe należności celne zostały obliczone błędnie na podstawie ceny CAP.
- 373 Jednak jest to jedynie błąd administracyjny popełniony przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, ponieważ, jak wielokrotnie podkreślał OLAF w trakcie spotkań z tymi organami celnymi i jak wyraźnie wynika z wytycznych operacji Discount, cenę CAP można wykorzystywać wyłącznie jako narzędzie analizy ryzyka, to znaczy narzędzie pozwalające na wykrycie na podstawie profili ryzyka przywozów o potencjalnie zaniżonej wartości, które powinny zostać poddane kontroli, a nie do określenia ich wartości celnej.
- 374 W celu spełnienia obowiązków ciążących na tym państwie na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 609/2014 Zjednoczone Królestwo było zatem zobowiązane do skorygowania owego błędu administracyjnego, gdyż takie działanie było niezbędne, aby kwota odpowiadająca tytułom dochodów budżetowych ustalonym na mocy art. 2 tego rozporządzenia została udostępniona Komisji. Zjednoczone Królestwo miało zwłaszcza obowiązek ponownego określenia wartości celnej w oparciu o jedną z metod przewidzianych w tym względzie w prawie celnym Unii, a w szczególności za pomocą reguł kaskadowych wynikających z przepisów prawa Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej, takich jak przewidziane w art. 70–74 unijnego kodeksu celnego.
- 375 W tym względzie Trybunał orzekł, że Trybunał orzekł, że metody określania wartości celnej przewidziane w tych przepisach są ze sobą powiązane na zasadzie pomocniczości, czyli gdy taka wartość nie może zostać określona na podstawie danego artykułu, należy odwołać się do artykułu następującego bezpośrednio po nim w ustalonej kolejności (zob., podobnie, wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r., EURO 2004. Hungary, C-291/15, EU:C:2016:455, pkt 29).
- 376 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, a w szczególności ze sprawozdania ze spotkania OLAF-u i HMRC, które odbyło się w dniu 20 lutego 2015 r., wynika również, że organy celne Zjednoczonego Królestwa szybko zdały sobie sprawę z popełnionego przez nie błędu, lecz postanowiły raczej anulować wezwania do zapłaty, niż ponownie je wydać po skorygowaniu w celu prawidłowego określenia wartości celnej poprzez zastosowanie jednej z metod wskazanych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Decyzja o niewydawaniu ponownie skorygowanych wezwań również stanowi błąd administracyjny.
- 377 W tym kontekście Zjednoczone Królestwo nie może powoływać się na okoliczność, że chociaż OLAF obiecał mu dostarczyć dane dotyczące cen eksportowych, pochodzące od władz chińskich, to ostatecznie państwo to otrzymało niewiele z tych danych w formie umożliwiającej ich wykorzystanie do określenia wartości celnej rozpatrywanych towarów zgodnie z regułami kaskadowymi wynikającymi z przepisów prawa Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej. Podobnie państwo to nie może powoływać się na okoliczność, że nie dysponowało danymi dotyczącymi wartości tych towarów, które pozwalałyby mu na określenie wartości celnej zgodnie z tymi regułami.

- 378 W istocie bowiem, ponieważ stosowanie prawa celnego Unii należy do państw członkowskich, które są za to wyłącznie odpowiedzialne, Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do zastosowania odpowiednich środków, takich jak kontrole fizyczne, wnioski o udzielenie informacji i dokumentów lub pobranie próbek, aby dysponować wystarczającymi danymi pozwalającymi zapewnić, że odnośne wartości celne są ustalone prawidłowo. Państwo to nie może zatem czerpać korzyści z własnej beczynności i uzasadniać nią fakt, że nie udostępniło Komisji należnych środków.
- 379 Wynika z tego, że w zakresie, w jakim organy celne Zjednoczonego Królestwa postanowiły raczej anulować wezwania C18 Snake, niż ponownie je wystawić po skorygowaniu poprzez zastąpienie cen CAP wartościami celnymi ustalonymi zgodnie z kaskadowymi metodami prawa celnego Unii, państwo to nie podjęło środków koniecznych do zapewnienia udostępnienia Komisji kwot odpowiadających należnościom celnym, które zostały ustalone lub które powinny być zostać ustalone zgodnie z art. 2 rozporządzenia 609/2014, przez co naruszyło art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 380 Następnie należy wskazać, że na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014 państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku udostępniania Komisji kwot odpowiadających ustalonym należnościom tylko wtedy, gdy tych ostatnich nie można odzyskać z powodu działania siły wyższej lub gdy okaże się, że ich odzyskanie jest całkowicie niemożliwe z innych przyczyn, powstałych nie z ich winy.
- 381 W tym względzie państwo członkowskie może powołać się na takie zwolnienie z innych przyczyn powstałych nie z jego winy, z natury o charakterze wyjątkowym, tylko wtedy, gdy przestrzega procedury przewidzianej w art. 13 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 609/2014.
- 382 Procedurę tę zainteresowane państwo członkowskie wszczyna poprzez przekazanie Komisji – w terminie trzech miesięcy od decyzji właściwego organu administracyjnego, w której kwoty ustalonych tytułów dochodów budżetowych uznaje się za nieściągalne – informacji dotyczących przypadków zastosowania art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia, o ile kwota odnośnych ustalonych tytułów dochodów budżetowych przekracza 50 000 EUR. Informacje te powinny obejmować „wszystkie informacje niezbędne do pełnego zbadania” przyczyn, o których mowa w art. 13 ust. 2 lit. a) i b) rzeczonego rozporządzenia, które nie pozwoliły zainteresowanemu państwu członkowskiemu na udostępnienie odnośnych kwot, oraz działań, jakie państwo to podjęło w celu ich odzyskania w danym przypadku lub przypadkach. Komisja ma następnie na przekazanie swoich uwag danemu państwu członkowskiemu sześć miesięcy od otrzymania tego powiadomienia lub od otrzymania dodatkowych informacji, o które instytucja ta się może zwrócić.
- 383 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo nie dochowało procedury otwartego dialogu z Komisją, opartej na jednoznacznym i szczegółowym poinformowaniu o podnoszonych przez to państwo przyczynach uzasadniających, z jego punktu widzenia, zwolnienie z obowiązku udostępnienia zasobów ustalonych w wezwaniach C18 Snake na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014.
- 384 Nie wydaje się bowiem, aby długi celne ustalone w wezwaniach C18 Snake zostały uznane za nieściągalne decyzją właściwego organu administracyjnego stwierdzającą brak możliwości odzyskania należności w rozumieniu art. 13 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 609/2014. Nie stanowią bowiem takiej decyzji o dokonaniu odpisu pisma, w których organ HMRC anulował owe wezwania w ramach procedur kontroli rozstrzygnięć administracyjnych.

- 385 Ponadto bezsporne jest, że Zjednoczone Królestwo w terminie trzech miesięcy od wydania takiej decyzji nie przekazało też Komisji „wszystkich informacji niezbędnych do pełnego zbadania” przyczyn, o których mowa w art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014, które uniemożliwiły temu państwu udostępnienie kwot ustalonych w wezwaniach C18 Snake, jak również środków podjętych przez to państwo w celu zapewnienia ich odzyskania.
- 386 Komisja nie była zatem również w stanie przekazać swoich uwag ani w razie potrzeby zażądać dodatkowych informacji w wyznaczonym terminie sześciu miesięcy.
- 387 Należy dodać, co do istoty, że Zjednoczone Królestwo jako przyczyny, dla których odzyskanie należności celnych ustalonych w wezwaniach C18 Snake było całkowicie niemożliwe, podnosi, po pierwsze, okoliczność, że dłużnicy tych należności byli przedsiębiorstwami „feniksami”, to znaczy niewypłacalnymi lub w stanie upadłości, a po drugie, że cła te zostały obliczone na podstawie cen CAP i nie istniały inne metody pozwalające na określenie wartości rozpatrywanych towarów z braku danych, które można by w tym celu wykorzystać, takich jak ceny eksportowe, które OLAF obiecał, lecz nie przekazał.
- 388 Przyczyny podniesione wyżej przez Zjednoczone Królestwo nie zwalniają go jednak z obowiązku udostępnienia Komisji zasobów własnych pochodzących z należności celnych ustalonych w wezwaniach C18 Snake.
- 389 Jeżeli bowiem cła te okazały się nieściągalne od odnośnych przedsiębiorstw „feniksów”, wynika to z podwójnego błędu administracyjnego popełnionego przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, ponieważ gdy organy te zdały sobie sprawę z popełnienia błędu polegającego na obliczeniu należności celnych na podstawie cen CAP, mimo że OLAF wyraźnie wskazał, iż ceny te można wykorzystywać jedynie w ramach analizy ryzyka, wołały raczej anulować wezwania C18 Snake, niż wydać je ponownie po skorygowaniu ich w odpowiednim terminie na podstawie jednej z metod kaskadowych prawa celnego Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej.
- 390 Ponadto brak możliwości odzyskania należności celnych ustalonych w wezwaniach C18 Snake wynika w ostatecznym rozrachunku z braku przeprowadzania w sposób wystarczająco systematyczny kontroli fizycznych przed odprawą celną rozpatrywanych towarów, wraz z pobraniem próbek. Brak takich kontroli powodował bowiem, że organy celne Zjednoczonego Królestwa, pomimo spoczywającej na nich wyłącznej odpowiedzialności w tym zakresie, nie dysponowały niezbędnymi danymi, w szczególności danymi dotyczącymi jakości tych towarów, które umożliwiałyby ustalenie ich wartości zgodnie z przepisami prawa celnego Unii.
- 391 Podobnie, jeżeli w większości przypadków retrospektywne pokrycie należności celnych od przedsiębiorstw „feniksów” okazywało się w przeważającej części przypadków faktycznie niemożliwe ze względu na niewypłacalność tych przedsiębiorstw, sytuacji takiej należało unikać, co byłoby możliwe, gdyby organy celne Zjednoczonego Królestwa systematycznie wymagały, jak wielokrotnie zaleciły to OLAF i Komisja, ustanowienia zabezpieczeń przed odprawą celną rozpatrywanych towarów.
- 392 Jeśli organy celne Zjednoczonego Królestwa po anulowaniu wezwań C18 Snake nie wydały ponownie ich ze względu na to, że nie dysponowały danymi koniecznymi do określenia wartości rozpatrywanych towarów na podstawie przepisów prawa Unii dotyczących ustalania wartości celnej, to taki powód – mający swoje źródło w zlekceważeniu przez Zjednoczone Królestwo ciężającej na nim wyłącznej odpowiedzialności zapewnienia prawidłowego ustalenia wartości

celnej na podstawie wystarczających danych fizycznych i dokumentowych – w żaden sposób nie uzasadnia zwolnienia tego państwa z obowiązku udostępnienia Komisji zasobów powiązanych z rzeczonymi wezwaniami na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014.

- 393 W tym kontekście Zjednoczone Królestwo nie może uwolnić się od ciężącego na nim obowiązku zapewnienia, że wartości celne rozpatrywanych towarów zostały prawidłowo ustalone na podstawie danych uzyskanych w tym celu przez organy celne, podnosząc, że bardzo mało danych dotyczących cen eksportowych, uzyskanych od władz chińskich, które OLAF dostarczył mu w ramach operacji Snake, nadawało się do wykorzystania. Ceny te mogły bowiem stanowić co najwyżej dodatkowe narzędzie przy określaniu prawidłowej wartości celnej rozpatrywanych przywozów na podstawie jednej z metod przewidzianych w przepisach prawa Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej. Nie mogły jednakże w żadnym razie zastąpić danych dotyczących wartości tych przywozów, które organy celne Zjednoczonego Królestwa powinny były uzyskać w ramach stosowania środków kontroli celnej przed odprawą celną rozpatrywanych towarów.
- 394 Należy stąd wywnioskować, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, ponieważ Zjednoczone Królestwo wstrzymało się, po stwierdzeniu tytułu Unii do zasobów własnych, od udostępnienia Komisji odnośnej kwoty, w sytuacji, gdy nie są spełnione przesłanki przewidziane w art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014, państwo to uchybiło zobowiązaniom spoczywającym na nim na podstawie prawa Unii, a w szczególności tym wynikającym z art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 395 W konsekwencji, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 250 opinii, należy stwierdzić, że ze względu na anulowanie 23 wezwań C18 Snake i brak udostępnienia Komisji związanych z nimi kwot tradycyjnych zasobów własnych z naruszeniem art. 13 rozporządzenia nr 609/2014, zasoby te są należne od Zjednoczonego Królestwa za okres od listopada 2011 r. do listopada 2014 r.
- 396 Wreszcie, co się tyczy naruszenia art. 12 rozporządzenia nr 609/2014 i odpowiadającego mu przepisu art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000 przez to, że Zjednoczone Królestwo nie zapłaciło odsetek należnych z tytułu opóźnienia w zapisaniu na rachunek, o którym mowa w art. 9 ust. 1 tych rozporządzeń, kwot odpowiadających stratom w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które nie zostały udostępnione Komisji, należy zauważyć, że Komisja wyraźnie wskazała w uzasadnionej opinii (pkt 271–273 oraz sentencja tej opinii), że zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 609/2014 odsetki za opóźnienie są należne i są naliczane od momentu udostępnienia jej sumy głównej. W żądaniach zapisanych w uzasadnionej opinii wspomniano również wyraźnie o uchybieniu temu ostatniemu przepisowi. W konsekwencji twierdzenie Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym sformułowane przez Komisję w skardze żądanie zapłaty odsetek za opóźnienie na podstawie art. 12 rozporządzenia nr 609/2014 jest niedopuszczalne, ponieważ nie zostało sformułowane w uzasadnionej opinii, jest niesłuszne.
- 397 Należy również oddalić argument Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym twierdzenie, że państwo to uchybiło jakimkolwiek obowiązkowi zapłaty odsetek za opóźnienie, było przedwczesne i błędne, ponieważ obowiązek ten może powstać dopiero w przyszłości.
- 398 W tym względzie należy przypomnieć, że państwo członkowskie, które nie podzielając stanowiska Komisji co do obowiązku udostępnienia tej instytucji kwoty zasobów własnych Unii, wstrzymuje się od dokonania tego udostępnienia, naraża się na odsetki za opóźnienie w przypadku

stwierdzenia przez Trybunał uchybienia ciężącym na nim zobowiązaniom wynikającym z przepisów w dziedzinie zasobów własnych (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 69).

- 399 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, istnieje nierozzerwalny związek między obowiązkiem ustalenia zasobów własnych Unii, obowiązkiem zapisania ich na rachunek Komisji w wyznaczonych terminach a obowiązkiem zapłaty odsetek za opóźnienie, przy czym te ostatnie są wymagalne bez względu na przyczynę opóźnienia, z jakim te zasoby zostały wpłacone na ów rachunek (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 400 Obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1150/2000 ma charakter akcesoryjny w stosunku do obowiązku udostępnienia Komisji zasobów własnych Unii z poszanowaniem warunków określonych w art. 9–11 tego rozporządzenia, a w szczególności terminów wyznaczonych w tym rozporządzeniu (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 70).
- 401 W tym kontekście należy dodać, że państwo członkowskie może uniknąć niekorzystnych skutków finansowych wynikających z odsetek za opóźnienie, których kwota może być wysoka, udostępniając Komisji żadaną przez nią kwotę, wyraziwszy jednocześnie zastrzeżenia co do zasadności argumentów tej instytucji (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 402 W niniejszej sprawie Zjednoczone Królestwo zdecydowało się jednak nie udostępniać Komisji z upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii kwoty zasobów własnych żądanej w tej opinii, choćby opatrując jej udostępnienie zastrzeżeniami, lecz jedynie zakwestionowało jakikolwiek obowiązek udostępnienia tej instytucji zasobów własnych, narażając się w ten sposób na konieczność zapłaty odsetek za opóźnienie.
- 403 Wynika z tego, że zważywszy na stwierdzenie, iż Zjednoczone Królestwo uchybiło ciężącemu na nim obowiązkowi udostępnienia Komisji zasobów własnych Unii w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu w okresie naruszenia, państwo to, z naruszeniem art. 12 rozporządzenia nr 609/2014 i odpowiadającego mu przepisu art. 11 rozporządzenia nr 1150/2000, nie dopełniło również ciężącego na nim obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie związanych z tymi zasobami, z zastrzeżeniem pułapu 16% przewidzianego w art. 12 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 609/2014.
- 404 W świetle całości powyższych rozważań należy uwzględnić drugi zarzut Komisji w zakresie, w jakim dotyczy on zastrzeżenia zawartego w akapicie pierwszym pierwszego żądania skargi, zgodnie z którym uchybienie Zjednoczonego Królestwa polegające na nieprzyjęciu środków kontroli celnej niezbędnych do skutecznego zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, z naruszeniem art. 325 TFUE i prawa celnego Unii, spowodowało straty w zakresie należności celnych i w konsekwencji w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, w związku z czym Zjednoczone Królestwo przez to, że nie ustaliło i nie udostępniło tej instytucji należnych zasobów w wysokości odpowiadającej należnościom celnym, które powinny być zostać zaksięgowane, gdyby wartość celna rozpatrywanego przywozu została prawidłowo określona, uchybiło obowiązkowi, które spoczywają na nim na podstawie prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych Unii, w szczególności przewidzianych w art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, a także art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000 i w odpowiadających im przepisach art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014.

b) W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu przez Zjednoczone Królestwo ciężącego na nim obowiązku udostępnienia określonych kwot tradycyjnych zasobów własnych

- 405 W drugiej kolejności należy zbadać zarzut drugi Komisji w zakresie, w jakim dotyczy on zastrzeżenia zawartego w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo uchybiło w sposób konkretny zobowiązaniom ciężącym na nim na podstawie prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych poprzez to, że nie udostępniło tej instytucji tradycyjnych zasobów własnych w kwocie określonej dla każdego roku objętego naruszeniem, czyli łącznej kwoty brutto za ten okres, pomniejszonej o koszty poboru, wynoszącej 2 679 637 088,86 EUR.
- 406 W celu ustalenia wskazanych kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które zdaniem Komisji Zjednoczone Królestwo powinno było jej udostępnić, instytucja ta oparła się (podobnie jak uczynił to OLAF w swoim raporcie przy obliczaniu kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych w latach 2013–2016) na oszacowaniach statystycznych przeprowadzonych zgodnie z metodą OLAF-JRC, która początkowo została opracowana i była stosowana od operacji Discount jako narzędzie analizy ryzyka służące identyfikacji przywozów o potencjalnie zaniżonej wartości, które miały zostać poddane kontroli przed odprawą celną rozpatrywanych towarów.
- 407 Zjednoczone Królestwo uważa zaś, opierając się na własnej metodzie opracowanej specjalnie w celu obliczenia kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (zwanej dalej „metodą HMRC”), że jest zobowiązane do zapłaty takich zasobów za okres naruszenia w łącznej kwocie nieprzekraczającej 123 819 268 GBP (około 145 450 494 EUR).
- 408 W duplice Zjednoczone Królestwo przedstawia szczegółowo obliczenie prowadzące do tej kwoty w następujący sposób. W odniesieniu do pierwszej części okresu naruszenia, czyli okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r., jako stratę w zakresie tradycyjnych zasobów własnych należy przyjąć sumę długów celnych dochodzonych w drodze 23 wezwań C 18 Snake, czyli kwotę 192 568 694,30 GBP. Na podstawie metody HMRC kwotę tę należy obniżyć do około 25 mln GBP, ponieważ długi te zostały obliczone według metody OLAF-JRC, a w szczególności na podstawie ceny CAP, w sposób błędny. Do tej kwoty około 25 mln GBP należy następnie dodać, w odniesieniu do drugiej części okresu naruszenia, czyli okresu od stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. łącznie, kwotę 143 115 553 GBP (około 168 117 840 EUR), która odzwierciedla straty w zakresie zasobów własnych obliczone zgodnie z metodą HMRC. Wreszcie w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu mającego miejsce w tym drugim okresie należy odjąć kwoty dochodzone w wezwaniach C18 Breach doręczonych już 34 podmiotom gospodarczym na skorygowaną kwotę łączną 44 296 285,04 GBP (około 52 034 846 EUR).
- 409 Płynie stąd wnioszek, że duża różnica w oszacowaniach Komisji i Zjednoczonego Królestwa co do rozmiaru strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, jakie pociągnęły za sobą nieodpowiednie kontrole rozpatrywanego przywozu, wynika z zupełnie odmiennych metod stosowanych przez tę instytucję i to państwo do obliczenia tych strat.

1) W przedmiocie argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą Trybunał powinien najpierw zbadać jego oszacowanie strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych

- 410 Na wstępie należy przeanalizować argumentację Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą Trybunał powinien zbadać w pierwszej kolejności wyliczenie strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych dokonane przez to państwo na podstawie metody HMRC. Dopiero gdyby wyliczenie to należało oddalić jako oczywiście nieracjonalne, Trybunał mógłby następnie zbadać oszacowanie strat przez Komisję na podstawie metody OLAF-JRC.
- 411 Argumentacja ta, dotycząca pierwszeństwa oszacowania strat w zakresie zasobów własnych według metody HMRC, opiera się na wyłącznej kompetencji państw członkowskich, w ramach stosowania prawa celnego Unii, do określania wartości celnej służącej za podstawę obliczenia należności celnych, a w ramach zarządzania systemem zasobów własnych Unii – do określenia wysokości zasobów, które należy udostępnić Komisji.
- 412 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, argumentacji Zjednoczonego Królestwa opartej na podziale kompetencji między Unię a państwa członkowskie w systemie celnym Unii, należy zauważyć, że co prawda w ramach tego systemu w jego obecnym kształcie przyjętym w prawie Unii, do wyłącznych kompetencji i obowiązków państw członkowskich należy zapewnienie, że wartości zadeklarowane organom celnym są ustalone z poszanowaniem zasad prawa Unii dotyczących określania wartości celnej, przewidzianych w art. 29–31 wspólnotowego kodeksu celnego i w odpowiadających im przepisach art. 70–74 unijnego kodeksu celnego, a w szczególności zgodnie z kaskadowymi metodami ustalania wartości celnej, przewidzianymi w tych artykułach lub przepisach.
- 413 Do organów celnych Zjednoczonego Królestwa należało zatem, jak orzeczono w ramach pozostałych zastrzeżeń podniesionych na poparcie zarzutów pierwszego i drugiego, podjęcie w przypadku rozpatrywanego przywozu odpowiednich środków, takich jak kontrole fizyczne lub pobranie próbek, w celu zapewnienia prawidłowego ustalenia zgłoszonych wartości celnych zgodnie z tymi zasadami prawa celnego Unii na podstawie wystarczających danych fizycznych lub dokumentów dotyczących wartości rozpatrywanych towarów, w szczególności w odniesieniu do jakości ich wykończenia.
- 414 Tymczasem, jak stwierdzono w ramach badania zarzutu pierwszego, organy celne Zjednoczonego Królestwa naruszyły art. 325 ust. 1 TFUE i prawo celne Unii przez to, że nie podjęły takich działań w sposób wystarczająco systematyczny, tak że nie określono prawidłowo odnośnych wartości celnych, a ponadto organy te nie zebrały również danych fizycznych ani dokumentów dotyczących jakości rozpatrywanych wyrobów.
- 415 W konsekwencji w okresie naruszenia ze Zjednoczonego Królestwa została wprowadzona do swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym znaczna ilość towarów będących przedmiotem przywozu o oczywiście zaniżonej wartości, z naruszeniem unijnych przepisów celnych dotyczących ustalania wartości celnej.
- 416 Ponieważ rozpatrywanych towarów nie można wycofać z obrotu w celu przeprowadzenia kontroli fizycznych, a od zainteresowanych importerów nie zażądano wystarczających danych o ich rzeczywistej wartości, przez co nie zostały one dostarczone, nie jest już możliwe określenie dla każdego rozpatrywanego zgłoszenia celnego wartości celnej rozpatrywanych wyrobów pochodzących z Chin na podstawie jednej z metod określonych w art. 70 i 74 unijnego kodeksu

celnego, zwanej metodą „*fall-back*” (metodą ostatniej szansy) z art. 74 ust. 3 rzeczonoego kodeksu, która polega na ustaleniu wartości celnej na podstawie „danych dostępnych”, z poszanowaniem warunków ustanowionych w art. 144 rozporządzenia wykonawczego.

- 417 W tych okolicznościach Zjednoczone Królestwo, popierane przez interweniujące państwa członkowskie, nie może zarzucać Komisji, że w celu obliczenia kwoty strat w zakresie należności celnych, a co za tym idzie, tradycyjnych zasobów własnych poniesionych z braku odpowiednich kontroli rozpatrywanego przywozu, zastosowała metodę OLAF-JRC o charakterze zasadniczo statystycznym, której źródłem nie jest żadna z metod kaskadowych określonych w art. 70 i 74 unijnego kodeksu celnego, w celu określenia wartości celnej rozpatrywanych towarów dla każdego zgłoszenia celnego rozpatrywanych towarów.
- 418 Co się tyczy, w drugiej kolejności, argumentacji Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą pierwszeństwo jego oszacowania strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych według metody HMRC jest wynikiem wyłącznej kompetencji państw członkowskich do decydowania o udostępnieniu Komisji zasobów własnych, prawdą jest, że jak orzekł Trybunał, w obecnym stanie prawa Unii zarządzanie systemem zasobów własnych Unii jest powierzone państwom członkowskim i podlega wyłącznej odpowiedzialności tych państw. Obowiązek poboru, ustalenia i księgowania tych zasobów własnych na rachunkach w celu ich udostępnienia Komisji spoczywa zatem bezpośrednio na państwach członkowskich na mocy przepisów Unii w dziedzinie zasobów własnych, a w niniejszym przypadku na podstawie decyzji 2007/436 i 2014/335 oraz rozporządzeń nr 1150/2000 i 609/2014, przy czym Komisja nie ma żadnych uprawnień decyzyjnych umożliwiających jej wymagania od państw członkowskich ustalenia i udostępnienia jej kwot zasobów własnych Unii (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 419 W niniejszej sprawie Zjednoczone Królestwo zdecydowało jednak nie udostępniać Komisji z upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii kwoty zasobów własnych żądanej w tej opinii, chociażby opatrując ich udostępnienie zastrzeżeniami, lecz jedynie zakwestionowało obowiązek zapisania na rachunku tej instytucji jakiegokolwiek kwoty zasobów własnych.
- 420 W tych okolicznościach Komisja – która wykonywała przyznane jej uprawnienia dyskrecyjne do decydowania o celowości wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE oraz, ogólniej rzecz biorąc, realizowała zadania strażniczki traktatów powierzone jej na podstawie art. 17 ust. 1 TUE, nakładającego na nią obowiązek zapewnienia prawidłowego wykonania przez państwa członkowskie obowiązków w dziedzinie zasobów własnych Unii – nie może być krytykowana za skorzystanie z uprawnienia nierozdzielnie związanego z systemem zasobów własnych, tak jak jest on obecnie skonstruowany w prawie Unii, do poddania ocenie Trybunału w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego niniejszego sporu ze Zjednoczonym Królestwem w przedmiocie ciążącego na tym państwie obowiązku udostępnienia Komisji określonej kwoty zasobów własnych Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 65, 66, 68).
- 421 W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, ponieważ spór pomiędzy nim a Komisją dotyczy kwoty zasobów własnych, jakie należy udostępnić tej instytucji, należy on w pełni do właściwości Trybunału na podstawie art. 258 TFUE.
- 422 Nie można zatem wymagać, aby Komisja wniosła najpierw skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ograniczoną do kwestii zasadniczej, czy dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyły na podstawie prawa Unii, do

udostępnienia tej instytucji zasobów własnych, ale bez określania ich ilościowo, zanim będzie mogła przedłożyć Trybunałowi spór dotyczący dokładnych kwot należnych zasobów, w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków prowadzących do wykonania wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie z powodu niedostępności Komisji tych kwot.

- 423 Niemniej jednak, jak przypomniano w pkt 221 niniejszego wyroku, w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzonego na podstawie art. 258 TFUE Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego państwu członkowskiemu uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu.
- 424 W niniejszym przypadku dowody te powinny dotyczyć, w szczególności, metody, którą Komisja zastosowała w celu obliczenia kwoty zasobów własnych, dochodzonej od Zjednoczonego Królestwa.
- 425 W konsekwencji należy zbadać, czy Komisja, opierając się na metodzie OLAF-JRC, wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym prawidłowość ustalonych kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które, jak twierdzi, powinny zostać jej udostępnione, przy czym kwestia ta była przedmiotem kontradiktoryjnej debaty między stronami zarówno w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i przed Trybunałem.

2) W przedmiocie oszacowania przez Komisję kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych metodą OLAF-JRC

- 426 Przed zbadaniem tego zagadnienia należy pokrótce przypomnieć cechy charakterystyczne metody OLAF-JRC, w postaci, w jakiej Komisja zastosowała ją do obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, o których udostępnienie zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa, w sposób identyczny w uzasadnionej opinii i w skardze.
- 427 Jak wynika z pkt 53–57 niniejszego wyroku, metodę OLAF-JRC opracowano jako narzędzie analizy ryzyka, które organy celne państw członkowskich mogą wykorzystywać w celu zidentyfikowania przywozów odznaczających się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, które w związku z tym powinny podlegać kontroli pod kątem zgłoszonych wartości celnych. Polega ona na obliczeniu dla każdego z rozpatrywanych 495 ośmiocyfrowych kodów produktu CN, należących do działów 61–64 tej nomenklatury, ceny CAP, a następnie ceny LAP, która jest jednolicie ustalana na 50% ceny CAP. Ceny te ustalono za pomocą bazy danych Comext na podstawie cen importowych rozpatrywanych wyrobów wywiedzionych z danych dostarczonych przez wszystkie państwa członkowskie, a zatem ustalono je na poziomie Unii. Cena LAP stanowi profil lub próg ryzyka służący identyfikacji przywozu o potencjalnie zaniżonej wartości, który w związku z tym należy poddać kontroli przed odprawą celną rozpatrywanych towarów w odniesieniu do zgłoszonych dla nich wartości celnych.
- 428 Metoda OLAF-JRC, w postaci zastosowanej przez Komisję w celu określenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych, których domaga się od Zjednoczonego Królestwa, jest metodą oszacowania tych strat w sposób zasadniczo statystyczny.

- 429 W pierwszej kolejności oblicza się wielkość przywozu, którego wartość należy uznać za zaniżoną na podstawie danych pobranych z bazy danych Surveillance 2 dla okresu 48 miesięcy. W tym celu określa się dla każdego z rozpatrywanych 495 ośmiocyfrowych kodów produktu CN wielkość przywozu każdego kodu produktu, którego dzienna wartość zagregowana jest niższa od ceny LAP dla odnośnego kodu produktu.
- 430 W drugiej kolejności straty wynikające z ilości uznanych za mające zaniżoną wartość oblicza się w postaci należnych dodatkowych należności celnych na podstawie różnicy między ową dzienną wartością zagregowaną i ceną CAP.
- 431 Stąd wniosek, że zgodnie z metodą OLAF-JRC wielkość przywozu o zaniżonej wartości oblicza się z uwzględnieniem przywozu do Zjednoczonego Królestwa rozpatrywanych wyrobów pochodzących z Chin, których cena jest niższa od ceny LAP (czyli 50% ceny CAP), podczas gdy wartość przywozu o zaniżonej wartości jest obliczana przy zastosowaniu ceny CAP, przy czym obie te ceny są obliczane na poziomie Unii, a nie tylko na poziomie Zjednoczonego Królestwa.

3) W przedmiocie oszacowania przez Zjednoczone Królestwo kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych metodą HMRC

- 432 Zjednoczone Królestwo krytykuje metodę OLAF-JRC, twierdząc, że ze względu na jej słabości i nieścisłości prowadzi ona do zawyżenia zarówno wielkości przywozu o zaniżonej wartości, jak i przypisanej mu wartości.
- 433 Jej własna metoda, czyli metoda HMRC, polega na obliczeniu dla każdego odnośnego dziesięciocyfrowego kodu produktu CN „progu zgodności z prawem” nie na podstawie średniej ceny ustalonej na poziomie Unii, lecz na podstawie wartości zgłoszonych wyłącznie w przywozie do Zjednoczonego Królestwa.
- 434 Jak wyjaśniło Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał, metoda ta polega na określeniu, na podstawie analizy histogramów dotyczących okresu naruszenia, dla każdego dziesięciocyfrowego kodu produktu CN, należącego do działów 61–64 tej nomenklatury, z jednej strony „szczytu”, który obejmuje dużą liczbę zadeklarowanych porównywalnie niskich cen, które z założenia są prawie wyłącznie zaniżone, oraz z drugiej strony punktu usytuowanego poza nim, gdzie widnieją bardziej typowe przywożone ilości wraz ze zgłoszonymi cenami zgodnymi z prawem.
- 435 Dla każdego odnośnego kodu produktu ustala się próg zgodności z prawem na poziomie ceny odpowiadającej temu punktowi, znajdującemu się poza rzeczonym szczytem obejmującym legalny przywóz, który w związku z tym należy uznać za cenę akceptowalną.
- 436 Według tej metody, zwanej „szczytową”, za zaniżone uznaje się zatem przywozy, których zadeklarowana wartość celna jest niższa od rzeczonego progu zgodności z prawem. W odniesieniu do tych przywozów dla każdego zgłoszenia celnego dotyczącego rozpatrywanego wyrobu dodatkowe należności celne wylicza się na podstawie różnicy między zadeklarowaną wartością celną a wspomnianym progiem zgodności z prawem.
- 437 W związku z tym ten sam próg zgodności, w postaci, w jakiej wykorzystano go do obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych środków Unii, jest wartością referencyjną ustaloną na podstawie danych statystycznych dotyczących przywozów rozpatrywanych wyrobów z Chin do Zjednoczonego Królestwa, która służy jednocześnie do identyfikacji przywozów, których wartość

można uznać za zaniżoną, i do określenia wartości, jaką należy przypisać temu przywozowi w celu obliczenia dodatkowych należności celnych, a tym samym wysokości odpowiadających im strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które powinny jeszcze zostać udostępnione Komisji.

438 Ponadto z raportu spółki doradczej załączonego przez Zjednoczone Królestwo do odpowiedzi na uzasadnioną opinię oraz z odpowiedzi na skargę wynika, że istotna różnica między oszacowaniem strat przygotowanym przez to państwo a oszacowaniem autorstwa Komisji, z których to pierwsze jest niższe o 10% od drugiego, wynika w około 80% z faktu, że zgodnie z metodą HMRC przywozy o wartości uznanej za zaniżoną są „ponownie określane” na poziomie ceny progowej, czyli progę zgodności, który jest ceną obliczaną wyłącznie na podstawie cen importowych w Zjednoczonym Królestwie, podczas gdy zgodnie z metodą OLAF-JRC wartość tę ustala się nie na poziomie ceny progowej, takiej jak cena LAP, wynoszącej 50% ceny CAP, lecz na poziomie „ceny uczniwej”, czyli 100% ceny CAP, która jest ceną obliczaną na podstawie średniej arytmetycznej, czyli nieważonej, cen CAP z wszystkich państw członkowskich, czyli również w tamtym czasie Zjednoczonego Królestwa.

4) W przedmiocie ogólnej argumentacji skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC

439 Przed zbadaniem poszczególnych krytycznych argumentów sformułowanych przez Zjednoczone Królestwo, popierane przez interweniujące państwa członkowskie, w odniesieniu do cech charakterystycznych metody OLAF-JRC jako metody oszacowania wysokości strat w zakresie zasobów własnych, należy zbadać argumenty ogólne podniesione przez to państwo przeciwko tej metodzie.

440 Zgodnie z tą argumentacją, ponieważ wspomniana metoda została opracowana specjalnie po to, aby państwa członkowskie mogły ją wykorzystywać jako profil ryzyka pozwalający na zidentyfikowanie przywozu odznaczającego się znacznym ryzykiem zaniżenia wartości, który w efekcie powinien podlegać kontroli, nieodpowiednie jest stosowanie tejże metody do obliczania wysokości strat w zakresie zasobów własnych odpowiadających należnościom celnym, które nie zostały pobrane w Zjednoczonym Królestwie w wyniku nieodpowiedniego charakteru kontroli przeprowadzonych przez organy celne.

441 Chodzi tu bowiem o metodę zasadniczo statystyczną, służącą określeniu wartości celnej przywozu o zaniżonej wartości, która nie jest jedną z metod kaskadowych określonych w art. 70 i 74 unijnego kodeksu celnego, jak metoda zwana metodą „*fall-back*” (metodą ostatniej szansy) z art. 74 ust. 3 rzeczonego kodeksu, która polega na ustaleniu wartości celnej rozpatrywanych towarów na podstawie „danych dostępnych”, z poszanowaniem warunków ustanowionych w art. 144 rozporządzenia wykonawczego.

442 W tym względzie należy stwierdzić, że chociaż metoda OLAF-JRC jest wprawdzie metodą obliczania wysokości strat w zakresie zasobów własnych o charakterze zasadniczo statystycznym, która nie ma na celu ustalania wartości celnej rozpatrywanych towarów zgodnie z art. 70 i 74 unijnego kodeksu celnego, z uwzględnieniem każdego odnośnego zgłoszenia celnego, to w okolicznościach niniejszej sprawy nie można krytykować Komisji za to, że w celu obliczenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych zastosowała taką właśnie metodę statystyczną.

443 Bezsporne jest bowiem, że rozpatrywany przywóz miał miejsce na dużą skalę, a rozpatrywane towary zostały dopuszczone do swobodnego obrotu, zatem towarów tych nie można już było wycofać z rynku do kontroli celem ustalenia ich rzeczywistej wartości. Ponadto Zjednoczone Królestwo nie podjęło niezbędnych środków, takich jak kontrole fizyczne, żądania udzielenia

informacji i przekazanie dokumentów czy też systematyczne pobieranie próbek, naruszając przez to art. 325 ust. 1 TFUE i przepisy celne Unii. W związku z tym, wobec braku wystarczających danych dotyczących jakości towarów już dopuszczonych do swobodnego obrotu ze względu na te zaniechania nie jest już możliwe określenie wartości owych towarów na podstawie jednej z metod wyceny przewidzianych w art. 70 i 74 unijnego kodeksu celnego, w związku z czym do oszacowania wartości rzeczonych towarów można użyć tylko metody statystycznej.

- 444 Ponadto, jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 274 opinii, w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy nic nie stało na przeszkodzie, co do zasady, aby OLAF i Komisja posłużyły się metodą OLAF-JRC, nawet jeśli opracowano ją pierwotnie jako narzędzie analizy ryzyka, pozwalające na oszacowanie wysokości strat w zakresie zasobów własnych wynikających z nieodpowiednich kontroli prowadzonych przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, ponieważ metoda ta zawiera cenę progową, a mianowicie cenę LAP, pozwalającą na ustalenie ilości przywozu o zaniżonej wartości, a także cenę referencyjną, czyli cenę CAP, która umożliwia przypisanie temu przywozowi wartości zastępczej celem obliczenia należności celnych pozostałych do zapłaty.
- 445 Ponadto, jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 276–278 opinii, Trybunał przyznał w swoim orzecznictwie, że w okolicznościach podobnych do okoliczności niniejszej sprawy obliczenie strat w zakresie zasobów własnych może być oparte na danych statystycznych, zamiast na danych dotyczących bezpośrednio wartości rozpatrywanych towarów.
- 446 W sytuacji bowiem, w której w braku rozpatrywanych towarów niemożność przeprowadzenia kontroli była nieuniknioną konsekwencją zaniechania przez organy celne kontroli mającej na celu weryfikację rzeczywistej wartości tych towarów, co doprowadziło do systematycznego akceptowania przez te organy zgłoszonych wartości celnych, mimo że wiedziały one o tym, iż przeciętnie ceny te były zaniżone, Trybunał uznał, że w takim przypadku nie było nieodpowiednie ustalenie wysokości strat w zakresie zasobów własnych, wynikających z takiej praktyki, na podstawie danych o różnicy między standardową deklarowaną średnią masą towarów tego samego rodzaju, przywożonych w późniejszym okresie, a ich średnią masą ustaloną w trakcie kontroli, które można było uznać za relewantne ze względu na ich zakres (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia, C-23/10, niepublikowany, EU:C:2011:160, pkt 54, 63, 65, 66).
- 447 W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy straty w zakresie zasobów własnych wynikają z praktyki organów celnych Zjednoczonego Królestwa polegającej zasadniczo na systematycznym akceptowaniu w okresie naruszenia zgłoszeń celnych rozpatrywanych wyrobów przywożonych z Chin bez kontroli wartości wskazanych w tych zgłoszeniach, mimo że organy te wiedziały lub powinny były wiedzieć, iż duże ilości tych wyrobów były przywożone w sposób stanowiący nadużycie, po cenach oczywiście zaniżonych. W konsekwencji wysokość tych strat można ustalić na podstawie metody takiej jak metoda OLAF-JRC, która opiera się na danych statystycznych, a nie na podstawie metody służącej określeniu wartości celnej rozpatrywanych towarów na podstawie dowodów bezpośrednich, zgodnie z art. 70 i 74 unijnego kodeksu celnego. Tej ostatniej metody nie można już bowiem zastosować, ponieważ brak jest dowodów bezpośrednich dotyczących tej wartości, uzyskanych przez rzeczono organy w wystarczającej liczbie.
- 448 Ponadto, jak zasadniczo zauważył również rzecznik generalny w przypisie 277 do pkt 274 opinii, metoda HMRC zaproponowana przez Zjednoczone Królestwo w celu oszacowania wysokości strat w zakresie zasobów własnych również jest metodą opartą zasadniczo na danych statystycznych, ponieważ progi zgodności są pochodną historycznych wartości statystycznych.

- 449 Należy jednak ustalić, czy Komisja, opierając się na metodzie OLAF-JRC w celu obliczenia wysokości podnoszonych przez nią strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym prawidłowość siedmiu dochodzonych kwot za każde z lat okresu naruszenia, zgodnie z ciężarem dowodu, który według orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 423 niniejszego wyroku, w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego spoczywa na tejże instytucji.
- 450 W tym kontekście, a także w świetle rozstrzygnięcia w pkt 423–425 niniejszego wyroku, do Trybunału należy zbadanie, czy w zakresie, w jakim Komisja przyjęła metodę OLAF-JRC jako metodę obliczenia kwoty strat w zakresie zasobów własnych, które z naruszeniem prawa Unii nie zostały jej udostępnione, instytucja ta przedstawiła wystarczające dowody wykazujące prawidłowość tej kwoty, a tym samym zasadność zarzucanego uchybienia, zgodnie ze spoczywającym na niej ciężarem dowodu.
- 451 Jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 281 opinii, Trybunał w konsekwencji nie jest zobowiązany do dokonania wyboru między różnymi podejściami metodologicznymi zaproponowanymi przez strony, jak wydaje się sugerować Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na skargę, lecz jedynie powinien ocenić metodologię OLAF-JRC zaproponowaną przez Komisję na poparcie niniejszej skargi, w drodze zbadania różnych argumentów krytycznych wysuniętych przez to państwo członkowskie, popierane przez interweniujące państwa członkowskie, przeciwko tej metodzie.
- 452 W tym względzie należy wyjaśnić, że w ramach niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego badanie przez Trybunał metody OLAF-JRC powinno zasadniczo polegać, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 286 opinii, na sprawdzeniu, czy metoda ta jest uzasadniona szczególnym charakterem sprawy oraz czy jest ona wystarczająco dokładna i wiarygodna, w szczególności dzięki temu, że jest oparta na kryteriach, które nie są ani arbitralne, ani tendencyjne, a także na obiektywnej i spójnej analizie wszystkich dostępnych i istotnych danych, aby nie prowadziła do oczywistego zawyżenia kwoty tych strat.
- 453 O ile kontrolę prawidłowości różnych kwot strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, należy teoretycznie, jak wskazano w pkt 449 niniejszego wyroku, przeprowadzić w odniesieniu do każdego z siedmiu lat wymienionych w tym akapicie trzecim, o tyle Trybunał, ze względów ekonomii procesowej, przeprowadzi to badanie w odniesieniu do dwóch następujących po sobie okresów objętych okresem naruszenia, a mianowicie od listopada 2011 r. do listopada 2014 r. i od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie.
- 5) W przedmiocie oszacowania kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych w okresie od listopada 2011 r. do listopada 2014 r.*
- 454 W pierwszej kolejności w odniesieniu do okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r. należy stwierdzić, że z kwot podanych w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi za lata 2011–2014 wynika, że Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że w tym okresie nie udostępniło tej instytucji łącznej kwoty tradycyjnych zasobów własnych w wysokości 1 001 511 991,60 EUR.
- 455 Tymczasem, jak zauważył zasadniczo również rzecznik generalny w pkt 293–297 opinii, z uzasadnienia skargi i repliki jednoznacznie wynika, że w szczególności ze względu na przepisy dotyczące przedawnienia długu celnego przewidziane w art. 221 ust. 3 wspólnotowego kodeksu celnego i w art. 103 ust. 1 unijnego kodeksu celnego, w odniesieniu do wskazanego okresu

Komisja zamierzała ograniczyć zakres skargi do długów celnych stwierdzonych w odnośnych wezwaniach do retrospektywnego pokrycia należności celnych, zawartych w 23 wezwaniach C18 Snake, wystawionych między listopadem 2014 r. i lutym 2015 r., które po ich zaksięgowaniu i doręczeniu odnośnym podmiotom zostały anulowane w okresie między czerwcem i listopadem 2015 r. Ponadto taki zamiar Komisji potwierdzają zastrzeżenia sformułowane w wezwaniu do usunięcia uchybienia i w uzasadnionej opinii.

- 456 Jak stwierdzono w pkt 367–395 niniejszego wyroku, anulowanie 23 wezwań C18 Snake wynika z błędów administracyjnych popełnionych przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, które nie są uzasadnione w świetle art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014, wobec czego państwo to nie było zwolnione z obowiązku udostępnienia Komisji zasobów związanych z tymi wezwaniami.
- 457 W odpowiedzi na skargę Zjednoczone Królestwo wskazało, że kwoty żądane w wezwaniach C18 Snake obliczono na podstawie cen CAP za pomocą metody OLAF-JRC. W replice Komisja podnosi, że w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wskazała, iż była przekonana, że kwoty te obliczono na podstawie ceny LAP (przy czym Zjednoczone Królestwo nie wyprowadziło jej z błędu), a zatem, zdaniem Komisji, na poziomie ewidentnie zbyt niskim do celów oszacowania wysokości strat w zakresie zasobów własnych, w efekcie czego zastosowała w skardze swoją metodę oszacowania tych strat, w tym dla okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r., w odniesieniu do całości przywozu przeprowadzonego po cenie deklarowanej niższej od ceny LAP w trakcie tego okresu.
- 458 Tymczasem z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, a w szczególności z przedstawionych przez Zjednoczone Królestwo w załączniku do dupliki wezwań C18 Snake i szczegółowych obliczeń dotyczących tych wezwań jasno wynika, po pierwsze, że dodatkowe długi celne dochodzone za pomocą tych wezwań obliczono, chociaż w wyniku błędów administracyjnych, na podstawie ceny CAP, a nie na podstawie przepisów prawa celnego Unii w dziedzinie ustalania wartości celnej, a po drugie, że łączna kwota tych długów wynosiła 192 568 694,30 GBP.
- 459 Stąd wniosek, że istnieje niespójność pomiędzy żądaniami skargi a jej uzasadnieniem w odniesieniu do kwoty zasobów własnych, jakiej Komisja domaga się w ramach niniejszego postępowania.
- 460 W ramach akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi Komisja wnosi bowiem do Trybunału o stwierdzenie, że w odniesieniu do okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r. Zjednoczone Królestwo nie wypełniło zobowiązań ciążących na nim na podstawie prawa Unii w zakresie zasobów własnych, ponieważ państwo to nie udostępniło Komisji łącznej kwoty 1 001 511 991,60 EUR, którą to kwotę obliczono na podstawie metody OLAF-JRC z uwzględnieniem wszystkich przywozów o zaniżonej wartości dokonanych po cenach niższych niż cena LAP w tym okresie, w tym dość licznych przywozów nieobjętych wezwaniami C18 Snake.
- 461 Natomiast z uzasadnienia skargi i repliki jednoznacznie wypływa wniosek, znajdujący też potwierdzenie w wezwaniu do usunięcia uchybienia i w uzasadnionej opinii, że dla wskazanego okresu Komisja zamierzała ograniczyć swoje zastrzeżenie wywodzone z nieudostępnienia przez Zjednoczone Królestwo zasobów własnych Unii do zasobów odpowiadających długom celnym stwierdzonym w wezwaniach C18 Snake, co oznacza, że instytucja ta dochodzi zasobów jedynie w odniesieniu do przywozów o zaniżonej wartości przeprowadzonych po cenach niższych od ceny LAP i wymienionych w tych wezwaniach. Tymczasem zdaniem Zjednoczonego Królestwa łączna kwota tych długów celnych wynosi 192 568 694,30 GBP.

462 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że ponieważ istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowości kwot zasobów własnych, których Komisja domaga się na podstawie akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi w odniesieniu do okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r., instytucja ta nie wykazała w wymagany prawem sposób całości tych kwot.

463 W konsekwencji, jeśli chodzi o pierwszy okres, trwający od listopada 2011 r. do listopada 2014 r., zarzut drugi należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy on zastrzeżenia wskazanego w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo naruszyło prawo Unii, ponieważ nie udostępniło Komisji wymienionych w nim środków na łączną kwotę 1 001 511 991,60 EUR.

6) W przedmiocie oszacowania kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. łącznie

464 Co się tyczy, w drugiej kolejności, okresu od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. łącznie, bezsporne jest, że Komisja ustaliła kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, których dochodzi w ramach akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi, czyli łącznej kwoty 1 678 125 097 EUR, na podstawie metody OLAF-JRC bez odliczenia od tych kwot sum dochodzonych przez organy celne Zjednoczonego Królestwa w wezwaniach do retrospektywnego pokrycia należności celnych zawartych w wezwaniach C18 Breach dotyczących tego okresu.

465 W związku z tym należy przede wszystkim zbadać różne argumenty podniesione przez Zjednoczone Królestwo, popierane przez interweniujące państwa członkowskie, przeciwko metodzie OLAF-JRC, w postaci, w jakiej metoda ta została zastosowana przez Komisję w celu oszacowania kwoty strat w zakresie zasobów własnych, której domaga się Komisja w odniesieniu do tego okresu, a następnie wpływ, jaki na to oszacowanie mogłoby mieć uwzględnienie wezwań do pokrycia należności, zawartych w wezwaniach C18 Breach dotyczących tego samego okresu.

i) W przedmiocie krytyki skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC dotyczącej zawyżenia wielkości przywozów o zaniżonej wartości w wyniku stosowania tej metody

466 Co się tyczy, przede wszystkim, krytyki skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC, należy w pierwszej kolejności zbadać argumentację, zgodnie z którą metoda ta – przez to, że wykorzystuje cenę LAP jako kryterium służące obliczeniu wielkości przywozu o zaniżonej wartości – zawyża tę wielkość, ponieważ rzucone kryterium jest arbitralne i nieprecyzyjne, a jego stosowanie skutkuje włączeniem znacznej wielkości zgodnego z prawem przywozu po bardzo niskich cenach.

467 W odniesieniu do krytyki o charakterze ogólnym, zgodnie z którą cena LAP stanowi „kryterium arbitralne”, należy przypomnieć, że ustalenie ceny LAP na poziomie 50% ceny CAP jest oparte na przeprowadzonej przez JRC analizie histogramów w celu zidentyfikowania na podstawie danych statystycznych kategorii przywozu odznaczających się bardzo niskimi cenami. Jako że takie podejście opiera się na analizie statystyk dotyczących cen importowych, jest ono porównywalne z podejściem przyjętym w metodzie HMRC w celu określenia progu zgodności.

468 Zjednoczone Królestwo krytykuje metodę zastosowaną przez Komisję w celu obliczenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych, ponieważ w przeciwieństwie do metody HMRC, metoda ta opiera się na zagregowanych danych dziennych o przywozie do Zjednoczonego Królestwa, a nie na danych na poziomie poszczególnych artykułów, to znaczy dla każdego

zgłoszenia celnego, a także na ośmiocyfrowych kodach produktu CN, a nie na dziesięciocyfrowych kodach produktu tejże nomenklatury [kodach zintegrowanej taryfy celnej Unii Europejskiej (TARIC)].

- 469 Komisja podnosi, że postąpiła w ten sposób, ponieważ dysponowała jedynie tymi właśnie zagregowanymi danymi dziennymi i danymi na poziomie ośmiocyfrowych kodów produktów. Podnosi również, że wykorzystanie rzeczonych zagregowanych danych dziennych ma efekt nadmiernej kompensacji i w konsekwencji ich użycie zmniejsza wielkość przywozów, których wartość uważa się za zaniżoną, i jest raczej korzystne dla Zjednoczonego Królestwa.
- 470 Instytucja ta twierdzi, że gdyby metodę OLAF-JRC zastosować, na przykład, do danych dotyczących przywozu do Zjednoczonego Królestwa na poziomie każdego zgłoszenia celnego za drugi i trzeci kwartał 2017 r., szacunkowe straty przekraczałyby o około 40% oszacowanie uzyskane przy użyciu tych samych zagregowanych danych dziennych. Podnosi ona również, że gdyby wykorzystać dane na poziomie kodów TARIC, jedynym skutkiem takiego zwiększenia rozdzielczości byłoby zwiększenie liczby wyrobów z 495 do 677, ale nie można by wykazać żadnego wpływu na wysokość cen CAP.
- 471 W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał Zjednoczone Królestwo podniosło, że nie mogło obliczyć wpływu, jaki na oszacowanie kwoty strat w zakresie zasobów własnych miało zastosowanie dziesięciocyfrowych kodów produktu CN o większej rozdzielczości, lecz przyznało, że obliczenia na poziomie poszczególnych artykułów, a nie na podstawie zagregowanych danych dziennych dotyczących przywozu na jego terytorium, prowadziłyby do zwiększenia wysokości strat, które Komisja dochodzi w odniesieniu do drugiego okresu, trwającego od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, z 1 678 125 097 EUR do 1 725 981 951 EUR, co w tym zakresie potwierdza, iż metoda OLAF-JRC jest bardziej korzystna, niż jego własna metoda.
- 472 Ponadto w odpowiedzi na inne pytanie Trybunału Zjednoczone Królestwo podkreśliło, że już w świetle wyjaśnień przedstawionych w międzyczasie przez Komisję było widać, iż jedynym powodem tak znacznej różnicy pomiędzy oszacowaniem strat przez Komisję a jego własnymi szacunkami jest fakt, że ceny CAP, którymi instytucja ta posłużyła się do „ponownego określenia” przywozów, których wartość uznano za zaniżoną zgodnie z metodą OLAF-JRC, są znacznie wyższe niż ceny odpowiadające progom zgodności na gruncie metody HMRC, którą, jak uważa, należy się posłużyć do przeliczenia wartości tych przywozów.
- 473 Ponadto, odpowiadając na inne pytanie zadane przez Trybunał, Zjednoczone Królestwo wskazało, że gdyby do obliczenia wielkości przywozu o zaniżonej wartości zastosowano ceny odpowiadające progom zgodności w ramach jego własnej metody oszacowania strat, a nie ceny LAP, to w efekcie wysokość strat własnych, których domaga się Komisja w odniesieniu do drugiego okresu od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, uległaby zmniejszeniu o 4,4% lub 4,7%
- 474 Jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 301 opinii, o ile taka różnica pomiędzy metodą stosowaną przez Komisję a metodą zastosowaną przez Zjednoczone Królestwo w celu oszacowania wielkości przywozu o zaniżonej wartości wydaje się mieścić, jako taka, w rozsądnych granicach, o tyle cena LAP zdaje się prowadzić do zawyżenia w pewnym stopniu wielkości przywozów, których wartość należy uznać za zaniżoną.

- 475 W tym względzie należy przypomnieć, jak podkreśliło Zjednoczone Królestwo, że cena ta została pierwotnie opracowana jako profil ryzyka, co oznacza, że może ona dawać pewną liczbę fałszywych wyników pozytywnych, na które składają się w szczególności zgodne z prawem przywozy dokonywane przez znane marki.
- 476 Jak wskazano w pkt 296 niniejszego wyroku, państwo to podnosi, że 11,2% (w ujęciu ilościowym) zgodnego z prawem przywozu niektórych znanych marek zadeklarowano z wartością niższą od cen LAP.
- 477 O ile taki odsetek fałszywych wyników pozytywnych nie może sam w sobie wpłynąć na wiarygodność ceny LAP wykorzystywanej jako profil ryzyka, ponieważ należy go uznać za rozsądny w takim kontekście, o tyle należy go uwzględnić w analizie i przy obliczaniu wysokości strat w zakresie zasobów własnych w celu ustalenia z rozsądnym stopniem dokładności wielkość przywozu, którego wartość należy uznać za zaniżoną, powodującego takie straty.
- 478 W związku z tym wysokość strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych należy obliczyć na podstawie tego, co Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na pytanie Trybunału nazwało „wielkością wspólną” przywozów, których wartość uznano za zaniżoną, to jest wielkość przywozów o zaniżonej wartości niezależną od tego, czy stosuje się metodę OLAF-JRC, czy metodę HMRC.
- ii) W przedmiocie krytyki skierowanej przeciwko metodzie OLAF-JRC dotyczącej zawyżenia wartości przywozów o zaniżonej wartości w wyniku stosowania tej metody*
- 479 Co się tyczy w drugiej kolejności różnych uwag krytycznych wysuniętych wobec metody OLAF-JRC, w związku z tym, że gdy metodę tę stosuje się jako narzędzie określenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, opiera się ona na cenach CAP jako wartości referencyjnej służącej oszacowaniu wartości przywozu o zaniżonej wartości, należy najpierw zbadać argumentację, zgodnie z którą tę wartość referencyjną należało obliczyć jedynie na podstawie cen importowych w Zjednoczonym Królestwie, a nie na podstawie średniej arytmetycznej cen importowych wszystkich państw członkowskich.
- 480 W niniejszej sprawie ten wybór metodologiczny Komisji jest uzasadniony jedną z cech charakterystycznych rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości, a mianowicie okolicznością, która sama w sobie nie została zakwestionowana przez Zjednoczone Królestwo, że znaczna większość rozpatrywanego przywozu została dokonana w ramach procedury celnej 42 i w związku z tym musiała być przeznaczona dla innych państw członkowskich. Ponadto rozpatrywany przywóz, który przeprowadzono w ramach procedury celnej 40, po dokonaniu odprawy celnej rozpatrywanych towarów w Zjednoczonym Królestwie mógł zostać również skierowany do innych państw członkowskich.
- 481 W tym względzie z raportu OLAF-u wynika na przykład, że w 2016 r. 87% przywozu do Zjednoczonego Królestwa rozpatrywanych wyrobów o niskiej wartości dokonano w ramach procedury celnej 42.
- 482 Wynika z tego, że – jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 304 opinii – znaczna większość rozpatrywanego przywozu w okresie naruszenia była skierowana na rynek rozpatrywanych wyrobów w Unii jako całości.

- 483 W związku z tym Komisji nie można krytykować za to, że w celu oszacowania wartości tego przywozu w ramach ilościowego określenia strat w zakresie zasobów własnych zastosowała wartość referencyjną, która odzwierciedla poziom cen importowych rozpatrywanych wyrobów w Unii jako całości.
- 484 Należy bowiem przypomnieć, że takie podejście wydaje się spójne z *modus operandi* właściwym dla rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości.
- 485 Ponadto wykorzystanie średnich cen importowych wszystkich państw członkowskich w postaci średniej arytmetycznej tych cen jest uzasadnione również koniecznością zmniejszenia zakłócającego wpływu na ceny referencyjne, spowodowanego szczególnie dużą ilością przywozu o zaniżonej wartości po bardzo niskich cenach do Zjednoczonego Królestwa w okresie trwania naruszenia.
- 486 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że w okresie naruszenia 78,1% w ujęciu wartościowym i 69,8% w ujęciu ilościowym rozpatrywanego przywozu następującego po cenach niższych od ceny LAP, czyli 50% ceny CAP, mieściło się w przedziale od 0 do 10% ceny CAP, a przywóz po bardzo niskich cenach znajdujący się w tym przedziale w okresie naruszenia wzrastał stopniowo, ale znacznie, aby osiągnąć udział około 80% stanowiąc przeważającą część przywozu o zaniżonej wartości. Po drugie, o ile rozpatrywane nadużycie finansowe w postaci zaniżania wartości dotyczyło początkowo wielu państw członkowskich, o tyle w okresie naruszenia skupiało się w coraz większym stopniu na Zjednoczonym Królestwie, jak zresztą wskazywali przedstawiciele Komisji podczas różnych spotkań z organami celnymi tego państwa. W trakcie tych spotkań organy te wielokrotnie informowano o występowaniu w związku z tym coraz większych strat w zakresie zasobów własnych, aby skłonić je do podjęcia odpowiednich działań w celu położenia kresu tym nadużyciom.
- 487 O ile cel polegający na zmniejszeniu zakłócającego wpływu na ceny referencyjne, spowodowanego szczególnie dużą ilością przywozu o zaniżonej wartości po bardzo niskich cenach do Zjednoczonego Królestwa w okresie trwania naruszenia, mógł zostać osiągnięty teoretycznie przy zastosowaniu różnych metod, o tyle metoda wybrana przez Komisję wydaje się wystarczająco dokładna i wiarygodna, w szczególności dlatego, że metoda ta opiera się na kryteriach, które nie są ani arbitralne, ani tendencyjne, a także na obiektywnej i spójnej analizie wszystkich dostępnych i istotnych danych, w związku z czym nie prowadzi do oczywistego zawyżenia kwoty strat w zakresie zasobów własnych.
- 488 W tym kontekście Komisja, jak przyznała w odpowiedzi na pytanie zadane jej przez Trybunał, mogła również w celu obliczenia średniej arytmetycznej cen w państwach członkowskich, na przykład, wyeliminować w całości przywóz dokonany po cenach niższych od ceny LAP we wszystkich państwach członkowskich. Jednakże taka metoda postawiłaby Zjednoczone Królestwo w niekorzystnej sytuacji, ponieważ skutkowałaby znaczącym zwiększeniem kwoty strat w zakresie zasobów własnych.
- 489 Następnie należy zbadać argument krytyczny, zgodnie z którym zastosowanie w ramach metody OLAF-JRC jako wartości referencyjnej cen CAP prowadzi do zawyżenia poziomu strat w zakresie zasobów własnych i w konsekwencji nie jest zasadne, ponieważ nie uwzględnia faktu, że wartość i jakość rozpatrywanych wyrobów będących przedmiotem rozpatrywanego nadużycia finansowego były niższe niż w przypadku zgodnego z prawem przywozu z Chin po cenach wyższych od ceny LAP, czy też od progu zgodności metody HMRC.

- 490 Ponadto rozpatrywane towary są, ze względu na swój charakter, przeznaczone na dolny segment rynku, ponieważ przywożą je organizacje przestępcze na potrzeby nielegalnego, tajnego handlu na terytorium innych państw członkowskich.
- 491 W związku z tym, mając na względzie tę specyfikę *modus operandi* związanego z rozpatrywanym nadużyciem finansowym w postaci zaniżania wartości, wartość referencyjna, jaką należy wykorzystać w celu ustalenia wartości przywozów, których wartość uznaje się za zaniżoną, powinna zostać ustalona na poziomie LAP.
- 492 W tym kontekście Komisja utrzymuje, że Zjednoczone Królestwo nie dysponuje żadnym istotnym dowodem na rozkład cen i jakości rozpatrywanego przywozu, ponieważ przed rozpoczęciem operacji Swift Arrow to państwo członkowskie postanowiło nie przeprowadzać kontroli fizycznych i nie pobierać próbek.
- 493 Zjednoczone Królestwo powołuje się na raport spółki doradczej, która analizuje główną próbę 94 artykułów z asortymentu wyrobów o zaniżonej wartości, z czego 70 artykułów pobranych w ramach operacji Swift Arrow rozpoczętej po okresie naruszenia i porównuje tę próbkę z próbką kontrolną artykułów o bardzo niskich cenach detalisty działającego legalnie, dobrze znanego na terytorium tego państwa z wyrobów o bardzo niskiej wartości, z którego to raportu wynika, że znaczna większość artykułów należących do głównej próby charakteryzowała się niską jakością, niższą od jakości artykułów objętych próbą kontrolną. Wynika z tego, że prawidłowa wartość towarów o zaniżonej wartości nie może przekraczać najniższej ceny, po której ci detaliści przywożą artykuły równoważne.
- 494 W tym względzie, nawet przy założeniu, że – jak twierdzi Zjednoczone Królestwo – wszystkie próbki pobrane w ramach operacji Swift Arrow i przeanalizowane w tym raporcie można uwzględnić na potrzeby niniejszego postępowania, nawet jeśli znaczna liczba tych próbek wydaje się dotyczyć przywozów dokonanych po okresie naruszenia, to jednak państwo to nie wykazało, że omawiane próbki można uznać za reprezentatywne dla wszystkich dużych ilości rozpatrywanych towarów o zaniżonej wartości, przywiezionych na jego terytorium przez cały ten okres.
- 495 W związku z tym, wobec braku wystarczająco reprezentatywnych danych dotyczących jakości towarów będących przedmiotem rozpatrywanego przywozu w okresie naruszenia, zważywszy na nieprzeprowadzenie przez Zjednoczone Królestwo odpowiednich kontroli celnych, Komisja mogła zasadnie założyć, że rozpatrywane towary były przeciętnej jakości i obejmowały zatem wszystkie segmenty rynku w proporcjach podobnych do towarów, których wartości nie uznano za zaniżoną w wyniku nadużyć finansowych.
- 496 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, *modus operandi* związany z rozpatrywanym nadużyciem finansowym w postaci zaniżania wartości, opisany na przykład w raporcie OLAF-u i niezakwestionowany przez strony, wskazuje na to, że rozpatrywane towary są w większości raczej niskiej jakości i przeznaczone są na dolny segment rynku, ponieważ zostały przywiezione i wprowadzone do obrotu przez organizacje przestępcze i były przeznaczone głównie do nielegalnego, tajnego handlu na terytorium innych państw członkowskich niż, jeszcze w tym okresie, Zjednoczone Królestwo, zwłaszcza w ramach procedury celnej 42, bez uiszczenia VAT. W tym względzie należy wskazać, że wartość referencyjna użyta do wyceny rozpatrywanego przywozu w celu obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych jest wartością szacunkową, która powinna być przybliżona do wartości celnej, jaką ustaliłyby organy celne Zjednoczonego Królestwa, gdyby zastosowały odpowiednie środki kontroli celnej na podstawie profilu ryzyka pozwalającego ocenić rodzaj i jakość rozpatrywanych towarów.

- 497 W odniesieniu do okresu naruszenia Zjednoczone Królestwo powinno bowiem zostać postawione w sytuacji równoważnej z sytuacją, w której jego organy celne prawidłowo ustaliłyby wartości celne w następstwie zastosowania odpowiednich kontroli celnych i w związku z tym prawidłowo ustaliłyby zasoby własne, jakie stanowią należności celne, przed wpisaniem ich na rachunek zasobów własnych Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Komisja/Portugalia, C-23/10, niepublikowany, EU:C:2011:160, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 498 Tymczasem, jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 306 opinii, zgodnie z metodami kaskadowymi przewidzianymi w prawie celnym Unii wartość celną ustala się na podstawie rodzaju i jakości rozpatrywanych towarów, z uwzględnieniem elementów takich jak segment rynku w państwie członkowskim innym niż państwo przywozu, a nie na podstawie miejsca ich przeznaczenia. Do celów ustalenia wartości celnej przeznaczenie tych towarów jest zatem samo w sobie bez znaczenia. Ponadto przy odprawie celnej tych towarów konkretne miejsce ich przeznaczenia, wobec braku bezpośrednich dowodów, ma charakter wysoce spekulatywny.
- 499 W związku z tym w niniejszej sprawie przy określaniu rozmiaru strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych Komisja słusznie nie dokonała żadnego rozróżnienia w zależności od przeznaczenia rozpatrywanych wyrobów w ramach Unii.
- 500 W konsekwencji instytucja ta w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu mogła racjonalnie stosować ceny CAP jako wartość referencyjną.
- 501 Takie podejście jest uzasadnione szczególnym charakterem sprawy oraz jest wystarczająco dokładne i wiarygodne, w szczególności dzięki temu, że jest oparte na kryteriach, które nie są ani arbitralne, ani tendencyjne, a także na obiektywnej i spójnej analizie wszystkich dostępnych i istotnych danych, w związku z czym nie prowadzi do oczywistego zawyżenia kwoty tych strat.
- 502 Znajduje to potwierdzenie w fakcie, że – jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 307 opinii – ceny CAP oblicza się na podstawie wartości celnych faktycznie zadeklarowanych i zarejestrowanych przez państwa członkowskie w bazie danych Surveillance 2 w odniesieniu do całości rozpatrywanego przywozu w okresie naruszenia, dzięki czemu ceny te odzwierciedlają rodzaj i jakość wszystkich rozpatrywanych wyrobów.
- 503 Dokładność i wiarygodność podejścia Komisji polegającego na wykorzystaniu cen CAP do oszacowania wartości rozpatrywanego przywozu znajduje również potwierdzenie w fakcie – podkreślanym przez tę instytucję w odpowiedziach na pytania zadane przez Trybunał i niekwestionowanym przez Zjednoczone Królestwo – że ceny te uwzględniają w całości ceny znacznych ilości przywozu o zaniżonej wartości do Zjednoczonego Królestwa, co prowadzi do obniżenia „uczciwej ceny” tego przywozu, a tym samym do zaniżenia wysokości strat w zakresie zasobów własnych.
- 504 Innymi słowy, ponieważ cena CAP jest średnią zadeklarowanych cen wszystkich rozpatrywanych wyrobów przywiezionych do wszystkich państw członkowskich, w tym szczególnie licznych wyrobów o wartości zaniżonej w wyniku nadużyć finansowych, przywożonych do Zjednoczonego Królestwa, owa średnia cena ulega obniżeniu przez zaniżenie wartości w wyniku nadużyć finansowych, co potwierdza dokładność i wiarygodność podejścia Komisji.

505 Podsumowując, metoda OLAF-JRC mogła, co do zasady, być stosowana przez Komisję w celu oszacowania kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych za drugi okres, od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, ponieważ metoda ta była uzasadniona szczególnym charakterem sprawy oraz okazała się wystarczająco dokładna i wiarygodna, w szczególności dzięki temu, że jest oparta na kryteriach, które nie są ani arbitralne, ani tendencyjne, a także na obiektywnej i spójnej analizie wszystkich dostępnych i istotnych danych, w związku z czym nie prowadzi do oczywistego zawyżenia kwoty rzeczonych strat.

506 W związku z tym w odniesieniu do tego okresu wielkość rozpatrywanego przywozu mogła zostać ustalona na podstawie ceny LAP, przy czym wielkość tę należy ograniczyć do tak zwanej „wspólnej” wielkości przywozu, a mianowicie wielkości przywozów o wartości uznanej za zaniżoną zarówno na podstawie metody OLAF-JRC, jak i metody HMRC. W celu ustalenia wartości tej wspólnej wielkości przywozów o wartości uznanej za zaniżoną Komisja może oprzeć się na cenach CAP.

7) W przedmiocie wpływu wezwań C18 Breach na oszacowanie wysokości strat w zakresie zasobów własnych, których Komisja domaga się w odniesieniu do okresu od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie

507 Następnie pojawia się pytanie o wpływ, jaki na oszacowanie kwot strat w zakresie zasobów własnych, których Komisja domaga się na podstawie akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie, mogą mieć wezwania do pokrycia należności zawarte w wezwaniach C18 Breach.

508 W tym względzie Zjednoczone Królestwo twierdzi w odpowiedzi na skargę, że skoro Komisja już w maju 2018 r. wiedziała o ośmiu wezwaniach C18 Breach, które zostały wydane i zapisane na rachunkach B w tym miesiącu, a dotyczyły przywozów dokonanych po dniu 1 maja 2015 r., o wartości uznanej za zaniżoną, na kwotę około 25 mln GBP, i nie zakwestionowała tych wezwań ani w uzasadnionej opinii, ani w skardze, instytucja ta powinna była odliczyć tę kwotę od strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, w odniesieniu do okresu 2015–2017.

509 W duplice Zjednoczone Królestwo podnosi, że zgodnie ze zaktualizowanymi danymi należy odliczyć od strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych kwoty dochodzone w wezwaniach C18 Breach doręczonych już 34 podmiotom, na łączną kwotę 44 296 285,04 GBP.

510 W załączeniu do odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał Zjednoczone Królestwo ponownie zaktualizowało tę łączną kwotę, umieszczając w załączonych dokumentach wszystkie doręczone dotychczas wezwania C18 Breach, jak również szczegóły związanych z nimi obliczeń. Zgodnie z tabelą z podsumowaniem, znajdującą się w tym załączniku, wedle najnowszych dostępnych danych chodzi tu o 64 wezwania na łączną kwotę dochodzonych dodatkowych należności celnych w wysokości 50 559 159,89 GBP (około 59 391 845 EUR).

511 Z tych obliczeń oraz z wyjaśnień przedstawionych przez Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał wynika również, że należności te zostały obliczone na podstawie cen minimalnych uznanych za zgodne z prawem i ustalonych zgodnie z metodą „szczytu”, czyli metodą o charakterze zasadniczo statystycznym, porównywalną z metodą wykorzystywaną

w ramach metody HMRC do określania progów zgodności w celu obliczenia poziomu strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, przy czym zasadnicza różnica pomiędzy tymi metodami polega na tym, że stosowany jest inny okres referencyjny.

- 512 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa odzyskanie długów dochodzonych w wezwaniach C18 Breach pozostaje możliwe, przy czym wezwania te, inaczej niż wezwania C18 Snake, nie zostały uchylone.
- 513 O ile Komisja nie kwestionuje, że wezwania C18 Breach mogły dotyczyć przywozów o zaniżonej wartości dokonanych w okresie trwania naruszenia, o tyle twierdzi przy tym, że skoro Zjednoczone Królestwo zawsze odmawiało przedstawienia jej szczegółów obliczeń dotyczących tych wezwań, a mianowicie w szczególności odnośnych zgłoszeń celnych, rozpatrywanych ilości i zastosowanych wartości zastępczych, nie była ona w stanie wyróżnić rozpatrywanych przywozów objętych tymi wezwaniem pośród łącznej wielkości przywozu, w odniesieniu do którego obliczyła wysokość strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych na podstawie zagregowanych danych dziennych z bazy danych Surveillance 2.
- 514 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie orzekał, iż z treści art. 258 akapit drugi TFUE wynika, że jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do uzasadnionej opinii w wyznaczonym w niej terminie, Komisja może wnieść Trybunału skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie tego artykułu, a co za tym idzie, istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu rzeczonoego terminu [wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 515 W niniejszej sprawie termin wyznaczony Zjednoczonemu Królestwu na zastosowanie się do uzasadnionej opinii upłynął w dniu 24 listopada 2018 r.
- 516 Komisja nie kwestionuje tego, że przed doręczeniem uzasadnionej opinii Zjednoczonemu Królestwu wiedziała o istnieniu ośmiu wezwań C18 Breach, wydanych w maju 2018 r., a dotyczących przywozu rozpatrywanych wyrobów z Chin w okresie naruszenia, ponieważ dłużnicy zostali poinformowani o długach dochodzonych w tych wezwaniach, a same długi wpisano na rachunki B w maju 2018 r. Bezsporne jest również, że długi te pozostały zapisane na tym rachunku po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i w chwili wniesienia skargi.
- 517 Tymczasem należy stwierdzić, że w skardze, w szczególności w ramach obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych żądanych na podstawie akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi za lata 2015–2017, Komisja nie uwzględniła długów dochodzonych w wezwaniach C18 Breach, o których wiedziała przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.
- 518 Ponadto Zjednoczone Królestwo dotychczas nie wydało decyzji stwierdzającej niemożność odzyskania tych długów ani nie wszczęło procedury przewidzianej w art. 13 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 609/2014 w celu zwolnienia go z obowiązku udostępnienia Komisji kwot odpowiadających tym długom z jednej z przyczyn wymienionych w art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia. Długi te nie zostały też anulowane i są niezmiennie zapisane na rachunkach B. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi również nie wynika, aby chodziło o wierzytelności przedawnione w rozumieniu art. 103 unijnego kodeksu celnego, ani nikt też takiej okoliczności nie podniósł.

- 519 W związku z tym w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wierzytelności tych nie można było jeszcze uznać za stratę w zakresie zasobów własnych Unii.
- 520 Wniosku tego nie podważa przy tym argumentacja Komisji, zgodnie z którą wydaje się mało prawdopodobne, by długi dochodzone w odnośnych wezwaniach C18 Breach, czy chociażby ich część, mogły zostać skutecznie odzyskane, ponieważ ich dłużnicy są w większości przedsiębiorstwami „feniksami”, które są niewypłacalne i które po doręczeniu tych wezwań zostały postawione w stan likwidacji, co zresztą potwierdziło Zjednoczone Królestwo, które już wcześniej powołało się na tę okoliczność jako przyczynę uzasadniającą zwolnienie tego państwa z obowiązku udostępnienia Komisji odnośnych zasobów zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia 609/2014.
- 521 W konsekwencji za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 11 października 2017 r. włącznie Komisja była zobowiązana do odliczenia w skardze od tradycyjnych zasobów własnych dochodzonych na podstawie akapitu trzeciego pierwszego żądania skargi długów dochodzonych w wezwaniach C18 Breach dotyczących przywozu po zaniżonej wartości rozpatrywanych wyrobów pochodzących z Chin, dokonanego w tym okresie, który zostały wpisane na rachunki B przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i które były zatem znane tej instytucji.
- 522 Ponieważ w skardze Komisja nie dokonała takiego odliczenia, żądanie udostępnienia kwot tradycyjnych zasobów własnych widniejące w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, za lata 2015–2017, nie może zostać uwzględnione.
- 523 W konsekwencji należy oddalić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy on żądania Komisji zmierzającego do stwierdzenia przez Trybunał, że Zjednoczone Królestwo z naruszeniem prawa Unii nie udostępniło tej instytucji kwot tradycyjnych zasobów własnych, o których mowa w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi.
- 524 W tym kontekście, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 312 opinii, w ramach postępowania na podstawie art. 258 TFUE o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał nie jest zobowiązany do zastępowania Komisji, samemu obliczając dokładną kwotę zasobów własnych należnych jej od Zjednoczonego Królestwa.
- 525 W ramach takiego postępowania Trybunał może bowiem albo uwzględnić, albo oddalić w całości lub w części żądania skargi i nie należy do niego zmiana zakresu tych żądań.
- 526 Niemniej jednak należy wyjaśnić, że przy ponownym obliczaniu wysokości tradycyjnych zasobów własnych należnych od Zjednoczonego Królestwa, które Komisja będzie musiała przeprowadzić zgodnie z niniejszym wyrokiem, instytucja ta, jak wynika z pkt 505 niniejszego wyroku, będzie mogła zastosować metodę OLAF-JRC w celu oszacowania tej kwoty w odniesieniu do całości lub części okresu naruszenia. Powinna jednak, w szczególności, jak wskazano w pkt 475–478 niniejszego wyroku, przyjąć za podstawę obliczenia „wielkość wspólną” przywozów, których wartość należy uznać za zaniżoną niezależnie od tego, czy stosuje się metodę OLAF-JRC, czy metodę HMRC. Ponadto w świetle treści pkt 517–519 tego wyroku, Komisja powinna przede wszystkim uwzględnić długi dochodzone przez Zjednoczone Królestwo w wezwaniach C18 Breach, które były znane Komisji przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 24 listopada 2018 r., i których nie można było jeszcze uznać w tym dniu za straty w zakresie zasobów własnych Unii. Następnie powinna ona również uwzględnić ewentualne inne długi dochodzone przez to państwo w wezwaniach do retrospektywnego pokrycia należności

celnych od rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia, których również nie można uznać za straty w zakresie zasobów własnych Unii w chwili ich ponownego obliczenia, które Komisja będzie zobowiązana przeprowadzić z poszanowaniem niniejszego wyroku. Wreszcie przy ponownym obliczeniu należy wziąć pod uwagę długi dotyczące rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia, w przypadku których Zjednoczone Królestwo wydało decyzję stwierdzającą niemożność ich odzyskania i w odniesieniu do których na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014 państwo to jest zwolnione z obowiązku udostępnienia Komisji odpowiadających im kwot.

527 Należy przypomnieć w tym kontekście, że obowiązek lojalnej współpracy z Komisją przewidziany w art. 4 ust. 3 TUE oznacza, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane ułatwiać tej instytucji wypełnianie jej zadania polegającego, zgodnie z art. 17 TUE, na nadzorowaniu – w charakterze strażniczki traktatów – stosowania prawa Unii pod kontrolą Trybunału. W szczególności, ponieważ w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania przez państwa członkowskie ich obowiązków w dziedzinie zasobów własnych Unii Komisja jest w znacznym stopniu uzależniona od informacji dostarczanych przez państwa członkowskie, państwa te są zobowiązane udostępnić Komisji dowody i inne potrzebne dokumenty na rozsądnych warunkach, tak aby Komisja mogła sprawdzić, czy i w jakim zakresie określone kwoty należą do budżetu Unii jako zasoby własne (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 marca 2002 r., Komisja/Włochy, C-10/00, EU:C:2002:146, pkt 88, 91; z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 65).

528 Należy jeszcze dodać, że biorąc pod uwagę również postanowienia umowy o wystąpieniu przypomniane w pkt 119–121 niniejszego wyroku, wynik ponownego obliczenia, o którym mowa w pkt 526 niniejszego wyroku, mógłby prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w toku którego Trybunał miałby ustalić, czy Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii poprzez to, że nie udostępniło budżetowi Unii kwoty zasobów własnych – i związanych z nimi odsetek za opóźnienie – odpowiadających całości lub części kwoty, wynikającej z tego obliczenia, której zapłaty żąda Komisja.

8) W przedmiocie kursu wymiany, jaki należy zastosować do obliczenia kwoty strat w zakresie zasobów własnych

529 Jeśli chodzi wreszcie o kurs wymiany, jaki należy zastosować w celu obliczenia kwoty strat w zakresie zasobów własnych, Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że ponieważ rozlicza zasoby własne Unii w GBP, jedyną kwotą, jaką można od niego wymagać, jest kwota wyrażona w GBP, która zostałaby zapłacona w terminie, w którym kwoty te były należne Komisji. Zastosowanie znajduje jedynie kurs wymiany GBP/EUR obowiązujący w dniu, w którym miały miejsce transakcje rodzące wierzytelność tej instytucji, a nie kurs obowiązujący w dniu ustalenia przez Trybunał odpowiedzialności Zjednoczonego Królestwa za stratę w zakresie zasobów własnych. Stąd wniosek, że Komisja w skardze nie mogła żądać kwoty zasobów własnych wyrażonej w euro, lecz powinna była wyrazić ją w GBP.

530 Komisja twierdzi, że ponieważ przeprowadzone przez nią wyliczenie kwoty strat w zakresie zasobów własnych opiera się na danych przekazanych przez państwa członkowskie, a następnie zapisanych w bazie danych Surveillance 2, przekazane w ten sposób kwoty są automatycznie przeliczane na euro z zastosowaniem najbardziej aktualnego kursu wymiany ustalonego przez EBC przed przedostatnim dniem danego miesiąca, zgodnie z art. 53 ust. 1 unijnego kodeksu celnego i art. 48 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego.

- 531 Komisja zgadza się zatem ze Zjednoczonym Królestwem co do tego, że właściwym kursem wymiany nie jest kurs obowiązujący w dniu wydania niniejszego wyroku, lecz kurs, który obowiązywał w momencie przeprowadzenia poszczególnych rozpatrywanych przywozów, będących źródłem strat w zakresie zasobów własnych w okresie naruszenia.
- 532 Należy z tego wnioskować, że Komisja nie może być krytykowana za to, że w celu przeliczenia na euro kwoty należności wyrażonych w GBP zastosowała – w sposób odpowiadający art. 53 ust. 1 unijnego kodeksu celnego i art. 48 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego – kurs wymiany obowiązujący w chwili dokonania poszczególnych rozpatrywanych przywozów. Nie zawyżyła w ten sposób kwot żądanych w skardze z tytułu strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych w porównaniu do sytuacji, w której zażądałaby kwot wyrażonych w GBP. W związku z tym nic nie stało na przeszkodzie, aby Komisja w skardze wyraziła te kwoty w euro, a nie w GBP. Ponadto dokonując ponownego obliczenia kwoty tradycyjnych zasobów własnych należnych od Zjednoczonego Królestwa, Komisja może zastosować tę metodę przeliczenia.

9) *Wnioski*

- 533 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy on żądania zawartego w akapicie pierwszym pierwszego żądania skargi i w związku z tym stwierdzić, że nie udostępniając prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych dotyczących rozpatrywanego przywozu, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000, a także art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014. Należy natomiast oddalić ten zarzut w zakresie, w jakim dotyczy on żądania zawartego w akapicie trzecim pierwszego żądania skargi, zmierzającego do stwierdzenia przez Trybunał, że odpowiadające im kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, które powinny zostać udostępnione Komisji, pomniejszone o koszty poboru, wynoszą:
- 496 025 324,30 EUR w 2017 r. (do dnia 11 października 2017 r. włącznie);
 - 646 809 443,80 EUR w 2016 r.;
 - 535 290 329,16 EUR w 2015 r.;
 - 480 098 912,45 EUR w 2014 r.;
 - 325 230 822,55 EUR w 2013 r.;
 - 173 404 943,81 EUR w 2012 r.;
 - 22 777 312,79 EUR w 2011 r.

3. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z przepisów dotyczących VAT i obowiązków udostępnienia odpowiadających im zasobów własnych

a) Argumentacja stron

- 534 W zarzucie trzecim, który dotyczy niektórych zastrzeżeń zawartych w dwóch pierwszych akapitach pierwszego żądania skargi, Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że nie udostępniło jej prawidłowej kwoty zasobów własnych pochodzących z VAT dotyczącego rozpatrywanego przywozu dokonanego w okresie naruszenia, z naruszeniem art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000, art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014, a także art. 2 rozporządzenia nr 1553/89, w następstwie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 325 TFUE, art. 2 ust. 1 lit. b) i d), art. 83, 85–87 oraz art. 143 ust. 1 lit. d) i ust. 2 dyrektywy 2006/112.
- 535 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, rozpatrywanych wyrobów, które zostały przywiezione do Zjednoczonego Królestwa w okresie naruszenia w ramach procedury celnej 40, Komisja zaznacza, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 85–87 dyrektywy 2006/112, w toku tej procedury VAT powinno pobrać państwo członkowskie importu oraz że podstawa opodatkowania tym podatkiem obejmuje wartość celną, a także należności celne i koszty dodatkowe.
- 536 Komisja twierdzi, że ponieważ z naruszeniem art. 325 TFUE i przepisów celnych Unii organy celne Zjednoczonego Królestwa nie zapewniły prawidłowego ustalenia wartości celnej rozpatrywanego przywozu dokonanego w okresie naruszenia, zasadniczo ze względu na brak wdrożenia środków w zakresie skutecznych kontroli celnych przed odprawą celną tych wyrobów, podstawa opodatkowania VAT również nie została określona przez te organy w sposób prawidłowy.
- 537 W konsekwencji nie pobrały one całego należnego VAT, w efekcie czego odpowiadające mu kwoty nie zostały również uwzględnione przy ustalaniu podstawy zasobów własnych pochodzących z VAT i zasoby te nie zostały zatem w całości udostępnione Komisji, co stanowi naruszenie art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000, art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014 oraz art. 2 rozporządzenia nr 1553/89.
- 538 Co się tyczy, w drugiej kolejności, procedury celnej 42, Komisja przypomina, że zgodnie z raportem OLAF-u w 2016 r. 87% rozpatrywanych towarów przywieziono do Zjednoczonego Królestwa w ramach tej właśnie procedury celnej, przy czym cechuje się ona tym, iż należności celne są należne w państwie członkowskim przywozu, natomiast VAT podlega zapłacie w państwie członkowskim przeznaczenia.
- 539 Komisja podnosi, że ponieważ w odniesieniu do tego przywozu podstawę opodatkowania VAT stanowi, zgodnie z art. 83 dyrektywy 2006/112, cena nabycia towarów lub cena towarów podobnych lub, w przypadku braku ceny nabycia, koszt wytworzenia, określone w momencie dostawy, błędne określenie wartości celnej rozpatrywanych towarów ze względu na nieodpowiednie kontrole celne przeprowadzone przez władze Zjednoczonego Królestwa skutkowało tym, że obliczenie VAT, który miał zostać pobrany od tych towarów przez państwo członkowskie przeznaczenia, było błędne, przez co nie dochodziło do pełnego poboru VAT i w rezultacie pozbawiało Unię części zasobów własnych pochodzącej z tego podatku.

- 540 Zdaniem Komisji, Zjednoczone Królestwo – przez to, że nie podjęło odpowiednich środków w celu zapewnienia poboru VAT należnego w ramach procedury celnej 42 – ograniczyło możliwość pobrania tego podatku przez organy innych państw członkowskich i uniemożliwiło im udostępnienie Komisji odpowiednich zasobów własnych pochodzących z rzeczonoego podatku.
- 541 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że ponieważ zgodnie z rozporządzeniem nr 1553/89 zasoby własne pochodzące z VAT są obliczane na podstawie dochodów netto z tego podatku, kwota VAT z tytułu przywozu lub nabycia nie prowadzi do zmiany przychodów netto z tego podatku, ponieważ podatek ów podlega zwrotowi na rzecz podatnika będącego importerem lub nabywcą przy odsprzedaży rozpatrywanych wyrobów.
- 542 Co się tyczy rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia w ramach procedury celnej 42, nie może dojść do straty w zakresie VAT, ponieważ w państwie członkowskim ostatecznego przeznaczenia towarów detalista deklaruje organowi podatkowemu tego państwa członkowskiego całość ceny rzeczywiście zapłaconej przez konsumenta końcowego.
- 543 Jak potwierdza raport OLAF-u, rozpatrywane nadużycie finansowe w postaci zaniżania wartości nie wynika z faktu, że kwota VAT zapłacona i odliczona w państwie członkowskim, do którego rozpatrywane towary wprowadzono w ramach procedury celnej 42, jest błędna, lecz z tego, że podatek ów nie został zapłacony w państwie członkowskim przeznaczenia tych towarów z uwagi na fakt, iż towary te zniknęły i stały się przedmiotem handlu nielegalnego i tajnego.
- 544 Ponadto, co się tyczy rozpatrywanych przywozów dokonanych w ramach procedury celnej 42 w okresie trwania naruszenia, Zjednoczone Królestwo podnosi, że brak jest podstawy prawnej pozwalającej pociągnąć państwo członkowskie do odpowiedzialności za stratę w zakresie zasobów własnych pochodzących z VAT, poniesioną w innym państwie członkowskim.
- 545 Ponadto Zjednoczone Królestwo podnosi, że teza o jej rzekomej odpowiedzialności za stratę w zakresie zasobów własnych pochodzących z VAT jest pozbawiona podstawy faktycznej. I tak, nie znajduje oparcia w faktach twierdzenie Komisji, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo uniemożliwiło pobranie tego podatku innym państwom członkowskim. Poza bowiem ogólnymi środkami podjętymi przez Zjednoczone Królestwo w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości państwo to, zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z innymi państwami członkowskimi, przyjęło również szczególne środki zwalczania nadużywania procedury celnej 42. W tym względzie Zjednoczone Królestwo twierdzi, że w ramach operacji Badminton, Octopus, Samurai i Breach przyjęło środki mające na celu zapobieganie stratom w zakresie zasobów własnych pochodzących z VAT w innych państwach członkowskich.

b) Ocena Trybunału

- 546 W pierwszej kolejności należy zbadać twierdzenie Komisji, zgodnie z którym ze względu na nieskuteczne kontrole celne w Zjednoczonym Królestwie, stanowiące naruszenie art. 325 TFUE i przepisów celnych Unii, organy tego państwa w okresie naruszenia nie określiły prawidłowo podstawy opodatkowania rozpatrywanego przywozu dla celów VAT, przez co w państwie tym podatek ów nie został pobrany w pełni.

- 547 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, rozpatrywanego przywozu w ramach procedury celnej 40, zgodnie z którą w Zjednoczonym Królestwie pobierane są zarówno należności celne, jak i VAT, należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d) oraz art. 85–87 dyrektywy 2006/112, jeżeli od przywozu należny jest VAT, podstawę opodatkowania tym podatkiem definiuje się jako wartość celną, powiększoną o należności celne i inne opłaty oraz koszty dodatkowe.
- 548 Wynika z tego, że zadeklarowanie wartości celnej na poziomie niższym od wartości rzeczywistej oznacza bezwzględnie, że jeżeli nie zostanie ona zakwestionowana przez organy celne i ustalona na właściwym poziomie, to podstawa opodatkowania do celów VAT również nie będzie ustalona prawidłowo, w związku z czym nie dojdzie do pobrania całości tego podatku, z naruszeniem przepisów wymienionych w poprzednim punkcie.
- 549 W związku z tym nieodpowiedni charakter kontroli celnych przeprowadzonych przez organy celne Zjednoczonego Królestwa doprowadził do nieprawidłowego określenia zarówno wartości celnej rozpatrywanych towarów, jak i podstawy opodatkowania rozpatrywanego przywozu do celów VAT, za co państwo to powinno zostać pociągnięte do odpowiedzialności.
- 550 W konsekwencji w odniesieniu do rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia w ramach procedury celnej 40 należy stwierdzić zarzucane przez Komisję naruszenie art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 85–87 dyrektywy 2006/112.
- 551 Po drugie należy przypomnieć, że w odniesieniu do rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia w ramach procedury celnej 42 – oznaczającej, że zgodnie z mechanizmem zwolnienia przewidzianym w art. 138 ust. 1 i art. 138 ust. 2 lit. c) oraz w art. 143 ust. 1 lit. d) i art. 143 ust. 2 dyrektywy 2006/112, w Zjednoczonym Królestwie uiszczeniu podlegają jedynie należności celne, a VAT powinien zostać zapłacony w państwie członkowskim przeznaczenia rozpatrywanych towarów – przeważającą większość rozpatrywanych wyrobów przywieziono właśnie w ramach tej procedury celnej, mianowicie zgodnie z raportem OLAF-u 87% wielkości łącznej w 2016 r., a jedną z cech charakterystycznych rozpatrywanego nadużycia finansowego w postaci zaniżania wartości jest to, że wyroby te są, co do zasady, przeznaczone do handlu nielegalnego i tajnego, przez co w państwie członkowskim przeznaczenia konsument końcowy w ogóle nie jest obciążany VAT, a zatem ogólnie rzecz biorąc, podatek ten pozostaje niezapłacony.
- 552 W ramach procedury celnej 42 podstawa opodatkowania VAT nie opiera się na wartości celnej rozpatrywanych towarów, jak ma to miejsce w ramach procedury celnej 40, lecz zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b), art. 83, art. 138 ust. 1 i art. 138 ust. 2 lit. c) oraz art. 143 ust. 1 lit. d) i art. 143 ust. 2 dyrektywy 2006/112 na cenie zakupu tych towarów, zafakturowanej w państwie członkowskim przeznaczenia.
- 553 W związku z tym w niniejszej sprawie to do organów państw członkowskich przeznaczenia rozpatrywanych towarów, a nie do organów Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego przywozu, należało zapewnienie prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania VAT, tak aby cały VAT należny z tytułu rozpatrywanych transakcji nabycia wewnątrzspółnotowego został zapłacony.
- 554 Ponieważ w ramach procedury celnej 42 brak jest związku pomiędzy wartością celną rozpatrywanych towarów a podstawą opodatkowania VAT rozpatrywanego przywozu, ewentualna odpowiedzialność Zjednoczonego Królestwa, będącego państwem członkowskim przywozu, za brak skutecznego i pełnego pobrania należności celnych, wynikający z nieodpowiedniego charakteru przeprowadzonych przez organy celne kontroli prawidłowości

zadeklarowanej wartości celnej tych towarów, nie może, co do zasady, zostać rozszerzona na brak skutecznego i pełnego pobrania VAT na obszarze innego państwa członkowskiego, czyli państwa przeznaczenia.

- 555 Komisja nie podniosła ponadto konkretnie ani tym samym nie wykazała, że organy celne Zjednoczonego Królestwa nie skontrolowały w odpowiedni sposób poszanowania obowiązków informacyjnych, którym podlega stosowanie zwolnienia przewidzianego w art. 138 ust. 1 dyrektywy 2006/112, na podstawie art. 138 ust. 2 tej dyrektywy.
- 556 W kontekście procedury celnej 42 ewentualny brak dostatecznych kontroli służących zapewnieniu prawidłowego określenia podstawy opodatkowania rozpatrywanego przywozu do celów VAT, gdyby został wykazany, należałoby zatem w pierwszej kolejności zarzucić organom celnym państwa członkowskiego ostatecznego przeznaczenia tych towarów.
- 557 Należy również oddalić argumentację Komisji, zgodnie z którą przez to, że Zjednoczone Królestwo nie podjęło odpowiednich środków w celu zapewnienia poboru VAT należnego w ramach procedury celnej 42 zgodnie z mechanizmem zwolnienia przewidzianym w art. 143 ust. 1 dyrektywy 2006/112, państwo to uniemożliwiło organom innych państw członkowskich prawidłowe określenie podstawy opodatkowania rozpatrywanego przywozu dla celów VAT i w konsekwencji pobranie całej kwoty tego podatku.
- 558 Nawet bowiem przy założeniu, że – jak twierdzi Komisja – różne środki przyjęte przez Zjednoczone Królestwo w trakcie operacji Badminton, Octopus, Samurai i Breach w celu zapobieżenia w innych państwach członkowskich stratom w zakresie zasobów własnych pochodzących z VAT miały ostatecznie jedynie ograniczony efekt w zapobieganiu owym stratom, nie wynika stąd, a w każdym razie Komisja tego nie wykazała, iż państwo to uniemożliwiło organom państw członkowskich prawidłowe obliczenie należnego VAT i pobranie całej kwoty tego podatku.
- 559 Jeżeli, jak wynika w szczególności z raportu OLAF-u, rozpatrywane organizacje przestępcze dopuściły się w drodze nadużycia zastosowania procedury celnej 42 w celu uniknięcia na dużą skalę w państwach członkowskich przeznaczenia rozpatrywanych towarów zapłaty VAT i bez wątpienia spowodowało to straty finansowe zarówno dla państw członkowskich, jak i dla samej Unii, Zjednoczone Królestwo nie może ponosić jako jedynie odpowiedzialności za niedociągnięcia w kontrolach, które umożliwiły takie nadużycie, i za wynikające stąd straty w zakresie VAT.
- 560 Jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 351 opinii, nadużycia te i wynikające z nich straty finansowe należy oceniać w kontekście dobrze znanej problematyki niedostatków kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie w tej procedurze celnej, przy czym na niedostatki te – bezkompromisowo wykorzystywane przez oszustów – Trybunał Obrachunkowy wielokrotnie wskazywał, w szczególności, w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2015.
- 561 W konsekwencji, co się tyczy rozpatrywanych przywozów dokonanych w trakcie okresu naruszenia w ramach procedury celnej 42, należy oddalić twierdzenie Komisji, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b), art. 83, art. 138 ust. 1 i art. 138 ust. 2 lit. c) oraz art. 143 ust. 1 lit. d) i art. 143 ust. 2 dyrektywy 2006/112.

- 562 W drugiej kolejności należy zbadać twierdzenie Komisji, zgodnie z którym, ponieważ organy celne Zjednoczonego Królestwa nie określiły prawidłowo podstawy opodatkowania przywozu rozpatrywanych towarów dla celów VAT i w związku z tym nie pobrały pełnej kwoty należnego podatku z powodu niedociągnięć kontroli celnych w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu w okresie naruszenia, państwo to nie udostępniło tej instytucji prawidłowej kwoty zasobów własnych pochodzących z VAT, co stanowi naruszenie art. 2 i 8 decyzji 2007/436 i 2014/335, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000, art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014 oraz art. 2 rozporządzenia nr 1553/89.
- 563 Ponieważ zastrzeżenie to opiera się na założeniu, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, ciążącym na nim na podstawie prawa Unii w dziedzinie VAT, do prawidłowego określenia podstawy opodatkowania rzeczonoego przywozu dla celów tego podatku i do pobrania całości należnego VAT, trzeba je zbadać jedynie w odniesieniu do rozpatrywanych przywozów dokonanych w ramach procedury celnej 40, ponieważ z powyższego wynika, że założenie to jest prawdziwe wyłącznie w odniesieniu do tych przywozów, a nie w odniesieniu do przywozów dokonanych w ramach procedury celnej 42.
- 564 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć pewne cechy charakterystyczne systemu zasobów własnych Unii w odniesieniu konkretnie do środków pochodzących z VAT.
- 565 Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2007/436 i 2014/335, mającymi zastosowanie w niniejszej sprawie, zasoby własne Unii obejmują, poza tradycyjnymi zasobami własnymi, dochody ze stosowania jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy VAT określonej według przepisów Unii.
- 566 Ponadto z art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1553/89 wynika, że podstawę środków uzyskanych z VAT ustala się z transakcji podlegających opodatkowaniu, określonych w art. 2 dyrektywy 2006/112.
- 567 Bez uszczerbku dla różnych dostosowań przewidzianych przez przepisy rzeczonoego rozporządzenia, jego art. 3 przewiduje, że podstawę środków uzyskanych z VAT oblicza się poprzez podzielenie łącznych przychodów z VAT netto uzyskanych przez państwo członkowskie w tym roku przez stawkę VAT obowiązującą w tym samym roku, przy czym jeżeli w danym państwie członkowskim stosowanych jest kilka stawek, przyjmuje się średnią stawkę ważoną dla takiego dzielenia (wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja/Niemcy, C-539/09, EU:C:2011:733, pkt 67).
- 568 Ten system zasobów własnych ma zatem na celu, w odniesieniu do zasobów uzyskanych z VAT, stworzenie po stronie państw członkowskich obowiązku przekazania Komisji, jako zasobów własnych, części kwot, które otrzymują tytułem tego podatku (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja/Niemcy, C-539/09, EU:C:2011:733, pkt 71).
- 569 W ten sposób istnieje bezpośredni związek pomiędzy, z jednej strony, poborem przychodów z tytułu podatku VAT zgodnie z właściwym prawem Unii, i z drugiej strony, przekazaniem do dyspozycji Komisji odpowiednich zasobów uzyskanych z VAT, ponieważ każdy brak w poborze dochodów potencjalnie leży u podstaw zmniejszenia tychże zasobów (wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja/Niemcy, C-539/09, EU:C:2011:733, pkt 72).

- 570 Trybunał orzekł również, że państwa członkowskie powinny zagwarantować skuteczny i pełny pobór środków własnych Unii, w tych pochodzących z VAT, a z tego względu powinny przystąpić one do odzyskania kwot odpowiadających środkom własnym, o które wskutek nadużyć finansowych został uszczuplony budżet Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., M.A.S. i M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, pkt 32).
- 571 W niniejszej sprawie, co się tyczy rozpatrywanych przywozów dokonanych w okresie naruszenia w ramach procedury celnej 40, w pkt 550 niniejszego wyroku stwierdzono, że ponieważ organy celne Zjednoczonego Królestwa nie przeprowadziły kontroli niezbędnych do ustalenia prawidłowej wartości celnej rozpatrywanych wyrobów i w związku z tym nie zapewniły skutecznego i pełnego poboru należności celnych, to również nie doszło do pobrania całości VAT związanego z tymi przywozami, ponieważ podstawa opodatkowania rzeczonych przywozów tym podatkiem została ustalona w oparciu o wartości celne nieprawidłowe, a konkretnie niższe od rzeczywistej wartości rozpatrywanych produktów.
- 572 Jednakże, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 344 opinii, należy stwierdzić, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż wspomniane zaniechanie przez organy celne Zjednoczonego Królestwa zapewnienia skutecznego i pełnego poboru VAT w odniesieniu do tych przywozów rzeczywiście spowodowało stratę w zakresie zasobów własnych uzyskiwanych z tego podatku.
- 573 Jak bowiem wskazano w pkt 567 niniejszego wyroku, art. 3 rozporządzenia nr 1553/89 przewiduje, że podstawę środków uzyskanych z VAT oblicza się zasadniczo poprzez podzielenie łącznych przychodów netto z tego podatku uzyskanych przez państwo członkowskie w tym roku przez stawkę owego podatku obowiązującą w tym samym roku.
- 574 Tymczasem, nawet jeśli w odniesieniu do rozpatrywanych przywozów dokonanych w ramach procedury celnej 40 importerzy nie zapłacili całego VAT, ponieważ podstawa opodatkowania tego przywozu do celów VAT była zbyt niska, konsekwencją tego stanu rzeczy nie musiało być obniżenie wpływów netto z VAT.
- 575 W istocie bowiem importer oraz inne podmioty działające na dalszych etapach obrotu rozpatrywanymi wyrobami, zanim zostaną one zafakturowane konsumentowi końcowemu, mogą odzyskać zapłacony przez nich VAT. Kwestia tego, czy zniżenie wartości, które miało miejsce w związku z rzeczonym przywozem, niesie konsekwencje w zakresie wpływów netto z VAT, zależy zatem od ceny pobranej od konsumenta końcowego.
- 576 W związku z tym, samo stwierdzenie zniżenia wartości celnej rozpatrywanych produktów nie niesie ze sobą koniecznie obniżenia podstawy, w oparciu o którą oblicza się zasoby własne pochodzące z VAT.
- 577 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut trzeci w zakresie, w jakim dotyczy on naruszenia art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 85–87 dyrektywy 2006/112, a w pozostałym zakresie go oddalić.

4. W przedmiocie uchybienia obowiązowi lojalnej współpracy ustanowionemu w art. 4 ust. 3 TUE

a) Argumentacja stron

- 578 W zastrzeżeniu podniesionym w drugim żądaniu skargi Komisja wskazuje, że Zjednoczone Królestwo, nie przekazując jej wszystkich informacji niezbędnych do ustalenia kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz nie dostarczając treści wymaganej oceny działu prawnego HMRC ani uzasadnienia decyzji, które doprowadziły do umorzenia ustalonych długów celnych, państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 2 ust. 2 i art. 2 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 608/2014.
- 579 W tym względzie Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu w pierwszej kolejności, że odmówiło dostarczenia egzemplarza oceny działu prawnego HMRC czy jakiegokolwiek innej wskazówki dotyczącej treści oceny prawnej, która doprowadziła do anulowania długów celnych stwierdzonych w toku operacji Snake, motywując to poufnością owej oceny prawnej i ochroną informacji wymienianych między adwokatem a klientem.
- 580 W drugiej kolejności Komisja utrzymuje, że organy celne Zjednoczonego Królestwa nie dostarczyły informacji wymaganych przez jej służby w celu ustalenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych należnych.
- 581 Zjednoczone Królestwo odpowiada, że, jak już wskazało w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, anulowanie długów stwierdzonych w wezwaniach C18 Snake nastąpiło nie w wyniku jakiejś opinii prawnej, która nie istnieje, lecz na podstawie decyzji wydanych przez niezależną służbę HMRC właściwą w zakresie kontroli i odwołań w sprawach celnych. Służba ta anulowała rzeczony wezwania z powodów wskazanych w tych decyzjach, które Komisji przekazano.
- 582 Ponadto poza twierdzeniem dotyczącym braku przekazania Komisji owej nieistniejącej opinii prawnej instytucja ta nie mogła podnieść w sposób ogólny żadnego innego zarzutu wobec Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do ciążącego na nim obowiązku lojalnej współpracy, związanego z nieprzekazaniem przez to państwo rzeczonyj instytucji wszelkich informacji niezbędnych do ustalenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych.

b) Ocena Trybunału

- 583 Na wstępie należy zauważyć, że chociaż w drugim żądaniu skargi Komisja podnosi nie tylko naruszenie art. 4 ust. 3 TUE, ale również naruszenie art. 2 ust. 2 i art. 2 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 608/2014, to instytucja ta nie przedstawiła w uzasadnieniu skargi, w jaki sposób Zjednoczone Królestwo uchybiło temu ostatniemu przepisowi, w związku z czym zastrzeżenie znajdujące się w tym żądaniu należy badać wyłącznie w świetle art. 4 ust. 3 TUE.
- 584 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii (wyrok z dnia 31 października 2019 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-391/17, EU:C:2019:919, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 585 Ponadto Trybunał orzekł, że zgodnie z powierzoną Komisji na mocy art. 17 ust. 1 TUE rolą strażniczki traktatów do tej instytucji należy czuwanie nad prawidłowym wykonaniem przez państwa członkowskie ich obowiązków w dziedzinie zasobów własnych Unii (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 65), przy czym na podstawie art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ułatwiania Komisji wypełniania tego zadania nadzoru (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Komisja/Włochy, C-10/00, EU:C:2002:146, pkt 88).
- 586 Ponadto w sytuacji, gdy – tak jak w przypadku nadzoru przez Komisję nad prawidłowym wykonywaniem przez państwa członkowskie ich obowiązków w dziedzinie zasobów własnych Unii – instytucja ta jest w znacznym stopniu uzależniona od informacji dostarczanych przez państwa członkowskie, państwa te są zobowiązane udostępniać tej instytucji dowody i inne potrzebne dokumenty na rozsądnych warunkach, tak aby mogła ona sprawdzić, czy zasoby własne Unii zostały prawidłowo udostępnione z poszanowaniem tych obowiązków (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Komisja/Włochy, C-10/00, EU:C:2002:146, pkt 88 i 91).
- 587 W niniejszej sprawie Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, że uchybiło obowiązkowi lojalnej współpracy ustanowionemu w art. 4 ust. 3 TUE przez to, że państwo to nie dostarczyło jej we właściwym czasie, po pierwsze, wszystkich elementów obliczenia dotyczących długów dochodzonych w wezwaniach C18 Snake, o których przekazanie zwracała się wielokrotnie i które były niezbędne do obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, a po drugie, oceny działu prawnego HMRC ani uzasadnienia decyzji anulujących wezwania C18 Snake.
- 588 W tym względzie bezsporne jest, że w toku całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Zjednoczone Królestwo odmawiało dostarczenia dokumentu, który jego własne organy wielokrotnie kwalifikowały jako „opinię prawną”, ze względu na to, że dokument ten jest chroniony tajemnicą zawodową.
- 589 Komisja wyjaśnia, że zażądała dostarczenia tego dokumentu, ponieważ mogła zakładać, iż zawierał on analizę prawną powodów, które skłoniły Zjednoczone Królestwo do anulowania wezwań C18 Snake.
- 590 Jednakże później, a w szczególności podczas misji inspekcyjnej 18–11–1 przeprowadzonej w kwietniu 2018 r., podobnie jak w odpowiedzi z dnia 22 czerwca 2018 r. na wezwanie do usunięcia uchybienia, Zjednoczone Królestwo stwierdziło, że taka „opinia prawna” nie istnieje i że powody, które skłoniły je do anulowania wezwań C18 Snake, są wskazane w decyzjach o ich anulowaniu, które zostały wydane przez niezależny organ, a mianowicie przez służbę ds. kontroli i odwołań w sprawach celnych HMRC w ramach procedur dotyczących odwołań wniesionych przeciwko tym wezwaniom. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, z decyzji tych wynika, że wezwania te zostały anulowane głównie ze względu na to, że w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu nie można było uzasadnić żadnej zadowalającej metody ponownego określenia wartości.
- 591 Komisja utrzymuje, że kopie 6 z 24 decyzji o anulowaniu wezwań C18 Snake, otrzymane podczas inspekcji 18–11–1, nie umożliwiły jej zrozumienia powodów anulowania tych wezwań.
- 592 W duplice Zjednoczone Królestwo dodało, że istnieje ocena działu prawnego HMRC, lecz dotyczyła ona nie tyle powodów, które skłoniły ów organ do anulowania opinii C18 Snake, lecz wyłącznie postępowania likwidacyjnego wszczętego wobec niektórych podmiotów gospodarczych. Opinia ta jest jednak chroniona tajemnicą zawodową.

- 593 Należy również zauważyć, że w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi organy celne Zjednoczonego Królestwa wskazały, że ważność wezwań C18 Snake mogła zostać zakwestionowana, ponieważ w wezwaniach tych do ustalenia wartości celnej rozpatrywanych wyrobów wykorzystano cenę CAP, przy czym wspomniane wezwania, doręczone zainteresowanemu przedsiębiorstwu, nie pozwalały na ustalenie bezpośredniego związku między żądanymi należnościami celnymi a odpowiadającymi im poszczególnymi zgłoszeniami celnymi.
- 594 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika również, że Komisja wielokrotnie zwracała się do Zjednoczonego Królestwa o podanie szczegółów obliczeń dotyczących długów dochodzonych w wezwaniach C18 Snake, ponieważ dane te były niezbędne do sprawdzenia, czy długi te należycie odzwierciedlały kwoty strat w zakresie zasobów własnych związanych z rozpatrywanymi przywozami, których dotyczyły te wezwania.
- 595 Komisja wyjaśnia, że wobec nieposiadania tych danych założyła – a Zjednoczone Królestwo jej w tym zakresie nie skorygowało w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – że należności dochodzone w wezwaniach C18 Snake zostały obliczone na podstawie ceny LAP, a zatem zostały ustalone na poziomie oczywiście zbyt niskim. Skłoniło ją to do żądania w skardze w odniesieniu do okresu od listopada 2011 r. do listopada 2014 r. kwot odpowiadających stratom w zakresie tradycyjnych zasobów własnych obliczonym nie na podstawie tych wezwań, lecz zgodnie z metodą OLAF-JRC, a zatem z uwzględnieniem wszystkich przywozów dokonanych po cenach niższych od ceny LAP i z przypisaniem im wartości równej cenie CAP.
- 596 Instytucja ta wyjaśnia, że szczegółowe obliczenia długów dochodzonych w wezwaniach C18 Snake Zjednoczone Królestwo ostatecznie przedstawiło w załączniku do dupliki, co pozwoliło stwierdzić, że wartość rozpatrywanego przywozu została ponownie określona nie na podstawie ceny LAP, lecz ceny CAP, oraz ustalić istnienie bezpośredniego związku między dochodzonymi należnościami celnymi a odpowiadającymi im poszczególnymi zgłoszeniami celnymi.
- 597 Zjednoczone Królestwo, zapytane w tym względzie przez Trybunał, wyjaśniło, że jego organy nie tyle odmówiły przekazania Komisji szczegółowych obliczeń w następstwie wizyty inspekcyjnej przeprowadzonej w listopadzie 2017 r., co nie miały do nich dostępu przy tej okazji. Obliczenia te „ponownie odnaleziono” w czerwcu 2019 r., na krótko przed złożeniem odpowiedzi na skargę. Następnie na analizę i przetworzenie bardzo dużych ilości informacji uzyskanych w ten sposób w trakcie ich zbierania trzeba było poświęcić dużo czasu i zasobów, przez co Zjednoczone Królestwo mogło dostarczyć te dane dopiero przy składaniu dupliki.
- 598 Mając na względzie wszystkie te okoliczności faktyczne oraz uwzględniając zasady ustanowione w orzecznictwie przypomnianym w pkt 584–586 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że Zjednoczone Królestwo uchybiło obowiązkowi lojalnej współpracy ustanowionemu w art. 4 ust. 3 TUE, przez to, że państwo to nie dostarczyło we właściwym czasie, po pierwsze, wszystkich elementów obliczenia dotyczących długów dochodzonych w wezwaniach C18 Snake, o których przekazanie Komisja zwracała się wielokrotnie i które były niezbędne do obliczenia wysokości strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, a po drugie, uzasadnienia decyzji anulujących wezwania C18 Snake, o które Komisja również wiele razy występowała.
- 599 Nie ma natomiast potrzeby rozstrzygnięcia kwestii tego, czy Zjednoczone Królestwo naruszyło obowiązek lojalnej współpracy, odmawiając przedstawienia oceny prawnej HRMC. Wystarczy bowiem stwierdzić, że z uwagi na użycie spójnika „ani” w drugiej części drugiego żądania skargi Zjednoczone Królestwo w każdym razie uchybiło temu obowiązkowi poprzez to, że nie przekazało w odpowiednim czasie uzasadnienia decyzji anulujących wezwania C18 Snake.

- 600 W konsekwencji, z zastrzeżeniem pkt 599 niniejszego wyroku, należy uwzględnić zastrzeżenie podniesione w drugim żądaniu skargi w zakresie, w jakim dotyczy ono naruszenia art. 4 ust. 3 TUE.
- 601 Z uwagi na ogół powyższych rozważań należy stwierdzić, że:
- nie księgując prawidłowych kwot należności celnych oraz nie udostępniając prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych dotyczących rozpatrywanych przywozów, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 2 i 8 decyzji 2014/335, art. 2 i 8 decyzji 2007/436, art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia nr 609/2014, art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia nr 1150/2000 oraz art. 105 ust. 3 unijnego kodeksu celnego i art. 220 ust. 1 wspólnotowego kodeksu celnego, w następstwie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na mocy art. 325 TFUE, art. 46 unijnego kodeksu celnego, art. 13 wspólnotowego kodeksu celnego, art. 248 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego przepisy wykonawcze, art. 244 rozporządzenia wykonawczego oraz art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 85–87 dyrektywy 2006/112;
 - nie przekazując wszystkich informacji niezbędnych Komisji do ustalenia kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz nie dostarczając uzasadnienia decyzji, które doprowadziły do umorzenia ustalonych długów celnych, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 3 TUE.
- 602 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

- 603 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty, chyba że Trybunał z uwagi na okoliczności sprawy uzna za uzasadnione, by jedna ze stron pokryła, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 604 Ponieważ w niniejszej sprawie Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a państwo to przegrało w przedmiocie większości swoich żądań, w świetle okoliczności niniejszej sprawy należy obciążyć Zjednoczone Królestwo, poza własnymi kosztami, także czterema piątymi kosztów poniesionych przez Komisję. Komisja pokrywa jedną piątą własnych kosztów.
- 605 Na podstawie art. 140 § 1 rzeczonego regulaminu postępowania, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Łotewska, Republika Portugalska i Republika Słowacka pokryją własne koszty postępowania.

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

- 1) Nie księgując prawidłowych kwot należności celnych oraz nie udostępniając prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych dotyczących niektórych przypadków przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy**

art. 2 i 8 decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, art. 2 i 8 decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, art. 2, 6, 9, 10, 12 i 13 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych, zmienionego rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2016/804 z dnia 17 maja 2016 r., art. 2, 6, 9, 10, 11 i 17 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. w sprawie stosowania decyzji 94/728/CE, Euratom, w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnoty, a także art. 105 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny oraz art. 220 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r., w następstwie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na tym państwie na mocy art. 325 TFUE, art. 46 rozporządzenia nr 952/2013, art. 13 rozporządzenia nr 2913/92, zmienionego rozporządzeniem nr 648/2005, art. 248 ust. 1 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia nr 2913/92, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 3254/1994 z dnia 19 grudnia 1994 r., art. 244 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 952/2013, a także art. 2 ust. 1 lit. d) i art. 85–87 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2009/69/WE z dnia 25 czerwca 2009 r.;

nie przekazując wszystkich informacji niezbędnych Komisji Europejskiej do ustalenia kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz nie dostarczając uzasadnienia decyzji, które doprowadziły do umorzenia ustalonych długów celnych, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 3 TUE.

- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponosi cztery piąte kosztów Komisji Europejskiej i swoje własne koszty.
- 4) Komisja Europejska pokrywa jedną piątą własnych kosztów.
- 5) Królestwo Belgii, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Łotewska, Republika Portugalska i Republika Słowacka pokrywają własne koszty postępowania.

Podpisy