Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 6. února 2019 [1]

Věc C-391/17

Evropská komise
proti

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska

„Nesplnění povinnosti členským státem — Vlastní zdroje — Rozhodnutí 91/482/EHS — Přidružení zámořských zemí a území k Evropské unii — Dovoz hliníku z Anguilly — Překládka — Vývozní osvědčení nesprávně vydaná celními orgány zámořské země nebo území — Nevybrané clo ze strany dovážejícího členského státu — Finanční odpovědnost členského státu, se kterým má ZZÚ zvláštní vztah — Náhrada za ztrátu vlastních zdrojů EU vzniklou v jiném členském státě“

I. Úvod

1. Evropská komise se domáhá určení toho, že Spojené království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady loajální spolupráce zakotvené v článku 5 ES [2]. Vychází z toho, že Spojené království nenahradilo ztrátu částky vlastních zdrojů, která měla být poskytnuta do rozpočtu Evropské unie. Tato částka se týká cla, které nebylo vybráno při dovozu dodávek hliníku původně pocházejících ze třetích států do Itálie. Tato částka by byla vybrána, kdyby celní orgány Anguilly, zámořské země nebo území (ZZÚ) Spojeného království, nevydaly v letech 1998 až 2000 příslušná vývozní osvědčení pro zpětný vývoz do Evropské unie v rozporu s čl. 101 odst. 2 rozhodnutí 91/482/EHS [3]. Komise je toho názoru, že Spojené království nese podle unijního práva odpovědnost za tuto ztrátu vlastních zdrojů, která byla způsobena ZZÚ Spojeného království. Tvrdí, že v souladu s povinností loajální spolupráce musí tento členský stát nyní poskytnout do rozpočtu EU částku cla, které nebylo vybráno jiným členským státem (Itálií), včetně úroků.

2. Souběžnou žalobou ve věci C-395/17, Komise v. Nizozemské království, ve které jsem vydal samostatné stanovisko, se Komise domáhá určení podobného a náhrady ztrát vlastních zdrojů. Uvedená věc se týká údajných pochybení celních orgánů Curaçaa a Aruby, dvou ZZÚ Nizozemského království.

3. Technická a složitá povaha návrhových žádání, jež musí být několikrát prostudována, aby bylo možné pochopit, čeho se Komise domáhá, by neměla zastřít skutečnost, že pod povrchem se skrývá mnohem více. Žaloby nejsou tím, čím se zdají být. Zahalená v mlze technických detailů celních předpisů, složitých skutkových okolností konkrétního případu a poměrně bohaté procesní historie, jejíž jasnost vyvolává vzpomínku na Twin Peaks, vyvstává strukturální a zásadní otázka značného

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Který se později stal článkem 10 ES a nyní je čl. 4 odst. 3 SEU.

3 – Rozhodnutí Rady ze dne 25. července 1991 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (Úř. věst. 1991, L 263, s. 1, dále jen „rozhodnutí o ZZÚ“). *(neoficiální překlad).*

významu. Může se Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU domáhat toho, aby bylo určeno, že členský stát (Spojené království) nesplnil povinnost loajální spolupráce tím, že nenahradil ztrátu do rozpočtu Evropské unie, která vznikla v jiném členském státě (v Itálii) kvůli údajnému porušení unijního práva, jehož se dopustila jeho ZZÚ (Anguilla) v (dosti vzdálené) minulosti? Může se Komise domáhat náhrady škody, jež vznikla Unii, jakožto nápravy v rámci řízení o nesplnění povinnosti? Je-li taková žaloba podle článku 258 SFEU skutečně přípustná, jaké je důkazní břemeno, které musí Komise v případě takové žaloby unést?

II. Právní rámec

A. Systém vlastních zdrojů

4. Na skutkové okolnosti projednávané věci se použije nařízení (EHS, Euratom) č. 1552/89[4], ve znění nařízení (EHS, Euratom) č. 1355/96[5] (dále jen „nařízení č. 1552/89“).

5. Článek 2 nařízení č. 1552/89 stanovil:

„1. Pro účely tohoto nařízení se nárok Společenství na vlastní zdroje uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) rozhodnutí 88/376/EHS, Euratom stanoví, jakmile jsou splněny podmínky stanovené celními předpisy, které se týkají zaúčtování částky nároku a vyrozumění dlužníka.

1a. Dnem stanovení podle odstavce 1 je den zaúčtování podle celních předpisů.

[…]

1b. Ve sporných případech se má za to, že pro účely stanovení podle odstavce 1 mohou příslušné správní orgány vypočítat výši splatného nároku nejpozději při přijetí prvního správního rozhodnutí sdělujícího dlužníku vznik dluhu nebo při zahájení soudního řízení, jestliže k němu dojde dříve.

Dnem stanovení podle odstavce 1 je den přijetí rozhodnutí nebo den výpočtu, který má být proveden po zahájení soudního řízení uvedeném výše.“ *(neoficiální překlad)*.

6. Článek 6 odst. 1 a 2 nařízení č. 1552/89 stanovil, že:

„1. Účty vlastních zdrojů vede ministerstvo financí každého členského státu nebo jiný subjekt pověřený každým členským státem a jsou členěny podle jednotlivých druhů vlastních zdrojů.

[…]

2. a) Nároky stanovené podle článku 2 se účtují, aniž je dotčeno písmeno b), nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven.;

b) Stanovené nároky nezaúčtované podle písmene a), protože dosud nejsou uhrazeny a nebylo na ně poskytnuto žádné zajištění, se uvádějí na zvláštních účtech ve lhůtě stanovené v písmenu a). Členské státy mohou takto postupovat také v případě, že jsou proti stanoveným nárokům, na něž bylo poskytnuto zajištění, vzneseny námitky a jejich výše by se mohla po vyřešení vzniklých sporů změnit.*[…]“ (neoficiální překlad).*

4 – Nařízení Rady ze dne 29. května 1989, kterým se provádí rozhodnutí 88/376/EHS, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství, ve znění nařízení Rady č. 1355/96 (Úř. věst. 1989, L 155, s. 1) *(neoficiální překlad)*.

5 – Nařízení Rady ze dne 8. července 1996, kterým se mění nařízení č. 1552/89, kterým se provádí rozhodnutí 88/376/EHS, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. 1996, L 175, s. 3) *(neoficiální překlad)*.

7. Článek 10 odst. 1 nařízení č. 1552/89 stanovil, že: „[p]o odečtení 10 % na náklady spojené s vybíráním vlastních zdrojů podle čl. 2 odst. 3 rozhodnutí 88/376/EHS, Euratom se vlastní zdroje uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) zmíněného rozhodnutí připisují na příslušné účty nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byl nárok stanoven podle článku 2 tohoto nařízení.

Nicméně nároky uváděné na zvláštních účtech podle čl. 6 odst. 2 písm. b) musí být zaúčtovány nejpozději v první pracovní den po 19. dni druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byly nárokované částky uhrazeny.“ *(neoficiální překlad)*.

8. Článek 11 nařízení č. 1552/89 zněl takto: „[v] případě jakéhokoli zpoždění v připisování částek na účet uvedený v čl. 9 odst. 1 zaplatí dotyčný členský stát úrok vypočtený podle úrokové míry uplatňované ke dni uplynutí lhůty na peněžním trhu daného členského státu na krátkodobé operace veřejného financování zvýšené o dva procentní body. Tato úroková míra se zvyšuje o 0,25 procentního bodu za každý měsíc prodlení. Takto zvýšená sazba se použije na celu dobu prodlení.“ *(neoficiální překlad)*.

9. Podle čl. 17 odst. 1 a 2 nařízení č. 1552/89:

„1. Členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření, aby zajistily, že částky odpovídající nárokům stanoveným podle článku 2 budou poskytnuty Komisi tak, jak je stanoveno v tomto nařízení.

2. Členské státy nejsou povinny Komisi poskytnout částky odpovídající stanoveným nárokům jedině tehdy, když tyto částky nemohly být vybrány z důvodu vyšší moci. Kromě toho nemusí členské státy poskytnout Komisi tyto částky ve zvláštních případech, jestliže se po důkladném zhodnocení všech relevantních okolností každého jednotlivého případu ukáže, že v dlouhodobém výhledu není vybrání těchto částek možné z důvodů, které nemohou být přičítány těmto členským státům. Tyto případy musí být zmíněny ve zprávě podle odstavce 3, pokud dotčené částky přesahují 10 000 ecu po přepočtu na národní měnu podle směnného kursu platného v první říjnový pracovní den předchozího kalendářního roku. V této zprávě musí být zdůvodněno, proč daný členský stát nemohl dotyčné částky poskytnout. Komise může do šesti měsíců sdělit danému členskému státu své připomínky.*[…]*“ *(neoficiální překlad).*

10. Nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000 [6] nahradilo nařízení č. 1552/89. Článek 2 odst. 1, 2 a 3, čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a b), čl. 10 odst. 1 a článek 11 tohoto nařízení v zásadě odpovídal ustanovením nařízení č. 1552/89 citovaným výše. Článek 17 nařízení č. 1552/89 byl nahrazen článkem17 nařízení č. 1150/2000 a změněn nařízením (ES, Euratom) č. 2028/2004 [7].

B. Rozhodnutí o ZZÚ

11. Článek 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ, jenž se použije *ratione temporis* na projednávaný případ, stanovil:

„Produkty, které nepocházejí ze ZZÚ, ale jsou v ZZÚ ve volném oběhu a jsou jako takové zpětně vyváženy do Společenství, se přijímají k dovozu do Společenství s osvobozením od cla a poplatků s rovnocenným účinkem za předpokladu, že

6 – Nařízení Rady č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. 2000, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 169).

7 – Nařízení Rady č. 2028/2004 ze dne 16. listopadu 2004, kterým se mění nařízení č. 1150/2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. 2004, L 352, s. 1).

– v dotyčné ZZÚ bylo zaplaceno clo nebo poplatky s rovnocenným účinkem na úrovni alespoň stejné jako cla platná ve Společenství na dovoz týchž produktů s původem ve třetích zemích způsobilých pro doložku nejvyšších výhod;

– nebyly předmětem částečného nebo úplného osvobození od cla nebo navrácení cla či poplatků s rovnocenným účinkem,

– jsou doprovázeny vývozním osvědčením.“ *(neoficiální překlad)*.

III. Skutkové okolnosti a postup před zahájením soudního řízení

12. Anguilla je jedním územím ze „zámořských zemí a území Spojeného království“, které jsou uvedeny v příloze II Smlouvy o ES, na kterou se vztahuje čtvrtá část této Smlouvy. V rozhodné době se na toto území vztahovalo rovněž rozhodnutí o ZZÚ.

13. V roce 1998 byl na Anguille zřízen režim překládky, aby bylo možné využít článku 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ. Na Anguillu byl dovážen hliník ze třetích zemí. Dovozci platili na Anguille místní 6% clo. Společnost se sídlem na Anguille, Corbis Trading (Anguilla) Limited (dále jen „Corbis“), platila jako dovozní agent společnostem, pro které byly určeny dodávky hliníku, „vývozní příspěvek na přepravu“, aby náklad směřovaly přes Anguillu. Tuto platbu pak společnost Corbis předložila vládě Anguilly k úhradě jako vynaloženou částku. Orgány Anguilly poté vydaly vývozní osvědčení na hliník, který měl být zpětně vyvezen do Evropské unie.

14. Foreign and Commonwealth Office (úřad pro zahraniční věci a Britské společenství národů) Spojeného království (dále jen „FCO“) měl pochybnosti o legalitě uvedených transakcí. Formálně požádal Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (útvar vlády Spojeného království odpovědný mimo jiné za výběr daní, dále jen „HMRC“), aby provedl šetření. Toto šetření se uskutečnilo v listopadu 1998. HMRC dospěl k závěru, že požadavky na vydání vývozních osvědčení podle čl. 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ nebyly splněny. Výsledek šetření byl oznámen Útvaru pro koordinaci boje proti podvodům (Unit for the Coordination of Fraud Prevention, dále jen „UCLAF“) [8] dne 25. listopadu 1998.

15. Později v roce 1998 společnost Corbis změnila svou fakturační praxi. Faktury vystavené společností Corbis vládě Anguilly uváděly, že byly vystaveny za „služby poskytnuté“ společností Corbis. Již se nezmiňovaly o „vývozním příspěvku na přepravu“.

16. Dne 6. ledna 1999 sdělil HMRC Komisi, že již nechce upozorňovat UCLAF ani jiné členské státy na vývozní osvědčení vydaná Anguillou. Na základě rozhodnutí parlamentu Anguilly ze dne 22. ledna 1999 musel každý produkt, jenž byl předmětem překládky na Anguille a poté směřoval do Evropské unie podle rozhodnutí o ZZÚ, podléhat celní sazbě rovnocenné té, jež byla stanovena v sazebníku EU pro tento produkt.

17. Dne 18. února 1999 vydal UCLAF sdělení (AM 10/1999) podle článku 45 nařízení (ES) č. 515/97 [9]. Uvádělo se v něm, že přibližně 50 % částek, které Anguilla vybrala jako clo, bylo uhrazeno jako „vývozní příspěvek na přepravu“ a další výdaje. UCLAF dospěl k závěru, že tyto platby byly spojeny s výběrem cla. Doporučil proto celním orgánům členských států, aby „všechna vývozní osvědčení vydaná orgány Anguilly byla odmítnuta a aby u cla na budoucí dovozy v plné výši 6 % bylo vyžadováno složení jistoty nebo zřízení záruky do doby, než budou tyto pochybnosti odstraněny“.

8 – Nástupcem tohoto útvaru byla nejdříve Pracovní skupina pro koordinaci boje proti podvodům (Task Force for Coordination of Fraud Prevention) a následně Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Viz rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. 1999, L 136, s. 20; Zvl. vyd. 01/03, s. 110).

9 – Nařízení Rady ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů (Úř. věst. 1997, L 82, s. 1; Zvl. vyd. 02/08, s. 217).

18. V období od března 1999 do června 2000 byl hliník pocházející ze třetích zemí, který byl nejprve dovezen na Anguillu, následně zpětně vyvezen z Anguilly a dovážen do Itálie.

19. Dne 28. května 2003 zveřejnil OLAF zprávu o společné kontrolní misi, v níž uvedl, že hospodářská pobídka vyplácená dovozcům ve formě vývozního příspěvku na přepravu činila 25 amerických dolarů (USD) za tunu hliníku.

20. Dne 28. prosince 2004 přijala Komise na žádost Itálie rozhodnutí REC 03/2004. Dne 17. března 2003 tento členský stát požadoval zaplacení cla od italské společnosti, která dne 1. dubna 1999 dovezla do Itálie hliníkové tyče, pro něž vystavila vývozní osvědčení Anguilla. Tato společnost podala žádost o upuštění od zaúčtování nebo podpůrně o prominutí dotyčného dovozního cla. Komise ve svém rozhodnutí dospěla k závěru, že v souladu s čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu [10] je v tomto konkrétním případě upuštění od dodatečného zaúčtování dovozního cla odůvodněné. Uvedla, že s obdobnými případy, jako je případ, jenž byl předmětem rozhodnutí REC 03/2004, by se mělo zacházet stejně, jsou-li skutkové i právní okolnosti podobné [11].

21. Dne 26. května 2006 přijala Komise na žádost Nizozemska rozhodnutí REM 03/2004. V roce 1998 německá společnost zaslala lodí z Kanady hliník a dovezla ho do Evropské unie přes Saint-Pierre a Miquelon (francouzské ZZÚ). Dne 20. prosince 2000 požádaly nizozemské orgány o zaplacení cla od této společnosti, která následně požádala o prominutí cla podle článku 239 celního kodexu [12]. Komise rozhodla, že se jedná o zvláštní situaci ve smyslu tohoto ustanovení a že je vhodné přiznat prominutí dovozního cla. Komise uvedla, že s žádostmi o vrácení nebo odpuštění cla týkajícími se dovozu do EU ze Saint-Pierre a Miquelon, Anguilly a Nizozemských Antil, jejichž skutkové a právní okolnosti jsou srovnatelné, by se mělo zacházet obdobně.

22. Italské orgány informovaly Komisi dopisy ze dne 28. září 2006 a 28. září 2007, že přijaly několik rozhodnutí o prominutí cla na základě rozhodnutí REC 03/2004 a REM 03/2004. Komise si v červenci 2009 vyžádala další informace, které byly poskytnuty v odpovědi ze dne 4. září 2009.

23. Dopisem ze dne 8. července 2010 Komise s odkazem na informace obdržené od Itálie nejprve požádala Spojené království, aby poskytlo částku ve výši 2 619 504,01 eura, přičemž uvedla, že jakékoli prodlení při poskytnutí částky, jež dluží na vlastní zdroje, povede k přirůstání úroků. Spojené království odpovědělo dopisem ze dne 17. září 2010, ve kterém poukázalo na neexistenci listinných důkazů. Dopisem ze dne 27. září 2010 poskytla Komise orgánům Spojeného království další informace a předložila rozbor dotčených případů vycházející z dopisu italských celních orgánů ze dne 4. září 2009. Další korespondence mezi Komisí a Spojeným královstvím probíhala až do listopadu 2011.

24. Dne 27. září 2013 zaslala Komise výzvu dopisem, ve které žádala o poskytnutí částky ve výši 2 670 001,29 eura. Spojené království odpovědělo dopisem ze dne 21. listopadu 2013, ve kterém popřelo jakoukoli odpovědnost nebo porušení práva EU.

25. Dne 17. října 2014 zaslala Komise odůvodněné stanovisko. Spojené království odpovědělo dopisem ze dne 17. prosince 2014, ve kterém setrvalo na svém stanovisku.

10 – Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 0/04, s. 307). Podle čl. 220 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení se dodatečné zaúčtování neprovede, pokud částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit. Tato osoba musela jednat v dobré víře a dodržet všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení.

11 – Rozhodnutí Komise zejména požaduje, aby „dotyčné osoby nebyly žádným způsobem zapojeny do přepravy zboží ze země vývozu přes Anguillu do místa vstupu na celní území Společenství. Tyto osoby musí zakoupit zboží na základě DDP (‚delivered duty paid', s dodáním clo placeno) smlouvy. Nesmí vystupovat jako dovozci zboží do Společenství nebo jako zástupci dovozce. A konečně nesmí být považovány za osoby spojené se svým dodavatelem, vývozcem do Anguilly, osobami zapojenými do přepravy zboží ze země vývozu do Společenství nebo vládou Anguilly. […]" *(neoficiální překlad).*

12 – Podle tohoto ustanovení lze dovozní clo nebo vývozní clo vrátit nebo prominout i v jiných případech než podle článků 236, 237 a 238, které vyplývají z okolností, jež nelze přičítat podvodnému jednání nebo hrubé nedbalosti zúčastněné osoby.

26. Dopisem ze dne 30. října 2015 Komise požádala italské orgány, aby jí poskytly údaje o celních prohlášeních, z nichž vyplývaly celkové částky požadované od Spojeného království. Tato prohlášení spolu s vývozními osvědčeními byla zaslána ve formě zprávy ze dne 23. prosince 2015. Na základě těchto dokumentů Komise zjistila, že částka, kterou má požadovat od Spojeného království, ve skutečnosti činí 1 500 342,31 eura, neboť zbývající částky, které byly předtím nárokovány, se týkaly dovozů, u nichž byla vydána vývozní osvědčení jinými ZZÚ než Anguillou (konkrétně Saint-Pierre a Miquelon).

27. Vzhledem k tomu, že Spojené království neprovedlo požadovanou platbu, zahájila Komise stávající soudní řízení.

IV. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

28. Žalobou ze dne 30. června 2017 se Komise domáhá, aby Soudní dvůr:

– prohlásil, že [Spojené království] tím, že nenahradilo ztrátu částky vlastních zdrojů, která měla být stanovena a poskytnuta do unijního rozpočtu podle článků 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení č. 1552/89 [nyní články 2, 6, 10, 12 a 13 nařízení (EU, Euratom) č. 609/2014 [13]], pokud by nebyla v rozporu s čl. 101 odst. 2 rozhodnutí 91/482 vydána vývozní osvědčení pro dovoz hliníku z Anguilly v letech 1999 až 2000, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 (následně článku 10) Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 4 odst. 3 SEU).

– uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

29. Spojené království se domáhá, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu jako neopodstatněnou,

– uložil Komisi náhradu nákladu řízení.

30. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 30. listopadu 2017 bylo Nizozemskému království povoleno vstoupit do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Spojeného království.

31. Komise i vláda Spojeného království přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 2. října 2018, jehož se zúčastnila i vláda Nizozemska.

V. Posouzení

32. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Nejprve se pokusím analyzovat přesnou povahu žalobního důvodu vzneseného Komisí (A). Zadruhé budu zkoumat, zda a za jakých podmínek je možné podat žalobu pro nesplnění povinnosti na základě toho, že nebyla nahrazena škoda způsobená Evropské unie porušením právních předpisů EU, kterou lze připsat členskému státu (B). Zatřetí, vzhledem k tomu, že v zásadě potvrdím takovou možnost, posoudím, zda jsou v projednávaném případě splněny podmínky pro vznik povinnosti poskytnout náhradu (C), a dospěji k závěru, že tomu tak není. Navrhnu tedy, aby byla žaloba Komise zamítnuta jako neopodstatněná.

13 – Nařízení Rady ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (Úř. věst 2014, L 168, s. 39).

A. Tři v jednom? Přesná povaha žalobního důvodu

33. Komise se domáhá určení toho, že Spojené království tím, že nenahradilo ztrátu částky vlastních zdrojů, která měla být stanovena a poskytnuta do rozpočtu EU podle článků 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení č. 1552/89, pokud by nebyla v rozporu s čl. 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ vydána vývozní osvědčení pro dovoz hliníku z Anguilly v letech 1999 až 2000, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 ES.

34. Tento případ vykazuje jedinečný stupeň složitosti. Není tomu ani tak proto, že se vztahuje k zámořským zemím a územím EU, ale spíše kvůli způsobu, jakým Komise tuto věc hájí a strukturuje své argumenty. Při snaze analyzovat žalobní důvod vznesený Komisí se ukazuje, že ve skutečnosti existuje několik výtek zamaskovaných jako jediný žalobní důvod.

35. Zaprvé Komise tvrdí, že orgány Anguilly neoprávněně vydávaly vývozní osvědčení, a to v rozporu s čl. 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ. Při předkládání tohoto argumentu Komise výslovně neuvedla, zda je toto porušení práva EU přímo přičitatelné Spojenému království z důvodu, že jsou celní orgány Anguilly orgány tohoto členského státu (dále jen „originární porušení“).

36. Zadruhé se Komise domnívá, že Spojené království je odpovědné za dotčené porušení, neboť nepřijalo veškerá vhodná opatření, aby zabránilo „originárnímu porušení“ a monitorovalo ho. Představuje to tedy svým způsobem alternativní argument k argumentu prvnímu. Vzhledem k tomu, že v rozhodnutí o ZZÚ neexistuje žádný konkrétní právní základ pro takovou výtku, Komise v tomto ohledu konstatuje porušení zásady loajální spolupráce (dále jen „intermediární porušení“).

37. Zatřetí, vnější vrstvou žaloby Komise je argument, že Spojené království nesplnilo následnou povinnost nahradit do rozpočtu EU ztrátu vzniklou v Itálii, která byla způsobena výše uvedenými porušeními práva EU. Vzhledem k neexistenci výslovného právního základu pro tento druh závazku tato povinnost podle Komise opět vyplývá ze zásady loajální spolupráce (dále jen „hlavní porušení“).

38. Taková kaskádovitá struktura „tři v jednom“ žalobního důvodu vzneseného Komisí připomíná matrjošku: vnější (třetí) vrstva údajných porušení práva EU je neoddělitelně spjata s předchozími porušeními a je na nich založena. Avšak identifikování jednotlivých vrstev argumentů ve skutečnosti neřeší problém, ale spíše činí tento případ ještě složitějším. Je to způsobeno tím, že různé vrstvy údajných porušení podléhají zcela odlišným režimům týkajícím se: i) porušených povinností a povahy protiprávnosti, ii) způsobu, jakým musí být toto porušení prokázáno s ohledem na řízení (a důkazy), a iii) povahy důsledků určení protiprávnosti a dostupných prostředků nápravy.

39. Pokud jde o povahu i) porušených povinností, tato žaloba pro nesplnění povinnosti spočívá v a) porušení rozhodnutí o ZZÚ, b) údajném nesplnění povinnosti Spojeným královstvím zabránit nesprávnému použití tohoto rozhodnutí jeho ZZÚ a takové nesprávné použití napravit a c) nesplnění povinnosti nahradit ztrátu vzniklou rozpočtu EU. Vzhledem ke zřetelné nejasnosti právního základu těchto povinností a jejich přesných adresátů jsou všechna tato údajná porušení práva EU spojena odkazem na zásadu loajální spolupráce, jako by tato zásada mohla zmírnit nebo dokonce odstranit potřebu pro každou z těchto vrstev přesně identifikovat, která ustanovení práva EU byla porušena a kým.

40. Pokud jde o bod ii), postup, který je třeba dodržet, Komise podala žalobu pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, kterou se domáhá určení toho, že došlo k nesplnění povinnosti, když nebyla nahrazena ztráta do rozpočtu EU (a tím implicitně i potvrzení protiprávnosti předchozích dvou vrstev údajných porušení). Povaha každého z těchto postupů (jakož i důkazy a druh požadovaných důkazů) jsou však zcela odlišné: spíše objektivní režim článku 258 SFEU, jehož cílem je určení strukturálního selhání členského státu, které má být v budoucnu napraveno, se mísí s prvky v podstatě individuálního

a individualizovaného požadavku nahradit do rozpočtu EU konkrétní částky jako náhradu škody. Vše je zaobaleno analogickým použitím zvláštních ustanovení pro stanovení ztráty vzniklé v jiném členském státě (Itálii) v důsledku použití pravidel celního kodexu a systému vlastních zdrojů tímto členským státem.

41. Pokud jde o bod iii), a sice o dostupné prostředky nápravy, žalobou se Komise formálně domáhá určení, že došlo k nesplnění povinností podle článku 5 ES. Povinnost, která byla údajně porušena, však spočívá v tom, že nebyla nahrazena *určitá částka* peněz, která byla předtím Komisí vyčíslena a požadována. Komise se zde opět, jedním zásahem, domáhá určení nesplnění povinnosti, které zahrnuje potvrzení dalších dvou (odlišných) porušení práva EU, jakož i potvrzení povinnosti nahradit přesnou peněžní částku.

42. V této fázi musím přiznat, že jsem takovým kombinovaným přístupem k postupu (postupům) a prostředkům nápravy nadmíru zmatený. To, co Komise ve skutečnosti požaduje, je zcela nový druh nápravy, a to s využitím procedurálního komfortu žaloby pro nesplnění povinnosti, dále rozšířené analogickým uplatněním pravidel z konkrétního systému práva EU [14]. To by znamenalo předložit velmi málo skutečných důkazů, pokud jde o přesnou částku požadovaných peněz, za účelem získání tří prohlášení o porušení v jedné žalobě, z nichž se dvě zakládají pouze na povinnosti loajální spolupráce, bez uvedení jakéhokoli právního základu v konzervativnějším významu tohoto slova.

43. Stejně tak přiznávám, že považuji za velmi obtížné posoudit naráz argumenty, které ve skutečnosti patří do tří různých řízení, jež vyžadují analýzu různých hmotněprávních povinností a použití různých procesních pravidel a požadavků, pokud jde o povahu důkazů. A to vše za nonšalantního přehlížení absence jasných povinností a právních základů pro tvrzená porušení s dovoláváním se povinnosti loajální spolupráce, nebo spíše zaklínáním se touto povinností.

44. Co by tedy Soudní dvůr mohl a měl v projednávané věci zkoumat? Můj návrh je rozložit matrjošku. Z logiky věci musí být jakýkoli výsledek založen na existenci originární protiprávnosti. Pokud se toto originární porušení neprokáže, stávají se veškerá další návrhová žádání založená na originárním porušení bezpředmětnými. V projednávané věci tedy klíčovou otázkou zůstává: Byla vývozní osvědčení vydána v rozporu s rozhodnutím o ZZÚ? Způsobilo toto porušení ztrátu ve formě chybějících vlastních zdrojů, a pokud ano, jak vysoká byla tato ztráta? Pokud však na takové odpovědi spojené s originárním porušením nelze odpovědět kladně, neexistuje žádný základ pro to, aby bylo namítáno další porušení práva EU v tomto řízení (ať již na úrovni „intermediárního porušení“ – nezabránění něčemu, co zjevně nebylo protiprávní, na prvním místě – nebo logicky následného „hlavního porušení“ – povinnosti nahradit ztrátu do rozpočtu EU).

45. I když je to podle mého názoru podstatou této věci, je nutno nicméně objasnit jednu předběžnou otázku. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Spojené království porušilo zásadu loajální spolupráce tím, že nehradilo ztrátu, jež byla způsobena rozpočtu EU v důsledku ztráty vzniklé v jiném členském státě. Komise vyčíslila tuto ztrátu na 1 500 342,31 eura. Řízení o nesplnění povinnosti však bylo doposud používáno a v prvé řadě považováno za postup pro případnou nápravu trvajících porušení práva EU členskými státy, a nikoli, jak je v podstatě v projednávané věci požadováno, k dosažení zpětného určení, že došlo k porušení [15] spolu s uplatněním nároku na náhradu škody, tj. přesné a konkrétní peněžní částky.

14 – Jak bude dále uvedeno v části B.3 (body 74 až 84) tohoto stanoviska, kombinace ustanovení systému vlastních zdrojů a celního kodexu totiž vytváří režim objektivní, (kvazi-) striktní odpovědnosti za celní dluh. V projednávaném případě se však vztahuje pouze na *členský stát dovozu*. Uplatnění stejného standardu odpovědnosti a jeho automatické použití na *jiný členský stát* je jedním z mnoha neobvyklých argumentů předložených Komisí v projednávaném případě.

15 – Samozřejmě na základě vybrané „vrstvy“ údajného porušení by se mohlo tvrdit, že je návrhové žádání Komise *prospektivní*, protože Spojené království stále nezaplatilo částku požadovanou Komisí. Takový argument však stáčí diskusi rovnou cestou zpět ke spletitosti toho, čeho se Komise přesně domáhá.

46. Žaloba Komise tedy svou povahou představuje návrh na náhradu škody údajně způsobené členským státem ve vztahu k rozpočtu EU, který byl podán jako žaloba pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Je tedy třeba ověřit, zda je takový návrh možný s ohledem na znění, účel a celkový systém řízení o nesplnění povinnosti. Pokud by tomu tak nebylo, tato žaloba by měla být odmítnuta jako nepřípustná.

B. Návrh na náhradu škody v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti?

47. Podle mého názoru nelze vyloučit, aby bylo rozhodnuto, že členský stát porušil právo EU tím, že nenahradil ztráty, které způsobil rozpočtu EU. Jinými slovy, ve znění, účelu ani systému řízení o nesplnění povinnosti neshledávám nic, co by bránilo Komisi v tom, aby požadovala náhradu škody na základě článku 258 SFEU (1). Pokud je taková žaloba podána, existence skutečné škody způsobené Evropské unii konkrétním porušením (porušeními) práva EU přičitatelným členskému státu musí být prokázána v míře, která odpovídá žalobě na náhradu škody (2), a musí rovněž respektovat rozdíl mezi takovou žalobou a zvláštními pravidly platnými v oblasti tradičních vlastních zdrojů (3).

1. Obecné poznámky

48. I když Spojené království a Nizozemské království výslovně netvrdily, že je projednávaná žaloba nepřípustná, popírala možnost, že by byl členský stát finančně odpovědný za ztráty, které jeho ZZÚ způsobilo rozpočtu EU. Jedním z hlavních argumentů uvedených těmito členskými státy je, že taková finanční odpovědnost nemá žádný výslovný právní základ. Celní kodex ani systém vlastních zdrojů či jiná ustanovení sekundárního nebo primárního práva totiž neobsahují žádné výslovné ustanovení o finanční odpovědnosti členského státu za ztrátu způsobenou rozpočtu EU vzniklou v jiném členském státě.

49. Absenci jasného právního základu pro žalobu směřující k tomu, aby byly členské státy shledány odpovědnými za ztráty za takových okolností, jako jsou okolnosti v projednávaném případě, nelze popřít. Nicméně před tím, než se bude zabývat takovou (údajnou nebo skutečnou) *hmotněprávní* mezerou, je třeba se zabývat obecnější *procesní* otázkou, která je základem samotné povahy žaloby v tomto řízení: je možné se prostřednictvím článku 258 SFEU domáhat určení nesplnění povinností v důsledku nenahrazení ztrát způsobených členským státem z důvodu porušení práva EU?

50. Otázka odpovědnosti členských států vůči Evropské unii není neznámá. Soudní dvůr se jí přinejmenším teoreticky zabýval, když uvedl, že „ve vztahu k prodlení s plněním povinnosti i definitivnímu odmítnutí jí splnit může mít rozsudek Soudního dvora v rámci [řízení o nesplnění povinnosti] podstatný význam jako základ pro odpovědnost, která může členskému státu vzniknout v důsledku jeho pochybení ve vztahu k členským státům, Společenství nebo soukromým subjektům [16]“. Možnost využití řízení o nesplnění povinnosti jako základu návrhu na náhradu škody jménem Evropské unie vůči členskému státu byla rovněž diskutována v právní nauce [17].

16 – Rozsudek ze dne 7. února 1973, Komise v. Itálie (39/72, EU:C:1973:13, bod 11). Rovněž viz rozsudky ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo (C-361/88, EU:C:1991:224, bod 31); ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo (C-59/89, EU:C:1991:225, bod 35); nebo ze dne 14. června 2001, Komise v. Itálie (C-207/00, EU:C:2001:340, bod 28). Toto odůvodnění se opakovaně uvádí pro možnost zahájit řízení o nesplnění povinnosti, a to i v případě, že dotčené nesplnění povinnosti bylo napraveno po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise.

17 – Viz např. C. D. Ehlermann, „Die Verfügung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaat der Kommission“, v *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschfrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*, 1981, s. 135 až 153, na s. 151; J. Schwarze, „Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen“, *Europarecht* 1983 (1), s. 1 až 39 na s. 24; a D. Wyatt, „New Legal Order, or Old?“, *European Law Review* 1982 (7), s. 147 až 166, na s. 160 a násl.

51. Články 258 až 260 SFEU tvoří rámec umožňující odhalování a sankcionování porušení práva EU, jichž se dopustily členské státy. Článek 258 SFEU odkazuje pouze na to, že členský stát „nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv“. Jinými slovy, Smlouva mlčí o přesné povaze nápravy protiprávního jednání, jakou může Komise požadovat. S ohledem na toto mlčení nevidím důvod, proč by měla být vyloučena žaloba na náhradu škody podaná Komisí jménem Evropské unie proti členskému státu podle článku 258 SFEU, když existují docela přesvědčivé systémové argumenty, které by takovou možnost připouštěly.

52. Zaprvé, když se podíváme na znění Smluv, v článcích 258 až 260 SFEU – ani v žádném jiném ustanovení Smlouvy v této oblasti – není nic, co by bránilo možnosti posoudit existenci a porušení takové povinnosti náhrady v rámci řízení o nesplnění povinnosti. Žaloba tohoto typu by odpovídala účelu a procesním omezením řízení o nesplnění povinnosti, jelikož by zněla na to, aby Soudní dvůr prohlásil, že členský stát nesplnil povinnost náhrady, ale ve skutečnosti by neusilovala o to, aby bylo tomuto státu nařízeno platit [18].

53. Zadruhé, na systémové úrovni by mohlo být stěží zpochybňováno, že povinnost nahradit případné ztráty způsobené Evropské unii je konkrétnějším vyjádřením obecné povinnosti napravit něco nesprávného, když posledně uvedená povinnost je hlavní zásadou jakéhokoli systému veřejného, soukromého a mezinárodního práva [19].

54. Pokud jde o právo EU, v článku 340 SFEU se uvádí, že Unie „v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států“ nahradí škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci. Judikatura Soudního dvora dále uznala, když vycházela z obecných zásad, které jsou společné členským státům, a opírala se o povinnost loajální spolupráce [20], zásadu odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům v důsledku porušení práva EU za nedílnou součást systému Smluv [21].

55. Domnívám se však, pokud jde o posledně uvedené tvrzení, že je nezbytné jasně zdůraznit jeden klíčový rozdíl. Závěr, že absence výslovného právního (procesního nebo hmotněprávního) základu není dostačujícím důvodem pro vyloučení existence povinnosti náhrady, byl jednoznačně učiněn, pokud jde o *stanovení zásady* odpovědnosti členských států za škodu způsobenou jednotlivcům (systémová úroveň). Nebyl učiněn, pokud jde o povinnost uvést v *konkrétním případě jednoznačnou právní povinnost*, která má vést ke vzniku odpovědnosti státu (konkrétní úroveň případu) [22].

56. Zatřetí možnost rozhodnout o tom, že jsou členské státy finančně odpovědné za porušení práva EU vůči Unii, by také mohla být považována za vyplnění určitého vakua v systému odpovědnosti za porušení práva EU. Další možnosti v souboru odpovědnosti za porušení práva EU jsou již totiž stanoveny. Odpovědnost Evropské unie je zajištěna prostřednictvím článku 340 SFEU. Členské státy

18 – *Per analogiam* viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 33), přičemž je třeba mít na paměti, že takové žaloby jsou v řízení o nesplnění povinnosti vyloučeny: viz rozsudky: ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo (C-104/02, EU:C:2005:219, bod 49), a ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo (C-105/02, EU:C:2006:637, body 44 a 45).

19 – Viz např. v mezinárodním právu *Chorzów Factory*, Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti (PCIJ), rozsudek č. 13 ze dne 13. září 1928, PCJR Reports, Series A, č. 17, s. 4.

20 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 36).

21 – Zejména rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 29), podle něhož je odpovědnost Společenství „pouze výrazem obecné zásady, kterou právní řády členských států uznávají, podle níž protiprávním konáním nebo opomenutím vzniká povinnost nahradit způsobenou škodu“.

22 – Například v (učebnicovém) případě nesplnění povinnosti provést směrnici, které by mohlo způsobit škodu jednotlivcům, by jednoznačnou právní povinností, kterou členský stát v tomto konkrétním případě porušil, bylo přinejmenším konečné/závěrečné ustanovení dotčené směrnice s uvedením lhůty pro provedení, případně spjaté s povinností vyplývající z článku 288 SFEU a možná i s povinností loajální spolupráce. Nebude nicméně pochyb o tom, že existuje poměrně specifická povinnost provést směrnici do určitého data.

by teoreticky mohly využít tohoto právního základu k zahájení řízení o náhradě škody proti Unii [23]. Odpovědnost členských států vůči jednotlivcům je zajištěna výše uvedenou zásadou odpovědnosti státu. A konečně osobní odpovědnost fyzických a právnických osob za porušení práva EU podléhá vnitrostátním pravidlům občanskoprávní odpovědnosti [24].

57. Jediným zbývajícím scénářem je tedy ve skutečnosti odpovědnost členského státu za škody způsobené Evropské unii porušením práva EU. Mohlo by však být namítáno, že v tomto ohledu neexistuje žádná mezera, neboť tento systém odpovědnosti může být zahrnut do obecného systému státní odpovědnosti členských států [25]. Podle tohoto přístupu by se Evropská unie měla před soudy tohoto členského státu domáhat určení státní odpovědnosti tohoto členského státu stejným způsobem jako jednotlivci.

58. Ačkoli by takový scénář byl představitelný pro případy týkající se občanskoprávní odpovědnosti členského státu mimo jeho (veřejnoprávní) povinnosti a závazky jakožto člena Unie vůči EU [26], v případech, jako je projednávaný případ, které jsou fakticky institucionálními a zásadními spory mezi Evropskou unií a jejími členy, které jednoduše mají pro členský stát určité finanční důsledky, by však měl malý, nebo spíše žádný smysl. Posledně uvedené typy případů jsou totiž oblastí neoddělitelně spjatou se soudy EU. Navíc je rovněž pravda, že Komise podala žalobu z formálního hlediska jako žalobu pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, kterou je Soudní dvůr příslušný projednat.

59. Mimoto lze dodat, že žaloba pro nesplnění povinnosti založená na tom, že členské státy nenahradily ztráty, které způsobily, podle všeho dobře zapadá do celkového systému a kontextu článků 258 až 260 SFEU. Taková možnost je zejména v souladu s konečným cílem řízení o nesplnění povinnosti, kterým je „účinně odstranit nesplnění povinností a jejich *důsledky* v minulosti a budoucnosti [27]“.

60. Možnost domáhat se nejen toho, aby bylo určeno, že došlo k porušení Smlouvy, ale také toho, aby bylo určeno, že nebyla splněna povinnost náhrady v důsledku tohoto konkrétního porušení Smlouvy, by rovněž přispěla k soudržnosti systému. Je totiž pravda, že „tradičnější“ žaloba pro nesplnění povinnosti zaměřená na základní porušení práva EU, které způsobilo škodu [28], by ve zvláštní konstelaci projednávaného případu a případů jemu podobných neměla velký smysl, a to ze dvou důvodů.

61. Na jedné straně by byl postup „dva v jednom“ účinnější v případech, kdy by škoda byla způsobena událostí nebo praxí, která již skončila v okamžiku vydání odůvodněného stanoviska. V takových situacích by určení nesplnění povinnosti, které by se omezovalo na porušení věcné povinnosti (v projednávaném případě originární nebo intermediární porušení), nebylo takřka k ničemu. Tak tomu je zejména ve specifické oblasti vlastních zdrojů, kde domáhání se určení věcného porušení práva EU odděleně od jeho finančních důsledků nemá velký smysl [29]. Z toho důvodu je v konkrétních případech v této oblasti často nutné podat žalobu, v níž jsou důsledky porušení práva EU od samého počátku

23 – Jak uvádí K. Lenaerts, I. Maselis a K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, s. 495. Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech Slovensko v. Komise a Rumunsko v. Komise (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 108), rovněž poukazuje na tuto možnost. Návrhy na náhradu škody byly podle všeho předkládány i v minulosti (přinejmenším ze strany státních subjektů), pokud však vím, nikdy nedosáhly fáze rozsudku. Například viz usnesení ze dne 16. listopadu 1998, Nizozemské Antily v. Rada a Komise (T-163/97 a T-179/97, EU:T:1998:260).

24 – S logickou výjimkou osobní odpovědnosti zaměstnanců EU vůči Evropské unii, která je rovněž stanovena v článku 340 SFEU.

25 – Vzhledem k tomu, že podle článku 274 SFEU platí, že „[s] výhradou pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru Evropské unie Smlouvami nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů“.

26 – Stejně jako v případech zahájených Komisí před vnitrostátními soudy, v rámci kterých se v podstatě domáhá náhrady škody vůči soukromým osobám na základě občanskoprávní odpovědnosti. Například viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 – Například viz rozsudek ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 68). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

28 – Ať už jde o „originární“, nebo o „intermediární“ porušení, uvedená v bodech 35 a 36 tohoto stanoviska.

29 – Rozsudek ze dne 5. října 2006, Komise v. Belgie (C-377/03, EU:C:2006:638, bod 36). Soudní dvůr konstatoval, že „povinnost stanovit vlastní zdroje Společenství, povinnost poukázat je na účet Komise ve stanovených lhůtách a konečně povinnost zaplatit úroky z prodlení jsou vzájemně neoddělitelné“.

samy předmětem porušení. To je však opět zcela logické a jednoznačně spojené se strukturou takového případu: žaloba pro nesplnění povinnosti nahradit ztrátu, jaká byla podána v projednávané věci, je z funkčního hlediska rovnocenná žalobě pro nesplnění povinnosti poskytnout vlastní zdroje, které členský stát dluží.

62. Na druhé straně je pravda, že čl. 260 odst. 1 SFEU stanoví povinnost členského státu přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti. Tato opatření mohou zahrnovat i povinnost nahradit vzniklé ztráty [30]. Je však také pravda, že povaha opatření, která mají členské státy přijmout s cílem ukončit nesplnění povinností EU, nemůže být předepsána Soudním dvorem [31] a nadále musí být stanovena členským státem [32]. Otázka existence povinnosti nahradit ztrátu by tedy zůstávala nadále otevřená.

63. Z formálního hlediska je rovněž pravda, že následná žaloba na základě čl. 260 odst. 2 SFEU by mohla poskytnout možnost ověřit, zda členský stát splnil své povinnosti podle předchozího rozsudku, včetně povinnosti nahradit ztráty. Tato myšlenka však nezohledňuje logiku řízení o nesplnění povinnosti nahradit do rozpočtu EU ztráty, jež způsobil EU členský stát, v rámci kterého je určení a vyčíslení ztrát jako v každém jiném řízení o náhradě škody součástí rozhodnutí *ve věci samé*. Takové posouzení se velmi liší od jakéhokoli případného *následného přezkoumání*, zda *byla přijata opatření* vyplývající z předchozího rozsudku či nikoli (v rámci *výkonu*) [33], jako je tomu v případě posouzení podle článku 260 SFEU. Navíc, pokud by otázka náhrady ztrát vyvstala pouze v důsledku nesprávného vyhovění rozsudku Soudního dvora, členský stát by se poprvé setkal s otázkou náhrady ztrát Evropské unie až v tomto stadiu, přičemž by zároveň čelil sankcím, které mohou vyplývat z uplatnění tohoto článku (jejichž cílem v žádném případě není náhrada škody nebo ztrát).

64. Konečně, pokud by bylo na základě širšího posouzení systému dostupných právních prostředků EU připuštěno, že členské státy nemohou zpochybnit platnost výzev dopisem, které stejně jako v projednávané věci vyžadují, aby členský stát poskytl určitou částku v rámci koncepce vlastních zdrojů, k jejichž ztrátě došlo v jiném členském státě [34], musely by mít členské státy právo napadnout opodstatněnost takové povinnosti před soudy EU v rámci řízení o nesplnění povinnosti [35]. Proto musí být možné právně přezkoumat ve fázi řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU veškerá údajná porušení práva EU, včetně originárních porušení stojících na pozadí věci.

2. Prvky, které musí být prokázány

65. Nenacházím tedy ve znění Smluv ani ve Smlouvách jako celku nic, co by samo o sobě bránilo Komisi požádat o přístup „dva v jednom“ v rámci postupu podle článku 258 SFEU. Jednalo by se zejména o *určení protiprávnosti* určitého chování přičitatelného členskému státu a současně o *určení nesplnění povinnosti nahradit* ztráty do rozpočtu EU vyplývající z této protiprávnosti.

30 – Zatímco čl. 260 odst. 1 SFEU vyžaduje náhradu škody jako opatření, které má být přijato v každém projednaném případě. Viz stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ve věci Komise v. Lucembursko (C-299/01, EU:C:2002:243, bod 23 a násl.); stanovisko generálního advokáta J. Mischa ve spojených věcech Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:221, bod 57 a násl.). V každém případě náhrada škody nemá sama o sobě za následek odstranění porušení práva EU. Například viz rozsudek ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie (C-265/95, EU:C:1997:595, bod 60).

31 – Viz rozsudky ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Německo (C-104/02, EU:C:2005:219, bod 49), a ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo (C-105/02, EU:C:2006:637, body 44 a 45). Rovněž viz rozsudek ze dne ze dne 2. října 2008, Komise v. Řecko (C-36/08, nezveřejněný, EU:C:2008:536, body 8 a 9).

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 15). Rovněž viz stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci Komise v. Německo (C-503/04, EU:C:2007:190, bod 41).

33 – Rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 92).

34 – Rozsudek ze dne 25. října 2017, Slovensko v. Komise (C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 75 a násl.).

35 – Navíc k této diskusi viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve spojených věcech Slovensko v. Komise a Rumunsko v. Komise (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 101 a násl.).

66. Je-li však takový návrh podán, povaha takové žaloby podle článku 258 SFEU se změní. Taková žaloba již není „tradičním“ abstraktním určením nesplnění povinnosti členského státu. Jedná se o specifický případ protiprávního jednání, jímž byla údajně způsobena zcela konkrétní škoda rozpočtu EU. V podstatě se stane žalobou na náhradu škody, již údajně způsobil členský stát Evropské unie.

67. Pokud se tedy Komise domáhá jménem Evropské unie určení toho, že došlo k nesplnění povinnosti nahradit konkrétní částku škody za konkrétní porušení práva EU přičitatelné členskému státu, ke kterému došlo v minulosti, pak tento návrh podléhá standardům a důkazům platným pro žalobu na náhradu škody z důvodu mimosmluvní odpovědnosti.

68. Podmínky pro uplatnění návrhu na náhradu škody za porušení práva EU se v průběhu let sjednotily [36] a je to tak správně. Pokud Komise skutečně žádá o určení odpovědnosti členského státu, a to i tehdy, je-li formálním nástrojem pro podání takové žaloby stále článek 258 SFEU, nevidím žádný důvod, proč by se tyto podmínky měly znovu lišit. Obecně tedy, pokud má dojít ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti v rámci práva EU, musí být porušeno pravidlo práva EU, jehož cílem je přiznat práva. Toto porušení práva EU musí být navíc dostatečně závažné. Musí být prokázána škoda. Musí existovat přímá příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany autora aktu a škodou způsobenou poškozeným.

69. Domnívám se proto, že argumenty předložené v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti na základě toho, že nebyly nahrazeny ztráty způsobené porušením práva EU, by měly tyto požadavky splňovat. Povaha tohoto řízení „dva v jednom“ vede k tomu, že tento druh řízení obzvláště vyvolává nejasnosti ohledně právních požadavků spojených s oběma fázemi. Zejména existuje riziko, že charakteristiky řízení o nesplnění povinnosti budou selektivně zapojeny do posouzení porušení práva EU, ze kterého by měla vyplývat povinnost náhrady.

70. Zaprvé, žaloby pro nesplnění povinnosti jsou objektivní povahy: pouhé nesplnění povinnosti EU samo o sobě stačí k porušení [37]. Subjektivní prvky, jako je vina nebo nedbalost, nehrají žádnou roli při posuzování porušení [38]. Naopak tomu tak není při určování, zda porušení práva EU vede ke vzniku povinnosti náhrady. Ne každá protiprávnost automaticky způsobuje vznik odpovědnosti. Musí existovat dostatečně závažné porušení, aby vznikla povinnost nahradit ztráty. Takové porušení předpokládá, že členský stát zjevně a závažným způsobem překročil meze své posuzovací pravomoci [39]. Mezi skutečnosti, ke kterým je třeba při posuzování, zda byla splněna tato podmínka, přihlédnout, patří „stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo [EU], úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu [EU], přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem [EU] [40]“.

36 – Rozsudek ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise (C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 39 a násl.). Pokud jde o novější příklady, viz rozsudky ze dne 4. dubna 2017, Evropský veřejný ochránce práv v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 31), týkající se režimu odpovědnosti EU; a ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 94) týkající se zásady odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům.

37 – Například viz rozsudky ze dne 14. listopadu 2002, Komise v. Spojené království (C-140/00, EU:C:2002:653, bod 34); nebo ze dne 30. ledna 2003, Komise v. Dánsko (C-226/01, EU:C:2003:60, bod 32); nebo ze dne 13. července 2006, Komise v. Portugalsko (C-61/05, EU:C:2006:467, bod 32).

38 – Například viz rozsudky ze dne 16. září 2004, Komise v. Španělsko (C-227/01, EU:C:2004:528, bod 58), nebo ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie (C-297/08, EU:C:2010:115, bod 82).

39 – Například viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 105). Pokud jde o odpovědnost Evropské unie, viz například rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Evropský veřejný ochránce práv v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 37).

40 – Rozsudek ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56).

71. Zadruhé, při podání „tradičního“ návrhu podle článku 258 SFEU nemusí Komise prokázat, že existuje zvláštní zájem na podání žaloby: řízení o nesplnění povinnosti nemá za cíl chránit vlastní práva Komise [41]. Naproti tomu při uplatňování práva na náhradu určené částky, která vznikla jako důsledek konkrétního porušení práva EU, je nutné prokázat existenci konkrétního nároku Evropské unie [42], jakož i související a jasně definované povinnosti ze strany členských států, která byla porušena a způsobila tuto konkrétní škodu, za kterou je požadována náhrada.

72. Zatřetí, v rámci řízení o nesplnění povinnosti přísluší Komisi, aby prokázala údajné nesplnění povinnosti ze strany členského státu tím, že předloží Soudnímu dvoru veškeré informace nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr mohl určit, že tato povinnost nebyla splněna, aniž by se opírala o pouhé domněnky [43]. Avšak vzhledem k tomu, že hlavním cílem žaloby podle článku 258 SFEU je přimět členské státy k dodržování práva EU [44], absence nebo existence škody či negativních následků je irelevantní [45]. Oproti tomu, pokud se Komise domáhá náhrady přesné částky škody, je třeba nejen prokázat protiprávnost, ale také škodu a přímou příčinnou souvislost mezi protiprávností a touto škodou [46]. Je totiž na straně, která se domáhá určení existence odpovědnosti, aby předložila rozhodující důkaz o existenci a rozsahu škody, kterou uplatňuje, a o tom, zda existuje dostatečně přímá příčinná souvislost mezi vytýkaným jednáním a údajnou škodou [47].

73. Celkový závěr je tedy pozoruhodně jednoduchý: pokud se žalobce skutečně domáhá náhrady škody, musí tento žalobce prokázat škodu podle standardů platných podle práva EU obecně pro tento druh návrhu. Nejasnosti, které v projednávaném případě panují, jsou částečně způsobeny skutečností, že se Komise domáhá určení „trojité protiprávnosti“ a následného zaplacení přesné částky náhrady, zatímco tvrdí, že toto vše podléhá procesním požadavkům řízení podle článku 258 SFEU, které celkově zůstávají na abstraktní úrovni a neukládají povinnost předložit důkaz o konkrétní škodě ani povinnost vyčíslit přesnou výši požadované náhrady škody a prokázat příčinnou souvislost mezi touto částkou a tvrzenými protiprávnostmi.

3. Systém vlastních zdrojů

74. Konečně posledním aspektem, který musí být objasněn, je, jaký význam má v takovém případě, jako je projednávaný případ, skutečnost, že se požadovaná náhrada (a jedna z údajných protiprávností) týká specifické oblasti vlastních zdrojů EU.

75. V rámci systému vlastních zdrojů jsou členské státy povinny stanovit nárok EU na vlastní zdroje, jakmile mají celní orgány k dispozici potřebné údaje, a tudíž mohou vypočítat částku cla vyplývající z celního dluhu a určit dlužníka, bez ohledu na to, zda jsou splněna kritéria pro použití čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu [48]. Pouze splnění podmínek stanovených v čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1552/89 (vyšší moc nebo v případě, že existují nevybrané částky z důvodů, které nemohou být přičítány členskému státu) umožňuje členskému státu osvobodit se od této povinnosti [49].

41 – Například viz rozsudek ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, body 43 a 44).

42 – Zajisté o Evropské unii ani o Komisi jednající jménem Evropské unie nelze říci, že by měly „individuální práva“. Tuto podmínka lze však chápat (a samozřejmě přizpůsobit) tak, že vyžaduje určení ustanovení právních předpisů, na jehož základě by byl žalobce oprávněn požadovat od žalovaného určité chování, jehož porušením údajně vznikla škoda. Pokud jde o požadavek, že ustanovení práva EU musí přiznávat práva jednotlivcům, viz například rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 106).

43 – Například viz rozsudky ze dne 4. října 2007, Komise v. Itálie (C-179/06, EU:C:2007:578, bod 37), a ze dne 10. září 2009, Komise v. Řecko (C-416/07, EU:C:2009:528, bod 32).

44 – Například viz rozsudek ze dne 6. prosince 2007, Komise v. Německo (C-456/05, EU:C:2007:755, bod 25).

45 – Například viz rozsudky ze dne 5. března 1998, Komise v. Francie (C-175/97, EU:C:1998:89, bod 14); a ze dne 5. října 2006, Komise v. Belgie (C-377/03, EU:C:2006:638, bod 38).

46 – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 117).

47 – Pokud jde o oblast mimosmluvní odpovědnosti Unie, viz například rozsudek ze dne 7. června 2018, Equipolymers a další v. Rada (C-363/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:402, bod 37 a citovaná judikatura).

48 – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 68).

49 – Tamtéž.

76. Argument vznesený Komisí v rámci tohoto řízení se v podstatě omezuje na to, že by se tento režim měl vztahovat také na Spojené království a/nebo na Anguillu, která je pod kontrolou tohoto členského státu.

77. Tento přístup považuji za velmi sporný. Komise jednoduše požaduje, aby byl zpětně uplatněn velmi specifický režim, a to na základě *dvojí analogie*: nejenže ho posouvá od okamžiku, kdy celní dluh za běžných okolností vzniká (v *okamžiku* vstupu na území Unie), ale zároveň se má režim uplatnit na jiný členský stát, než je ten, který je obvykle zatížen tímto břemen (tj. *členský stát*, přes jehož území se dovoz skutečně uskutečnil).

78. Nemyslím si, že by taková analogie byla možná. Zaprvé případy uváděné Komisí na podporu tohoto tvrzení se všechny týkají situací, kdy členský stát nesplnil své vlastní závazky vyplývající z režimu vlastních zdrojů [50]. Jinými slovy, bylo bezpodmínečně povinností dotčeného členského státu, který byl rovněž členským státem dovozu, poskytnout částku dlužných vlastních zdrojů [51]. Tento případ se však netýká povinností uložených Spojenému království konkrétními ustanoveními o vlastních zdrojích EU. Tento případ se týká povinnosti náhrady na základě zásady loajální spolupráce, pokud jde o ztráty vzniklé v *jiném* členském státě.

79. Cílem žaloby Komise je použít tuto judikaturu na situaci, která nespadá pod povinnosti stanovené jak v celním kodexu, tak v nařízení č. 1552/89 [52]. Snaží se přičíst Spojenému království ztráty vlastních zdrojů vzniklé v Itálii na základě čl. 220 odst. 2 písm. b) a článku 239 celního kodexu, přičemž se pravděpodobně [53] domnívá, že Itálie nemohla vybrat cla z důvodů, které jí nemohou být přičítány ve smyslu čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1522/98.

80. To představuje dvojí problém. Zaprvé se povinnost stanovená právem EU jednomu členskému státu v podstatě přesouvá na jiný. Zadruhé to znamená automaticky a bez dalšího ověření uložení povinnosti zaplatit členskému státu částky, které stanoví jiný členský stát.

81. Komise podle všeho ve svém odůvodnění tohoto bodu přehlíží skutečnost, že případná povinnost náhrady ztrát vzniklých v jiném členském státě není upravena zvláštními pravidly nařízení o vlastních zdrojích. Vzhledem k tomu, že se tento případ ocitá mimo rozsah povinností výslovně stanovených systémem vlastních zdrojů, musí platit obecná pravidla pro prokázání škody. V tomto kontextu se Komise nemůže jednoduše odvolávat na pravidla práva EU v oblasti vlastních zdrojů použitelná na jinou situaci k tomu, aby byly ztráty (a jejich vyčíslení) automaticky přičitatelné jinému členskému státu.

50 – Komise odkazuje zejména na rozsudky ze dne 16. května 1991, Komise v. Nizozemsko (C-96/89, EU:C:1991:213, bod 37); ze dne 15. června 2000, Komise v. Německo (C-348/97, EU:C:2000:317, bod 64); ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 60); a ze dne 17. března 2011, Komise v. Portugalsko (C-23/10, nezveřejněný, EU:C:2011:160, bod 60).

51 – Viz naopak stanovisko generálního advokáta A. Geelhoeda ve věci Komise v. Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:142, body 46 a 47).

52 – Není to poprvé, kdy Komise vznesla takový argument. Viz skutkové okolnosti věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 – „Pravděpodobně“, jelikož Komise ve svých podáních výslovně neuvedla tento argument. Mohlo by se však také spekulovat o tom, jaká by byla tato argumentace, pokud by Itálie mohla ve skutečnosti dotčené clo vybrat: v tom případě by taková „podpůrná“ odpovědnost Spojeného království nevznikla? Nebo by se Komise mohla v takovém případě obrátit na Spojené království bez ohledu na to, zda by tyto částky mohly být v Itálii vybrány? Co kdyby se tyto částky vybraly jen částečné z důvodů přičitatelných Itálii?

82. Chápu obtíže spojené s důkazním břemenem, které by mohly vzniknout Komisi při prokazování takového nároku, zvláště pokud by se na takovou žalobu pohlíželo jako na žalobu na náhradu škody z důvodu odpovědnosti členského státu, jak bylo navrženo v předchozí části. Použití podmínek celního kodexu, na základě kterých může být clo prominuto nebo nevybráno [54], jakož i využití čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1552/89 [55] závisí ve značné míře na posouzení členského státu, který by měl dotčené vlastní zdroje stanovit.

83. Z toho vyplývá, že pokud bude chtít Komise podat návrh na náhradu škody proti jinému členskému státu, bude se muset v takovém případě spolehnout na informace poskytnuté členským státem, ve kterém vznikly ztráty [56]. Bude proto třeba, aby si Komise tyto informace zjistila a ověřila, aby splnila výše uvedené požadavky [57]. Podle mého názoru není nicméně možné automaticky použít výsledky objektivního systému vlastních zdrojů vytvořeného jedním členským státem na jiný členský stát, na který se v daném případě nevztahují ani povinnosti vyplývající z celního kodexu, ani ze systému vlastních zdrojů.

84. Zkrátka a dobře, uplatnění odhadů na jeden členský stát, které provedl jiný členský stát, pokud jde jak o srovnatelnost rozhodnutí o prominutí nebo o upuštění od výběru cla, tak sebehodnocení definitivní nemožnosti získat zpět vlastní zdroje spolu s potenciálně spornou úrovní listinných důkazů, které stanoví výši dotčených dluhů, by nejenže postrádalo jakýkoli právní základ, ale znamenalo by rovněž značné riziko pro hladké fungování systému vlastních zdrojů plynoucích z výběru cel, protože nerespektuje jeho logiku a dělbu povinností a odpovědnosti v rámci tohoto systému. Konečně, toto by rovněž znamenalo vážné problémy, pokud jde o dodržování práva na obhajobu dotčeného členského státu, protože posouzení a odhady provedené původním členským státem by ve skutečnosti nikdy nebyly napadnutelné.

C. Uplatnění v tomto konkrétním případě

85. Komise vytýká Spojenému království, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady loajální spolupráce. K tomu došlo, neboť nenahradilo ztrátu částky vlastních zdrojů, která měla být stanovena a poskytnuta do rozpočtu Unie podle nařízení č. 1552/89, pokud by nebyla v rozporu s čl. 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ vydána vývozní osvědčení pro dovoz hliníku z Anguilly v letech 1999 až 2000.

86. K tomu, aby bylo prokázáno, zda skutečně došlo k nesplnění povinnosti nahradit ztráty vlastních zdrojů, jak tvrdí Komise, je třeba ověřit, zda v prvé řadě existovala taková povinnost náhrady, jejíž porušení bylo dostatečně závažné (1), které následně způsobilo konkrétní a vyčíslitelnou škodu (2), a zda existuje příčinná souvislost mezi protiprávností a následnou škodou.

87. Podle mého názoru žaloba Komise tyto požadavky nesplňuje. Komise neprokázala protiprávní povahu vývozních osvědčení, jež stojí na počátku sporu, natož závažnost porušení přičítaného Spojenému království spočívajícího v tom, že nezabránilo nebo nekontrolovalo vydávání těchto osvědčení (1). Kromě toho existují zjevné nedostatky v prokázání a vyčíslení škody (2).

54 – Viz usnesení ze dne 21. dubna 2016, Makro autoservicio mayorista a Vestel Iberia v. Komise (C-264/15 P a C-265/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:301, bod 47).

55 – Viz usnesení ze dne 14. září 2015, Rumunsko v. Komise (T-784/14, nezveřejněné, EU:T:2015:659, body 27 až 29) (tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801)).

56 – Podle ustálené judikatury z článku 10 ES vyplývá, že členské státy jsou povinny v dobré víře spolupracovat při jakémkoli šetření Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti a poskytovat Komisi veškeré informace požadované za tímto účelem (viz například rozsudek ze dne 6. března 2003, Komise v. Lucembursko, C-478/01, EU:C:2003:134, bod 24). Podle mého názoru to platí i v případě, kdy se řízení o nesplnění povinnosti týká jiných členských států.

57 – Část B (2) tohoto stanoviska.

1. Protiprávnost (představující dostatečně závažné porušení)

88. Komise tvrdí, že bylo prokázáno, že celní orgány Anguilly neoprávněně vydávaly vývozní osvědčení. Spojené království nepřijalo vhodná opatření k zabránění této situaci. Odpovědnost Spojeného království vychází ze suverenity, kterou má nad Anguillou. Komise zdůrazňuje, že Spojené království má určité pravomoci nad Anguillou podle ústavního práva tohoto členského státu, ale že tento členský stát nepřijal dostatečné kroky. Mimo jiné skutečnost, že FCO požádal HMRC o provedení šetření, ukazuje, že Spojené království bylo oprávněno podniknout kroky. Navíc, i když FCO věděl o situaci v únoru 1998, Spojené království informovalo UCLAF až v listopadu 1998. Kdyby Spojené království jednalo okamžitě, když UCLAF vydal v únoru 1999 sdělení o vzájemné pomoci, mohlo podle Komise zabránit ztrátám. Vhodné opatření ze strany Spojeného království by vedlo k zásahům, které by zabránily ztrátě vlastních zdrojů.

89. Spojené království se argumentům Komise brání. Zaprvé popírá, že na Anguille byla vývozní osvědčení vydávána neoprávněně. Ujednání mezi vládou Anguilly a společností Corbis byla v prosinci 1998 změněna. Faktury vystavené po tomto datu proto již neuvádějí vývozní příspěvky na přepravu. Spojené království přijalo řadu opatření: bylo provedeno šetření ze strany HMRC a následně přijata zpráva dne 19. listopadu 1998. Všechny podrobnosti o těchto zjištěních byly předány UCLAF šest dní po tomto datu. Příslušné dovozy hliníku se uskutečnily dne 1. dubna 1999 a po tomto datu, přičemž v té době byla již zpráva Spojeného království vydána a sdělení o vzájemné pomoci UCLAF bylo v oběhu šest týdnů před tím. Změna fakturační praxe rozptýlila jakékoli zbývající pochybnosti ze strany Spojeného království.

90. Kromě toho, co se týče procesního rozměru, Spojené království tvrdí, že vláda Anguilly využila postupu partnerství podle čl. 7 odst. 7 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ a následně se účastnila třístranných schůzí s Komisí a italskými orgány. Komise měla využít opatření stanovených v rozhodnutí o ZZÚ k řešení pochybení, včetně postupu řešení sporů podle článku 235 rozhodnutí o ZZÚ nebo přijetí ochranných opatření. Vzhledem v té době nedořešenému sporu týkajícímu se výkladu pojmu „navrácení cla“ mezi vládou Anguilly a Komisí nebylo podle Spojené království vhodné, aby podnikalo další kroky.

a) Hlavní povinnost, jejíž porušení musí být prokázáno

91. Žaloba Komise není jasná, pokud jde o otázku, zda by *porušení rozhodnutí o ZZÚ* mělo být přímo přičítáno Spojenému království. I když některé body žaloby Komise spíše naznačují opak [58], nezdá se, že by výslovně tvrdila, že celní orgány Anguilly mají být považovány za britské orgány a že protiprávní vydávání vývozních osvědčení je *přímo přičitatelné* Spojenému království. Komise v odpovědi na vyjádření vedlejšího účastníka předložené vládou Nizozemska v projednávaném případě totiž objasnila, že netvrdí, že údajné protiprávní jednání je založeno na předpokladu, že Anguilla je nedílnou součástí Spojeného království. Při výslovné žádosti o vyjasnění tohoto bodu na jednání Komise potvrdila, že cílem její žaloby nebylo určení, kdo porušil rozhodnutí o ZZÚ.

92. Ač si nepřeji znít příliš jako právní formalista, považuji za obtížné vypořádat se s otázkou povinnosti náhrady, aniž by mi bylo výslovně řečeno, *kdo* má být odpovědný (odpovědný subjekt) a přesně, *za co* (porušená právní povinnost). Skutečnost, že tato nejistota je zabalena do zdánlivě všezahrnující povinnosti loajální spolupráce, z mého pohledu tuto nejasnost nijak nezmenšuje.

58 – Dále Komise na jednání odkazovala na rozsudek ze dne 12. prosince 1990, Komise v. Francie (C-263/88, EU:C:1990:454). Komise rovněž poukázala na judikaturu, podle níž se členský stát „nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností vnitrostátního právního řádu“, aby tím odůvodnil nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva. Například viz rozsudek ze dne 16. prosince 2004, Komise v. Rakousko (C-358/03, EU:C:2004:824, bod 13).

93. Zároveň však chápu, proč by Komise mohla chtít zůstat v této otázce nekonkrétní. Komplexní právní povaha vztahu ZZÚ s právem EU způsobuje, že pro Komisi není lehké v této věci argumentovat. Podle čl. 355 odst. 2 SFEU část čtvrtá Smlouvy, na základě které bylo přijato rozhodnutí o ZZÚ, stanoví „zvláštní režim přidružení", který se vztahuje na ZZÚ. Toto nejasné ústavní uspořádání se vykládá tak, že vede ke vzniku „hybridního statusu[59]". Na jedné straně nelze ZZÚ považovat za součást Evropské unie (mimo jiné pro účely volného pohybu zboží a uplatňování celních předpisů)[60], a pokud to není výslovně stanoveno, nevztahují na ZZÚ obecná ustanovení Smlouvy[61]. Na druhé straně právo ZZÚ není autonomním právním systémem, chráněným před obecným systémem práva EU[62]. To znamená použitelnost obecných zásad a ustanovení Smluv, která jsou nezbytná pro jeho operativní fungování jako součást práva EU[63] nebo která definují jejich oblast působnosti s ohledem na subjekty, na které se vztahují[64].

94. V tomto rámci je otázka odpovědnosti za správní jednání ZZÚ obzvláště složitá, zejména s ohledem na to, že rozhodnutí o ZZÚ stanoví zvláštní možnosti řešení sporů a neshod, které mohou vyvstat v rámci jeho oblasti působnosti. Zaprvé na obecné úrovni je zaveden mechanismus partnerství[65]. Zadruhé v rámci zvláštního systému preferenčního obchodu existuje systém správní spolupráce v oblasti cel se zvláštními povinnostmi týkajícími se ověření uloženými ZZÚ a členskému státu *dovozu*[66]. Zvláštní pravomoci jsou přiznány jednak správním orgánům ZZÚ a jednak dotyčnému členskému státu.

95. Právě vzhledem k tomuto specifickému kontextu se Komise rozhodla nepřičíst porušení rozhodnutí o ZZÚ (vydáním nesprávných vývozních osvědčení) *přímo* Spojenému království. Porušení, které Komise přičítá Spojenému království jako základ jeho finanční odpovědnosti za náhradu dotčených ztrát, spočívá v tom, že nepřijalo vhodná opatření k tomu, aby *zabránilo* porušení rozhodnutí o ZZÚ celními orgány Anguilly a *monitorovalo* ho.

96. Podle mého názoru, na rozdíl od argumentů Spojeného království, nemůže být pochyb o tom, že členské státy, které mají zvláštní vztahy se ZZÚ, mají povinnost přijmout veškerá vhodná opatření, aby zabránily porušením práva EU, jež vyplývají z chování orgánů ZZÚ v rámci režimu přidružení, a tato porušení monitorovalo. Tato obecná povinnost totiž vyplývá z ústavní zásady loajální spolupráce[67]. Jako obecná zásada, která upravuje vzájemné vztahy mezi Evropskou unií a členskými státy, musí platit vždy, když se použije právo EU, jak tomu je v kontextu rozhodnutí o ZZÚ. Nemůže tomu být jinak, zejména proto, že z podnětu tohoto členského státu byl tento ZZÚ uveden v příloze II, na kterou odkazuje čl. 355 odst. 2 SFEU, a že členský stát se zvláštním vztahem k ZZÚ si nad nimi zachovává celkovou suverenitu. Navíc samotné Spojené království poukázalo na relevanci článku 4 SEU, pokud

59 – Pro rozsáhlou analýzu viz stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalona ve věci Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, bod 23 a násl.).

60 – Například rozsudky ze dne 11. února 1999, Antillean Rice Mills a další v. Komise (C-390/95 P, EU:C:1999:66, bod 36); ze dne 21. září 1999, DADI a Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, body 37 a 38); a ze dne 8. února 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, bod 29).

61 – Viz například, pokud jde o volný pohyb zboží, rozsudky ze dne 12. února 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, bod 10); ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada (C-110/97, EU:C:2001:620, bod 49); a ze dne 28. ledna 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, bod 37). Pokud jde o ustanovení o volném pohybu kapitálu, rozsudky ze dne 5. května 2011, Prunus a Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, body 29 až 31), a ze dne 5. června 2014, X a TBG (C-24/12 a C-27/12, EU:C:2014:1385, bod 45). Pokud jde o sekundární právo přijaté na základě článku 114 SFEU, rozsudek ze dne 21. prosince 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, body 77 a 78). Pokud jde o volby do Evropského parlamentu, rozsudek ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, bod 46).

62 – Stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalona ve věci Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, bod 33).

63 – Viz například rozsudek ze dne 12. prosince 1990, Kaefer a Procacci (C-100/89 a C-101/89, EU:C:1990:456), připustil možnost soudů ZZÚ podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

64 – Viz rozsudek ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, body 27 až 29), ve kterém se uvádí, že osoby, které mají státní příslušnost členského státu a mají pobyt nebo bydliště na území, které patří mezi ZZÚ, se mohou dovolávat práv přiznaných občanům Unie.

65 – Viz články 234 až 236 rozhodnutí o ZZÚ.

66 – Viz zejména článek 7 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ. Podle odstavce 7 tohoto ustanovení budou spory mezi celními orgány, které nelze vyřešit, předloženy Výboru pro celní předpisy.

67 – Článek 5 ES „je výrazem obecnějšího pravidla, které ukládá členským státům a [unijním] institucím vzájemnou povinnost skutečné spolupráce a pomoci". Rozsudek ze dne 15. ledna 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, bod 38). Viz rovněž například rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Řecko v. Komise (C-278/00, EU:C:2004:239, bod 114), nebo ze dne 1. dubna 2004, Komise v. Itálie (C-99/02, EU:C:2004:207, bod 17).

jde o uznání povinnosti Evropské unie, jak je stanovena ve druhém odstavci, ctít národní identitu členských států [68]. Bylo by proto dosti nelogické tvrdit, že se toto ustanovení použije ve vztahu k části čtvrté SFEU a rozhodnutí o ZZÚ a že se nepoužije zásada loajální spolupráce zakotvená v odstavci 3 téhož ustanovení.

97. Povinnost přijmout veškerá obecná nebo zvláštní opatření nezbytná k zajištění splnění povinností vyplývajících z rozhodnutí o ZZÚ zavazuje Spojené království. Tato *celková odpovědnost* se tedy logicky rozšiřuje na všechny povinnosti uložené ZZÚ. To platí i v případě, kdy v tomto rozhodnutí chybí výslovné ustanovení, které by výslovně ukládalo povinnost kontrolovat (nebo spíše překontrolovat) celní orgány ZZÚ při vydávání vývozních osvědčení.

98. Spojené království předložilo zásadní argumenty proti této celkové odpovědnosti, podle kterých nemá v souladu s ústavním uspořádáním Spojeného království vůbec žádnou pravomoc obecně vydávat právní předpisy pro Anguillu ani kontrolovat individuální správní rozhodnutí vydaná jejími orgány. Navzdory těmto argumentům lze pouze poznamenat, že skutkové okolnosti tohoto případu, které v tomto rozsahu nebyly zpochybněny (body 14, 16 a také 89 výše), ukazují jinou realitu. Byly to orgány Spojeného království, které jako první provedly na Anguille šetření, na základě kterého se podle všeho praxe orgánů Anguilly změnila. Výsledkem změny této fakturační praxe bylo, že orgány Spojeného království již nepociťovaly potřebu podniknout další kroky.

99. Vzhledem k takovým konstatováním a průběhu událostí je docela obtížné přijmout myšlenku, že Spojené království jakožto členský stát, který má skutečně zvláštní vztah s dotčeným ZZÚ, nemělo vůbec žádnou odpovědnost nepřímo kontrolovat případná porušení rozhodnutí o ZZÚ, jehož se údajně dopustily orgány Anguilly, nebo taková porušení monitorovat.

100. Ve skutečnosti však není potřeba tuto otázku definitivně vyřešit z poměrně jednoduchého důvodu: otázka odpovědnosti za nesplnění povinnosti loajální spolupráce z důvodu nepřijetí vhodných preventivních a kontrolních opatření by vznikla pouze tehdy, kdy by se prokázalo, že vytýkané chování bylo ve skutečnosti nelegální v první řadě. V souladu s tím, co již bylo navrženo [69], se tedy prvním a předběžným krokem, společně s existencí konkrétní škody způsobené dotčenou protiprávností, stává právě protiprávní povaha dotčených vývozních osvědčení.

b) Originární porušení

101. Podle mého názoru Spojené království správně poukazuje na to, že Komise v požadovaném důkazním standardu neprokázala, že 12 vývozních osvědčení, která byla vydána v roce 1999 a byla přiložena k žalobě, byla neplatná na základě toho, že vláda Anguilly rozhodla o „částečném nebo úplném osvobození od cla nebo navrácení cla“.

102. Jak Komise objasnila na jednání, posouzení, zda platby odpovídající „službám poskytnutým společností Corbis“ po prosinci 1998 představují neoprávněné navrácení cla, které by způsobilo neplatnost příslušných vývozních osvědčení, je založeno pouze na zjištěních OLAF v jeho zprávě z roku 2003.

103. Samozřejmě není pochyb o tom, že zpráva OLAF obecně představuje důkaz, který může Soudní dvůr zohlednit. Mezi takovou obecnou zprávou a prokázáním protiprávního vydání některých vývozních osvědčení však musí proběhnout několik kroků v oblasti argumentace a dokazování. Platí to zejména proto, že žalovaný členský stát v rozporu s tvrzením Komise v řízení před Soudním dvorem opakovaně zpochybnil skutečnost, že tato osvědčení byla po změně fakturační praxe v prosinci 1998 v první řadě vydána protiprávně.

68 – Pokud jde o relevanci čl. 4 odst. 2 SEU, viz bod 63 mého stanoviska ve věci C-395/17, Komise v. Nizozemsko.

69 – Body 44 a 87 výše.

104. Komise tudíž v požadované míře neprokázala, že tato konkrétní osvědčení, která byla připojena k její žalobě na podporu jejího návrhu na náhradu škody, byla ve skutečnosti spjata s neoprávněným navrácením cla.

105. V kostce řečeno, Komise neprokázala protiprávnost vydávání vývozních osvědčení po prosinci 1998. Vzhledem k tomu, že protiprávnost, která je základem návrhu na náhradu škody, nebyla prokázána, nemůže Komise uspět v otázce nesplnění povinnosti nahradit sporné ztráty ani v otázce nesplnění povinnosti zaplatit úroky.

106. Podle mého názoru by úvahy Soudního dvora o žalobě podané proti Spojenému království mohly v této fázi skončit. Z důvodu úplnosti a také s ohledem na souběžnou žalobu proti Nizozemsku [70], kde jsou tyto otázky relevantnější, bych však rád doplnil dvě závěrečné poznámky (také) k dostatečně závažné povaze porušení a vyčíslení škody v projednávané věci.

c) Dostatečně závažné porušení?

107. V každém případě, i kdyby bylo zjištěno, že k protiprávnosti došlo na „originární“ nebo případně „intermediární“ úrovni, bylo by pro mě skutečně obtížné tvrdit, že jednání Spojeného království v projednávaném případě dosáhlo prahu dostatečně závažného porušení.

108. Z tvrzení účastníků řízení [71], jakož i ze skutkových okolností v projednávaném případě [72] vyplývá, že v době příslušných událostí probíhal právní spor ohledně toho, co představuje „navrácení“ cla ve smyslu čl. 101 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ. Nejasnost ohledně pojmu „navrácení“ byl ještě zřetelnější v následné verzi rozhodnutí o ZZÚ, která stanovila metodu pro posouzení toho, co představuje přípustnou veřejnou finanční podporu v rámci režimu překládky [73].

109. Nejasnost ohledně toho, co se v rozhodné době považovalo za „navrácení“, brání závěru, že údajné porušení, jehož se dopustilo Spojené království, dosáhlo prahu dostatečné závažnosti. Faktory, které lze vzít v úvahu za účelem prokázání „dostatečně závažného porušení“, zahrnují stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení a skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu EU [74].

110. Konečně, i když jsem výše [75] uvedl, že na základě skutkových okolností projednávaného případu se nezdá, že by Spojené království nemělo pravomoc jednat, pokud jde o kontrolu a monitorování případných porušení rozhodnutí o ZZÚ ze strany orgánů Anguilly, tytéž skutkové okolnosti by měly být tomuto členskému státu rovněž přičteny k dobru. Je třeba připustit, že tento členský stát při odhalování případných problémů s vývozními osvědčeními na Anguille jednal poměrně rychle. Provedl šetření a upozornil Komisi i ostatní členské státy, a tedy nepřispěl nebo nezhoršil (svou nečinností či nedbalostí) porušení, které by mohlo být následně považováno za dostatečně závažné.

70 – Věc C-395/17, Komise v. Nizozemské království.

71 – Bod 90 výše. Zpráva OLAF z roku 2003 rovněž odkazuje na nejistý výklad toho, co přesně lze považovat za „navrácení cla“. Podobně sdělení UCLAF z roku 1999 poukázalo na potřebu výkladu článku 101 rozhodnutí o ZZÚ. Důkazy předložené stranami, jako je návrh zápisu ze schůze pracovní skupiny v rámci partnerství podle čl. 7 odst. 3 rozhodnutí o ZZÚ ze dne 1. prosince 2003, rovněž svědčí o této nejistotě.

72 – Body 15 a 16 výše.

73 – Článek 36 odst. 2 rozhodnutí Rady 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému společenství (rozhodnutí o přidružení zámoří) (Úř. věst. 2001, L 314, s. 1; Zvl. vyd. 11/038, s. 319). (rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001). Toto ustanovení výslovně stanoví, že tato podpora „musí mít formu podpory pro dopravu zboží uváděného do volného oběhu, včetně oprávněných provozních nákladů podporovaných [vynaložených] ve vztahu k postupu překládky“. Toto ustanovení rovněž výslovně uvádí, že na žádost orgánů ZZÚ bude svolána partnerská pracovní skupina uvedená v čl. 7 odst. 3, aby vyřešila veškeré otázky spojené se správou postupu překládky. Nedostatečná jasnost předchozího rozhodnutí o ZZÚ je uznána, neboť bod 15 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí, že „[p]ostup pro překládku zboží nepocházejícího ze ZZÚ, jež tam však je ve volném oběhu, by se měl dokončit a vyjasnit s cílem zajistit průhledný a spolehlivý právní rámec pro hospodářské subjekty i správní orgány“.

74 – Viz výše bod 70 a citovaná judikatura.

75 – Bod 98 výše.

111. Z toho vyplývá, že i v případě, že by byla prokázána nesprávná povaha vývozních osvědčení v příslušné době, což v této fázi nebyla, porušení práva EU přičítané Spojenému království by nedosahovalo prahu dostatečně závažného porušení práva EU, které by vedlo k povinnosti nahradit finanční škody.

2. Vyčíslení škody a příčinná souvislost

112. Spojené království uvedlo, že Komise nespárovala konkrétní osvobození od cla nebo navrácení cla poskytované vládou Anguilly s uvedenými vývozními osvědčeními předloženými italskými orgány s cílem prokázat příčinnou souvislost mezi údajným porušením rozhodnutí o ZZÚ a ztrátami vzniklými v Itálii. Spojené království také tvrdilo, že Komise neprokázala, že dotčená vývozní osvědčení způsobila ztrátu vlastních zdrojů, jelikož Komise mimo jiné nepředložila důkazy o tom, že všechny dotčené dovozy splňují kritéria stanovená rozhodnutím REC 03/2004 pro srovnatelné případy.

113. Nedostatky v žalobě Komise, na něž poukazuje Spojené království, se netýkají pouze prokázání a vyčíslení samotné škody, ale také otázky příčinné souvislosti. Částečně se vracejí k nedostatečné jasnosti, pokud jde o právní povinnost, která byla přesně porušena, a z toho plynoucí protiprávnost [76], ale částečně také odhalují další samostatné problémy. Události před a během postupu před zahájením soudního řízení ilustrují výzvy spojené s prokázáním a vyčíslením škody v této žalobě.

114. Dopisem ze dne 27. září 2010 Komise požádala Spojené království o zaplacení částky ve výši 2 670 001,29 eura z důvodu informací poskytnutých Itálií o uplatňování rozhodnutí REM 03/2004 a REC 03/2004. Teprve v roce 2015 po vydání odůvodněného stanoviska a poté, co Spojené království opakovaně poukázalo na absenci dokumentů, požádala Komise italské orgány, aby jí poskytly podrobnosti o celních prohlášeních. Tato dodatečná žádost o informace odhalila nepřesnosti v předchozích hodnoceních, jelikož na základě nových informací Komise zjistila, že částka, která má být požadována od Spojeného království, činí 1 500 342,31 eura.

115. Vzhledem k tomu, že si Komise uvědomovala, že zpráva OLAF z roku 2003 neobsahuje dostatečné údaje k vyčíslení ztrát, a aby prokázala tuto částku, připojila k žalobě několik dokumentů: seznam cel, která Itálie nevybrala, vývozní osvědčení vydaná Anguillou s celními prohlášeními o dovozu do Itálie a faktury zaslané Komisi italskými orgány.

116. Na žádost Soudního dvora se Komise snažila objasnit, jak spolu tyto dokumenty navzájem souvisí. Potvrdila však, že předložená ověření a listinné důkazy nepokrývají částky odpovídající každé z dovozních operací, na které se vztahuje žaloba Komise.

117. Komise na jednání uvedla, že není povinna prokázat spojení cel vrácených orgány Anguilly s konkrétními vývozními osvědčeními a že nenese důkazní břemeno, pokud jde o prokázání (úplného nebo částečného) osvobození od cla. Rovněž by neměla být povinna ověřit rozhodnutí o prominutí cla ze strany Itálie. Komise své tvrzení opírá o systematické úvahy založené na fungování celní unie. Posouzení nevybraných částek podle Komise spadá do působnosti členského státu, v němž vznikly ztráty, a takový stát není povinen předkládat Komisi spisy ve všech případech.

118. Pokud se řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, a především návrh na náhradu škody podaný ze strany Evropské unie proti členskému státu, který se uvnitř skrývá, nemá chápat jako (poměrně) jednostranná lekce právního impresionismu, musím vyjádřit hluboký nesouhlas s Komisí v tomto ohledu. Komise jakožto žalobce nese důkazní břemeno. Pokud má Komise v úmyslu dosáhnout náhrady škody v určité částce za určité specifické protiprávní jednání, jehož se údajně dopustil členský stát, nese důkazní břemeno jak ohledně protiprávnosti, tak zdůvodnění požadovaných částek, jakož i prokázání příčinné souvislosti mezi nimi.

76 – Body 101 až 105 výše.

119. Tato posloupnost událostí navíc zároveň jasně dokazuje problémy, které byly popsány výše, v praxi[77]: automatické použití posouzení a výpočtů konkrétních částek provedených členským státem v rámci systému vlastních zdrojů nemůže být přijato jako náhražka za prokázání a vyčíslení ztrát podle příslušných standardů v rámci požadavků na prokázání povinnosti náhrady.

VI. Náklady řízení

120. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Spojené království požadovalo po Komisi náhradu nákladů řízení a Komise neměla úspěch ve věci. Je tedy důvodné uložit Komisi náhradu nákladů řízení.

121. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady. Nizozemské království tedy ponese vlastní náklady řízení.

VII. Závěry

122. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1. zamítl žalobu;

2. uložil Evropské komisi náhradu nákladu řízení;

3. rozhodl, že Nizozemské království ponese vlastní náklady řízení.“

77 – Body 74 až 84 výše.