Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
6 päivänä helmikuuta 2019 [1]

Asia C-391/17

Euroopan komissio
vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Omat varat – Päätös 91/482/ETY – Merentakaisten maiden ja alueiden assosiointi Euroopan unioniin – Alumiinin tuonti Anguillasta – Jälleenlaivaus – Merentakaisen maan tai alueen tulliviranomaisten virheellisesti antamat EXP-vientitodistukset – Maahantuontijäsenvaltion kantamatta jättämät tullit – Jäsenvaltion, johon merentakaisella maalla tai alueella on erityiset suhteet, taloudellinen vastuu – Korvaus toisessa jäsenvaltiolle unionin omille varoille aiheutuneesta menetyksestä

I Johdanto

1. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta on jättänyt noudattamatta EY 5 artiklassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisia velvollisuuksiaan. [2] Vaatimus perustuu siihen, ettei se korvannut sellaisen omien varojen määrän menetystä, joka olisi pitänyt asettaa unionin talousarvion käyttöön. Kyseinen määrä liittyy tulleihin, joita ei kannettu alun perin kolmansista maista peräisin olevien alumiinierien Italiaan tuonnin yhteydessä. Tämä määrä olisi kannettu, jos Anguillan, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan merentakainen alue (osa merentakaisia maita ja alueita, jäljempänä MMA), tulliviranomaiset eivät olisi antaneet asianomaisia vientitodistuksia alumiinin EU:hun jälleenvientiä varten vuosina 1998–2000 päätöksen 91/482/ETY [3] 101 artiklan 2 kohdan vastaisesti. Komissio katsoo, että Yhdistynyt kuningaskunta on unionin oikeuden nojalla vastuussa tästä omien varojen menetyksestä, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan MMA on aiheuttanut. Se väittää, että vilpittömän yhteistyön velvollisuuden mukaisesti kyseisen jäsenvaltion on nyt asetettava unionin talousarvion käyttöön niitä tulleja vastaava määrä, joita ei kannettu toisessa jäsenvaltiossa (Italia), sille kertyneet korot mukaan luettuina.

2. Asiassa C-395/17, komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, jossa esitän erillisen ratkaisuehdotuksen, samanaikaisesti nostamassaan kanteessa komissio vaatii unionin tuomioistuimelta vastaavaa vahvistusratkaisua ja omien varojen menetyksen korvaamista. Kyseinen asia koskee Curaçaon ja Aruban, jotka ovat kaksi Alankomaiden kuningaskunnan MMA:ta, tulliviranomaisten väitettyjä laiminlyöntejä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Josta tuli myöhemmin EY 10 artikla ja joka on nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohta.

3 Merentakaisten maiden ja alueiden assosioinnista Euroopan talousyhteisöön 25.7.1991 tehty neuvoston päätös 91/482/ETY (EYVL 1991, L 263, s. 1), jäljempänä MMA-päätös.

3. Kannevaatimuksen, joka on luettava moneen kertaan sen ymmärtämiseksi, mitä komissio vaatii, teknisen ja monimutkaisen luonteen ei pitäisi antaa hämätä sitä, että pinnan alla piilee paljon muutakin. Kanteet eivät ole sitä, miltä ne näyttävät. Tullisääntöjen teknisten yksityiskohtien, yksittäistapauksen tosiseikkojen muodostaman monimutkaisen kokonaisuuden ja jokseenkin monivaiheisen menettelyllisen historian, jonka selkeys tuo todellakin mieleen Twin Peaks -televisiosarjan, muodostaman savuverhon takana on rakenteellinen ja perustuslaillinen kysymys, jolla on huomattava merkitys. Voiko komissio SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä vaatia unionin tuomioistuinta toteamaan, että jäsenvaltio (Yhdistynyt kuningaskunta) on rikkonut vilpittömän yhteistyön velvollisuutta, koska se ei ole korvannut unionin talousarvioon toisessa jäsenvaltiossa (Italia) aiheutunutta menetystä, joka johtuu unionin oikeuden väitetystä rikkomisesta, johon sen MMA (Anguilla) syyllistyi (jo paljon) aiemmin? Voiko komissio vaatia korvausta unionille aiheutuneesta vahingosta oikeussuojakeinona kyseisessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa? Jos tällainen kanne voidaan todellakin ottaa tutkittavaksi SEUT 258 artiklan nojalla, millainen todistustaakka komission on täytettävä, jotta tällainen kanne voisi menestyä?

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Omien varojen järjestelmä

4. Käsiteltävän asian tosiseikkoihin voidaan soveltaa asetusta N:o 1552/89,[4] sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1355/96,[5] (jäljempänä asetus 1552/89).

5. Asetuksen N:o 1552/89 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovellettaessa yhteisöille kuuluvaa maksua päätöksen 88/376/ETY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuista omista varoista pidetään todettuna, kun tullilainsäädännössä säädetyt edellytykset maksun määrän merkitsemisestä kirjanpitoon ja sen tiedoksiannosta maksuvelvolliselle on täytetty.

1a. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun toteamisen päivämäärä on tullilainsäädännössä säädetyn kirjanpitoon merkitsemisen päivämäärä.

– –

1b. Riitatapauksissa katsotaan, että toimivaltaiset hallintoviranomaiset voivat laskea maksettavaksi kuuluvan maksun määrän 1 kohdassa tarkoitettua toteamista varten viimeistään silloin, kun tehdään ensimmäinen hallinnollinen päätös, jolla maksuvelvolliselle ilmoitetaan velasta, tai kun asia pannaan vireille oikeudessa, jos tämä tapahtuu ensin.

Edellä 1 kohdassa tarkoitetun toteamisen päivämäärä on kyseisen päätöksen päivämäärä tai ensimmäisessä alakohdassa mainitun vireillepanon johdosta tehtävän laskelman päivämäärä.”

6. Asetuksen N:o 1552/89 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Omia varoja koskeva kirjanpito hoidetaan kunkin jäsenvaltion valtionvarainhallinnossa tai kunkin jäsenvaltion nimeämässä laitoksessa ja se jaotellaan varojen luonteen mukaisesti.

4 Yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta 29.5.1989 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1552/89, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY, Euratom) N:o 1355/96 (EYVL 1989, L 155, s. 1).

5 Yhteisön omista varoista tehdyn päätöksen 88/376/ETY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1552/89 muuttamisesta 8.7.1996 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1355/96 (EYVL 1996, L 175, s. 3).

– –

2. a) Maksut, jotka on todettu 2 artiklan mukaisesti, otetaan kirjanpitoon viimeistään maksun toteamiskuuta seuraavan toisen kuukauden 19 päivään jälkeisenä ensimmäisenä työpäivänä, jollei tämän kohdan b alakohdasta muuta johdu.;

b) Maksut, jotka on todettu ja joita ei ole otettu a alakohdassa tarkoitettuun kirjanpitoon, koska niitä ei ole vielä peritty ja minkäänlaista vakuuta ei ole toimitettu, otetaan erilliseen kirjanpitoon a alakohdassa säädetyssä määräajassa. Jäsenvaltiot voivat menetellä samalla tavoin, kun todetuista, takuiden kattamista maksuista syntyy erimielisyyttä ja niihin saattaa riita-asian käsittelyn vuoksi kohdistua vaihteluja.

– –”

7. Asetuksen N:o 1552/89 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Sen jälkeen, kun päätöksen 88/376/ETY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan a ja b kohdassa tarkoitetuista omista varoista on vähennetty kymmenen prosenttia perimiskuluihin mainitun päätöksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ne tuloutetaan viimeistään sitä kuukautta, jona maksu on 2 artiklan mukaisesti todettu, seuraavan toisen kuukauden 19 päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä.

Ne maksut, jotka on otettu erilliseen kirjanpitoon 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti, on kuitenkin tuloutettava sitä kuukautta, jona maksut on peritty, seuraavan toisen kuukauden 19 päivää seuraavana ensimmäisenä työpäivänä.”

8. Asetuksen N:o 1552/89 11 artiklan sanamuoto on seuraava: ”Asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista tämän asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä korkoa, jonka korkokanta on kyseisen jäsenvaltion rahamarkkinoilla eräpäivänä lyhyen aikavälin rahoitukseen sovellettava korkokanta kahdella pisteellä korotettuna. Korkokantaan lisätään 0,25 pistettä kutakin viivästyskuukautta kohden. Korotettua korkokantaa sovelletaan koko viivästyksen ajalta.”

9. Asetuksen N:o 1552/89 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan mukaisesti todettuja maksuja vastaavat määrät asetetaan komission käytettäviksi tämän asetuksen mukaisesti.

2. Jäsenvaltiot saavat vapautuksen todettuja maksuja vastaavien määrien asettamisesta komission käytettäviksi ainoastaan, jollei perintää ole voitu toteuttaa ylivoimaisen esteen vuoksi. Lisäksi jäsenvaltioiden ei tarvitse asettaa kyseisiä määriä komission käytettäviksi yksittäistapauksissa, kun kaikkien kyseessä olevaan tapaukseen liittyvien asianmukaisten tietojen tarkemmassa tarkastelussa osoittautuu, että jäsenvaltioista riippumattomista syistä on täysin mahdotonta toteuttaa perintää. Tällaiset tapaukset on mainittava 3 kohdassa tarkoitetussa kertomuksessa määrien ylittäessä 10 000 ecua muunnettuina kansalliseksi valuutaksi kuluneen kalenterivuoden lokakuun ensimmäisen työpäivän kurssilla; kertomukseen on sisällyttävä tieto syistä, jotka ovat estäneet jäsenvaltiota asettamasta kyseessä olevia määriä käytettäviksi. Komissio voi kuuden kuukauden kuluessa toimittaa huomautuksensa tiedoksi asianomaiselle jäsenvaltiolle.

– –”

10. Asetus N:o 1150/2000[6] korvasi asetuksen N:o 1552/89. Ensiksi mainitun asetuksen 2 artiklan 1, 2 ja 3 kohta, 6 artiklan 1 kohta ja 3 kohdan b ja c alakohta, 10 artiklan 1 kohta ja 11 artikla vastaavat olennaisin osin edellä lainattuja asetuksen N:o 1552/89 säännöksiä. Asetuksen N:o 1552/89 17 artikla korvattiin asetuksen N:o 1150/2000 17 artiklalla, ja sitä muutettiin asetuksella N:o 2028/2004.[7]

B MMA-päätös

11. MMA-päätöksen, jota voidaan soveltaa ajallisesti käsiteltävässä asiassa, 101 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tuotteet, jotka eivät ole MMA:ista peräisin ja jotka ovat vapaassa liikkeessä jossakin MMA:ssa ja joita jälleenviedään sellaisinaan yhteisöön, vapautetaan niitä yhteisöön tuotaessa tulleista ja vaikutukseltaan vastaavista maksuista sillä edellytyksellä, että:

– niistä on maksettu asianomaisessa MMA:ssa tullimaksut tai vaikutukseltaan vastaavat maksut, jotka ovat samansuuruisia tai suurempia kuin yhteisössä samoihin kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden, jotka ovat oikeutettuja suosituimmuuskohtelulausekkeeseen, tuontiin sovellettavat tullit tai vaikutukseltaan vastaavat maksut;

– niitä ei ole kokonaan tai osittain vapautettu tai niiden osalta ei ole saatu korvausta maksetuista tulleista tai vaikutukseltaan vastaavista maksuista;

– ne on varustettu vientitodistuksella.”

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12. Anguilla on yksi EY:n perustamissopimuksen liitteessä II luetelluista Yhdistyneen kuningaskunnan ”merentakaisista maista ja alueista”, joihin sovelletaan kyseisen sopimuksen neljännen osan määräyksiä. MMA-päätöstä sovellettiin myös kyseiseen alueeseen tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

13. Vuonna 1998 Anguillassa otettiin käyttöön jälleenlaivausjärjestelmä, jotta voitaisiin hyötyä MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdasta. Kolmansista maista peräisin olevaa alumiinia tuotiin Anguillaan. Maahantuojat maksoivat paikallisen 6 prosentin tullin Anguillassa. Anguillaan sijoittautunut yhtiö, Corbis Trading (Anguilla) Limited (jäljempänä Corbis), joka toimi tuontiagenttina, maksoi ”vientikuljetustuen” (export shipping allowance) lastinsaajayrityksille rahdin kuljettamiseksi Anguillan kautta. Corbis siirsi sitten tämän maksun Anguillan hallituksen maksettavaksi. Tämän jälkeen Anguillan viranomaiset antoivat EXP-vientitodistuksia alumiinin Euroopan unioniin jälleenvientiä varten.

14. Yhdistyneen kuningaskunnan ulko- ja kansainyhteisöasiain ministeriöllä (United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, jäljempänä FCO) oli tämän toimen laillisuuteen liittyviä huolenaiheita. Se pyysi virallisesti Her Majesty’s Revenue and Customsia (vero- ja tulliviranomainen, jäljempänä HMRC) suorittamaan tutkinnan, joka tehtiin marraskuussa 1998. HMRC katsoi sen perusteella, että MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdan mukaiset edellytykset EXP-vientitodistusten antamiselle eivät olleet täyttyneet. Petostentorjunnan koordinointiyksikölle (jäljempänä UCLAF)[8] ilmoitettiin tutkinnan tuloksesta 25.11.1998.

6 Yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta 22.5.2000 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL 2000, L 130, s. 1).

7 Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta 16.11.2004 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2028/2004 (EUVL 2004, L 352, s. 1).

8 Tämän yksikön seuraaja oli ensin Petostorjunnan koordinoinnin erityisryhmä ja sen jälkeen Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF). Ks. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28.4.1999 tehty komission päätös 1999/352/EY (EYVL 1999, L 136, s. 20).

15. Myöhemmin vuonna 1998 Corbis muutti laskutuskäytäntöään. Corbisin Anguillan hallitukselle laatimissa laskuissa mainittiin, että ne oli laadittu Corbisin ”suorittamista palveluista”. Niissä ei enää viitattu ”vientikuljetustukeen”.

16. HMRC lähetti 6.1.1999 komissiolle kirjeen ilmoittaakseen sille, ettei HMRC enää toivonut UCLAFin tai muiden jäsenvaltioiden kiinnittävän huomiota Anguillan antamiin vientitodistuksiin. Anguillan edustajainhuoneen 22.1.1999 hyväksymän ehdotuksen seurauksena kaikista tuotteista, jotka jälleenlaivataan Anguillasta EU:hun MMA-päätöksen mukaisesti, oli kannettava tulli, joka vastaa kyseiselle tuotteelle unionin tariffissa vahvistettua tullia.

17. UCLAF esitti 18.2.1999 tiedonannon (AM 10/1999) asetuksen N:o 515/97 [9] 45 artiklan nojalla. Siinä todettiin, että noin 50 prosenttia Anguillan tulleina kantamista määristä oli maksettu takaisin ”vientikuljetustukina” ja muina kuluina. UCLAF päätteli tästä, että nämä maksut liittyivät tullien kantamiseen. UCLAF suositti näin ollen jäsenvaltioiden tulliviranomaisille, ”että kaikki Anguillan viranomaisten antamat EXP-vientitodistukset hylätään ja että tulevien tuontien osalta kannettavat, täyttä 6:ta prosenttia vastaavat määrät tulleja tallennetaan tai niistä vaaditaan vakuus siihen saakka, kunnes nämä epäilyt on poistettu”.

18. Maaliskuusta 1999 kesäkuuhun 2000 kolmansista maista peräisin oleva alumiini, joka oli ensin tuotu maahan Anguillassa, vietiin uudelleen Anguillasta ja tuotiin Italiaan.

19. OLAF julkaisi 28.5.2003 yhteisen raportin, jossa todettiin, että maahantuojille vientikuljetustukena maksettu taloudellinen kannustin oli 25 Yhdysvaltojen dollaria (USD) alumiinitonnia kohti.

20. Italian pyynnöstä komissio teki 28.12.2004 päätöksen REC 03/04. Italia oli vaatinut 17.3.2003 italialaista yritystä, joka 1.4.1999 oli tuonut Italiaan alumiinitankoja Anguillan antamilla EXP-vientitodistuksilla, maksamaan tulleja. Kyseinen yritys oli hakenut näiden tuontitullien tileihin kirjaamatta jättämistä tai toissijaisesti tuontitullien peruuttamista. Päätöksessään komissio katsoi, että kyseisessä tapauksessa oli perusteltua luopua tuontitullien tileihin kirjaamisesta jälkikäteen tullikoodeksin 220 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti. [10] Komissio totesi, että päätöksessä REC 03/04 tarkasteltaviin tapauksiin rinnastettavia tapauksia olisi kohdeltava samalla tavalla, edellyttäen että olosuhteet ovat samankaltaisia tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta. [11]

21. Alankomaiden pyynnöstä komissio teki 26.5.2006 päätöksen REM 03/04. Vuonna 1998 saksalainen yritys oli laivannut alumiinia Kanadasta ja tuonut sen EU:hun St-Pierre-et-Miquelonin (Ranskalle kuuluva merentakainen alue) kautta. Alankomaiden viranomaiset vaativat 20.12.2000 kyseistä yritystä maksamaan tulleja, ja kyseinen yritys puolestaan vaati tullikoodeksin 239 artiklan [12] mukaista tuontitullien peruuttamista. Komissio päätti, että kyseessä oli mainitussa säännöksessä tarkoitettu

9 Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 13.3.1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 515/97 (EYVL 1997, L 82, s. 1).

10 Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL 1992, L 302, s. 1). Kyseisen asetuksen 220 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan tileihin kirjaaminen ei tapahdu jälkikäteen, jos lain mukaan kannettavien tullien määrät ovat jääneet kirjaamatta tileihin tulliviranomaisten erehdyksen vuoksi, jota velan maksamisesta vastuussa ollut ei ole voinut kohtuudella havaita. Jälkimmäisen on täytynyt toimia vilpittömässä mielessä ja noudattaa kaikkia voimassa olevia tulli-ilmoitusta koskevia säännöksiä.

11 Komission päätöksessä etenkin edellytetään, ”että kyseiset henkilöt eivät ole saaneet osallistua millään tavalla tavaroiden laivaukseen vientimaasta Anguillan kautta saapumispaikkaan yhteisön tullialueella. Niiden on täytynyt ostaa tavarat DDP-sopimuksen (toimitettuna tullattuna) perusteella. Ne eivät ole saaneet toimia tavaroiden maahantuojana yhteisöön tai maahantuojan edustajana. Lisäksi ne eivät saa olla etuyhteydessä tavarantoimittajaansa, tavarat Anguillaan vieneeseen henkilöön, tavaroiden laivaukseen vientimaasta yhteisöön osallistuviin henkilöihin tai Anguillan hallitukseen. – –”

12 Kyseisen säännöksen mukaan tuonti- tai vientitullit voidaan palauttaa taikka peruuttaa muissa kuin tullikoodeksin 236, 237 ja 238 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka johtuvat olosuhteista, joissa ei voida osoittaa asianomaisen syyllistyneen vilpilliseen menettelyyn tai ilmeiseen laiminlyöntiin.

erityistilanne ja että tuontitullien peruuttaminen oli asianmukaista. Komissio totesi, että palauttamis- tai peruuttamispyyntöjä, jotka koskevat EU:hun Saint-Pierre-et-Miquelonista, Anguillasta ja Alankomaiden Antilleilta tuotuja tavaroita ja jotka ovat toisiinsa rinnastettavissa tosiseikoiltaan ja oikeudellisilta seikoiltaan, kohdeltaisiin samalla tavalla.

22. Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 28.9.2006 ja 28.9.2007 päivätyillä kirjeillä, että ne olivat tehneet useita päätöksiä tullien peruuttamisesta päätösten REC 03/04 ja REM 03/04 perusteella. Komissio pyysi Italialta heinäkuussa 2009 lisätietoja, jotka toimitettiin 4.9.2009 päivätyssä vastauksessa.

23. Komissio kehotti 8.7.2010 päivätyssä kirjeessä, jossa viitattiin Italialta saatuihin tietoihin, ensin Yhdistynyttä kuningaskuntaa asettamaan käytettäviksi 2 619 504,01 euroa ja totesi, että tämän määrän, jonka se oli velkaa omiin varoihin, käyttöön asettamisen viivästymisestä kertyisi korkoa. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 17.9.2010 päivätyllä kirjeellä, jossa se viittasi asiakirjanäytön puuttumiseen. Komissio toimitti 27.9.2010 päivätyllä kirjeellä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille lisätietoja ja esitti Italian tulliviranomaisten 4.9.2009 päivättyyn kirjeeseen perustuvan erittelyn kyseessä olevista tapauksista. Komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta kävivät asiasta kirjeenvaihtoa marraskuuhun 2011 saakka.

24. Komissio lähetti 27.9.2013 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa sitä kehotettiin asettamaan käytettäviksi 2 670 001,29 euroa. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 21.11.2013 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti olevansa vastuussa tai jättäneensä noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

25. Komissio lähetti Yhdistyneelle kuningaskunnalle perustellun lausunnon 17.10.2014. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi siihen 17.12.2014 päivätyllä kirjeellä, jossa se piti kiinni kannastaan.

26. Komissio pyysi 30.10.2015 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisia toimittamaan sille yksityiskohtia tulli-ilmoituksista, jotka olivat perustana Yhdistyneeltä kuningaskunnalta vaadittavalle määrälle. Nämä ilmoitukset yhdessä vientitodistusten kanssa lähetettiin 23.12.2015 päivätyllä viestillä. Näiden asiakirjojen perusteella komissio totesi, että Yhdistyneeltä kuningaskunnalta vaadittava määrä oli itse asiassa 1 500 342,31 euroa, koska sen ylittävät, aiemmin vaaditut määrät koskivat tuontia, jossa vientitodistuksen oli antanut jokin muu MMA kuin Anguilla (nimittäin St-Pierre-et-Miquelon).

27. Koska Yhdistynyt kuningaskunta ei maksanut vaadittua määrää, komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen.

IV Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

28. Komissio vaatii 30.6.2017 jättämällään kannekirjelmällä, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ole korvannut sellaisen omien varojen määrän menetystä, joka olisi pitänyt todeta ja asettaa unionin talousarvion käyttöön asetuksen N:o 1552/89 2, 6, 10, 11 ja 17 artiklan (joista on tullut asetuksen N:o 609/2014[13] 2, 6, 10, 12 ja 13 artikla) mukaisesti, ellei vientitodistuksia olisi annettu MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdan vastaisesti alumiinin tuonnille Anguillasta vuosina 1999 ja 2000, se jätti noudattamatta EY 5 artiklan (myöhemmin EY 10 artikla) (nykyään SEU 4 artiklan 3 kohta) mukaisia velvollisuuksiaan, ja

– velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 Perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä 26.5.2014 annettu neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014 (EUVL 2014, L 168, s. 39).

29. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Unionin tuomioistuimen presidentin 30.11.2017 antamalla määräyksellä Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia.

31. Sekä komissio että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittivät suulliset lausumansa 2.10.2018 pidetyssä istunnossa, johon myös Alankomaiden hallitus osallistui.

V Arviointi

32. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Ensiksi analysoin komission esittämän vaatimuksen täsmällistä luonnetta (A). Toiseksi tutkin, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne mahdollista nostaa sen perusteella, ettei jäsenvaltio ole korvannut EU:lle siitä aiheutunutta vahinkoa, että jäsenvaltio on rikkonut unionin lainsäädäntöä, ja jos on, niin missä olosuhteissa (B). Kolmanneksi, koska vahvistan lähtökohtaisesti tällaisen mahdollisuuden olemassaolon, tarkastelen seuraavaksi sitä, täyttävätkö edellytykset velvoitteelle maksaa korvausta käsiteltävässä asiassa (C), ja päädyn siihen tulokseen, ettei näin ole. Ehdotan näin ollen, että komission kanne hylätään perusteettomana.

A Kolme yhdessä? Vaatimuksen täsmällinen luonne

33. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ole korvannut sitä omien varojen määrää vastaavaa menetystä, joka olisi pitänyt todeta ja asettaa unionin talousarvion käyttöön asetuksen N:o 1552/89 2, 6, 10, 11 ja 17 artiklan mukaisesti, ellei vientitodistuksia olisi annettu MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdan vastaisesti alumiinin tuonnille Anguillasta vuosina 1999 ja 2000, se ei noudattanut EY 5 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

34. Käsiteltävä asia on harvinaislaatuisen monimutkainen. Tämä ei johdu niinkään siitä, että se koskee MMA:ita, vaan pikemminkin siitä tavasta, jolla komissio on muotoillut kanteensa ja jäsentänyt väitteensä. Analysoitaessa komission esittämää vaatimusta käy selväksi, että kyse on itse asiassa yhdeksi vaatimukseksi naamioiduista useista väitteistä.

35. Ensinnäkin komissio väittää, että Anguillan viranomaiset antoivat EXP-vientitodistukset virheellisesti MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdan vastaisesti. Esittäessään tämän väitteen komissio ei täsmennä, johtuiko tämä unionin oikeuden rikkominen suoraan Yhdistyneestä kuningaskunnasta siten, että Anguillan tulliviranomaisia tarkastellaan ikään kuin ne olisivat kyseisen jäsenvaltion viranomaisia (”alkuperäinen rikkominen”).

36. Toiseksi komissio väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on vastuussa kyseisestä rikkomisesta, koska se ei ole ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin estääkseen ”alkuperäisen rikkomisen” ja ryhtyäkseen sen johdosta lisätoimenpiteisiin. Tämä on siten tavallaan vaihtoehto ensimmäiselle väitteelle. Koska MMA-päätökseen ei sisälly erityistä oikeudellista perustaa tällaisen väitteen esittämiselle, komissio yksilöi tältä osin vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamisen (”välivaiheen rikkominen”).

37. Kolmanneksi komission kanteen uloimman kerroksen muodostaa väite siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta ei noudattanut kyseisestä periaatteesta seuraavaa velvollisuutta korvata unionin talousarviolle Italiassa tapahtunut menetys, joka johtui edellä mainituista unionin oikeuden rikkomuksista. Kun otetaan huomioon, ettei tämänkaltaiselle velvollisuudelle ole olemassa nimenomaista oikeudellista perustaa, tämä velvollisuus seuraa – komission mukaan – jälleen vilpittömän yhteistyön periaatteesta (”pääasiallinen rikkominen”).

38. Komission esittämän väitteen tällainen kerroksellinen ”kolme yhdessä” -rakenne muistuttaa venäläistä maatuskanukkea: väitettyjen unionin oikeuden rikkomisten uloin (kolmas) kerros liittyy erottamattomasti ja perustuu edellisiin kerroksiin. Väitteiden yksittäisten kerrosten tunnistaminen ei kuitenkaan tosiasiassa ratkaise ongelmaa vaan pikemminkin mutkistaa käsiteltävää asiaa entisestään. Tämä johtuu siitä, että väitettyjen rikkomisten eri kerrokset kuuluvat eri sääntelyjärjestelmien piiriin, jotka koskevat i) rikottua velvollisuutta ja lainvastaisuuden luonnetta, ii) sitä, miten tämä rikkominen on todettava menettelyn (ja näytön) osalta, ja iii) lainvastaisuuden toteamisen seurausten luonnetta ja käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

39. Kun tarkastellaan i kohdassa mainittujen rikottujen velvollisuuksien luonnetta, tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa yhdistyvät a) MMA-päätöksen rikkominen, b) se, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole väitetysti estänyt ja korjannut MMA-päätöksen virheellistä soveltamista MMA:illaan, ja c) unionin talousarviolle aiheutuneen menetyksen korvaamista koskevan velvollisuuden rikkominen. Kun otetaan huomioon tällaisten velvollisuuksien oikeudelliseen perustaan ja siihen, ketä nämä velvollisuudet tarkasti ottaen koskevat, liittyvä huomattava epäselvyys, kaikkia näitä unionin oikeuden väitettyjä rikkomisia yhdistää viittaus vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, ikään kuin kyseinen periaate voisi vähentää tarvetta yksilöidä kunkin näiden kerrosten osalta tarkasti, mitä unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä on rikottu ja kenen toimesta, tai jopa poistaa tämän tarpeen kokonaan.

40. Kun tarkastellaan ii kohtaa eli noudatettavaa menettelyä, komissio on nostanut SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa se vaatii toteamaan, ettei kyseinen jäsenvaltio ole noudattanut velvollisuuksiaan, koska se ei ole korvannut unionin talousarviolle aiheutunutta menetystä (hyväksyen näin ollen implisiittisesti myös väitettyjen rikkomisten kahden edeltävän kerroksen lainvastaisuuden). Kunkin menettelyn luonne (ja vaadittavat todisteet ja vaadittavan näytön tyyppi) on kuitenkin hyvin erilainen: SEUT 258 artiklan muodostamaan melko objektiiviseen sääntelyyn, joka koskee sen toteamista, että jäsenvaltion rakenteellinen laiminlyönti on korjattava tulevaisuutta silmällä pitäen, sekoittuu sellaisen lähinnä subjektiivisen ja yksilöidyn vaatimuksen osatekijöitä, joka koskee tiettyjen määrien korvaamista unionin talousarvioon vahingonkorvausten muodossa. Kaikki tämä on ilmaistu soveltamalla analogisesti tiettyjä säännöksiä toisessa jäsenvaltiossa (Italia) tullikoodeksin säännösten ja omien varojen järjestelmän soveltamisen seurauksena aiheutuneen vahingon toteamiseksi.

41. Kun tarkastellaan iii kohtaa, nimittäin käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja, komission kanteessa vaaditaan nimellisesti toteamaan, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut EY 5 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan. Väitetty velvollisuuden rikkominen koostuu kuitenkin siitä, ettei kyseinen jäsenvaltio ole korvannut *tiettyä rahamäärää*, jonka komissio on aiemmin määrittänyt ja jonka maksamista se on vaatinut. Komissio pyytää jälleen samalla kertaa rikkomisen toteamista, joka käsittää kahden muun (ja erilaisen) unionin oikeuden rikkomisen toteamisen, samoin kuin vahvistamaan täsmällisen rahamäärän korvaamista koskevan velvollisuuden.

42. Tässä vaiheessa minun on myönnettävä, että olen hyvin ymmälläni tällaisesta menettely(je)n ja oikeussuojakeinojen yhdistelyyn perustuvasta lähestymistavasta. Komissio pyytää itse asiassa aivan uutta oikeussuojakeinoa, jossa käytetään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen antamaa menettelyllistä turvaa, jota lisää entisestään unionin oikeuden erityisjärjestelmän sääntöjen

analoginen soveltaminen.[14] Tämä tarkoittaisi sitä, että komission olisi esitettävä hyvin vähän tosiasiallista näyttöä vaaditusta täsmällisestä rahamäärästä, jotta yhdessä kanteessa todetaan kolme erillistä rikkomista – kaksi pelkästään vilpittömän yhteistyön velvollisuuden perusteella – kuitenkin ilman minkäänlaista yksilöityä oikeudellista perustaa sanan tavanomaisemmassa merkityksessä.

43. Myönnän myös, että mielestäni on erittäin vaikea arvioida samalla kertaa väitteitä, jotka tosiasiallisesti kuuluvat kolmeen eri menettelyyn, jotka edellyttävät eri aineellisten velvollisuuksien analysoimista ja eri menettelysääntöjen ja -vaatimusten soveltamista näytön luonteeseen. Ja kaikki tämä, samalla kun sivuutetaan välinpitämättömästi se, ettei väitettyjen rikkomisten perusteena ole selkeitä velvollisuuksia eikä oikeudellisia perustoja, kutsumalla avuksi – tai pikemminkin manaamalla esiin – vilpittömän yhteistyön velvollisuus.

44. Mitä unionin tuomioistuin sitten voisi ja sen pitäisi tutkia käsiteltävässä asiassa? Ehdotan, että se purkaa maatuskanuken osiin. Peruslogiikan mukaisesti minkä tahansa lopputuloksen täytyy perustua alkuperäisen lainvastaisuuden olemassaoloon. Jos tätä alkuperäistä rikkomista ei ole todettu, mistä tahansa kyseisestä alkuperäisestä rikkomisesta riippuvaisesta myöhemmästä kanteesta tulee kiistanalainen. Käsiteltävässä asiassa keskeisiä ovat siten seuraavat kysymykset: Annettiinko EXP-vientitodistukset MMA-päätöksen vastaisesti? Aiheuttiko tämä rikkominen menetyksen puuttuvien omien varojen muodossa ja jos aiheutti, mikä on menetettyjen varojen määrä? Jos tällaisia alkuperäiseen rikkomiseen liittyviä vastauksia ei voida antaa, tässä menettelyssä ei ole mitään perustetta väittää, että unionin oikeutta olisi rikottu jollain muulla tavalla (olipa kyse sitten välivaiheen rikkomisesta – siitä, ettei jäsenvaltio estänyt jotain sellaista, joka ei ilmeisesti ollut alun perinkään lainvastaista – tai sitä loogisesti seuranneesta pääasiallisesta rikkomisesta – velvollisuudesta korvata määrä unionin talousarvioon).

45. Tämä on mielestäni käsiteltävän asian ydin, mutta on tarpeen selventää erästä alustavaa seikkaa. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta on loukannut vilpittömän yhteistyön periaatetta, koska se ei ole korvannut toisessa jäsenvaltiossa aiheutuneen menetyksen seurauksena unionin talousarviolle syntynyttä menetystä. Komissio on laskenut tämän menetyksen määräksi 1 500 342,31 euroa. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä on kuitenkin tähän saakka käytetty ja se on ensisijaisesti ymmärretty menettelynä, jolla korjataan tulevaisuutta silmällä pitäen unionin oikeuden edelleen jatkuva rikkominen jäsenvaltioissa, eikä – kuten käsiteltävässä asiassa pohjimmiltaan pyydetään – menettelynä, jossa rikkominen todetaan jälkikäteen[15] ja jossa vaaditaan korvausta, toisin sanoen täsmällistä ja tiettyä rahamäärää.

46. Komission kanne edustaa näin ollen luonteeltaan vahingonkorvausvaatimusta vahingosta, jonka jäsenvaltion väitetään aiheuttaneen unionin talousarviolle, ja tämä vaatimus on esitetty SEUT 258 artiklan mukaisena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevana kanteena. Näin ollen on selvitettävä, onko tällainen vaatimus mahdollinen, kun otetaan huomioon kyseistä menettelyä koskevan säännöstön sanamuoto, tarkoitus ja yleinen rakenne. Ellei näin ole, käsiteltävä kanne on jätettävä tutkimatta.

14 Kuten jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen B jakson 3 osassa (74–84 kohta) lisäksi tarkemmin esitetään, omien varojen järjestelmän ja tullikoodeksin säännösten yhdistäminen luo nimittäin objektiivista, (näennäisen) tiukkaa vastuuta tullivelasta koskevan järjestelmän. Käsiteltävässä asiassa sitä kuitenkin sovelletaan ainoastaan *tuontijäsenvaltioon*. Se, että samaa vastuun vaatimustasoa sovelletaan automaattisesti *toiseen jäsenvaltioon*, on yksi komission käsiteltävässä asiassa esittämistä monista uusista väitteistä.

15 Väitetyn rikkomisen valitun ”kerroksen” perusteella voitaisiin varmasti väittää, että komission vaatimus *suuntautuu tulevaisuuteen*, koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ole edelleenkään maksanut komission siltä vaatimaa määrää. Tällaisen väitteen myötä keskustelussa palataan kuitenkin suoraan takaisin sen vaatimuksen, jonka komissio tarkasti ottaen esittää, jokseenkin sekavaan luonteeseen.

B Vahingonkorvauksen vaatiminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa?

47. Mielestäni ei voida sulkea pois, että jäsenvaltion voidaan todeta rikkovan unionin oikeutta, jos se ei korvaa unionin talousarviolle aiheuttamiaan menetyksiä. Toisin sanoen en näe jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä sääntelevän säännöstön sanamuodossa, tarkoituksessa tai järjestelmässä mitään sellaista, joka estäisi komissiota vaatimasta korvausta SEUT 258 artiklan nojalla (1). Jos tällainen kanne nostetaan, unionin oikeuden tietystä rikkomisesta (tai tietyistä rikkomisista) unionille aiheutuneen tosiasiallisen vahingon, joka voidaan lukea jonkin jäsenvaltion syyksi, olemassaolo on kuitenkin osoitettava vahingonkorvauskanteita koskevien vaatimusten mukaisesti (2), ja siinä on myös kunnioitettava tällaisen kanteen ja perinteisten omien varojen alalla sovellettavien erityissääntöjen välistä eroa (3).

1. Yleisiä näkökohtia

48. Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta eivät olekaan nimenomaisesti väittäneet, että käsiteltävää asiaa ei voida ottaa tutkittavaksi, ne ovat vastustaneet sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltion voidaan katsoa olevan taloudellisesti vastuussa sen MMA:iden unionin talousarviolle aiheuttamista menetyksistä. Yksi näiden jäsenvaltioiden esittämistä pääasiallisista perusteluista on se, ettei tällaiselle taloudelliselle vastuulle ole nimenomaista oikeudellista perustaa. Tullikoodeksiin sen enempää kuin omien varojen järjestelmään, johdettuun oikeuteen tai primaarioikeuteenkaan ei sisälly nimenomaista säännöstä tai määräystä, joka koskisi jäsenvaltion taloudellista vastuuta toisessa jäsenvaltiossa unionin talousarviolle aiheutuneesta menetyksestä.

49. Selkeän oikeudellisen perustan puuttumista vaatimukselle, jonka tarkoituksena on saattaa jäsenvaltiot vastuuseen tällaisista menetyksistä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, ei voida kiistää. Ennen kuin tarkastellaan tällaista (väitettyä tai todellista) *aineellista* aukkoa, on tarpeen käsitellä yleisempää *menettelyllistä* kysymystä, joka on tässä menettelyssä käsiteltävän kanteen luonteen taustalla: onko SEUT 258 artiklan nojalla mahdollista vaatia toteamaan, että jäsenvaltio ei ole noudattanut velvollisuuksiaan, koska se ei ole korvannut menetyksiä, jotka se on aiheuttanut unionin oikeutta rikkomalla?

50. Kysymys jäsenvaltioiden vastuusta unioniin nähden ei ole uusi. Unionin tuomioistuin on ainakin teoriassa harkinnut sitä todetessaan, että ”sekä silloin, kun velvoitteen täytäntöönpano on viivästynyt, että silloin, kun siitä on lopullisesti kieltäydytty, [unionin] tuomioistuimen [jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä] antamaan tuomioon voi olla myös asiallinen intressi sellaisen vastuun perusteiden vahvistamiseksi, johon jäsenvaltio voi jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämisen seurauksena joutua muihin jäsenvaltioihin, [unioniin] tai yksityisiin oikeussubjekteihin nähden”.[16] Mahdollisuutta käyttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä unionin puolesta jäsenvaltiota vastaan esitettävän korvausvaatimuksen perustana on myös tarkasteltu oikeustieteessä.[17]

16 Tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia (39/72, EU:C:1973:13, 11 kohta). Ks. myös tuomio 30.5.1991, komissio v. Saksa (C-361/88, EU:C:1991:224, 31 kohta); tuomio 30.5.1991, komissio v. Saksa (C-59/89, EU:C:1991:225, 35 kohta) tai tuomio 14.6.2001, komissio v. Italia (C-207/00, EU:C:2001:340, 28 kohta). Tämä päättely on johdonmukaisesti esitetty, kun kyse on mahdollisuudesta aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, vaikka kyseinen noudattamatta jättäminen onkin korjattu komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

17 Ks. esim. Ehlermann, C. D., ”Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission”, teoksessa *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fetschfrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*, 1981, s. 135–153, sivulla 151; Schwarze, J., ”Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen”, *Europarecht* 1983 (1), s. 1–39, sivulla 24 ja Wyatt, D. ”New Legal Order, or Old?”, *European Law Review* 1982 (7), s. 147–166, sivulla 160–.

51. SEUT 258–SEUT 260 artikla muodostavat kehyksen, jolla mahdollistetaan jäsenvaltioiden tekemien unionin oikeuden rikkomisten havaitseminen ja seuraamusten määrääminen niistä. SEUT 258 artiklassa viitataan ainoastaan siihen, että jäsenvaltio on jättänyt ”täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden”. Toisin sanoen EUT-sopimuksessa ei määrätä rikkomisen lopettamiseksi käytettävän keinon, johon komissio voi turvautua, täsmällisestä luonteesta. Tämän vuoksi en näe, miksi komission unionin nimissä jäsenvaltiota vastaan SEUT 258 artiklan nojalla nostama vahingonkorvauskanne olisi suljettava pois, kun vakuuttavat systematiikkaan liittyvät väitteet puoltavat tällaista mahdollisuutta.

52. Ensinnäkin, kun tarkastellaan perussopimusten sanamuotoa, SEUT 258–SEUT 260 artiklassa – tai sen puoleen missään muussakaan EUT-sopimuksen määräyksessä – ei ole mitään sellaista, mikä estäisi arvioimasta tällaisen korvausvelvollisuuden olemassaoloa ja rikkomista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. Tämäntyyppinen kanne sopisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen tarkoitukseen ja menettelyllisiin rajoituksiin, sillä tällaisella kanteella vaaditaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta korvausvelvollisuuttaan, eikä suinkaan velvoittamaan kyseinen jäsenvaltio suorittamaan vahingonkorvausta. [18]

53. Toiseksi, systematiikan tasolla, kukaan tuskin kiistää sitä, että velvollisuus korvata unionille mahdollisesti aiheutuneet menetykset on erityisempi ilmaus yleisestä velvollisuudesta korjata mikä tahansa vääryys – jälkimmäinen on minkä tahansa julkisoikeuden, yksityisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden järjestelmän perusperiaate. [19]

54. Unionin oikeudessa SEUT 340 artiklassa määrätään, että unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä aiheuttaman vahingon ”jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lisäksi tunnustettu – jäsenvaltioille yhteisten yleisten periaatteiden pohjalta ja vilpittömän yhteistyön velvollisuuteen tukeutuen [20] –, että periaate, jonka mukaan valtio on korvausvastuussa unionin oikeuden rikkomisesta yksityisille oikeussubjekteille aiheutuneista vahingoista, on luontainen osa perussopimusten muodostamaa järjestelmää. [21]

55. Jälkimmäisen toteamuksen osalta on mielestäni kuitenkin erittäin tärkeää korostaa selvästi yhtä keskeistä eroa. Toteamus, jonka mukaan nimenomaisen oikeudellisen (menettelyllisen tai aineellisen) perustan puuttuminen ei ole riittävä syy korvausvelvollisuuden olemassaolon poissulkemiseen, esitettiin selvästikin sen *periaatteen vahvistamisen* osalta, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat vastuussa yksityisille oikeussubjekteille aiheutuneista vahingoista (systeeminen taso). Sitä ei esitetty velvollisuudesta todeta *yksittäistapauksessa selkeä oikeudellinen velvollisuus*, jonka väitetään synnyttävän valtion vastuun (tapauskohtainen taso). [22]

18 Ks. analogisesti tuomio 15.11.2005, komissio v. Tanska (C-392/02, EU:C:2005:683, 33 kohta), kun pidetään mielessä, ettei tällaisia toimia voida määrätä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä: ks. tuomio 14.4.2005, komissio v. Saksa (C-104/02, EU:C:2005:219, 49 kohta) ja tuomio 5.10.2006, komissio v. Saksa (C-105/02, EU:C:2006:637, 44 ja 45 kohta).

19 Ks. kansainvälisestä oikeudesta esim. Chorzów Factory, pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen 13.9.1928 antama tuomio nro 13, *PCJR Reports*, A-sarja, nro 17, s. 4.

20 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 36 kohta).

21 Erityisesti tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 29 kohta), jonka mukaan yhteisön vastuu ”on ainoastaan ilmaisu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä tunnustetusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä seuraa velvollisuus korvata aiheutunut vahinko”.

22 Siten esimerkiksi mallitapauksessa, jossa direktiiviä ei panna täytäntöön asianmukaisesti, mistä olisi voinut aiheutua vahinkoa yksityisille oikeussubjekteille, selkeän oikeudellisen velvollisuuden, jota jäsenvaltio on kyseisessä yksittäistapauksessa rikkonut, muodostaisi ainakin kyseisen direktiivin loppusäännös, jossa säädetään täytäntöönpanon määräajasta, mahdollisesti yhdistettynä SEUT 288 artiklasta johtuvaan velvollisuuteen ja ehkä myös vilpittömän yhteistyön velvollisuuteen. Olisi kuitenkin kiistatonta, että on olemassa jokseenkin erityinen velvollisuus saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä tiettyyn ajankohtaan mennessä.

56. Kolmanneksi mahdollisuuden katsoa jäsenvaltioiden olevan taloudellisesti vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta unioniin nähden voitaisiin myös katsoa täyttävän tietyn aukon unionin oikeuden rikkomista koskevan vastuun järjestelmässä. Muista unionin oikeuden rikkomiseen liittyvän vastuun mahdollisuuksista on nimittäin jo määrätty. Unionin vastuu varmistetaan SEUT 340 artiklalla. Jäsenvaltiot voisivat myös teoriassa käyttää tätä oikeudellista perustaa nostaakseen vahingonkorvauskanteen unionia vastaan.[23] Jäsenvaltioiden vastuu yksityisiin oikeussubjekteihin nähden varmistetaan edellä mainitulla valtion vastuun periaatteella. Luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden yksilölliseen vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta sovelletaan siviilioikeudellista vastuuta koskevia kansallisia säännöksiä.[24]

57. Siten ainoan jäljelle jäävän skenaarion muodostaa jäsenvaltion vastuu unionin oikeuden rikkomisesta unionille aiheutuneista vahingoista. Voitaisiin kuitenkin väittää, ettei tältä osin sääntelyssä ole aukkoa, koska tämä vastuujärjestelmä voi kuulua jäsenvaltioiden valtiollista vastuuta koskevan yleisen järjestelmän piiriin.[25] Tällaisen lähestymistavan mukaan unionin olisi nostettava kanne kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimissa sen valtiollisesta vastuusta yksityisten oikeussubjektien tapaan.

58. Vaikka tällainen skenaario voisi olla ajateltavissa tapauksissa, jotka koskevat jäsenvaltion siviilioikeudellista vastuuta eivätkä sen (julkisoikeudellisia) tehtäviä ja velvollisuuksia unionin jäsenenä unioniin nähden,[26] se ei olisi juurikaan tai pikemminkään lainkaan mielekäs nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa, jotka ovat tosiasiallisesti unionin ja sen jäsenten välisiä institutionaalisia ja perustuslaillisia riitoja, joilla yksinkertaisesti on tiettyjä rahallisia seurauksia jäsenvaltiolle. Jälkimmäisen kaltaiset asiat nimittäin kuuluvat erottamattomasti unionin tuomioistuinten toimivaltaan. Lisäksi on myös niin, että muodollisesti ottaen komissio nosti kanteen SEUT 258 artiklan mukaisena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevana kanteena, jonka osalta unionin tuomioistuin on ehdottomasti toimivaltainen.

59. Lisäksi voitaisiin lisätä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, joka perustuu siihen, etteivät jäsenvaltiot ole korvanneet aiheuttamiaan vahinkoja, vaikuttaa sopivan hyvin SEUT 258–SEUT 260 artiklan yleiseen rakenteeseen ja sääntely-yhteyteen. Tällainen mahdollisuus on etenkin linjassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn perimmäisen tavoitteen kanssa, joka on ”jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ja sen toteutuneiden ja tulevien *seurausten* tosiasiallinen poistaminen”.[27]

60. Mahdollisuus vaatia paitsi EUT-sopimuksen rikkomisen toteamista myös sen toteamista, ettei jäsenvaltio ole korvannut tätä nimenomaista sopimuksen rikkomista, lisäisi myös järjestelmän johdonmukaisuutta. On todellakin niin, että ”perinteisempi” jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, joka kohdistuu vahingon aiheuttaneeseen, perustana olevaan unionin oikeuden rikkomiseen,[28] ei olisi käsiteltävän asian ja sen kaltaisten asioiden muodostamassa erityisryhmässä kovinkaan mielekäs kahdesta syystä.

23 Kuten huomautetaan teoksessa Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, s. 495. Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksessa Slovakia v. komissio ja Romania v. komissio (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, 108 kohta) huomautetaan myös tästä mahdollisuudesta. Vahingonkorvausvaatimuksia on ilmeisesti esitetty aiemmin (ainakin valtiollisten tahojen toimesta), mutta tietääkseni niistä ei ole vielä koskaan annettu tuomiota. Ks. esim. määräys 16.11.1998, Alankomaiden Antillit v. neuvosto (T-163/97 ja T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Loogisen poikkeuksen muodostaa unionin virkamiesten henkilökohtainen vastuu unioniin nähden, mistä määrätään myöskin SEUT 340 artiklassa.

25 Koska SEUT 274 artiklassa määrätään, että ”jollei toimivaltaa ole perussopimuksilla annettu Euroopan unionin tuomioistuimelle, riidat, joissa unioni on asianosainen, eivät unionin asianosaisuuden perusteella ole jäsenvaltioiden tuomioistuinten tuomiovallan ulkopuolella”.

26 Samaan tapaan kuin asioissa, jotka komissio on pannut vireille kansallisissa tuomioistuimissa ja joissa vaaditaan lähinnä siviilioikeudellisia vahingonkorvauksia yksityisiltä oikeussubjekteilta. Ks. esim. tuomio 6.11.2012, Otis ym. (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Ks. esim. tuomio 16.10.2012, Unkari v. Slovakia (C-364/10, EU:C:2012:630, 68 kohta). Kursivointi tässä.

28 Olipa kyse sitten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 36 kohdassa mainitusta ”alkuperäisestä” tai ”välivaiheen” rikkomisesta.

61. Yhtäältä ”kaksi yhdessä” -menettely olisi tehokkaampi tapauksissa, joissa vahingon on aiheuttanut tapahtuma tai käytäntö, joka on jo päättynyt perustellun lausunnon osoittamisajankohtana. Näissä tilanteissa rikkomisen toteaminen, joka rajoittuu aineellisen velvollisuuden rikkomiseen (käsiteltävässä asiassa alkuperäinen tai välivaiheen rikkominen), ei olisi juurikaan tarkoituksenmukaista. Näin on etenkin omien varojen alalla, jossa unionin oikeuden aineellista rikkomista koskevan väitteen esittäminen erillään sen taloudellisista seurauksista ei ole kovinkaan mielekästä.[29] Tämän vuoksi kyseistä alaa koskevissa tapauksissa on usein tarpeen nostaa kanteita, joissa unionin oikeuden rikkomisen seuraukset muodostavat alun alkaenkin rikkomisen kohteen. Tämäkin on kuitenkin täysin loogista ja liittyy selkeästi tällaisen asian rakenteeseen: menetyksen korvaamatta jättämisen vuoksi nostettava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, kuten käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva, vastaa toiminnallisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta, joka nostetaan siksi, että jäsenvaltio ei ole asettanut käyttöön omia varoja, jotka sen on maksettava.

62. Toisaalta on totta, että SEUT 260 artiklan 1 kohtaan sisältyy jäsenvaltion velvollisuus toteuttaa kaikki tuomioistuimen tuomion, jossa velvollisuuden rikkominen on todettu, täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Näihin toimenpiteisiin voisi kuulua velvollisuus korvata aiheutuneet menetykset.[30] On kuitenkin myös niin, että unionin tuomioistuin ei voi määrätä niiden toimenpiteiden luonnetta, joita jäsenvaltioiden on toteutettava noudattaakseen jälleen unionin velvollisuuksia,[31] ja näiden toimenpiteiden määrittäminen jää jäsenvaltioille.[32] Kysymys menetyksen korvaamista koskevan velvollisuuden olemassaolosta olisi näin ollen edelleen ratkaisematta.

63. Muodolliselta kannalta on myös totta, että SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla myöhemmin nostettava kanne voisi tarjota mahdollisuuden tarkastaa, onko jäsenvaltio täyttänyt aiemmin annetun tuomion mukaiset velvollisuutensa, menetysten korvaamista koskeva velvollisuus mukaan luettuna. Tässä näkemyksessä jätetään kuitenkin huomiotta sellaisen kanteen logiikka, joka nostetaan, koska jäsenvaltio ei ole korvannut unionin talousarviolle aiheuttamiaan menetyksiä, ja jossa menetysten toteaminen ja niiden määrän määrittäminen on – kuten missä tahansa muussa vahingonkorvauskanteessa – osa *asiakysymyksen* ratkaisua. Tällainen arviointi on hyvin erilainen kuin mahdollinen sen *myöhempi tutkiminen*, onko aiemmin annettua tuomiota *noudatettu* vai ei (*täytäntöönpanoa* koskevana seikkana),[33] kuten SEUT 260 artiklan mukaisessa arvioinnissa. Jos kysymys menetysten korvaamisesta tulisi esille ainoastaan unionin tuomioistuimen antaman tuomion epäasianmukaista täytäntöönpanoa koskevana seikkana, menetysten korvaamista unionille koskeva kysymys nousisi jäsenvaltion osalta esiin ensimmäistä kertaa tässä vaiheessa, samanaikaisesti kun sille saatetaan määrätä seuraamuksia, jotka voivat seurata kyseisen artiklan soveltamisesta (ja joilla ei joka tapauksessa pyritä korvaamaan vahinkoja tai menetyksiä).

64. Tarkasteltaessa laajemmin käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista koostuvaa unionin järjestelmää, jos myönnetään, että jäsenvaltiot eivät voi riitauttaa virallisten huomautusten, joissa – kuten käsiteltävässä asiassa – kehotetaan jäsenvaltiota asettamaan käyttöön toisessa jäsenvaltiossa menetetty omien varojen käsitteen mukainen määrä, pätevyyttä,[34] jäsenvaltioilla on oltava oikeus

29 Tuomio 5.10.2006, komissio v. Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, 36 kohta). Kyseisessä kohdassa todettiin, että ”velvollisuus todeta yhteisön omat varat, velvollisuus tulouttaa ne komission tileihin määräajassa ja lopuksi velvollisuus maksaa viivästyskorot ovat erottamattomasti kytköksissä toisiinsa”.

30 Sitä vastoin on väitelty siitä, edellyttääkö SEUT 260 artiklan 1 kohta vahinkojen korvaamista toimenpiteenä, joka on toteutettava kaikissa tapauksissa. Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus komissio v. Luxemburg (C-299/01, EU:C:2002:243, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, ei julkaistu, EU:C:1991:221, 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Vahinkojen korvaaminen sinänsä ei joka tapauksessa merkitse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen poistamista. Ks. esim. tuomio 9.12.1997, komissio v. Ranska (C-265/95, EU:C:1997:595, 60 kohta).

31 Ks. tuomio 14.4.2005, komissio v. Saksa (C-104/02, EU:C:2005:219, 49 kohta) ja tuomio 5.10.2006, komissio v. Saksa (C-105/02, EU:C:2006:637, 44 ja 45 kohta). Ks. myös tuomio 2.10.2008, komissio v. Kreikka (C-36/08, ei julkaistu, EU:C:2008:536, 8 ja 9 kohta).

32 Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2007, komissio v. Saksa (C-503/04, EU:C:2007:432, 15 kohta). Ks. myös julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-503/04, EU:C:2007:190, 41 kohta).

33 Tuomio 12.7.2005, komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 92 kohta).

34 Tuomio 25.10.2017, Slovakia v. komissio (C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

riitauttaa tällaisen velvollisuuden perusteet unionin tuomioistuimissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä.[35] Näin ollen SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vaiheessa kaikkien väitettyjen unionin oikeuden rikkomisten, myös alkuperäisten, on kuuluttava laillisuusvalvonnan piiriin.

2. Todettavat osatekijät

65. Perussopimusten sanamuodossa tai perussopimuksissa kokonaisuutena tarkasteltuina ei siten nähdäkseni ole mitään sellaista, joka estäisi sinänsä komissiota käyttämästä ”kaksi yhdessä” -lähestymistapaa SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä. Tällaisessa menettelyssä nimittäin vaadittaisiin *toteamaan* tietyn jäsenvaltion syyksi luettavan menettelyn *lainvastaisuus* ja samanaikaisesti *toteamaan*, että jäsenvaltio *ei ole noudattanut velvollisuuttaan korvata* kyseisestä lainvastaisuudesta unionin talousarviolle aiheutuneet menetykset.

66. Jos tällainen vaatimus kuitenkin esitetään, kyseisen SEUT 258 artiklan mukaisen kanteen luonne muuttuu. Tällaisessa kanteessa ei enää vaadita ”perinteisesti” toteamaan abstraktisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Se koskee tiettyä lainvastaisuutta, josta väitetään aiheutuneen hyvin täsmällinen määrä vahinkoa unionin talousarviolle. Siitä tulee pohjimmiltaan kanne, jossa vaaditaan korvausta jäsenvaltion unionille väitetysti aiheuttamasta vahingosta.

67. Jos siis komissio vaatii unionin puolesta toteamaan, ettei jäsenvaltio ole korvannut tiettyä määrää vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet tietystä jäsenvaltion syyksi luettavasta aiemmin tapahtuneesta unionin oikeuden rikkomisesta, tähän vaatimukseen on sovellettava sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevaan kanteeseen sovellettavia vaatimuksia ja näyttöedellytyksiä.

68. Edellytykset vahingonkorvausten vaatimiselle unionin oikeuden rikkomisesta ovat lähentyneet vuosien saatossa,[36] ja aivan oikeutetusti. Jos komissio tosiasiallisesti vaatii toteamaan jäsenvaltion vastuun, vaikka tällainen kanne nostettaisiinkin edelleen muodollisesti SEUT 258 artiklan nojalla, en näin ollen näe mitään syytä, miksi näiden edellytysten pitäisi jälleen erkaantua toisistaan. Siten yleisesti, jotta sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä unionin oikeudessa, kyseessä on oltava sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia. Kyseisen unionin oikeuden rikkomisen on lisäksi oltava riittävän vakava, ja siitä täytyy aiheutua vahinkoa. Toimen toteuttajaa koskevan velvollisuuden rikkomisen ja vahinkoa kärsineelle osapuolelle aiheutuneen vahingon välillä on oltava suora syy-yhteys.

69. Tästä syystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä esitettyjen väitteiden, jotka perustuvat siihen, ettei jäsenvaltio ole korvannut unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneita vahinkoja, olisi nähdäkseni täytettävä nämä vaatimukset. Näiden menettelyjen ”kaksi yhdessä” -luonne tekee niistä alttiita kumpaakin vaihetta vastaavia oikeudellisia vaatimuksia koskevalle sekaannukselle. Riskinä on etenkin, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen piirteitä liitetään valikoivasti sen unionin oikeuden rikkomisen arviointiin, josta korvausvelvollisuus väitetysti syntyy.

35 Ks. seikkaperäisesti tästä keskustelusta julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Slovakia v. komissio ja Romania v. komissio (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

36 Tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. viimeaikaisimpien esimerkkien osalta tuomio 4.4.2017, oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 31 kohta), joka koskee unionin vastuujärjestelmää, ja tuomio 4.10.2018, C-571/16, Kantarev, EU:C:2018:807, 94 kohta, joka koskee periaatetta, jonka mukaan valtio on velvollinen korvaamaan yksityisille aiheutuneen vahingon.

70. Ensinnäkin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on luonteeltaan objektiivinen: pelkkä jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen sinänsä riittää rikkomiseen.[37] Subjektiivisilla osatekijöillä, kuten tuottamuksella tai huolimattomuudella, ei ole merkitystä rikkomisen arvioinnissa.[38] Näin ei sitä vastoin ole silloin, kun kyse on sen toteamisesta, synnyttääkö unionin oikeuden rikkominen korvausvelvollisuuden. Jokainen lainvastaisuus ei automaattisesti synnytä korvausvastuuta. Rikkomisen on oltava riittävän vakava, jotta syntyy velvollisuus korvata menetykset. Tällainen rikkominen on kyseessä, kun jäsenvaltio on selvällä ja vakavalla tavalla rikkonut sen harkintavallalle asetettuja rajoja.[39] Tätä edellytystä arvioitaessa huomioon otettaviin tekijöihin kuuluvat ”rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai [unionin] toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko [unionin] toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen [unionin] oikeuden vastaisesti”.[40]

71. Toiseksi nostaessaan SEUT 258 artiklan mukaisen ”perinteisen” kanteen komission ei tarvitse näyttää toteen oikeussuojan tarpeen olemassaoloa: jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä ei pyritä suojelemaan komission omia oikeuksia.[41] Kun sitä vastoin vedotaan oikeuteen sellaisen tietyn määrän korvaamiseen, joka on syntynyt tietyn unionin oikeuden rikkomisen seurauksena, on tarpeen osoittaa unionin nimenomaisen oikeuden[42] ja sitä vastaavan, selkeästi määritellyn jäsenvaltioiden velvollisuuden, jota on väitetysti rikottu ja josta aiheutuneen vahingon korvaamista vaaditaan, olemassaolo.

72. Kolmanneksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä esittämällä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamiin.[43] Koska SEUT 258 artiklan mukaisen kanteen pääasiallinen tavoite on huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta,[44] sillä seikalla, että laiminlyönnistä on tai ei ole aiheutunut vahinkoa tai kielteisiä seurauksia, ei ole merkitystä.[45] Kun komissio sitä vastoin vaatii täsmällisen vahinkomäärän korvaamista, sen on tarpeen osoittaa paitsi lainvastaisuus myös vahinko sekä lainvastaisuuden ja kyseisen vahingon välinen suora syy-yhteys.[46] Sen asianosaisen tehtävänä, joka pyrkii osoittamaan vastuun olemassaolon, on nimittäin esittää riittävät todisteet väitetyn vahingon olemassaolosta ja laajuudesta sekä siitä, onko moititun menettelyn ja väitetyn vahingon välillä riittävän suora syy-yhteys.[47]

37 Ks. esim. tuomio 14.11.2002, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-140/00, EU:C:2002:653, 34 kohta); tuomio 30.1.2003, komissio v. Tanska (C-226/01, EU:C:2003:60, 32 kohta) tai tuomio 13.7.2006, komissio v. Portugali (C-61/05, EU:C:2006:467, 32 kohta).

38 Ks. esim. tuomio 16.9.2004, komissio v. Espanja (C-227/01, EU:C:2004:528, 58 kohta) tai tuomio 4.3.2010, komissio v. Italia (C-297/08, EU:C:2010:115, 82 kohta).

39 Ks. esim. tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 105 kohta). Unionin vastuusta ks. esim. tuomio 4.4.2017, oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 37 kohta).

40 Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 56 kohta).

41 Ks. esim. tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 43 ja 44 kohta).

42 Unionilla sen enempää kuin omasta puolestaan toimivalla komissiollakaan ei voida sanoa olevan ”yksityisille kuuluvia oikeuksia”. Tämän edellytyksen voidaan kuitenkin myös nähdä edellyttävän (ja sitä voidaan luonnollisesti mukauttaa vastaavasti), että yksilöidään oikeussääntö, joka olisi oikeuttanut kantajan vaatimaan tiettyä menettelyä vastaajalta, ja rikkominen, jonka väitetään aiheuttaneen vahingon. Vaatimuksesta, jonka mukaan unionin oikeussäännöllä on annettava oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, ks. esim. tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 106 kohta).

43 Ks. esim. tuomio 4.10.2007, komissio v. Italia (C-179/06, EU:C:2007:578, 37 kohta) ja tuomio 10.9.2009, komissio v. Kreikka (C-416/07, EU:C:2009:528, 32 kohta).

44 Ks. esim. tuomio 6.12.2007, komissio v. Saksa (C-456/05, EU:C:2007:755, 25 kohta).

45 Ks. esim. tuomio 5.3.1998, komissio v. Ranska (C-175/97, EU:C:1998:89, 14 kohta) ja tuomio 5.10.2006, komissio v. Belgia (C-377/03, EU:C:2006:638, 38 kohta).

46 Tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 117 kohta).

47 Ks. unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun alalla esim. tuomio 7.6.2018, Equipolymers ym. v. neuvosto (C-363/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:402, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73. Kaikesta edellä todetusta tehtävä päätelmä on siten huomattavan yksinkertainen: jos kantaja vaatii tosiasiallisesti vahingon korvaamista, kantajan on näytettävä vahinko toteen unionin oikeuden nojalla tämäntyyppiseen vaatimukseen yleisesti sovellettavien vaatimusten mukaisesti. Osa käsiteltävään asiaan liittyvästä sekaannuksesta johtuu siitä, että komissio vaatii ”kolminkertaisen lainvastaisuuden” toteamista ja siitä seuraavan, täsmällisen korvausmäärän maksamista, samalla kun se katsoo, että tähän kaikkeen sovelletaan SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn menettelyllisiä vaatimuksia ja tässä pysytellään yleisesti abstraktilla tasolla tarvitsematta esittää näyttöä nimenomaisesta vahingosta ja että se ei ole velvollinen määrittämään vaaditun korvauksen täsmällistä määrää eikä osoittamaan tämän määrän ja väitettyjen lainvastaisuuksien välistä syy-yhteyttä.

3. Omien varojen järjestelmä

74. Viimeinen selvennettävä osatekijä on se, mitä merkitystä käsiteltävän kaltaisessa asiassa on sillä, että vaadittava korvaus (ja yksi moitituista lainvastaisuuksista) liittyy unionin omien varojen erityisalaan.

75. Omien varojen järjestelmässä jäsenvaltioiden on todettava unionin oikeus omiin varoihin heti, kun tulliviranomaiset voivat laskea tullivelasta aiheutuvien tullien määrän ja määrittää velallisen, riippumatta siitä kysymyksestä, täyttyvätkö tullikoodeksin 220 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisedellytykset.[48] Jäsenvaltio voi vapautua tästä velvollisuudesta vain, jos asetuksen N:o 1552/89 17 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset (ylivoimainen este tai tilanne, jossa jäsenvaltiosta riippumattomista syistä perintää on täysin mahdotonta toteuttaa) täyttyvät.[49]

76. Tämän menettelyn yhteydessä esittämässään väitteessä komissio pohjimmiltaan ehdottaa, että tätä järjestelmää olisi voitava soveltaa myös Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja/tai Anguillaan, joka on kyseisen jäsenvaltion hallinnassa.

77. Pidän tätä lähestymistapaa erittäin kyseenalaisena. Komissio yksinkertaisesti vaatii hyvin erityisen järjestelmän jälkikäteistä soveltamista käyttämällä *kaksinkertaista analogiaa*: se paitsi siirtää soveltamisajankohtaa siitä hetkestä, jona tullivelka tavallisesti syntyy (unionin alueelle saapumisen *hetkellä*), myös ulottaa tämän järjestelmän soveltamisen toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, joka tavallisesti kantaa tästä aiheutuvan rasitteen (toisin sanoen *jäsenvaltioon*, jonka alueen kautta tuonti tosiasiallisesti tapahtui).

78. Tällainen analogia ei mielestäni ole mahdollinen. Ensinnäkin tapaukset, jotka komissio on maininnut tämän ehdotuksen tueksi, koskevat kaikki tilanteita, joissa jäsenvaltio ei ollut noudattanut omien varojen järjestelmän mukaisia omia velvollisuuksiaan.[50] Toisin sanoen oli kiistatta kyseisen jäsenvaltion, joka oli myös maahantuontijäsenvaltio, velvollisuus asettaa puuttuvien omien varojen määrä käyttöön. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse unionin omia varoja koskevissa säännöksissä Yhdistyneelle kuningaskunnalle asetetuista velvollisuuksista.[51] Siinä on kyse vilpittömän yhteistyön periaatteeseen perustuvasta velvollisuudesta korvata *toisessa* jäsenvaltiossa aiheutuneet menetykset.

48 Tuomio 15.11.2005, komissio v. Tanska (C-392/02, EU:C:2005:683, 68 kohta).

49 Ibid.

50 Komissio mainitsee erityisesti seuraavat tuomiot: tuomio 16.5.1991, komissio v. Alankomaat (C-96/89, EU:C:1991:213, 37 kohta); tuomio 15.6.2000, komissio v. Saksa (C-348/97, EU:C:2000:317, 64 kohta); tuomio 15.11.2005, komissio v. Tanska (C-392/02, EU:C:2005:683, 60 kohta) ja tuomio 17.3.2011, komissio v. Portugali (C-23/10, EU:C:2011:160, 60 kohta).

51 Ks. sitä vastoin julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus komissio v. Tanska (C-392/02, EU:C:2005:142, 46 ja 47 kohta).

79. Komission kanteessa pyritään soveltamaan tätä oikeuskäytäntöä tilanteeseen, jossa ei ole kyse sekä tullikoodeksissa että asetuksessa N:o 1552/89 säädetyistä velvollisuuksista.[52] Komissio pyrkii lukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi omien varojen menetykset, jotka syntyivät Italiassa tullikoodeksin 220 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 239 artiklan soveltamisen yhteydessä, otaksuttavasti[53] pitäen mielessä, ettei Italia voinut periä tulleja asetuksen N:o 1552/89 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista siitä riippumattomista syistä.

80. Tähän liittyy kaksi ongelmaa. Ensinnäkin unionin oikeudessa yhdelle jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus siirretään pohjimmiltaan toiselle jäsenvaltiolle. Toiseksi tämä myös tarkoittaa automaattisesti – asiaa sen paremmin varmistamatta –, että jäsenvaltiolle asetetaan velvollisuus maksaa toisen jäsenvaltion määrittämät määrät.

81. Tätä seikkaa koskevissa perusteluissaan komissio jättää nähdäkseni huomiotta sen, että mahdollinen velvollisuus korvata toisessa jäsenvaltiossa aiheutuneet menetykset ei kuulu omia varoja koskevan asetuksen erityissäännösten piiriin. Koska käsiteltävä asia ei kuulu niiden velvollisuuksien alaan, jotka on nimenomaisesti asetettu omien varojen järjestelmässä, siihen on sovellettava vahingon toteamista koskevia yleisiä säännöksiä. Tässä yhteydessä komissio ei voi yksinkertaisesti viitata unionin oikeuden omien varojen alaa koskeviin säännöksiin, joita sovelletaan toisenlaiseen tilanteeseen, jotta menetykset (ja niiden määrän määrittäminen) voidaan automaattisesti lukea toisen jäsenvaltion syyksi.

82. Ymmärrän ne todistustaakkaan liittyvät hankaluudet, joita komissiolle voi aiheutua tällaisen väitteen toteen näyttämisessä, etenkin jos tämän väitteen on katsottava koskevan jäsenvaltion vastuuta, kuten edellisessä jaksossa ehdotettiin. Tullikoodeksin edellytysten, joiden mukaisesti tulleja voidaan peruuttaa tai jättää kantamatta,[54] samoin kuin asetuksen N:o 1552/89 17 artiklan 2 kohdan[55] soveltaminen riippuvat hyvin pitkälti sen jäsenvaltion arvioinnista, jonka olisi pitänyt todeta kyseessä olevat omat varat.

83. Siten viime kädessä on niin, että jos komissio haluaa esittää korvausvaatimuksen toista jäsenvaltiota vastaan, se on velvollinen tukeutumaan sen jäsenvaltion, jossa menetykset syntyivät, toimittamiin tietoihin.[56] Komission on pyydettävä tällaisia tietoja ja varmennettava ne täyttääkseen edellä mainitut vaatimukset.[57] Mielestäni ei kuitenkaan ole mahdollista soveltaa yhden jäsenvaltion määrittämiä omien varojen objektiivisen järjestelmän tuloksia automaattisesti toiseen jäsenvaltioon, johon ei tietyssä yksittäistapauksessa sovelleta tullikoodeksin mukaisia velvollisuuksia eikä omien varojen järjestelmää.

84. Yhteenvetona on todettava, että jos jäsenvaltio velvoitetaan noudattamaan toisen jäsenvaltion sekä tullien peruuttamisesta tai kantamatta jättämisestä tekemien päätösten vertailukelpoisuudesta esittämiä arvioita että omien varojen perinnän ehdotonta mahdottomuutta koskevaa itsearviointia – yhdistettynä kyseessä olevien velkojen määrän osoittavaan mahdollisesti kyseenalaiseen asiankirjanäyttöön –, tältä puuttuu ensinnäkin kokonaan oikeudellinen perusta. Siitä aiheutuisi myös merkittäviä riskejä tullien kantamisesta saatavien omien varojen järjestelmän kitkattomalle toiminnalle, koska tällaisessa

52 Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun komissio on esittänyt tällaisen väitteen. Ks. 25.10.2017 annetun tuomion Romania v. komissio (C-599/15 P, EU:C:2017:801) taustalla olevat tosiseikat.

53 ”Otaksuttavasti”, koska komissio ei ole esittänyt tätä väitettä nimenomaisesti lausumissaan. Voitaisiin kuitenkin myös spekuloida sitä, minkä väitteen komissio olisi esittänyt, jos Italia itse asiassa olisi pystynyt perimään kyseiset tullit: silloin tällaista Yhdistyneen kuningaskunnan ”toissijaista” vastuuta ei syntyisi. Vai voisiko komissio siinä tapauksessa nostaa kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan riippumatta siitä, voitiinko kyseiset summat periä Italiassa? Entä jos perimättä jääminen johtui osittain Italiasta riippuvaisista syistä?

54 Ks. määräys 21.4.2016, Makro autoservicio mayorista ja Vestel Iberia v. komissio (C-264/15 P ja C-265/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:301, 47 kohta).

55 Ks. määräys 14.9.2015, Romania v. komissio (T-784/14, ei julkaistu, EU:T:2015:659, 27–29 kohta) (tämä tuomio on vahvistettu 25.10.2017 annetussa tuomiossa Romania v. komissio, C-599/15 P, EU:C:2017:801).

56 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tulee EY 10 artiklan mukaan toimia vilpittömässä mielessä yhteistyössä komission kanssa tämän EY 226 artiklan perusteella suorittamassa selvitystyössä ja toimittaa komissiolle kaikki sen tätä tarkoitusta varten pyytämät tiedot (ks. esim. tuomio 6.3.2003, komissio v. Luxemburg, C-478/01, EU:C:2003:134, 24 kohta). Tämä pätee nähdäkseni myös silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt koskevat muita jäsenvaltioita.

57 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen B jakson 2 osa.

lähestymistavassa ei kunnioiteta velvollisuuksien ja vastuun jakautumista tässä järjestelmässä eikä sen logiikkaa. Siitä aiheutuisi myös vakavia ongelmia kyseisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien kunnioittamiselle, sillä alkuperäisen jäsenvaltion tekemää arviointia ja sen laatimia arvioita ei tosiasiassa voitaisi riitauttaa lainkaan.

C Soveltaminen käsiteltävään asiaan

85. Komissio väittää, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisia velvollisuuksiaan. Tämä johtuu siitä, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole korvannut sellaisen omien varojen määrän menetystä, joka olisi pitänyt todeta ja asettaa unionin talousarvion käyttöön asetuksen N:o 1552/89 mukaisesti, ellei EXP-vientitodistuksia olisi annettu MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdan vastaisesti alumiinin tuonnille Anguillasta vuosina 1999 ja 2000.

86. Sen toteamiseksi, eikö velvollisuutta korvata omien varojen menetykset todellakaan noudatettu, kuten komissio väittää, on tarpeen varmistua siitä, oliko sellainen korvausvelvollisuus ylipäätään olemassa, jonka rikkominen oli riittävän vakava (1), aiheutuiko tästä rikkomisesta tietty ja määrällisesti määritettävissä oleva vahinko (2) ja onko lainvastaisuuden ja seuranneen vahingon välillä syy-yhteys.

87. Komission kanne ei nähdäkseni täytä näitä edellytyksiä. Komissio ei ole näyttänyt toteen riidassa kyseessä olevien EXP-vientitodistusten lainvastaisuutta eikä varsinkaan sen Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi luetun rikkomisen vakavuutta, joka koostuu siitä, ettei se estänyt tai valvonut näiden todistusten antamista (1). Lisäksi kanteessa on selkeitä puutteita vahingon toteamisen ja sen määrän määrittämisen osalta (2).

1. Lainvastaisuus (joka merkitsee riittävän vakavaa rikkomista)

88. Komissio väittää, että on osoitettu, että Anguillan tulliviranomaiset antoivat EXP-vientitodistuksia virheellisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä tämän estämiseksi. Yhdistyneen kuningaskunnan vastuu perustuu suvereniteettiin, joka sillä on Anguillaan nähden. Komissio painottaa, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla on perustuslainsäädäntönsä nojalla tiettyjä valtaoikeuksia Anguillaan nähden mutta että kyseinen jäsenvaltio ei ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin. Muun muassa se, että FCO pyysi HMRC:tä tutkimaan asiaa, osoittaa, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla oli valtuudet toimia. Lisäksi, vaikka FCO oli tietoinen tilanteesta helmikuussa 1998, Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti siitä UCLAFille vasta saman vuoden marraskuussa. Jos Yhdistynyt kuningaskunta olisi toiminut ripeästi, kun UCLAF antoi keskinäistä avunantoa koskevan tiedonannon helmikuussa 1999, menetykset olisi voitu estää. Yhdistyneen kuningaskunnan asianmukainen toiminta olisi johtanut toimiin omien varojen menettämisen estämiseksi.

89. Yhdistynyt kuningaskunta on kiistänyt komission väitteet. Se kiistää ensinnäkin sen, että EXP-vientitodistuksia annettiin virheellisesti Anguillassa. Anguillan hallituksen ja Corbisin välisiä järjestelyjä muutettiin joulukuussa 1998. Kyseisen ajankohdan jälkeen laadituissa laskuissa ei siten enää mainittu vientikuljetustukia. Yhdistynyt kuningaskunta toteutti useita toimenpiteitä: HMRC tutki asiaa, ja sen raportti annettiin 19.11.1998. Havaintojen kaikki yksityiskohdat välitettiin UCLAFille kuusi päivää myöhemmin. Asian kannalta merkityksellinen alumiinin tuonti tapahtui 1.4.1999 ja sen jälkeen, ja siihen mennessä Yhdistyneen kuningaskunnan raportti oli jo julkistettu, ja UCLAFin keskinäistä avunantoa koskeva tiedonanto oli annettu kuusi viikkoa aiemmin. Laskutuskäytännön muuttaminen hälvensi kaikki epäilyt, joita Yhdistyneellä kuningaskunnalla vielä oli.

90. Menettelyllisestä ulottuvuudesta Yhdistynyt kuningaskunta lisäksi väittää, että Anguillan hallitus turvautui MMA-päätöksen liitteessä III olevan 7 artiklan 7 kohdan mukaiseen yhteistyökumppanuusmenettelyyn, kun se järjesti kolmenvälisiä kokouksia komission ja Italian viranomaisten kanssa. Komission olisi pitänyt käyttää virheiden käsittelemiseksi MMA-päätöksessä määrättyjä toimenpiteitä, MMA-päätöksen 235 artiklan mukainen erimielisyyksien ratkaisumenettely tai suojatoimenpiteiden soveltaminen mukaan luettuna. Kun pidetään mielessä, että Anguillan hallituksen ja komission erimielisyydet tullien korvaamisen käsitteen tulkinnasta ovat edelleen ratkaisematta, Yhdistyneen kuningaskunnan ei olisi ollut asianmukaista ryhtyä muihin toimiin.

a) Pääasiallinen velvollisuus, jonka rikkominen on todettava

91. Komission kanne ei ole selkeä sen kysymyksen osalta, olisiko *MMA-päätöksen rikkominen* voitava lukea suoraan Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi. Huolimatta joistain sen kanteeseen sisältyvistä seikoista, jotka pikemminkin viittaavat päinvastaiseen,[58] komissio ei väitä nimenomaisesti, että Anguillan tulliviranomaisia on pidettävä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisina ja että EXP-vientitodistusten lainvastainen antaminen *voidaan lukea suoraan* Yhdistyneen kuningaskunnan *syyksi*. Vastauksessaan Alankomaiden hallituksen käsiteltävässä asiassa toimittamaan väliintulokirjelmään komissio on selventänyt, ettei se väitä, että väitetyt rikkomiset perustuvat siihen, että Anguilla on erottamaton osa Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Kun komissiota pyydettiin istunnossa nimenomaisesti selventämään tätä seikkaa, se vahvisti, ettei sen kanteen tarkoituksena ollut määrittää, kuka oli rikkonut MMA-päätöstä.

92. Toivottavasti en kuulosta liian formalistiselta, mutta mielestäni on jokseenkin vaikea käsitellä kysymystä korvausvelvollisuudesta, ellei nimenomaisesti kerrota, *kuka* oletettavasti on vastuussa (vastuun subjekti) ja tarkasti ottaen *mistä* (rikottu oikeudellinen velvollisuus). Tätä epäselvyyttä ei nähdäkseni vähennä mitenkään se, että tämä epävarmuus on kääritty ilmeisesti kaiken kattavan vilpittömän yhteistyön velvollisuuden muodostamaan käärepaperiin.

93. Ymmärrän kuitenkin myös, miksi komissio on ehkä halunnut esittää tämän asian ympäripyöreästi. MMA:iden ja unionin oikeuden välisen suhteen monimutkaisen oikeudellisen luonteen vuoksi komission ei ole helppo perustella asiaansa. SEUT 355 artiklan 2 kohdan mukaan EUT-sopimuksen neljännessä osassa, jonka perusteella MMA-päätös tehtiin (tuolloin vielä EY:n perustamissopimuksen nojalla), määrättyä ”assosiointia koskevaa erityissääntelyä” sovelletaan MMA:isiin. Tämän epäselvän perustuslaillisen kehyksen on tulkittu johtavan MMA:iden eräänlaiseen ”välimuotoiseen asemaan”.[59] Yhtäältä MMA:iden ei voida katsoa olevan unionin osa (muun muassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja tullisääntöjen soveltamisen yhteydessä),[60] eikä EUT-sopimuksen yleisiä määräyksiä sovelleta MMA:isiin ilman nimenomaista viittausta.[61] Toisaalta MMA-lainsäädäntö ei muodosta erillistä oikeusjärjestystä, jonka autonomia estäisi unionin oikeuden yleisen järjestelmän soveltamisen.[62] Tämä

58 Komissio lisäksi viittasi istunnossa 12.12.1990 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-263/88, EU:C:1990:454). Se myös viittasi oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltio ”ei – – voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan – – vetoamalla” perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvollisuuksia. Ks. esim. tuomio 16.12.2004, komissio v. Itävalta (C-358/03, EU:C:2004:824, 13 kohta).

59 Ks. julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa tätä analysoidaan kattavasti.

60 Esim. tuomio 11.2.1999, Antillean Rice Mills ym. v. komissio (C-390/95 P, EU:C:1999:66, 36 kohta); tuomio 21.9.1999, DADI ja Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, 37 ja 38 kohta) ja tuomio 8.2.2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, 29 kohta).

61 Ks. esim. tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta tuomio 12.2.1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, 10 kohta); tuomio 22.11.2001, Alankomaat v. neuvosto (C-110/97, EU:C:2001:620, 49 kohta) ja tuomio 28.1.1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, 37 kohta). Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevista säännöksistä tuomio 5.5.2011, Prunus ja Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, 29–31 kohta) ja tuomio 5.6.2014, X ja TBG (C-24/12 ja C-27/12, EU:C:2014:1385, 45 kohta). SEUT 114 artiklan perusteella annetusta johdetusta oikeudesta tuomio 21.12.2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, 77 ja 78 kohta). Euroopan parlamentin vaaleista tuomio 12.9.2006, Eman ja Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545; 46 kohta).

62 Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, 33 kohta).

merkitsee sitä, että MMA:iden lainsäädäntöön voidaan soveltaa perussopimusten yleisiä periaatteita ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä sen unionin oikeuden osana toimimisen kannalta [63] tai joissa määritellään näiden periaatteiden ja määräysten soveltamisala niiden subjektien avulla, joihin niitä sovelletaan. [64]

94. Tässä kehyksessä MMA:iden hallinnollisia toimia koskeva vastuukysymys on erityisen monimutkainen, etenkin kun pidetään mielessä, että MMA-päätöksessä määrätään erityisistä tavoista ratkaista sen soveltamisalalla syntyviä riitoja ja erimielisyyksiä. Ensinnäkin yleisellä tasolla MMA-päätöksessä otetaan käyttöön yhteistyökumppanuusmekanismi. [65] Toiseksi etuuskohtelukaupan erityisjärjestelmässä on käytössä tullialalla tehtävän hallinnollisen yhteistyön järjestelmä, johon sisältyy MMA:ille ja *tuonti*jäsenvaltiolle asetettuja erityisiä todentamisvelvollisuuksia. [66] Erityisiä toimivaltuuksia annetaan yhtäältä MMA:iden hallintoviranomaisille ja toisaalta kyseiselle jäsenvaltiolle.

95. Tässä nimenomaisessa yhteydessä komissio on päättänyt olla lukematta MMA-päätöksen rikkomista (eli virheellisten EXP-vientitodistusten antamista) *suoraan* Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi. Rikkomisen, jonka komissio lukee Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi ja johon sen taloudellinen vastuu menetysten korvaamisesta perustuu, muodostaa se, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä *estääkseen* Anguillan tulliviranomaisten MMA-päätöksen rikkomisen *ja ryhtyäkseen lisätoimenpiteisiin* sen johdosta.

96. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, on mielestäni selvää, että jäsenvaltioilla, joilla on erityiset suhteet MMA:isiin, on velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet estääkseen unionin oikeuden rikkomiset, joita MMA:iden viranomaisten menettelystä assosiaatiojärjestelyn yhteydessä voi seurata, ja ryhtyäkseen lisätoimenpiteisiin niiden johdosta. Tämä yleinen velvollisuus seuraa nimittäin vilpittömän yhteistyön perustuslaillisesta periaatteesta. [67] Unionin ja jäsenvaltioiden keskinäistä suhdetta sääntelevänä yleisenä periaatteena sitä on sovellettava aina, kun sovelletaan unionin oikeutta, kuten MMA-päätöksen tapauksessa. Asia ei voisi olla toisin, kun muistetaan ennen kaikkea, että juuri kyseisen jäsenvaltion aloitteesta nämä MMA:t lueteltiin liitteessä II, johon SEUT 355 artiklan 2 kohdassa viitataan, ja että jäsenvaltio, jolla on erityiset suhteet MMA:isiin, säilyttää yleisen suvereniteetin niihin nähden. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta ottaa itse esille SEU 4 artiklan merkityksellisyyden, kun kyse on sen kyseisen määräyksen 2 kohdassa vahvistetun unionin velvollisuuden tunnustamisesta, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä. [68] Olisi näin ollen jokseenkin ristiriitaista väittää, että kyseistä määräystä sovelletaan EUT-sopimuksen neljännen osan ja MMA-päätöksen osalta ja että vilpittömän yhteistyön periaatetta, joka vahvistetaan saman määräyksen 3 kohdassa, ei voida soveltaa.

97. Yhdistynyttä kuningaskuntaa sitoo velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat yleis- tai erityistoimenpiteet MMA-päätöksestä johtuvien velvollisuuksien täyttämisen varmistamiseksi. Tämä *kokonaisvastuu* ulottuu loogisesti kaikkiin MMA:ille asetettuihin velvollisuuksiin. Näin on siinäkin tapauksessa, että MMA-päätökseen ei sisälly säännöstä, jossa asetettaisiin nimenomaisesti velvollisuus valvoa MMA:iden tulliviranomaisia EXP-vientitodistusten antamisessa (tai pikemminkin tarkistaa annetut todistukset).

63 Ks. esim. tuomio 12.12.1990, Kaefer ja Procacci (C-100/89 ja C-101/89, EU:C:1990:456), jossa tunnustetaan MMA:iden tuomioistuinten mahdollisuus esittää ennakkoratkaisukysymyksiä.

64 Ks. tuomio 12.9.2006, Eman ja Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, 27–29 kohta), jonka mukaan henkilöt, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia ja joiden asuin- tai kotipaikka on MMA:illa, voivat vedota unionin kansalaisille tunnustettuihin oikeuksiin.

65 Ks. MMA-päätöksen 234–236 artikla.

66 Ks. erityisesti MMA-päätöksen liitteessä III oleva 7 artikla. Kyseisen määräyksen 7 kohdan mukaan kiistat, joita tulliviranomaiset eivät ole pystyneet keskenään sopimaan, annetaan tullilainsäädäntökomitean ratkaistaviksi.

67 EY 5 artikla ”ilmentää yleisempää sääntöä, jonka mukaan jäsenvaltioilla ja [unionin] toimielimillä on vastavuoroisia velvollisuuksia vilpittömään yhteistyöhön ja avunantoon”. Tuomio 15.1.1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, 38 kohta). Ks. myös esim. tuomio 29.4.2004, Kreikka v. komissio (C-278/00, EU:C:2004:239, 114 kohta) tai tuomio 1.4.2004, komissio v. Italia (C-99/02, EU:C:2004:207, 17 kohta).

68 SEU 4 artiklan 2 kohdan merkityksellisyydestä ks. asiassa C-395/17, komissio v. Alankomaat, esittämäni ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

98. Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt perustuslakijärjestelmäänsä perustuvia väitteitä tätä kokonaisvastuuta vastaan väittämällä, että Yhdistyneen kuningaskunnan perustuslakijärjestelmässä sillä ei ole minkäänlaista valtaa joko antaa yleisesti Anguillaa koskevaa lainsäädäntöä tai valvoa Anguillan viranomaisten tekemiä yksittäisiä hallintopäätöksiä. Näistä väitteistä huolimatta voidaan yksinkertaisesti huomauttaa, että käsiteltävän asian tosiseikat, joita ei ole tältä osin riitautettu (edellä 14, 16 ja myös 89 kohta), osoittavat todellisuuden olevan toinen. Juuri Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset tekivät Anguillassa ensin tutkimuksia, joiden perusteella Anguillan viranomaisten käytäntö vaikuttaa muuttuneen. Näiden laskutuskäytäntöjen muuttamisen tuloksena Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät pitäneet jatkotoimia enää tarpeellisina.

99. Kun otetaan huomioon tällaiset toteamukset ja tapahtumien kulku, on melko vaikea hyväksyä väitteitä siitä, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla jäsenvaltiona, jolla on erityiset suhteet kyseiseen merentakaiseen alueeseen, ei ollut minkäänlaista velvollisuutta valvoa välillisesti MMA-päätöksen mahdollisia rikkomisia, joita Anguillan viranomaiset ovat väitetysti tehneet, ja ryhtyä lisätoimenpiteisiin niiden johdosta.

100. Tätä kysymystä ei todellisuudessa ole kuitenkaan tarpeen ratkaista lopullisesti hyvin yksinkertaisesta syystä: kysymys sitä koskevasta vastuusta, ettei vilpittömän yhteistyön velvollisuutta ole noudatettu, koska ei ole toteutettu tarvittavia ennalta ehkäiseviä ja valvontaan liittyviä toimenpiteitä, nousisi esille vain, jos todettaisiin, että moitittu menettely oli alun pitäenkin lainvastainen. Edellä jo esitetyn [69] mukaisesti ensimmäisen ja alustavan vaiheen muodostaa kyseessä olevien EXP-vientitodistusten lainvastaisuus yhdessä kyseisestä lainvastaisuudesta aiheutuneen erityisen vahingon olemassaolon kanssa.

b) Alkuperäinen rikkominen

101. Yhdistynyt kuningaskunta on nähdäkseni oikeassa huomauttaessaan, ettei komissio ole osoittanut näyttökynnyksen edellyttämällä tavalla, että vuonna 1999 annetut 12 EXP-vientitodistusta, jotka ovat sen kanteen liitteenä, olivat pätemättömiä sillä perusteella, että Anguillan hallituksen toimien seurauksena kyseessä olevat tavarat on ”kokonaan tai osittain vapautettu tai niiden osalta ei ole saatu korvausta maksetuista tulleista”.

102. Kuten komissio selvensi istunnossa, sen arvioiminen, ovatko joulukuun 1998 jälkeen suoritetut maksut, joka vastaavat ”Corbisin suorittamia palveluja”, kiellettyjä korvauksia, jotka tekisivät asianomaisista EXP-vientitodistuksista virheellisiä, perustuu ainoastaan OLAFin vuoden 2003 raportissa esitettyihin havaintoihin.

103. On tietysti täysin selvää, että yleisesti OLAFin laatima raportti on todiste, jonka unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon. Tällaisen yleisen raportin ja sen toteen näyttämisen, että tietyt vientitodistukset annettiin lainvastaisesti, välissä on kuitenkin useita argumentointiin ja/tai näyttöön liittyviä välttämättömiä vaiheita. Näin on etenkin siksi, että vastaajana oleva jäsenvaltio on – toisin kuin komissio väittää – unionin tuomioistuimen menettelyssä toistuvasti kiistänyt sen, että laskutuskäytännössä joulukuussa 1998 tapahtuneen muutoksen jälkeen annetut vientitodistukset oli alun pitäenkin annettu lainvastaisesti.

104. Komissio ei näin ollen ole osoittanut näyttökynnyksen edellyttämällä tavalla, että kielletyt korvaukset koskevat niitä nimenomaisia vientitodistuksia, jotka komissio on liittänyt kanteeseensa korvausvaatimuksen tueksi.

69 Edellä 44 ja 87 kohta.

105. Yhteenvetona on todettava, ettei komissio ole näyttänyt toteen joulukuun 1998 jälkeen annettujen EXP-vientitodistusten lainvastaisuutta. Koska lainvastaisuutta, joka muodostaa korvausvaatimuksen perustan, ei ole näytetty toteen, komission kanne ei voi menestyä sen osalta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole korvannut kyseessä olevia menetyksiä, sen enempää kuin senkään osalta, ettei se ole maksanut vaadittuja korkoja.

106. Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan esitettyä vaatimusta koskeva unionin tuomioistuimen päättely voisi nähdäkseni päättyä tähän vaiheeseen. Kattavuuden vuoksi, ja kun otetaan myös huomioon Alankomaita vastaan samanaikaisesti vireillä oleva kanne,[70] jonka kannalta nämä kysymykset ovat merkityksellisempiä, esitän kuitenkin vielä kaksi loppuhuomautusta rikkomisen riittävästä vakavuudesta ja vahingon luonnehdinnasta käsiteltävässä asiassa.

c) Riittävän vakava rikkominen?

107. Joka tapauksessa riippumatta siitä kysymyksestä, olisiko kyseessä ”alkuperäinen” lainvastaisuus vai mahdollisesti ”välivaiheen” lainvastaisuus, olisi nähdäkseni vaikea löytää perusteita sille, että Yhdistyneen kuningaskunnan menettely käsiteltävässä asiassa ylittäisi riittävän vakavan rikkomisen kynnyksen.

108. Asianosaisten lausumat[71] ja tosiseikat käsiteltävässä asiassa[72] osoittavat, että asian kannalta merkityksellisten tapahtumien aikaan kiisteltiin oikeudellisesti siitä, mitä MMA-päätöksen 101 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tulleista saatu ”korvaus” (refund) pitää sisällään. Korvauksen käsitteeseen liittyvä epäselvyys korostui entisestään MMA-päätöksen myöhemmässä versiossa, jossa otettiin käyttöön menetelmä sen arvioimiseksi, mikä on sallittua julkisen rahoituksen tukea uudelleenlastausmenettelyssä.[73]

109. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vallinnut epäselvyys siitä, mikä lasketaan ”korvaukseksi”, estää toteamasta, että Yhdistyneen kuningaskunnan väitetty rikkominen ylittäisi riittävän vakavan rikkomisen kynnyksen. Tekijöihin, jotka voidaan ottaa huomioon ”riittävän vakavan rikkomisen” toteamiseksi, kuuluvat nimittäin rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus tai se seikka, onko unionin toimielimen toiminta voinut vaikuttaa laiminlyöntiin.[74]

110. Lisäksi, kun edellä[75] todettiin, että käsiteltävän asian tosiseikkojen perusteella ei vaikuta siltä, ettei Yhdistyneellä kuningaskunnalla olisi minkäänlaista toimivaltaa toimia Anguillan viranomaisten mahdollisesti tekemien MMA-päätöksen rikkomisten valvonnan ja jatkotoimenpiteiden osalta, samat tosiseikat olisi luettava myös kyseisen jäsenvaltion eduksi. On myönnettävä, että havaittuaan

70 Asia C-395/17, komissio v. Alankomaiden kuningaskunta.

71 Edellä 90 kohta. OLAFin vuoden 2003 raportissa myös viitataan epävarmaan tulkintaan siitä, mitä tarkasti ottaen voitaisiin pitää ”korvauksena maksetuista tulleista”. Samaan tapaan UCLAFin vuonna 1999 antamassa tiedonannossa todettiin tarve pyytää MMA-päätöksen 101 artiklan tulkintaa. Tämän epävarmuuden vahvistaa myös asianosaisten esittämä näyttö, kuten MMA-päätöksen 7 artiklan 3 kohdan mukaisen kumppanuustyöryhmän 1.12.2003 pidetyn kokouksen pöytäkirjaluonnos.

72 Edellä 15 ja 16 kohta.

73 Merentakaisten maiden ja alueiden assosiaatiosta Euroopan yhteisöön 27.11.2001 tehty neuvoston päätös 2001/822/ETY (EYVL 2001, L 314, s. 1), jäljempänä vuoden 2001 MMA-päätös. Kyseisessä säännöksessä todetaan nimenomaisesti, että tukea ”myönnetään vapaaseen liikkeeseen luovutettujen tavaroiden kuljetukseen, mukaan lukien uudelleenlastausmenettelyn oikeutetut käyttökustannukset”. Siinä myös mainitaan erikseen, että MMA:iden viranomaisten pyynnöstä 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kumppanityöryhmä kutsutaan koolle ratkaisemaan uudelleenlastausmenettelyn hallinnosta mahdollisesti aiheutuvat kysymykset. Siinä myönnetään edeltävään MMA-päätökseen liittyvä epäselvyys, sillä kyseisen päätöksen johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan ”muiden kuin MMA:ista peräisin olevien, mutta niissä vapaasti liikkuvien tavaroiden kauttalaivausmenettelyä olisi täydennettävä ja selkiytettävä, jotta toimijoille ja viranomaisille varmistettaisiin avoimet ja luotettavat oikeudelliset puitteet”.

74 Ks. edellä 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

75 Edellä 98 kohta.

Anguillassa annettuihin vientitodistuksiin mahdollisesti liittyvät ongelmat Yhdistynyt kuningaskunta toimi verrattain nopeasti. Se tutki asiaa sekä varoitti komissiota ja muita jäsenvaltioita, joten se ei myötävaikuttanut (toimimattomuudellaan tai laiminlyönnillään) rikkomiseen, jota voitaisiin siinä tapauksessa pitää riittävän vakavana, tai pahentanut sitä.

111. Vaikka kyseisenä ajanjaksona annettujen EXP-vientitodistusten virheellisyys todettaisiinkin, mitä tässä vaiheessa ei suinkaan tehdä, Yhdistyneen kuningaskunnan syyksi luettu unionin oikeuden rikkominen ei näin ollen ylitä kynnystä, jonka perusteella kyseessä olisi unionin oikeuden riittävän vakava rikkominen, joka voisi synnyttää sen velvollisuuden korvata taloudellinen vahinko.

2. Vahingon määrän määrittäminen ja syy-yhteys

112. Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt, ettei komissio ole esittänyt Anguillan hallituksen yksilöidyillä, Italian viranomaisille esitetyillä EXP-vientitodistuksilla myöntämien vapautusten tai korvausten vastaavuutta osoittaakseen, että MMA-päätöksen väitetyn rikkomisen ja Italiassa aiheutuneiden menetysten välillä on syy-yhteys. Yhdistynyt kuningaskunta on myös väittänyt, ettei komissio ole osoittanut, että kyseessä olevista EXP-vientitodistuksista aiheutui omien varojen menetys, koska komissio ei muun muassa ole esittänyt näyttöä sen osoittamiseksi, että kaikki tuonnit, joita asia koskee, täyttävät päätöksessä REC 03/04 määritetyt arviointiperusteet, joita on sovellettava vastaaviin tapauksiin.

113. Komission kanteen puutteet, joista Yhdistynyt kuningaskunta on huomauttanut, koskevat paitsi itse vahingon toteamista ja sen määrän määrittämistä myös syy-yhteyttä. Ne johtuvat osittain siihen liittyvästä epäselvyydestä, mitä oikeudellista velvollisuutta on tarkasti ottaen rikottu ja mikä siitä seurannut lainvastaisuus on,[76] mutta niissä on osittain myös aivan omia ongelmia. Tapahtumat ennen oikeudenkäyntiä edeltänyttä menettelyä ja sen aikana havainnollistavat haasteita, joita komissiolla oli vahingon toteamisessa ja sen määrän määrittämisessä tässä kanteessa.

114. Komissio vaati 27.9.2010 päivätyllä kirjeellään Yhdistynyttä kuningaskuntaa maksamaan 2 670 001,29 euroa niiden tietojen perusteella, jotka Italia oli sille toimittanut päätösten REM 03/04 ja REC 03/04 soveltamisesta. Vasta vuonna 2015, kun komissio oli jo antanut perustellun lausunnon ja Yhdistynyt kuningaskunta oli toistuvasti huomauttanut asiakirjojen puuttumisesta, komissio pyysi Italian viranomaisia toimittamaan sille tulli-ilmoitusten yksityiskohdat. Tämän pyynnön perusteella toimitetut lisätiedot paljastivat aiemmissa arvioinneissa olevan epätarkkuuksia, ja uusien tietojen perusteella komissio totesi, että Yhdistyneeltä kuningaskunnalta vaadittava määrä on 1 500 342,31 euroa.

115. Komissio myönsi, ettei OLAFin vuoden 2003 raporttiin sisältynyt riittävästi tietoja menetysten määrän määrittämiseksi, ja osoittaakseen tämän määrän oikeaksi se liitti kanteeseensa useita asiakirjoja: luettelon tulleista, joita ei voitu periä Italiassa, Anguillan antamia vientitodistuksia ja Italiaan tuontia koskevia tulli-ilmoituksia sekä laskuja, jotka Italian viranomaiset olivat toimittaneet komissiolle.

116. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä komissio pyrki selventämään sitä, miten nämä asiakirjat liittyivät toisiinsa. Komissio kuitenkin vahvisti, että sen esittämät todentamiset ja asiakirjanäyttö eivät käsittäneet kutakin komission kanteen kohteena olevaa tuontitapahtumaa vastaavia määriä.

76 Edellä 101–105 kohta.

117. Istunnossa komissio väitti, ettei se ole velvollinen näyttämään toteen Anguillan viranomaisten myöntämien korvausten ja tiettyjen EXP-vientitodistusten vastaavuutta ja että sillä ei ole todistustaakkaa tariffien (täydellisen tai osittaisen) palauttamisen osoittamiseksi. Sitä ei myöskään pitäisi velvoittaa tarkastamaan Italian tullien peruuttamisesta tekemiä päätöksiä. Komissio esittää väitteensä tueksi tulliunionin toimintaan perustuvia systemaattisia näkökohtia. Perimättä jääneiden määrien arviointi kuuluu komission mukaan sille jäsenvaltiolle, jossa menetykset ilmenivät, eikä se ole velvollinen toimittamaan kaikissa tapauksissa asiakirjoja komissiolle.

118. Ellei SEUT 258 artiklan mukaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä ja ennen kaikkea siihen piilotettua unionin jäsenvaltiolle esittämää korvausvaatimusta ole ymmärrettävä (jokseenkin yksipuoliseksi) oikeudellisen impressionismin oppitunniksi, minun on pakko ilmaista ponnekkaasti olevani tästä eri mieltä komission kanssa. Komissiolla kantajana on todistustaakka. Jos komissio haluaa saada tietyn määrän korvausta tietystä täsmällisestä lainvastaisuudesta, johon jäsenvaltio on väitetysti syyllistynyt, sillä on todistustaakka osoittaa lainvastaisuus, perustella vaaditut määrät sekä osoittaa näiden kahden välinen syy-yhteys.

119. Lisäksi tämä tapahtumien kulku myös osoittaa näppärästi edellä yleisesti esitetyt tähän liittyvät käytännön ongelmat:[77] jäsenvaltion omien varojen järjestelmässä tekemien yksityiskohtaisten määrien arviointien ja laskelmien automaattisen soveltamisen ei voida hyväksyä korvaavan sitä, että menetykset todetaan ja niiden määrä määritetään asianmukaisten näyttövaatimusten mukaisesti korvausvelvollisuuden osoittamista koskevien edellytysten yhteydessä.

VI Oikeudenkäyntikulut

120. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja komissio on hävinnyt asian. Komissio on siten velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

121. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Alankomaiden kuningaskunta vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) hylkää kanteen

2) velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

3) määrää, että Alankomaiden kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

77 Edellä 74–84 kohta.