MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. február 6.[1]

C-391/17. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

„Tagállami kötelezettségszegés – Saját források – 91/482/EGK határozat – Az Európai Unió és a tengerentúli országok és területek társulása – Alumínium Anguilláról történő behozatala – Átrakodás – Valamely tengerentúli ország vagy terület vámhatósága által szabálytalanul kibocsátott exportbizonyítványok – Az importáló tagállam által be nem szedett vám – Valamely TOT-tal különleges kapcsolatban álló tagállam pénzügyi felelőssége – Az Unió egy másik tagállamban bekövetkezett sajátforrás-veszteségének megtérítése”

I. Bevezetés

1. Az Európai Bizottság annak megállapítását kéri, hogy az Egyesült Királyság megsértette az EK 5. cikkben[2] foglalt, a lojális együttműködés elvén alapuló kötelezettségeit. A Bizottság ezt azzal indokolja, hogy az Egyesült Királyság elmulasztotta az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátandó saját forrásokban bekövetkezett veszteség összegének megtérítését. Ez az összeg az eredetileg harmadik államokból Olaszországba érkező alumíniumszállítmányok behozatala után be nem szedett vámokhoz kapcsolódik. Ezt az összeget beszedték volna, ha Anguilla – az Egyesült Királyság egy tengerentúli országának vagy területének (TOT) – vámhatósága a releváns exportbizonyítványokat nem a 91/482/EGK határozat[3] 101. cikkének (2) bekezdését megsértve, 1998 és 2000 között az Európai Unióba történő újrakivitel céljából bocsátotta volna ki. A Bizottság álláspontja szerint az Egyesült Királyság az uniós jog alapján felel a tengerentúli országai és területei miatt a saját forrásokban bekövetkezett veszteségért. A Bizottság előadja, hogy a lojális együttműködés kötelezettsége alapján e tagállamnak most egy másik tagállam (Olaszország) által be nem szedett vámokat – ezen belül a felszámított kamatokat – kell az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátania.

2. A Bizottság a C-395/17. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben – amely ügyre vonatkozóan önálló indítványt terjesztek elő – párhuzamos keresetet nyújtott be, amelyben a jelen ügyben foglaltakhoz hasonlóan a sajátforrás-veszteség megállapítását és megtérítését követeli. Az említett ügy tárgyát Curaçao és Aruba, a Holland Királyság két TOT-ja vámhatóságainak állítólagos jogsértése képezi.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Későbbi EK 10. cikk, jelenleg az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése.

3 Az Európai Gazdasági Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló, 1991. július 25 i tanácsi határozat (HL 1991. L 263., 1. o.; a továbbiakban: TOT határozat).

3. A Bizottság kérelmének megértése érdekében többszöri ismételt átolvasást igénylő kereset technikai és összetett jellege nem fedheti el azt, hogy a felszín alatt sokkal többről van szó. A keresetek nem azok, aminek látszanak. A vámszabályok technikai részletei, az adott ügy összetett tényállása és a meglehetősen terjedelmes eljárási előzmények – amelyeket a Twin Peaksre emlékeztető egyértelműség jellemez – igen jelentős szerkezeti és alkotmányos kérdést takarnak. A Bizottság az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás keretében kérheti-e annak megállapítását, hogy valamely tagállam (az Egyesült Királyság) a lojális együttműködés kötelezettségét megsértette azáltal, hogy a TOT-ja (Anguilla) által a (felettébb távoli) múltban állítólagosan elkövetett uniós jogsértés miatt az uniós költségvetést egy másik tagállamban (Olaszországban) érő veszteséget nem térítette meg? A Bizottság kérheti-e ezen kötelezettségszegési eljárás keretében jogorvoslatként az Európai Uniót ért kár megtérítését? Amennyiben a szóban forgó kereset az EUSZ 258. cikk alapján elfogadható, a Bizottságnak milyen bizonyítási terhet kell viselnie annak érdekében, hogy keresete sikeres lehessen?

II. Jogi háttér

A. A saját források rendszere

4. A jelen ügy tényállására az 1355/96/EGK, Euratom rendelettel [4] módosított 1552/89/EGK, Euratom rendelet [5] (a továbbiakban: 1552/89 rendelet) alkalmazandó.

5. Az 1552/89 rendelet 2. cikke szerint:

„(1) E rendelet alkalmazása céljából a Közösségnek a 88/376/EGK, Euratom határozat 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában említett saját forrásokra való jogosultságát meg kell állapítani, amint az eleget tesz a vámjogszabályokban előírt feltételeknek a jogosultság számlákon történő lekönyvelését és az adós értesítését illetően.

(1a) Az (1) bekezdésben említett jogosultság időpontja a vámjogszabályok által előírt nyilvántartásba vétel időpontja.

[…]

(1b) Vitatott esetekben az illetékes közigazgatási hatóságot kell az (1) bekezdésben említett megállapítás céljából olyan helyzetben lévőnek tekinteni, amely a jogosultság összegét legkésőbb az adóst az adósságról értesítő első közigazgatási határozat meghozataláig, vagy – ha ez történik meg először – a bírósági eljárás megindításáig kiszámíthatja.

Az (1) bekezdésben említett megállapítás időpontja a határozat meghozatalának vagy a számítás elvégzésének az említett bírósági eljárás megkezdését követő időpontja.” [nem hivatalos fordítás]

6. Az 1552/89 rendelet 6. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint:

„(1) A saját források számláit az egyes tagállamok államkincstára vagy az általuk kijelölt testület vezeti a források típusa szerinti bontásban.

[…]

4 A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 88/376/EGK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1552/89 rendelet módosításáról szóló, 1996. július 8-i tanácsi rendelet (HL 1996. L 175., 3. o.).

5 A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 88/376/EGK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló, 1989. május 29-i tanácsi rendelet (HL 1989 L 155., 1. o.).

(2) a) A 2. cikkben megállapított jogosultságokat – e bekezdés b) pontjára is figyelemmel – legkésőbb a megállapításukat követő második hónap 19. napja utáni első munkanapon könyvelik le a számlákon.;

b) Az a) pontban említett számlákra a beszedés vagy a biztosíték hiánya miatt be nem jegyzett jogosultságokat külön számlákon mutatják be az a) pontban megállapított időtartamon belül. A tagállamok akkor alkalmazhatják ezen eljárást, amikor azon megállapított jogosultságok tekintetében, amelyekre nézve biztosítékot adtak, kifogással éltek, és amelyek esetleg változhatnak a felmerült vita rendezésétől függően.

[…]” [nem hivatalos fordítás]

7. Az 1552/89 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése szerint: „A 88/376/EGK, Euratom határozat 2. cikke (3) bekezdésének megfelelően a 10%-os beszedési költségek levonása után e határozat 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában említett saját források elszámolását legkésőbb azon hónapot követő második hónap 19. napját követő első munkanapon kell elvégezni, amelyben a jogosultságot – a 2. cikknek megfelelően – megállapították.

A 6. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján való külön számlákon bemutatott jogosultságokra nézve azonban az elszámolást legkésőbb azon hónapot követő második hónap 19. napját követő első munkanapon végzik el, amelyben a jogosultságot behajtották.” [nem hivatalos fordítás]

8. Az 1552/89 rendelet 11. cikke a következőképpen szól: „A 9. cikk (1) bekezdésben említett számlán való elszámolás késedelme esetén az érintett tagállamnak kamatot kell fizetnie, amelynek mértéke a tagállam pénzpiacán az esedékességi időpontban a rövid távú közfinanszírozási műveletekre alkalmazandó olyan kamatláb, amelyet két századponttal megemelnek. E százalékot 0,25 századponttal emelik a késedelem minden egyes hónapjára nézve. A megemelt százalékot a késedelem teljes időtartamára alkalmazzák.” [nem hivatalos fordítás]

9. Az 1552/89 rendelet 17. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint:

„(1) A tagállamok megteszik az összes szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2. cikk alapján megállapított jogosultságoknak megfelelő összeget az e rendeletben meghatározottak szerint a Bizottság rendelkezésére bocsássák.

(2) A tagállamok kizárólag akkor mentesülnek az alól a kötelezettség alól, hogy a Bizottság rendelkezésére bocsássák a megállapított jogosultságoknak megfelelő összeget, ha ezen összegeket *vis maior* miatt nem szedték be. A tagállamok emellett meghatározott esetekben figyelmen kívül hagyhatják azon kötelezettséget, hogy ezen összegeket a Bizottság rendelkezésére bocsássák, ha a konkrét eset valamennyi vonatkozó körülményének mélyreható értékelése után úgy látszik, hogy a behajtás hosszú távon rajtuk kívül álló okok miatt lehetetlen. Ezen eseteket meg kell említeni a (3) bekezdésben előírt jelentésben, ha az összeg meghaladja a 10 000 eurót, a nemzeti pénznemre átváltva a megelőző naptári év októberének első munkanapján alkalmazandó árfolyamon; e jelentéseknek jelezniük kell azon okokat, hogy a tagállam miért nem volt képes a kérdéses összegeket rendelkezésre bocsátani. A Bizottságnak hat hónap áll rendelkezésére, hogy adott esetben észrevételeit továbbítsa az érintett tagállam számára.

[…]” [nem hivatalos fordítás]

10. Az 1552/89 rendeletet felváltotta az 1150/2000/EK, Euratom rendelet.[6] E rendelet 2. cikkének (1), (2) és (3) bekezdése, 6. cikkének (1) bekezdése és 6. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja, 10. cikkének (1) bekezdése és 11. cikke lényegében az 1552/89 rendelet fent idézett rendelkezéseinek felel meg. Az 1552/89 rendelet 17. cikkét az 1150/2000 rendelet 17. cikke váltotta fel és a 2028/2004/EK, Euratom rendelet[7] módosította.

B. A TOT-határozat

11. Az időbeli hatályánál fogva a jelen ügyben alkalmazandó TOT-határozat 101. cikkének (2) bekezdése szerint:

„A nem a TOT-okból származó, de ott szabad kereskedelmi forgalomban lévő és ilyen minőségben a Közösségbe újra kivitt termékek a Közösségbe történő behozatalkor mentesek a vámok és azokkal azonos hatású adók alól, feltéve hogy

– az érintett TOT-ban megfizették a legalább a Közösségben a legnagyobb kedvezményes vámtételre jogosult harmadik országból származó azonos termékek behozatalakor alkalmazott szintnek megfelelő vámokat vagy azokkal azonos hatású adókat;

– eddig nem vonatkozott rájuk a vámok vagy azokkal azonos hatású adók alóli mentesség vagy ezek teljes vagy részleges visszafizetése;

– azokat exportbizonyítvány kíséri.” [nem hivatalos fordítás]

III. A tényállás és a pert megelőző eljárás

12. Anguilla az EK-Szerződés II. mellékletében felsorolt, az EK-Szerződés negyedik részének hatálya alá tartozó, az „Egyesült Királyság tengerentúli országainak és területeinek” egyike. A tényállás megvalósulásának idején a TOT-határozat is vonatkozott e területre.

13. A TOT-határozat 101. cikkének (2) bekezdéséből származó előnyök kihasználása végett Anguillán 1998-ban átrakodási szabályrendszert hoztak létre. Anguillára harmadik országokból származó alumíniumot hoztak be. A 6%-os helyi vámot Anguillán az importőrök megfizették. Egy Anguillán letelepedett társaság, a Corbis Trading (Anguilla) Limited (a továbbiakban: Corbis) importügynökként a rakomány Anguillán keresztül történő szállítása céljából a címzett társaságok részére „árufuvarozási engedményt” fizetett. A Corbis ezt követően az említett összeget kifizetés címén folyósítás céljából továbbította Anguilla kormányának. Az anguillai hatóságok ezt követően az Európai Unióba történő újrakivitelre szánt alumínium tekintetében exportbizonyítványokat állítottak ki.

14. Az Egyesült Királyság Foreign and Commonwealth Office-ának (külügy- és nemzetközösségi minisztérium, Egyesült Királyság; a továbbiakban: FCO) kételyei merültek fel a művelet jogszerűségét illetően. Hivatalosan megkereste a Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customst (az Egyesült Királyság adó- és vámhatósága, a továbbiakban: HMRC), hogy folytasson vizsgálatot. A

6 A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000 tanácsi rendelet (HL 2000. L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 169. o.).

7 A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000 rendelet módosításáról szóló, 2004. november 16-i tanácsi rendelet (HL 2004. L 352., 1. o.; helyesbítés: HL 2006. L 105., 64. o.).

vizsgálatra 1998 novemberében került sor. A HMRC arra a következtetésre jutott, hogy nem teljesültek az exportbizonyítványok kibocsátásának a TOT-határozat 101. cikkének (2) bekezdésében foglalt követelményei. A Csalás Elleni Koordinációs Egységet (továbbiakban: UCLAF)[8] a vizsgálat eredményéről 1998. november 25-én értesítették.

15. A Corbis 1998 folyamán később megváltoztatta számlázási gyakorlatát. A Corbis által Anguilla kormánya részére kiállított számlákon az szerepelt, hogy azokat a Corbis által „nyújtott szolgáltatások" tekintetében állították ki. A számlákon a továbbiakban nem szerepelt az „árufuvarozási engedményre" vonatkozó utalás.

16. A HMRC 1999. január 6-án a Bizottságot írásban arról tájékoztatta, hogy az Anguilla által kibocsátott exportbizonyítványokra az UCLAF vagy más tagállamok figyelmét már nem kívánja felhívni. Anguilla parlamentjének 1999. január 22-i indítványát követően a TOT-határozat szerint Anguilláról az Európai Unió irányába átrakodott minden termék után az e termék tekintetében az uniós vámtarifajegyzékben meghatározott vámmal azonos mértékű vámot kellett megfizetni.

17. Az UCLAF 1999. február 18-án az 515/97/EK rendelet[9] 45. cikke alapján közleményt (AM 10/1999) adott ki. Ez rögzítette, hogy az Anguilla által vám jogcímén beszedett összegek körülbelül 50%-át „árufuvarozási engedményként" és más kiadásként visszatérítették. Az UCLAF arra a következtetésre jutott, hogy ezek a kifizetések a vámok beszedéséhez kapcsolódnak. Ennélfogva azt ajánlotta a tagállamok vámhatóságainak, hogy „az anguillai hatóságok által kibocsátott összes exportbizonyítványt utasítsák el, és hogy a szóban forgó kételyek megszűnéséig 6%-nak megfelelő, a jövőbeni behozatalokat terhelő vám teljes összegét letétként vagy garanciaként szedjék be".

18. 1999. március és 2000. június között az először Anguillára behozott, harmadik országokból származó alumíniumot Anguilláról újra kivitték, és Olaszországba vitték be.

19. Az OLAF 2003. május 28-án közös küldetési jelentést tett közzé, amelyben rögzítette, hogy az árufuvarozási engedményként az importőröknek kifizetett gazdasági ösztönző az alumínium esetében tonnánként 25 amerikai dollár (USD) összegnek felelt meg.

20. A Bizottság – Olaszország megkeresésére válaszul – 2004. december 28-án elfogadta a REC 03/2004 határozatot. 2003. március 17-én e tagállam a vámok megfizetését követelte egy olyan olasz társaságtól, amely 1999. április 1-jén Anguilla által kibocsátott exportbizonyítványok kíséretében alumíniumrudakat hozott be Olaszországba. A szóban forgó társaság a könyvelésbe vétel mellőzését, másodlagosan pedig a szóban forgó importvámok elengedését kérte. A Bizottság határozatában arra a

8 Ezt az egységet először a csalások megelőzésének koordinációjával foglalkozó munkacsoport, majd az Európai Csalás elleni Hivatal (OLAF) váltotta fel. Lásd az Európai Csalás elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló, 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozatot (HL 1999. L 136., 20. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 110. o.).

9 A tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről szóló, 1997. március 13-i tanácsi rendelet (HL 1997. L 82., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 8. kötet, 217. o.; helyesbítés: HL 2014. L 289., 23. o.).

következtetésre jutott, hogy a Vámkódex 220. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján abban a konkrét ügyben indokolt volt az importvám könyvelésbe vételének utólagos mellőzése.[10] A Bizottság kijelentette, hogy a REC 03/2004 határozatban megvizsgálthoz hasonló ügyeket azonos módon kell kezelni, feltéve, hogy azok ténybeli és jogi körülményei hasonlóak.[11]

21. A Bizottság – Hollandia megkeresésére válaszul – 2006. május 26-án elfogadta a REM 03/2004 határozatot. 1998-ban egy német társaság Kanadából alumíniumot szállított, és azt Saint Pierre és Miquelon (egy francia fennhatóság alatt álló TOT) területén keresztül az Európai Unióba importálta. A holland hatóság 2000. december 20-án e cégtől a vámok megfizetését követelte, a szóban forgó cég pedig a vámnak a Vámkódex 239. cikke alapján történő elengedését kérte.[12] A Bizottság úgy határozott, hogy az e rendelkezés értelemben vett különleges helyzetről van szó, és hogy az importvámok elengedése helyénvaló. A Bizottság kijelentette, hogy a ténybeli és jogi szempontból hasonló, a Saint Pierre és Miquelon, Anguilla és a Holland Antillák területéről az Unióba irányuló behozatalra vonatkozó vámvisszafizetési vagy vámelengedési kérelmeket hasonlóképpen kell kezelni.

22. Az olasz hatóságok 2006. szeptember 28-i és 2007. szeptember 28-i levelükben arról tájékoztatták a Bizottságot, hogy a REC 03/2004 határozat, illetve a REM 03/2004 határozat alapján több, vámvisszafizetésre vonatkozó határozatot hoztak. A Bizottság 2009. júliusban kiegészítő tájékoztatást kért, amelyet az olasz hatóságok 2009. szeptember 4-i válaszában kapott meg.

23. A Bizottság 2010. július 8-i levelében – az Olaszországtól kapott tájékoztatásra utalva – először is kérte az Egyesült Királyságot, hogy bocsásson rendelkezésre 2 619 504,01 eurót, azzal, hogy a saját forrásonként megfizetendő összeg rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos bármely késedelem esetén kamatfizetési kötelezettséget keletkeztet. Az Egyesült Királyság 2010. szeptember 17-i válaszlevelében az okirati bizonyítékok hiányára mutatott rá. 2010. szeptember 27-i levelében a Bizottság további információt bocsátott az Egyesült Királyság hatóságának rendelkezésére, és az olasz vámhatóság 2009. szeptember 4-i levele alapján az érintett ügyekre vonatkozó táblázatot mutatott be. A Bizottság és az Egyesült Királyság között 2011. novemberig további levélváltás történt.

24. A Bizottság 2013. szeptember 27-én hivatalos felszólító levelet küldött, amelyben 2 670 001,29 euró összeg rendelkezésre bocsátását kérte. Az Egyesült Királyság 2013. november 21-i válaszlevelében tagadta bármilyen felelősségét és az uniós jog megszegését.

25. A Bizottság 2014. október 17-én indokolással ellátott véleményt küldött. Az Egyesült Királyság a 2014. december 17-i válaszlevelében fenntartotta álláspontját.

10 A Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet (HL 1992. L 302., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 4. kötet, 307. o.). E rendelet 220. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján nem történik utólagos könyvelésbe vétel, ha a jogszabály szerint járó vámösszeget a vámhatóság hibájából nem vették könyvelésbe, amit a jóhiszeműen eljáró, a vámáru-nyilatkozatra vonatkozó hatályos jogszabályokban megállapított rendelkezéseket teljesítő, megfizetésért felelős személy nem észlelhetett. Ennek a személynek jóhiszeműen kell eljárnia és teljesítenie kell a vámáru-nyilatkozatra vonatkozó hatályos jogszabályokban megállapított rendelkezéseket.

11 Közelebbről, a Bizottság határozata szerint „az érintett személyek az áruk kiviteli országból Anguillán keresztül a Közösség vámterületére történő belépési pontig végzett szállításában semmilyen módon nem vehetnek részt. Ezeknek a személyeknek az árukat DDP (vámfizetéssel szállítva) fuvarparitást rögzítő szerződés alapján kell megvásárolniuk. Az érintett személyek az áruk Közösségbe történő behozatalában importőrként vagy az importőr képviselőjeként nem járhatnak el. Végezetül, e személyek nem tekinthetők az eladóhoz, az Anguillába történő kivitelt végző exportőrhöz, az áruknak a kiviteli országból a Közösségbe történő szállításában érintett személyekhez vagy Anguilla kormányához kapcsolódó személyeknek […]”.

12 E rendelkezés szerint a behozatali vagy kiviteli vámokat a 236., 237. és 238. cikkben említett helyzetektől eltérő más olyan helyzetekben is vissza lehet fizetni vagy el lehet engedni, amelyek olyan körülményekből adódnak, amelyeket nem az érintett személynek tulajdonítható megtévesztés vagy nyilvánvaló hanyagság okozott.

26. A Bizottság 2015. október 30-i levelében kérte az olasz hatóságot, hogy bocsássa rendelkezésére az Egyesült Királysággal szembeni követelés alapjául szolgáló vámáru-nyilatkozatok adatait. Az olasz hatóság a szóban forgó vámáru-nyilatkozatokat és az exportbizonyítványokat 2015. december 23-i feljegyzésében küldte meg. A Bizottság e dokumentumok alapján megállapította, hogy az Egyesült Királysággal szemben fennálló követelés összege valójában 1 500 342,31 euró, mivel a korábban követelt összegek olyan behozatalokhoz kapcsolódtak, amelyek esetében az exportbizonyítványokat Anguillától eltérő TOT (jelesül Saint Pierre és Miquelon) bocsátotta ki.

27. Mivel az Egyesült Királyság a kért kifizetést nem teljesítette, a Bizottság megindította a jelen eljárást.

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

28. A Bizottság 2017. június 30-án előterjesztett keresetében azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy az [Egyesült Királyság] nem teljesítette az Európai Közösséget létrehozó szerződés 5. cikke (később 10. cikke; jelenleg az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdése) szerinti kötelezettségeit, mivel nem térítette meg az 1552/89 rendelet 2., 6., 10., 11. és 17. cikke (jelenleg a 609/2014/EU, Euratom rendelet[13] 2., 6., 10., 12. és 13. cikke) alapján abban az esetben megállapítandó és az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátandó sajátforrás-veszteség összegét, ha az 1999–2000 között az Anguilláról származó alumíniumbehozatal vonatkozásában a 91/482 határozat 101. cikke (2) bekezdését megsértve nem állítottak volna ki exportbizonyítványokat.

– az Egyesült Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

29. Az Egyesült Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

30. A Bíróság elnökének 2017. november 30-i végzése lehetővé tette a Holland Királyság részére, hogy beavatkozzon az Egyesült Királyság kérelmeinek támogatása végett.

31. A Bizottság és az Egyesült Királyság kormánya is szóbeli észrevételt terjesztett elő a 2018. október 2-án tartott tárgyaláson, amelyen a holland kormány is részt vett.

V. Értékelés

32. A jelen indítvány a következő struktúrát követi. Először a Bizottság követelésének pontos jellegét próbálom meg feltárni (A). Másodszor megvizsgálom, hogy valamely tagállamnak felróható uniós jogsértés miatt az Európai Uniót érő kár megtérítésének elmulasztására hivatkozással indítható-e kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, és ha igen, milyen feltételekkel (B). Harmadszor – mivel főszabály szerint megerősítem, hogy ilyen kereset indítására van lehetőség – azt vizsgálom meg, hogy a jelen ügyben teljesülnek-e a megtérítés nyújtására vonatkozó kötelezettség feltételei (C), amellyel kapcsolatban arra a következtetésre jutok, hogy azok nem teljesülnek. Ennélfogva azt fogom javasolni a Bíróságnak, hogy a Bizottság keresetét – mint megalapozatlant – utasítsa el.

13 A tradicionális, a héa- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről szóló, 2014. május 26-i tanácsi rendelet (HL 2014. L 168., 39. o.).

A. Három az egyben? A követelés pontos jellege

33. A Bizottság annak megállapítását kéri, hogy az Egyesült Királyság nem teljesítette az EK 5. cikk szerinti kötelezettségeit, mivel az 1999 és 2000 között alumínium Anguilláról történő behozatala tekintetében az exportbizonyítványoknak a TOT-határozat 101. cikke (2) bekezdésének megsértése nélkül történő kibocsátása esetén az 1552/89 rendelet 2., 6., 10., 11. és 17. cikke szerint megállapítandó és az uniós költségvetés számára rendelkezésre bocsátandó sajátforrás-összegben bekövetkezett veszteséget nem térítette meg.

34. A jelen ügy különösen összetett. Ez az Unió tengerentúli országaival és területeivel való kapcsolódás helyett inkább abból ered, ahogyan a Bizottság a jelen ügyet előadta, és ahogyan érveit felépítette. A Bizottság keresetének kibontása során egyértelművé válik, hogy az egyetlen követelés valójában több kérelmet rejt.

35. Először is, a Bizottság előadja, hogy az exportbizonyítványokat Anguilla hatósága szabálytalanul, a TOT-határozat 101. cikkének (2) bekezdését megsértve bocsátotta ki. A Bíróság ezen érvének előadása során kifejezetten nem tér ki arra, hogy a szóban forgó uniós jogsértés közvetlenül az Egyesült Királyságnak róható-e fel azon az alapon, hogy az anguillai vámhatóság e tagállam hatósága (a továbbiakban: kezdeti jogsértés).

36. Másodszor, a Bizottság előadja, hogy az Egyesült Királyság felel a szóban forgó jogsértésért, mivel a „kezdeti jogsértés” megelőzése és nyomon követése érdekében nem tette meg az összes megfelelő intézkedést. Ez tehát bizonyos szempontból az első érvhez képest másodlagos érvként jelenik meg. A Bizottság – mivel e hivatkozást illetően a TOT-határozat konkrét jogszabályi alapot nem tartalmaz – e tekintetben a lojális együttműködés elvének megsértésére (a továbbiakban: közbenső jogsértés) mutat rá.

37. Harmadszor, a Bizottság keresetének külső rétegét az az érv képezi, amely szerint az Egyesült Királyság a korábban említett jogsértések miatt Olaszországban felmerülő veszteség uniós költségvetés részére történő megtérítésének ebből következő kötelezettségét nem teljesítette. Mivel e kötelezettség kifejezett jogszabályi alappal nem rendelkezik, a Bizottság álláspontja szerint az ismételten csak a lojális együttműködés elvéből következik (a továbbiakban: fő kötelezettségszegés).

38. A Bizottság által előterjesztett követelés ilyen lépcsőzetes, „három az egyben” felépítése egy matrjoska babára emlékeztet: az állítólagos uniós jogsértésekből álló külső (harmadik) réteg az azt megelőző rétegekhez elválaszthatatlanul kapcsolódik, és azokon alapul. Az érvek egyes rétegeinek azonosítása azonban ténylegesen nem orvosolja a problémát, hanem a jelen ügy összetettségét inkább tovább fokozza. Ennek oka, hogy az állítólagos jogsértések különböző rétegeire különböző szabályrendszerek vonatkoznak a következőket illetően: i. a megsértett kötelezettség és a jogellenesség jellege, ii. az eljárás (és a bizonyítás) szempontjából a szóban forgó jogsértés megállapításának módszere, valamint iii. a jogellenesség megállapítása jogkövetkezményeinek természete és a rendelkezésre álló jogorvoslatok.

39. Ami a megsértett kötelezettségek i. pont szerinti jellegét illeti, a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset kiterjed a) a TOT-határozat megsértésére, b) az Egyesült Királyság abban megnyilvánuló állítólagos mulasztására, hogy a szóban forgó határozatnak a TOT-ja általi helytelen alkalmazását nem előzte meg, és azt nem is orvosolta, valamint c) az uniós költségvetést érő veszteség megtérítésére irányuló kötelezettség teljesítésének elmulasztására. Tekintettel arra, hogy a szóban forgó kötelezettségek jogalapja és pontos címzettjeinek személye érzékelhetően nem egyértelmű, mindezeket az állítólagos uniós jogsértéseket a lojális együttműködés elvére hivatkozással egy csokorba gyűjtik, mintha csak ez az elv mérsékelhetné vagy akár még meg is szüntethetné a megsértett uniós jogi rendelkezések és a jogsértők személye egyes említett rétegek tekintetében történő meghatározásának igényét.

40. Ami a ii. pont szerint követendő eljárást illeti, a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indított, amelynek keretében kérte a Bíróságot, hogy a veszteségek megtérítésének elmulasztására tekintettel állapítsa meg a kötelezettségszegést (ezáltal pedig hallgatólagosan erősítse meg az állítólagos mulasztások két előző rétegének jogellenességét is). Az egyes eljárások természete (és a szükséges bizonyítás, valamint bizonyítéktípus) azonban igen különböző: a valamely tagállam jövőre nézve orvosolandó strukturális mulasztásának megállapítására irányuló, az EUMSZ 258. cikkben foglalt objektív szabályrendszert vegyíti meghatározott összegeknek az uniós költségvetés részére, kártérítés formájában történő megtérítése iránti, lényegében egyedi és egyediesített követelés elemeivel. Mindez egy másik tagállamban (Olaszországban) a Vámkódex és a sajátforrás-rendszer szabályainak e tagállam általi alkalmazásából eredően bekövetkező veszteség megállapítására vonatkozó konkrét rendelkezések analóg módon történő alkalmazásában nyilvánul meg.

41. Ami a iii. pontot, jelesül a rendelkezésre álló jogorvoslatokat illeti, a Bizottság keresete nevezetesen az EK 5. cikk szerinti kötelezettségek teljesítése elmulasztásának megállapítására irányul. Az állítólagosan megsértett kötelezettség azonban a Bizottság által korábban számszerűsített és követelt *konkrét pénzösszeg* megtérítésének elmulasztásában valósul meg. A Bizottság egy kalap alatt ismételten a kötelezettségszegés olyan megállapítását kéri, ami másik két (eltérő) uniós jogsértés megállapítását, valamint egy bizonyos összeg megtérítésére vonatkozó kötelezettség megerősítését is magában foglalja.

42. Ezen a ponton el kell ismernem, hogy meglehetősen tanácstalan vagyok az eljárás(ok) és jogorvoslatok ilyen „vegyes” megközelítése miatt. A Bizottság az uniós jog egy sajátos rendszeréből eredő szabályoknak analógia útján történő alkalmazása révén még jobban megerősített, a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset által biztosított kényelmes kereteket felhasználva, valójában egy teljesen új jogorvoslatot igényel.[14] Ez azt jelentené, hogy a követelt pénzösszeg pontos összegére vonatkozóan igen kevés tényleges bizonyítékot kellene szolgáltatni annak érdekében, hogy a Bíróság egyetlen eljárásban állapítsa meg a három jogsértés fennállását, közülük kettőt – a szó konzervatívabb értelmében vett jogalap meghatározása hiányában – pusztán a lojális együttműködés kötelezettsége alapján.

43. Azt is elismerem, hogy rendkívül nehezemre esik egyszerre értékelni a valójában három különböző eljáráshoz kapcsolódó érveket, ami különböző anyagi jogi kötelezettségek elemzését és a bizonyíték természetét illetően eltérő eljárási szabályok és követelmények alkalmazását teszi szükségessé. Mindezek mellett pedig a lojális együttműködés kötelezettségére történő hivatkozás vagy inkább annak megidézése a felrótt jogsértésekkel kapcsolatban elkendőzi az egyértelmű kötelezettségek és jogalapok hiányát.

44. A jelen ügyben tehát a Bíróság mit vizsgálhatna meg vagy mit köteles megvizsgálnia? Javaslatom a matrjoska baba kibontására vonatkozik. Az alapvető logika szerint bármi is legyen az eredmény, annak a kezdeti jogellenesség fennállásán kell alapulnia. Amennyiben a kezdeti jogsértés nem nyer megállapítást, az e kezdeti jogsértésen alapuló minden további kereset jelentőségét veszti. A jelen ügyben tehát a fő kérdés továbbra is az, hogy az exportbizonyítványokat a TOT-határozatot megsértve bocsátották-e ki. Okozott-e a jogsértés sajátforrás-hiányt formájában jelentkező veszteséget, és ha igen, milyen összegben? Amennyiben ezekre a kezdeti jogsértéshez kapcsolódó kérdésekre igenlő válasz nem adható, valójában a jelen eljárás keretében további (akár a „közbenső jogsértés” síkján elhelyezkedő, elsőre látszólag nem jogellenes magatartás megelőzésének elmulasztásában, akár a logikailag ezt követő „fő kötelezettségszegés” síkján elhelyezkedő, az uniós költségvetés részére történő megtérítésre vonatkozó kötelezettség megsértésében megnyilvánuló) uniós jogsértésekre megalapozottan nem lehet hivatkozni.

14 Amint azt a jelen indítvány alábbi B.3. részében (74–84. pont) részletesebben fel fogom vázolni, a saját források rendszere és a Vámkódex rendelkezéseinek ötvözése révén valójában a vámtartozásért való objektív, (kvázi) szigorú felelősségi szabályrendszer születik meg. A jelen ügyben azonban e szabályrendszer kizárólag a *behozatal helye szerinti tagállamra* vonatkozik. A Bizottság által a jelen ügyben előadott számos újszerű érv egyike ugyanezen felelősségi szabálynak automatikusan *egy másik tagállamra* történő alkalmazására vonatkozik.

45. Habár álláspontom szerint ez a jelen ügy lényege, egy előzetes kérdést is tisztázni kell. A Bizottság annak megállapítására kéri a Bíróságot, hogy az Egyesült Királyság megsértette a lojális együttműködés elvét, mivel nem térítette meg azt a veszteséget, amely az uniós költségvetést egy másik tagállamban bekövetkezett veszteség miatt érte. A Bizottság által végzett számítások szerint az említett veszteség 1 500 342,31 eurónak felel meg. Eddig azonban a kötelezettségszegési eljárást – a lényegében a jelen ügyben kérelmezett módon a jogsértések utólagos megállapítására[15] és ezzel együtt kártérítés, vagyis pontos és meghatározott pénzösszeg igénylésére irányuló eljárás helyett – az uniós jog tagállamok általi folyamatos megsértésének utólagos orvoslásra irányuló eljárásként alkalmazták, és elsősorban így értelmezték.

46. A Bizottság keresete ezért jellegénél fogva az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás keretében előterjesztett, az uniós költségvetésben valamely tagállam által állítólagosan okozott kár megtérítése iránti igényt is magában foglalja. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a kötelezettségszegési eljárás szövege, célja és átfogó rendszere tükrében előterjeszthető-e ilyen igény. Amennyiben nem ez a helyzet, a jelen keresetet – mint elfogadhatatlant – kell elutasítani.

B. Követelhető-e kártérítés kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetben?

47. Álláspontom szerint nem zárható ki, hogy az uniós jog valamely tagállam általi megsértése megállapítható amiatt, hogy e tagállam az uniós költségvetésben általa okozott veszteséget nem téríti meg. Másképpen megfogalmazva: álláspontom szerint semmi nem utal arra, hogy a kötelezettségszegési eljárás szövegével, céljával vagy rendszerével ellentétes lenne, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján kártérítést követel (1). Ilyen kereset előterjesztése esetén azonban az uniós jog konkrét, valamely tagállamnak felróható megsértése(i) révén az Európai Uniót érő kár ténylegességét a kártérítési keresetek esetében megfelelő módon kell bizonyítani (2), és a szóban forgó keresetnek tiszteletben kell tartania az e kereset és a hagyományos saját források terén alkalmazandó sajátos szabályok közötti különbséget (3).

1. Általános megfontolások

48. Jóllehet az Egyesült Királyság és Hollandia kifejezetten nem hivatkozott a kereset elfogadhatatlanságára, cáfolták, hogy a tagállamok saját TOT-jaik által az uniós költségvetésnek okozott veszteségekért fennálló pénzügyi felelőssége megállapítható lenne. Az említett tagállamok által előadott egyik fő érv szerint ennek a pénzügyi felelősségnek nincs kifejezett jogi alapja. A tagállamoknak az uniós költségvetésnek okozott, egy másik tagállamban bekövetkező veszteségért fennálló pénzügyi felelősségére vonatkozó kifejezett rendelkezést ugyanis sem a Vámkódex, sem a saját források rendszere, sem pedig az elsődleges, illetve a másodlagos jog egyetlen más rendelkezése sem tartalmaz.

49. Nem tagadható, hogy a tagállamok jelen ügyben szereplőhöz hasonló körülmények között bekövetkező veszteségekért fennálló felelősségének megállapítására irányuló keresethez nem áll rendelkezésre egyértelmű jogalap. Az ezen (állítólagos vagy valódi) *érdemi* hiányosságok előtt azonban a jelen eljárásban előterjesztett követelés valódi jellegének alapját képező általánosabb *eljárási* kérdéssel kell foglalkoznom: az EUMSZ 258. cikk révén kérhető-e a valamely tagállam által az uniós jog megsértése révén okozott veszteségek megtérítésének elmulasztásában megnyilvánuló kötelezettségszegés megállapítása?

15 Az állítólagos jogsértés választott rétegétől függően természetesen lehet azzal érvelni, hogy a Bizottság keresete a *jövőre vonatkozik*, mivel az Egyesült Királyság a Bizottság által követelt összeget még nem fizette meg. Ez az érv azonban rögtön visszavezet arra az összetett kérdésre, hogy a Bizottság pontosan mit is követel.

50. A tagállamok Európai Unióval szemben fennálló felelősségének kérdése nem új keletű. A Bíróság azt legalábbis elméletileg előirányozta, amikor megállapította, hogy „valamely tagállamnak a teljesítés általa történő elmulasztása miatt a tagállamokkal, a Közösséggel vagy magánszemélyekkel szemben felmerülő felelőssége alapjának megállapítása szempontjából a Bíróság által [kötelezettségszegési eljárásban] meghozott ítélet az adott kötelezettség teljesítésének késedelme és végleges megtagadása esetén is alapvető jelentőséggel bírhat”.[16] A jogtudomány is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a kötelezettségszegési eljárás szolgálhat-e az Európai Unió javára valamely tagállammal szemben támasztott kártérítési követelés alapjául.[17]

51. A tagállamok által elkövetett uniós jogsértések felderítésének és szankcionálásának az EUMSZ 258–260. cikk ad keretet. Az EUMSZ 258. cikk kizárólag „a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség [teljesítésének]” a tagállam általi elmulasztására utal. Másképpen fogalmazva: a Szerződés kötelezettségszegés esetén a Bizottság által kérhető jogorvoslat pontos jellegét illetően hallgat. Erre tekintettel nem látom okát annak, hogy miért kellene kizárni, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján az Európai Unió nevében a Bizottság kártérítési keresetet terjeszthessen elő, amikor ennek lehetővé tétele mellett meglehetősen kényszerítő, rendszerszintű érvek szólnak.

52. Először is, ami a Szerződések szövegét illeti, az EUMSZ 258–260. cikk, illetve – ami azt illeti – a Szerződés más rendelkezése nem zárja ki a szóban forgó megtérítési kötelezettség fennállásának és megsértésének kötelezettségszegési eljárás keretében történő értékelhetőségét. Az ilyen kereset megfelel a kötelezettségszegési eljárás céljának, és illeszkedik annak kereteibe, mivel a Bíróságnak azt kell megállapítania, hogy valamely tagállam a megtérítési kötelezettségének teljesítését elmulasztotta-e, és ez valóban nem minősül fizetésre való kötelezésnek.[18]

53. Másodszor, rendszerszinten aligha vitatható, hogy az Európai Uniónak esetlegesen okozott károk megtérítésének kötelezettsége minden közjogi, magánjogi és nemzetközi jogi rendszer vezérlőelvének minősülő, a jogsértések orvoslására vonatkozó általános kötelezettség konkrétabb kifejeződését képezi.[19]

54. Az uniós jogban az EUMSZ 340. cikk szerint az Unió „a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően” megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által okozott károkat. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezenfelül elismerte, hogy – a tagállamok jogában közös elvekből eredően, a lojális együttműködés kötelezettsége alapján[20] – a Szerződések rendszerének szerves részét képezi az az elv, amely szerint az állam felelős az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért.[21]

16 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (39/72, EU:C:1973:13, 11. pont). Lásd még: 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-361/88, EU:C:1991:224, 31. pont); 1991. május 30-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-59/89, EU:C:1991:225, 35. pont); 2001. június 14-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-207/00, EU:C:2001:340, 28. pont). Jóllehet, a szóban forgó jogsértést a Bizottság indokolással ellátott véleményében előírt határidő lejártát követően orvosolták, a Bíróság ezt az érvelést a kötelezettségszegési eljárás megindíthatóságát illetően következetesen elfogadta.

17 Lásd például: C. D. Ehlermann, „Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission”, in *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*, 1981, 135–153. o., 151. pont; J. Schwarze, „Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen”, *Europarecht* 1983 (1),1–39. o., 24. pont; és D. Wyatt, „New Legal Order, or Old?”, *European Law Review* 1982 (7), 147–166. o., 160. és azt követő oldalak.

18 Lásd analógia útján: 2005. november 15-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-392/02, EU:C:2005:683, 33. pont), szem előtt tartva, hogy az ilyen keresetek kötelezettségszegési eljárásban nem terjeszthetők elő, lásd: 2005. április 14-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-104/02, EU:C:2005:219, 49. pont); 2006. október 5-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-105/02, EU:C:2006:637, 44. és 45. pont).

19 A nemzetközi jogban lásd például: Chorzów Factory, Állandó Nemzetközi Bíróság, 1928. szeptember 13-i 13. sz. ítélet, PCJR Reports Series A, 17. sz., 4. o.

20 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 36. pont).

21 Közelebbről: az 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 29. pont), amelynek értelmében a Közösség felelőssége „tagállamok jogrendszereiben ismert általános elv kifejezése, amely szerint egy jogellenes cselekmény vagy mulasztás a kár megtérítésének kötelezettségét vonja maga után”.

55. Álláspontom szerint azonban ez utóbbi megállapításra tekintettel elengedhetetlen kiemelni egy lényeges különbséget. Egyértelműen a tagállam magánszemélyeknek okozott kárért fennálló felelőssége *elvének megállapítása* tekintetében nyert megállapítást az, hogy a kifejezett (eljárási vagy anyagi) jogalap hiánya nem indokolja kellőképpen a megtérítési kötelezettség kizárását (rendszerszint). E megállapítás nem az *egyedi ügyben*, feltehetőleg állami felelősséget keletkeztető *egyértelmű jogi kötelezettség* kimondására tekintettel történt (az egyedi ügy szintje). [22]

56. Harmadszor úgy is tekinthető, hogy a tagállamok uniós jogsértésekért fennálló felelőssége Unióval szembeni megállapításának lehetősége egy bizonyos vákuumot tölt ki az uniós jogsértésekért fennálló felelősség rendszerében. Az uniós jog megsértéséért fennálló felelősség többi esetéről ugyanis már történt rendelkezés. Az Európai Unió felelőssége az EUMSZ 340. cikk révén biztosított. Elméletileg a kártérítési eljárás Unióval szembeni megindítása céljából a tagállamok is hivatkozhatnának erre a jogalapra. [23] A tagállamok magánszemélyekkel szembeni felelősségét az állami felelősség fent említett elve biztosítja. Végezetül, a természetes és jogi személyek uniós jogsértésekért fennálló egyéni felelősségére a polgári jogi felelősség nemzeti szabályai vonatkoznak. [24]

57. Egyedül tehát a tagállamok által az uniós jog megsértésével az Európai Uniónak okozott károkért fennálló felelősség marad. Ugyanakkor lehet azzal érvelni, hogy e tekintetben nincsen joghézag, mivel e felelősségi rendszerre kiterjedhet a tagállamok általános állami felelősségi rendszerének hatálya. [25] E megközelítés értelmében az Európai Uniónak – a magánszemélyekhez hasonlóan – az adott tagállam bíróságai előtt kell keresetet indítania a szóban forgó tagállam (állami?) felelősségének megállapítása céljából.

58. Habár ez a valamely tagállamot uniós tagállamként az Unióval szemben terhelő (közjogi) kötelezettségeken kívül eső polgári jogi felelősségével kapcsolatos ügyekben elképzelhető, [26] a jelen ügyhöz hasonló, az Európai Unió és tagállamai között felmerülő, ténylegesen intézményi és alkotmányos jellegű, a tagállam számára pusztán bizonyos pénzügyi következményekkel járó jogvitáknak minősülő ügyekben nem sok vagy inkább egyáltalán semmi értelme nem lenne. Az utóbbi típusú ügyekben ténylegesen az uniós bíróságok hatáskörébe tartoznak. Ezenfelül az is igaz, hogy a Bizottság a keresetet – formálisan – az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetként indította, amelyre a Bíróság természetesen hatáskörrel rendelkezik.

59. Ezenfelül ez kiegészíthető azzal, hogy a tagállamok által okozott veszteségek megtérítésének tagállamok általi elmulasztása miatt indított, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset az EUMSZ 258–260. cikk általános rendszerébe és kontextusába láthatólag jól illeszkedik. Közelebbről: ez összhangban áll a kötelezettségszegési eljárás végső céljával, vagyis azzal, hogy az a „kötelezettségszegések és azok múltbeli és jövőbeni *következményeinek* tényleges megszüntetését eredményezze”. [27]

22 Így például valamely irányelv átültetésének elmulasztásával kapcsolatos (tankönyvi) esetben, ha e mulasztás következtében magánszemélyeket kár érhetett volna, egyértelmű, hogy az adott tagállam által abban az ügyben megsértett jogi kötelezettséget legalábbis a szóban forgó irányelv átültetési határidőt rögzítő záró rendelkezése és az EUMSZ 288. cikkből eredő kötelezettség, valamint esetlegesen a lojális együttműködés kötelezettsége jelenti. Nem férhet azonban kétség ahhoz, hogy az irányelv adott határidőig történő átültetése meglehetősen konkrét kötelezettség.

23 Megjegyezte: K. Lenaerts, I. Maselis és K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, 495. o. Kokott főtanácsnok Szlovákia kontra Bizottság és Románia kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-593/15 P és C-599/15 P, EU:C:2017:441, 108. pont) szintén rámutat erre a lehetőségre. Úgy tűnik, hogy (legalábbis az államok) a múltban is terjesztettek elő kártérítési követeléseket, de tudomásom szerint ezek láthatólag soha nem jutottak el az ítélethozatal szakaszába. Lásd például: 1998. november 16-i Holland Antillák kontra Tanács és Bizottság végzés (T-163/97 és T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Logikus módon az Európai Unió alkalmazottai személyes felelősségének kivételével, amelyről szintén az EUMSZ 340. cikk rendelkezik.

25 Mivel az EUMSZ 274. cikk szerint „az olyan vitás ügyeket, amelyekben az Unió az egyik fél, nem lehet erre hivatkozva kizárni a tagállamok bíróságainak hatásköréből, kivéve ha ezt a hatáskört a Szerződések az Európai Unió Bíróságára ruházzák”.

26 Hasonlóképpen a Bizottság által a nemzeti bíróságok előtt indított keresetekhez, amelyekben a Bizottság lényegében magánszemélyekkel szemben követelt polgári jogi kártérítést. Lásd például: 2012. november 6-i Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Lásd például: 2012. október 16-i Magyarország kontra Szlovákia ítélet (C-364/10, EU:C:2012:630, 68. pont). Kiemelés tőlem.

60. A rendszer koherenciáját adott esetben tovább növeli, ha nem pusztán a Szerződés megsértésének megállapítását, hanem a Szerződés konkrét megsértése miatt felmerülő megtérítési kötelezettség elmulasztásának megállapítását is lehet kérni. Való igaz ugyanis, hogy a jelen ügy és az ahhoz hasonló ügyek sajátos kontextusában két okból sem lenne sok értelme a kötelezettségszegés megállapítása iránti „hagyományosabb" keresetnek, amelynek középpontjában az eljárásra alapot adó és a kárt eredményező uniós jogsértés áll.[28]

61. Egyrészről egy „kettő az egyben" eljárás hatékonyabb lenne az olyan ügyekben, amelyekben a kárt olyan esemény vagy gyakorlat okozta, amely az indokolással ellátott vélemény kiadásának időpontjában már véget ért. Az ilyen helyzetekben az anyagi jogi kötelezettség megsértésére korlátozódó jogsértés (jelen esetben a kezdeti vagy a közbenső jogsértés) megállapításának nem sok értelme lenne. Ez különösen igaz a saját források sajátos területére, ahol nincs sok értelme hivatkozni az uniós jog lényeges megsértésére az e jogsértés anyagi következményei nélkül.[29] Ezért az ezen a területen előforduló konkrét ügyekben gyakran olyan eljárást kell indítani, amelyben éppen az uniós jog megsértésének következményei képezik kezdettől fogva a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát. Ez azonban ismét teljes mértékben logikus, és a szóban forgó ügy struktúrájához egyértelműen kapcsolódik: a veszteségek megtérítésének elmulasztása miatt indított, a jelen ügyben szereplőhöz hasonló kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset funkcionálisan egyenértékű a saját források rendelkezésre bocsátásának tagállam általi elmulasztása miatt indított kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel.

62. Másrészről igaz, hogy az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a tagállamnak meg kell tennie a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ezen intézkedések között adott esetben a felmerülő veszteségek megtérítésének kötelezettsége is szerepelhet.[30] Az is igaz azonban, hogy az uniós kötelezettségek teljesítése elmulasztásának megszüntetése érdekében a tagállamok által megteendő intézkedések jellegét a Bíróság nem írhatja elő,[31] azt a tagállamnak kell meghatároznia.[32] Ennélfogva a veszteség megtérítésére vonatkozó kötelezettség fennállásának kérdése továbbra is nyitott.

63. Szigorú értelemben véve az is igaz, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján ezt követően indított eljárás lehetőséget biztosíthat annak ellenőrzésére, hogy az adott tagállam valamely korábbi ítélet alapján őt terhelő kötelezettségeket – köztük a veszteségek megtérítésének kötelezettségét – teljesítette-e. Ez azonban figyelmen kívül hagyja a valamely tagállam által az uniós költségvetésnek okozott károk uniós költségvetés részére történő megtérítésének elmulasztása miatt indított eljárás logikáját, amelyben – minden más megtérítési/kártérítési eljáráshoz hasonlóan – a veszteségek megállapítása és számszerűsítése az ügy *érdemében* hozott határozat részét képezi. Ez az értékelés jelentősen eltér a korábbi ítéletek *betartásának (végrehajtási* kérdésként történő) – az EUMSZ 260. cikken alapuló értékeléshez hasonló – esetleges *későbbi vizsgálatától*.[33] Ezenfelül, ha a

28 Akár a jelen indítvány 35. pontjában hivatkozott „kezdeti" jogsértésről, akár annak 36. pontjában hivatkozott „közbenső" jogsértésről van szó.

29 2006. október 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-377/03, EU:C:2006:638, 36. pont). A Bíróság megállapította, hogy „elválaszthatatlan kapcsolat áll fenn a közösségi saját források megállapításának kötelezettsége és azoknak a Bizottság részére a megállapított határidőn belüli jóváírása, végül pedig a késedelmi kamat fizetése között".

30 Már vitatták, hogy az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése a kártérítésről minden esetben alkalmazandó intézkedésként rendelkezik-e. Lásd: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Bizottság kontra Luxemburg ügyre vonatkozó indítványa (C-299/01, EU:C:2002:243, 23. és azt követő pontok); Mischo főtanácsnok Francovich és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:221, 57. és azt követő pontok). A kártérítés mindenesetre önmagában az uniós jogsértést nem szünteti meg. Lásd például: 1997. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-265/95, EU:C:1997:595, 60. pont).

31 Lásd: 2005. április 14-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-104/02, EU:C:2005:219, 49. pont); 2006. október 5-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-105/02, EU:C:2006:637, 44. és 45. pont). Lásd még: 2008. október 2-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-36/08, nem tették közzé, EU:C:2008:536, 8. és 9. pont).

32 E tekintetben lásd: 2007. július 18-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-503/04, EU:C:2007:432, 15. pont). Lásd még: Trstenjak főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-503/04, EU:C:2007:190, 41. pont).

33 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 92. pont).

veszteség megtérítésének kérdése kizárólag a Bíróság ítéletei helytelen végrehajtásának kérdéseként merülne fel, a tagállam először ezen a ponton szembesülne a veszteségek Európai Unió részére történő megtérítésének kérdésével, míg ezzel egyidejűleg – adott esetben – az említett cikkből eredő szankciók érnék (ezek szankciók mindenesetre nem a kár vagy veszteségek megtérítésére irányulnak).

64. Végezetül annak elfogadása esetén, hogy a tagállamok nem vitathatják a valamely másik tagállamban elvesztett saját források fogalma szerinti összeg tagállam általi rendelkezésre bocsátását – a jelen ügyben foglaltakhoz hasonlóan – előíró, hivatalos felszólító levelek érvényességét,[34] a rendelkezésre álló jogorvoslatok uniós rendszerének szélesebb körű figyelembevétele esetén a tagállamoknak lehetőséget kell adni arra, hogy a szóban forgó kötelezettség érdemét az uniós bíróságok előtt kötelezettségszegési eljárás keretében vitathassák.[35] Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás szakaszában tehát lehetővé kell tenni minden állítólagos uniós jogsértés – ezen belül a kezdeti, mögöttes jogsértések – jogi felülvizsgálatát.

2. A bizonyítandó körülmények

65. Álláspontom szerint tehát a Szerződések szövegével, illetve a Szerződések egészével önmagában nem ellentétes, ha a Bizottság az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás keretében „kettő az egyben” megközelítést kíván alkalmazni. E megközelítés jelesül egy bizonyos, tagállamnak felróható magatartás *jogellenességének megállapítására*, és ezzel egy időben az említett jogellenesség következtében az uniós költségvetést érő veszteségek *megtérítésére vonatkozó kötelezettség teljesítése elmulasztásának megállapítására* terjed ki.

66. Erre irányuló kereset előterjesztése esetén azonban az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset természete megváltozik. A kereset már nem pusztán valamely tagállam mulasztásának „hagyományos”, elvont megállapítására irányul. Olyan konkrét jogellenességről van szó, amely állítólag az uniós költségvetést érő kárt igen konkrét összegben idézte elő. Lényegében a tagállamok által az Európai Uniónak állítólagosan okozott kár megtérítése iránti keresetté alakul át.

67. Amennyiben tehát az EU nevében eljárva a Bizottság annak megállapítását kéri, hogy valamely tagállam elmulasztotta a neki felróható konkrét, múltbeli uniós jogsértéssel okozott károk konkrét összegének megtérítését, a keresetre a szerződésen kívül okozott károkért fennálló felelősség megállapítása iránti keresetekre vonatkozó mércéket és bizonyítási szabályokat kell alkalmazni.

68. Az uniós jogsértésekkel okozott károk megtérítése iránti keresetekkel kapcsolatos feltételek az idők során – helyesen – közeledtek egymáshoz.[36] Arra az esetre, ha a Bizottság valójában a tagállam felelősségének megállapítását kéri, akkor sem látom indokoltnak e feltételek ismételt diverzifikálását, ha az ilyen kereset hivatalosan továbbra is az EUMSZ 258. cikk alapján terjeszthető elő. Általánosságban tehát az uniós jogban a szerződésen kívül okozott károkért fennálló felelősség felmerülése feltételezi egy, jogokat biztosító uniós jogi szabály megsértését. Ezenfelül az uniós jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie. A kár felmerülését bizonyítani kell. A kötelezettség eljáró személy általi megsértése és a károsultat ért kár között közvetlen ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia.

34 2017. október 25-i Szlovákia kontra Bizottság ítélet (C-593/15 P és C-594/15 P, EU:C:2017:800, 75. és azt követő pontok).

35 E vitáról bővebben lásd: Kokott főtanácsnok Szlovákia kontra Bizottság és Románia kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-593/15 P és C-599/15 P, EU:C:2017:441, 101. és azt követő pontok)

36 2000. július 4-i Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ítélet (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 39. és azt követő pontok). Újabb példákért lásd: 2017. április 4-i Európai ombudsman kontra Staelen ítélet (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 31. pont), amely az uniós felelősségi rendszerrel kapcsolatos; 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 94. pont), amely az állam magánszemélyeknek okozott károkért fennálló felelősségének elvével kapcsolatos.

69. Álláspontom szerint ez az oka annak, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetben teljesülniük kell ezeknek a követelményeknek az uniós jogsértéssel okozott veszteségek megtérítésének elmulasztására hivatkozással előadott érvek esetében. A kötelezettségszegési eljárások „kettő az egyben" jellege különösen összekeverhetővé teszi ezen eljárásokat a mindkét szakasznak megfelelő jogi követelményeket illetően. Közelebbről: fennáll annak a kockázata, hogy a kétségtelenül megtérítési kötelezettséget eredményező uniós jogsértések értékelésébe a kötelezettségszegési eljárás szelektív módon kapcsolódik be.

70. Először is, a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek objektív jellegűek: valamely uniós kötelezettség puszta megsértése önmagában is kötelezettségszegést valósít meg.[37] A vétkességhez vagy gondatlansághoz hasonlóan nem játszanak szerepet szubjektív elemek a kötelezettségszegés értékelése során.[38] Ezzel szemben nem ez a helyzet annak megállapítása esetén, hogy valamely uniós jogsértés megtérítési kötelezettséget keletkeztet-e. Nem minden jogellenesség eredményez automatikusan felelősséget. A veszteségek megtérítésére vonatkozó kötelezettséget kellően súlyos kötelezettségszegés alapozza meg. Ez a tagállamot megillető mérlegelési mozgástér korlátainak az adott tagállam általi nyilvánvaló és súlyos túllépését feltételezi.[39] E feltétel értékelése során figyelembe veendő tényezők között szerepelnek a következők: „a megsértett szabály egyértelműségének és pontosságának fok[a], a megsértett szabály által a nemzeti vagy [uniós] hatóságok részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelm[e], a kötelezettségszegés vagy a károkozás szándékos vagy gondatlan jelleg[e], az esetleges jogi tévedés menthetőség[e] vagy ennek hiány[a], valamint [az] a [körülmény], hogy egy [uniós] intézmény magatartása hozzájárulhatott-e a mulasztáshoz vagy a[z] [uniós] joggal ellentétes nemzeti intézkedések vagy gyakorlat fenntartásához vagy elfogadásához".[40]

71. Másodszor, a Bizottságnak az EUMSZ 258. cikk szerinti „hagyományos" kereset indítása esetén nem kell bizonyítania, hogy az eljáráshoz konkrét érdeke fűződik: a kötelezettségszegési eljárás nem a Bizottság saját jogait védi.[41] Ezzel szemben valamely konkrét uniós jogsértés eredményeként okozott kár konkrét összegének megtéríttetéséhez való jog gyakorlásához az Európai Unió egy konkrét jogosultságának[42] és a tagállam ezzel összefüggő, egyértelműen meghatározott – a kötelezettségszegés tárgyát képező és a kártérítési igény tárgyát képező károkat eredményező – kötelezettségének fennállását kell megállapítani.

72. Harmadszor, az állítólagos tagállami kötelezettségszegést a Bizottságnak kell bizonyítania oly módon, hogy a kötelezettségszegés fennállásának megállapításához szükséges bizonyítékokat anélkül terjeszti a Bíróság elé, hogy bármiféle vélelemre támaszkodna.[43] Mivel azonban az EUMSZ 258. cikk fő célja, hogy a tagállamok betartsák az uniós jogot,[44] lényegtelen, hogy kár vagy hátrányos következmények fennállnak-e.[45] Ezzel szemben, ha a Bizottság a kár pontos összegének megtérítését követeli, a jogellenes magatartáson felül a kár bekövetkezését, valamint a jogellenes magatartás és e

37 Lásd például: 2002. november 14-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-140/00, EU:C:2002:653, 34. pont); 2003. január 30-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-226/01, EU:C:2003:60, 32. pont); 2006. július 13-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-61/05, EU:C:2006:467, 32. pont).

38 Lásd például: 2004. szeptember 16-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-227/01, EU:C:2004:528, 58. pont); 2010. március 4-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-297/08, EU:C:2010:115, 82. pont).

39 Lásd például: 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 105. pont). Az Európai Unió felelősségét illetően lásd például: 2017. április 4-i Európai ombudsman kontra Staelen ítélet (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 37. pont).

40 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 56. pont).

41 Lásd például: 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 43. és 44. pont).

42 Természetesen nem jelenthető ki, hogy az Európai Unió vagy az annak képviseletében eljáró Bizottság „egyedi jogokkal" lenne felruházva. E feltétel azonban úgy is értelmezhető (és természetesen alakítható), hogy meg kell jelölni azt a jogszabályi rendelkezést, amely a felperes számára lehetővé tette volna, hogy az alperestől egy bizonyos magatartást megköveteljen, amelynek megsértése állítólagosan kárt okozott. Azzal a követelménnyel kapcsolatban, hogy az uniós jogszabálynak az egyének számára jogokat kell biztosítania, lásd például: 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 106. pont).

43 Lásd például: 2007. október 4-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-179/06, EU:C:2007:578, 37. pont); 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-416/07, EU:C:2009:528, 32. pont).

44 Lásd például: 2007. december 6-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-456/05, EU:C:2007:755, 25. pont).

45 Lásd például: 1998. március 5-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-175/97, EU:C:1998:89, 14. pont); 2006. október 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-377/03, EU:C:2006:638, 38. pont).

kár közötti közvetlen ok-okozati összefüggést is meg kell állapítani.[46] A felelősség megállapítását kérő félnek kell ugyanis meggyőző bizonyítékkal szolgálnia az állítólagos kár fennállását és mértékét, valamint a kifogásolt magatartás és az állítólagos kár közötti kellően közvetlen ok-okozati összefüggés fennállását illetően.[47]

73. Az általános következtetés tehát meglehetősen egyszerű: amennyiben valamely felperes valójában kártérítést követel, a kárt az uniós jog alapján az adott követeléstípusra általában alkalmazandó mérce alapján kell bizonyítania. A jelen ügyet átható kavarodást részben az okozza, hogy a Bizottság „háromszoros jogellenesség" megállapítását, valamint az ebből eredően meghatározott összegű kártérítés megfizetését kéri, miközben arra hivatkozik, hogy minderre az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás követelményei vonatkoznak, absztrakt síkon marad, és nem köteles a konkrét kárt illetően bizonyítékot rendelkezésre bocsátani vagy a követelt kártérítés pontos összegét számszerűsíteni, és az ezen összeg és az állítólagos jogellenes magatartások közötti ok-okozati összefüggést bizonyítani.

3. A saját források rendszere

74. Végezetül, utolsó elemként azt kell tisztázni, hogy a jelen ügyhöz hasonló ügyben milyen jelentőséggel bír az, hogy a követelt megtérítés (és az egyik felrótt jogellenes magatartás) az Unió saját forrásainak sajátos területéhez kapcsolódik.

75. A saját források rendszerében a tagállamok kötelesek megállapítani az Unió saját forrásokhoz való jogosultságát, amint a tagállami vámhatóságok ki tudják számítani a vámtarozásnak megfelelő összeget, és meg tudják állapítani az adós személyét, függetlenül attól, hogy teljesülnek-e a Vámkódex 220. cikke (2) bekezdése b) pontjának alkalmazásához szükséges feltételek.[48] A tagállamok kizárólag akkor mentesülnek e kötelezettség alól, ha az 1552/89 rendelet 17. cikkének (2) bekezdésében rögzített feltételek *(vis maior* vagy az összegek behajtását lehetetlenné tevő, a tagállamon kívül álló okok) teljesülnek.[49]

76. A Bizottság jelen eljárás keretében előadott érve lényegében arra utal, hogy ennek a szabályrendszernek az Egyesült Királyságra és/vagy az e tagállam irányítása alatt álló Anguillára is vonatkoznia kellene.

77. Álláspontom szerint ez a megközelítés erősen megkérdőjelezhető. A Bizottság pusztán egy igen sajátos szabályrendszer *kettős analógia útján* történő utólagos alkalmazását kéri: a szabályrendszer alkalmazását nem pusztán eltolja a vámtartozás felmerülésének rendszerinti időpontjához (az Unió területére történő belépés *időpontjához)* képest, hanem azt a kötelezettséggel rendszerint terhelt tagállamtól (vagyis attól a *tagállamtól*, amelynek területén a behozatalra ténylegesen sor kerül) eltérő tagállamra is alkalmazandóvá teszi.

78. Álláspontom szerint ilyen analógia nem állítható fel. Először is, a Bizottság által ennek alátámasztása céljából hivatkozott összes ügy olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben az adott tagállam elmulasztotta a saját források rendszerén alapuló kötelezettségeinek teljesítését.[50] Másképpen megfogalmazva: vitathatatlanul a szóban forgó – egyben a behozatal helye szerinti – tagállamot

46 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 117. pont).

47 Az Unió szerződésen kívül okozott károkért való felelősségének területén lásd például: 2018. június 7-i Equipolymers és társai kontra Tanács ítélet (C-363/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:402, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 2005. november 15-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-392/02, EU:C:2005:683, 68. pont).

49 Uo.

50 A Bizottság különösen a következőkre hivatkozik: 1991. május 16-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-96/89, EU:C:1991:213, 37. pont); 2000. június 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-348/97, EU:C:2000:317, 64. pont); 2005. november 15-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-392/02, EU:C:2005:683, 60. pont); 2011. március 17-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-23/10, nem tették közzé, EU:C:2011:160, 60. pont).

terhelte az a kötelezettség, hogy a saját források adott összegét rendelkezésre bocsássa. A jelen ügy azonban nem az uniós saját forrásokra vonatkozó különös rendelkezések alapján az Egyesült Királyságot terhelő kötelezettségekről szól.[51] A jelen ügy *egy másik* tagállamban bekövetkezett veszteségekre tekintettel a megtérítés lojális együttműködés elvén alapuló kötelezettségére vonatkozik.

79. A Bizottság keresetében ezt az ítélkezési gyakorlatot a Vámkódexben és az 1552/89 rendeletben rögzített kötelezettségek keretein kívül eső helyzetre kívánja alkalmazni.[52] A Bizottság a Vámkódex 220. cikke (2) bekezdése b) pontjának és 239. cikkének alkalmazása révén az Olaszországban bekövetkezett sajátforrás-veszteséget az Egyesült Királyságnak kívánja tulajdonítani, vagyis kétségtelenül[53] azt tartja szem előtt, hogy Olaszország a vámot az 1522/98 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése értelmében vett, rajta kívül álló okból nem tudta beszedni.

80. Ez két problémát is felvet. Először is, az egyik tagállam tekintetében az uniós jog által előírt kötelezettség lényegében egy másik tagállamra tevődik át. Másodszor, ez automatikusan, további igazolás nélkül is azt jelenti, hogy az adott tagállamnak egy másik tagállam által meghatározott összegeket kell megfizetnie.

81. Úgy tűnik, a Bizottság az erre vonatkozó érvelésében figyelmen kívül hagyja azt, hogy egy másik tagállamban bekövetkezett veszteségek megtérítésének esetleges kötelezettségére nem a sajátforrás-rendelet különös szabályai irányadók. Mivel az ügy a saját források rendszerének keretében kifejezetten megállapított kötelezettségek körén kívül esik, a kár meghatározására vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni. A Bizottság ebben az összefüggésben egyszerűen nem hivatkozhat az uniós jognak a saját források területére vonatkozó, eltérő helyzetekre alkalmazandó szabályokra annak érdekében, hogy a veszteség (és azok mértéke) automatikusan egy másik tagállamnak legyen felróható.

82. Értem, hogy a Bizottság e követelésének alátámasztása során bizonyítási nehézségekbe ütközhet, különösen akkor, ha a követelést – az előző részben foglaltaknak megfelelően – tagállami felelősséggel kapcsolatos követelésnek kell tekinteni. A Vámkódex vámok elengedésére vagy beszedésének mellőzésére vonatkozó feltételeinek,[54] valamint az 1552/89 rendelet 17. cikke (2) bekezdésének[55] alkalmazása jelentős mértékben függ a szóban forgó saját források megállapításának kötelezettségével terhelt tagállam értékelésétől.

83. Végezetül, amennyiben a Bizottság egy másik tagállammal szemben kártérítési keresetet kíván indítani, a veszteség bekövetkezésének helye szerinti tagállam által rendelkezésre bocsátott információt köteles alapul venni.[56] Ezt követően a Bizottság feladata, hogy a fent említett követelmények[57] teljesítése érdekében információt kérjen, és ezt az információt ellenőrizze. Álláspontom szerint azonban a saját erőforrások egyik tagállam által létrehozott objektív rendszerének eredményei automatikusan nem alkalmazhatók egy másik olyan tagállamra, amely az adott ügyben a Vámkódexben foglalt kötelezettségek és a saját források rendszerének hatálya alá sem tartozik.

51 Ezzel ellentétben lásd: Geelhoed főtanácsnok Bizottság kontra Dánia ügyre vonatkozó indítványa (C-392/02, EU:C:2005:142, 46. és 47. pont).

52 A Bizottság nem első alkalommal adja elő ezt az érvet. Lásd a következő ítélet tényállását: 2017. október 25-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Kétségtelenül”, mivel a Bizottság ezt az érvet az észrevételeiben kifejezetten nem adta elő. Arra vonatkozóan is történhetnek találgatások, hogy ez az érv mi lett volna akkor, ha Olaszország valójában képes lett volna beszedni a szóban forgó vámot: ilyen esetben felmerült volna-e az Egyesült Királyság „szubszidiárius” felelőssége? Ettől eltérően, a Bizottság fellépethetett volna-e az Egyesült Királysággal szemben tekintet nélkül arra, hogy az összegeket Olaszországban be lehetett-e szedni? Mi a helyzet akkor, ha a beszedés részben Olaszországnak felróható okból maradt el?

54 Lásd: 2016. április 21-i Makro autoservicio mayorista és Vestel Iberia kontra Bizottság végzés (C-264/15 P és C-265/15 P, nem tették közzé, EU:C:2016:301, 47. pont).

55 Lásd: 2015. szeptember 14-i Románia kontra Bizottság ítélet (T-784/14, nem tették közzé, EU:T:2015:659, 27–29. pont) (ezt az ítéletet a Bíróság a következő ítéletben helybenhagyta: 2017. október 25-i Románia kontra Bizottság ítélet [C-599/15 P, EU:C:2017:801]).

56 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 10. cikkből az következik, hogy a tagállamok kötelesek jóhiszeműen együttműködni a Bizottság által a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek alapján folytatott vizsgálatok során, és kötelesek minden e célból kért információt megadni (lásd például: 2003. március 6-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-478/01, EU:C:2003:134, 24. pont). Álláspontom szerint ez akkor is érvényes, ha a kötelezettségszegési eljárás más tagállamokat érint.

57 A jelen indítvány B. részének 2) pontja.

84. Összefoglalva: egy másik tagállam által a vámok elengedésére vagy beszedésének mellőzésére vonatkozó határozatok összehasonlíthatóságát illetően végzett értékelésnek és a saját források beszedése végleges lehetetlenné válásának önálló felmérésének egy tagállam számára való kötelezővé tétele, valamint a szóban forgó tartozás összegének megállapítását szolgáló okirati bizonyítékok potenciális megkérdőjelezhető mértéke nem pusztán a jogalap hiányát mutatja, hanem a vámok beszedéséből eredő saját források rendszerének zökkenőmentes működését illetően is jelentős kockázatokat vonna maga után, mivel a rendszer logikáját, valamint a kötelezettségek és feladatok rendszeren belüli megosztását nem tartja tiszteletben. Végezetül, a szóban forgó tagállam védelemhez való jogát illetően is komoly kérdéseket vetne fel, mivel az eredeti tagállam által végzett értékelések és becslések valójában soha nem támadhatók meg.

C. A jelen ügyre történő alkalmazás

85. A Bizottság előadja, hogy az Egyesült Királyság megsértette a lojális együttműködés elve alapján őt terhelő kötelezettséget. Ezt azzal indokolja, hogy az Egyesült Királyság az 1999 és 2000 között alumínium Anguilláról történő behozatala tekintetében az exportbizonyítványoknak a TOT-határozat 101. cikke (2) bekezdésének megsértése hiányában az 1552/89 rendelet szerint megállapítandó és az uniós költségvetés számára rendelkezésre bocsátandó sajátforrás-összegben bekövetkezett veszteséget nem térítette meg.

86. Annak megállapítása érdekében, hogy a saját erőforrás-veszteség megtérítésére vonatkozó kötelezettség teljesítését – a Bizottság állításának megfelelően – a tagállam ténylegesen elmulasztotta-e, arról kell megbizonyosodni, hogy elsődlegesen fennáll-e olyan megtérítési kötelezettség, amelynek megsértése kellően súlyos (1), ezért az konkrét, számszerűsíthető kárt okoz (2), és a jogellenes magatartás, valamint a kár között van-e ok-okozati összefüggés.

87. Álláspontom szerint a Bizottság keresete e követelményeknek nem felel meg. A Bizottság nem bizonyította, hogy a jogvita kiindulópontját képező exportbizonyítványok jogellenesek lennének, ahogy az e bizonyítványok kiadása megelőzésének vagy ellenőrzésének elmulasztásában megnyilvánuló, az Egyesült Királyságnak felrótt kötelezettségszegés súlyosságát sem bizonyította (1). Ezenfelül a kár megállapítását és számszerűsítését illetően is egyértelmű hiányosságok állnak fenn (2).

1. (Kellően súlyos kötelezettségszegésnek minősülő) jogsértés

88. A Bizottság azzal érvel, hogy bizonyított az, hogy az anguillai vámhatóság szabálytalanul állította ki az exportbizonyítványokat. Az Egyesült Királyság nem tett megfelelő intézkedéseket ennek megelőzése céljából. Az Egyesült Királyság felelőssége az Anguilla felett gyakorolt fennhatóságából ered. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az Egyesült Királyság alkotmányos joga alapján gyakorolhat bizonyos jogköröket Anguilla felett, e tagállam azonban nem tette meg a megfelelő intézkedéseket. Többek között az, hogy az FCO vizsgálat elvégzésére kérte fel a HMRC-t, azt mutatja, hogy az Egyesült Királyság jogosult volt intézkedni. Ezenfelül az Egyesült Királyság az UCLAF-t csak 1998. novemberben tájékoztatta az 1998. februári helyzetről annak ellenére, hogy az az FCO előtt nem volt ismeretlen. A veszteségeket el lehetett volna kerülni, ha az Egyesült Királyság a kölcsönös segítségnyújtási értesítés UCLAF által 1999. februárban történt kiadását követően haladéktalanul intézkedett volna. A megfelelő intézkedések Egyesült Királyság általi megtétele a sajátforrás-veszteség megelőzését szolgáló beavatkozást eredményezett volna.

89. Az Egyesült Királyság kifogásolta a Bizottság érveit. Először is vitatja, hogy az exportbizonyítványokat Anguillán szabálytalanul állították volna ki. Anguilla kormánya és a Corbis 1998 decemberében módosította a közöttük fennálló megállapodást. Az ezen időpontot követően kiállított számlák tehát már nem utaltak árufuvarozási engedményre. Az Egyesült Királyság több intézkedést tett: a HMRC vizsgálatot folytatott le, majd ezt követően 1998. november 19-én jelentést

fogadott el. A megállapításokat ezt az időpontot követő hat nappal teljeskörűen továbbították az UCLAF részére. A szóban forgó alumíniumbehozatal 1999. április 1-jén és azt követően történt, addigra az Egyesült Királyság már kiadta jelentését, és ez előtt hat héttel köröztette az UCLAF kölcsönös segítségnyújtási értesítését. A számlázási gyakorlat megváltoztatása az Egyesült Királyság minden fennmaradó kételyét eloszlatta.

90. Ezenfelül, ami az eljárási szempontokat illeti, az Egyesült Királyság előadja, hogy a TOT-határozat III. melléklete 7. cikkének (7) bekezdése szerinti partnerségi eljárásra Anguilla kormánya hivatkozott, amely ezt követően a Bizottsággal és az olasz hatóságokkal háromoldalú találkozókat tartott. A Bizottságnak a hibák kezelése érdekében alkalmaznia kellett volna a TOT-határozatban előírt intézkedéseket – köztük a TOT-határozat 235. cikkében foglalt vitarendezési eljárást –, vagy védintézkedéseket kellett volna elfogadnia. A „vámok visszafizetése" fogalmának értelmezésével kapcsolatban Anguilla kormánya és a Bizottság között abban az időben folyamatban lévő vitára tekintettel az Egyesült Királyság további lépéseket nem tehetett.

a) A fő kötelezettség, amelynek megsértését meg kell állapítani

91. A Bizottság keresete nem egyértelmű abban a kérdésben, hogy a *TOT-határozat megsértése* közvetlenül az Egyesült Királyságnak róható-e fel. Úgy tűnik, a Bizottság – annak ellenére, hogy keresete néhány ponton ennek az ellenkezőjére utal[58] – nem hivatkozik kifejezetten arra, hogy Anguilla vámhatósága brit hatóságnak minősül, és hogy az exportbizonyítványok szabálytalan kibocsátása *közvetlenül* az Egyesült Királyságnak *róható fel*. A Bizottság ugyanis a jelen ügyben Hollandia kormányának beavatkozás során tett nyilatkozatára válaszul egyértelművé tette, hogy nem állítja, hogy az állítólagos kötelezettségszegések azon a feltevésen alapulnak, hogy Anguilla az Egyesült Királyság szerves részét képezi. A Bizottság a tárgyaláson e kérdés tisztázására irányuló kifejezett kérdésre válaszul megerősítette, hogy keresete nem irányult a TOT-határozatot megsértő személy meghatározására.

92. Bár nem kívánok túlzottan a jogi formalizmushoz ragaszkodónak tűnni, álláspontom szerint a megtérítés kötelezettségének kérdése meglehetősen nehezen kezelhető, ha kifejezetten nincs meghatározva a felelős *személye* (a felelősség alanya) és pontos *tárgya* (a megsértett jogszabályi kötelezettség). Álláspontom szerint nem csökkenti az egyértelműség hiányát az, hogy ez a bizonytalanság a lojális együttműködés kötelezettségének látszólag mindent átfogó köntösébe burkolódzik.

93. Azt is értem azonban, hogy a Bizottság e kérdésben miért nem kívánt egyértelműen állást foglalni. A TOT-ok uniós joggal való kapcsolatának összetett jogi természete miatt a Bizottság számára a jelen ügyben nem könnyű érvelni. Az EUMSZ negyedik részében található 355. cikk (2) bekezdése – amely a TOT-határozat elfogadásának alapját képezi – „a társulásra vonatkozóan meghatározott különleges szabályokat" rögzít, amelyeket a TOT-okra kell alkalmazni. Ezt a bizonytalan alkotmányos berendezkedést akként értelmezték, hogy az „köztes jogállást" eredményez.[59] Egyrészt (többek között az áruk szabad mozgásához és a vámszabályok alkalmazásához kapcsolódóan) a TOT-ok nem tekinthetők az Európai Unió részének,[60] és kifejezett utalás hiányában a Szerződés rendelkezései a

58 Ezenfelül a Bizottság a tárgyaláson hivatkozott a következőre: 1990. december 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-263/88, EU:C:1990:454). A Bizottság utalt továbbá arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint egy tagállam „nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszere sajátos rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire" az uniós kötelezettségek figyelmen kívül hagyásának igazolására. Lásd például: 2004. december 16-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-358/03, EU:C:2004:824, 13. pont).

59 Széles körű elemzésért lásd: Cruz Villalón főtanácsnok Prunus ügyre vonatkozó indítványa (C-384/09, EU:C:2010:759, 23. és azt követő pontok).

60 Például: 1999. február 11-i Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ítélet (C-390/95 P, EU:C:1999:66, 36. pont); 1999. szeptember 21-i DADI és Douane-Agenten ítélet (C-106/97, EU:C:1999:433, 37. és 38. pont); 2000. február 8-i Emesa Sugar ítélet (C-17/98, EU:C:2000:70, 29. pont).

TOT-okra nem vonatkoznak.[61] Másrészt a TOT-ok joga nem képez olyan önálló jogrendszert, amely az uniós jog általános rendszerével szemben védve van.[62] Ez a Szerződésben foglalt olyan általános elvek és rendelkezések alkalmazhatóságát vonja maga után, amelyek a Szerződéseknek az uniós jog részeként történő alkalmazása céljából szükségesek,[63] vagy amelyek a Szerződések terjedelmét annak személyi hatályára hivatkozással határozzák meg.[64]

94. Ebben a kontextusban a TOT-ok közigazgatási aktusaiért fennálló felelősség kérdése rendkívül összetett, különös tekintettel arra, hogy a TOT-határozat a hatálya alatt felmerülő viták és nézeteltérések rendezését illetően sajátos jogorvoslatokról rendelkezik. Először is, általánosságban véve partnerségi mechanizmust hoz létre.[65] Másodszor, a preferenciális kereskedelem sajátos rendszerén belül vámterületen létezik egy igazgatási együttműködési rendszer, amely a TOT-okat és a *behozatal helye szerinti* tagállamokat terhelő ellenőrzést illetően sajátos kötelezettségeket foglal magában.[66] Egyrészről a TOT-ok közigazgatási szervei, másrészről az érintett tagállam kap sajátos hatásköröket.

95. A Bizottság ebben a sajátos kontextusban határozott úgy, hogy a TOT-határozat (szabálytalan exportbizonyítványok kiállítása révén történő) megsértését az Egyesült Királyságnak *közvetlenül* nem rója fel. A Bizottság által az Egyesült Királyságnak ez utóbbinak a szóban forgó veszteségek megtérítéséért való pénzügyi felelőssége alapjaként felrótt kötelezettségszegés abban áll, hogy a TOT-határozat anguillai vámhatóság általi megsértésének *megelőzése és nyomon követése* érdekében az Egyesült Királyság nem fogadta el a megfelelő intézkedéseket.

96. Álláspontom szerint – az Egyesült Királyság érveivel ellentétben – nem férhet sok kétség ahhoz, hogy a TOT-okkal különleges kapcsolatban álló tagállamok kötelesek az összes megfelelő intézkedést megtenni annak érdekében, hogy megelőzzék és nyomon kövessék a társulási rendszer keretében a TOT-hatóságok eljárásából esetlegesen eredő uniós jogsértéseket. Ez az általános kötelezettség valójában a lojális együttműködés alkotmányos elvéből következik.[67] Az Európai Unió és a tagállamok kölcsönös viszonyára irányadó általános elvként ez az elv – a TOT-határozat esetéhez hasonlóan – az uniós jog alkalmazásának minden esetében alkalmazandó. Ez másként nem is történhetne, tekintettel mindenekelőtt arra, hogy a szóban forgó TOT-ot e tagállam kezdeményezésére sorolták fel az EUMSZ 355. cikk (2) bekezdésében említett II. mellékletben, és hogy a TOT-tal különleges kapcsolatban álló tagállam megőrzi általános fennhatóságát az adott TOT felett. Ezenfelül maga az Egyesült Királyság hivatkozik az EUSZ 4. cikk relevanciájára a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására vonatkozóan az Európai Uniót terhelő, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megállapított kötelezettséget illetően[68]. Ennélfogva meglehetősen ellentmondásos lenne arra hivatkozni, hogy a szóban forgó rendelkezés az EUMSZ negyedik részére és a TOT-határozatra tekintettel alkalmazandó, és hogy az ugyanezen rendelkezés (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elvét nem lehet alkalmazni.

61 Az áruk szabad mozgását illetően lásd például: 1992. február 12-i Leplat ítélet (C-260/90, EU:C:1992:66, 10. pont); 2001. november 22-i Hollandia kontra Tanács ítélet (C-110/97, EU:C:2001:620, 49. pont); 1999. január 28-i van der Kooy ítélet (C-181/97, EU:C:1999:32, 37. pont). A tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket illetően: 2011. május 5-i Prunus és Polonium ítélet (C-384/09, EU:C:2011:276, 29–31. pont); 2014. június 5-i X és TBG ítélet (C-24/12 és C-27/12, EU:C:2014:1385, 45. pont). Az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott másodlagos jogot illetően: 2016. december 21-i TDC-ítélet (C-327/15, EU:C:2016:974, 77. és 78. pont). Az európai parlamenti választásokat illetően: 2006. szeptember 12-i Eman és Sevinger ítélet (C-300/04, EU:C.2006:545; 46. pont).

62 Cruz Villalón főtanácsnok Prunus ügyre vonatkozó indítványa (C-384/09, EU:C:2010:759, 33. pont).

63 Lásd például: 1990. december 12-i Kaefer és Procacci ítélet (C-100/89 és C-101/89, EU:C:1990:456), amely lehetővé teszi az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek TOT-ok bíróságai által történő előterjesztését.

64 Lásd: 2006. szeptember 12-i Eman és Sevinger ítélet (C-300/04, EU:C:2006:545, 27–29. pont), amely rögzíti, hogy a valamely TOT-ban lakóhellyel rendelkező tagállami állampolgárok hivatkozhatnak az uniós polgárokat megillető jogokra.

65 Lásd a TOT-határozat 234–236. cikkét.

66 Lásd különösen a TOT-határozat III. mellékletének 7. cikkét. E rendelkezés (7) bekezdése szerint a vámhatóságok egymás között nem rendezett jogvitáit a vámszabályozással foglalkozó bizottság elé kell vinni.

67 Az EK 5. cikk „a tagállamokat és [az uniós] intézményeket a tényleges együttműködés és segítségnyújtás kötelezettségével terhelő általánosabb szabály kifejeződése”. 1986. január 15-i Hurd ítélet (44/84, EU:C:1986:2, 38. pont). Lásd még például: 2004. április 29-i Görögország kontra Bizottság ítélet (C-278/00, EU:C:2004:239, 114. pont); 2004. április 1-jei Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-99/02, EU:C:2004:207, 17. pont).

68 Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének relevanciáját illetően lásd a Bizottság kontra Hollandia ügyre vonatkozó indítványom, C-395/17, 63. pont.

97. Az Egyesült Királyságot köti a TOT-határozatból eredő kötelezettségek teljesítésének céljából az összes megfelelő – általános vagy konkrét – intézkedés megtételére vonatkozó kötelezettség. Ez az *általános felelősség* aztán a TOT-ot terhelő valamennyi kötelezettségre kiterjed. Ez a helyzet akkor is, ha a TOT-határozat nem tartalmaz olyan kifejezett rendelkezést, amely a TOT-ok vámhatóságait az exportbizonyítványok kibocsátása során az ellenőrzés (vagy inkább a kettős ellenőrzés) kötelezettségével terhelné.

98. Az Egyesült Királyság az általános felelősséggel szemben olyan alkotmányos érveket adott elő, amelyek szerint az Egyesült Királyság a saját alkotmányos berendezkedésének keretében Anguilla tekintetében nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel vagy az anguillai hatóság által meghozott egyes közigazgatási határozatok ellenőrzésére jogkörrel. Ezen érvekkel szemben egyszerűen megjegyezhető, hogy a jelen ügy tényállása – amely a szóban forgó részében vita tárgyát nem képezte (a fenti 14., 16. és 89. pont) ettől eltérő valóságot mutat. Először az Egyesült Királyság hatóságai végeztek Anguillán vizsgálatot, amelynek alapján az anguillai hatóság által követett gyakorlat – úgy tűnik – megváltozott. Az említett számlázási gyakorlat megváltoztatásának eredményeként az Egyesült Királyság hatóságai már nem érezték szükséget annak, hogy további intézkedést tegyenek.

99. Ezen állításokra és az események folyamatára tekintettel meglehetősen nehezen fogadhatók el azok az érvek, amelyek szerint az Egyesült Királyság – a szóban forgó TOT-tal valóban különleges kapcsolatban álló tagállam – egyáltalán nem volt köteles közvetetten ellenőrizni és nyomon követni a TOT-határozat anguillai hatóság által állítólagosan elkövetett megsértését.

100. Valójában azonban e kérdés végleges rendezése nem szükséges; ennek meglehetősen egyszerű oka van: kizárólag akkor merülne fel a lojális együttműködés teljesítésének – a megfelelő megelőzési és nyomon követési intézkedések elfogadása hiányában megvalósuló – elmulasztása miatti felelősség kérdése, ha megállapítást nyerne, hogy a felrótt magatartás elsődlegesen ténylegesen jogellenes volt. A fentiekkel összhangban [69] az első és előzetes lépést a szóban forgó exportbizonyítványok jogellenes természetének, valamint a szóban forgó jogellenes magatartással okozott konkrét kár fennállásának vizsgálata képezi.

b) A kezdeti jogsértés

101. Álláspontom szerint az Egyesült Királyság helyesen mutat rá arra, hogy a Bizottság nem bizonyította kellő mértékben, hogy a kérelméhez csatolt 12 darab, 1999-ben kibocsátott exportbizonyítvány érvénytelen amiatt, hogy Anguilla kormánya „a vámok […] teljes vagy részleges visszafizetése [alól mentességet]” adott.

102. Amint azt a Bizottság a tárgyaláson pontosította, annak vizsgálata, hogy az 1998. decembert követően a „Corbis által nyújtott szolgáltatások” ellenértéke a szóban forgó exportbizonyítványokat érvénytelenítő, megengedhetetlen visszafizetésnek minősül-e, kizárólag az OLAF 2003-as jelentésében foglalt megállapításain alapul.

103. Természetesen nem fér kétség ahhoz, hogy az OLAF jelentései általában a Bíróság által figyelembe vehető bizonyítékoknak minősülnek. Ezen általános jelentés és az exportbizonyítványok kibocsátása jogellenességének bizonyítása között azonban több érvelési és/vagy bizonyítási lépésre van szükség. Ez különösen igaz amiatt, hogy az alperes tagállam ellenezte a Bizottság állítását a Bíróság előtti eljárásban, és ismétlődően vitatta azt, hogy a számlázási gyakorlat 1998. decemberi megváltoztatását követően a szóban forgó exportbizonyítványokat jogellenesen bocsátották ki.

69 A fenti 44. és 87. pont.

104. Következésképpen a Bizottság nem bizonyította jogilag megkövetelt módon, hogy a szóban forgó, a kártérítési keresetének alátámasztása céljából a keresetleveléhez csatolt konkrét exportbizonyítványok ténylegesen megengedhetetlen visszafizetésekhez kapcsolódtak.

105. Összefoglalva: a Bizottság nem bizonyította az exportbizonyítványok 1998. decembert követő kibocsátásának jogellenességét. Mivel a kártérítési kereset alapját képező jogellenes magatartást a Bizottság nem bizonyította, keresete – a szóban forgó veszteségek megtérítésének elmulasztását és a kamatfizetés elmulasztását illetően – sem lehet sikeres.

106. Álláspontom szerint a Bíróságnak az Egyesült Királysággal szemben indított keresettel kapcsolatos érvelése ezen a ponton véget is érhetne. A teljesség kedvéért azonban – tekintettel a Hollandiával szemben benyújtott párhuzamos keresetre is,[70] amelynek keretében ezek a kérdések nagyobb relevanciával bírnak –, a kötelezettségszegés kellően súlyos természetére és a kár jelen ügyben történő számszerűsítésére vonatkozóan ezt két záró megjegyzéssel kívánom kiegészíteni.

c) Kellően súlyos-e a kötelezettségszegés?

107. Függetlenül attól, hogy a jogellenes magatartás elkövetése a „kezdeti” vagy esetleg a „köztes” szinten történik-e, ténylegesen nehezemre esik azzal érvelni, hogy a jelen ügyben az Egyesült Királyság magatartása eléri a kellően súlyos kötelezettségszegés mértékét.

108. A felek észrevételei[71] és a jelen ügy tényállása[72] is azt mutatja, hogy a releváns események megvalósulásának időpontjában vita folyt abban a kérdésben, hogy a TOT-határozat 101. cikkének (2) bekezdése értelmében mi minősül a vámok „visszafizetésének”. A „visszafizetés” fogalmával kapcsolatos egyértelműség hiányát a TOT-határozat következő változata – amely módszert állapított meg annak értékelése céljából, hogy az átrakodási rendszerben mi minősül megengedhető állami pénzügyi támogatásnak – még nyilvánvalóbbá tette.[73]

109. Az egyértelműség hiánya abban a kérdésben, hogy a tényállás megvalósulásának idején mi számított „visszafizetésnek”, kizárja annak megállapítását, hogy az Egyesült Királyság által állítólagosan elkövetett kötelezettségszegés eléri a kellően súlyos mértéket. A „kellően súlyos kötelezettségszegés” megállapítása céljából figyelembe veendő tényezők között ugyanis szerepel a megsértett szabály egyértelműsége és pontossága, az, hogy a jogi tévedés kimenthető-e, vagy hogy valamely uniós intézmény álláspontja hozzájárult-e a mulasztáshoz.[74]

70 Bizottság kontra Holland Királyság ügy (C-395/17).

71 A fenti 90. pont. Az OLAF 2003-as jelentésében utal arra is, hogy bizonytalan, pontosan mi minősül a „vámok visszafizetésének”. Hasonlóképpen, az UCLAF 1999-es közleményében rámutatott arra, hogy értelmezni kell a TOT-határozat 101. cikkét. Ezt a bizonytalanságot a felek által előterjesztett bizonyíték – például a TOT-határozat 7. cikkének (3) pontja alapján 2003.december 1-jén tartott partnerségi munkacsoport-értekezletről készült jegyzőkönyv tervezete – is alátámasztja.

72 A fenti 15. és 16. pont.

73 Az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló, 2001. november 27-i 2001/822/EK tanácsi határozat (tengerentúli társulási határozat) (HL 2001. L 314., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 38. kötet, 319. o.; a továbbiakban: 2001. évi TOT-határozat) 36. cikkének (2) bekezdése. Ez a rendelkezés kifejezetten rögzíti, hogy a támogatásnak „a szabad forgalomban lévő termékek szállítására vonatkozó támogatásban kell megvalósulnia, ideértve az átrakási eljárással kapcsolatban támogatott jogos folyó költségeket is”. A szóban forgó rendelkezés azt is kifejezetten rögzíti, hogy bármely TOT hatóságának kérésére össze kell hívni egy, a 7. cikk (3) bekezdésben említett partnerségi munkacsoportot, hogy oldjon meg minden olyan kérdést, amely az átrakási eljárás alkalmazásával kapcsolatos. Elismerést nyer a korábbi TOT-határozat egyértelműségének hiánya is, mivel a 2001. évi TOT-határozat (15) preambulumbekezdése szerint „ki kell egészíteni és egyértelművé kell tenni a nem TOT-származású, de ott szabad forgalomban lévő áruk átrakására vonatkozó eljárásokat azzal a céllal, hogy a piaci szereplők és a közigazgatási szervek számára biztosítsák az átlátható és megbízható jogi keretet”.

74 Lásd a fenti 70. pontot, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

110. Végezetül, amennyiben fent elhangzott,[75] hogy a jelen ügy tényállása alapján nem tűnik úgy, hogy az Egyesült Királyság a TOT-határozat anguillai hatóság általi esetleges megsértésének ellenőrzése és nyomon követés céljából ne rendelkezne hatáskörrel, ezeket a tényeket a tagállam javára kell figyelembe venni. El kell ismerni, hogy a szóban forgó tagállam az Anguillán kibocsátott exportbizonyítványokkal kapcsolatos esetleges problémák észlelését követően viszonylag gyorsan intézkedett. Vizsgálatot végzett, valamint a Bizottságot és a többi tagállamot is értesítette, így (tétlenségével vagy hanyagságával) nem járult hozzá, illetve nem fokozta azt a kötelezettségszegést, amely ennek következtében kellően súlyosnak minősülhetne.

111. Következésképpen az Egyesült Királyságnak felrótt kötelezettségszegés az anyagi kár megtérítésének kötelezettségét eredményező kellően súlyos uniós jogsértés mértékét legalábbis ezen a ponton akkor sem éri el, ha a tényállás megvalósulásának időszakára vonatkozóan az exportbizonyítványok jogellenessége megállapítást nyer.

2. A kár számszerűsítése és az ok-okozati összefüggés

112. Az Egyesült Királyság előadta, hogy a Bizottság az Anguilla kormánya által biztosított egyes mentességeket, illetve visszafizetéseket nem vetette össze az olasz hatóságoknak benyújtott exportbizonyítványokkal annak megállapítása érdekében, hogy a TOT-határozat állítólagos megsértése és az Olaszországban bekövetkezett veszteség között ok-okozati összefüggés áll fenn. Az Egyesült Királyság azt is előadta, hogy a Bizottság nem állapította meg, hogy a szóban forgó exportbizonyítványok sajátforrás-veszteséget okoztak, mivel a Bizottság – többek között – nem bizonyította, hogy az érintett behozatalok teljesítik a hasonló esetekre alkalmazandó, a REC 03/2004 határozatban megállapított kritériumokat.

113. A Bizottság keresetének az Egyesült Királyság által kiemelt hiányosságai a kár megállapításán és számszerűsítésén felül az ok-okozati összefüggés kérdésére is kiterjednek. Ezek részben az egyértelműségnek a megsértett konkrét jogi kötelezettséggel és az ebből eredő jogellenességgel kapcsolatos hiányára vezethetők vissza,[76] részben viszont további kérdéseket is felvetnek. A pert megelőző eljárás előtt és annak során történt események érzékeltetik azt a kihívást, amelyet a jelen eljárásban a kár megállapítása és számszerűsítése jelent.

114. A Bizottság 2010. szeptember 27-i levelében a REM 03/2004 határozat és a REC 03/2004 határozat alkalmazását illetően Olaszország által nyújtott tájékoztatás eredményeként az Egyesült Királyságtól 2 670 001,29 euró összeg megfizetését követelte. A Bizottság az olasz hatóságoktól a vámáru-nyilatkozatok adatainak rendelkezésre bocsátását csak 2015-ben, azt követően kérte, hogy kiadta az indokolással ellátott véleményt és az Egyesült Királyság ismételten rámutatott a dokumentumok hiányára. E kiegészítő információkérés keretében a korábbi értékelések pontatlanságára derült fény, mivel a Bizottság az új információ alapján megállapította, hogy az Egyesült Királysággal szembeni követelés összege 1 500 342,31 euró.

115. A Bizottság – elismerve, hogy az OLAF 2003-as jelentése nem tartalmaz a veszteségek számszerűsítéséhez elegendő elemet, továbbá az említett összeg alátámasztása érdekében – a keresetleveléhez számos dokumentumot csatolt, amelyek a következők: az Olaszország által be nem szedett vámok jegyzéke; az Anguilla által kibocsátott exportbizonyítványok és az Olaszországba történő behozatalra vonatkozó vámáru-nyilatkozatok; valamint az olasz hatóságok által a Bizottság részére továbbított számlák.

75 A fenti 98. pont.

76 A fenti 101–105. pont.

116. A Bizottság a Bíróság kérésére megpróbált további tájékoztatást adni azzal kapcsolatban, hogy ezek a dokumentumok hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Megerősítette ugyanakkor azt, hogy az ellenőrzések és az előterjesztett okirati bizonyíték nem vonatkozik a Bizottság intézkedésének tárgyát képező egyes behozataloknak megfelelő összegekre.

117. A Bizottság a tárgyaláson előadta, hogy nem köteles az anguillai hatóság által biztosított visszafizetések és a szóban forgó exportbizonyítványok összeegyeztethetőségét bizonyítani, és hogy a vámtarifák (teljes vagy részleges) visszafizetésének megállapítását illetően a bizonyítás nem a Bizottságot terheli. A Bizottság az Olaszország által meghozott vámelengedési határozatokat sem köteles ellenőrizni. A Bizottság saját érvelését a vámunió működésén alapuló szisztematikus megfontolásokkal támasztja alá. A Bizottság álláspontja szerint a be nem szedett összegeket annak a tagállamnak kell értékelnie, amelynek területén a veszteség bekövetkezett, és ez a tagállam nem köteles minden esetben közölni az iratokat a Bizottsággal.

118. Hacsak az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást, mindenekelőtt pedig az abban elrejtett, az Európai Unió által valamely tagállammal szemben indított kártérítési keresetet nem lehet (meglehetősen egyoldalú) jogi „impresszionizmusnak” tekinteni, ebben a kérdésben határozottan nem fogadhatom el a Bizottság álláspontját. A bizonyítás felperesként a Bizottságot terheli. Amennyiben a Bizottság valamely tagállam által állítólagosan elkövetett bizonyos jogsértés miatt kártérítésre kíván szert tenni, a jogellenesség bizonyítása és a követelés összegének igazolása, valamint a kettő közötti ok-okozati összefüggés bizonyítása is őt terheli.

119. Ezenfelül az események említett egymásutánisága jól mutatja a gyakorlatban a fent általánosan felvázolt kérdéseket:[77] a saját források rendszerében valamely tagállam által végzett értékelések és az általa kiszámított összegek automatikus alkalmazása nem helyettesítheti a veszteségeknek a kártérítési kötelezettség megállapításához szükséges követelményeken belül a megfelelő előírások szerint történő számszerűsítését.

VI. Költségek

120. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, az Egyesült Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. A Bizottságot kell tehát kötelezni a költségek viselésére.

121. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. Következésképpen a Holland Királyság maga viseli saját költségeit.

VII. Végkövetkeztetés

122. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

1) utasítsa el a keresetet;

2) az Európai Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;

3) a Holland Királyságot kötelezze saját költségeinek viselésére.

77 A fenti 74–84. pont.