Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 6. veljače 2019.[1]

Predmet C-391/17

Europska komisija
protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske

„Povreda obveze države članice – Vlastita sredstva – Odluka 91/482/EEZ – Pridruživanje prekomorskih zemalja i područja Europskoj uniji – Uvoz aluminija iz Angvile – Pretovar – Potvrde o izvozu koje su nepropisno izdala tijela prekomorske zemlje ili područja – Carine koje država članica uvoza nije naplatila – Financijska odgovornost države članice s kojom PZP ima posebne odnose – Nadoknada gubitka vlastitih sredstava Unije nastalog u drugoj državi članici"

I. Uvod

1. Europska komisija zahtijeva da se utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje, utvrđenog u članku 5. UEZ-a[2]. Ona taj zahtjev temelji na činjenici da Ujedinjena Kraljevina nije nadoknadila gubitak vlastitih sredstava koja se trebalo staviti na raspolaganje proračunu Unije. Taj se iznos odnosi na carine koje nisu naplaćene na uvoz u Italiju pošiljki aluminija s izvornim podrijetlom iz trećih zemalja. On bi se bio prikupio da carinska tijela Angvile, prekomorske zemlje ili područja (PZP) Ujedinjene Kraljevine, u razdoblju od 1998. do 2000. nisu izdala relevantne potvrde o izvozu za ponovni izvoz u Europsku uniju, u suprotnosti s člankom 101. stavkom 2. Odluke 91/482/EEZ[3]. Komisija smatra da je Ujedinjena Kraljevina na temelju prava Unije odgovorna za taj gubitak vlastitih sredstava koji je uzrokovao njezin PZP. Ona navodi da ta država članica, u skladu s obvezom lojalne suradnje, sada mora proračunu Unije staviti na raspolaganje iznos carina koje druga država članica (Italija) nije naplatila, uvećan za kamatu.

2. Komisija usporednom tužbom u predmetu C-395/17, Komisija/Kraljevina Nizozemska, za koji ću iznijeti zasebno mišljenje, zahtijeva slično utvrđenje i nadoknadu gubitaka vlastitih sredstava. Taj se predmet odnosi na navodne propuste carinskih tijela Curaçaoa i Arube, dvaju PZP-ova Kraljevine Nizozemske.

3. Tehnička i složena narav tužbe, koja se mora nekoliko puta pročitati da bi se shvatilo što Komisija zahtijeva, ne smije dovesti u pitanje činjenicu da se ispod površine krije mnogo više nego što se čini na prvi pogled. Zahtjevi nisu onakvi kakvima se čine. Iza vela tehnikalija carinskih propisa, složenog činjeničnog stanja pojedinačnog slučaja i poprilično bogate postupovne povijesti, koji po svojoj jasnoći podsjećaju na *Twin Peaks*, krije se strukturno i ustavno pitanje od velikog značaja. Može li Komisija, na

1 Izvorni jezik: engleski

2 Koji je kasnije postao članak 10. UEZ-a, a sada je članak 4. stavak 3. UEU-a.

3 Odluka Vijeća od 25. srpnja 1991. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 1991., L 263, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Odluka o PZP-u)

temelju postupka zbog povrede predviđenog člankom 258. UFEU-a, zahtijevati da se utvrdi da je država članica (Ujedinjena Kraljevina) povrijedila obvezu lojalne suradnje jer proračunu Unije nije nadoknadila gubitak koji je, zbog navodne povrede prava Unije koju je u (poprilično dalekoj) prošlosti počinio njezin PZP (Angvila), nastao u drugoj državi članici (Italiji)? Može li Komisija u tom postupku zbog povrede kao pravno sredstvo zahtijevati naknadu štete uzrokovane Europskoj uniji? Ako je takva tužba doista dopuštena na temelju članka 258. UFEU-a, koji standard dokazivanja Komisija mora zadovoljiti da bi takva tužba uspjela?

II. Pravni okvir

A. Sustav vlastitih sredstava

4. Na činjenično stanje ovog predmeta primjenjuje se Uredba (EEZ, Euratom) br. 1552/89[4], kako je izmijenjena Uredbom (EEZ, Euratom) br. 1355/96[5] (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1552/89).

5. Članak 2. Uredbe br. 1552/89 predviđa:

„1. Za potrebe primjene ove Uredbe, pravo Zajednice na vlastita sredstva iz članka 2. stavka 1. točaka (a) i (b) Odluke 88/376/EZ, Euratom utvrđuje se čim su ispunjeni uvjeti koji su carinskim propisima predviđeni u pogledu knjiženja prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika.

1.a Datumom utvrđivanja iz stavka 1. ovoga članka smatra se datum knjiženja u računovodstvene knjige koje su predviđene carinskim propisima.

[…]

1.b U spornim slučajevima smatra se da su nadležna upravna tijela, za potrebe utvrđivanja iz stavka 1. ovoga članka, u mogućnosti izračunati iznos prava najkasnije do trenutka donošenja prve upravne odluke kojom se dužnik obavješćuje o dugu ili do pokretanja sudskog postupka ako taj događaj nastupi ranije.

Datumom utvrđivanja iz stavka 1. ovoga članka smatra se datum odluke, odnosno izračuna koji se treba provesti nakon gore navedenog početka sudskog postupka.” [neslužbeni prijevod]

6. U skladu s člankom 6. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1552/89:

„1. Računi za vlastita sredstva vode se pri državnoj riznici svake države članice, odnosno pri tijelu koje odredi svaka država članica, i to raščlanjeni prema vrsti sredstava.

[…]

2. (a) Prava utvrđena u skladu s člankom 2. ove Uredbe knjiže se na računima, podložno odredbama točke (b) ovoga stavka, najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana drugog mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno.;

4 Uredba Vijeća od 29. svibnja 1989. o provedbi Odluke 88/376/EEZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL 1989., L 155, str. 1.)

5 Uredba Vijeća od 8. srpnja 1996. o izmjeni Uredbe br. 1552/89 o provedbi Odluke 88/376/EEZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL 1996., L 175, str. 3.)

(b) Utvrđena prava koja nisu knjižena na računima iz točke (a) ovoga članka zbog toga što još nisu namirena, a za njihovu naplatu nije dano nikakvo osiguranje, iskazuju se na posebnim računima u roku iz točke (a). Države članice mogu usvojiti ovaj postupak u slučajevima kada su predmet spora utvrđena prava za koje je dano osiguranje te postoji mogućnost da po rješenju nastalog spora dođe do njihove promjene.

[…]" [neslužbeni prijevod]

7. Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 1552/89 glasi: „Po odbitku 10 % na ime troškova naplate u skladu s člankom 2. stavkom 3. Odluke 88/376/EZ, Euratom, knjiženje vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. točaka (a) i (b) te odluke izvršava se najkasnije prvog radnog dana koji slijedi nakon 19. dana drugog mjeseca nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno u skladu s člankom 2. ove Uredbe.

Međutim, za prava iskazana na posebnim računima u skladu s člankom 6. stavkom 2. točkom (b) ove Uredbe, knjiženje se mora izvršiti najkasnije prvog radnog dana koji slijedi nakon 19. dana drugog mjeseca nakon mjeseca u kojem su prava namirena." [neslužbeni prijevod]

8. Članak 11. Uredbe br. 1552/89 glasi: „U slučaju kašnjenja u knjiženju na račun iz članka 9. stavka 1. ove Uredbe, predmetna država članica plaća kamatu po kamatnoj stopi koja se na dan dospijeća primjenjuje na tržištu novca te države članice na kratkoročne instrumente za financiranje javnog sektora, uvećano za dva postotna boda. Ova se stopa uvećava za 0,25 postotnih bodova za svaki mjesec kašnjenja. Tako uvećana kamatna stopa primjenjuje se na cijelo razdoblje kašnjenja." [neslužbeni prijevod]

9. U skladu s člankom 17. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1552/89:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos prava utvrđenih na temelju članka 2. ove Uredbe bude stavljen na raspolaganje Komisiji na način utvrđen ovom Uredbom.

2. Države članice oslobođene su obveze da iznose koji odgovaraju utvrđenim pravima stave na raspolaganje Komisiji samo ako ti iznosi nisu prikupljeni zbog razloga više sile. Osim toga, države članice mogu zanemariti obvezu da te iznose stave na raspolaganje Komisiji u nekim posebnim slučajevima kada se nakon temeljite procjene svih bitnih okolnosti pojedinog slučaja stekne dojam da je nadoknada dugoročno nemoguća zbog razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama. Takvi slučajevi moraju se navesti u izvješću predviđenom stavkom 3. ako iznosi prelaze 10 000 ECU, preračunato u nacionalne valute po tečaju važećem prvog radnog dana listopada prethodne kalendarske godine. To izvješće mora sadržavati razloge zbog kojih određena država članica nije bila u mogućnosti staviti na raspolaganje predmetne iznose. Komisija u roku od šest mjeseci mora dostaviti svoje moguće primjedbe predmetnoj državi članici.

[…]" [neslužbeni prijevod]

10. Uredba (EZ, Euratom) br. 1552/89 zamijenjena je Uredbom br. 1150/2000 [6]. Članak 2. stavci 1., 2. i 3., članak 6. stavci 1. i 3. točke (a) i (b), članak 10. stavak 1. i članak 11. te uredbe u bitnome odgovaraju gore navedenim odredbama Uredbe br. 1552/89. Članak 17. Uredbe br. 1552/89 zamijenjen je člankom 17. Uredbe br. 1150/2000 te izmijenjen Uredbom (EZ, Euratom) br. 2028/2004 [7].

6 Uredba Vijeća br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke br. 94/728/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL 2000., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 12.)

7 Uredba Vijeća od 16. studenoga 2004. o izmjeni Uredbe br. 1150/2000 o provedbi Odluke 94/728/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL 2004., L 352, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 37.)

B. Odluka o PZP-u

11. Članak 101. stavak 2. Odluke o PZP-u, koji je na predmetni slučaj primjenjiv *ratione temporis*, predviđa:

„Proizvodi koji nisu podrijetlom iz PZP-a, ali su u slobodnom prometu u PZP-u te se ponovno kao takvi izvoze u Zajednicu, prihvaćaju se za uvoz u Zajednicu bez carina i davanja s istovrsnim učinkom pod uvjetom da:

– su u dotičnom PZP-u plaćene carine ili davanja s istovrsnim učinkom razine jednake ili više od carina koje se primjenjuju u Zajednici na uvoz tih istih proizvoda s podrijetlom iz trećih zemalja koje zadovoljavaju klauzulu najpovlaštenije nacije,

– nisu bili predmetom oslobođenja od, ili povrata, u cijelosti ili djelomično, carina ili davanja s istovrsnim učinkom,

– im je priložena potvrda o izvozu.” [neslužbeni prijevod]

III. Činjenično stanje i predsudski postupak

12. Angvila je jedna od „Prekomorskih zemalja i područja Ujedinjene Kraljevine” navedenih u Prilogu II. Ugovoru o EZ-u, na koju se primjenjuje dio četvrti tog ugovora. Na nju se u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu primjenjivala i Odluka o PZP-u.

13. U Angvili je 1998. uspostavljen sustav pretovara, kako bi se iskoristile pogodnosti koje pruža članak 101. stavak 2. Odluke o PZP-u. U Angvilu se uvozio aluminij iz trećih zemalja. Na uvoz u Angvilu plaćala se lokalna carina od 6 %. Društvo s poslovnim nastanom u Angvili, Corbis Trading (Anguilla) Limited (u daljnjem tekstu: Corbis), kao posrednik pri uvozu društvima izvoznicima plaćalo je „naknadu za izvozne pošiljke” da teret prevoze preko Angvile. Društvo Corbis potom je za ta plaćanja izdavalo račune vladi Angvile, koja bi mu vraćala odnosne iznose. Tijela Angvile potom su izdavala potvrde o izvozu za ponovni izvoz aluminija u Europsku uniju.

14. Foreign and Commonwealth Office (Ured za vanjske poslove i Commonwealth, u daljnjem tekstu: FCO) Ujedinjene Kraljevine dvojio je oko zakonitosti te prakse. On je od Commissionersa for Her Majesty’s Revenue and Customs (Porezna i carinska uprava, u daljnjem tekstu: HMRC) formalno zatražio da provede istragu. Ta je istraga provedena u studenome 1998. HMRC je zaključio da zahtjevi u pogledu izdavanja potvrda o izvozu u skladu s člankom 101. stavkom 2. Odluke o PZP-u nisu bili ispunjeni. O ishodu istrage 25. studenoga 1998. obaviještena je Jedinica za koordinaciju sprečavanja prijevara (u daljnjem tekstu: UCLAF) [8].

15. Kasnije te iste godine, društvo Corbis promijenilo je svoju praksu izdavanja računa. Na računima koje je društvo Corbis izdavalo vladi Angvile od tada se navodilo da se izdaju za „pružene usluge” tog društva. Na njima se više nije spominjala „naknada za izvozne pošiljke”.

16. Dana 6. siječnja 1999., HMRC je pisao Komisiji kako bi je obavijestio da HMRC nije više htio pozornost UCLAF-a ili drugih država članica skretati na potvrde o izvozu koje je izdavala Angvila. Na temelju prijedloga skupštine Angvile od 22. siječnja 1999., na svaki proizvod namijenjen izvozu u Europsku uniju koji se pretovarivao u Angvili u skladu s Odlukom o PZP-u morala se naplatiti carina po stopi koja je za te proizvode predviđena Unijinom tarifom.

8 Tu je jedinicu najprije naslijedila Radna skupina za koordinaciju sprečavanja prijevara, a kasnije Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF). Vidjeti Odluku Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL 1999., L 136, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 3.).

17. UCLAF je 18. veljače 1999. izdao priopćenje (AM 10/1999) na temelju članka 45. Uredbe (EZ) br. 515/97 [9]. U njemu je bilo navedeno da se oko 50 % iznosa koje je Angvila prikupljala u obliku carina vraćalo na ime „naknada za izvozne pošiljke" i ostalih troškova. UCLAF je zaključio da su ta plaćanja bila povezana s naplatom carina. UCLAF je stoga carinskim tijelima država članica preporučio „da odbiju sve potvrde o izvozu koje izdaju tijela Angvile i da, dok se te dvojbe ne uklone, u pogledu budućeg uvoza zahtijevaju depozit ili jamstvo na ime carina od punih 6 %".

18. Između 1999. i 2000., aluminij podrijetlom iz trećih zemalja koji se prvo uvozio u Angvilu ponovno se izvozio iz Angvile i uvozio u Italiju.

19. OLAF je 28. svibnja 2003. objavio Izvješće o zajedničkoj misiji, u kojem je bilo navedeno da je financijski poticaj koji se uvoznicima plaćao u obliku naknade za izvozne pošiljke iznosio 25 američkih dolara (USD) po toni aluminija.

20. Komisija je 28. prosinca 2004., kao odgovor na zahtjev Italije, donijela Odluku REC 03/2004. Ta je država 17. ožujka 2003. zatražila plaćanje carina od talijanskog društva koje je 1. travnja 1999. uvezlo aluminijske poluge kojima su bile priložene potvrde o izvozu koje je izdala Angvila. To je društvo zatražilo da se odnosne uvozne carine ne uknjiže u račune ili, podredno, da ih se otpusti. Komisija je u svojoj odluci zaključila da je u tom konkretnom slučaju, u skladu s člankom 220. stavkom 2. točkom (b) Carinskog zakonika [10], bilo opravdano ne provesti naknadnu uknjižbu uvoznih carina. Komisija je navela da na isti način treba postupiti i u drugim slučajevima usporedivima s onim koji je predmet Odluke REC 03/2004, pod uvjetom da je činjenični i pravni kontekst sličan [11].

21. Komisija je 26. svibnja 2006., kao odgovor na zahtjev Nizozemske, donijela Odluku REM 03/2004. Njemačko je društvo 1998. prevezlo aluminij iz Kanade te ga u Europsku uniju uvezlo preko Svetog Petra i Mikelona (PZP pod francuskim suverenitetom). Nizozemska tijela su 20. prosinca 2000. zatražila plaćanje carina od tog društva, a ono je pak zatražilo njihov otpust na temelju članka 239. Carinskog zakonika [12]. Komisija je odlučila da je riječ o posebnoj situaciji u smislu navedene odredbe te da je bilo prikladno odobriti otpust uvoznih carina. Komisija je navela da na isti način treba postupati i s drugim zahtjevima za povrat ili otpust carina u pogledu uvoza u Uniju iz Svetog Petra i Mikelona, Angvile i Nizozemskih Antila izvršenog u usporedivom činjeničnom i pravnom kontekstu.

22. Talijanska tijela obavijestila su Komisiju dopisima od 28. rujna 2006. i 28. rujna 2007. da su donijela nekoliko odluka o otpustu carina na temelju Odluke REC 03/2004 odnosno Odluke REM 03/2004. Komisija je u srpnju 2009. zatražila dodatne informacije, koje su joj dostavljene u odgovoru od 4. rujna 2009.

9 Uredba Vijeća od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL 1997., L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 13., str. 63.)

10 Uredba Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.). U skladu s člankom 220. stavkom 2. točkom (b) te uredbe, naknadno knjiženje se ne provodi ako iznos carine koji se zakonski potražuje nije proknjižen uslijed greške carinskih tijela koju osoba odgovorna za plaćanje nije mogla otkriti prema okolnostima slučaja. Potonja je pritom morala djelovati u dobroj vjeri i pridržavati se svih odredbi o carinskoj deklaraciji propisanih važećim zakonodavstvom.

11 Osobito, odluka Komisije zahtijevala je „da dotične osobe nisu ni na koji način sudjelovale u prijevozu robe od zemlje izvoza, preko Angvile, do mjesta ulaska u carinsko područje Zajednice. Morale su robu kupiti na temelju ugovora DDP (isporučeno ocarinjeno). Nisu smjele sudjelovati kao uvoznik robe u Zajednicu ili kao zastupnik uvoznika. Naposljetku, ne smije ih se smatrati povezanima s isporučiteljem robe, njezinim izvoznikom u Angvilu, osobama uključenima u prijevoz robe od zemlje izvoza do Zajednice niti s vladom Angvile. […]". [neslužbeni prijevod]

12 U skladu s tom odredbom, uvozne ili izvozne carine mogu se vratiti ili otpustiti u slučajevima različitima od onih navedenih u člancima 236., 237. i 238. koji se ne mogu pripisati prijevari ili očitoj nemarnosti odnosne osobe.

23. Komisija je dopisom od 8. srpnja 2010., pozivajući se na informacije koje je dobila od Italije, prvo zatražila od Ujedinjene Kraljevine da na raspolaganje stavi 2 619 504,01 eura na ime vlastitih sredstava Unije, navevši da će u slučaju kašnjenja na dugovani iznos teći kamata. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je dopisom od 17. rujna 2010., navodeći da ne postoji dokazna dokumentacija. Komisija je dopisom od 27. rujna 2010. tijelima Ujedinjene Kraljevine dostavila dodatne informacije te je na temelju dopisa talijanskih tijela od 4. rujna 2009. izložila pregled spornih slučajeva. Korespondencija između Komisije i Ujedinjene Kraljevine nastavljena je do studenoga 2011.

24. Komisija je 27. rujna 2013. Ujedinjenoj Kraljevini poslala pismo opomene, zahtijevajući da potonja stavi na raspolaganje 2 670 001,29 eura. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je dopisom od 21. studenoga 2013., negirajući bilo kakvu odgovornost za povredu prava Unije.

25. Komisija je 17. listopada 2014. poslala obrazloženo mišljenje. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je dopisom od 17. prosinca 2014., ostajući pri svojem ranijem stajalištu.

26. Komisija je dopisom od 30. listopada 2015. od talijanskih tijela zatražila detalje o carinskim deklaracijama koje opravdavaju ukupan iznos koji se potražuje od Ujedinjene Kraljevine. Te su deklaracije, zajedno s potvrdama o izvozu, Komisiji poslane dopisom od 23. prosinca 2015. Komisija je na temelju tih dokumenata utvrdila da Ujedinjena Kraljevina zapravo duguje iznos od 1 500 342,31 eura, jer se preostali ranije potraživani iznos odnosio na uvoz za koji su potvrde o izvozu izdali PZP-ovi različiti od Angvile (to jest Sveti Petar i Mikelon).

27. Budući da Ujedinjena Kraljevina nije izvršila zatraženo plaćanje, Komisija je pokrenula predmetni sudski postupak.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

28. Komisija tužbom podnesenom 30. lipnja 2017. od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je [Ujedinjena Kraljevina] povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. (kasnije članak 10.) Ugovora o osnivanju Europske zajednice (sada članak 4. stavak 3. UEU-a) time što nije nadoknadila gubitak vlastitih sredstava koja bi se u skladu s člancima 2., 6., 10., 11. i 17. Uredbe br. 1552/89 (sada članci 2., 6., 10., 12. i 13. Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014)[13] utvrdilo i stavilo na raspolaganje proračunu Unije da za uvoz aluminija iz Angvile u razdoblju od 1999. do 2000. nisu izdane potvrde o izvozu protivno članku 101. stavku 2. Odluke 91/482;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova.

29. Ujedinjena Kraljevina od Suda zahtijeva da:

– tužbu odbije kao neosnovanu,

– naloži Komisiji snošenje troškova.

30. Kraljevini Nizozemskoj odlukom predsjednika Suda od 30. studenoga 2017. dopušteno je da intervenira u postupak u potporu zahtjevu Ujedinjene Kraljevine.

31. I Komisija i vlada Ujedinjene Kraljevine iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 2. listopada 2018., na kojoj je sudjelovala i vlada Nizozemske.

13 Uredba Vijeća od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL 2014., L 168, str. 39.)

V. Ocjena

32. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Prvo ću pokušati odrediti točnu narav Komisijine tužbe (A). Kao drugo, razmatrat ću je li, i pod kojim uvjetima, moguće postupak zbog povrede pokrenuti na temelju činjenice da šteta koja je Europskoj uniji uzrokovana povredom prava Unije pripisivom državi članici nije naknađena (B). Kao treće, budući da ću načelno potvrditi postojanje takve mogućnosti, nakon toga ću ispitati jesu li u predmetnom slučaju ispunjeni uvjeti za postojanje obveze naknade štete (C), pri čemu ću zaključiti da nisu. Stoga ću predložiti da se Komisijina tužba odbije kao neosnovana.

A. Tri u jedan? Točna narav tužbe

33. Komisija zahtijeva da se utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju članka 5. UEZ-a time što nije nadoknadila gubitak vlastitih sredstava koja bi se u skladu s člancima 2., 6., 10., 11. i 17. Uredbe br. 1552/89 utvrdilo i stavilo na raspolaganje proračunu Unije da za uvoz aluminija iz Angvile u razdoblju od 1999. do 2000. nisu izdane potvrde o izvozu protivno članku 101. stavku 2. Odluke o PZP-u.

34. Ovaj predmet ima jedinstvenu razinu složenosti. Razlog tomu nije toliko činjenica da se on odnosi na Unijine prekomorske zemlje i područja, nego način na koji je Komisija opravdala svoje zahtjeve i strukturirala svoje argumente. Kada se pokuša raščlaniti Komisijinu tužbu, postaje jasno da zapravo postoji više navoda prerušenih u jedinstvenu tužbu.

35. Kao prvo, Komisija tvrdi da su tijela Angvile nepropisno izdala potvrde o izvozu, protivno članku 101. stavku 2. Odluke o PZP-u. Komisija pritom ne navodi izričito da je ta povreda prava Unije izravno pripisiva Ujedinjenoj Kraljevini na temelju činjenice da su carinska tijela Angvile tijela te države članice (u daljnjem tekstu: izvorna povreda).

36. Kao drugo, Komisija ističe da je Ujedinjena Kraljevina odgovorna za povredu u pitanju jer nije poduzela sve odgovarajuće mjere da spriječi i ispravi „izvornu povredu”. Taj je argument stoga na neki način podredan prvomu. Budući da u Odluci o PZP-u nema izričite pravne osnove za takvu tvrdnju, Komisija navodi da je u tom pogledu povrijeđeno načelo lojalne suradnje (u daljnjem tekstu: međupovreda).

37. Kao treće, vanjski sloj Komisijine tužbe čini argument da Ujedinjena Kraljevina nije ispunila posljedičnu obvezu da proračunu Unije nadoknadi gubitke uzrokovane ranije spomenutim povredama prava Unije. S obzirom na nepostojanje ikakve izričite pravne osnove za takvu obvezu, Komisija smatra da i ta dužnost proizlazi iz načela lojalne suradnje (u daljnjem tekstu: glavna povreda).

38. Takva kaskadna „tri u jedan” struktura Komisijine tužbe nalikuje ruskoj lutki: vanjski (treći) sloj navodnih povreda prava Unije neraskidivo je povezan s ranijima te se na njima temelji. Međutim, određivanje pojedinačnih slojeva argumentacije ne rješava problem, nego još povećava složenost predmeta. To je zato što različiti slojevi navodnih povreda podliježu poprilično različitim uređenjima u pogledu: (i.) povrijeđene obveze i naravi nezakonitosti, (ii.) načina na koji tu povredu treba dokazati, u smislu postupovnih pravila koja pritom treba poštovati (i dokaza koje treba podnijeti), i (iii.) naravi posljedica utvrđenja o postojanju nezakonitosti i raspoloživih pravnih sredstava.

39. Što se tiče naravi (i.) povrijeđenih obveza, predmetni postupak zbog povrede povezuje (a) povredu Odluke o PZP-u, (b) navodni propust Ujedinjene Kraljevine da spriječi i ispravi pogrešnu primjenu te odluke od strane svojeg PZP-a, i (c) neispunjenje obveze nadoknađivanja gubitaka uzrokovanih proračunu Unije. S obzirom na izrazitu nejasnoću u pogledu pravne osnove takvih obveza i njihovih točnih adresata, sve te navodne povrede prava Unije povezane su upućivanjem na načelo lojalne suradnje, kao da to načelo može umanjiti ili čak ukloniti potrebu preciznog određivanja, za svaki od tih slojeva, odredbi prava Unije koje su povrijeđene i subjekata koji su ih povrijedili.

40. Što se tiče pitanja pod (ii.), postupka koji treba slijediti, Komisija je pokrenula postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a, zahtijevajući da se utvrdi da su obveze povrijeđene jer nisu nadoknađeni gubici za proračun Unije (čime bi se ujedno prešutno potvrdilo postojanje prethodnih dvaju slojeva navodnih povreda). Međutim, pojedini dijelovi Komisijine tužbe uvelike se razlikuju po svojoj naravi (te dokaznim standardima koji se u pogledu njih primjenjuju i vrstama dokaza koje je u pogledu njih potrebno podnijeti): poprilično objektivno uređenje iz članka 258. UFEU-a, koje predviđa mogućnost da se utvrdi postojanje strukturnog propusta države članice s ciljem njegova ispravljanja u budućnosti, miješa se s elementima u bitnome pojedinačne i individualizirane tužbe za nadoknadu gubitaka proračunu Unije u obliku odštete. Komisija pritom zagovara analognu primjenu posebnih odredbi za dokazivanje gubitaka koji su u drugoj državi članici (Italiji) nastali zbog činjenice da je ta država članica primijenila pravila Carinskog zakonika i sustava vlastitih sredstava.

41. Što se tiče pitanja pod (iii.), to jest raspoloživih pravnih sredstava, Komisija svojom tužbom formalno zahtijeva da se utvrdi da obveze predviđene člankom 5. UEZ-a nisu ispunjene. Međutim, navodna povreda očituje se u tome da nije nadoknađen *konkretan iznos* novca koji je Komisija već odredila i zatražila. Komisija i ovdje istovremeno zahtijeva više stvari – i utvrđenje postojanja povrede koje bi obuhvaćalo dvije druge (i različite) povrede prava Unije i potvrdu obveze nadoknađivanja gubitaka točnim novčanim iznosom.

42. Ovdje moram priznati da sam izrazito zbunjen takvim kombiniranim pristupom postupku (postupcima) i pravnim sredstvima. Koristeći postupovni komoditet postupka zbog povrede, dodatno osnaženog analognom primjenom pravila posebnog sustava prava Unije, Komisija zapravo traži sasvim novo pravno sredstvo [14]. Ona bi u takvom aranžmanu morala podnijeti vrlo malo stvarnih dokaza u pogledu točnih iznosa novca koje potražuje kako bi jednom tužbom ishodila tri utvrđenja o postojanju povrede, od kojih bi se dva temeljila tek na obvezi lojalne suradnje, a pritom ne bi imala nikakvu konkretnu pravnu osnovu u tradicionalnom smislu riječi.

43. Isto tako moram priznati da mi je poprilično teško zajedno ocijeniti argumente koji zapravo pripadaju trima različitim postupcima, a zahtijevaju analizu različitih materijalnih obveza i primjenu različitih postupovnih pravila i uvjeta u pogledu naravi dokaza. Pritom još moram nonšalantno zanemariti nepostojanje jasnih obveza i pravnih osnova za navodne povrede, zadovoljavajući se pozivanjem na načelo lojalne suradnje ili, bolje rečeno, njegovim prizivanjem.

44. Što onda Sud može i treba ispitati u ovom predmetu? Moj je prijedlog da raspakira rusku lutku. Osnovna logika nalaže da se svaki ishod mora temeljiti na postojanju izvorne nezakonitosti. Ako ta izvorna povreda nije dokazana, svaka kasnija radnja koja ovisi o toj izvornoj povredi postaje nevažna. Stoga, ključno pitanje u ovom predmetu ostaje: Jesu li potvrde o izvozu izdane protivno Odluci o PZP-u? Je li ta povreda uzrokovala štetu u obliku gubitka vlastitih sredstava te, ako jest, koliki je iznos

14 Kako će se detaljnije opisati u odjeljku B.3 (točkama 74. do 84.) ovog mišljenja, kombinacija odredbi sustava vlastitih sredstava i Carinskog zakonika doista stvara režim objektivne, (kvazi-)stroge odgovornosti za carinski dug. Međutim, on se u predmetnom slučaju primjenjuje samo na *državu članicu uvoza*. Automatska primjena tog standarda odgovornosti na *drugu državu članicu* jedan je od mnogih do sada neviđenih pristupa koje Komisija zagovara u ovom predmetu.

izgubljen? Ako takve odgovore povezane s izvornom povredom nije moguće dati, u predmetnom postupku nije moguće navoditi postojanje nijedne druge povrede prava Unije (bilo na razini „međupovrede" – nesprečavanje nečega što, kako se čini, nije ni bilo nezakonito – ili na razini logički posljedične „glavne povrede" – obveze nadoknađivanja gubitaka proračunu Unije).

45. Iako je to, prema mojemu mišljenju, srž predmeta, ipak je potrebno nešto uvodno pojasniti. Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila načelo lojalne suradnje time što nije nadoknadila gubitak koji je za proračun Unije nastao u drugoj državi članici. Komisija je izračunala da taj gubitak iznosi 1 500 342,31 eura. Međutim, postupak zbog povrede do sada se prije svega koristio – i takvim smatrao – kao postupak kojim se za ubuduće ispravljaju tekuće povrede prava Unije koje počine države članice, a ne da bi se, kako se u bitnome zahtijeva u ovom predmetu, ishodilo retroaktivno utvrđenje postojanja povrede[15] i naknada štete, to jest isplata točnog i konkretnog novčanog iznosa.

46. Dakle, Komisijina tužba po svojoj naravi čini tužbu za naknadu štete koju je proračunu Unije navodno nanijela država članica, koja je podnesena kao tužba zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a. Stoga se mora utvrditi je li takva tužba moguća s obzirom na tekst, svrhu i opći smisao postupka zbog povrede. Ako nije moguća, predmetnu tužbu morat će se odbiti kao nedopuštenu.

B. Zahtijevanje naknade štete u postupku zbog povrede?

47. Prema mojemu mišljenju, ne može se isključiti mogućnost da se državu članicu proglasi odgovornom za povredu prava Unije zbog propusta da nadoknadi gubitke uzrokovane proračunu Unije. Drugim riječima, u tekstu, svrsi ili sustavu postupka zbog povrede ne vidim ništa što bi Komisiji onemogućavalo da zahtijeva naknadu štete na temelju članka 258. UFEU-a (1.). Međutim, ako to učini, Komisija mora postojanje stvarne štete koja je Europskoj uniji uzrokovana konkretnom povredom (povredama) prava Unije pripisivom (pripisivima) državi članici dokazati prema standardu koji vrijedi u postupcima za naknadu štete (2.) te ujedno mora poštovati razliku između takvih postupaka i posebnih pravila primjenjivih u području tradicionalnih vlastitih sredstava (3.).

1. Opće napomene

48. Iako ne tvrde izričito da tužba nije dopuštena, Ujedinjena Kraljevina i Kraljevina Nizozemska protive se mogućnosti da se državu članicu smatra financijski odgovornom za gubitke koje proračunu Unije uzrokuju njezini PZP-ovi. Jedan od glavnih argumenata koje te države članice ističu jest da takva financijska odgovornost nema jasnu pravnu osnovu. Naime, ni Carinski zakonik, ni sustav vlastitih sredstava niti bilo koji drugi propis sekundarnog ili primarnog prava ne sadržavaju nikakve izričite odredbe o financijskoj odgovornosti države članice za gubitke koji su proračunu Unije uzrokovani u drugoj državi članici.

49. Ne može se poreći da ne postoji jasna pravna osnova za tužbu namijenjenu tomu da se država članica, u okolnostima poput onih u predmetnom slučaju, proglasi odgovornom za gubitke. Međutim, prije osvrta na takvu (navodnu ili stvarnu) *materijalnu* pravnu prazninu, potrebno je razmotriti općenitije *postupovno* pitanje povezano sa samom naravi tužbe u predmetnom postupku: je li moguće, na temelju članka 258. UFEU-a, zahtijevati da se utvrdi da država članica nije ispunila svoje obveze time što nije nadoknadila gubitke koje je uzrokovala povredom prava Unije?

15 Ovisno o odabranom „sloju" navodne povrede, svakako se može tvrditi da je Komisijina tužba *prospektivna*, jer Ujedinjena Kraljevina još nije platila iznos koji Komisija potražuje. Međutim, takva tvrdnja ponovno otvara raspravu o nejasnoj naravi onoga što Komisija točno navodi.

50. Pitanje odgovornosti države članice prema Europskoj uniji nije novo. Sud se na njega barem teoretski osvrnuo kada je naveo da „presuda Suda [u postupku zbog povrede], bilo da je riječ o kašnjenju u ispunjenju obveze ili o konačnom odbijanju njezina ispunjenja, može biti od materijalnog interesa u smislu da čini temelj odgovornosti koju država članica zbog svoje povrede može snositi prema drugim državama članicama, Zajednici ili privatnim strankama”[16]. Mogućnost uporabe postupka zbog povrede protiv države članice kao temelja za zahtijevanje naknade štete u ime Europske unije razmatrala se i u pravnoj teoriji[17].

51. Članci 258. do 260. UFEU-a čine okvir koji omogućuje otkrivanje i sankcioniranje povreda prava Unije koje počine države članice. Članak 258. UFEU-a odnosi se samo na slučajeve u kojima država članica nije „ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ”. Drugim riječima, Ugovor ništa ne govori o točnoj naravi pravnog sredstva za povredu kojim se Komisija može koristiti. Zato ne vidim zašto treba isključiti mogućnost da Komisija na temelju članka 258. UFEU-a u ime Europske unije podnese tužbu za naknadu štete protiv države članice, s obzirom na to da postoje poprilično uvjerljivi sistemski argumenti za dopuštanje takve mogućnosti.

52. Kao prvo, ako promotrimo tekst Ugovorâ, u člancima 258. do 260. UFEU-a – kao ni u jednoj drugoj odredbi Ugovora – ne postoji ništa što bi isključivalo mogućnost da se u postupku zbog povrede ocjenjuje postojanje i povreda takve obveze nadoknađivanja gubitaka. Zahtjev takve vrste, s obzirom na to da se njime od Suda traži da utvrdi da država članica nije ispunila obvezu nadoknađivanja gubitaka te na to da on ne čini nalog za plaćanje, uklapa se u svrhu i postupovna ograničenja postupaka zbog povrede[18].

53. Kao drugo, što se tiče sustava, teško se može osporavati da obveza nadoknađivanja potencijalnih gubitaka uzrokovanih Europskoj uniji konkretizira opću obvezu ispravljanja povrede, što je temeljno načelo svih sustava javnog, privatnog ili međunarodnog prava[19].

54. U pravu Unije, članak 340. UFEU-a predviđa da je Unija, „u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica”, dužna naknaditi svaku štetu koju prouzroče njezine institucije ili službenici. Sud je u svojoj sudskoj praksi ujedno utvrdio, vodeći se općim načelima zajedničkima državama članicama te pozivajući se na obvezu lojalne suradnje[20], da je načelo odgovornosti države za štetu koju povrede prava Unije uzrokuju pojedincima svojstveno sustavu Ugovorâ[21].

16 Presuda od 7. veljače 1973., Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, t. 11.). Također vidjeti presude od 30. svibnja 1991., Komisija/Njemačka (C-361/88, EU:C:1991:224, t. 31.); od 30. svibnja 1991., Komisija/Njemačka (C-59/89, EU:C:1991:225, t. 35.); ili od 14. lipnja 2001., Komisija/Italija (C-207/00, EU:C:2001:340, t. 28.). Taj se pristup dosljedno slijedio u pogledu mogućnosti pokretanja postupka zbog povrede, čak i ako je povreda u pitanju ispravljena nakon isteka roka predviđenog u Komisijinu obrazloženom mišljenju.

17 Vidjeti, primjerice, C. D. Ehlermann, „Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission”, u *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit: Festschfrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*, 1981., str. 135. do 153., na str. 151.; J. Schwarze, „Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen”, *Europarecht* 1983. (1), str. 1. do 39., na str. 24.; i D. Wyatt, „New Legal Order, or Old?”, *European Law Review*, 1982. (7), str. 147. do 166., na stranici 160. i sljedećim stranicama.

18 Vidjeti, po analogiji, presudu od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 33.), imajući na umu činjenicu da takvi zahtjevi nisu dopušteni u postupku zbog povrede: vidjeti presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 49.), i od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 44. i 45.).

19 Vidjeti, u međunarodnom pravu, primjerice, presudu br. 13 Stalnog suda međunarodne pravde (PCIJ) od 13. rujna 1928., Chorzów Factory, Izvješća PCIJ-a, serija A, br. 17, str. 4.

20 Presuda od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 36.)

21 Osobito vidjeti presudu od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 29.), u skladu s kojom je odgovornost Zajednice „samo izraz općeg načela poznatog pravnim sustavima država članica prema kojem nezakonita radnja ili propust stvara obvezu ispravljanja nanesene štete”.

55. Međutim, smatram da je u pogledu potonjeg navoda nužno jasno istaknuti jednu ključnu razliku. Navod da nepostojanje jasne pravne (postupovne ili materijalne) osnove nije dovoljan razlog za to da se isključi postojanje obveze nadoknađivanja gubitaka iznesen je u pogledu *utvrđivanja načela* odgovornosti država članica za štetu uzrokovanu pojedincima (sistemska razina). Nije iznesen u pogledu dužnosti navođenja *jasne pravne obveze u pojedinačnom slučaju* koja bi trebala biti temelj odgovornosti države (razina konkretnog slučaja) [22].

56. Kao treće, mogućnost da se države članice proglasi odgovornima prema Uniji za povrede prava Unije može se također smatrati popunjavanjem određene praznine u sustavu odgovornosti za povrede prava Unije. Ostale mogućnosti u tom sustavu već su predviđene. Odgovornost Europske unije osigurava se na temelju članka 340. UFEU-a. Države članice tu pravnu osnovu u teoriji mogu upotrijebiti i za pokretanje postupka za naknadu štete protiv Unije [23]. Odgovornost država članica prema pojedincima osigurava se gore spomenutim načelom odgovornosti države. Naposljetku, pojedinačna odgovornost fizičkih i pravnih osoba za povrede prava Unije uređena je nacionalnim pravilima o građanskoj odgovornosti [24].

57. Jedini preostali scenarij stoga je odgovornost države članice za štetu koja je Europskoj uniji uzrokovana povredom prava Unije. Međutim, moglo bi se tvrditi da u tom pogledu nema pravne praznine, jer je taj sustav odgovornosti moguće obuhvatiti općim sustavom odgovornosti država članica [25]. Takav pristup nalaže da Europska unija državu članicu u pogledu njezine odgovornosti treba tužiti pred sudovima te države, kao što to čini u odnosu na pojedince.

58. Iako je takav scenarij zamisliv za sporove koji se tiču građanskopravne odgovornosti države članice izvan njezinih (javnopravnih) dužnosti i obveza koje kao država članica Unije ima prema Uniji [26], on bi bio gotovo ili potpuno besmislen u predmetima poput ovog, koji su zapravo institucionalni i ustavni sporovi između Europske unije i njezinih država članica te imaju samo određene financijske implikacije za potonje. Potonja vrsta predmeta nužno spada pod nadležnost sudova Unije. Osim toga, točno je i da je Komisija predmetni postupak, formalno govoreći, pokrenula kao postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a, za koji je Sud nedvojbeno nadležan.

59. Usto se može dodati da se postupci zbog povrede pokrenuti zbog činjenice da države članice nisu nadoknadile gubitke koje su uzrokovale naizgled dobro uklapaju u opći sustav i kontekst članaka 258. do 260. UFEU-a. Osobito, takva je mogućnost u skladu s krajnjim ciljem postupaka zbog povrede, a to je „postizanje praktičnog uklanjanja povreda i njihovih *posljedica*, prošlih i budućih" [neslužbeni prijevod] [27].

22 U (školskom) primjeru neprovedbe direktive, što pojedincima može uzrokovati štetu, jasnu pravnu obvezu koju država članica povređuje čini barem obveza provedbe dotične direktive u određenom roku predviđena u zadnjoj/zaključnoj odredbi te direktive, te možebitno obveza na temelju članka 288. UFEU-a i obveza lojalne suradnje. Međutim, u takvom slučaju nedvojbeno postoji poprilično konkretna obveza provedbe direktive do danog datuma.

23 Kako su istaknuli K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014., str. 495. Ta je mogućnost istaknuta i u mišljenju nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Slovačka/Komisija i Rumunjska/Komisija (C-593/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, t. 108.). Čini se da su zahtjevi za naknadu štete ulagani u prošlosti (barem od strane državnih subjekata), ali, koliko je meni poznato, o njima nikada nisu donesene presude. Vidjeti, primjerice, rješenje od 16. studenoga 1998., Nizozemski Antili/Vijeće i Komisija (T-163/97 i T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Uz logičnu iznimku osobne odgovornosti službenika Unije prema Uniji, koja je također predviđena u članku 340. UFEU-a.

25 Budući da, u skladu s člankom 274. UFEU-a, „[s]porovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica, osim kada je nadležnost dodijeljena Sudu Europske unije Ugovorima".

26 Slično građanskopravnim sporovima koje Komisija pokreće pred nacionalnim sudovima u biti zahtijevajući naknadu štete od privatnih stranaka. Vidjeti, primjerice, presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr. (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Vidjeti, primjerice, presudu od 16. listopada 2012., Mađarska/Slovačka (C-364/10, EU:C:2012:630, t. 68.). Moje isticanje

60. Mogućnost da se zahtijeva ne samo utvrđenje postojanja povrede Ugovora, nego i utvrđenje da država članica zbog te konkretne povrede Ugovora nije nadoknadila gubitke, u konačnici bi doprinijela skladu sustava. Naime, točno je da „tradicionalniji" postupak zbog povrede usmjeren na ishodišnu povredu prava Unije koja je uzrokovala štetu [28] ne bi imao naročitog smisla u specifičnom kontekstu ovog i sličnih slučajeva, zbog dvaju razloga.

61. S jedne strane, postupak „dva u jedan" bio bi djelotvorniji u slučajevima u kojima je štetu uzrokovao događaj ili praksa koji je već okončan do trenutka izdavanja obrazloženog mišljenja. Utvrđenje postojanja povrede ograničeno samo na povredu materijalne obveze (u predmetnom slučaju, izvorne povrede ili međupovrede) ne bi bilo od naročite koristi u takvim slučajevima. To osobito vrijedi u specifičnom području vlastitih sredstava, u kojem navođenje materijalne povrede prava Unije zasebno od njegovih financijskih posljedica nema puno smisla [29]. Zbog toga je često potrebno, u pojedinačnim slučajevima iz tog područja, pokrenuti postupke u kojima posljedice povrede prava Unije od samog početka čine sam predmet povrede. Međutim, i to je sasvim logično, te očito povezano sa strukturom takvog slučaja: postupak zbog povrede pokrenut zbog nenadoknađivanja gubitaka, kao što je predmetni, funkcionalno je istovjetan postupku zbog povrede pokrenutom zbog činjenice da država članica nije stavila na raspolaganje vlastita sredstva koja duguje.

62. S druge strane, točno je da članak 260. stavak 1. UFEU-a obvezuje države članice da poduzmu sve mjere koje su potrebne da bi postupile u skladu s presudom Suda kojom je utvrđeno postojanje povrede. Te mjere mogu uključivati i obvezu nadoknađivanja gubitaka uzrokovanih povredom [30]. Međutim, točno je i da narav mjera koje države članice moraju poduzeti da bi prestale s povredom obveza predviđenih pravom Unije ne može odrediti Sud [31], već to čine same države članice [32]. Slijedom toga, pitanje postojanja obveze nadoknađivanja gubitaka ostaje neriješeno.

63. Formalno govoreći, točno je i da naknadni postupak na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a može ponuditi mogućnost provjere je li država članica ispunila svoje obveze predviđene ranijom presudom, uključujući obvezu nadoknađivanja gubitaka. Međutim, takav pristup zanemaruje smisao postupka zbog nenadoknađivanja gubitaka koje je proračunu Unije uzrokovala država članica, u kojem dokazivanje gubitaka i određivanje njihova iznosa čine, kao i u svim ostalim postupcima za popravljanje/naknadu štete, dio odluke o *meritumu* predmeta. Takva se ocjena znatno razlikuje od možebitnog *naknadnog razmatranja* u kojem se ispituje je li se *postupilo u skladu s* ranijom presudom ili ne (što se tiče *provedbe* presude) [33], kakvo predviđa članak 260. UFEU-a. Osim toga, ako bi se pitanje nadoknađivanja gubitaka odnosilo samo na nepravilne provedbe presude Suda, država članica bi se u toj fazi prvi put suočila s pitanjem nadoknađivanja gubitaka Europskoj uniji te bi istovremeno bila izložena sankcijama koje se mogu izreći na temelju tog članka (koje nisu usmjerene na nadoknađivanje štete ili gubitaka).

28 Bilo na „izvornu povredu" ili na „međupovredu", koje su navedene u točkama 35. i 36. ovog mišljenja.

29 Presuda od 5. listopada 2006., Komisija/Belgija (C-377/03, EU:C:2006:638, t. 36.). Sud je utvrdio da „postoji neraskidiva veza između obveze utvrđivanja vlastitih sredstava Zajednice, obveze da ih se u propisanom roku uknjiži na Komisijin račun i obveze plaćanja zatezne kamate".

30 O pitanju zahtijeva li članak 260. stavak 1. UFEU-a naknadu štete kao mjeru koju u svakom slučaju treba poduzeti već se raspravljalo. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Komisija/Luksemburg (C-299/01, EU:C:2002:243, točku 23. i sljedeće točke); mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u spojenim predmetima Francovich i dr. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:221, točku 57. i sljedeće točke). U svakom slučaju, naknada štete sama po sebi ne otklanja povredu prava Unije. Vidjeti, primjerice, presudu od 9. prosinca 1997., Komisija/Francuska (C-265/95, EU:C:1997:595, t. 60.).

31 Vidjeti presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 49.), i od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 44. i 45.). Također vidjeti presudu od 2. listopada 2008., Komisija/Grčka (C-36/08, neobjavljena, EU:C:2008:536, t. 8. i 9.).

32 U tom pogledu, vidjeti presudu od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka (C-503/04, EU:C:2007:432, t. 15.). Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Komisija/Njemačka (C-503/04, EU:C:2007:190, t. 41.).

33 Presuda od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 92.)

64. Naposljetku, ako na temelju šire analize Unijina sustava raspoloživih pravnih sredstava prihvatimo da države članice ne mogu osporavati valjanost pisama opomene kojima se, kao u predmetnom slučaju, od njih zahtijeva da nadoknade vlastita sredstva izgubljena u drugoj državi članici [34], države članice moraju imati pravo pred sudovima Unije, u okviru postupka zbog povrede, pobijati meritum takve obveze [35]. Stoga, sve navodne povrede prava Unije, uključujući izvorne, ishodišne povrede, moraju biti podložne sudskom nadzoru u fazi postupka zbog povrede predviđenog člankom 258. UFEU-a.

2. Elementi koje treba dokazati

65. Stoga, ni u tekstu Ugovorâ ni u Ugovorima kao cjelini ne vidim ništa što bi, samo po sebi, sprečavalo Komisiju da u okviru postupka na temelju članka 258. UFEU-a zahtijeva pristup „dva u jedan". Dakle, ona može zahtijevati i *utvrđenje nezakonitosti* određenog ponašanja pripisivog državi članici te, istovremeno, *utvrđenje neispunjenja obveze nadoknađivanja* gubitaka koje je ta nezakonitost uzrokovala proračunu Unije.

66. Međutim, takvi zahtjevi mijenjaju narav postupka na temelju članka 258. UFEU-a. Takav postupak više nije usmjeren na „tradicionalno", apstraktno utvrđenje propusta države članice. On se odnosi na konkretnu nezakonitost za koju se navodi da je uzrokovala točno određeni iznos štete proračunu Unije. On u biti postaje postupak za naknadu štete koju je država članica uzrokovala Europskoj uniji.

67. Stoga, ako Komisija u ime Europske unije zahtijeva da se utvrdi da država članica nije nadoknadila konkretan iznos štete uzrokovane konkretnom povredom prava Unije koju je država članica počinila u prošlosti, taj zahtjev podliježe standardima i pravilima o dokazivanju koja vrijede za postupke u vezi s izvanugovornom odgovornošću.

68. Uvjeti koji se primjenjuju na zahtjeve za naknadu štete uzrokovane povredom prava Unije tijekom godina su se približili [36], i to s pravom. Ako Komisija zapravo zahtijeva utvrđenje odgovornosti države, čak i ako formalni temelj za pokretanje takvog postupka čini članak 258. UFEU-a, ne vidim razlog za ponovno razdvajanje tih uvjeta. U tom smislu, načelno se može reći da je za nastupanje izvanugovorne odgovornosti na temelju prava Unije potrebno postojanje povrede Unijina pravila kojim se dodjeljuju prava. Nadalje, ta povreda prava Unije mora biti dovoljno ozbiljna. Potrebno je dokazati štetu. Mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze i nanesene štete.

69. To je razlog zbog kojeg, prema mojemu mišljenju, argumenti koji se iznose u okviru postupka zbog povrede pokrenutog zbog nenadoknađivanja gubitaka uzrokovanih povredom prava Unije moraju ispunjavati te uvjete. „Dva u jedan" narav tih postupaka čini ih osobito podložnom pomutnji u pogledu pravnih zahtjeva koji vrijede za odnosne faze. Osobito, postoji rizik od toga da se obilježja postupaka zbog povrede selektivno ubace u ocjenu povrede prava Unije koja možebitno stvara obvezu nadoknađivanja gubitaka.

34 Presuda od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija (C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 75. i sljedeće točke)

35 Za opširnu raspravu o tome, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Slovačka/Komisija i Rumunjska/Komisija (C-593/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, točku 101. i sljedeće točke).

36 Presuda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 39. i sljedeće točke). Od novijih primjera, vidjeti presudu od 4. travnja 2017., Europski ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 31.), koja se odnosila na režim Unijine odgovornosti; i presudu od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 94.), koja se odnosila na načelo odgovornosti države za štetu nanesenu pojedincima.

70. Kao prvo, postupci zbog povrede imaju objektivnu narav: puko neispunjenje obveze predviđene pravom Unije samo je po sebi dovoljno da čini povredu [37]. Subjektivni elementi poput greške ili nepažnje ne igraju ulogu u ocjeni povrede [38]. Nasuprot tomu, to nije slučaj kada se utvrđuje stvara li povreda prava Unije obvezu nadoknađivanja gubitaka. Odgovornost neće automatski postojati u slučaju svake nezakonitosti. Za nastanak obveze nadoknađivanja gubitaka povreda mora biti dovoljno ozbiljna. O takvoj je povredi riječ kada država članica očito i ozbiljno ne poštuje granice svoje diskrecijske ovlasti [39]. Čimbenici koje treba uzeti u obzir pri ocjenjivanju tog uvjeta uključuju „stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je tim pravilom ostavljen nacionalnom tijelu ili tijelu [Unije], činjenicu jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne, može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, mogućnost da su stajališta institucije [Unije] pridonijela propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu [Unije]” [40].

71. Kao drugo, Komisija pri podnošenju „tradicionalne” tužbe na temelju članka 258. UFEU-a ne mora dokazati da za to ima konkretan pravni interes: postupci zbog povrede nisu namijenjeni zaštiti Komisijinih vlastitih prava [41]. Nasuprot tomu, prilikom isticanja prava na nadoknadu određenog iznosa koje proizlazi iz konkretne povrede prava Unije, potrebno je dokazati postojanje konkretnog Unijina prava [42] te povezane i jasno definirane obveze koja je povrijeđena, čime je uzrokovana konkretna šteta čija se naknada traži.

72. Kao treće, Komisija u okviru postupka zbog povrede mora dokazati navodni propust države članice da ispuni svoje obveze, tako da Sudu dostavi sve informacije koje će mu omogućiti da, bez oslanjanja na puke pretpostavke, utvrdi da obveza nije ispunjena [43]. Međutim, budući da je glavni cilj članka 258. UFEU-a navesti države članice da poštuju pravo Unije [44], postojanje ili nepostojanje štete ili negativnih učinaka nije relevantno [45]. Nasuprot tomu, da ponovim, kada Komisija zahtijeva nadoknadu konkretnog iznosa štete, potrebno je dokazati ne samo nezakonitost, nego i štetu te izravnu uzročnu vezu između nezakonitosti i te štete [46]. Naime, stranka koja nastoji dokazati postojanje odgovornosti mora podnijeti pouzdane dokaze o postojanju i razmjeru štete koju navodi te o prisutnosti izravne uzročne veze između spornog postupanja i navodne štete [47].

73. Konačni je zaključak stoga sasvim jednostavan: ako tužitelj u biti zahtijeva naknadu štete, on tu štetu mora dokazati prema standardima koji se u pravu Unije općenito primjenjuju na tužbe za naknadu štete. Dio pomutnje u ovom predmetu uzrokuje činjenica da Komisija zahtijeva utvrđenje „trostruke nezakonitosti” i posljedičnu isplatu točnog iznosa naknade, pritom tvrdeći da sve to

37 Vidjeti, primjerice, presude od 14. studenoga 2002., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-140/00, EU:C:2002:653, t. 34.); ili od 30. siječnja 2003., Komisija/Danska (C-226/01, EU:C:2003:60, t. 32.); ili od 13. srpnja 2006., Komisija/Portugal (C-61/05, EU:C:2006:467, t. 32.).

38 Vidjeti, primjerice, presude od 16. rujna 2004., Komisija/Španjolska (C-227/01, EU:C:2004:528, t. 58.); ili od 4. ožujka 2010., Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115, t. 82.).

39 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 105.). U pogledu odgovornosti Europske unije, vidjeti, primjerice, presudu od 4. travnja 2017., Europski ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 37.).

40 Presuda od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56.)

41 Vidjeti, primjerice, presudu od 24. ožujka 2009., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178 t. 43. i 44.).

42 Istina, ni za Europsku uniju ni za Komisiju koja djeluje u njezino ime ne može se reći da imaju „pojedinačna prava”. Međutim, taj se uvjet može tumačiti (i, naravno, prilagoditi) na način da zahtijeva određivanje pravne odredbe koja tužitelja ovlašćuje da od tuženika zahtijeva određeno ponašanje te čija je povreda navodno uzrokovala štetu. U pogledu zahtjeva da Unijino pravilo mora dodjeljivati prava pojedincima, vidjeti, primjerice, presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 106.).

43 Vidjeti, primjerice, presude od 4. listopada 2007., Komisija/Italija (C-179/06, EU:C:2007:578, t. 37.), i od 10. rujna 2009., Komisija/Grčka (C-416/07, EU:C:2009:528, t. 32.).

44 Vidjeti, primjerice, presudu od 6. prosinca 2007., Komisija/Njemačka (C-456/05, EU:C:2007:755, t. 25.).

45 Vidjeti, primjerice, presude od 5. ožujka 1998., Komisija/Francuska (C-175/97, EU:C:1998:89, t. 14.); i od 5. listopada 2006., Komisija/Belgija (C-377/03, EU:C:2006:638, t. 38.).

46 Presuda od 4. listopada 2018., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, t. 117.)

47 U području izvanugovorne odgovornosti Unije, vidjeti, primjerice, presudu od 7. lipnja 2018., Equipolymers i dr./Vijeće (C-363/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:402, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

podliježe pravilima koja vrijede u postupcima na temelju članka 258. UFEU-a, uglavnom se zadržavajući na apstraktnoj razini i ne smatrajući da mora podnijeti dokaze o konkretnoj šteti, kao ni opravdati točan iznos naknade koju zahtijeva niti dokazati uzročnu vezu između tog iznosa i navodnih nezakonitosti.

3. Sustav vlastitih sredstava

74. Naposljetku, zadnji element koji treba pojasniti jest koliki značaj u predmetu poput ovog ima činjenica da se zahtijevana naknada (i jedna od spornih nezakonitosti) odnosi na specifično područje vlastitih sredstava Unije.

75. U skladu sa sustavom vlastitih sredstava, države članice moraju utvrditi Unijina vlastita sredstva čim su njihova carinska tijela u mogućnosti izračunati iznos carinskog duga i odrediti dužnika, neovisno o tome jesu li ispunjeni kriteriji za primjenu članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika [48]. Država članica se te obveze može osloboditi samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1552/89 (viša sila ili nemogućnost nadoknade iznosa zbog razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama) [49].

76. Argument koji je Komisija iznijela u predmetnom postupku svodi se na navod da je taj režim primjenjiv i na Ujedinjenu Kraljevinu, i/ili na Angvilu, koja je pod kontrolom te države članice.

77. Taj pristup smatram vrlo upitnim. Komisija jednostavno zahtijeva naknadnu primjenu izrazito specifičnog režima *po dvostrukoj analogiji*: ne samo da ga pokušava odvojiti od trenutka u kojem carinski dug obično nastaje (u *trenutku* ulaska robe u područje Unije), nego ga ujedno nastoji primijeniti na državu članicu različitu od one koja obično snosi teret (a to je *država članica* kroz čije je područje uvoz zapravo izvršen).

78. Smatram da takva analogija nije moguća. Kao prvo, sve presude na koje se Komisija poziva u prilog tom pristupu odnose se na situacije u kojima država članica nije ispunila vlastite obveze predviđene režimom vlastitih sredstava [50]. Drugim riječima, u slučajevima iz tih presuda nedvojbeno je bila dužnost država članica u pitanju, koje su ujedno bile države članice uvoza, da stave na raspolaganje dugovani iznos vlastitih sredstava. Međutim, ovaj se predmet ne odnosi na obveze koje Ujedinjena Kraljevina ima na temelju posebnih odredbi o vlastitim sredstvima Unije [51]. On se odnosi na obvezu nadoknađivanja – na temelju načela lojalne suradnje – gubitaka nastalih u *drugoj* državi članici.

79. Komisija svojom tužbom nastoji tu sudsku praksu primijeniti na situaciju koja nije povezana ni s obvezama iz Carinskog zakonika ni s obvezama iz Uredbe br. 1552/89 [52]. Ona primjenom članka 220. stavka 2. točke (b) i članka 239. Carinskog zakonika nastoji Ujedinjenoj Kraljevini pripisati gubitke vlastitih sredstava nastale u Italiji, možebitno [53] imajući na umu da Italija carinski dug ne može nadoknaditi zbog razloga koji joj se ne mogu pripisati u smislu članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1522/98.

48 Presuda od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 68.)

49 *Ibid.*

50 Komisija se osobito poziva na presude od 16. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska (C-96/89, EU:C:1991:213, t. 37.); od 15. lipnja 2000., Komisija/Njemačka (C-348/97, EU:C:2000:317, t. 64.); od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 60.); i od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 60.).

51 Nasuprot tomu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:142, t. 46. i 47.).

52 Ovo nije prvi put da je Komisija iznijela takav argument. Vidjeti činjenično stanje na kojem počiva presuda od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Možebitno" zato što Komisija taj argument nije izričito iznijela u svojim očitovanjima. Međutim, moglo bi se nagađati i o tome kako bi taj argument glasio da Italija može nadoknaditi carinski dug u pitanju: je li moguće da „sekundarna" odgovornost Ujedinjene Kraljevine ne bi postojala? Ili bi se Komisija mogla okomiti na Ujedinjenu Kraljevinu neovisno o mogućnosti Italije da nadoknadi odnosne iznose? Što ako bi nemogućnost nadoknade djelomično bila pripisiva Italiji?

80. Taj je problem dvojak. Kao prvo, obveza koju pravo Unije nameće jednoj državi članici u biti se prebacuje na drugu. Kao drugo, to ujedno znači da se državi članici automatski i bez daljnje provjere nameće obveza plaćanja iznosa koje je odredila druga država članica.

81. Čini se da Komisija u svojoj argumentaciji o tom pitanju zanemaruje činjenicu da potencijalna obveza nadoknađivanja gubitaka nastalih u drugoj državi članici nije uređena posebnim pravilima uredbe o vlastitim sredstvima. Budući da predmetni slučaj nije obuhvaćen opsegom obveza koje su izričito uspostavljene sustavom vlastitih sredstava, moraju se primjenjivati opća pravila o dokazivanju štete. U tom kontekstu, Komisija ne može samo uputiti na Unijina pravila iz područja vlastitih sredstava, koja se primjenjuju na drukčije situacije, kako bi gubitke (i određivanje njihova iznosa) učinila automatski pripisivima drugoj državi članici.

82. Shvaćam poteškoće koje bi Komisija mogla imati pri opravdavanju takvog zahtjeva, osobito ako ga se tumači na način da se odnosi na odgovornost države članice, kako je predloženo u prethodnom odjeljku. Naime, primjena uvjeta iz Carinskog zakonika pod kojima je carine moguće otpustiti ili ne naplatiti [54], kao i članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1552/89 [55], uvelike ovisi o ocjeni koju provede država članica koja je trebala utvrditi odnosna vlastita sredstva.

83. Stoga, u konačnici, ako Komisija želi protiv druge države članice podnijeti zahtjev za nadoknađivanje gubitaka, mora se osloniti na informacije koje je pružila država članica u kojoj su gubici nastali [56]. Tada će ujedno biti na Komisiji da zatraži i provjeri takve informacije, kako bi ispunila gore spomenute zahtjeve [57]. Međutim, ono što, prema mojemu mišljenju, nije moguće jest rezultate objektivnog sustava vlastitih sredstava koje je izazvala jedna država članica automatski primijeniti na drugu državu članicu, na koju se u danom slučaju ne primjenjuju ni obveze iz Carinskog zakonika ni sustav vlastitih sredstava.

84. Ukratko, nametanje jednoj državi članici procjena koje je druga država članica iznijela u pogledu usporedivosti odluka o otpustu ili nenaplati carina, i samoprocjene definitivne nemogućnosti naplate vlastitih sredstava, zajedno s možebitno upitnom razinom dokazne dokumentacije o iznosu dugova u pitanju, ne samo da je bez pravne osnove nego i izaziva značajne rizike za uredno funkcioniranje sustava vlastitih sredstava koja se prikupljaju kroz carine, jer je protivno njegovu smislu i pripisivanju obveza i odgovornosti u okviru tog sustava. Naposljetku, ujedno bi stvorilo ozbiljne probleme u pogledu prava obrane države članice u pitanju, jer ocjenu i procjene koje je iznijela izvorna država članica zapravo nikada ne bi bilo moguće osporiti.

C. Primjena na ovaj predmet

85. Komisija navodi da Ujedinjena Kraljevina nije ispunila obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje. Do toga je došlo jer ta država članica nije nadoknadila gubitak vlastitih sredstava koje bi se u skladu s Uredbom 1552/89 utvrdilo i stavilo na raspolaganje proračunu Unije da za uvoz aluminija iz Angvile u razdoblju od 1999 do 2000. nisu izdane potvrde o izvozu protivno članku 101. stavku 2. Odluke o PZP-u.

54 Vidjeti rješenje od 21. travnja 2016., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisija (C-264/15 P i C-265/15 P, nebjavljeno, EU:C:2016:301, t. 47.).

55 Vidjeti rješenje od 14. rujna 2015., Rumunjska/Komisija (T-784/14, neobjavljeno, EU:T:2015:659, t. 27. do 29.) (to je rješenje potvrđeno presudom od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801)).

56 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz članka 10. UEZ-a proizlazi da države članice moraju u dobroj vjeri odgovarati na Komisijine upite u okviru postupaka zbog povrede i Komisiji pružiti sve informacije u tu svrhu (vidjeti, primjerice, presudu od 6. ožujka 2003., Komisija/Luksemburg (C-478/01, EU:C:2003:134, t. 24.). Prema mojemu mišljenju, to vrijedi i za slučaj kada se postupak zbog povrede odnosi na državu članicu.

57 Odjeljak B.2 ovog mišljenja

86. Kako bi se utvrdilo je li obveza nadoknađivanja gubitaka vlastitih sredstava doista povrijeđena, kako Komisija navodi, potrebno je utvrditi je li takva obveza uopće postojala te je li njezina povreda bila dovoljno ozbiljna (1.), je li ta povreda izazvala konkretnu štetu čiji je iznos moguće utvrditi (2.) te postoji li uzročna veza između nezakonitosti i nastale štete.

87. Prema mojemu mišljenju, Komisijina argumentacija ne ispunjava te zahtjeve. Komisija nije dokazala nezakonitu narav potvrda o izvozu koje su izvor spora, a kamoli ozbiljnost povrede pripisane Ujedinjenoj Kraljevini koja se sastoji od nesprečavanja ili nenadziranja izdavanja tih potvrda (1.). Osim toga, manjkavosti postoje i u pogledu dokazivanja štete i određivanja njezina iznosa (2.).

1. Nezakonitost (koja čini dovoljno ozbiljnu povredu)

88. Komisija tvrdi da je dokazala da su carinska tijela Angvile nepropisno izdala potvrde o izvozu. Ujedinjena Kraljevina nije poduzela odgovarajuće mjere da to spriječi. Odgovornost Ujedinjene Kraljevine proizlazi iz suvereniteta koji ima nad Angvilom. Komisija naglašava da Ujedinjena Kraljevina ima određene ovlasti nad Angvilom na temelju svojeg ustavnog prava, ali da ta država članica nije poduzela odgovarajuće mjere. Među ostalim, činjenica da je FCO zatražio od HMRC-a da provede istragu pokazuje da je Ujedinjena Kraljevina bila ovlaštena djelovati. Osim toga, iako je FCO bio sa spornom situacijom upoznat još u veljači 1998., Ujedinjena Kraljevina je UCLAF obavijestila tek u studenome 1998. Gubici su se mogli spriječiti da je Ujedinjena Kraljevina pravovremeno djelovala kada je UCLAF u veljači 1999. izdao priopćenje o uzajamnoj pomoći. Odgovarajuće mjere Ujedinjene Kraljevine dovele bi do intervencije za sprečavanje gubitaka vlastitih sredstava.

89. Ujedinjena Kraljevina odbacuje Komisijine argumente. Prvo osporava navod da su potvrde o izvozu nepropisno izdane u Angvili. Aranžman između vlade Angvile i društva Corbis izmijenjen je u prosincu 1998. Na računima koji su se nakon toga izdavali više se nisu spominjale naknade za izvozne pošiljke. Ujedinjena Kraljevina poduzela je nekoliko mjera: HMRC je proveo istragu, o kojoj je kasnije, 19. studenoga 1998., objavljeno izvješće. Sve pojedinosti o rezultatima istrage proslijeđene su UCLAF-u šest dana kasnije. Relevantni uvoz aluminija izvršen je 1. travnja 1999. i nakon toga, a do tada je izvješće Ujedinjene Kraljevine već bilo objavljeno te je UCLAF-ovo priopćenje o uzajamnoj pomoći već bilo u opticaju šest tjedana prije toga. Promjena u praksi izdavanja računa uklonila je sve preostale sumnje Ujedinjene Kraljevine.

90. Nadalje, što se tiče postupovnog aspekta, Ujedinjena Kraljevina navodi da se vlada Angvile pozvala na postupak partnerstva iz članka 7. stavka 7. Priloga III. Odluci o PZP-u i nakon toga održala trostrane sastanke s Komisijom i talijanskim tijelima. Komisija je za ispravljanje pogrešaka trebala slijediti postupak predviđen Odlukom o PZP-u, uključujući postupak za rješavanje sporova predviđen člankom 235. Odluke o PZP-u ili postupak za usvajanje zaštitnih mjera. Imajući na umu postojanje neriješenog spora između vlade Angvile i Komisije u pogledu tumačenja pojma „povrat carina”, ne bi bilo prikladno da je Ujedinjena Kraljevina poduzela ikakve daljnje radnje.

a) Glavna obveza, čiju povredu treba dokazati

91. Komisijina je tužba nejasna u pogledu pitanja treba li *povredu Odluke o PZP-u* pripisati izravno Ujedinjenoj Kraljevini. Unatoč nekim argumentima u njezinoj tužbi koji upućuju na suprotno [58], čini se da Komisija ne navodi izričito da carinska tijela Angvile treba smatrati britanskim tijelima niti da je nezakonito izdavanje potvrda o izvozu *izravno pripisivo* Ujedinjenoj Kraljevini. Naime, Komisija je u

58 Osim toga, Komisija je na raspravi uputila na presudu od 12. prosinca 1990., Komisija/Francuska (C-263/88, EU:C:1990:454). Komisija je ujedno uputila na sudsku praksu prema kojoj se država članica „ne može pozivati na stanje u svojem unutarnjem pravnom poretku” [neslužbeni prijevod] kako bi opravdala neispunjenje obveza koje ima na temelju prava Unije. Vidjeti, primjerice, presudu od 16. prosinca 2004., Komisija/Austrija (C-358/03, EU:C:2004:824, t. 13.).

svojem odgovoru na intervencijski podnesak Kraljevine Nizozemske pojasnila da njezine tvrdnje o postojanju povreda ne počivaju na pretpostavci da je Angvila sastavni dio Ujedinjene Kraljevine. Kada je na raspravi izričito upitana da pojasni to pitanje, Komisija je potvrdila da svrha njezine tužbe nije utvrditi tko je povrijedio Odluku o PZP-u.

92. Ne želim zvučati previše kao pravni formalist, ali prilično mi je teško razmatrati pitanje obveze nadoknađivanja gubitaka ako nije izričito navedeno *tko* bi trebao biti odgovoran (subjekt odgovornosti) i *za što* točno (pravna obveza koja je povrijeđena). Smatram da činjenica da je ta dvojba umotana u naizgled sveobuhvatnu obvezu lojalne suradnje ne smanjuje nejasnoću.

93. Međutim, shvaćam zašto je Komisija htjela u tom pogledu ostati neodređena. Složena narav odnosa PZP-ova s Unijom otežava Komisijinu argumentaciju. Naime, u skladu s člankom 355. stavkom 2. UFEU-a, dio četvrti Ugovora, na temelju kojeg je usvojena Odluka o PZP-u, uspostavlja „poseban sustav pridruživanja" koji se primjenjuje na PZP-ove. Taj nejasan ustavni kontekst protumačen je na način da stvara „mješovit status"[59]. S jedne strane, PZP-ove se ne može smatrati dijelom Europske unije (među ostalim, za potrebe povezane sa slobodnim kretanjem robe i primjenom carinskim pravilima)[60] te se opće odredbe Ugovora ne primjenjuju na PZP-ove, osim ako je to izričito predviđeno[61]. S druge strane, pravo PZP-ova nije zaseban pravni sustav, ograđen od općeg sustava prava Unije[62]. To znači da se u pravu PZP-ova primjenjuju opća načela i odredbe Ugovorâ koje su nužne da bi to pravo uredno funkcioniralo kao dio prava Unije[63] ili načela i odredbe Ugovorâ čije je područje primjene određeno subjektima na koje se primjenjuju[64].

94. U tom okviru, pitanje odgovornosti za upravne radnje PZP-ova izrazito je složeno, osobito imajući na umu da Odluka o PZP-u omogućuje posebne načine za rješavanje sporova i neslaganja koja proizlaze iz njezina područja primjene. Kao prvo, na općoj razini postoji mehanizam partnerstva[65]. Kao drugo, unutar specifičnog sustava povlaštene trgovine postoji sustav administrativne suradnje u području carina, s posebnim obvezama provjere koje su nametnute PZP-ovima i državi članici *uvoza*[66]. Upravnim tijelima PZP-ova, s jedne strane, i dotičnoj državi članici, s druge, dodijeljene su posebne ovlasti.

95. S obzirom na taj specifičan kontekst, Komisija je odlučila povredu Odluke o PZP-u (u obliku izdavanja nepropisnih potvrda o izvozu) ne pripisati *izravno* Ujedinjenoj Kraljevini. Povreda koju Komisija pripisuje Ujedinjenoj Kraljevini kao temelj njezine financijske odgovornosti za nadoknađivanje gubitaka u pitanju sastoji se u nepoduzimanju odgovarajućih mjera *za sprečavanje i ispravljanje* povrede Odluke o PZP-u koju su počinila carinska tijela Angvile.

59 Za opširnu analizu, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Prunus i Polonium (C-384/09, EU:C:2010:759, točku 23. i sljedeće točke).

60 Vidjeti, primjerice, presude od 11. veljače 1999., Antillean Rice Mills i dr./Komisija (C-390/95 P, EU:C:1999:66, t. 36.); od 21. rujna 1999., DADI i Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, t. 37. i 38.); i od 8. veljače 2000., Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, t. 29.).

61 Vidjeti, primjerice, u pogledu slobodnog kretanja robe, presude od 12. veljače 1992., Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, t. 10.); od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće (C-110/97, EU:C:2001:620, t. 49.); i od 28. siječnja 1999., van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, t. 37.). U pogledu slobodnog kretanja kapitala, presude od 5. svibnja 2011., Prunus i Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, t. 29. do 31.), i od 5. lipnja 2014., X i TBG (C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, t. 45.). U pogledu sekundarnih propisa usvojenih na temelju članka 114. UFEU-a, presudu od 21. prosinca 2016., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, t. 77. i 78.). U pogledu izbora za Europski parlament, presudu od 12. rujna 2006., Eman i Sevinger (C-300/04, EU:C.2006:545; t. 46.).

62 Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Prunus i Polonium (C-384/09, EU:C:2010:759, t. 33)

63 Vidjeti, primjerice, presudu od 12. prosinca 1990., Kaefer i Procacci (C-100/89 i C-101/89, EU:C:1990:456), u kojoj je priznata mogućnost sudova PZP-ova da upućuju prethodna pitanja.

64 Vidjeti presudu od 12. rujna 2006., Eman i Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, t. 27. do 29.), u kojoj je utvrđeno da se osobe s državljanstvom države članice koje borave u PZP-ovima mogu pozivati na prava koja proizlaze iz građanstva Unije.

65 Vidjeti članke 234. do 236. Odluke o PZP-u.

66 Osobito vidjeti članak 7. Priloga III. Odluci o PZP-u. U skladu sa stavkom 7. te odredbe, sporovi koji nisu riješeni između carinskih tijela upućuju se Odboru za carinsko zakonodavstvo.

96. Prema mojemu mišljenju, nasuprot tvrdnjama Ujedinjene Kraljevine, države članice koje imaju posebne odnose s PZP-ovima nedvojbeno su obvezne poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi spriječile i ispravile povrede prava Unije koje mogu proizaći iz ponašanja tijelâ PZP-a u okviru režima pridruživanja. Ta opća obveza doista proizlazi iz ustavnog načela lojalne suradnje [67]. Ono se, kao opće načelo koje uređuje odnos između Europske unije i država članica, mora primjenjivati kada god se pravo Unije primjenjuje, kao što je slučaj u kontekstu Odluke o PZP-u. To je prije svega nužna posljedica činjenice da je taj PZP u Prilogu II. UFEU-u, na koji se upućuje u članku 355. stavku 2. UFEU-a, uvršteni na inicijativu te države članice te da država članica koja ima posebni odnos s PZP-ovima zadržava opći suverenitet nad njima. Nadalje, sama Ujedinjena Kraljevina ističe relevantnost članka 4. UEU-a kada je riječ o priznavanju obveze Europske unije, kako je predviđena u njegovu drugom stavku, da poštuje nacionalne identitete država članica [68]. Stoga bi bilo poprilično proturječno tvrditi da se ta odredba primjenjuje u pogledu dijela četvrtog UFEU-a i Odluke o PZP-u, a da se načelo lojalne suradnje, utvrđeno u stavku 3. te iste odredbe, ne primjenjuje.

97. Dužnost poduzimanja svih odgovarajućih mjera, općih ili posebnih, kako bi se osiguralo ispunjenje obveza koje proizlaze iz Odluke o PZP-u obvezuje Ujedinjenu Kraljevinu. Ta se *opća odgovornost* logično proteže i na sve obveze nametnute PZP-ovima. To vrijedi čak i ako u toj odluci nema izričitih odredbi koje jasno nameću obvezu nadzora (ili, bolje rečeno, dvostruke provjere) izdavanja potvrda o izvozu od strane carinskih tijela PZP-ova.

98. Ujedinjena Kraljevina tu opću odgovornost osporava ustavnim argumentima, navodeći da joj njezina ustavna pravila ne daju apsolutno nikakvu ovlast bilo da usvaja opće zakonodavstvo za Angvilu bilo da nadzire pojedinačne upravne odluke njezinih tijela. Unatoč tim argumentima, jednostavno bi se moglo istaknuti da činjenično stanje ovog predmeta, koje u tom pogledu nije osporeno (vidjeti točke 14., 16. i 89. ovog mišljenja), govori nešto drugo. Tijela Ujedinjene Kraljevine prva su provela istragu u Angvili te se čini da su se prakse tijela Angvile promijenile na temelju te istrage. Promjena u praksama izdavanja računa rezultirala je time da tijela Ujedinjene Kraljevine više nisu smatrala potrebnim poduzeti nikakve daljnje radnje.

99. S obzirom na takve navode i slijed događaja, poprilično je teško prihvatiti tvrdnje Ujedinjene Kraljevine, kao države članice koja doista ima poseban odnos s PZP-om u pitanju, da ona nije imala nikakvu odgovornost neizravno nadzirati i ispraviti povrede Odluke o PZP-u koje su tijela Angvile navodno počinila.

100. Međutim, u stvarnosti nema potrebe konačno riješiti to pitanje, zbog poprilično jednostavnog razloga: pitanje odgovornosti za povredu obveze lojalne suradnje zbog neusvajanja odgovarajućih preventivnih i nadzornih mjera javit će se samo ako se utvrdi da je sporno ponašanje doista nezakonito. Stoga, u skladu s onime što je već navedeno [69], prvi i uvodni korak je nezakonita narav predmetnih potvrda o izvozu, zajedno s postojanjem konkretne štete uzrokovane odnosnom nezakonitošću.

b) Izvorna povreda

101. Prema mojemu mišljenju, Ujedinjena Kraljevina s pravom ističe da Komisija nije prema mjerodavnom standardu dokazala da je 12 potvrda o izvozu izdanih 1999., koje su priložene njezinoj tužbi, nevaljano zbog činjenice da je vlada Angvile odobrila „oslobođenje od, ili povrat, u cijelosti ili djelomično, carina”.

67 Članak 5. UEZ-a „konkretizira općenitije pravilo koje državama članicama i institucijama [Unije] nameće uzajamne obveze istinske suradnje i pomoći” [neslužbeni prijevod]. Presuda od 15. siječnja 1986., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, t. 38.). Također vidjeti, primjerice, presude od 29. travnja 2004., Grčka/Komisija (C-278/00, EU:C:2004:239, t. 114.), ili od 1. travnja 2004., Komisija/Italija (C-99/02, EU:C:2004:207, t. 17.).

68 U pogledu relevantnosti članka 4. stavka 2. UEU-a, vidjeti točku 63. mojeg mišljenja u predmetu C-395/17, Komisija/Nizozemska.

69 Vidjeti točke 44. i 87. ovog mišljenja.

102. Kako je Komisija pojasnila na raspravi, ocjena čine li plaćanja koja su nakon prosinca 1998. izvršena u vezi s „uslugama pruženima od strane društva Corbis" nedopuštene povrate koji relevantne potvrde o izvozu čine nevaljanima temelji se samo na OLAF-ovim utvrđenjima iz njegova izvješća iz 2003.

103. Naravno, nema dvojbe da OLAF-ovo izvješće načelno čini dokaz koji Sud treba uzeti u obzir. Međutim, tako općenito izvješće potrebno je dopuniti s nekoliko argumenata i/ili dokaza da bi se dokazalo da su određene potvrde o izvozu nezakonito izdane. To osobito vrijedi iz razloga što je tužena država članica, osporavajući tvrdnje Komisije, u postupku pred Sudom više puta osporila činjenicu da su potvrde o izvozu izdane nakon promjene u praksi izdavanja računa u prosincu 1998. nezakonito izdane.

104. Posljedično, Komisija nije prema mjerodavnom standardu dokazala da se te konkretne potvrde o izvozu, priložene njezinoj tužbi u prilog zahtjevu za nadoknađivanje gubitaka, doista temelje na nedopuštenim povratima.

105. Ukratko, Komisija nije dokazala nezakonitost izdavanja potvrda o izvozu nakon prosinca 1998. Budući da nezakonitost na kojoj se temelji zahtjev za nadoknađivanje gubitaka nije dokazana, Komisijina tužba ne može uspjeti, kako u pogledu nenadoknađivanja odnosnih gubitaka tako i u pogledu neplaćanja kamate.

106. Prema mojemu mišljenju, Sud se tu može zaustaviti s razmatranjem tužbe podnesene protiv Ujedinjene Kraljevine. Međutim, radi cjelovitosti te ujedno s obzirom na usporednu tužbu podnesenu protiv Nizozemske[70], u čijem kontekstu predmetna pitanja imaju veći značaj, želim dodati dvije zaključne napomene o dovoljno ozbiljnoj naravi povrede i kvalifikaciji štete u predmetnom slučaju.

c) Dovoljno ozbiljna povreda?

107. U svakom slučaju, čak i ako se utvrdi da je povreda počinjena na „izvornoj" razini ili možda na „međurazini", smatram da nije moguće tvrditi da je postupanje Ujedinjene Kraljevine u predmetnom slučaju doseglo prag dovoljno ozbiljne povrede.

108. Očitovanja stranaka[71], kao i činjenično stanje predmeta[72], pokazuju da se u vrijeme relevantnih događaja vodio spor o tome što čini „povrat" carina u smislu članka 101. stavka 2. Odluke o PZP-u. Dvojbe u pogledu pojma „povrat" postale su još očitije nakon donošenja nove verzije Odluke o PZP-u, kojom je uspostavljena metoda za ocjenu toga što čini dopuštenu javnu financijsku pomoć prema režimu pretovara[73].

70 Predmet C-395/17, Komisija/Kraljevina Nizozemska

71 Vidjeti točku 90. ovog mišljenja. U OLAF-ovu izvješću iz 2003. govori se i o dvojbama u pogledu toga što se točno može smatrati „povratom carina". Slično tomu, u UCLAF-ovu priopćenju iz 1999. istaknuta je potreba za tumačenjem članka 101. Odluke o PZP-u. Dokazi koje su stranke podnijele, kao što je Nacrt zapisnika sa sastanka radne skupine partnerstva na temelju članka 7. stavka 3. Odluke o PZP-u održanog 1. prosinca 2003., također svjedoče tim dvojbama.

72 Vidjeti točke 15. i 16. ovog mišljenja.

73 Članak 36. stavak 2. Odluke Vijeća 2001/822/EZ od 27. studenoga 2001. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj zajednici (SL 2001., L 314, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 50., str. 12.) (Odluka o PZP-u iz 2001.). Ta odredba izričito predviđa da pomoć „mora biti u obliku pomoći za prijevoz robe stavljene u slobodni promet, uključujući opravdane tekuće troškove povezane s postupkom pretovara". U toj se odredbi ujedno izričito spominje da se, na zahtjev tijelâ PZP-ova, saziva radna skupina partnerstva iz članka 7. stavka 3. radi razrješenja bilo kojih pitanja koja proizlaze iz upravljanja postupcima pretovara. U toj se odluci, s obzirom na to da se u njezinoj uvodnoj izjavi 15. navodi da bi „[p]ostupak za pretovar robe koja nije podrijetlom iz PZP-ova, nego je u slobodnom optjecaju, trebalo […] dovršiti i pojasniti u smislu osiguravanja transparentnog i pouzdanog pravnog okvira za gospodarske subjekte i administracije", priznaje nedostatna jasnoća ranije odluke o PZP-u.

109. Dvojbe u pogledu toga što se u vrijeme relevantnih događaja u ovom predmetu smatralo „povratom" onemogućuju zaključak da je povreda koju je Ujedinjena Kraljevina navodno počinila bila dovoljno ozbiljna. Naime, čimbenici koji se mogu uzeti u obzir u ocjeni je li bila riječ o „dovoljno ozbiljnoj povredi" uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, činjenicu može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, ili mogućnost da su stajališta institucije Unije pridonijela propustu [74].

110. Naposljetku, ako, kako je gore navedeno [75], iz činjeničnog stanja ovog predmeta ne proizlazi da Ujedinjena Kraljevina nije imala nikakvu ovlast djelovati u smislu nadzora i ispravljanja možebitnih povreda Odluke o PZP-u koje počine tijela Angvile, to činjenično stanje treba razmotriti i iz perspektive koja ide u prilog toj državi članici. Treba istaknuti da je Ujedinjena Kraljevina relativno brzo djelovala nakon što je otkrila možebitne probleme s potvrdama o izvozu koje su se izdavale u Angvili. Provela je istragu te je obavijestila Komisiju i druge države članice, na taj način ne doprinijevši ili povećavši (svojim nedjelovanjem ili nemarom) povredu koju bi se u suprotnom moglo smatrati dovoljno ozbiljnom.

111. Stoga, čak i ako bi se dokazalo da su potvrde o izvozu iz relevantnog razdoblja bile nepropisne, što Komisija u ovoj fazi nije uspjela, povreda prava Unije koja se pripisuje Ujedinjenoj Kraljevini ne doseže prag dovoljno ozbiljne povrede prava Unije koja bi tu državu članicu mogla obvezati da naknadi financijsku štetu.

2. Određivanje iznosa štete i uzročna veza

112. Ujedinjena Kraljevina navodi da Komisija nije uspjela dokazati povezanost između posebnih oslobođenja ili povrata koje su odobrila tijela Angvile i spornih potvrda o izvozu predočenih talijanskim tijelima koja bi upućivala na uzročnu vezu između navodnog nepoštovanja Odluke o PZP-u i gubitaka nastalih u Italiji. Ujedinjena Kraljevina ujedno tvrdi da Komisija nije dokazala da su sporne potvrde o izvozu uzrokovale gubitak vlastitih sredstava jer, među ostalim, Komisija nije pružila dokaze o tome da čitav relevantni uvoz ispunjava kriterije utvrđene Odlukom REC 03/2004 koje treba primjenjivati na usporedive slučajeve.

113. Manjkavosti u Komisijinoj argumentaciji, koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina, odnose se ne samo na dokazivanje štete i određivanje njezina iznosa, nego i na pitanje uzročne veze. Djelomično se tiču spomenute nejasnoće u pogledu konkretne pravne obveze koja je povrijeđena i posljedične nezakonitosti [76], ali djelomično otkrivaju i dodatne probleme. Događaji prije i tijekom predsudskog postupka pokazuju izazove koji u predmetnom postupku postoje u pogledu dokazivanja štete i određivanja njezina iznosa.

114. Komisija je dopisom od 27. rujna 2010., na temelju informacija koje joj je Italija pružila u pogledu primjene odluka REM 03/2004 i REC 03/2004, od Ujedinjene Kraljevine zatražila iznos od 2 670 001,29 eura. Komisija je tek 2015., nakon što je izdala obrazloženo mišljenje te nakon što je Ujedinjena Kraljevina više puta istaknula nepostojanje dokumenata, od talijanskih tijela zatražila da joj dostave pojedinosti o carinskim deklaracijama. Taj dodatni zahtjev za informacije otkrio je pogreške u prijašnjim procjenama, s obzirom na to da je Komisija na temelju novih informacija utvrdila da Ujedinjena Kraljevina duguje iznos od 1 500 342,31 eura.

74 Vidjeti točku 70. ovog mišljenja i u njoj navedenu sudsku praksu.

75 Vidjeti točku 98. ovog mišljenja.

76 Vidjeti točke 101. do 105. ovog mišljenja.

115. Shvaćajući da OLAF-ovo izvješće iz 2003. ne sadržava dovoljno elemenata za određivanje iznosa gubitaka te kako bi opravdala iznos koji potražuje, Komisija je svojoj tužbi priložila nekoliko dokumenata: popis carina koje Italija nije naplatila; potvrde o izvozu koje je Angvila izdala, zajedno s carinskim deklaracijama za uvoz u Italiju; i račune koje su Komisiji proslijedila talijanska tijela.

116. Komisija je na zahtjev Suda pokušala dodatno pojasniti vezu između tih dokumenata. Međutim, potvrdila je da predočene provjere i dokazna dokumentacija ne pokrivaju iznose carina za sve uvoze koji su predmet Komisijine tužbe.

117. Komisija je na raspravi navela da nije obvezna dokazati vezu između povrata koje su odobrila tijela Angvile i pojedinih potvrda o izvozu te da ne snosi teret dokazivanja (potpunog ili djelomičnog) povrata carina. Istaknula je i da nije obvezna provjeriti odluke o otpustu carina koje je Italija donijela. Komisija se u prilog svojem argumentu poziva na sistemske čimbenike povezane s funkcioniranjem carinske unije. Ona smatra da nenaplaćene iznose treba odrediti država članica u kojoj su gubici nastali, koja ne mora u svim slučajevima spise dostaviti Komisiji.

118. Osim ako postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a, te prije svega zahtjev Europske unije za nadoknadu gubitaka koji je u njemu podnesen protiv države članice, zamislimo kao (poprilično jednostranu) priredbu pravnog impresionizma, moram izraziti duboko neslaganje s Komisijom u vezi s tim pitanjem. Komisija, kao tužitelj, snosi teret dokazivanja. Ako želi ostvariti nadoknadu određenog iznosa za neku konkretnu nezakonitost koju je počinila država članica, Komisija mora dokazati nezakonitost i opravdati iznose koje potražuje, s jedne strane, i dokazati uzročnu vezu između toga dvoga, s druge.

119. Osim toga, taj slijed događaja jasno u praksi pokazuje gore opisane probleme[77]: automatsku primjenu procjena i izračuna konkretnih iznosa koje država članica provede unutar sustava vlastitih sredstava nije moguće prihvatiti kao zamjenu za dokazivanje gubitaka i određivanje njihova iznosa prema odgovarajućim dokaznim standardima koji proizlaze iz uvjeta za utvrđivanje postojanja obveze nadoknađivanja gubitaka.

VI. Troškovi

120. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Ujedinjena Kraljevina podnijela je odgovarajući zahtjev, a Komisija nije uspjela u postupku. Komisiji stoga treba naložiti snošenje troškova.

121. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Kraljevina Nizozemska stoga treba snositi vlastite troškove.

VII. Zaključak

122. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

1. odbije tužbu;

2. naloži Europskoj komisiji snošenje troškova;

3. naloži Kraljevini Nizozemskoj snošenje vlastitih troškova.

77 Vidjeti točke 74. do 84. ovog mišljenja.