Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 6. februára 2019 [1]

Vec C-391/17

Európska komisia
proti

Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Vlastné zdroje – Rozhodnutie 91/482/EHS – Pridruženie zámorských krajín a území k Európskej únii – Dovoz hliníka z Anguilly – Prekládka – Vývozné osvedčenia nesprávne vydané colnými orgánmi zámorskej krajiny alebo územia – Nevyberanie ciel členskými štátmi dovozu – Finančná zodpovednosť členského štátu, s ktorým má ZKÚ osobitné vzťahy –Náhrada za stratu vlastných zdrojov EÚ utrpenú v inom členskom štáte“

I. Úvod

1. Európska komisia sa domáha vyhlásenia, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo povinnosti vyplývajúce zo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 5 ES [2]. Dôvodom je to, že nenahradilo stratu sumy vlastných zdrojov, ktorá mala byť poskytnutá do rozpočtu EÚ. Táto suma sa týka cla, ktoré nebolo vybraté pri dovoze zásielok hliníka pôvodne z tretích štátov do Talianska. Uvedená suma by bola vybratá, keby colné orgány Anguilly, zámorskej krajiny alebo územia (ZKÚ) Spojeného kráľovstva, nevydávali príslušné vývozné osvedčenia na opätovný vývoz do Európskej únie v období rokov 1998 až 2000 v rozpore s článkom 101 ods. 2 rozhodnutia 91/482/EHS [3]. Komisia sa domnieva, že Spojené kráľovstvo je podľa práva EÚ zodpovedné za túto stratu vlastných zdrojov, ktorú zapríčinilo ZKÚ Spojeného kráľovstva. Tvrdí, že v súlade s povinnosťou lojálnej spolupráce musí teraz členský štát poskytnúť do rozpočtu EÚ sumu cla, ktoré nevybral iný členský štát (Taliansko), vrátane vzniknutých úrokov.

2. Súbežnou žalobou vo veci C-395/17, Komisia/Holandské kráľovstvo, v ktorej prednesiem samostatné návrhy, sa Komisia domáha podobného vyhlásenia a náhrady za stratu vlastných zdrojov. Uvedená vec sa týka údajných pochybení colných orgánov Curaçaa a Aruby, dvoch ZKÚ Holandského kráľovstva.

3. Technická povaha a zložitosť žaloby, ktorú si treba niekoľkokrát prečítať, aby človek pochopil, čoho sa vlastne Komisia domáha, by nemala zakryť skutočnosť, že pod povrchom sa toho skrýva oveľa viac. Žaloby nie sú tým, čím sa javia byť. Zahalená hmlou technických podrobností colných predpisov, zložitého skutkového stavu jednotlivých prípadov a pomerne bohatého doterajšieho priebehu konania, ktorého jasnosť skutočne pripomína mestečko Twin Peaks, leží štrukturálna a ústavná problematika značného významu. Môže sa Komisia prostredníctvom konania o nesplnení povinnosti podľa

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Ktorý sa neskôr stal článkom 10 ES a teraz je to článok 4 ods. 3 ZEÚ.

3 Rozhodnutie Rady z 25. júla 1991 o pridružení zámorských krajín a území k Európskemu hospodárskemu spoločenstvu [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 263, 1991, s. 1) (ďalej len „rozhodnutie o pridružení zámoria“).

článku 258 ZFEÚ domáhať vyhlásenia, že členský štát (Spojené kráľovstvo) porušil povinnosť lojálnej spolupráce, keď nenahradil stratu, ktorú rozpočet EÚ utrpel v inom členskom štáte (Taliansko) v dôsledku údajného porušenia práva EÚ, ktorého sa dopustilo jeho ZKÚ (Anguilla) v (pomerne vzdialenej) minulosti? Môže sa Komisia touto žalobou pre nesplnenie povinnosti domáhať náhrady škody vzniknutej Európskej únii ako nápravy? Ak je taká žaloba podľa článku 258 ZFEÚ skutočne prípustná, aké dôkazné bremeno musí Komisia zniesť, aby mala vo veci úspech?

II. Právny rámec

A. Systém vlastných zdrojov

4. Na skutkové okolnosti prejednávanej veci sa uplatní nariadenie (EHS, Euratom) č. 1552/89 [4], zmenené nariadením (EHS, Euratom) č. 1355/96 [5] (ďalej len „nariadenie 1552/89“).

5. Článok 2 nariadenia č. 1552/89 stanovuje:

„1. Na účely uplatňovania tohto nariadenia vzniká nárok Spoločenstva na vlastné zdroje, ktoré sú uvedené v článku 2 ods. 1 písm. a) a b) rozhodnutia 88/376/ES, Euratom bezodkladne po splnení podmienok týkajúcich sa zápisu nároku do účtovných kníh a upovedomenia dlžníka, ktoré sú stanovené v colných predpisoch.

1a. Dátumom vzniku nároku uvedeného v odseku 1 je dátum zápisu do účtovných kníh, ktorý je stanovený v colných predpisoch.

…

1b. Na účely vzniku nároku uvedeného v odseku 1 sa v sporných prípadoch považujú príslušné správne orgány za orgány zodpovedné za vypočítanie výšky nároku najneskôr do doby prijatia prvého správneho rozhodnutia, ktorým sa dlžník upozorňuje na dlh, alebo do doby začatia súdneho konania, ak toto nastane skôr.

Dátumom vzniku nároku uvedeného v odseku 1 je dátum rozhodnutia alebo výpočtu, ktorý je potrebné vykonať následne po začatí súdneho konania.“ [*neoficiálny preklad*]

6. Článok 6 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1552/89 stanovuje:

„1. Účty pre vlastné zdroje vedie štátna pokladnica jednotlivých členských štátov alebo orgány určené členskými štátmi; účty sa vedú samostatne pre jednotlivé druhy zdrojov.

…

2. a) Nároky vzniknuté v súlade s článkom 2 sa podľa písmena b) tohto odseku zapisujú do účtovných záznamov najneskôr v prvý pracovný deň po 19. dni druhého mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom nárok vznikol.;

4 Nariadenie Rady z 29. mája 1989, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 88/376/EHS, Euratom o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 155, 1989, s. 1).

5 Nariadenie Rady z 8. júla 1996 o zmene a doplnení nariadenia č. 1552/89, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 88/376/EHS, Euratom o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 175, 1996, s. 3).

b) Vzniknuté nároky, ktoré neboli zapísané v účtovných záznamoch uvedených v písmene a), pretože ešte neboli vybrané a nebola za ne zložená záruka, sa v dobe stanovenej v písmene a) vedú v samostatných účtovných záznamoch. Členské štáty môžu prijať tento postup aj v prípade, že oprávnenosť vzniknutých nárokov, za ktoré sa zložila záruka, je namietaná a že tieto sumy sa po urovnaní sporov vyplývajúcich z takéhoto namietania môžu zmeniť.

…“ [*neoficiálny preklad*]

7. Článok 10 ods. 1 nariadenia č. 1552/89 stanovuje: „Po odpočítaní nákladov na vyberanie vo výške 10 % v súlade článkom 2 ods. 3 rozhodnutia 88/376/ES, Euratom sa vklad vlastných zdrojov uvedený v článku 2 ods. 1 písm. a) a b) daného rozhodnutia vykoná najneskôr v prvý pracovný deň nasledujúci po 19. dni druhého mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom nárok vznikol, v súlade s článkom 2.

Avšak pre nároky uvedené v samostatných účtovných záznamoch podľa článku 6 ods. 2 písm. b) sa vklad musí vykonať najneskôr v prvý pracovný deň nasledujúci po 19. dni druhého mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom boli nároky nahradené.“ [*neoficiálny preklad*]

8. Článok 11 nariadenia č. 1552/89 znie takto: „Akékoľvek omeškanie v prípade vkladu na účet uvedeného v článku 9 ods. 1 má pre príslušný členský štát za následok vznik povinnosti platiť úroky podľa úrokovej sadzby platnej v príslušný deň pre operácie krátkodobého verejného financovania zvýšenej o dva percentné body. Táto sadzba sa za každý mesiac meškania zvyšuje o 0,25 percentného bodu. Zvýšená sadzba sa vzťahuje na celú dobu omeškania.“ [*neoficiálny preklad*]

9. Článok 17 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1552/89 stanovuje:

„1. Členské štáty vykonajú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že suma zodpovedajúca nárokom vzniknutým podľa článku 2 je sprístupnená Komisii tak, ako je uvedené v tomto nariadení.

2. Členské štáty sú oslobodené od povinnosti sprístupňovať Komisii sumy zodpovedajúce vzniknutým nárokom výhradne v prípade, že z dôvodu *vis maior* tieto sumy nevybrali. Členské štáty navyše môžu považovať túto povinnosť sprístupňovať takéto sumy Komisii za bezpredmetnú v špecifických prípadoch, keď sa po dôkladnom vyhodnotení všetkých relevantných okolností jednotlivých prípadov zistí, že vyberanie je z dlhodobého hľadiska nemožné z dôvodov, ktoré nemožno prisúdiť členským štátom. Ak tieto sumy, prevedené do príslušnej národnej meny pri použití výmenného kurzu platného v prvý pracovný deň mesiaca október predchádzajúceho kalendárneho roka presahujú 10 000 ECU, musia byť takéto prípady uvedené v správe stanovenej v odseku 3; táto správa musí obsahovať uvedenie dôvodov, pre ktoré príslušný členský štát nebol schopný príslušné sumy sprístupniť. Komisia môže, ak je to vhodné, postúpiť svoje pripomienky príslušnému členskému štátu do šiestich mesiacov.

…“ [*neoficiálny preklad*]

10. Nariadenie (ES, Euratom) č. 1552/89 bolo nahradené nariadením č. 1150/2000[6]. Článok 2 ods. 1, 2 a 3, článok 6 ods. 1, článok 6 ods. 3 písm. a) a b), článok 10 ods. 1 a článok 11 uvedeného nariadenia v podstate zodpovedajú vyššie citovaným ustanoveniam nariadenia č. 1552/89. Článok 17 nariadenia č. 1552/89 bol nahradený článkom 17 nariadenia č. 1150/2000 a zmenený nariadením (ES, Euratom) č. 2028/2004[7].

6 Nariadenie Rady 1150/2000 z 22. mája 2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 94/728/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev (Ú. v. ES L 130, 2000, s. 1; Mim. vyd. 01/003, s. 169).

7 Nariadenie Rady zo 16. novembra 2004, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 1150/2000, ktorým sa vykonáva rozhodnutie 94/728/ES, Euratom o systéme vlastných zdrojov (Ú. v. EÚ L 352, 2004, s. 1).

B. Rozhodnutie o ZKÚ

11. Článok 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ, ktorý sa z časového hľadiska uplatní na prejednávanú vec, stanovuje:

„Výrobky, ktoré nemajú pôvod v ZKÚ, ale sú vo voľnom obehu v ZKÚ a sú opätovne vyvezené ako také do Spoločenstva, budú prijaté na dovoz do Spoločenstva pri oslobodení od cla a poplatkov s rovnocenným účinkom za predpokladu, že:

– platili v ZKÚ, ktorých sa to týka, clá alebo poplatky s rovnocenným účinkom na rovnakej alebo vyššej úrovni ako clá uplatňované v Spoločenstve na dovoz rovnakých výrobkov majúcich pôvod v tretích krajinách oprávnených na doložku najvyšších výhod,

– nevzťahovalo sa na ne úplne ani čiastočne oslobodenie od cla alebo poplatkov s rovnocenným účinkom alebo ich náhrada,

– ich sprevádza vývozné osvedčenie.“ [*neoficiálny preklad*]

III. Skutkový stav a konanie pred podaním žaloby

12. Anguilla je jedno zo „zámorských krajín a území Spojeného kráľovstva“ uvedených v prílohe II Zmluvy o ES, na ktoré sa vzťahuje Štvrtá časť tejto Zmluvy. Na uvedené územie sa v čase skutkových okolností vzťahovalo aj rozhodnutie o ZKÚ.

13. V roku 1998 bol na Anguille zavedený systém prekládky, ktorý mal využívať článok 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ. Na Anguillu sa dovážal hliník z tretích krajín. Dovozcovia platili na Anguille miestne clo vo výške 6 %. Spoločnosť Corbis Trading (Anguilla) Limited (ďalej len „Corbis“) so sídlom na Anguille ako sprostredkovateľ dovozu platila „vývozný príspevok na prepravu“ spoločnostiam, ktoré boli príjemcami nákladu prepravovaného cez Anguillu. Túto úhradu Corbis následne predložila vláde Anguilly na preplatenie. Anguillské orgány potom vydali vývozné osvedčenia na hliník, ktorý mal byť opätovne vyvezený do Európskej únie.

14. Foreign and Commonwealth Office (Ministerstvo zahraničných vecí a záležitostí Commonwealthu, ďalej len „FCO“) Spojeného kráľovstva malo pochybnosti o súlade tohto postupu so zákonom. Oficiálne požiadalo Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (colné orgány Spojeného kráľovstva, ďalej len „HMRC“) o prešetrenie veci. Vyšetrovanie sa uskutočnilo v novembri 1998. HMRC konštatovali nesplnenie požiadaviek na vydávanie vývozných osvedčení podľa článku 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ. Jednotka pre koordináciu predchádzania podvodom (ďalej len „UCLAF“) [8] bola o výsledku vyšetrovania informovaná 25. novembra 1998.

15. Neskôr v roku 1998 Corbis zmenila spôsob fakturovania. Vo faktúrach vystavených spoločnosťou Corbis vláde Anguilly bolo uvedené, že ide o faktúry za „služby poskytnuté“ spoločnosťou Corbis. „Vývozný príspevok na prepravu“ sa v nich už nespomínal.

16. Dňa 6. januára 1999 HMRC listom oznámili Komisii, že už nechcú upriamovať pozornosť UCLAF-u alebo ostatných členských štátov na vývozné osvedčenia vydávané na Anguille. Na základe podnetu House of Assembly (anguillské národné zhromaždenie) z 22. januára 1999 má každý výrobok prepravovaný cez Anguillu do Európskej únie podľa rozhodnutia o ZKÚ podliehať sadzbe cla rovnocennej so sadzbou stanovenou pre tento výrobok v colnom sadzobníku EÚ.

8 Túto jednotku najprv nahradil Útvar pre koordináciu predchádzania podvodom a následne Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF). Pozri rozhodnutie Komisie 1999/352/ES, ESUO, Euratom z 28. apríla 1999, ktorým sa zriaďuje Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) (Ú. v. ES L 136, 1999, s. 20; Mim. vyd. 01/006, s. 110).

17. Dňa 18. februára 1999 vydala UCLAF oznámenie (AM 10/1999) podľa článku 45 nariadenia (ES) č. 515/97[9]. Bolo v ňom uvedené, že približne 50 % súm, ktoré Anguilla vybrala v podobe cla, bolo preplatených ako „vývozné príspevky na prepravu“ a ostatné výdavky. UCLAF dospela k záveru, že tieto platby boli spojené s výberom cla. UCLAF preto odporučila colným orgánom členských štátov, aby „zamietli všetky vývozné osvedčenia vydané orgánmi Anguilly a na budúce dovozy vyberali clo vo výške 6 % ako zálohu alebo v podobe záruky, kým sa tieto pochybnosti neodstránia“.

18. Od marca 1999 do júna 2000 bol hliník pochádzajúci z tretích krajín najprv dovážaný na Anguillu a potom opätovne vyvážaný z Anguilly a dovážaný do Talianska.

19. Dňa 28. mája 2003 uverejnil OLAF spoločnú správu z misie, v ktorej bolo uvedené, že dovozcom bol poskytnutý hospodársky stimul v podobe vývozného príspevku na prepravu vo výške 25 amerických dolárov (USD) na tonu hliníka.

20. Dňa 28. decembra 2004 Komisia prijala na žiadosť Talianska rozhodnutie REC 03/2004. Dňa 17. marca 2003 uvedený členský štát požiadal o zaplatenie cla taliansku spoločnosť, ktorá 1. apríla 1999 doviezla do Talianska hliníkové tyče sprevádzané vývoznými osvedčeniami vydanými Anguillou. Táto spoločnosť požiadala o upustenie od zápisu do účtovnej evidencie alebo subsidiárne o odpustenie dotknutého dovozného cla. Komisia vo svojom rozhodnutí konštatovala, že v tomto konkrétnom prípade je odôvodnené upustiť od dodatočného zápisu dovozného cla do účtovnej evidencie v súlade s článkom 220 ods. 2 písm. b) colného kódexu.[10] Komisia uviedla, že s prípadmi porovnateľnými s tým, ktorého sa týka rozhodnutie REC 03/2004, by sa malo zaobchádzať rovnako, pokiaľ budú okolnosti zo skutkového a právneho hľadiska podobné.[11]

21. Dňa 26. mája 2006 Komisia prijala na žiadosť Holandska rozhodnutie REM 03/2004. V roku 1998 nemecká spoločnosť odoslala hliník z Kanady a doviezla ho do Európskej únie cez Saint Pierre a Miquelon (ZKÚ v správe Francúzska). Dňa 20. decembra 2000 holandské orgány požiadali o zaplatenie cla túto firmu, ktorá zas požiadala o odpustenie podľa článku 239 colného kódexu.[12] Komisia rozhodla, že ide o osobitnú situáciu v zmysle uvedeného ustanovenia a že je vhodné udeliť odpustenie dovozného cla. Komisia uviedla, že so žiadosťami o vrátenie alebo odpustenie cla v súvislosti s dovozmi z ostrovov Saint Pierre a Miquelon, Anguilla a holandských Antíl do EÚ, ktoré sú zo skutkového a právneho hľadiska porovnateľné, treba zaobchádzať podobne.

22. Talianske orgány listami z 28. septembra 2006 a 28. septembra 2007 oznámili Komisii, že na základe rozhodnutí REC 03/2004 a REM 03/2004 prijali niekoľko rozhodnutí o odpustení cla. Komisia si v júli 2009 vyžiadala doplňujúce informácie, ktoré jej boli poskytnuté v odpovedi zo 4. septembra 2009.

9 Nariadenie Rady z 13. marca 1997 o vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a o spolupráci medzi správnymi orgánmi členských štátov a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach (Ú. v. ES L 82, 1997, s. 1; Mim. vyd. 02/008, s. 217).

10 Nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92 z 12. októbra 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 302, 1992, s. 1; Mim. vyd. 02/004, s. 307). Podľa článku 220 ods. 2 písm. b) uvedeného nariadenia sa dodatočné zapísanie do účtovnej evidencie nevykoná, pokiaľ sa suma cla dlžná podľa zákona nezapísala do účtovných dokladov v dôsledku chyby na strane colných orgánov, ktorú osoba zodpovedná za zaplatenie cla nemohla zistiť, pričom na svojej strane konala v dobrej viere a dodržala všetky ustanovenia vyplývajúce z platných právnych predpisov týkajúcich sa colného vyhlásenia.

11 V rozhodnutí Komisie je najmä uvedené, že „dotknuté osoby sa nijakým spôsobom nesmú podieľať na odoslaní tovaru z krajiny vývozu cez Anguillu na miesto vstupu na colné územie Spoločenstva. Tovar musia nakúpiť s dodacou podmienkou DDP (delivered duty paid). Nesmú byť dovozcom tovaru do Spoločenstva ani zástupcom dovozcu. Nakoniec nesmú byť považované za osoby spojené s dodávateľom, vývozcom na Anguillu, osoby podieľajúce sa na odosielaní tovaru z krajiny vývozu do Spoločenstva alebo osoby spojené s vládou Anguilly…“

12 Podľa tohto ustanovenia možno dovozné alebo vývozné clo vrátiť alebo odpustiť v situáciách iných než tie, na ktoré odkazujú články 236, 237 a 238, pričom tieto situácie vyplývajú z okolností, ktoré nie je možné považovať za podvodné konanie alebo hrubú nedbanlivosť dotknutej osoby.

23. Komisia listom z 8. júla 2010, v ktorom odkazovala na informácie poskytnuté Talianskom, najprv požiadala Spojené kráľovstvo o poskytnutie sumy 2 619 504,01 eura s upozornením, že ak sa s platbou dlžnej sumy do vlastných zdrojov oneskorí, budú narastať úroky. Spojené kráľovstvo odpovedalo listom zo 17. septembra 2010, v ktorom poukázalo na nepredloženie listinných dôkazov. Komisia listom z 27. septembra 2010 poskytla orgánom Spojeného kráľovstva ďalšie informácie a prehľad dotknutých prípadov na základe listu talianskych colných orgánov zo 4. septembra 2009. Do novembra 2011 sa medzi Komisiou a Spojeným kráľovstvom uskutočnila ďalšia korešpondencia.

24. Dňa 27. septembra 2013 Komisia zaslala formálnu výzvu, v ktorej žiadala o poskytnutie sumy 2 670 001,29 eura. Spojené kráľovstvo odpovedalo listom z 21. novembra 2013, v ktorom popieralo akúkoľvek zodpovednosť či nesplnenie povinnosti práva EÚ.

25. Dňa 17. októbra 2014 zaslala Komisia odôvodnené stanovisko. Spojené kráľovstvo odpovedalo listom zo 17. decembra 2014, v ktorom trvalo na svojej pozícii.

26. Listom z 30. októbra 2015 Komisia požiadala talianske orgány o poskytnutie podrobných informácií o colných vyhláseniach, z ktorých vyplývala celková suma požadovaná od Spojeného kráľovstva. Tieto vyhlásenia spolu s vývoznými osvedčeniami boli zaslané listom z 23. decembra 2015. Na základe uvedených dokumentov Komisia zistila, že v skutočnosti má od Spojeného kráľovstva požadovať sumu 1 500 342,31 eura, lebo ostatné predtým požadované sumy súvisia s dovozmi, pri ktorých vývozné osvedčenia vydali iné ZKÚ než Anguilla (konkrétne Saint Pierre a Miquelon).

27. Keďže Spojené kráľovstvo požadovanú sumu neuhradilo, Komisia začala toto súdne konanie.

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

28. Žalobou podanou 30. júna 2017 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že [Spojené kráľovstvo] si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 5 (následne článku 10) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (teraz článok 4 ods. 3 ZEÚ), tým, že nenahradilo stratu sumy vlastných zdrojov, ktorá mala byť vypočítaná a poskytnutá do rozpočtu Únie v súlade s článkami 2, 6, 10, 11 a 17 nariadenia č. 1552/89 [teraz články 2, 6, 10, 12 a 13 nariadenia (EÚ, Euratom) č. 609/2014] [13], keby v rokoch 1999 až 2000 neboli na dovoz hliníka z Anguilly vydané vývozné osvedčenia v rozpore s článkom 101 ods. 2 rozhodnutia 91/482,

– zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

29. Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu ako nedôvodnú,

– zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

30. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 30. novembra 2017 bolo Holandskému kráľovstvu umožnené vstúpiť do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Spojeného kráľovstva.

31. Komisia i vláda Spojeného kráľovstva predniesli ústne prednesy na pojednávaní konanom 2. októbra 2018, na ktorom sa zúčastnila aj holandská vláda.

13 Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) č. 609/2014 z 26. mája 2014 o metódach a postupe sprístupňovania tradičných vlastných zdrojov a vlastného zdroja založeného na DPH a HND a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť (Ú. v. EÚ L 168, 2014, s. 39.

V. Posúdenie

32. Štruktúra týchto návrhov je nasledujúca. Po prvé sa pokúsim objasniť presnú povahu žaloby podanej Komisiou (časť A). Po druhé preskúmam, či a za akých podmienok je možné podať žalobu pre nesplnenie povinnosti na základe nenahradenia škody vzniknutej Európskej únii v dôsledku porušenia práva EÚ, ktoré možno pripísať členskému štátu (časť B). Po tretie vzhľadom na to, že v zásade potvrdím existenciu takej možnosti, následne preskúmam, či sú v prejednávanej veci splnené podmienky povinnosti poskytnúť náhradu (časť C), pričom konštatujem, že splnené nie sú. V dôsledku toho navrhnem, aby Súdny dvor zamietol žalobu Komisie ako nedôvodnú.

A. Tri v jednom? Presná povaha žaloby

33. Komisia sa domáha určenia, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo povinnosti vyplývajúce z článku 5 ES, keď nenahradilo stratu sumy vlastných zdrojov, ktorá mala byť vypočítaná a poskytnutá do rozpočtu EÚ podľa článkov 2, 6, 10, 11 a 17 nariadenia č. 1552/89, keby v rokoch 1999 až 2000 neboli na dovoz hliníka z Anguilly vydané vývozné osvedčenia v rozpore s článkom 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ.

34. Táto vec je mimoriadne komplexná. Dôvodom nie je ani tak to, že sa týka zámorských krajín a území EÚ, ale skôr spôsob, akým Komisia v prejednávanej veci argumentuje a člení svoje tvrdenia. Pri úsilí objasniť žalobu podanú Komisiou sa ukazuje, že v jedinej žalobe je v skutočnosti ukrytých niekoľko návrhov.

35. Po prvé Komisia tvrdí, že anguillské orgány vydali vývozné osvedčenia nesprávne v rozpore s článkom 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ. Komisia pri tomto tvrdení výslovne neuvádza, či toto porušenie práva EÚ možno priamo pripísať Spojenému kráľovstvu na základe toho, že anguillské colné orgány boli orgánmi uvedeného členského štátu („pôvodné porušenie“).

36. Po druhé Komisia tvrdí, že Spojené kráľovstvo je za predmetné porušenie zodpovedné, lebo neprijalo všetky potrebné opatrenia na zabránenie a monitorovanie „pôvodného porušenia“. Istým spôsobom teda ide o alternatívne tvrdenie vo vzťahu k prvému tvrdeniu. Keďže v rozhodnutí o ZKÚ nie je na takéto tvrdenie osobitný právny základ, Komisia sa v tomto smere odvoláva na porušenie zásady lojálnej spolupráce („stredné porušenie“).

37. Po tretie vonkajšiu vrstvu žaloby podanej Komisiou predstavuje tvrdenie, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo z toho vyplývajúcu povinnosť nahradiť v rozpočte EÚ stratu, ktorá vznikla v Taliansku v dôsledku vyššie uvedených porušení práva EÚ. Vzhľadom na neexistenciu výslovného právneho základu takejto povinnosti Komisia uvádza, že táto povinnosť opäť vyplýva zo zásady lojálnej spolupráce („hlavné porušenie“).

38. Takáto kaskádovitá štruktúra „tri v jednom“ žaloby podanej Komisiou sa podobá matrioške: vonkajšia (tretia) vrstva údajných porušení práva EÚ je neoddeliteľne prepojená s predchádzajúcimi a je na nich založená. Určenie jednotlivých vrstiev tvrdení však v skutočnosti nerieši problém, ale skôr ešte viac zvyšuje komplexnosť prípadu. Dôvodom je to, že na jednotlivé vrstvy údajných porušení sa vzťahujú pomerne rozdielne režimy, pokiaľ ide o: i) porušenú povinnosť a povahu nesúladu so zákonom; ii) spôsob preukázania porušenia z hľadiska postupu (a dôkazov) a iii) povahu dôsledkov konštatovania nezákonnosti a dostupné opravné prostriedky.

39. Pokiaľ ide o povahu bodu i), porušené povinnosti, v žalobe pre nesplnenie povinnosti sa spája a) porušenie rozhodnutia o ZKÚ, b) údajné nesplnenie povinnosti predísť nesprávnemu uplatňovaniu uvedeného rozhodnutia v ZKÚ a napraviť ho zo strany Spojeného kráľovstva a c) nesplnenie povinnosti nahradiť stratu spôsobenú rozpočtu EÚ. Vzhľadom na zjavnú nejasnosť, pokiaľ ide o právny

základ takých povinností a ich presných adresátov, sú všetky tieto údajné porušenia práva EÚ spojené odkazom na zásadu lojálnej spolupráce, akoby táto zásada mohla zmierniť alebo dokonca odstrániť potrebu presne určiť pre každú z týchto vrstiev, ktoré ustanovenia práva EÚ boli porušené a kto ich porušil.

40. Pokiaľ ide o bod ii), čiže postup, ktorý treba uplatniť, Komisia podala žalobu pre nesplnenie povinnosti v súlade s článkom 258 ZFEÚ a domáha sa ňou konštatovania nesplnenia povinností, ktoré spočíva v nenahradení straty spôsobenú rozpočtu EÚ (čím bola implicitne potvrdená aj nezákonnosť predchádzajúcich dvoch vrstiev tvrdených porušení). Povaha jednotlivých postupov (a dôkazov, ako aj požadovaných dôkazných prostriedkov) je však dosť odlišná: pomerne objektívny režim článku 258 ZFEÚ, na základe ktorého sa Komisia domáha konštatovania štrukturálneho pochybenia členského štátu, ktoré treba v budúcnosti napraviť, sa mieša s prvkami v podstate individuálnej a individualizovanej žaloby o náhradu konkrétnych súm do rozpočtu EÚ v podobe odškodnenia. Všetko je to formulované z hľadiska analogického uplatnenia osobitných ustanovení na preukázanie straty vzniknutej v inom členskom štáte (Taliansko) v dôsledku toho, že uvedený členský štát uplatňoval ustanovenia colného kódexu a pravidlá systému vlastných zdrojov.

41. Pokiaľ ide o bod iii), t. j. dostupné opravné prostriedky, Komisia sa svojou žalobou menovite domáha vyhlásenia nesplnenia povinností vyplývajúcich z článku 5 ES. Povinnosť, ktorá bola údajne porušená, však spočíva v nenahradení *určitej sumy* peňazí, ktorú Komisia predtým vyčíslila a požiadala o ňu. Komisia tu opäť naraz žiada konštatovanie nesplnenia povinnosti, ktoré zahŕňa určenie dvoch ďalších (a rozdielnych) porušení práva EÚ, ako aj potvrdenie povinnosti náhrady s presnou sumou.

42. V tejto fáze musím priznať, že taký rôznorodý prístup k postupom a prostriedkom nápravy ma privádza do veľkých rozpakov. V skutočnosti sa Komisia usiluje uplatniť úplne nový prostriedok nápravy, ktorý využíva procesné pohodlie žaloby o nesplnení povinnosti ďalej posilnené analogickým uplatnením pravidiel osobitného systému práva EÚ.[14] Znamenalo by to, že by musela predložiť veľmi málo skutočných dôkazov v súvislosti s presnou výškou požadovanej sumy, aby dosiahla tri konštatovania porušenia v rámci jedného konania, pričom dve z nich by boli založené len na povinnosti lojálnej spolupráce bez konkrétneho právneho základu v konzervatívnejšom zmysle slova.

43. Musím priznať aj to, že považujem za veľmi ťažké naraz posudzovať tvrdenia, ktoré v skutočnosti patria do troch rôznych konaní, vyžadujú si analýzu rozličných hmotnoprávnych povinností a uplatnenie rôznych procesných pravidiel a požiadaviek, pokiaľ ide o povahu dôkazov. A pri tom všetkom mám nonšalantne prehliadať neexistenciu jasných povinností a právnych základov tvrdených porušení pri dovolávaní sa, alebo skôr zaklínaní, povinnosti lojálnej spolupráce.

44. Čo by teda Súdny dvor mohol a mal skúmať v prejednávanej veci? Ja navrhujem rozobrať matriošku. Základná logika hovorí, že výsledok musí byť založený na existencii pôvodného nesúladu so zákonom. Ak sa toto pôvodné porušenie nepreukáže, každá ďalšia žaloba založená na tomto pôvodnom porušení bude bezpredmetná. V prejednávanej veci je teda kľúčová otázka takáto: boli vývozné osvedčenia vydané v rozpore s rozhodnutím o ZKÚ? Spôsobilo toto porušenie stratu v podobe chýbajúcich vlastných zdrojov, a ak áno, o akú sumu išlo? Ak totiž nie je možné určiť tieto odpovede v súvislosti s pôvodným porušením, neexistuje základ na to, aby Komisia v tomto konaní namietala ďalšie porušenia práva EÚ (či už by išlo o úroveň „stredného porušenia“ – nezabránenie niečomu, čo zjavne nebolo v súlade so zákonom, v prvom rade – alebo o logicky následné „hlavné porušenie“ – povinnosť poskytnúť náhradu do rozpočtu EÚ).

14 Ako ďalej zdôrazním nižšie v časti B.3 (body 74 až 84) nižšie, spojením ustanovení o systéme vlastných zdrojov a colného kódexu skutočne vzniká režim objektívnej, (takmer) striktnej zodpovednosti za colný dlh. V prejednávanej veci to však platí len pre *členský štát dovozu*. Automatické uplatnenie rovnakého štandardu zodpovednosti na *iný členský štát* je jedno z mnohých nových tvrdení, ktoré Komisia predložila v prejednávanej veci.

45. Toto je síce podľa môjho názoru základný problém prejednávanej veci, no predsa je potrebné objasniť jednu predbežnú otázku. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Spojené kráľovstvo porušilo zásadu lojálnej spolupráce tým, že nenahradilo stratu utrpenú rozpočtom EÚ v dôsledku straty vzniknutej v inom členskom štáte. Komisia vypočítala túto stratu na 1 500 342,31 eura. Konanie o nesplnení povinnosti však bolo doteraz používané a chápané v prvom rade ako konanie určené na perspektívnu nápravu pretrvávajúcich porušení práva EÚ zo strany členských štátov, a nie na dosiahnutie spätného konštatovania porušenia [15] spolu s uplatňovaním nároku na náhradu škody, t. j. presnej a konkrétnej sumy, ako je to v podstate v prejednávanej veci.

46. Žaloba podaná Komisiou teda svojou povahou predstavuje žalobu o náhradu škody údajne spôsobenej rozpočtu EÚ členským štátom, ktorá je formulovaná ako žaloba o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ. Je preto potrebné preukázať, či je taká žaloba možná z hľadiska znenia, účelu a celkovej štruktúry konania o nesplnení povinnosti. Ak by to tak nebolo, túto žalobu by bolo potrebné zamietnuť ako neprípustnú.

B. Uplatňovanie nároku na náhradu škody v konaní o nesplnení povinnosti?

47. Podľa môjho názoru nemožno vylúčiť konštatovanie porušenia práva EÚ zo strany členského štátu v dôsledku nenahradenia strát, ktoré spôsobil rozpočtu EÚ. Inými slovami, v znení, účele alebo systéme konania o nesplnení povinnosti nevidím nič, čo by Komisii bránilo uplatňovať si nárok na náhradu škody podľa článku 258 ZFEÚ (bod 1). V prípade podania takej žaloby však musí byť existencia skutočnej škody spôsobenej Európskej únii konkrétnymi porušeniami práva EÚ, ktoré sú pripísateľné členskému štátu, preukázaná v rozsahu primeranom pre žalobu o náhradu škody (bod 2) a musí byť tiež dodržaný rozdiel medzi takou žalobou a osobitnými ustanoveniami platnými v oblasti tradičných vlastných zdrojov (bod 3).

1. Všeobecné úvahy

48. Spojené kráľovstvo a Holandské kráľovstvo síce výslovne netvrdia, že žaloba je neprípustná, popierajú však, že by členský štát mohol niesť finančnú zodpovednosť za straty, ktoré rozpočtu EÚ spôsobilo jeho ZKÚ. Ako jedno z hlavných tvrdení tieto členské štáty uvádzajú, že taká finančná zodpovednosť nemá výslovný právny základ. Colný kódex, systém vlastných zdrojov ani nijaký iný predpis sekundárneho či primárneho práva totiž neobsahuje výslovné ustanovenie o finančnej zodpovednosti členského štátu za stratu spôsobenú rozpočtu EÚ, ktorá vznikla v inom členskom štáte.

49. Neexistenciu jasného právneho základu pre žalobu domáhajúcu sa určenia zodpovednosti členských štátov za straty za takých okolností ako v prejednávanej veci nemožno poprieť. Skôr než sa však budem zaoberať takou (údajnou alebo skutočnou) *hmotnoprávnou* medzerou, musím preskúmať všeobecnejšiu *procesnú* otázku vyplývajúcu zo samotnej povahy žaloby v prejednávanej veci: je možné domáhať sa na základe článku 258 ZFEÚ konštatovania nesplnenia povinností v dôsledku toho, že neboli nahradené straty, ktoré členský štát spôsobil porušením práva EÚ?

15 Iste, na základe vybranej „vrstvy“ údajného porušenia by sa dalo tvrdiť, že žaloba podaná Komisiou je *perspektívna*, lebo Spojené kráľovstvo ešte nezaplatilo sumu požadovanú Komisiou. Také tvrdenie však privádza diskusiu priamo späť k pomerne nejasnej povahe toho, čo vlastne Komisia navrhuje.

50. Problematika zodpovednosti členských štátov voči Európskej únii nie je neznáma. Súdny dvor sa ňou prinajmenšom teoreticky zaoberal, keď uviedol, že „vo vzťahu k oneskorenému plneniu povinnosti i definitívnemu odmietnutiu jej splnenia môže mať rozsudok vydaný Súdnym dvorom v [konaní o nesplnení povinnosti] podstatný význam ako stanovenie základu zodpovednosti, ktorú môže členský štát znášať v dôsledku svojho pochybenia, pokiaľ ide o členské štáty, Spoločenstvo alebo súkromné subjekty“ [16]. Možnosťou použitia konania o nesplnení povinnosti ako základu pre žalobu o náhradu škody podanej zo strany Európskej únie proti členskému štátu sa zaoberá aj právna náuka. [17]

51. Články 258 až 260 ZFEÚ tvoria rámec na zisťovanie a postihovanie porušení práva EÚ zo strany členských štátov. Článok 258 ZFEÚ odkazuje len na situáciu, v ktorej si členský štát „nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv“. Inými slovami, v Zmluve nie je uvedené nič o presnej povahe prostriedku nápravy nesplnenia povinnosti, ktorý môže Komisia uplatniť. Vzhľadom na to nevidím dôvod vylúčiť žalobu o náhradu škody, ktorú podá Komisia v mene Európskej únie proti členskému štátu podľa článku 258 ZFEÚ, pričom existujú pomerne presvedčivé systémové tvrdenia v prospech pripustenia tejto možnosti.

52. Po prvé pokiaľ ide o znenie Zmlúv, v článkoch 258 až 260 ZFEÚ – alebo v akomkoľvek ďalšom ustanovení Zmluvy v tejto oblasti – nie je uvedené nič, čo by bránilo možnosti posudzovať existenciu a porušenie takej povinnosti náhrady v konaní o nesplnení povinnosti. Takáto žaloba by bola v súlade s účelom a procesnými obmedzeniami konania o nesplnení povinnosti, lebo by sa v skutočnosti domáhala toho, aby Súdny dvor určil, že členský štát si nesplnil povinnosť náhrady, a nie toho, aby ho zaviazal na zaplatenie určitých súm. [18]

53. Po druhé, pokiaľ ide o systémové hľadisko, sotva možno namietať voči tomu, že povinnosť nahradiť potenciálne straty spôsobené Európskej únii je špecifickejším vyjadrením všeobecnej povinnosti napraviť čokoľvek nesprávne, ktorá je hlavnou zásadou každého systému verejného, súkromného a medzinárodného práva. [19]

54. V práve EÚ článok 340 ZFEÚ stanovuje, že Únia „v súlade so zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov“ napraví akékoľvek škody spôsobené jej orgánmi alebo pracovníkmi. Súdny dvor ďalej vo svojej judikatúre na základe všeobecných zásad spoločných pre členské štáty a na základe povinnosti lojálnej spolupráce [20] uznal, že zásada zodpovednosti štátu za škody spôsobené jednotlivcom v dôsledku porušení práva EÚ je súčasťou systému Zmlúv. [21]

16 Rozsudok zo 7. februára 1973, Komisia/Taliansko (39/72, EU:C:1973:13, bod 11). Pozri tiež rozsudky z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko (C-361/88, EU:C:1991:224, bod 31); z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko (C-59/89, EU:C:1991:225, bod 35), alebo zo 14. júna 2001, Komisia/Taliansko (C-207/00, EU:C:2001:340, bod 28). Ide o konštantný spôsob uvažovania vo vzťahu k možnosti podať žalobu pre nesplnenie povinnosti napriek tomu, že dôjde k náprave predmetného pochybenia po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie.

17 Pozri napríklad EHLERMANN, C. D.: Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission. In: *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festchfrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*. 1981, s. 135 – 153, na s. 151; SCHWARZE, J.: Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen. In: *Europarecht*. 1983 (1), s. 1 – 39, na s. 24, a WYATT, D.: New Legal Order, or Old? In: *European Law Review*. 1982 (7), s. 147 – 166, na s. 160 a nasl.

18 Pozri analogicky rozsudok z 15. novembra 2005, Komisia/Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 33), pri zohľadnení skutočnosti, že také žaloby sú v rámci konania o nesplnení povinnosti zakázané: pozri rozsudky zo 14. apríla 2005, Komisia/Nemecko (C-104/02, EU:C:2005:219, bod 49), a z 5. októbra 2006, Komisia/Nemecko (C-105/02, EU:C:2006:637, body 44 a 45).

19 V medzinárodnom práve pozri napríklad *Chorzów Factory*, Stály súd medzinárodnej spravodlivosti, rozsudok č. 13 z 13. septembra 1928, *PCJR Reports*, series A, č. 17, s. 4.

20 Rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428, bod 36).

21 Najmä rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 29), podľa ktorého zodpovednosť Spoločenstva „je len vyjadrením všeobecnej zásady uznanej v právnych poriadkoch členských štátov, podľa ktorej protiprávne konanie alebo opomenutie spôsobuje vznik povinnosti nahradiť spôsobenú škodu“.

55. Podľa mňa je však v súvislosti s posledným uvedeným tvrdením zásadné jasne poukázať na jeden kľúčový rozdiel. Konštatovanie, že neexistencia výslovného právneho (procesného alebo hmotnoprávneho) základu nie je dostatočným dôvodom na vylúčenie existencie povinnosti náhrady, má jednoznačnú súvislosť so *stanovením zásady* zodpovednosti členských štátov za škodu spôsobenú jednotlivcom (systémová úroveň). Nesúvisí s povinnosťou uviesť v *jednotlivých prípadoch jednoznačnú zákonnú povinnosť*, ktorá má byť základom zodpovednosti štátu (úroveň konkrétneho prípadu). [22]

56. Po tretie možnosť požadovať od členských štátov, aby niesli voči Únii finančnú zodpovednosť za porušenia práva EÚ, sa dá považovať aj za vyplnenie určitého prázdna v systéme zodpovednosti za porušenia práva EÚ. Ďalšie možnosti konštelácie zodpovednosti za porušenia práva EÚ už totiž boli upravené. Zodpovednosť Európskej únie je zabezpečená v článku 340 ZFEÚ. Aj členské štáty môžu teoreticky použiť tento právny základ a začať voči Únii konanie o náhradu škody. [23] Zodpovednosť členských štátov voči jednotlivcom je zabezpečená prostredníctvom vyššie uvedenej zásady zodpovednosti štátu. Nakoniec individuálna zodpovednosť fyzických a právnických osôb za porušenia práva EÚ sa riadi vnútroštátnymi ustanoveniami o zodpovednosti za škodu. [24]

57. Zostáva teda len scenár zodpovednosti členského štátu za škody spôsobené Európskej únii porušením práva EÚ. Dalo by sa však tvrdiť, že v tomto smere neexistuje medzera, lebo tento systém zodpovednosti by mohol byť krytý všeobecným systémom zodpovednosti štátu v jednotlivých členských štátoch. [25] Pri takom prístupe by mala Európska únia žalovať určitý členský štát vo veci zodpovednosti štátu na súdoch uvedeného členského štátu rovnako ako jednotlivci.

58. Taký scenár by síce bol možný v prípadoch týkajúcich sa zodpovednosti členského štátu za škodu mimo jeho (verejnoprávnych) povinností a povinností ako člena Únie voči EÚ, [26] mal by však malý alebo skôr nijaký zmysel v takých prípadoch, akým je prejednávaná vec, v ktorých ide skutočne o inštitucionálne a ústavné spory medzi Európskou úniou a jej členmi, ktoré jednoducho majú pre členský štát určité finančné dôsledky. Posledné uvedené prípady sú totiž súčasťou právomoci súdov EÚ. Okrem toho je pravda, že z formálneho hľadiska podala Komisia žalobu pre nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, ktorá určite patrí do právomoci Súdneho dvora.

59. Navyše možno uviesť aj to, že žaloba pre nesplnenie povinnosti založená na tom, že členský štát nenahradil straty, ktoré spôsobil, podľa všetkého dobre zapadá do celkovej štruktúry a kontextu článkov 258 až 260 ZFEÚ. Taká možnosť je najmä v súlade s hlavným cieľom konania o nesplnení povinnosti, ktorým je „odstránen[ie] skutočne existujúcich nesplnení povinností členských štátov a ich *následkov*“, minulých i budúcich. [27]

22 Napríklad v (učebnicovom) prípade neprebratia smernice, ktoré by mohlo spôsobiť škodu jednotlivcom, by tak jednoznačnou zákonnou povinnosťou porušenou zo strany členského štátu v tomto konkrétnom prípade bolo prinajmenšom posledné/záverečné ustanovenie dotknutej smernice, ktoré stanovuje lehotu na jej prebratie, prípadne v spojení s povinnosťou vyplývajúcou z článku 288 ZFEÚ a možno aj s povinnosťou lojálnej spolupráce. Neexistovali by však pochybnosti o tom, že existuje pomerne špecifická povinnosť prebrať smernicu do daného dátumu.

23 Ako uvádzajú LENAERTS, K., MASELIS, I., GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford University Press, 2014, s. 495. Aj v návrhoch, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Slovensko/Komisia a Rumunsko/Komisia (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 108), je táto možnosť zdôraznená. Zdá sa, že žaloby o náhradu škody boli v minulosti podané (prinajmenšom zo strany štátnych subjektov), pokiaľ však viem, zjavne sa nikdy nedostali do fázy rozsudku. Pozri napríklad uznesenie zo 16. novembra 1998, Nederlandse Antillen/Rada a Komisia (T-163/97 a T-179/97, EU:T:1998:260).

24 S logickou výnimkou osobnej zodpovednosti zamestnancov EÚ voči Európskej únii, ktorá je tiež upravená v článku 340 ZFEÚ.

25 Článok 274 ZFEÚ totiž stanovuje že „s výnimkou právomoci, ktorú Súdnemu dvoru Európskej únie priznávajú zmluvy, spory, v ktorých je Únia zúčastnenou stranou, nie sú z tohto dôvodu vyňaté z právomoci súdov členských štátov“.

26 Podobne ako v konaniach, ktoré Komisia začala na vnútroštátnych súdoch a v ktorých sa domáha najmä občianskoprávnej náhrady škody od súkromných subjektov. Pozri napríklad rozsudok zo 6. novembra 2012, Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Pozri napríklad rozsudok zo 16. októbra 2012, Maďarsko/Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 68). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

60. Napokon možnosť požadovať nielen konštatovanie porušenia Zmluvy, ale aj konštatovanie nesplnenia povinnosti náhrady v dôsledku tohto konkrétneho porušenia Zmluvy, by prispela aj k súdržnosti systému. Je totiž pravda, že „tradičnejšia“ žaloba pre nesplnenie povinnosti zameraná na súvisiace porušenie práva EÚ, ktorým bola spôsobená škoda,[28] by vzhľadom na konkrétne okolnosti prejednávanej veci a podobných vecí nemala veľký význam, a to z dvoch dôvodov.

61. Na jednej strane konanie „dva v jednom“ by bolo účinnejšie v prípadoch, keď bola škoda spôsobená udalosťou alebo postupom, ktorý sa už v čase vydania odôvodneného stanoviska skončil. V takých prípadoch by konštatovanie porušenia obmedzeného na nesplnenie hmotnoprávnej povinnosti (v prejednávanej veci pôvodné alebo stredné porušenie) nemalo veľký význam. Platí to najmä pre osobitnú oblasť vlastných zdrojov, kde namietanie závažného porušenia práva EÚ bez jeho finančných následkov nemá veľký zmysel.[29] V dôsledku toho je v konkrétnych prípadoch v tejto oblasti často nutné podať žalobu, v ktorej sú následky porušenia práva EÚ od úplného začiatku neoddeliteľne spojené s porušením. To je však opäť úplne logické a jednoznačne spojené so štruktúrou takého prípadu: žaloba pre nesplnenie povinnosti nahradiť stratu, aká bola podaná v prejednávanej veci, je z funkčného hľadiska rovnocenná so žalobou pre nesplnenie povinnosti poskytnúť vlastné zdroje zo strany povinného členského štátu.

62. Na druhej strane je pravda, že z článku 260 ods. 1 ZFEÚ vyplýva pre členský štát povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, v ktorom bolo konštatované nesplnenie povinnosti. Tieto opatrenia môžu zahŕňať aj povinnosť nahradiť vzniknuté straty.[30] Pravdou však je aj to, že Súdny dvor nemôže nariadiť, aká má byť povaha týchto opatrení, ktoré majú členské štáty prijať, aby skoncovali s neplnením povinností v rámci EÚ,[31] a túto povahu musí určiť členský štát.[32] Otázka existencie povinnosti nahradiť stratu by preto bola stále nevyriešená.

63. Z formálneho hľadiska je pravdou aj to, že následná žaloba na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ by poskytla možnosť zistiť, či si členský štát splnil povinnosti vyplývajúce z predchádzajúceho rozsudku vrátane povinnosti nahradiť straty. Táto možnosť však nezohľadňuje logiku žaloby pre nenahradenie strát rozpočtu EÚ zapríčinených členským štátom, pri ktorej je určenie a vyčíslenie strát ako v každom inom konaní o náhrade škody súčasťou rozhodnutia *vo veci samej*. Také posudzovanie sa veľmi líši od možného *následného skúmania*, či predchádzajúcemu rozsudku bolo alebo nebolo *vyhovené* (v rámci *výkonu*),[33] ako je to pri posudzovaní podľa článku 260 ZFEÚ. Navyše ak by otázka náhrady strát vznikla len v dôsledku nesprávneho výkonu rozsudku Súdneho dvora, členský štát by sa po prvý raz stretol s otázkou nahradenia strát Európskej únie v tomto štádiu, pričom zároveň by čelil sankciám, ktoré môžu vyplynúť z uplatnenia uvedeného článku (ktorých cieľom v nijakom prípade nie je náhrada škody alebo strát).

28 Či už by išlo o „pôvodné“, alebo o „stredné“ porušenie uvedené v bodoch 35 a 36 vyššie.

29 Rozsudok z 5. októbra 2006, Komisia/Belgicko (C-377/03, EU:C:2006:638, bod 36). Súdny dvor konštatoval, že „existuje neoddeliteľná súvislosť medzi povinnosťou zistiť vlastné zdroje Spoločenstiev, povinnosťou pripísať tieto zdroje na účet Komisie v stanovených lehotách, a napokon povinnosťou zaplatiť úroky z omeškania“.

30 Zatiaľ čo článok 260 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že náhrada škody musí byť prijatá ako opatrenie v každom skúmanom prípade. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Komisia/Luxembursko (C-299/01, EU:C:2002:243, bod 23 a nasl.), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo v spojených veciach Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:221, bod 57 a nasl.). V každom prípade náhrada škody *per se* neznamená vylúčenie porušenia práva EÚ. Pozri napríklad rozsudok z 9. decembra 1997, Komisia/Francúzsko (C-265/95, EU:C:1997:595, bod 60).

31 Pozri rozsudky zo 14. apríla 2005, Komisia/Nemecko (C-104/02, EU:C:2005:219, bod 49), a z 5. októbra 2006, Komisia/Nemecko (C-105/02, EU:C:2006:637, body 44 a 45). Pozri tiež rozsudok z 2. októbra 2008, Komisia/Grécko (C-36/08, neuverejnený, EU:C:2008:536, body 8 a 9).

32 Pozri v tomto smere rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 15). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci Komisia/Nemecko (C-503/04, EU:C:2007:190, bod 41).

33 Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 92).

64. Nakoniec, ak pri širšom zohľadnení dostupných opravných prostriedkov v systéme EÚ pripustím, že členské štáty nemôžu namietať neplatnosť formálnych výziev, ktoré ako v prejednávanej veci požadujú, aby členský štát poskytol sumu vlastných zdrojov stratenú v inom členskom štáte,[34] členské štáty musia mať možnosť napadnúť dôvodnosť tejto povinnosti na súdoch EÚ v rámci konaní o nesplnení povinnosti.[35] Vo fáze konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ preto musia byť všetky údajné porušenia práva EÚ vrátane pôvodných, základných porušení právne preskúmateľné.

2. Prvky, ktoré treba preukázať

65. V znení Zmlúv ani v Zmluvách ako celku preto nevidím nič, čo by *per se* bránilo Komisii žiadať o prístup „dva v jednom“ v rámci konania podľa článku 258 ZFEÚ. Išlo by konkrétne o *konštatovanie nezákonnosti* určitého správania pripísateľného členskému štátu a zároveň o *konštatovanie nesplnenia povinnosti nahradiť* straty rozpočtu EÚ vyplývajúce z tejto nezákonnosti.

66. V prípade podania takej žaloby sa však mení povaha predmetného konania podľa článku 258 ZFEÚ. Nejde už o „tradičné“ abstraktné určenie pochybenia členského štátu. Ide o špecifický prípad nesúladu so zákonom, ktorý údajne spôsobil rozpočtu EÚ škodu vo veľmi špecifickej výške. Konanie sa v podstate stáva konaním o náhradu škody, ktorú údajne spôsobil Európskej únii členský štát.

67. Ak teda Komisia v mene Európskej únie navrhuje určiť, že členský štát nenahradil škodu v konkrétnej výške spôsobenú konkrétnym porušením práva EÚ pripísateľným členskému štátu, ku ktorému došlo v minulosti, na konanie by sa mali vzťahovať štandardy a dôkazy platné pre žalobu vo veci mimozmluvnej zodpovednosti.

68. Podmienky nároku na náhradu škody za porušenie práva EÚ sa v priebehu rokov priblížili[36] a je to tak správne. Ak Komisia v skutočnosti žiada o určenie zodpovednosti členského štátu, hoci formálnym nosičom na podanie takej žaloby je stále článok 258 ZFEÚ, nevidím dôvod, prečo by sa tieto podmienky mali opäť rozchádzať. Vo všeobecnosti teda platí, že ak sa má v práve EÚ uplatniť mimozmluvná zodpovednosť, musí existovať porušenie ustanovenia práva EÚ, ktorého cieľom je priznať práva. Toto porušenie práva EÚ musí byť navyše dostatočne závažné. Škoda musí byť preukázaná. Musí existovať priama príčinná súvislosť medzi porušením povinnosti autora aktu a škodou, ktorú utrpel poškodený.

69. Z tohto dôvodu by podľa môjho názoru tvrdenia predložené v rámci žaloby pre nesplnenie povinnosti založenej na nenahradení strát spôsobených porušením práva EÚ mali spĺňať tieto požiadavky. Povaha tohto konania „dva v jednom“ spôsobuje, že takéto konanie je zvlášť náchylné na nejasnosti, pokiaľ ide o zákonné požiadavky zodpovedajúce obom fázam. Existuje najmä riziko, že črty konania o nesplnení povinnosti sa selektívne zapoja do skúmania porušenia práva EÚ, z ktorého údajne vyplýva povinnosť náhrady škody.

70. Po prvé konania o nesplnení povinnosti majú objektívnu povahu: samotné nesplnenie povinnosti v rámci EÚ ako také postačuje na založenie porušenia.[37] Subjektívne prvky, akým je pochybenie alebo nedbanlivosť, nehrajú pri posudzovaní porušenia nijakú úlohu.[38] Naopak, neplatí to pri určovaní, či porušenie práva EÚ zakladá povinnosť nahradiť škodu. Nie každý nesúlad so zákonom automaticky

34 Rozsudok z 25. októbra 2017, Slovensko/Komisia (C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 75 a nasl.).

35 Pozri v širšom zmysle k tejto analýze návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Slovensko/Komisia a Rumunsko/Komisia (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 101 a nasl.).

36 Rozsudok zo 4. júla 2000, Bergaderm a Goupil/Komisia (C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 39 a nasl.). Pozri, pokiaľ ide o novšie príklady, rozsudok zo 4. apríla 2017, Európsky ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 31), týkajúci sa režimu zodpovednosti EÚ, a zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 94), týkajúci sa zásady zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi.

37 Pozri napríklad rozsudky zo 14. novembra 2002, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-140/00, EU:C:2002:653, bod 34), alebo z 30. januára 2003, Komisia/Dánsko (C-226/01, EU:C:2003:60, bod 32), alebo z 13. júla 2006, Komisia/Portugalsko (C-61/05, EU:C:2006:467, bod 32).

38 Pozri napríklad rozsudky zo 16. septembra 2004, Komisia/Španielsko (C-227/01, EU:C:2004:528, bod 58), alebo zo 4. marca 2010, Komisia/Taliansko (C-297/08, EU:C:2010:115, bod 82).

zakladá zodpovednosť. Na to, aby vznikla povinnosť nahradiť straty, musí existovať dostatočne závažné porušenie. Implikuje to zjavné a závažné porušenie hraníc voľnej úvahy zo strany členského štátu.[39] Medzi prvky, ktoré treba vziať do úvahy pri posudzovaní tejto podmienky, patrí „jasnosť a presnosť porušeného právneho predpisu, miera voľnej úvahy, ktorú tento predpis ponecháva orgánom štátu alebo [EÚ], úmyselnosť alebo neúmyselnosť spáchaného porušenia alebo spôsobenej škody, ospravedlniteľnosť alebo neospravedlniteľnosť prípadného právneho omylu, skutočnosť, že stanovisko orgánov [EÚ] mohlo prispieť k opomenutiu, prijatiu alebo zachovaniu vnútroštátnych opatrení alebo praktík, ktoré sú v rozpore s právom [EÚ]“[40].

71. Po druhé v prípade podania „tradičnej“ žaloby podľa článku 258 ZFEÚ Komisia nemusí preukazovať existenciu osobitného záujmu na podaní žaloby: konanie o nesplnení povinnosti nie je určené na ochranu práv Komisie.[41] Naopak, pri uplatňovaní nároku a náhradu škody v stanovenej výške, ktorá vznikla v dôsledku špecifického porušenia práva EÚ, je nevyhnutné preukázať existenciu špecifického oprávnenia v rámci Európskej únie[42] a súvisiacej a jasne definovanej povinnosti na strane členských štátov, ktorá bola porušená, čím vznikla špecifická škoda, ktorej náhrada sa požaduje.

72. Po tretie v rámci konania o nesplnení povinnosti prináleží Komisii preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti zo strany členského štátu, tým že Súdnemu dvoru predloží všetky podklady potrebné na preverenie existencie tohto nesplnenia povinnosti, pričom sa nemôže opierať len o domnienky.[43] Keďže je však hlavným cieľom konania podľa článku 258 ZFEÚ zabezpečiť, aby členské štáty dodržiavali právo EÚ,[44] neexistencia či existencia škody alebo negatívnych následkov je nepodstatná.[45] Znova však naopak platí, že ak Komisia požaduje náhradu škody v presnej výške, je potrebné nielen preukázať nesúlad so zákonom, ale aj preukázať škodu a priamu príčinnú súvislosť medzi porušením zákona a touto škodou.[46] Je totiž úlohou strany, ktorá sa usiluje preukázať existenciu zodpovednosti, aby predložila presvedčivé dôkazy o existencii a rozsahu tvrdenej škody, ako aj o existencii dostatočne priamej príčinnej súvislosti medzi namietaným konaním a údajnou škodou.[47]

73. Všeobecný záver je teda pozoruhodne jednoduchý: ak žalobca skutočne žiada o náhradu škody, musí škodu preukázať podľa štandardov platných v práve EÚ pre daný typ nároku vo všeobecnosti. Nejasnosti, ktoré v prejednávanej veci panujú, sú čiastočne spôsobené tým, že Komisia požaduje konštatovanie „trojnásobnej nezákonnosti“ a z neho vyplývajúce zaplatenie presnej sumy náhrady škody, pričom tvrdí, že na toto všetko sa vzťahujú procesné požiadavky konania podľa článku 258 ZFEÚ, ktoré celkovo zostávajú na abstraktnej úrovni a neukladajú povinnosť predložiť dôkaz o konkrétnej škode ani povinnosť vyčísliť presnú výšku požadovanej náhrady škody a určiť príčinnú súvislosť medzi touto sumou a tvrdeným porušením zákona.

39 Pozri napríklad rozsudok zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 105). Pozri, pokiaľ ide o zodpovednosť Európskej únie, napríklad rozsudok zo 4. apríla 2017, Európsky ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 37).

40 Rozsudok z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 56).

41 Pozri napríklad rozsudok z 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, body 43 a 44).

42 Iste, nedá sa povedať, že Európska únia alebo Komisia konajúca v jej mene by mala „individuálne práva“. Táto podmienka sa však dá chápať (a samozrejme prispôsobiť) v tom zmysle, že požaduje určenie ustanovenia právnych predpisov, na základe ktorého by bol žalobca oprávnený požadovať od žalovaného určité správanie, pričom v prípade jej porušenia vzniká škoda. Pokiaľ ide o požiadavku, že ustanovenie práva EÚ musí priznávať práva jednotlivcom, pozri napríklad rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 106).

43 Pozri napríklad rozsudky zo 4. októbra 2007, Komisia/Taliansko (C-179/06, EU:C:2007:578, bod 37), a z 10. septembra 2009, Komisia/Grécko (C-416/07, EU:C:2009:528, bod 32).

44 Pozri napríklad rozsudok zo 6. decembra 2007, Komisia/Nemecko (C-456/05, EU:C:2007:755, bod 25).

45 Pozri napríklad rozsudky z 5. marca 1998, Komisia/Francúzsko (C-175/97, EU:C:1998:89, bod 14), a z 5. októbra 2006, Komisia/Belgicko (C-377/03, EU:C:2006:638, bod 38).

46 Rozsudok zo 4. októbra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, bod 117).

47 Pozri, pokiaľ ide o mimozmluvnú zodpovednosť Únie, napríklad rozsudok zo 7. júna 2018, Equipolymers a i./Rada (C-363/17 P, neuverejnený, EU:C:2018:402, bod 37 a tam citovaná judikatúra).

3. Systém vlastných zdrojov

74. Nakoniec treba objasniť poslednú otázku, a to aký význam má v takej veci, akou je prejednávaná, skutočnosť, že požadované odškodnenie (a jedno z údajných porušení zákona) sa týka špecifickej oblasti vlastných zdrojov EÚ.

75. V rámci systému vlastných zdrojov sú členské štáty povinné zistiť nárok EÚ na vlastné zdroje, len čo sú ich colné orgány spôsobilé vypočítať sumu cla vyplývajúcu z colného dlhu a určiť dlžníka nezávisle od toho, či sú naplnené kritériá na uplatnenie článku 220 ods. 2 písm. b) colného kódexu.[48] Členské štáty sú oslobodené od tejto povinnosti iba v prípade splnenia podmienok stanovených v článku 17 ods. 2 nariadenia č. 1552/89 (*vis maior* alebo ak nemohli sumy vybrať z dôvodov, ktoré im nemožno pripísať).[49]

76. Tvrdenie uvádzané Komisiou v rámci tohto konania sa v podstate obmedzuje na to, že tento režim by mal platiť aj pre Spojené kráľovstvo a/alebo Anguillu, ktorá je pod správou uvedeného členského štátu.

77. Taký prístup považujem za veľmi sporný. Komisia jednoducho požaduje uplatnenie veľmi špecifického režimu *ex post na základe dvojakej analógie*: nielenže ho posúva od okamihu, keď colný dlh za bežných okolností vzniká (v *okamihu* vstupu na územie Únie), ale zároveň sa má režim uplatniť na iný členský štát, než je ten, ktorý zvyčajne znáša toto bremeno (t. j. *členský štát*, cez ktorého územie sa dovoz skutočne uskutočnil).

78. Nemyslím si, že by taká analógia bola možná. V prvom rade veci, ktoré Komisia uvádza na podporu takého návrhu, sa všetky týkajú situácií, v ktorých si členský štát nesplnil vlastné povinnosti v rámci systému vlastných zdrojov.[50] Inými slovami, bolo nesporne povinnosťou dotknutého členského štátu, ktorý bol tiež členským štátom dovozu, poskytnúť dlžnú sumu vlastných zdrojov. Táto vec sa však netýka povinností, ktoré by Spojenému kráľovstvu ukladali konkrétne ustanovenia systému vlastných zdrojov EÚ.[51] Týka sa povinnosti nahradiť škodu na základe zásady lojálnej spolupráce v súvislosti so stratami vzniknutými v inom členskom štáte.

79. Komisia sa vo svojej žalobe usiluje uplatniť judikatúru na situáciu mimo rámca povinností upravených v colnom kódexe a v nariadení č. 1552/1989.[52] Pokúša sa pripísať Spojenému kráľovstvu straty vlastných zdrojov vzniknuté v Taliansku na základe použitia článku 220 ods. 2 písm. b) a článku 239 colného kódexu, pričom zrejme[53] zohľadňuje to, že Taliansko nemohlo vymôcť clo z dôvodov, ktoré mu nemožno pripísať v zmysle článku 17 ods. 2 nariadenia č. 1522/98.

80. Predstavuje to dvojaký problém. Po prvé povinnosť zakotvená v práve EÚ pre jeden členský štát sa v podstate presúva na iný členský štát. Po druhé to zároveň znamená, že členskému štátu je automaticky a bez ďalšieho overovania uložená povinnosť zaplatiť sumy určené iným členským štátom.

48 Rozsudok z 15. novembra 2005, Komisia/Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 68).

49 Tamže.

50 Komisia cituje najmä rozsudky zo 16. mája 1991, Komisia/Holandsko (C-96/89, EU:C:1991:213, bod 37); z 15. júna 2000, Komisia/Nemecko (C-348/97, EU:C:2000:317, bod 64); z 15. novembra 2005, Komisia/Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:683, bod 60), a zo 17. marca 2011, Komisia/Portugalsko (C-23/10, neuverejnený, EU:C:2011:160, bod 60).

51 Pozri, naopak, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Komisia/Dánsko (C-392/02, EU:C:2005:142, body 46 a 47).

52 Komisia také tvrdenie neuvádza po prvý raz. Pozri skutkové okolnosti veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Zrejme“ preto, že Komisia toto tvrdenie vo svojich podaniach výslovne neuvádza. Môžu však vzniknúť aj špekulácie o tom, aké by toto tvrdenie bolo, keby Taliansko v skutočnosti bolo schopné vymôcť dotknuté clo: v tom prípade by taká „subsidiárna“ zodpovednosť Spojeného kráľovstva nevznikla? Alebo mohla by Komisia v takom prípade žalovať Spojené kráľovstvo bez ohľadu na to, či by sumy boli v Taliansku vymožiteľné? Čo ak by bolo vymoženie len čiastočné z dôvodov pripísateľných Taliansku?

81. Zdá sa, že Komisia vo svojich úvahách v tomto smere prehliada skutočnosť, že prípadná povinnosť nahradiť straty vzniknuté v inom členskom štáte sa neriadi osobitnými ustanoveniami nariadenia o vlastných zdrojoch. Keďže vec nepatrí do rámca povinností výslovne upravených v systéme vlastných zdrojov, je potrebné uplatniť všeobecné pravidlá v oblasti preukazovania škôd. Komisia sa v tejto súvislosti nemôže jednoducho odvolať na ustanovenia práva EÚ v oblasti vlastných zdrojov platné pre odlišnú situáciu, aby boli straty (a ich vyčíslenie) automaticky pripísateľné inému členskému štátu.

82. Chápem ťažkosti spojené s dôkazným bremenom, s ktorými by sa Komisia mohla stretnúť pri preukazovaní takého nároku, najmä pokiaľ by sa na žalobu nazeralo ako na žalobu vo veci zodpovednosti členského štátu, ako navrhujem v predchádzajúcej časti. Uplatnenie podmienok colného kódexu, na základe ktorých je možné clo odpustiť alebo nevybrať,[54] ako aj použitie článku 17 ods. 2 nariadenia č. 1552/89,[55] totiž do veľkej miery závisí od posúdenia členského štátu, ktorý mal predmetné vlastné zdroje vypočítať.

83. V konečnom dôsledku teda platí, že ak chce Komisia podať žalobu o náhradu škody proti inému členskému štátu, musí v takom prípade vychádzať z informácií poskytnutých členským štátom, v ktorom straty vznikli.[56] Úlohou Komisie potom bude také informácie prešetriť a overiť, aby splnila vyššie uvedené požiadavky.[57] Podľa môjho názoru však nie je možné automaticky uplatniť výsledky objektívneho systému vlastných zdrojov vytvoreného jedným členským štátom na iný členský štát, na ktorý sa v danej veci nevzťahujú povinnosti upravené v colnom kódexe ani systém vlastných zdrojov.

84. Skrátka uplatneniu odhadov jedného členského štátu v oblasti porovnateľnosti rozhodnutí o odpustení alebo upustení od výberu cla na iný členský štát a samoposúdeniu definitívnej nemožnosti vymôcť vlastné zdroje spolu s potenciálne spornou úrovňou listinných dôkazov preukazujúcich výšku predmetného dlhu chýba nielen akýkoľvek právny základ, ale znamená aj významné ohrozenie hladkého fungovania systému vlastných zdrojov plynúcich z výberu cla, lebo by nebola dodržaná jeho logika a rozdelenie povinností a zodpovednosti v rámci tohto systému. Nakoniec by vznikli aj vážne otázky v súvislosti s dodržaním práva dotknutého členského štátu na obhajobu, lebo posúdenie a odhady uskutočnené pôvodným členským štátom by v skutočnosti neboli nikdy napadnuteľné.

C. Uplatnenie na prejednávanú vec

85. Komisia tvrdí, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo povinnosti vyplývajúce zo zásady lojálnej spolupráce. Dôvodom je to, že nenahradilo stratu určitej sumy vlastných zdrojov, ktorá mala byť vypočítaná a poskytnutá do rozpočtu Únie podľa nariadenia č. 1552/89, keby v rokoch 1999 až 2000 neboli na dovoz hliníka z Anguilly vydané vývozné osvedčenia v rozpore s článkom 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ.

86. Na určenie, či skutočne došlo k nesplneniu povinnosti nahradiť stratu vlastných zdrojov, ako tvrdí Komisia, je potrebné v prvom rade overiť, či existovala taká povinnosť náhrady, ktorej porušenie bolo dostatočne závažné (bod 1), či toto porušenie následne spôsobilo špecifickú a vyčísliteľnú škodu (bod 2) a či existovala príčinná súvislosť medzi porušením a následnou škodou.

54 Pozri uznesenie z 21. apríla 2016, Makro autoservicio mayorista a Vestel Iberia/Komisia (C-264/15 P a C-265/15 P, neuverejnené, EU:C:2016:301, bod 47).

55 Pozri uznesenie zo 14. septembra 2015, Rumunsko/Komisia (T-784/14, neuverejnené, EU:T:2015:659, body 27 až 29) [uvedený rozsudok bol potvrdený v rozsudku z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801)].

56 Podľa ustálenej judikatúry z článku 10 ES jasne vyplýva, že členské štáty musia v dobrej viere spolupracovať s Komisiou pri prešetrovaní v rámci konania o nesplnení povinnosti a poskytnúť Komisii všetky informácie požadované na tento účel [pozri napríklad rozsudok zo 6. marca 2003, Komisia/Luxembursko (C-478/01, EU:C:2003:134, bod 24)]. Podľa môjho názoru to platí aj v prípade, že konanie o nesplnení povinnosti sa týka iných členských štátov.

57 Časť B.2 vyššie.

87. Žaloba podaná Komisiou podľa môjho názoru tieto požiadavky nespĺňa. Komisia nepreukázala protizákonnú povahu vývozných osvedčení, na ktorej je spor založený, a už vôbec nie závažnosť porušenia pripísateľného Spojenému kráľovstvu, ktoré spočíva v tom, že nezabránilo vydávaniu týchto osvedčení alebo ho nekontrolovalo (bod 1). Navyše existujú jednoznačné nedostatky aj v oblasti preukazovania a vyčísľovania škody (bod 2).

1. Nesúlad so zákonom (predstavujúci dostatočne závažné porušenie)

88. Komisia tvrdí, že je preukázané, že colné orgány na Anguille vydali vývozné osvedčenia nesprávne. Spojené kráľovstvo neprijalo primerané opatrenia na to, aby ich vydaniu zabránilo. Zodpovednosť Spojeného kráľovstva vyplýva z toho, že má Anguillu v zvrchovanej správe. Komisia poukazuje na to, že Spojené kráľovstvo má podľa svojho ústavného práva voči Anguille určité právomoci, no prijalo nedostatočné opatrenia. Okrem iného skutočnosť, že FCO požiadalo HMRC o vedenie vyšetrovania, je dôkazom toho, že Spojené kráľovstvo malo právomoc konať. Navyše napriek tomu, že FCO o tejto situácii vedelo už vo februári 1998, Spojené kráľovstvo informovalo UCLAF až v novembri 1998. Pokiaľ by Spojené kráľovstvo konalo rýchlo, keď UCLAF vo februári 1999 vydala oznámenie o vzájomnej pomoci, stratám by sa dalo zabrániť. Primerané opatrenia prijaté Spojeným kráľovstvom by viedli k zásahu zameranému na zabránenie strate vlastných zdrojov.

89. Spojené kráľovstvo s tvrdeniami Komisie nesúhlasí. V prvom rade popiera, že vývozné osvedčenia boli na Anguille vydané nesprávne. Dojednania medzi vládou Anguilly a spoločnosťou Corbis boli v decembri 1998 zmenené. Vo faktúrach vystavených po tomto dátume tak už vývozné príspevky na prepravu neboli uvedené. Spojené kráľovstvo prijalo niekoľko opatrení: uskutočnilo sa vyšetrovanie HMRC a následne bola 19. novembra 1998 prijatá správa. Všetky podrobné informácie o zisteniach boli poskytnuté UCLAF-u šesť dní po tomto dátume. Príslušný dovoz hliníka sa uskutočnil 1. apríla 1999 a po tomto dátume, pričom v tom čase už bola vydaná správa Spojeného kráľovstva a oznámenie UCLAF-u o vzájomnej pomoci bolo v obehu už šesť týždňov. Zmenou fakturačných postupov sa rozptýlili všetky zvyšné pochybnosti na strane Spojeného kráľovstva.

90. Okrem toho pokiaľ ide o procesný rozmer, Spojené kráľovstvo tvrdí, že vláda Anguilly sa odvolala na partnerský postup podľa článku 7 ods. 7 prílohy III k rozhodnutiu o ZKÚ a následne mala trojstranné stretnutia s Komisiou a talianskymi orgánmi. Komisia mala dodržať opatrenia predpísané v rozhodnutí o ZKÚ na riešenie pochybení vrátane postupu riešenia sporov podľa článku 235 rozhodnutia o ZKÚ alebo prijatia ochranných opatrení. Vzhľadom na v tom čase nevyriešený spor týkajúci sa výkladu pojmu „náhrada cla“ medzi vládou Anguilly a Komisiou by nebolo vhodné, aby Spojené kráľovstvo prijalo ďalšie opatrenia.

a) Hlavná povinnosť, ktorej nesplnenie treba preukázať

91. Žaloba podaná Komisiou je nejasná, pokiaľ ide o otázku, či sa má *porušenie rozhodnutia o ZKÚ* priamo pripísať Spojenému kráľovstvu. Napriek tomu, že niektoré body žaloby naznačujú skôr opak,[58] sa nezdá, že by Komisia výslovne tvrdila, že colné orgány Anguilly sa majú považovať za britské orgány a že protizákonné vydávanie vývozných osvedčení sa má *priamo pripísať* Spojenému kráľovstvu. Komisia totiž v odpovedi na vyjadrenie holandskej vlády ako vedľajšieho účastníka tohto konania objasnila, že netvrdí, že údajné porušenia vychádzajú z predpokladu, podľa ktorého je Anguilla neoddeliteľnou súčasťou Spojeného kráľovstva. Keď bola Komisia na pojednávaní výslovne požiadaná o objasnenie tohto bodu, potvrdila, že účelom jej žaloby nie je určiť, kto porušil rozhodnutie o ZKÚ.

58 Navyše na pojednávaní sa Komisia odvolala na rozsudok z 12. decembra 1990, Komisia/Francúzsko (C-263/88, EU:C:1990:454). Komisia tiež poukázala na judikatúru, podľa ktorej sa členský štát „nemôže odvolávať na… stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku“, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností v rámci EÚ. Pozri napríklad rozsudok zo 16. decembra 2004, Komisia/Rakúsko (C-358/03, EU:C:2004:824, bod 13).

92. Nechcem, aby to znelo príliš ako vyjadrenie právneho formalistu, ale považujem za pomerne ťažké vyriešiť otázku povinnosti náhrady bez výslovného určenia, *kto* má byť zodpovedný (subjekt zodpovednosti) a *za čo* presne (porušená zákonná povinnosť). Skutočnosť, že táto nejasnosť je zabalená do na pohľad všetko zahŕňajúcej povinnosti lojálnej spolupráce, z môjho pohľadu nejasnosť nijako nezmenšuje.

93. Zároveň však chápem, prečo Komisia mohla chcieť, aby táto otázka zostala nejasná. Zložitá právna povaha vzťahu ZKÚ s právom EÚ spôsobuje, že pre Komisiu nie je ľahké argumentovať v tejto veci. Podľa článku 355 ods. 2 ZFEÚ totiž časť Štyri Zmluvy, na základe ktorej bolo rozhodnutie o ZKÚ prijaté, upravuje „osobitné dojednania pre pridruženie“, ktoré platia pre ZKÚ. Toto nejasné ústavné nastavenie sa vykladá v tom zmysle, že vytvára „hybridné postavenie“ [59]. Na jednej strane ZKÚ nemožno považovať za súčasť Európskej únie (okrem iného na účely voľného pohybu tovarov a uplatňovania colných ustanovení), [60] a pokiaľ to nie je výslovne uvedené, všeobecné ustanovenia Zmluvy neplatia pre ZKÚ. [61] Na druhej strane právo ZKÚ netvorí samostatný právny systém chránený pred všeobecným systémom práva EÚ. [62] Z toho vyplýva uplatniteľnosť všeobecných zásad a ustanovení Zmlúv, ktoré sú nevyhnutné na jeho operatívne fungovanie ako súčasti práva EÚ [63] alebo ktoré vymedzujú svoju pôsobnosť odkazom na subjekty, na ktoré sa uplatňujú. [64]

94. Otázka zodpovednosti za správne opatrenia ZKÚ je v tomto rámci zvlášť zložitá predovšetkým vzhľadom na to, že rozhodnutie o ZKÚ stanovuje osobitné spôsoby riešenia sporov a nezhôd, ktoré sa v rámci jeho pôsobnosti objavia. Po prvé na všeobecnej úrovni je stanovený partnerský mechanizmus. [65] Po druhé v rámci osobitného systému preferenčného obchodu existuje systém správnej spolupráce v colnej oblasti so špecifickými povinnosťami týkajúcimi sa overovania, ktoré sú uložené ZKÚ a členskému štátu *dovozu*. [66] Osobitné právomoci sú udelené správnym orgánom ZKÚ na jednej strane a dotknutému členskému štátu na druhej strane.

95. Práve vzhľadom na tento špecifický kontext sa Komisia rozhodla nepripísať porušenie rozhodnutia o ZKÚ (vydaním nesprávnych vývozných osvedčení) *priamo* Spojenému kráľovstvu. Porušenie, ktoré Komisia pripisuje Spojenému kráľovstvu ako základ jeho finančnej zodpovednosti za nahradenie predmetných strát, spočíva v tom, že neprijalo primerané opatrenia *na zabránenie a monitorovanie* porušovania rozhodnutia o ZKÚ zo strany anguillských colných orgánov.

96. Na rozdiel od tvrdení Spojeného kráľovstva sa domnievam, že je ťažké pochybovať o tom, že členské štáty, ktoré majú osobitné vzťahy so ZKÚ, sú povinné prijať všetky primerané opatrenia na zabránenie a monitorovanie porušovania práva EÚ, ktoré môže vyplynúť zo správania orgánov ZKÚ v rámci režimu pridruženia. Táto všeobecná povinnosť totiž vyplýva z ústavnej zásady lojálnej

59 Pozri, pokiaľ ide o rozsiahlu analýzu, návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, bod 23 a nasl.).

60 Napríklad rozsudky z 11. februára 1999, Antillean Rice Mills a i./Komisia (C-390/95 P, EU:C:1999:66, bod 36); z 21. septembra 1999, DADI a Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, body 37 a 38), a z 8. februára 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, bod 29).

61 Pokiaľ ide o voľný pohyb tovarov, pozri napríklad rozsudky z 12. februára 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, bod 10); z 22. novembra 2001, Holandsko/Rada (C-110/97, EU:C:2001:620, bod 49), a z 28. januára 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, bod 37). Pozri, pokiaľ ide o ustanovenia o voľnom pohybe kapitálu, rozsudky z 5. mája 2011, Prunus a Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, body 29 až 31), a z 5. júna 2014, X a TBG (C-24/12 a C-27/12, EU:C:2014:1385, bod 45). Pozri, pokiaľ ide o sekundárne právo prijaté na základe článku 114 ZFEÚ, rozsudok z 21. decembra 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, body 77 a 78). Pozri, pokiaľ ide o voľby do Európskeho parlamentu, rozsudok z 12. septembra 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C.2006:545, bod 46).

62 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, bod 33).

63 Pozri napríklad rozsudok z 12. decembra 1990, Kaefer a Procacci (C-100/89 a C-101/89, EU:C:1990:456), ktorý pripúšťa možnosť podávať prejudiciálne otázky zo strany súdov ZKÚ.

64 Pozri rozsudok z 12. septembra 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, body 27 až 29), ktorý konštatuje, že osoby so štátnou príslušnosťou členského štátu, ktoré majú bydlisko v ZKÚ, sa môžu dovolávať práv súvisiacich s občianstvom EÚ.

65 Pozri články 234 až 236 rozhodnutia o ZKÚ.

66 Pozri najmä článok 7 prílohy III rozhodnutia o ZKÚ. Podľa bodu 7 uvedeného ustanovenia sa neurovnané spory medzi colnými orgánmi predložia Výboru pre colné právne predpisy.

spolupráce.[67] Ako všeobecná zásada platná pre vzájomné vzťahy medzi Európskou úniou a členskými štátmi sa musí uplatniť vždy, keď sa uplatňuje právo EÚ, takže aj v súvislosti s rozhodnutím o ZKÚ. Nemôže to byť inak predovšetkým vzhľadom na to, že práve na podnet tohto členského štátu bolo predmetné ZKÚ uvedené v prílohe II, na ktorú odkazuje článok 355 ods. 2 ZFEÚ, a že členský štát, ktorý má so ZKÚ osobitné vzťahy, si nad nimi zachováva všeobecnú zvrchovanosť. Navyše samotné Spojené kráľovstvo sa odvoláva na dôležitosť článku 4 ZEÚ, pokiaľ ide o uznanie povinnosti Európskej únii stanovenej v jeho druhom odseku, ktorou je rešpektovať národnú identitu členských štátov.[68] Bolo by preto pomerne protirečivé tvrdiť, že toto ustanovenie platí vo vzťahu k časti Štyri ZFEÚ a rozhodnutiu o ZKÚ a že zásada lojálnej spolupráce zakotvená v odseku 3 toho istého ustanovenia sa neuplatní.

97. Spojené kráľovstvo je viazané povinnosťou prijať všetky primerané opatrenia, všeobecné alebo osobitné, na zabezpečenie plnenia povinností plynúcich z rozhodnutia o ZKÚ. *Všeobecná zodpovednosť* sa potom logicky rozšíri na všetky povinnosti uložené ZKÚ. Platí to napriek tomu, že uvedené rozhodnutie neobsahuje výslovné ustanovenie, ktoré by explicitne ukladalo colným orgánom ZKÚ pri vydávaní vývozných osvedčení povinnosť kontroly (alebo skôr dvojitej kontroly).

98. Spojené kráľovstvo uvádza ústavné argumenty proti všeobecnej zodpovednosti, keď tvrdí, že podľa ústavných dojednaní Spojeného kráľovstva nemá absolútne nijakú právomoc na prijímanie všeobecných právnych predpisov pre Anguillu ani na kontrolu jednotlivých správnych rozhodnutí vydávaných týmito orgánmi. Napriek týmto tvrdeniam môžem jednoducho poukázať na to, že skutkové okolnosti prejednávanej veci, ktoré v tomto rozsahu neboli spochybnené (body 14, 16 a tiež 89 vyššie), ukazujú, že skutočnosť je iná. Práve orgány Spojeného kráľovstva viedli na Anguille ako prvé vyšetrovanie, na základe ktorého sa podľa všetkého zmenili postupy anguillských orgánov. Zmena týchto fakturačných postupov mala za následok, že orgány Spojeného kráľovstva už nepociťovali potrebu prijať ďalšie opatrenia.

99. Vzhľadom na také vyhlásenia a sled udalostí je pomerne ťažké súhlasiť s tvrdeniami, že Spojené kráľovstvo ako členský štát, ktorý má s predmetným ZKÚ skutočne osobitné vzťahy, nemal nijakú zodpovednosť za nepriamu kontrolu a monitorovanie prípadného porušovania rozhodnutia o ZKÚ, ktorého sa údajne dopustili anguillské orgány.

100. V skutočnosti však túto otázku nie je potrebné definitívne vyriešiť z pomerne jednoduchého dôvodu: otázka zodpovednosti za nedodržanie lojálnej spolupráce v podobe neprijatia primeraných opatrení v oblasti prevencie a kontroly by vznikla, len ak by sa preukázalo, že vytýkané správanie bolo v prvom rade skutočne protizákonné. V súlade s tým, čo som už uviedol,[69] sa tak protiprávna povaha predmetných vývozných osvedčení stáva prvým a predbežným krokom spolu s existenciou špecifickej škody spôsobenej dotknutým porušením zákona.

b) Pôvodné porušenie

101. Spojené kráľovstvo podľa môjho názoru správne poukazuje na to, že Komisia z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, že 12 vývozných osvedčení vydaných v roku 1999, ktoré boli priložené k žalobe, je neplatných na základe toho, že vláda Anguilly priznala „oslobodenie od cla alebo úplnú či čiastočnú náhradu cla“.

67 Článok 5 ES „je vyjadrením všeobecnejšieho pravidla, ktoré členským štátom a inštitúciám [Únie] ukladá vzájomné povinnosti skutočnej spolupráce a pomoci“. Rozsudok z 15. januára 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, bod 38). Pozri tiež napríklad rozsudky z 29. apríla 2004, Grécko/Komisia (C-278/00, EU:C:2004:239, bod 114), alebo z 1. apríla 2004, Komisia/Taliansko (C-99/02, EU:C:2004:207, bod 17).

68 Pozri, pokiaľ ide o význam článku 4 ods. 2 ZEÚ, bod 63 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Holandsko (C-395/17).

69 Body 44 a 87 vyššie.

102. Ako Komisia objasnila na pojednávaní, posúdenie, či platby zodpovedajúce „službám poskytnutým spoločnosťou Corbis“ po decembri 1998 predstavujú neprípustnú náhradu cla, ktorá by spôsobila neplatnosť príslušných vývozných osvedčení, je založené len na zisteniach, ktoré uviedol OLAF vo svojej správe z roku 2003.

103. Samozrejme je nepochybné, že správa OLAF-u vo všeobecnosti predstavuje dôkaz, ktorý Súdny dvor môže zohľadniť. Medzi takou všeobecnou správou a preukázaním protizákonného vydania určitých vývozných osvedčení však musí nasledovať niekoľko krokov v oblasti argumentácie a/alebo dokazovania. Platí to najmä preto, že žalovaný členský štát v rozpore s tvrdeniami Komisie v konaní na Súdnom dvore opakovane spochybnil skutočnosť, že tieto osvedčenia vydané po zmene fakturačných postupov v decembri 1998 boli v prvom rade vydané v rozpore so zákonom.

104. Komisia v dôsledku toho z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, že tieto osvedčenia, ktoré priložila k žalobe na podporu svojho nároku na náhradu škody, boli skutočne postihnuté neprípustnou náhradou cla.

105. Komisia skrátka nepreukázala nezákonné vydávanie vývozných osvedčení po decembri 1998. Keďže nesúlad so zákonom, ktorý je základom nároku na náhradu škody, nebol preukázaný, žalobe podanej Komisiou nemožno vyhovieť, pokiaľ ide o nenahradenie predmetných strát ani pokiaľ ide o nezaplatenie úrokov.

106. Uvažovanie Súdneho dvora v súvislosti so žalobou podanou proti Spojenému kráľovstvu by sa podľa mňa malo ukončiť v tomto štádiu. Pre úplnosť a tiež vzhľadom na súbežnú žalobu proti Holandsku,[70] v ktorej majú tieto otázky väčší význam, doplním dve záverečné poznámky o dostatočnej závažnosti porušenia a o vyčíslení škody v prejednávanej veci.

c) Dostatočne závažné porušenie?

107. V každom prípade, aj keby sa rozhodlo, že došlo k porušeniu zákona na „pôvodnej“ alebo prípadne na „strednej“ úrovni, považujem skutočne za ťažké tvrdiť, že konanie Spojeného kráľovstva v prejednávanej veci dosiahlo hranicu dostatočne závažného porušenia.

108. Tvrdenia účastníkov konania,[71] ako aj skutkový stav v prejednávanej veci[72] preukazujú, že v čase skutkových okolností prebiehala právna debata o pojme „náhrada“ cla v zmysle článku 101 ods. 2 rozhodnutia o ZKÚ. Nejasná povaha pojmu „náhrada cla“ sa ešte viac ukázala v následnom znení rozhodnutia o ZKÚ, ktoré stanovilo metódu na posudzovanie prípustnej verejnej finančnej pomoci v rámci režimu prekládky.[73]

70 Vec Komisia/Holandské kráľovstvo (C-395/17).

71 Bod 90 vyššie. Správa OLAF-u z roku 2003 sa tiež odvoláva na nejasný výklad skutočného významu pojmu „náhrada cla“. Podobne UCLAF vo svojom oznámení z roku 1999 poukázala na potrebu výkladu článku 101 rozhodnutia o ZKÚ. Aj dôkazy predložené účastníkmi konania svedčia o tejto nejasnosti, napríklad návrh zápisnice zo stretnutia partnerskej pracovnej skupiny z 1. decembra 2003 podľa článku 7 ods. 3 rozhodnutia o ZKÚ.

72 Body 15 a 16 vyššie.

73 Článok 36 ods. 2 rozhodnutia Komisie 2001/822/ES z 27. novembra 2001 o pridružení zámorských krajín a území k Európskemu spoločenstvu („rozhodnutie o pridružení zámoria“) (Ú. v. ES L 314, 2001, s. 1; Mim. vyd. 11/038, s. 319) (ďalej len „rozhodnutie o ZKÚ z roku 2001“). Uvedené ustanovenie výslovne stanovuje, že pomoc „musí nadobudnúť formu pomoci pre prepravu tovarov pustených do voľného obehu, vrátane zákonitých bežných nákladov znášaných v súvislosti s postupom prekládky“. V tomto ustanovení je ďalej výslovne uvedené, že ak to orgány ZKÚ požadujú, zhromaždí sa partnerská pracovná skupina v zmysle článku 7 ods. 3, aby vyriešila akékoľvek otázky vyplývajúce zo správy postupu prekládky. Právny predpis uznáva nejasnosť predchádzajúceho rozhodnutia o ZKÚ, keďže podľa odôvodnenia 15 tohto rozhodnutia „postup na prepravu tovarov ktoré nepochádzajú zo ZKÚ, ale sú vo voľnom obehu, by mal byť dokončený a vyjasnený, so zreteľom na zabezpečenie transparentného a spoľahlivého právneho rámca pre prevádzkovateľov a správcov“.

109. Nejasnosť, pokiaľ ide o to, čo bola v čase skutkových okolností „náhrada cla“, bráni konštatovaniu, že údajné porušenie, ktorého sa dopustilo Spojené kráľovstvo, dosiahlo hranicu dostatočnej závažnosti. Medzi faktory, ktoré je možné zohľadniť pri konštatovaní „dostatočne závažného porušenia“, totiž patrí jasnosť a presnosť porušeného právneho predpisu, ospravedlniteľnosť alebo neospravedlniteľnosť prípadného právneho omylu alebo skutočnosť, že stanovisko inštitúcie EÚ mohlo prispieť k opomenutiu.[74]

110. Napokon, hoci som vyššie[75] viedol, že zo skutkových okolností tejto veci nevyplýva, že Spojené kráľovstvo nemalo právomoc konať v súvislosti s kontrolou a monitorovaním prípadného porušovania rozhodnutia o ZKÚ anguillskými orgánmi, tie isté skutkové okolnosti treba zvážiť aj v prospech dotknutého členského štátu. Je potrebné uznať, že tento členský štát po zistení možných problémov s vývoznými osvedčeniami na Anguille konal pomerne rýchlo. Uskutočnil vyšetrovanie a upovedomil Komisiu a ďalšie členské štáty, čím neprispel k porušeniu ani ho neposilnil (svojou nečinnosťou alebo nedbanlivosťou) do tej miery, že by sa potom dalo považovať za dostatočne závažné.

111. V dôsledku toho, aj keby bola nesprávnosť vývozných osvedčení v sledovanom období preukázaná, čo v tejto fáze nebola, porušenie práva EÚ pripísané Spojenému kráľovstvu nedosahuje hranicu dostatočne závažného porušenia práva EÚ, z ktorého by mu mohla vyplynúť povinnosť nahradiť finančnú škodu.

2. Vyčíslenie škody a príčinná súvislosť

112. Spojené kráľovstvo tvrdí, že Komisia nepodložila vzťah medzi konkrétnymi oslobodeniami alebo náhradami cla priznanými vládou Anguilly a príslušnými vývoznými osvedčeniami predloženými talianskym orgánom s cieľom preukázať príčinnú súvislosť medzi tvrdeným nesúladom s rozhodnutím o ZKÚ a stratami vzniknutými v Taliansku. Spojené kráľovstvo ďalej tvrdí, že Komisia nepreukázala, že dotknuté vývozné osvedčenia spôsobili stratu vlastných zdrojov, lebo Komisia okrem iného nepredložila dôkazy o tom, že všetky dotknuté dovozy spĺňajú kritériá stanovené v rozhodnutí REC 03/2004, ktoré treba uplatniť na porovnateľné prípady.

113. Nedostatky v žalobe podanej Komisiou, na ktoré poukazuje Spojené kráľovstvo, sa netýkajú len preukázania a vyčíslenia samotnej škody, ale aj otázky príčinnej súvislosti. Sčasti súvisia s nedostatočnou jasnosťou z hľadiska presnej zákonnej povinnosti, ktorá bola porušená, a z nej plynúceho nesúladu so zákonom,[76] no sčasti poukazujú aj na ďalšie samostatné problémy. Udalosti pred konaním pred podaním žaloby a počas neho sú ilustráciou výziev, pokiaľ ide o preukázanie a vyčíslenie škody v prejednávanej veci.

114. Listom z 27. septembra 2010 Komisia požiadala Spojené kráľovstvo o sumu 2 670 001,29 eura na základe informácií poskytnutých Talianskom o uplatňovaní rozhodnutí REM 03/2004 a REC 03/2004. Až v roku 2015, po vydaní odôvodneného stanoviska a potom, ako Spojené kráľovstvo opakovane poukazovalo na chýbajúce podklady, Komisia požiadala talianske orgány o podrobné informácie o colných vyhláseniach. Táto dodatočná žiadosť o informácie ukázala nepresnosti v predchádzajúcom posúdení, keďže na základe nových informácií Komisia konštatovala, že od Spojeného kráľovstva je potrebné požadovať sumu 1 500 342,31 eura.

115. Komisia uznala, že správa OLAF-u z roku 2003 neobsahovala dostatočné údaje na vyčíslenie strát, a aby túto sumu podložila, pripojila k svojej žalobe niekoľko dokumentov: zoznam ciel, ktoré Taliansko nevymohlo; vývozné osvedčenia vydané na Anguille s colnými vyhláseniami na dovozy do Talianska a faktúry, ktoré Komisii zaslali talianske orgány.

74 Pozri bod 70 vyššie a tam citovanú judikatúru.

75 Bod 98 vyššie.

76 Body 101 až 105 vyššie.

116. Na základe žiadosti Súdneho dvora sa Komisia pokúsila ďalej objasniť vzájomné súvislosti medzi týmito dokumentmi. Potvrdila však, že overovanie a predložené listinné dôkazy sa netýkajú súm zodpovedajúcich jednotlivým dovozným transakciám, ktoré boli predmetom žaloby podanej Komisiou.

117. Na pojednávaní Komisia uviedla, že nie je povinná preukázať vzťah medzi náhradami cla zo strany anguillských orgánov a konkrétnymi vývoznými osvedčeniami a že neznáša dôkazné bremeno, pokiaľ ide o preukázanie (úplného alebo čiastočného) vrátenia cla. Nie je povinná ani overovať rozhodnutia o odpustení cla prijaté v Taliansku. Komisia svoje tvrdenie opiera o systematické úvahy založené na fungovaní colnej únie. Úloha posúdiť nevymožené sumy podľa Komisie prináleží členskému štátu, v ktorom straty vznikli, a ten nie je povinný predkladať Komisii spisy vo všetkých prípadoch.

118. Pokiaľ sa konanie o nesplnení povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ a predovšetkým žaloba o náhradu škody podaná zo strany Európskej únie proti členskému štátu, ktorá je v ňom skrytá, nemá chápať ako (pomerne) jednostranná lekcia právneho impresionizmu, musím vyjadriť hlboký nesúhlas s Komisiou v tomto bode. Komisia ako žalobkyňa znáša dôkazné bremeno. Ak Komisia chce získať náhradu škody v istej výške za určité konkrétne porušenie zákona, ktorého sa údajne dopustil členský štát, znáša dôkazné bremeno, pokiaľ ide o preukázanie nezákonnosti a podloženie požadovaných súm, ako aj preukázanie príčinnej súvislosti medzi nimi.

119. Navyše tento sled udalostí jasne ukazuje aj problémy všeobecne načrtnuté vyššie v praxi:[77] automatické uplatnenie posúdenia a vypočítania konkrétnych súm zo strany členského štátu v rámci systému vlastných zdrojov nemožno akceptovať ako náhradu za preukázanie a vyčíslenie strát v súlade s príslušnými štandardmi a s požiadavkami na preukazovanie povinnosti náhrady škody.

VI. O trovách

120. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Spojené kráľovstvo navrhlo, aby bola Komisia zaviazaná na náhradu trov konania, a Komisia nemala vo veci úspech. Komisii preto treba uložiť povinnosť nahradiť trovy konania.

121. Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Holandské kráľovstvo musí preto znášať svoje vlastné trovy konania.

VII. Návrh

122. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol žalobu;

2. zaviazal Európsku komisiu na náhradu trov konania;

3. rozhodol, že Holandské kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania.

77 Body 74 až 84 vyššie.