Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 6ης Φεβρουαρίου 2019[1]

Υπόθεση C-391/17

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας
και της Βόρειας Ιρλανδίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Ίδιοι πόροι – Απόφαση 91/482/ΕΟΚ – Σύνδεση των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Ένωση – Εισαγωγές αλουμινίου από την Ανγκουίλα – Μεταφόρτωση – Πιστοποιητικά εξαγωγής εσφαλμένως εκδοθέντα από τις τελωνειακές αρχές υπερπόντιας χώρας ή εδάφους – Δασμοί μη εισπραχθέντες από τα κράτη μέλη εισαγωγής – Οικονομική ευθύνη του κράτους μέλους με το οποίο η ΥΧΕ διατηρεί ειδική σχέση – Αποκατάσταση της απώλειας ιδίων πόρων της Ένωσης η οποία επήλθε σε άλλο κράτος μέλος»

I. Εισαγωγή

1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία αποτυπώνεται στο άρθρο 5 ΕΚ[2]. Τούτο, διότι δεν απέδωσε στον προϋπολογισμό της Ένωσης ποσό που αντιστοιχεί σε απώλεια ιδίων πόρων. Το εν λόγω ποσό αφορά μη εισπραχθέντες δασμούς κατά την εισαγωγή στην Ιταλία φορτίων αλουμινίου με αρχική προέλευση από τρίτες χώρες. Το ποσό αυτό θα είχε εισπραχθεί αν οι τελωνειακές αρχές της Ανγκουίλα, υπερπόντιας χώρας ή εδάφους (ΥΧΕ) του Ηνωμένου Βασιλείου δεν είχαν εκδώσει τα συναφή πιστοποιητικά εξαγωγής για την επανεξαγωγή στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη χρονική περίοδο από το 1998 έως το 2000, κατά παράβαση του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως 91/482/ΕΟΚ[3]. Η Επιτροπή φρονεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ευθύνεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης για την απώλεια ιδίων πόρων, η οποία προκλήθηκε από την ΥΧΕ του Ηνωμένου Βασιλείου. Υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει τώρα να αποδώσει εντόκως στον προϋπολογισμό Ένωσης το ποσό των δασμών που δεν εισπράχθηκαν από άλλο κράτος μέλος (την Ιταλία).

2. Με παραλλήλως ασκηθείσα προσφυγή στην υπόθεση C-395/17, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, για την οποία εξέδωσα χωριστές προτάσεις, η Επιτροπή υποβάλλει παρεμφερή αιτήματα διαπιστώσεως και αποκαταστάσεως της απώλειας ιδίων πόρων. Η εν λόγω υπόθεση αφορά προβαλλόμενες παραβάσεις των τελωνειακών αρχών του Κουρασάο και της Αρούμπα, δύο ΥΧΕ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Κατόπιν άρθρο 10 ΕΚ και νυν άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

3 Απόφαση του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1991, σχετικά με τη σύνδεση των υπερποντίων χωρών και εδαφών με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΕ 1991, L 263, σ. 1) (στο εξής: απόφαση ΥΧΕ).

3. Ο τεχνικός και σύνθετος χαρακτήρα της προσφυγής, εξαιτίας του οποίου απαιτούνται πολλές προσεκτικές αναγνώσεις προκειμένου να διαπιστωθεί τι ζητεί η Επιτροπή, δεν πρέπει να συγκαλύπτει το γεγονός ότι το σημαντικότερο μέρος του ζητήματος δεν είναι ορατό με την πρώτη ματιά. Οι προσφυγές δεν είναι απλώς αυτό που φαίνεται ότι είναι. Πίσω από το συνονθύλευμα των τεχνικών λεπτομερειών των τελωνειακών κανόνων, του πολύπλοκου συνόλου πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης περιπτώσεως και ενός αρκετά πλούσιου ιστορικού, το οποίο από απόψεως σαφήνειας θυμίζει πράγματι την τηλεοπτική σειρά μυστηρίου Twin Peaks, κρύβεται ένα ιδιαιτέρως σημαντικό ζήτημα διαρθρωτικού και συνταγματικού χαρακτήρα. Μπορεί η Επιτροπή να ζητήσει να διαπιστωθεί, με τη διαδικασία λόγω παραβάσεως του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, ότι ένα κράτος μέλος (το Ηνωμένο Βασίλειο) παρέβη το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, επειδή δεν αποκατέστησε την απώλεια στον προϋπολογισμό της Ένωσης η οποία επήλθε σε άλλο κράτος μέλος (την Ιταλία), λόγω προβαλλόμενης παραβιάσεως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την οποία διέπραξε δική του ΥΧΕ (η Ανγκουίλα) στο (μάλλον απώτερο) παρελθόν; Μπορεί η Επιτροπή να ζητήσει, στο πλαίσιο της ανωτέρω προσφυγής λόγω παραβάσεως, την καταβολή αποζημιώσεως για τη ζημία που προκλήθηκε στην Ένωση; Αν η εν λόγω προσφυγή είναι όντως παραδεκτή κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, σε ποιον βαθμό αποδείξεως πρέπει να ανταποκριθεί η Επιτροπή προκειμένου να ευδοκιμήσει μια τέτοια προσφυγή;

II. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το σύστημα των ιδίων πόρων

4. Στα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υποθέσεως έχει εφαρμογή ο κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ) 1552/89[4], όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ, Ευρατόμ) 1355/96[5] (στο εξής: κανονισμός 1552/89).

5. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού 1552/89:

«1. Για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, η απαίτηση των Κοινοτήτων επί των ιδίων πόρων που προβλέπονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ θεωρείται βεβαιωθείσα άπαξ και πληρούνται οι όροι που προβλέπονται από την τελωνειακή νομοθεσία όσον αφορά τη λογιστική καταχώρηση του ποσού και την ανακοίνωσή του στον οφειλέτη.

1.α) Η ημερομηνία που λαμβάνεται υπόψη για τη βεβαίωση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 είναι η ημερομηνία λογιστικής καταχώρησης που προβλέπεται από την τελωνειακή νομοθεσία.

[…]

1.β) Σε περίπτωση διαφορών, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές τεκμαίρεται ότι μπορούν να υπολογίζουν, με σκοπό τη βεβαίωση που αναφέρεται στην παράγραφο 1, το οφειλόμενο ποσό, το αργότερο κατά την έκδοση της πρώτης διοικητικής απόφασης με την οποία κοινοποιείται η οφειλή στον οφειλέτη ή κατά την παραπομπή της υπόθεσης στη δικαστική αρχή, εάν προηγείται.

Η ημερομηνία της βεβαίωσης που προβλέπεται στην παράγραφο 1 είναι η ημερομηνία της απόφασης ή του υπολογισμού που πρέπει να γίνει κατόπιν της παραπομπής που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο.»

4 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1989, για την εφαρμογή της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ 1989, L 155, σ. 1).

5 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1996, που τροποποιεί τον κανονισμό αριθ. 1552/89 για την εφαρμογή της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ 1996, L 175, σ. 3).

6. Το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1552/89 έχουν ως εξής:

«1. Λογαριασμοί των ιδίων πόρων, υποδιαιρούμενοι κατά είδος αυτών, τηρούνται στο Δημόσιο Ταμείο κάθε κράτους μέλους ή στον οργανισμό που ορίζεται από αυτό.

[…]

2. α) Οι απαιτήσεις που βεβαιώνονται σύμφωνα με το άρθρο 2 καταχωρούνται στα λογιστικά βιβλία, υπό την επιφύλαξη του στοιχείου β) της παρούσας παραγράφου, το αργότερο την πρώτη εργάσιμη ημέρα μετά τη 19η ημέρα του δεύτερου μήνα που ακολουθεί το μήνα κατά τον οποίο βεβαιώθηκε η απαίτηση.;

β) Οι απαιτήσεις που έχουν βεβαιωθεί αλλά δεν έχουν καταχωρηθεί στα λογιστικά βιβλία που αναφέρονται στο στοιχείο α) διότι δεν έχουν ακόμα εισπραχθεί και δεν έχει συσταθεί γι' αυτές καμία ασφάλεια, καταχωρούνται, εντός της προθεσμίας του στοιχείου α), σε χωριστά λογιστικά βιβλία. Τα κράτη μέλη μπορούν να ενεργήσουν κατά τον ίδιο τρόπο σε περίπτωση που οι απαιτήσεις που έχουν βεβαιωθεί και καλύπτονται από εγγυήσεις αποτελούν αντικείμενο αμφισβήτησης και ενδέχεται να υποστούν μεταβολές, συνεπεία αντιδικίας.

[…]»

7. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1552/89: «[α]φού αφαιρεθεί το 10 % του ποσού των ιδίων πόρων για έξοδα είσπραξης σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ, η εγγραφή των ιδίων πόρων που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχεία α) και β) της απόφασης αυτής διενεργείται το αργότερο την πρώτη εργάσιμη ημέρα μετά τη 19η ημέρα του δεύτερου μήνα που ακολουθεί τον μήνα κατά τη διάρκεια του οποίου βεβαιώθηκε η απαίτηση βάσει του άρθρου 2.

Πάντως για τις απαιτήσεις που βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 2 στοιχείο β) καταχωρούνται σε χωριστά λογιστικά βιβλία, η εγγραφή πρέπει να γίνει το αργότερο την πρώτη εργάσιμη ημέρα μετά τη 19η ημέρα του δευτέρου μήνα που ακολουθεί τον μήνα της είσπραξης των απαιτήσεων».

8. Το άρθρο 11 του κανονισμού 1552/89 έχει ως εξής: «[κ]άθε καθυστέρηση στις εγγραφές του λογαριασμού που αναφέρεται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 δημιουργεί, για το συγκεκριμένο κράτος μέλος, την υποχρέωση καταβολής τόκων με επιτόκιο ίσο προς το επιτόκιο που εφαρμόζεται κατά την ημέρα της λήξης στη χρηματαγορά του οικείου κράτους μέλους για τις βραχυπρόθεσμες χρηματοδοτήσεις, προσαυξημένο κατά δύο μονάδες. Το επιτόκιο αυτό αυξάνεται κατά 0,25 μονάδες κατά μήνα καθυστέρησης. Το αυξημένο κατ' αυτό τον τρόπο επιτόκιο εφαρμόζεται όλη την περίοδο υπερημερίας.»

9. Το άρθρο 17, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1552/89 έχουν ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε τα ποσά που αντιστοιχούν στα βεβαιωθέντα, σύμφωνα με το άρθρο 2, έσοδα να αποδίδονται στην Επιτροπή κατά τους όρους που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό.

2. Τα κράτη μέλη απαλλάσσονται της υποχρεώσεως να αποδίδουν στην Επιτροπή τα ποσά που αντιστοιχούν στα βεβαιωθέντα έσοδα, μόνον εάν η είσπραξη δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί για λόγους ανωτέρας βίας. Εξάλλου, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να μη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής τα σχετικά ποσά, εφόσον αποδεικνύεται, μετά από διεξοδική εξέταση όλων των στοιχείων της εν λόγω περίπτωσης, ότι είναι οριστικά αδύνατον να εισπράξουν τα οφειλόμενα για λόγους πέραν της ευθύνης τους. Οι περιπτώσεις αυτές πρέπει να αναφέρονται στην έκθεση που προβλέπει η παράγραφος 3, εφόσον τα ποσά υπερβαίνουν το ισόποσο των 10 000 Ecu,

μετατρεπομένων σε εθνικό νόμισμα με την ισοτιμία της πρώτης εργάσιμης ημέρας του Οκτωβρίου του προηγούμενου ημερολογιακού έτους· στην έκθεση αυτή πρέπει να αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους το κράτος μέλος δεν μπόρεσε να αποδώσει τα εν λόγω ποσά. Η Επιτροπή διαθέτει προθεσμία έξι μηνών για να ανακοινώσει, ενδεχομένως, τις παρατηρήσεις της στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

[…]»

10. Ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 1150/2000[6] αντικατέστησε τον κανονισμό 1552/89. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1, 2 και 3, το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 3, στοιχεία α′ και β′, το άρθρο 10, παράγραφος 1 και το άρθρο 11 του εν λόγω κανονισμού κατά βάση αντιστοιχούν στις διατάξεις του προαναφερθέντος κανονισμού 1552/89. Το άρθρο 17 του κανονισμού 1552/89 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 17 του κανονισμού 1150/2000, και τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 2028/2004[7].

Β. Η απόφαση ΥΧΕ

11. Το άρθρο 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ, η οποία εφαρμόζεται στην υπό κρίση υπόθεση ratione temporis, έχει ως εξής:

«Τα προϊόντα που δεν κατάγονται από τις ΥΧΕ, βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία στις ΥΧΕ και επανεξάγονται ως έχουν προς την Κοινότητα, εισάγονται στην Κοινότητα απαλλαγμένα από δασμούς και φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος υπό την προϋπόθεση ότι:

– έχουν καταβληθεί στην οικεία ΥΧΕ δασμοί ή φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος του ιδίου ύψους ή μεγαλύτεροι από τους δασμούς που επιβάλλονται στην Κοινότητα κατά την εισαγωγή αυτών των ιδίων προϊόντων, καταγωγής τρίτων χωρών, στα οποία εφαρμόζεται η ρήτρα του πλέον ευνοουμένου κράτους,

– δεν έχουν τύχει απαλλαγής ή επιστροφής, ολικώς ή μερικώς, δασμών ή φορολογικών επιβαρύνσεων,

– συνοδεύονται από πιστοποιητικό εξαγωγής.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία

12. Η Ανγκουίλα συγκαταλέγεται στις «Υπερπόντιες χώρες και εδάφη που ανήκουν στο Ηνωμένο Βασίλειο», οι οποίες απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης ΕΚ και στις οποίες έχει εφαρμογή το Τέταρτο Μέρος της εν λόγω Συνθήκης. Στο έδαφος αυτό είχε επίσης εφαρμογή κατά τον κρίσιμο χρόνο η απόφαση ΥΧΕ.

13. Το 1998, θεσπίστηκε στην Ανγκουίλα ειδικό καθεστώς όσον αφορά τις μεταφορτώσεις, με σκοπό την αξιοποίηση των προβλέψεων του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ. Στην Ανγκουίλα εισάγονταν αλουμίνιο από τρίτες χώρες. Οι εισαγωγείς κατέβαλλαν τον τοπικό δασμό ύψους 6 % στην Ανγκουίλα. Μια εταιρία με έδρα την Ανγκουίλα, η Corbis Trading (Anguilla) Limited (στο εξής: Corbis), ως εισαγωγικός αντιπρόσωπος, κατέβαλλε «δικαιώματα μεταφοράς εξαγόμενων

6 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2000, για την εφαρμογή της απόφασης 94/728/ΕΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ 2000, L 130, σ. 1).

7 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 1150/2000 σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης 94/728/ΕΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ 2004, L 352, σ. 1).

προϊόντων» στις παραλήπτριες εταιρίες, προκειμένου το φορτίο να διακομισθεί μέσω της Ανγκουίλα. Κατόπιν, η Corbis υπέβαλλε στην Κυβέρνηση της Ανγκουίλα αίτημα πληρωμής του ως άνω καταβληθέντος ποσού. Εν συνεχεία, οι αρχές της Ανγκουίλα εξέδιδαν πιστοποιητικά εξαγωγής για το αλουμίνιο που επρόκειτο να επανεξαχθεί προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

14. Το Foreign and Commonwealth Office του Ηνωμένου Βασιλείου (Υπουργείο Εξωτερικών και Κοινοπολιτείας, στο εξής: FCO) διατύπωσε επιφυλάξεις όσον αφορά τη νομιμότητα της εν λόγω πρακτικής. Στο πλαίσιο αυτό, ζήτησε επισήμως από την Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (φορολογική και τελωνειακή αρχή, Ηνωμένο Βασίλειο, στο εξής: HMRC) τη διεξαγωγή έρευνας. Η εν λόγω έρευνα διεξήχθη τον Νοέμβριο του 1998. Η HMRC απεφάνθη ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις έκδοσης πιστοποιητικών εξαγωγής σύμφωνα με το άρθρο 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ. Στις 25 Νοεμβρίου 1998 το πόρισμα της έρευνας γνωστοποιήθηκε στη μονάδα συντονισμού για την καταπολέμηση της απάτης (στο εξής: UCLAF) [8].

15. Αργότερα κατά τη διάρκεια του 1998, η Corbis μετέβαλε την πρακτική τιμολογήσεώς της. Στα τιμολόγια που εξέδιδε η Corbis προς την Κυβέρνηση της Ανγκουίλα αναγραφόταν ότι αυτά είχαν εκδοθεί για την «παροχή υπηρεσιών» από την Corbis. Σε αυτά δεν υπήρχε πλέον αναφορά σε «δικαιώματα μεταφοράς εξαγόμενων προϊόντων».

16. Στις 6 Ιανουαρίου 1999, η HMRC ενημέρωσε εγγράφως την Επιτροπή ότι η HMRC δεν επιθυμούσε πλέον να επιστήσει την προσοχή της UCLAF ή των λοιπών κρατών μελών στα πιστοποιητικά εξαγωγής που εκδίδοντο από την Ανγκουίλα. Κατόπιν ψηφίσματος του House of Assembly (Νομοθετικού Σώματος) της Ανγκουίλα της 22ας Ιανουαρίου 1999, τα προϊόντα που μεταφορτώνονταν μέσω της Ανγκουίλα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με την απόφαση ΥΧΕ υπέκειντο σε δασμό ιδίου ύψους με τον προβλεπόμενο στο δασμολόγιο της Ένωσης για το εν λόγω προϊόν.

17. Στις 18 Φεβρουαρίου 1999, η UCLAF εξέδωσε ανακοίνωση (AM 10/1999), βάσει του άρθρου 45 του κανονισμού (ΕΚ) 515/97 [9]. Σε αυτήν επισημαινόταν ότι ποσοστό περίπου 50 % των εισπραχθέντων από την Ανγκουίλα ποσών ως δασμών επεστράφησαν υπό μορφή «δικαιωμάτων μεταφοράς εξαγόμενων προϊόντων» και λοιπών δαπανών. Η UCLAF κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εν λόγω καταβολές συνδέονταν με την είσπραξη δασμών. Ως εκ τούτου, η UCLAF συνέστησε στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών «να απορρίπτονται όλα τα εκδοθέντα από τις αρχές της Ανγκουίλα πιστοποιητικά εξαγωγής και, όσον αφορά τους δασμούς για τις μελλοντικές εισαγωγές, να δεσμεύεται ποσό που να αντιστοιχεί πλήρως στο 6 % είτε ως προκαταβολή είτε ως εγγύηση μέχρι να αρθούν οι εν λόγω αμφιβολίες».

18. Από τον Μάρτιο του 1999 έως τον Ιούνιο του 2000, αλουμίνιο προελεύσεως τρίτων χωρών εισαγόταν αρχικώς στην Ανγκουίλα, κατόπιν επανεξαγόταν από την Ανγκουίλα και εισαγόταν στην Ιταλία.

19. Στις 28 Μαΐου 2003, η OLAF δημοσίευσε έκθεση κοινής αποστολής, στην οποία διαλαμβανόταν ότι η οικονομική ενίσχυση που είχε καταβληθεί στους εισαγωγείς υπό μορφή δικαιωμάτων μεταφοράς εξαγόμενων προϊόντων ανερχόταν σε 25 δολάρια Ηνωμένων Πολιτειών (USD) ανά τόνο αλουμινίου.

8 Την εν λόγω μονάδα διαδέχθηκε αρχικώς η Task Force Συντονισμός για την καταπολέμηση της απάτης και κατόπιν η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (στο εξής: OLAF). Βλ. απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ, της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999, L 136, σ. 20).

9 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 1997, περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της συνεργασίας των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων (ΕΕ 1997, L 82, σ. 1).

20. Στις 28 Δεκεμβρίου 2004, κατόπιν αιτήματος της Ιταλίας, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση REC 03/2004. Στις 17 Μαρτίου 2003, το εν λόγω κράτος μέλος είχε ζητήσει την καταβολή δασμών από ιταλική εταιρία η οποία την 1η Απριλίου 1999 είχε πραγματοποιήσει εισαγωγή ράβδων αλουμινίου προς την Ιταλία, συνοδευομένων από πιστοποιητικά εξαγωγής εκδοθέντα από την Ανγκουίλα. Η εν λόγω εταιρία είχε αιτηθεί τη μη βεβαίωση των οικείων εισαγωγικών δασμών ή, επικουρικώς, τη διαγραφή τους. Στην απόφασή της, η Επιτροπή συμπέρανε ότι η μη βεβαίωση εκ των υστέρων των εισαγωγικών δασμών στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν δικαιολογημένη, βάσει του άρθρου 220, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του τελωνειακού κώδικα [10]. Η Επιτροπή επισήμανε ότι οι υποθέσεις που είναι παρεμφερείς με την υπό εξέταση στην απόφαση REC 03/2004 πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιον τρόπο, εφόσον αφορούν παρόμοιες πραγματικές και νομικές καταστάσεις [11].

21. Στις 26 Μαΐου 2006, ανταποκρινόμενη σε αίτημα των Κάτω Χωρών, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση REM 03/2004. Το 1998, μια γερμανική εταιρία είχε μεταφέρει αλουμίνιο από τον Καναδά και το εισήγαγε στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω Σεν Πιερ και Μικελόν (ΥΧΕ υπό τη γαλλική κυριαρχία). Στις 20 Δεκεμβρίου 2000, οι αρχές των Κάτω Χωρών απαίτησαν την καταβολή δασμών από την εν λόγω εταιρία, η οποία, με τη σειρά της, ζήτησε τη διαγραφή τους σύμφωνα με το άρθρο 239 του τελωνειακού κώδικα [12]. Η Επιτροπή αποφάσισε ότι επρόκειτο για ειδική περίπτωση κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως και ότι έπρεπε να προβεί στη διαγραφή των εισαγωγικών δασμών. Η Επιτροπή επισήμανε ότι τα παρεμφερή από πραγματική και νομική άποψη αιτήματα επιστροφής ή διαγραφής όσον αφορά εισαγωγές προς την Ένωση από το Σεν Πιερ και Μικελόν, την Ανγκουίλα και τις Ολλανδικές Αντίλλες θα αντιμετωπίζονταν με όμοιο τρόπο.

22. Οι ιταλικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή, με επιστολές της 28ης Σεπτεμβρίου 2006 και της 28ης Σεπτεμβρίου 2007, ότι είχαν εκδώσει πλείονες αποφάσεις περί διαγραφής δασμών βάσει των αποφάσεων REC 03/2004 και REM 03/2004, αντιστοίχως. Η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες τον Ιούλιο του 2009, οι οποίες διαβιβάστηκαν με απαντητική επιστολή της 4ης Σεπτεμβρίου 2009.

23. Με επιστολή της 8ης Ιουλίου 2010, σχετιζόμενη με τις πληροφορίες που ελήφθησαν από την Ιταλία, η Επιτροπή αρχικώς ζήτησε από το Ηνωμένο Βασίλειο να αποδώσει ποσό 2 619 504,01 ευρώ, επισημαίνοντας ότι τυχόν καθυστέρηση στην απόδοση του οφειλόμενου ποσού που αντιστοιχεί σε απώλεια ιδίων πόρων θα συνεπαγόταν την καταβολή τόκων υπερημερίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο απάντησε με επιστολή της 17ης Σεπτεμβρίου 2010, επισημαίνοντας την έλλειψη αποδεικτικών εγγράφων. Με επιστολή της 27ης Σεπτεμβρίου 2010, η Επιτροπή διαβίβασε στις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου επιπλέον πληροφορίες και παρουσίασε ανάλυση των επίμαχων υποθέσεων, βασιζόμενη στην επιστολή των ιταλικών τελωνειακών αρχών της 4ης Σεπτεμβρίου 2009. Η ανταλλαγή επιστολών μεταξύ της Επιτροπής και του Ηνωμένου Βασιλείου συνεχίστηκε μέχρι τον Νοέμβριο του 2011.

24. Στις 27 Σεπτεμβρίου 2013, η Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή, ζητώντας την απόδοση 2 670 001,29 ευρώ. Το Ηνωμένο Βασίλειο απάντησε με επιστολή της 21ης Νοεμβρίου 2013, αρνούμενο οποιαδήποτε ευθύνη ή παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

10 Κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/92 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 1992, περί θεσπίσεως κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (ΕΕ 1992, L 302, σ. 1). Κατά το άρθρο 220, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του εν λόγω κανονισμού, η εκ των υστέρων βεβαίωση δεν επιτρέπεται όταν το νομίμως οφειλόμενο ποσό των δασμών δεν βεβαιώθηκε από λάθος των ίδιων των τελωνειακών αρχών, το οποίο λογικά δεν μπορούσε να ανακαλυφθεί από τον οφειλέτη. Ο τελευταίος πρέπει να έχει ενεργήσει με καλή πίστη και να έχει τηρήσει όλες τις διατάξεις που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία όσον αφορά την τελωνειακή διασάφηση.

11 Ειδικότερα με την απόφαση της Επιτροπής απαιτείται «τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να μην έχουν με κανέναν τρόπο εμπλακεί στη μεταφορά των εμπορευμάτων από τη χώρα εξαγωγής, μέσω της Ανγκουίλα, προς το σημείο εισαγωγής του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας. Πρέπει να έχουν προμηθευτεί τα εμπορεύματα βάσει συμβάσεως με ρήτρα DDP [delivered duty paid (παραδόσεως με καταβολή δασμών)]. Δεν πρέπει να έχουν εμπλακεί ως ο εισαγωγέας των εμπορευμάτων προς την Κοινότητα ή ως ο αντιπρόσωπος του εισαγωγέα. Τέλος, δεν πρέπει να θεωρούνται ως πρόσωπα σχετιζόμενα με τον προμηθευτή τους, τον εξαγωγέα προς την Ανγκουίλα, τα πρόσωπα που εμπλέκονται στη μεταφορά των εμπορευμάτων από τη χώρα εξαγωγής προς την Κοινότητα ή την Κυβέρνηση της Ανγκουίλα. […]».

12 Κατά τη διάταξη αυτή, η επιστροφή ή η διαγραφή εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών είναι δυνατή σε περιπτώσεις διαφορετικές από εκείνες που αναφέρονται στα άρθρα 236, 237 και 238, οι οποίες προκύπτουν από περιστάσεις που δεν συνεπάγονται ούτε δόλο ούτε πρόδηλη αμέλεια εκ μέρους του ενδιαφερομένου.

25. Στις 17 Οκτωβρίου 2014, η Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη. Το Ηνωμένο Βασίλειο απάντησε με επιστολή της 17ης Δεκεμβρίου 2014, εμμένοντας στη θέση του.

26. Με επιστολή της 30ής Οκτωβρίου 2015, η Επιτροπή ζήτησε από τις ιταλικές αρχές να της παράσχουν λεπτομερή στοιχεία των τελωνειακών διασαφήσεων βάσει των οποίων προέκυψαν τα συνολικά ποσά η απόδοση των οποίων ζητήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι εν λόγω διασαφήσεις, μαζί με τα πιστοποιητικά εξαγωγής, απεστάλησαν με σημείωμα της 23ης Δεκεμβρίου 2015. Βάσει των εν λόγω εγγράφων, η Επιτροπή απέδειξε ότι το ποσό που ζητείτο να καταβληθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο ανερχόταν εν τέλει σε 1 500 342,31 ευρώ, δεδομένου ότι τα υπόλοιπα ποσά που είχαν προηγουμένως ζητηθεί αφορούσαν εισαγωγές, ως προς τις οποίες είχαν εκδοθεί πιστοποιητικά εξαγωγής από ΥΧΕ πλην της Ανγκουίλα (ήτοι από το Σεν Πιερ και Μικελόν).

27. Επειδή το Ηνωμένο Βασίλειο δεν προέβη στην αιτούμενη καταβολή, η Επιτροπή κίνησε την παρούσα ένδικη διαδικασία.

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

28. Με προσφυγή που ασκήθηκε στις 30 Ιουνίου 2017, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να διαπιστώσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 (μετέπειτα άρθρο 10) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (νυν άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), μην αποδίδοντας το ποσό που αντιστοιχεί σε απώλεια ιδίων πόρων, το οποίο θα έπρεπε να βεβαιωθεί και να αποδοθεί στον προϋπολογισμό της Ένωσης δυνάμει των άρθρων 2, 6, 10, 11 και 17 του κανονισμού 1552/89 [νυν άρθρα 2, 6, 10, 12 και 13 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 609/2014 [13]], εάν δεν είχαν εκδοθεί πιστοποιητικά εξαγωγής κατά παράβαση του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως 91/482 όσον αφορά τις εισαγωγές αλουμινίου από την Ανγκουίλα κατά τα έτη 1999 έως 2000,

– να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

29. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη,

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

30. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 30ής Νοεμβρίου 2017, επιτράπηκε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να παρέμβει υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου.

31. Η Επιτροπή και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ανέπτυξαν προφορικά τους ισχυρισμούς τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 2 Οκτωβρίου 2018, στην οποία μετείχε και η Ολλανδική Κυβέρνηση.

V. Ανάλυση

32. Οι παρούσες προτάσεις διαρθρώνονται ως εξής: πρώτον, θα επιχειρήσω να προσδιορίσω την ακριβή φύση της απαιτήσεως που προβάλλει η Επιτροπή (Α). Δεύτερον, θα εξετάσω αν και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να είναι δυνατή η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως για μη αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση από παράβαση του δικαίου της Ένωσης

13 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2014, για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των παραδοσιακών ιδίων πόρων και των ιδίων πόρων που βασίζονται στον ΦΠΑ και το ΑΕΕ και για τα μέτρα αντιμετώπισης των ταμειακών αναγκών (ΕΕ 2014, L 168, σ. 39)

καταλογιζόμενη σε κράτος μέλος (Β). Τρίτον, εφόσον θα επιβεβαιώσω κατ' αρχήν την ύπαρξη της εν λόγω δυνατότητας, εν συνεχεία θα εξετάσω αν στην υπό κρίση υπόθεση πληρούνται οι προϋποθέσεις της υποχρεώσεως καταβολής αποζημιώσεως (Γ), καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι αυτές δεν πληρούνται. Κατά συνέπεια, θα προτείνω την απόρριψη της προσφυγής της Επιτροπής ως αβάσιμης.

Α. Τρία σε ένα; Η ακριβής φύση της απαιτήσεως

33. Η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 ΕΚ, μην αποδίδοντας το ποσό που αντιστοιχεί σε απώλεια ιδίων πόρων, το οποίο θα έπρεπε να βεβαιωθεί και αποδοθεί στον προϋπολογισμό της Ένωσης δυνάμει των άρθρων 2, 6, 10, 11 και 17 του κανονισμού 1552/89, εάν δεν είχαν εκδοθεί πιστοποιητικά εξαγωγής κατά παράβαση του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ όσον αφορά τις εισαγωγές αλουμινίου από την Ανγκουίλα από το 1999 έως το 2000.

34. Η παρούσα υπόθεση είναι ιδιαιτέρως περίπλοκη. Τούτο δεν οφείλεται τόσο στο γεγονός ότι αφορά τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη της Ένωσης, αλλά περισσότερο στον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή έχει διατυπώσει το αίτημα της προσφυγής της και διαρθρώσει την επιχειρηματολογία της. Κατά την προσπάθεια αποσαφήνισης της απαίτησης που προέβαλε η Επιτροπή, καθίσταται σαφές ότι πρόκειται κατ' ουσίαν για πολλαπλά αιτήματα που εμφανίζονται ως μία και μόνον απαίτηση.

35. Πρώτον, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα πιστοποιητικά εξαγωγής εκδόθηκαν παρανόμως από τις αρχές της Ανγκουίλα, κατά παράβαση του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ. Κατά την προβολή του ανωτέρω ισχυρισμού, η Επιτροπή δεν είναι σαφής ως προς το αν η εν λόγω παραβίαση του δικαίου της Ένωσης έπρεπε να καταλογισθεί ευθέως στο Ηνωμένο Βασίλειο, βάσει της παραδοχής ότι οι τελωνειακές αρχές της Ανγκουίλα αποτελούσαν αρχές του εν λόγω κράτους μέλους (στο εξής: αρχική παράβαση).

36. Δεύτερον, η Επιτροπή προβάλλει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ευθύνεται για την επίδικη παράβαση, επειδή δεν έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα για την αποτροπή και την αντιμετώπιση της «αρχικής παραβάσεως». Επομένως, ο ισχυρισμός αυτός αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, επικουρικό ισχυρισμό σε σχέση με τον πρώτο. Επειδή η απόφαση ΥΧΕ δεν περιέχει ειδική νομική βάση για τη στήριξη του εν λόγω αιτήματος, η Επιτροπή κάνει λόγο συναφώς για παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας (στο εξής: ενδιάμεση παράβαση).

37. Τρίτον, ο ισχυρισμός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμορφώθηκε με την υποχρέωση που υπείχε να αποκαταστήσει στον προϋπολογισμό της Ένωσης την απώλεια που σημειώθηκε στην Ιταλία και οφείλεται στις προαναφερθείσες παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης αποτελεί το εξωτερικό επίπεδο της προσφυγής της Επιτροπής. Ελλείψει ρητής νομικής βάσεως για αυτό το είδος υποχρεώσεως, η Επιτροπή θεώρησε ότι το εν λόγω καθήκον επίσης απορρέει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (στο εξής: κύρια παράβαση).

38. Αυτή η κλιμακωτή διάρθρωση «τρία σε ένα» της απαιτήσεως που προβάλλεται από την Επιτροπή θυμίζει «ρωσική κούκλα»: το εξωτερικό (τρίτο) επίπεδο των προβαλλόμενων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης συνδέεται άρρηκτα και βασίζεται στα προηγούμενα. Ωστόσο, το γεγονός ότι έχουν προσδιοριστεί τα επιμέρους επίπεδα των ισχυρισμών δεν επιλύει το πρόβλημα, αλλά, αντιθέτως, επιτείνει την πολυπλοκότητα της υπό κρίση υποθέσεως. Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι τα διαφορετικά επίπεδα των προβαλλόμενων παραβάσεων υπόκεινται σε διαφορετικά καθεστώτα, όσον αφορά: i) την παραβιασθείσα υποχρέωση και τη φύση της ελλείψεως νομιμότητας, ii) τον τρόπο κατά τον οποίο η εν λόγω παράβαση πρέπει να αποδειχθεί από απόψεως διαδικασίας (και αποδεικτικών στοιχείων), και iii) τη φύση των συνεπειών της διαπιστώσεως της ελλείψεως νομιμότητας και των διαθέσιμων μέσων ένδικης προστασίας.

39. Όσον αφορά τη φύση του σημείου i, ήτοι των παραβιασθεισών υποχρεώσεων, στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής λόγω παραβάσεως αναμειγνύονται α) η παράβαση της απόφασης ΥΧΕ, β) η προβαλλόμενη παράλειψη του Ηνωμένου Βασιλείου να αποτρέψει και να αντιμετωπίσει την εσφαλμένη εφαρμογή της εν λόγω αποφάσεως από τις ΥΧΕ του, και γ) η παραβίαση της υποχρεώσεως αποκαταστάσεως της απώλειας που προκλήθηκε στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Λόγω της εμφανούς ασάφειας όσον αφορά τη νομική βάση των εν λόγω υποχρεώσεων, καθώς και το ζήτημα του ποιοι ακριβώς υπέχουν τις υποχρεώσεις αυτές, όλες οι ανωτέρω προβαλλόμενες παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης συνενώνονται υπό την επίκληση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, ως εάν η επίκληση της εν λόγω αρχής θα αρκούσε για να μετριαστεί ή ακόμη και να εξαλειφθεί η ανάγκη να προσδιοριστεί επακριβώς, όσον αφορά καθένα εκ των προαναφερθέντων επιπέδων, ποιες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης έχουν παραβιαστεί και από ποιον.

40. Όσον αφορά το σημείο ii, ήτοι τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, επιδιώκοντας να διαπιστωθεί παράβαση υποχρεώσεων, λόγω μη αποκαταστάσεως της απώλειας που προκλήθηκε για τον προϋπολογισμό της Ένωσης (και κατ' επέκταση αποδεχόμενη σιωπηρά την έλλειψη νομιμότητας και όσον αφορά τα δύο προηγούμενα επίπεδα προβαλλόμενων παραλείψεων). Ωστόσο, η φύση καθεμιάς εκ των διαδικασιών αυτών (καθώς και τα απαιτούμενα αποδεικτικά στοιχεία και το είδος της αποδείξεως) διαφέρει κατά πολύ: το μάλλον αντικειμενικό καθεστώς του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, με το οποίο επιδιώκεται η διαπίστωση της διαρθρωτικού χαρακτήρα παραβάσεως από κράτος μέλος, η οποία πρέπει να αποκατασταθεί μελλοντικά, αναμειγνύεται με στοιχεία μιας κατά βάση μεμονωμένης και εξατομικευμένης απαιτήσεως για απόδοση συγκεκριμένων ποσών στον προϋπολογισμό της Ένωσης ως αποζημίωση. Όλα τα παραπάνω επιδιώκονται μέσω της κατ' αναλογίαν εφαρμογής ειδικών διατάξεων για τη βεβαίωση της απώλειας η οποία σημειώθηκε σε άλλο κράτος μέλος (την Ιταλία) συνεπεία της εφαρμογής από το εν λόγω κράτος μέλος των κανόνων του τελωνειακού κώδικα και του συστήματος των ιδίων πόρων.

41. Όσον αφορά το σημείο iii, ήτοι τα διαθέσιμα μέσα ένδικης προστασίας, με την προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή ζητείται η διαπίστωση παραβάσεως υποχρεώσεως σύμφωνα με το άρθρο 5 ΕΚ. Ωστόσο, η υποχρέωση που προβάλλεται ως παραβιασθείσα αφορά τη μη απόδοση *συγκεκριμένου χρηματικού ποσού* το οποίο έχει προηγουμένως προσδιορισθεί και ζητηθεί από την Επιτροπή. Και στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή ζητεί, διά μιας, να διαπιστωθεί παράβαση η οποία περιλαμβάνει την επίκληση δύο άλλων (διαφορετικών) παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης, καθώς και να αναγνωρισθεί υποχρέωση καταβολής αποζημιώσεως ανερχόμενης σε συγκεκριμένο χρηματικό ποσό.

42. Στο παρόν στάδιο, πρέπει να ομολογήσω ότι αυτή η προσέγγιση που στηρίζεται στην ανάμειξη και τον συνδυασμό διαδικασιών και μέσων ένδικης προστασίας με προβληματίζει ιδιαιτέρως. Αυτό που ζητεί κατ' ουσίαν η Επιτροπή είναι ένα εντελώς καινούριο μέσο ένδικης προστασίας, το οποίο αφενός χρησιμοποιεί τις διαδικαστικές εγγυήσεις της προσφυγής λόγω παραβάσεως και αφετέρου ενισχύεται περαιτέρω με την ανάλογη εφαρμογή κανόνων από ένα ειδικό σύστημα του δικαίου της Ένωσης[14]. Τούτο θα σήμαινε ότι δεν θα απαιτούνταν πολλά αποδεικτικά στοιχεία για τον ακριβή προσδιορισμό του ζητούμενου χρηματικού ποσού, προκειμένου να επιτευχθεί, με μία προσφυγή, η διαπίστωση τριών παραβάσεων, δύο εκ των οποίων αφορούν μόνον το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, χωρίς να προσδιορίζεται οποιαδήποτε νομική βάση με την πιο συντηρητική έννοια του όρου.

14 Όπως θα διευκρινιστεί περαιτέρω στο μέρος Β.3 (σημεία 74 έως 84) των παρουσών προτάσεων, ο συνδυασμός των διατάξεων του συστήματος των ιδίων πόρων και του τελωνειακού κώδικα όντως ιδρύει καθεστώς απόλυτης, (οιονεί) αντικειμενικής ευθύνης όσον αφορά τις τελωνειακές οφειλές. Ωστόσο, στην υπό κρίση υπόθεση, η ευθύνη αυτή ισχύει μόνον ως προς το *κράτος μέλος εισαγωγής*. Η αυτοδίκαιη επέκταση του ίδιου επιπέδου ευθύνης ώστε να ισχύσει ως προς *άλλο κράτος μέλος* είναι ένα από τα πολλά καινοφανή επιχειρήματα που προβλήθηκαν από την Επιτροπή στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

43. Ομολογώ ότι βρίσκω επίσης ιδιαιτέρως δύσκολο να εξετάσω διά μιας ισχυρισμούς που αφορούν τρεις διαφορετικές διαδικασίες, διότι αυτό απαιτεί την ανάλυση διαφορετικών ουσιαστικών υποχρεώσεων, καθώς και την εφαρμογή διαφορετικών διαδικαστικών κανόνων και απαιτήσεων όσον αφορά το είδος της αποδείξεως. Και όλα αυτά, καλύπτοντας την απουσία σαφών υποχρεώσεων και νομικών βάσεων ως προς τις προβαλλόμενες παραβάσεις απλώς και μόνον με την επίκληση, ή μάλλον με το «μαγικό ραβδί», του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας.

44. Τι, λοιπόν, θα μπορούσε και θα έπρεπε να εξετάσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως; Εκείνο που θα πρότεινα είναι να ανοίξουμε τη «ρωσική κούκλα». Λογικά, το όποιο πόρισμα πρέπει να βασίζεται στην ύπαρξη της αρχικής ελλείψεως νομιμότητας. Δίχως τη διαπίστωση της αρχικής αυτής παραβάσεως, οποιοδήποτε επόμενο βήμα εξαρτάται από την εν λόγω αρχική παράβαση καθίσταται άνευ σημασίας. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το βασικό ερώτημα εξακολουθεί να είναι το ακόλουθο: εκδόθηκαν τα πιστοποιητικά εξαγωγής κατά παράβαση της αποφάσεως ΥΧΕ; Προκάλεσε η εν λόγω παράβαση ζημία υπό τη μορφή απώλειας ιδίων πόρων και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ποιο είναι το ποσό της ζημίας; Πράγματι, αν δεν δοθούν απαντήσεις στα εν λόγω ερωτήματα που συνδέονται με την αρχική παράβαση, δεν είναι δυνατόν να προβληθεί άλλη περαιτέρω παράβαση του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας (είτε σε επίπεδο «ενδιάμεσης παραβάσεως» –μη αποτροπής γεγονότος που προφανώς δεν ήταν παράνομο ούτως ή άλλως– είτε σε επίπεδο της λογικώς επόμενης «κύριας παραβάσεως» – της υποχρεώσεως αποδόσεως των σχετικών ποσών στον προϋπολογισμό της Ένωσης).

45. Μολονότι, κατά τη γνώμη μου, τα ανωτέρω αναφερόμενα αποτελούν τον πυρήνα της υπό κρίση υποθέσεως, είναι εντούτοις αναγκαίο να διευκρινιστεί ένα προκαταρκτικό ζήτημα. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παραβίασε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μη αποδίδοντας ποσό που αντιστοιχεί στην απώλεια που υπέστη ο προϋπολογισμός της Ένωσης, εξαιτίας απώλειας η οποία επήλθε σε άλλο κράτος μέλος. Η Επιτροπή υπολόγισε ότι η εν λόγω απώλεια ανέρχεται σε 1 500 342,31 ευρώ. Ωστόσο, η διαδικασία λόγω παραβάσεως χρησιμοποιείται και νοείται πρωτίστως μέχρι σήμερα ως διαδικασία μελλοντικής αποκαταστάσεως εν εξελίξει παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη, και όχι, όπως κατ' ουσίαν ζητείται στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, αναδρομικής διαπιστώσεως παραβιάσεως[15], συνοδευόμενης από αίτημα καταβολής αποζημιώσεως, δηλαδή, ενός επακριβώς καθορισμένου χρηματικού ποσού.

46. Επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής από τη φύση της ενσωματώνει απαίτηση για την καταβολή αποζημιώσεως, όσον αφορά τη ζημία που προβάλλεται ότι προκλήθηκε στον προϋπολογισμό της Ένωσης από κράτος μέλος, και έχει ασκηθεί δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ ως προσφυγή λόγω παραβάσεως. Επομένως, πρέπει να διαπιστωθεί αν, υπό το πρίσμα του γράμματος και της γενικότερης οικονομίας της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, μπορεί η απαίτηση αυτή να προβληθεί. Αν διαπιστωθεί ότι αυτό δεν είναι δυνατόν, η υπό κρίση προσφυγή θα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Β. Μπορεί να ζητηθεί αποζημίωση στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως;

47. Κατά την άποψή μου, δεν αποκλείεται να διαπιστωθεί ότι κράτος μέλος παραβίασε το δίκαιο της Ένωσης επειδή δεν αποκατέστησε τις απώλειες που το ίδιο προκάλεσε στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Με άλλα λόγια, δεν εντοπίζω κάποιο στοιχείο στο κείμενο, στον σκοπό ή στο σύστημα της διαδικασίας λόγω παραβάσεως το οποίο θα παρεμπόδιζε την Επιτροπή από το να ζητήσει αποζημίωση βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ (1). Εντούτοις, αν ασκηθεί τέτοιου είδους προσφυγή, θα πρέπει να αποδειχθεί η ύπαρξη της πραγματικής ζημίας που προκλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση από

15 Οπωσδήποτε, βάσει του «επιπέδου» της προβαλλόμενης παραβάσεως που θα επιλεγεί, μπορεί να θεωρηθεί ότι η απαίτηση της Επιτροπής είναι *μελλοντική*, επειδή το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έχει ακόμη καταβάλει το ποσό που ζητείται από την Επιτροπή. Ωστόσο, ο εν λόγω ισχυρισμός επαναφέρει τη συζήτηση στο ιδιαιτέρως πολύπλοκο ζήτημα του τι ακριβώς ζητεί η Επιτροπή.

συγκεκριμένη παραβίαση ή παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης που καταλογίζονται σε κράτος μέλος, στον απαιτούμενο για τις αγωγές αποζημιώσεως βαθμό αποδείξεως (2), και ταυτόχρονα πρέπει να γίνεται σεβαστή η διαφορά της εν λόγω προσφυγής από τους ειδικούς κανόνες που ισχύουν στον τομέα των παραδοσιακών ιδίων πόρων (3).

1. Γενικές παρατηρήσεις

48. Μολονότι δεν ισχυρίστηκαν ρητώς ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, το Ηνωμένο Βασίλειο και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φρονούν, εντούτοις, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνο από οικονομικής απόψεως για απώλειες που προκλήθηκαν στον προϋπολογισμό της Ένωσης από τις ΥΧΕ του. Ένα εκ των κύριων επιχειρημάτων που προέβαλαν τα ανωτέρω κράτη μέλη είναι ότι δεν υφίσταται καμία ρητή νομική βάση όσον αφορά την εν λόγω οικονομική ευθύνη. Πράγματι, ούτε στον τελωνειακό κώδικα, ούτε στο σύστημα των ιδίων πόρων, ούτε σε οποιαδήποτε άλλη διάταξη του παράγωγου ή του πρωτογενούς δικαίου περιλαμβάνεται κάποια ρητή διάταξη περί της οικονομικής ευθύνης κράτους μέλους για απώλεια του προϋπολογισμού της Ένωσης, η οποία επήλθε σε άλλο κράτος μέλος.

49. Η έλλειψη σαφούς νομικής βάσεως όσον αφορά απαίτηση στο πλαίσιο της οποίας ζητείται ο καταλογισμός ευθύνης σε κράτος μέλος για απώλειες, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, είναι αναμφισβήτητη. Ωστόσο, προτού αντιμετωπιστεί το εν λόγω (υποτιθέμενο ή πραγματικό) *ουσιαστικού χαρακτήρα* κενό, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ένα γενικότερο ζήτημα *διαδικαστικού χαρακτήρα*, το οποίο αφορά την ίδια τη φύση της προσφυγής που εξετάζεται στο πλαίσιο της παρούσας δίκης: είναι δυνατόν να ζητηθεί, με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, η διαπίστωση παραβάσεως η οποία οφείλεται σε μη αποκατάσταση της ζημίας που έχει προκληθεί από κράτος μέλος διά παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης;

50. Το ζήτημα της ευθύνης των κρατών μελών έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι κάτι νέο. Θεωρητικώς τουλάχιστον, έχει αντιμετωπιστεί από το Δικαστήριο, το οποίο επισημαίνει ότι, «ενόψει τόσο μιας καθυστερήσεως εκτελέσεως υποχρεώσεως, όσο και μιας οριστικής αρνήσεως, η εκδιδόμενη βάσει [της διαδικασίας λόγω παραβάσεως] απόφαση του Δικαστηρίου μπορεί να έχει ουσιαστικό ενδιαφέρον για τη θεμελίωση της ενδεχόμενης ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβάσεώς του, έναντι άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ή ιδιωτών» [16]. Η δυνατότητα αξιοποιήσεως της διαδικασίας λόγω παραβάσεως ως βάσεως απαιτήσεως για αποζημίωση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά κράτους μέλους έχει επίσης αναλυθεί στο πλαίσιο της νομικής θεωρίας [17].

51. Τα άρθρα 258 έως 260 ΣΛΕΕ διαμορφώνουν ένα πλαίσιο το οποίο επιτρέπει τη διαπίστωση και την επιβολή κυρώσεων για τις παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης που διαπράττονται από τα κράτη μέλη. Το άρθρο 258 ΣΛΕΕ αναφέρεται στην παράβαση από κράτος μέλος «[υποχρεώσεώς] του εκ των Συνθηκών». Με άλλα λόγια, η Συνθήκη δεν ορίζει με ποιο ακριβώς μέσο μπορεί η Επιτροπή να επιδιώξει την αποκατάσταση μιας παραβάσεως. Επομένως, δεν βλέπω λόγο να αποκλειστεί η άσκηση αγωγής αποζημιώσεως από την Επιτροπή εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά κράτους μέλους βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, ενώ αντιθέτως, υπάρχουν πειστικά επιχειρήματα υπέρ της αποδοχής της εν λόγω δυνατότητας.

16 Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, Επιτροπή κατά Ιταλίας (39/72, EU:C:1973:13, σκέψη 11). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-361/88, EU:C:1991:224, σκέψη 31), της 30ής Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-59/89, EU:C:1991:225, σκέψη 35), ή της 14ης Ιουνίου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-207/00, EU:C:2001:340, σκέψη 28). Το εν λόγω σκεπτικό διατηρείται παγίως όσον αφορά τη δυνατότητα κινήσεως διαδικασιών λόγω παραβάσεως, ακόμη και αν η επίμαχη παράβαση έχει αρθεί μετά την πάροδο της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής.

17 Βλ., επί παραδείγματι, Ehlermann, C.D., «Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission», σε *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*, 1981, σ. 135 έως 153, στη σ. 151· Schwarze, J., «Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen», *Europarecht* 1983 (1), σ. 1 έως 39, στη σ. 24· και Wyatt, D., «New Legal Order, or Old?», *European Law Review* 1982 (7), σ. 147 έως 166, στις σ. 160 επ.

52. Πρώτον, βάσει του γράμματος των Συνθηκών, κανένα στοιχείο των άρθρων 258 έως 260 ΣΛΕΕ –ή οποιασδήποτε άλλης διατάξεως της Συνθήκης– δεν αποκλείει τη δυνατότητα εξετάσεως της υπάρξεως και της παραβιάσεως της εν λόγω υποχρεώσεως αποζημιώσεως μέσω διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Μια τέτοια προσφυγή προσαρμόζεται στον σκοπό και στους διαδικαστικούς περιορισμούς των διαδικασιών λόγω παραβάσεως, καθώς με αυτήν ζητείται από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι κράτος μέλος παρέβη υποχρέωση αποζημιώσεως που υπέχει, διαπίστωση η οποία δεν ισοδυναμεί, βέβαια, με διαταγή πληρωμής [18].

53. Δεύτερον, από συστηματικής απόψεως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το καθήκον αποζημιώσεως για ενδεχόμενες απώλειες που προκαλούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ειδικότερη έκφραση της γενικής υποχρεώσεως αποκαταστάσεως κάθε βλάβης, η οποία αποτελεί κατευθυντήρια αρχή κάθε συστήματος δημοσίου, ιδιωτικού και διεθνούς δικαίου [19].

54. Στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, το άρθρο 340 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση υποχρεούται «σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών» να αποκαθιστά κάθε ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της. Περαιτέρω, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει, βασιζόμενη στις γενικές αρχές που είναι κοινές στα κράτη μέλη και επικαλούμενη το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας [20], ότι η αρχή της υποχρεώσεως των κρατών μελών να αποκαθιστούν τις ζημίες που έχουν προκληθεί σε ιδιώτες από παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης είναι συμφυής προς το σύστημα των Συνθηκών [21].

55. Θεωρώ, εντούτοις, αναγκαίο να τονιστεί, σε σχέση με την τελευταία αυτή διαπίστωση, μια σημαντική διαφορά. Η διαπίστωση ότι η απουσία ρητής νομικής (διαδικαστικής ή ουσιαστικής) βάσεως δεν αποτελεί επαρκή λόγο για να αποκλειστεί η ύπαρξη υποχρεώσεως αποζημιώσεως σχετίζεται προδήλως με την *θεμελίωση της αρχής* της ευθύνης των κρατών μελών προς αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε σε ιδιώτες (συστημικό επίπεδο). Η εν λόγω διαπίστωση δεν σχετίζεται με το καθήκον προσδιορισμού *σαφούς νομικής υποχρεώσεως στο πλαίσιο της επιμέρους υποθέσεως* η οποία υποτίθεται ότι αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία της κρατικής ευθύνης (επίπεδο μεμονωμένης υποθέσεως) [22].

56. Τρίτον, μπορεί επίσης να θεωρηθεί ότι η δυνατότητα να θεωρούνται τα κράτη μέλη οικονομικώς υπεύθυνα έναντι της Ένωσης για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης καλύπτει ένα κενό στο σύστημα αποδόσεως ευθυνών για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, οι λοιπές δυνατότητες στο πλαίσιο της ευθύνης για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης έχουν ήδη προβλεφθεί. Η δυνατότητα καταλογισμού ευθύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση διασφαλίζεται μέσω του άρθρου 340 ΣΛΕΕ. Θεωρητικά, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν επίσης να αξιοποιήσουν την εν λόγω

18 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Δανίας (C-392/02, EU:C:2005:683, σκέψη 33), λαμβάνοντας υπόψη ότι οι εν λόγω αγωγές αποκλείονται στο πλαίσιο διαδικασιών λόγω παραβάσεως: βλ. αποφάσεις της 14ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-104/02, EU:C:2005:219, σκέψη 49), καθώς και της 5ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-105/02, EU:C:2006:637, σκέψεις 44 και 45).

19 Βλ. στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, επί παραδείγματι, Chorzów Factory, Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης (PCIJ), απόφαση αριθ. 13 της 13ης Σεπτεμβρίου 1928, *Recueil PCJR*, Σειρά A, αριθ. 17, σ. 4.

20 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 36).

21 Ιδίως, η απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 29), κατά την οποία η ευθύνη της Κοινότητας «είναι μία μόνον έκφανση της γνωστής στις έννομες τάξεις των κρατών μελών γενικής αρχής ότι η παράνομη πράξη ή παράλειψη συνεπάγεται υποχρέωση αποκαταστάσεως της προκαλουμένης ζημίας».

22 Επομένως, επί παραδείγματι, σε μια (απλή) υπόθεση παραλείψεως μεταφοράς οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία μπορεί να έχει προκαλέσει ζημία σε ιδιώτες, η σαφής νομική υποχρέωση την οποία παρέβη κράτος μέλος στην εν λόγω επιμέρους υπόθεση θα ήταν, τουλάχιστον, η τελική/καταληκτική διάταξη της επίμαχης οδηγίας, η οποία προβλέπει την προθεσμία μεταφοράς της, ενδεχομένως μαζί με την υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 288 ΣΛΕΕ και ίσως ακόμη και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας. Εντούτοις, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι υπάρχει ειδική υποχρέωση μεταφοράς της οδηγίας έως συγκεκριμένη ημερομηνία.

νομική βάση για την κίνηση διαδικασιών για την καταβολή αποζημιώσεως κατά της Ένωσης[23]. Η ευθύνη των κρατών μελών έναντι των ιδιωτών κατοχυρώνεται μέσω της προαναφερθείσας αρχής της κρατικής ευθύνης. Τέλος, η ατομική ευθύνη των φυσικών και των νομικών προσώπων για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης υπόκειται στους εθνικούς κανόνες περί αστικής ευθύνης[24].

57. Επομένως, το μοναδικό σενάριο που απομένει είναι πράγματι η ευθύνη κράτους μέλους για ζημίες που προκλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση από παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι δεν υπάρχει συναφώς κενό, εφόσον το εν λόγω σύστημα αποδόσεως ευθυνών μπορεί να καλυφθεί από το γενικό σύστημα κρατικής ευθύνης των κρατών μελών[25]. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, όσον αφορά ζητήματα κρατικής ευθύνης κράτους μέλους, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να προσφεύγει ενώπιον των δικαστηρίων του κράτους μέλους αυτού, όπως ακριβώς και οι ιδιώτες.

58. Μολονότι το εν λόγω σενάριο θα μπορούσε να ισχύσει ως προς υποθέσεις που αφορούν αστική ευθύνη κράτους μέλους, πέραν των (δημοσίου δικαίου) καθηκόντων και υποχρεώσεων που αυτό υπέχει ως κράτος μέλος της Ένωσης έναντι της Ένωσης[26], δεν θα είχε και πολύ νόημα ή μάλλον δεν θα είχε καθόλου νόημα να ισχύει σε υποθέσεις όπως η παρούσα, οι οποίες στην πραγματικότητα αποτελούν διαφορές θεσμικού και συνταγματικού χαρακτήρα μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών της και οι οποίες απλώς δημιουργούν ορισμένες επιπτώσεις οικονομικής φύσεως για το κράτος μέλος. Οι τελευταίες υποθέσεις εμπίπτουν πράγματι στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων της Ένωσης. Επιπλέον, είναι επίσης γεγονός ότι, από τυπικής απόψεως, η προσφυγή ασκήθηκε από την Επιτροπή ως προσφυγή λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η οποία οπωσδήποτε υπάγεται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου.

59. Περαιτέρω, επισημαίνεται ακόμη ότι η προσφυγή λόγω παραβάσεως που βασίζεται στη μη αποκατάσταση από κράτη μέλη των απωλειών που προκλήθηκαν από αυτά φαίνεται να ενσωματώνεται αρμονικά στην οικονομία και στο πλαίσιο των άρθρων 258 έως 260 ΣΛΕΕ. Ιδίως, η εν λόγω δυνατότητα συνάδει με τον τελικό σκοπό της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, ο οποίος είναι «να καταλήξει στην αποτελεσματική εξάλειψη των παραβάσεων και των παρελθουσών και μελλοντικών *συνεπειών* τους»[27].

60. Τελικώς, η δυνατότητα να ζητηθεί όχι μόνον η διαπίστωση παραβάσεως της Συνθήκης, αλλά και η διαπίστωση της μη αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε εξαιτίας της συγκεκριμένης παραβάσεως της Συνθήκης, συμβάλλει περαιτέρω στη συνοχή του συστήματος. Πράγματι, η άσκηση μιας πιο «παραδοσιακής» προσφυγής λόγω παραβάσεως, η οποία θα είχε ως αντικείμενο την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης που αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία της ζημίας[28], υπό τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως ή συναφών με αυτή, δεν θα είχε νόημα, για δύο λόγους.

23 Όπως επισημαίνεται από τους Lenaerts, K., Maselis, I., και Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, σ. 495. Η εν λόγω δυνατότητα επισημαίνεται και στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Σλοβακία κατά Επιτροπής και Ρουμανία κατά Επιτροπής (C-593/15 P και C-599/15 P, EU:C:2017:441, σημείο 108). Στο παρελθόν έχουν προβληθεί απαιτήσεις αποζημιώσεως (τουλάχιστον από κρατικούς φορείς), αλλά εξ όσων γνωρίζω ουδέποτε εκδόθηκε κάποια σχετική απόφαση. Βλ., επί παραδείγματι, διάταξη της 16ης Νοεμβρίου 1998, Gouvernement des Antilles néerlandaises κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (T-163/97 και T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Με την εύλογη εξαίρεση της προσωπικής ευθύνης των υπαλλήλων της Ένωσης έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία επίσης προβλέπεται στο άρθρο 340 ΣΛΕΕ.

25 Δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 274 ΣΛΕΕ, «[ε]φόσον οι Συνθήκες δεν προβλέπουν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διαφορές στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος δεν εξαιρούνται εκ του λόγου αυτού από την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων».

26 Ομοίως, όσον αφορά υποθέσεις οι οποίες έχουν αχθεί από την Επιτροπή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και στο πλαίσιο των οποίων κατ' ουσίαν ζητείται να υποχρεωθούν ιδιώτες να καταβάλουν αποζημίωση κατά το αστικό δίκαιο. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, Otis κ.λπ. (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2012, Ουγγαρία κατά Σλοβακίας (C-364/10, EU:C:2012:630, σκέψη 68). Η υπογράμμιση δική μου.

28 Είτε επρόκειτο περί της «αρχικής» είτε περί της «ενδιάμεσης» παραβάσεως που αναφέρονται στα σημεία 35 και 36 των παρουσών προτάσεων.

61. Αφενός, μια διαδικασία «δύο σε ένα» θα ήταν περισσότερο αποτελεσματική στις περιπτώσεις στις οποίες η ζημία έχει προκληθεί από γεγονός ή πρακτική η οποία ήδη έχει παύσει κατά τον χρόνο εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης. Στις περιπτώσεις αυτές, η διαπίστωση της παραβάσεως, η οποία περιορίζεται στην παράβαση της ουσιαστικής υποχρεώσεως (στην παρούσα υπόθεση, στην αρχική ή στην ενδιάμεση παράβαση), δεν θα είχε μεγάλη χρησιμότητα. Τούτο ισχύει ιδίως στον ειδικό τομέα των ιδίων πόρων, στον οποίο δεν έχει νόημα να ζητείται η διαπίστωση της ουσιώδους παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης χωριστά από τις οικονομικές της συνέπειες[29]. Το γεγονός αυτό καθιστά συχνά αναγκαίο, στις συγκεκριμένες υποθέσεις που εμπίπτουν στον εν λόγω τομέα, να ασκούνται προσφυγές στο πλαίσιο των οποίων οι συνέπειες της παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης συνιστούν εξ αρχής το ίδιο το αντικείμενο της παραβάσεως. Ωστόσο, τούτο είναι απολύτως εύλογο και συνδέεται σαφώς με τη διάρθρωση μιας υποθέσεως αυτού του είδους: μια προσφυγή λόγω παραβάσεως για μη αποκατάσταση ζημίας, όπως αυτή της υπό κρίση υποθέσεως, ισοδυναμεί από λειτουργικής απόψεως με προσφυγή λόγω παραβάσεως για μη απόδοση οφειλόμενων από κράτος μέλος ιδίων πόρων.

62. Αφετέρου, είναι γεγονός ότι το άρθρο 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ συνεπάγεται την υποχρέωση του κράτους μέλους να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνεται η παράβαση. Τα εν λόγω μέτρα μπορεί εν τέλει να περιλαμβάνουν την υποχρέωση αποκαταστάσεως των συναφών απωλειών[30]. Εντούτοις, είναι επίσης γεγονός ότι η φύση των εν λόγω μέτρων που πρέπει να ληφθούν από τα κράτη μέλη προκειμένου να παύσει η εκ μέρους τους παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να οριστεί από το Δικαστήριο[31] και ότι ο προσδιορισμός των μέτρων αυτών απόκειται στο οικείο κράτος μέλος[32]. Επομένως, το ζήτημα σχετικά με την ύπαρξη υποχρεώσεως αποκαταστάσεως της ζημίας παραμένει και πάλι σε εκκρεμότητα.

63. Από τυπικής απόψεως, είναι επίσης γεγονός ότι μια μεταγενέστερη προσφυγή βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ θα μπορούσε να προσφέρει τη δυνατότητα να ελεγχθεί αν ένα κράτος μέλος εκπλήρωσε τα καθήκοντα που υπέχει από προηγούμενη απόφαση, συμπεριλαμβανομένης της υποχρεώσεως αποκαταστάσεως των προκληθεισών απωλειών. Η εν λόγω πρόταση, ωστόσο, παραβλέπει τη λογική της προσφυγής για παράλειψη αποδόσεως των ποσών που αντιστοιχούν στις απώλειες που υπέστη ο προϋπολογισμός της Ένωσης από κράτος μέλος, στο πλαίσιο της οποίας η διαπίστωση και ο προσδιορισμός των απωλειών αποτελούν, όπως σε οποιαδήποτε άλλη αγωγή αποζημιώσεως, μέρος της κρίσεως επί του *βασίμου* της αγωγής. Η εν λόγω εκτίμηση διαφέρει κατά πολύ από οποιαδήποτε *μετέπειτα εξέταση* όσον αφορά το αν έχει επέλθει *συμμόρφωση* με προηγούμενη απόφαση (από απόψεως *αναγκαστικής εκτελέσεως)*[33], όπως ισχύει στην περίπτωση που λαμβάνει χώρα εξέταση βάσει του άρθρου 260 ΣΛΕΕ. Επιπλέον, αν το ζήτημα της αποκαταστάσεως των ζημιών ανακύψει μόνον ως ζήτημα πλημμελούς εκτελέσεως αποφάσεως του Δικαστηρίου, το κράτος μέλος θα βρεθεί για πρώτη φορά αντιμέτωπο με το ζήτημα της αποκαταστάσεως των ζημιών που υπέστη η Ευρωπαϊκή Ένωση στο στάδιο αυτό, αντιμετωπίζοντας παράλληλα κυρώσεις οι οποίες ενδέχεται να απορρεύσουν από την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου (οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, δεν σκοπούν στην αποκατάσταση ζημιών ή απωλειών).

29 Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-377/03, EU:C:2006:638, σκέψη 36). Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «υπάρχει άρρηκτη σχέση μεταξύ της υποχρεώσεως βεβαιώσεως των ιδίων πόρων της Κοινότητας, της υποχρεώσεως εμπρόθεσμης πιστωτικής εγγραφής στον λογαριασμό της Επιτροπής και, τέλος, της υποχρεώσεως καταβολής τόκων υπερημερίας».

30 Το αν το άρθρο 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιβάλλει την αποκατάσταση των ζημιών ως μέτρο που πρέπει να ληφθεί έχει ούτως ή άλλως αποτελέσει αντικείμενο αντιπαραθέσεων. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-299/01, EU:C:2002:243, σημεία 23 επ.), προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Mischo στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:221, σημεία 57 επ.). Σε κάθε περίπτωση, η αποζημίωση δεν εξαλείφει αφ' εαυτής την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-265/95, EU:C:1997:595, σκέψη 60).

31 Βλ. αποφάσεις της 14ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-104/02, EU:C:2005:219, σκέψη 49), και της 5ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-105/02, EU:C:2006:637, σκέψεις 44 και 45). Βλ., επίσης, απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2008, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-36/08, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:536, σκέψεις 8 και 9).

32 Πρβλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-503/04, EU:C:2007:432, σκέψη 15). Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-503/04, EU:C:2007:190, σημείο 41).

33 Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 92).

64. Τέλος, από την άποψη μιας ευρύτερης θεωρήσεως του συστήματος της Ένωσης σχετικά με τις διαθέσιμες δυνατότητες ένδικης προστασίας, αν γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αμφισβητούν το κύρος των προειδοποιητικών επιστολών με τις οποίες, όπως συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση, ζητείται από κράτος μέλος να αποδώσει ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε απολεσθέντες σε άλλο κράτος μέλος ιδίους πόρους[34], τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη νομιμοποίηση να προσβάλουν το βάσιμο της εν λόγω υποχρεώσεως ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως[35]. Επομένως, κατά το στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, πρέπει να υπάρχει δυνατότητα δικαστικού ελέγχου όλων των προβαλλομένων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των αρχικών, βασικών παραβιάσεων.

2. Τα προς απόδειξη στοιχεία

65. Επομένως, δεν διακρίνω κάποιο στοιχείο, είτε στο κείμενο είτε στο σύστημα των Συνθηκών, το οποίο θα εμπόδιζε, αυτό καθ' αυτό, την Επιτροπή να επιδιώξει μια προσέγγιση «δύο σε ένα» στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Δεν αποκλείεται, δηλαδή, να ζητηθεί η *διαπίστωση της ελλείψεως νομιμότητας* ορισμένης συμπεριφοράς καταλογιστέας σε κράτος μέλος και, ταυτόχρονα η *διαπίστωση της παραβάσεως της υποχρεώσεως αποκαταστάσεως* όσον αφορά απώλειες που επήλθαν στον προϋπολογισμό της Ένωσης εξαιτίας της εν λόγω ελλείψεως νομιμότητας.

66. Ωστόσο, η προβολή τέτοιας απαιτήσεως μεταβάλλει τη φύση της προσφυγής του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Η προσφυγή αυτή δεν αποτελεί πλέον την «παραδοσιακή» αφηρημένη διαπίστωση της παραβάσεως που διαπράχθηκε από κράτος μέλος. Πρόκειται για ειδική περίπτωση ελλείψεως νομιμότητας, η οποία υποστηρίζεται ότι έχει προκαλέσει ζημία πολύ συγκεκριμένου ποσού στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Κατ' ουσίαν, η προσφυγή καθίσταται αγωγή αποζημιώσεως για τη ζημία που φέρεται να έχει προκληθεί από κράτος μέλος σε βάρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

67. Επομένως, αν η Επιτροπή ζητεί, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να διαπιστωθεί η μη καταβολή συγκεκριμένου ποσού ως αποζημιώσεως λόγω συγκεκριμένης παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης καταλογιστέας σε κράτος μέλος, η οποία συνέβη στο παρελθόν, τότε ως προς την εν λόγω απαίτηση θα ισχύουν οι κανόνες περί αποδείξεως που εφαρμόζονται στην αγωγή αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης.

68. Οι προϋποθέσεις για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης έχουν, και ορθώς, παγιωθεί με το πέρασμα του χρόνου[36]. Εφόσον η Επιτροπή πράγματι ζητεί να διαπιστωθεί η ευθύνη του κράτους μέλους, ακόμη και αν τυπικώς νομική βάση για την άσκηση της εν λόγω προσφυγής εξακολουθεί να είναι το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, δεν βλέπω για ποιον λόγο θα πρέπει να υπάρξει εκ νέου απόκλιση σε επίπεδο προϋποθέσεων. Ως εκ τούτου, γενικώς, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η εξωσυμβατική ευθύνη στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να έχει σημειωθεί παράβαση κανόνα του δικαίου της Ένωσης που έχει ως αντικείμενο την παροχή δικαιωμάτων. Η εν λόγω παράβαση πρέπει, επιπλέον, να είναι κατάφωρη. Πρέπει να αποδεικνύεται η ζημία. Πρέπει να υφίσταται άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως εκ μέρους του φορέα της υποχρεώσεως και της ζημίας που υπέστη ο ζημιωθείς.

34 Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Σλοβακία κατά Επιτροπής (C-593/15 P και C-594/15 P, EU:C:2017:800, σκέψεις 75 επ.).

35 Διεξοδικά επί της εν λόγω συζητήσεως βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Σλοβακία κατά Επιτροπής και Ρουμανία κατά Επιτροπής (C-593/15 P και C-599/15 P, EU:C:2017:441, σημεία 101 επ.).

36 Απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Bergaderm και Goupil κατά Επιτροπής (C-352/98 P, EU:C:2000:361, σκέψεις 39 επ.). Βλ., για πλέον πρόσφατα παραδείγματα, απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κατά Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, σκέψη 31), όσον αφορά το καθεστώς της ευθύνης της Ένωσης, και απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 94), όσον αφορά την αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημία που προκλήθηκε σε ιδιώτες.

69. Για τον λόγο αυτό, κατά την άποψή μου, οι ισχυρισμοί που προβάλλονται στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως, η οποία βασίζεται σε μη αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να πληρούν τις εν λόγω προϋποθέσεις. Η φύση «δύο σε ένα» της εν λόγω διαδικασίας ευνοεί ιδιαιτέρως την πρόκληση συγχύσεως όσον αφορά τις νομικές προϋποθέσεις που αφορούν αμφότερα τα σκέλη της. Ειδικότερα, υφίσταται κίνδυνος να πραγματοποιηθεί επιλεκτική ενσωμάτωση των στοιχείων των διαδικασιών λόγω παραβάσεως στην εξέταση της παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης που ενδεχομένως αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία υποχρεώσεως αποζημιώσεως.

70. Πρώτον, οι προσφυγές λόγω παραβάσεως έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα: η μη τήρηση υποχρεώσεως απορρέουσας από το δίκαιο της Ένωσης συνιστά αφ' εαυτής παράβαση [37]. Υποκειμενικά στοιχεία όπως το πταίσμα ή η αμέλεια δεν ασκούν επιρροή στην εκτίμηση της παραβάσεως [38]. Αντιθέτως, τα ανωτέρω δεν ισχύουν όσον αφορά την απόδειξη του αν η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία υποχρεώσεως αποζημιώσεως. Δεν γεννάται αυτοδικαίως ευθύνη από οποιαδήποτε έλλειψη νομιμότητας. Πρέπει να υφίσταται κατάφωρη παραβίαση για να γεννηθεί υποχρέωση αποζημιώσεως. Τούτο προϋποθέτει πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση εκ μέρους του κράτους μέλους των ορίων που επιβάλλονται στην εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει [39]. Στα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση της εν λόγω προϋποθέσεως συγκαταλέγονται «ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζομένου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή τις [αρχές της Ένωσης], ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσης ζημίας, το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχόμενης νομικής πλάνης, το γεγονός ότι η στάση ενός [θεσμικού οργάνου της Ένωσης] μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το [δίκαιο της Ένωσης] εθνικών μέτρων ή πρακτικής» [40].

71. Δεύτερον, στο πλαίσιο της ασκήσεως μιας «παραδοσιακής» προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή δεν οφείλει να αποδεικνύει την ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος για την άσκηση της εν λόγω προσφυγής: σκοπός της διαδικασίας λόγω παραβάσεως δεν είναι η προστασία των δικαιωμάτων της ίδιας της Επιτροπής [41]. Αντιθέτως, όταν προβάλλει απαίτηση αποζημιώσεως συγκεκριμένου ποσού το οποίο προκύπτει από συγκεκριμένη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, τότε οφείλει να αποδείξει την ύπαρξη ειδικής νομιμοποιήσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης [42], καθώς και τη συναφή και σαφώς καθορισμένη υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη, η οποία δεν τηρήθηκε, με συνέπεια την πρόκληση της συγκεκριμένης ζημίας ως προς την οποία ζητείται η αποζημίωση.

37 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 14ης Νοεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-140/00, EU:C:2002:653, σκέψη 34), της 30ής Ιανουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Δανίας (C-226/01, EU:C:2003:60, σκέψη 32), ή της 13ης Ιουλίου 2006, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-61/05, EU:C:2006:467, σκέψη 32).

38 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-227/01, EU:C:2004:528, σκέψη 58), ή της 4ης Μαρτίου 2010, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-297/08, EU:C:2010:115, σκέψη 82).

39 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 105). Όσον αφορά την ευθύνη της Ένωσης, βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κατά Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, σκέψη 37).

40 Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 56).

41 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψεις 43 και 44).

42 Βεβαίως, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση ούτε η Επιτροπή, η οποία ενεργεί εξ ονόματός της, μπορεί να θεωρηθεί ότι διαθέτουν «ατομικά δικαιώματα». Ωστόσο, η εν λόγω προϋπόθεση μπορεί να θεωρηθεί (και φυσικά να προσαρμοστεί στο) ότι απαιτεί προσδιορισμό της νομικής διατάξεως βάσει της οποίας νομιμοποιείται ο προσφεύγων να απαιτήσει ορισμένη συμπεριφορά από τον καθού η προσφυγή και της οποίας η παράβαση θεωρείται ότι έχει προκαλέσει τη ζημία. Όσον αφορά την απαίτηση σύμφωνα με την οποία ο κανόνας του δικαίου της Ένωσης πρέπει να απονέμει δικαιώματα σε ιδιώτες, βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, Berlington Hungary κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 106).

72. Τρίτον, στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως από κράτος μέλος, προσκομίζοντας στο Δικαστήριο όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για την εκ μέρους του επαλήθευση της υπάρξεως της εν λόγω παραβάσεως, χωρίς να στηριχθεί απλώς σε τεκμήρια [43]. Ωστόσο, επειδή κύριος σκοπός της προσφυγής του άρθρου 258 ΣΛΕΕ είναι η συμμόρφωση των κρατών μελών με το δίκαιο της Ένωσης [44], η απουσία ή η ύπαρξη ζημίας ή αρνητικών συνεπειών δεν ασκεί επιρροή [45]. Αντιθέτως, όταν πρόκειται για απαίτηση της Επιτροπής για αποκατάσταση ζημίας συγκεκριμένου ποσού, πρέπει και πάλι να αποδεικνύεται όχι μόνον η έλλειψη νομιμότητας, αλλά και η ζημία και ο άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ελλείψεως νομιμότητας και της εν λόγω ζημίας [46]. Πράγματι, εναπόκειται στον διάδικο που επικαλείται την ύπαρξη της ευθύνης να προσκομίσει πειστικά αποδεικτικά στοιχεία ως προς την ύπαρξη και την έκταση της ζημίας που προβάλλει, καθώς και ως προς την ύπαρξη αρκούντως άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της καταλογιζόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλόμενης ζημίας [47].

73. Επομένως, το συνολικό συμπέρασμα που συνάγεται είναι εξαιρετικά απλό: όταν ο προσφεύγων ζητεί κατ' ουσίαν την καταβολή αποζημιώσεως, οφείλει να αποδείξει τη ζημία σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν κατά το δίκαιο της Ένωσης γενικώς για αυτό το είδος ενδίκου βοηθήματος. Η σύγχυση που χαρακτηρίζει την υπό κρίση υπόθεση οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί «τριπλή έλλειψη νομιμότητας», καθώς και η συναφής υποχρέωση καταβολής συγκεκριμένου χρηματικού ποσού αποζημιώσεως, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα ότι όλα τα ανωτέρω υπόκεινται γενικώς και αφηρημένως στις διαδικαστικές προϋποθέσεις που ισχύουν για τη διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, χωρίς η ίδια να οφείλει να αποδείξει συγκεκριμένη ζημία, να προσδιορίσει το συγκεκριμένο ποσό της ζητούμενης αποζημιώσεως και να αποδείξει την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του εν λόγω ποσού και των προβαλλόμενων ελλείψεων νομιμότητας.

3. Το σύστημα των ιδίων πόρων

74. Τέλος, το τελευταίο στοιχείο που απομένει να διευκρινιστεί είναι ποια σημασία έχει, στο πλαίσιο υποθέσεως όπως η παρούσα, το γεγονός ότι η ζητούμενη αποζημίωση (και επίσης μία εκ των προβαλλόμενων ελλείψεων νομιμότητας) αφορά τον συγκεκριμένο τομέα των ιδίων πόρων της Ένωσης.

75. Βάσει του συστήματος των ιδίων πόρων, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να βεβαιώνουν τους ιδίους πόρους της Ένωσης από τη στιγμή που οι τελωνειακές τους αρχές είναι σε θέση να υπολογίσουν το ποσό των δασμών που προκύπτει από τελωνειακή οφειλή και να προσδιορίσουν τον οφειλέτη, ανεξάρτητα από το αν πληρούνται τα κριτήρια για την εφαρμογή του άρθρου 220, παράγραφος 2, στοιχείο β', του τελωνειακού κώδικα [48]. Μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1552/89 (ανωτέρα βία, ή όταν υπάρχουν ποσά που είναι αδύνατον να εισπραχθούν για λόγους πέραν της ευθύνης του κράτους μέλους) είναι δυνατή η απαλλαγή του ίδιου του κράτους μέλους από την εν λόγω υποχρέωση [49].

76. Ο ισχυρισμός που προβλήθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας δίκης συνοψίζεται κατ' ουσίαν στη θέση ότι το εν λόγω σύστημα πρέπει επίσης να εφαρμοστεί στο Ηνωμένο Βασίλειο και/ή στην Ανγκουίλα, η οποία τελεί υπό τον έλεγχο του εν λόγω κράτους μέλους.

43 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-179/06, EU:C:2007:578, σκέψη 37), καθώς και της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-416/07, EU:C:2009:528, σκέψη 32).

44 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-456/05, EU:C:2007:755, σκέψη 25).

45 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1998, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-175/97, EU:C:1998:89, σκέψη 14), και της 5ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-377/03, EU:C:2006:638, σκέψη 38).

46 Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 117).

47 Βλ., στον τομέα της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, επί παραδείγματι, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, Equipolymers κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-363/17 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:402, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

48 Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Δανίας (C-392/02, EU:C:2005:683, σκέψη 68).

49 Όπ.π.

77. Φρονώ ότι η εν λόγω προσέγγιση είναι εξαιρετικά αμφισβητήσιμη. Η Επιτροπή ζητεί απλώς την εκ των υστέρων και *διττή κατ' αναλογίαν* εφαρμογή ενός πολύ ιδιαίτερου συστήματος: ζητεί όχι μόνον τη μετάθεση της εφαρμογής του από το χρονικό σημείο που γεννώνται συνήθως οι τελωνειακές οφειλές (στο *χρονικό σημείο* εισαγωγής εντός του εδάφους της Ένωσης), αλλά επίσης την εφαρμογή του εν λόγω καθεστώτος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο το οποίο συνήθως υπέχει την οικεία υποχρέωση (ήτοι, *στο κράτος μέλος* μέσω του εδάφους του οποίου πραγματοποιήθηκαν κατ' ουσίαν οι εισαγωγές).

78. Φρονώ ότι μια τέτοια αναλογική εφαρμογή δεν είναι δυνατή. Πρώτα απ' όλα, όλες οι υποθέσεις που παρέθεσε η Επιτροπή προς στήριξη της εν λόγω θέσεως αφορούν περιπτώσεις στις οποίες κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με τις υποχρεώσεις που το ίδιο υπέχει από το σύστημα των ιδίων πόρων [50]. Με άλλα λόγια, ήταν αναμφιβόλως καθήκον του οικείου κράτους μέλους, το οποίο ήταν επίσης το κράτος μέλος εισαγωγής, να αποδώσει το οφειλόμενο ποσό ιδίων πόρων. Ωστόσο, η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στο Ηνωμένο Βασίλειο από τις ειδικές διατάξεις για τους ίδιους πόρους της Ένωσης [51]. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά υποχρέωση αποζημιώσεως, η οποία στηρίζεται στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας όσον αφορά απώλειες που επήλθαν *σε άλλο* κράτος μέλος.

79. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή ζητεί την εφαρμογή της νομολογίας σε περίπτωση η οποία δεν εμπίπτει στις υποχρεώσεις που προβλέπονται στον τελωνιακό κώδικα και στον κανονισμό 1552/89 [52]. Με αυτήν επιδιώκεται να καταλογιστούν στο Ηνωμένο Βασίλειο οι απώλειες ιδίων πόρων που επήλθαν στην Ιταλία με την εφαρμογή των άρθρων 220, παράγραφος 2, στοιχείο β', και 239 του τελωνειακού κώδικα, λαμβανομένου ενδεχομένως [53] υπόψη του γεγονότος ότι η Ιταλία δεν μπορούσε να εισπράξει τους δασμούς για λόγους πέραν της ευθύνης της, κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1552/89.

80. Η ανωτέρω θέση, ωστόσο, δημιουργεί πρόβλημα από δύο απόψεις. Πρώτον, η υποχρέωση που το δίκαιο της Ένωσης προβλέπει ως προς ένα κράτος μέλος μετατοπίζεται κατ' ουσίαν σε άλλο. Δεύτερον, συνεπάγεται την αυτοδίκαιη και χωρίς περαιτέρω επαλήθευση επιβολή σε κράτος μέλος της υποχρεώσεως να καταβάλει ποσά που βεβαιώθηκαν από άλλο κράτος μέλος.

81. Στην επιχειρηματολογία της επί του σημείου αυτού, η Επιτροπή φαίνεται να παραβλέπει το γεγονός ότι η ενδεχόμενη υποχρέωση αποκαταστάσεως των απωλειών που επήλθαν σε άλλο κράτος μέλος δεν διέπεται από τους ειδικούς κανόνες του κανονισμού περί των ιδίων πόρων. Εφόσον η υπόθεση δεν αφορά κάποια από τις υποχρεώσεις που θεσπίζονται ρητώς από το σύστημα των ιδίων πόρων, θα πρέπει να εφαρμοστούν οι γενικοί κανόνες για την απόδειξη της ζημίας. Στο πλαίσιο αυτό, δεν αρκεί η επίκληση από την Επιτροπή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης στον τομέα των ιδίων πόρων, οι οποίοι θα τύγχαναν εφαρμογής σε κάποια άλλη περίπτωση, προκειμένου να καταλογιστεί αυτομάτως σε άλλο κράτος μέλος ευθύνη για τις ζημίες (και τον προσδιορισμό τους).

50 Η Επιτροπή παραθέτει, ιδίως, τις αποφάσεις της 16ης Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-96/89, EU:C:1991:213, σκέψη 37), της 15ης Ιουνίου 2000, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-348/97, EU:C:2000:317, σκέψη 64), της 15ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Δανίας (C-392/02, EU:C:2005:683, σκέψη 60), και της 17ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-23/10, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:160, σκέψη 60).

51 Βλ., αντιθέτως, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση Επιτροπή κατά Δανίας (C-392/02, EU:C:2005:142, σημεία 46 και 47).

52 Δεν είναι η πρώτη φορά που η Επιτροπή διατυπώνει τον εν λόγω ισχυρισμό. Βλ. τα πραγματικά περιστατικά στην απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Ρουμανία κατά Επιτροπής (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 «Ενδεχομένως», επειδή η Επιτροπή δεν προέβαλε ρητώς τον εν λόγω ισχυρισμό στις παρατηρήσεις της. Ωστόσο, θα μπορούσαν να διατυπωθούν και περαιτέρω σκέψεις σχετικά με τη μορφή που θα λάμβανε ο εν λόγω ισχυρισμός, αν πράγματι η Ιταλία μπορούσε να εισπράξει τους επίμαχους δασμούς: στην περίπτωση αυτή, θα αποκλειόταν η γένεση «επικουρικής» ευθύνης του Ηνωμένου Βασιλείου; Ή θα μπορούσε να στραφεί η Επιτροπή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, ανεξάρτητα από το αν τα ποσά μπορούσαν να εισπραχθούν στην Ιταλία; Τι θα συνέβαινε αν η μη είσπραξη οφειλόταν εν μέρει σε λόγους αποδιδόμενους στην Ιταλία;

82. Αντιλαμβάνομαι τις δυσκολίες όσον αφορά την απόδειξη που ενδέχεται αντιμετωπίσει Επιτροπή για τη θεμελίωση της εν λόγω απαιτήσεως, ιδίως αν η απαίτηση αυτή πρέπει να εξεταστεί ως σχετιζόμενη με ευθύνη του κράτους μέλους, όπως προκύπτει από το προηγούμενο μέρος των παρουσών προτάσεων. Πράγματι, η ισχύς των προϋποθέσεων που τίθενται στον τελωνειακό κώδικα βάσει των οποίων συγχωρείται η διαγραφή ή η μη είσπραξη των δασμών[54], καθώς και η ενεργοποίηση του άρθρου 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1552/89[55], εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την εκτίμηση του κράτους μέλους το οποίο όφειλε να έχει προβεί στη βεβαίωση των επίμαχων ιδίων πόρων.

83. Επομένως, σε τελική ανάλυση, αν η Επιτροπή επιθυμεί να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά άλλου κράτους μέλους, τότε θα πρέπει να βασιστεί στις πληροφορίες που θα παράσχει το κράτος μέλος στο οποίο επήλθαν οι απώλειες[56]. Επομένως, απόκειται στην Επιτροπή να διερευνήσει και να επαληθεύσει τις εν λόγω πληροφορίες, προκειμένου να εκπληρωθούν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις[57]. Εν πάση περιπτώσει, εκείνο που φρονώ ότι δεν μπορεί να συμβεί είναι τα αποτελέσματα του αντικειμενικού συστήματος των ιδίων πόρων που έχουν προκληθεί από συμπεριφορά ενός κράτους μέλους να εφαρμοστούν αυτοδικαίως σε άλλο κράτος μέλος, για το οποίο δεν ισχύουν οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τον τελωνειακό κώδικα ούτε το σύστημα των ιδίων πόρων στο πλαίσιο συγκεκριμένης αποφάσεως.

84. Συμπερασματικά, η επιβολή σε κράτος μέλος των εκτιμήσεων που έχουν γίνει από άλλο κράτος μέλος όσον αφορά τόσο τη συγκρισιμότητα των αποφάσεων περί διαγραφής ή μη εισπράξεως δασμών, όσο και την εκτίμηση από το εν λόγω κράτος της οριστικής αδυναμίας εισπράξεως ιδίων πόρων, σε συνδυασμό με το αμφισβητούμενο ενδεχομένως επίπεδο των έγγραφων αποδείξεων όσον αφορά το ποσό των επίμαχων οφειλών, δεν στερείται απλώς οποιασδήποτε νομικής βάσεως. Συνεπάγεται, επιπλέον, σημαντικούς κινδύνους για την ομαλή λειτουργία του συστήματος των ιδίων πόρων που απορρέουν από την είσπραξη των δασμών, επειδή δεν λαμβάνει υπόψη τη λογική του εν λόγω συστήματος ούτε και τον καταλογισμό των υποχρεώσεων και της ευθύνης στο πλαίσιο του συστήματος αυτού. Τέλος, εγείρει επιπλέον σοβαρά ζητήματα όσον αφορά τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας του οικείου κράτους μέλους, στον βαθμό που η εκτίμηση και οι υπολογισμοί που πραγματοποιούνται από το αρχικό κράτος μέλος δεν μπορούν κατ' ουσίαν να προσβληθούν.

Γ. Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση

85. Η Επιτροπή προβάλλει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Τούτο συνέβη επειδή το εν λόγω κράτος μέλος δεν απέδωσε το ποσό που αντιστοιχεί σε απώλεια ιδίων πόρων, το οποίο θα έπρεπε να βεβαιωθεί και να αποδοθεί στον προϋπολογισμό της Ένωσης δυνάμει του κανονισμού 1552/89, εάν δεν είχαν εκδοθεί πιστοποιητικά εξαγωγής κατά παράβαση του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ όσον αφορά τις εισαγωγές αλουμινίου από την Ανγκουίλα κατά τα έτη 1999 έως 2000.

54 Βλ. διάταξη της 21ης Απριλίου 2016, Makro autoservicio mayorista και Vestel Iberia κατά Επιτροπής (C-264/15 P και C-265/15 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2016:301, σκέψη 47).

55 Βλ. διάταξη της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, Ρουμανία κατά Επιτροπής (T-784/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:659, σκέψεις 27 έως 29) [η εν λόγω απόφαση επικυρώθηκε με την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Ρουμανία κατά Επιτροπής (C-599/15 P, EU:C:2017:801)].

56 Κατά τη νομολογία, προκύπτει σαφώς από το άρθρο 10 ΕΚ ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συνεργάζονται καλοπίστως σε κάθε έρευνα που αναλαμβάνει η Επιτροπή στο πλαίσιο προσφυγών λόγω παραβάσεως και να της παρέχουν κάθε πληροφορία που ζητεί για τον σκοπό της έρευνας αυτής [βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 6ης Μαρτίου 2003, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-478/01, EU:C:2003:134, σκέψη 24)]. Φρονώ ότι τούτο ισχύει και όταν η διαδικασία λόγω παραβάσεως αφορά άλλα κράτη μέλη.

57 Βλ. μέρος Β(2) των παρουσών προτάσεων.

86. Προκειμένου να διαπιστωθεί αν όντως υπήρξε μη συμμόρφωση προς την υποχρέωση αποδόσεως ποσών που αντιστοιχούν σε απώλειες ιδίων πόρων, όπως προβάλλει η Επιτροπή, πρέπει να εξακριβωθεί αν όντως υφίστατο τέτοια υποχρέωση, η παράβαση της οποίας υπήρξε αρκούντως κατάφωρη (1), εν συνεχεία προκάλεσε συγκεκριμένη και αποτιμητή ζημία (2), καθώς και αν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ελλείψεως νομιμότητας και της επελθούσας ζημίας.

87. Φρονώ ότι η προσφυγή της Επιτροπής δεν πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Η Επιτροπή δεν απέδειξε τον παράνομο χαρακτήρα των πιστοποιητικών εξαγωγής από τα οποία ανέκυψε η διαφορά, ούτε και τον κατάφωρο χαρακτήρα της παραβάσεως που καταλογίζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία συνίσταται στο ότι δεν απέτρεψε ή δεν έλεγξε την έκδοση των εν λόγω πιστοποιητικών (1). Επιπλέον, παρατηρούνται σαφείς ελλείψεις όσον αφορά την απόδειξη και τον ποσοτικό προσδιορισμό της ζημίας (2).

1. Η έλλειψη νομιμότητας (η οποία συνιστά κατάφωρη παράβαση)

88. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι έχει αποδειχθεί η παράνομη έκδοση των πιστοποιητικών εξαγωγής από τις τελωνειακές αρχές της Ανγκουίλα. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για την αποτροπή της επελεύσεως της εν λόγω παραβάσεως. Η αρμοδιότητα του Ηνωμένου Βασιλείου απορρέει από την κυριαρχία του επί της Ανγκουίλα. Η Επιτροπή τονίζει το γεγονός ότι, βάσει του συνταγματικού δικαίου του εν λόγω κράτους μέλους, το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει ορισμένες εξουσίες επί της Ανγκουίλα, πλην όμως οι ενέργειες στις οποίες προέβη ήταν ανεπαρκείς. Μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι το FCO ζήτησε από την HMRC τη διεξαγωγή έρευνας καταδεικνύει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είχε την εξουσία να προβαίνει στις απαιτούμενες ενέργειες. Επιπλέον, μολονότι το FCO γνώριζε την κατάσταση ήδη από τον Φεβρουάριο του 1998, το Ηνωμένο Βασίλειο ενημέρωσε την UCLAF μόλις τον Νοέμβριο του 1998. Αν το Ηνωμένο Βασίλειο είχε ενεργήσει αμέσως μετά την έκδοση της ανακοινώσεως αμοιβαίας συνδρομής από την UCLAF τον Φεβρουάριο 1999, οι απώλειες θα μπορούσαν να έχουν αποτραπεί. Οι κατάλληλες ενέργειες του Ηνωμένου Βασιλείου θα είχαν οδηγήσει σε παρέμβαση για την αποτροπή της απώλειας των ιδίων πόρων.

89. Το Ηνωμένο Βασίλειο αντικρούει τους ισχυρισμούς της Επιτροπής. Κατά πρώτον αμφισβητεί ότι τα πιστοποιητικά εξαγωγής εκδόθηκαν παρανόμως στην Ανγκουίλα. Οι διαδικασίες που είχαν συμφωνηθεί μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ανγκουίλα και της Corbis τροποποιήθηκαν τον Δεκέμβριο του 1998. Στο πλαίσιο αυτό, τα τιμολόγια που εκδίδονταν μετά από την εν λόγω ημερομηνία δεν αναφέρονταν πλέον σε δικαιώματα μεταφοράς εξαγόμενων προϊόντων. Το Ηνωμένο Βασίλειο έλαβε σειρά μέτρων: η HMRC διεξήγαγε έρευνα και, εν συνεχεία, στις 19 Νοεμβρίου 1998, εξέδωσε έκθεση. Έξι ημέρες μετά την ημερομηνία αυτή διαβιβάστηκαν στην UCLAF τα πλήρη στοιχεία των πορισμάτων. Οι οικείες εισαγωγές αλουμινίου έλαβαν χώρα από την 1η Απριλίου 1999 και μετά, ενώ κατά τον χρόνο αυτό είχε ήδη εκδοθεί η έκθεση του Ηνωμένου Βασιλείου, η δε ανακοίνωση αμοιβαίας συνδρομής της UCLAF είχε δημοσιευθεί έξι εβδομάδες πριν από αυτή. Η μεταβολή στην ακολουθούμενη πρακτική τιμολογήσεως ήρε οποιαδήποτε εναπομένουσα αμφιβολία από την πλευρά του Ηνωμένου Βασιλείου.

90. Περαιτέρω, όσον αφορά τη διαδικαστική διάσταση του ζητήματος, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η Κυβέρνηση της Ανγκουίλα επικαλέστηκε τη διαδικασία εταιρικής σχέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 7, του παραρτήματος III, της οδηγίας ΥΧΕ, και στη συνέχεια διεξήγαγε τριμερείς συνεδριάσεις με την Επιτροπή και τις ιταλικές αρχές. Η Επιτροπή έπρεπε να ακολουθήσει τα μέτρα που προβλέπονται στην απόφαση ΥΧΕ για την αντιμετώπιση των σφαλμάτων, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας επίλυσης διαφορών του άρθρου 235 της αποφάσεως ΥΧΕ, ή να λάβει μέτρα διασφαλίσεως. Λαμβανομένης υπόψη της διαφοράς σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας της «επιστροφής δασμών», η οποία υπήρχε τότε μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ανγκουίλα και της Επιτροπής, δεν θα ήταν ενδεδειγμένη η ανάληψη περαιτέρω δράσεως εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου.

α) Η κύρια υποχρέωση, η παράβαση της οποίας πρέπει να διαπιστωθεί

91. Το δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής παρουσιάζει ασάφεια σχετικά με το ζήτημα αν *η παράβαση της αποφάσεως ΥΧΕ* θα έπρεπε να καταλογισθεί ευθέως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Μολονότι, από ορισμένα σημεία της προσφυγής της προκύπτει μάλλον το αντίθετο [58], η Επιτροπή δεν φαίνεται να ισχυρίζεται ρητώς ότι οι τελωνειακές αρχές της Ανγκουίλα πρέπει να θεωρούνται ως βρετανικές αρχές και ότι η παράνομη έκδοση πιστοποιητικών εξαγωγής *πρέπει να καταλογιστεί ευθέως* στο Ηνωμένο Βασίλειο. Πράγματι, στην απάντησή της στο υπόμνημα παρεμβάσεως που κατέθεσε η Ολλανδική Κυβέρνηση στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι δεν ισχυρίζεται ότι οι προβαλλόμενες παραβάσεις ερείδονται στην παραδοχή ότι η Ανγκουίλα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του Ηνωμένου Βασιλείου. Όταν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ζητήθηκε ρητώς από την Επιτροπή να διευκρινίσει το εν λόγω σημείο, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι η προσφυγή της δεν σκοπούσε να καθοριστεί ποιος είχε παραβεί την απόφαση ΥΧΕ.

92. Χωρίς να θέλω να φανώ ένθερμος υποστηρικτής της νομικής τυπολατρίας, φρονώ ότι είναι μάλλον δύσκολο να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της υποχρεώσεως καταβολής αποζημιώσεως δίχως να καθίσταται σαφές *ποιος* υποτίθεται ότι ευθύνεται (ο φορέας της ευθύνης) και *για τι* ακριβώς (η παραβιασθείσα νομική υποχρέωση). Το γεγονός ότι η εν λόγω αβεβαιότητα προβάλλεται υπό τη μορφή του εμφανώς καθολικού χαρακτήρα καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας ουδόλως περιορίζει, κατά τη γνώμη μου, την έλλειψη σαφήνειας.

93. Ωστόσο, αντιλαμβάνομαι και τον λόγο για τον οποίο η Επιτροπή ίσως να επιθυμούσε να διατηρήσει μια ασάφεια ως προς το ζήτημα αυτό. Η περίπλοκη νομική φύση της σχέσεως των ΥΧΕ με το δίκαιο της Ένωσης καθιστά δυσχερή την υποστήριξη της προσφυγής της Επιτροπής. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 355, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, στο Τέταρτο Μέρος της Συνθήκης, βάσει του οποίου εκδόθηκε η απόφαση ΥΧΕ, καθιερώνεται «ιδιαίτερο καθεστώς συνδέσεως», το οποίο ισχύει στις ΥΧΕ. Το εν λόγω ασαφές συνταγματικό πλαίσιο έχει ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δημιουργεί ένα «υβριδικό καθεστώς» [59]. Αφενός, οι ΥΧΕ δεν μπορούν να θεωρηθούν τμήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, καθώς και την εφαρμογή τελωνειακών κανόνων) [60], ελλείψει δε ρητής αναφοράς, οι γενικές διατάξεις της Συνθήκης δεν εφαρμόζονται στις ΥΧΕ [61]. Αφετέρου, η νομοθεσία των ΥΧΕ δεν αποτελεί χωριστό νομικό σύστημα, απομονωμένο από το γενικό σύστημα του δικαίου της Ένωσης [62]. Τούτο συνεπάγεται τη δυνατότητα εφαρμογής των γενικών αρχών και των διατάξεων των Συνθηκών οι οποίες είναι αναγκαίες για την ουσιαστική λειτουργία της ως τμήματος του δικαίου της Ένωσης [63] ή οι οποίες ορίζουν το πεδίο εφαρμογής τους σε σχέση με τους τομείς επί των οποίων εφαρμόζονται [64].

58 Επιπλέον, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή παρέπεμψε στην απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-263/88, EU:C:1990:454). Η Επιτροπή επίσης παρέπεμψε στη νομολογία σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος «δεν μπορεί να επικαλεσθεί διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξεως» για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-358/03, EU:C:2004:824, σκέψη 13).

59 Βλ., για διεξοδική ανάλυση, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, σημεία 23 επ.).

60 Επί παραδείγματι, αποφάσεις της 11ης Φεβρουαρίου 1999, Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-390/95 P, EU:C:1999:66, σκέψη 36), της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, DADI και Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, σκέψεις 37 και 38), και της 8ης Φεβρουαρίου 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, σκέψη 29).

61 Βλ., επί παραδείγματι, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, αποφάσεις της 12ης Φεβρουαρίου 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, σκέψη 10), της 22ας Νοεμβρίου 2001, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (C-110/97, EU:C:2001:620, σκέψη 49), και της 28ης Ιανουαρίου 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, σκέψη 37). Όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, αποφάσεις της 5ης Μαΐου 2011, Prunus και Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, σκέψεις 29 έως 31), και της 5ης Ιουνίου 2014, X και TBG (C-24/12 και C-27/12, EU:C:2014:1385, σκέψη 45). Όσον αφορά το παράγωγο δίκαιο που θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, σκέψεις 77 και 78). Όσον αφορά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Eman και Sevinger, (C-300/04, EU:C.2006:545, σκέψη 46).

62 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, σημείο 33).

63 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990, Kaefer και Procacci (C-100/89 και C-101/89, EU:C:1990:456), η οποία δέχεται τη δυνατότητα των δικαστηρίων των ΥΧΕ να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα.

64 Βλ. απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, Eman και Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, σκέψεις 27 έως 29), η οποία δέχεται ότι υπήκοοι κράτους μέλους που διαμένουν σε ΥΧΕ μπορούν να επικαλούνται τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης.

94. Στο πλαίσιο αυτό, το ζήτημα της ευθύνης για τις διοικητικές πράξεις των ΥΧΕ εμφανίζεται ιδιαιτέρως πολύπλοκο, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι στην απόφαση ΥΧΕ προβλέπονται συγκεκριμένες δυνατότητες για την αντιμετώπιση των διαφορών και των διαφωνιών που ανακύπτουν στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της. Πρώτον, σε γενικό επίπεδο, καθιερώνεται μηχανισμός εταιρικής σχέσεως[65]. Δεύτερον, στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος των προτιμησιακών συναλλαγών, λειτουργεί σύστημα διοικητικής συνεργασίας στον τελωνειακό τομέα, δυνάμει του οποίου επιβάλλονται ειδικές υποχρεώσεις ελέγχου τόσο στις ΥΧΕ όσο και στο κράτος μέλος *εισαγωγής*[66]. Ειδικές αρμοδιότητες απονέμονται αφενός στις διοικητικές αρχές των ΥΧΕ και αφετέρου στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος.

95. Στο ειδικό αυτό πλαίσιο, η Επιτροπή επέλεξε να μην καταλογίσει *ευθέως* στο Ηνωμένο Βασίλειο την παράβαση της αποφάσεως ΥΧΕ (οφειλόμενη στην έκδοση εσφαλμένων πιστοποιητικών εξαγωγής). Η παράβαση η οποία καταλογίζεται από την Επιτροπή στο Ηνωμένο Βασίλειο, ως βάση της οικονομικής ευθύνης που αυτό υπέχει για αποκατάσταση των επίμαχων απωλειών, συνίσταται στη μη λήψη των αναγκαίων μέτρων *για την αποτροπή και την αντιμετώπιση* της παραβάσεως της αποφάσεως ΥΧΕ που διέπραξαν οι τελωνειακές αρχές της Ανγκουίλα.

96. Κατά τη γνώμη μου, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο, είναι αναμφισβήτητο ότι κράτος μέλος το οποίο διατηρεί ιδιαίτερες σχέσεις με ΥΧΕ υπέχει υποχρέωση να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την αποτροπή και την αντιμετώπιση παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης, οι οποίες μπορούν να προκληθούν από τη συμπεριφορά των αρχών της ΥΧΕ στο πλαίσιο του καθεστώτος συνδέσεως. Η εν λόγω γενική υποχρέωση απορρέει πράγματι από τη συνταγματική αρχή της καλόπιστης συνεργασίας[67]. Η αρχή αυτή, ως γενική αρχή που διέπει την αμοιβαία σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, πρέπει να εφαρμόζεται πάντοτε όταν εφαρμόζεται το δίκαιο της Ένωσης, όπως συμβαίνει και στο πλαίσιο της αποφάσεως ΥΧΕ. Δεν θα μπορούσε να ισχύει κάτι διαφορετικό, λαμβανομένου κυρίως υπόψη ότι οι εν λόγω ΥΧΕ ενεγράφησαν στο παράρτημα ΙΙ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 355, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, με πρωτοβουλία του εν λόγω κράτους μέλους, καθώς και ότι το κράτος μέλος που διατηρεί ιδιαίτερες σχέσεις με ΥΧΕ έχει γενική κυριαρχία επί αυτών. Επιπλέον, το ίδιο το Ηνωμένο Βασίλειο επισημαίνει τη σημασία του άρθρου 4 ΣΕΕ όσον αφορά το καθήκον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, καθήκον που απορρέει από τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου αυτού[68]. Θα ήταν, επομένως, μάλλον αντιφατικό να υποστηρίζει ότι η εν λόγω διάταξη έχει εφαρμογή όσον αφορά το Τέταρτο Μέρος της ΣΛΕΕ και την απόφαση ΥΧΕ και, συγχρόνως, ότι δεν έχει εφαρμογή η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στην παράγραφο 3 της ίδιας αυτής διατάξεως.

97. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεσμεύεται από την υποχρέωση λήψεως όλων των αναγκαίων μέτρων, γενικών ή ειδικών, για τη διασφάλιση της εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόφαση ΥΧΕ. Η εν λόγω *γενική ευθύνη* λογικά εκτείνεται σε όλες τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις ΥΧΕ. Τούτο ισχύει ακόμη και αν η απόφαση δεν περιέχει ρητή διάταξη η οποία σαφώς να επιβάλλει καθήκον παρακολούθησης (ή μάλλον ελέγχου) των τελωνειακών αρχών των ΥΧΕ όσον αφορά την έκδοση πιστοποιητικών εξαγωγής.

65 Βλ. άρθρα 234 έως 236 της αποφάσεως ΥΧΕ.

66 Βλ., ιδίως, άρθρο 7 του παραρτήματος ΙΙΙ της αποφάσεως ΥΧΕ. Κατά την παράγραφο 7 της εν λόγω διατάξεως, οι αμφισβητήσεις μεταξύ των τελωνειακών αρχών που δεν μπορούν να επιλυθούν υποβάλλονται στην επιτροπή τελωνειακής νομοθεσίας.

67 Το άρθρο 5 ΕΚ «εκφράζει γενικότερο κανόνα που επιβάλλει στα κράτη μέλη και στα [όργανα της Ένωσης] αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας και συνδρομής». Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, σκέψη 38). Βλ., επίσης, επί παραδείγματι, αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2004, Ελλάδα κατά Επιτροπής (C-278/00, EU:C:2004:239, σκέψη 114), ή της 1ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-99/02, EU:C:2004:207, σκέψη 17).

68 Σχετικά με την κρισιμότητα του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, βλ. σημείο 63 των προτάσεών μου στην υπόθεση C-395/17, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

98. Το Ηνωμένο Βασίλειο αντέκρουσε την εν λόγω γενική ευθύνη με ισχυρισμούς συνταγματικού χαρακτήρα, υποστηρίζοντας ότι βάσει των συνταγματικών κανόνων του Ηνωμένου Βασιλείου, δεν διαθέτει καμία εξουσία να νομοθετεί για την Ανγκουίλα ή να ασκεί έλεγχο στις μεμονωμένες διοικητικές αποφάσεις που εκδίδουν οι οικείες αρχές. Παρά τους ανωτέρω ισχυρισμούς, πρέπει απλώς να σημειωθεί ότι, από τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως, τα οποία ως προς το σημείο αυτό δεν αμφισβητούνται (βλ. σημεία 14, 16 και 89 των παρουσών προτάσεων), προκύπτει μια εντελώς διαφορετική πραγματικότητα. Οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου ήταν εκείνες που διενήργησαν πρώτες έρευνες στην Ανγκουίλα, κατόπιν των οποίων φαίνεται ότι μεταβλήθηκε η ακολουθούμενη από τις αρχές της Ανγκουίλα πρακτική. Λόγω της μεταβολής που επήλθε στις εν λόγω πρακτικές τιμολογήσεως, οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου έκριναν ότι δεν συνέτρεχε πλέον ανάγκη να προβούν σε οποιαδήποτε περαιτέρω ενέργεια εξ ονόματός τους.

99. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω επιχειρημάτων, αλλά και της πορείας των γεγονότων, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, ως κράτος μέλος το οποίο πράγματι διατηρεί ιδιαίτερη σχέση με την επίμαχη ΥΧΕ, δεν ήταν σε καμία περίπτωση υποχρεωμένο να ελέγχει και να αντιμετωπίζει ενδεχόμενες παραβάσεις της αποφάσεως ΥΧΕ, τις οποίες φέρονται να έχουν διαπράξει οι αρχές της Ανγκουίλα.

100. Πάντως, στην πραγματικότητα, δεν συντρέχει ανάγκη οριστικής διευθετήσεως του εν λόγω ζητήματος, και τούτο για έναν απλό λόγο: το ζήτημα της ευθύνης για τη μη τήρηση της καλόπιστης συνεργασίας, λόγω μη λήψεως των αναγκαίων αποτρεπτικών και ελεγκτικών μέτρων, ανακύπτει μόνον αν η μεμπτή συμπεριφορά ήταν όντως παράνομη. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με όσα έχουν ήδη αναφερθεί ανωτέρω[69], πρώτο και προκαταρκτικό βήμα αποτελεί ο παράνομος χαρακτήρας των επίμαχων πιστοποιητικών εξαγωγής, μαζί με την ύπαρξη συγκεκριμένης ζημίας προκληθείσας από την επίμαχη έλλειψη νομιμότητας.

β) Η αρχική παράβαση

101. Κατά τη γνώμη μου, δικαίως το Ηνωμένο Βασίλειο επισημαίνει ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε, στον απαιτούμενο βαθμό, ότι τα 12 πιστοποιητικά εξαγωγής που εκδόθηκαν το 1999 και επισυνάπτονται στο δικόγραφο της προσφυγής της ήταν άκυρα λόγω της χορηγήσεως από την Κυβέρνηση της Ανγκουίλα «απαλλαγής ή επιστροφής, ολικώς ή μερικώς, δασμών».

102. Όπως διευκρίνισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εκτίμηση του αν οι πληρωμές που αντιστοιχούν στις «παρασχεθείσες από την Corbis υπηρεσίες» μετά τον Δεκέμβριο του 1998 συνιστούν ανεπίτρεπτες επιστροφές, που καθιστούν τα οικεία πιστοποιητικά εξαγωγών παράνομα, βασίζεται αποκλειστικώς στα πορίσματα της εκθέσεως της OLAF του 2003.

103. Δεν υπάρχει, βεβαίως, καμία αμφιβολία ότι γενικώς μια έκθεση που έχει εκδοθεί από την OLAF συνιστά αποδεικτικό στοιχείο που μπορεί να ληφθεί υπόψη από το Δικαστήριο. Ωστόσο, από τα πορίσματα της γενικής αυτής εκθέσεως μέχρι να αποδειχθεί ότι ορισμένα πιστοποιητικά εξαγωγής εκδόθηκαν κατά τρόπο παράνομο μεσολαβούν αρκετά στάδια επιχειρηματολογίας και/ή αποδείξεως. Τούτο ισχύει ιδίως εφόσον το καθού κράτος μέλος έχει, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, επανειλημμένως αμφισβητήσει, κατά τη διαδικασία ενώπιον του παρόντος Δικαστηρίου, ότι τα εν λόγω πιστοποιητικά, τα οποία εκδόθηκαν μετά τη μεταβολή της πρακτικής τον Δεκέμβριο του 1998, είχαν όντως εκδοθεί κατά παράνομο τρόπο.

104. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν έχει αποδείξει στον απαιτούμενο βαθμό ότι τα συγκεκριμένα αυτά πιστοποιητικά, τα οποία επισυνάπτονται στο δικόγραφο της προσφυγής της, προς στήριξη της απαιτήσεως αποζημιώσεως που προβάλλει, έχουν πράγματι χρησιμοποιηθεί για μη επιτρεπόμενες επιστροφές.

69 Σημεία 44 και 87 των παρουσών προτάσεων.

105. Συνοψίζοντας, η Επιτροπή δεν απέδειξε την έλλειψη νομιμότητας της εκδόσεως πιστοποιητικών εξαγωγής μετά τον Δεκέμβριο του 1998. Εφόσον δεν αποδείχθηκε η έλλειψη νομιμότητας, η οποία συνιστά τη βάση της απαιτήσεως αποζημιώσεως, η προσφυγή της Επιτροπής δεν μπορεί να ευδοκιμήσει ούτε όσον αφορά τη μη καταβολή αποζημιώσεως για τις επίμαχες απώλειες ούτε όσον αφορά τη μη καταβολή των τόκων.

106. Κατά την άποψή μου, το σκεπτικό του Δικαστηρίου όσον αφορά την προσφυγή κατά του Ηνωμένου Βασιλείου μπορεί να σταματήσει στο σημείο αυτό. Ωστόσο, χάριν πληρότητας και λαμβανομένης επίσης υπόψη της παράλληλης προσφυγής που έχει ασκηθεί κατά των Κάτω Χωρών[70], στο πλαίσιο της οποίας τα ζητήματα αυτά έχουν μεγαλύτερη σημασία, θα ήθελα να προσθέσω δύο καταληκτικές παρατηρήσεις οι οποίες αφορούν (επίσης) τον κατάφωρο χαρακτήρα της παραβάσεως, καθώς και τον προσδιορισμό της ζημίας στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

γ) Πρόκειται για κατάφωρη παράβαση;

107. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν διαπιστωνόταν έλλειψη νομιμότητας είτε στο «αρχικό» είτε στο «ενδιάμεσο» επίπεδο, φρονώ ότι θα ήταν πράγματι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η συμπεριφορά του Ηνωμένου Βασιλείου στην υπό κρίση υπόθεση συνιστά κατάφωρη παράβαση.

108. Από τους ισχυρισμούς των διαδίκων[71], καθώς και από τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως[72], προκύπτει ότι, κατά τον χρόνο των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, βρισκόταν σε εξέλιξη νομική διαμάχη σχετικά με το τι αποτελεί «επιστροφή» δασμών κατά την έννοια του άρθρου 101, παράγραφος 2, της αποφάσεως ΥΧΕ. Η έλλειψη σαφήνειας σχετικά με την έννοια των «επιστροφών» κατέστη ακόμη περισσότερο εμφανής με την επόμενη απόφαση ΥΧΕ, η οποία καθιέρωσε μέθοδο εκτιμήσεως περί του τι συνιστά επιτρεπτή δημόσια χρηματοδοτική ενίσχυση στο πλαίσιο του καθεστώτος μεταφορτώσεως[73].

109. Η έλλειψη σαφήνειας ως προς το τι θεωρούταν ως «επιστροφή» κατά τον κρίσιμο χρόνο αποκλείει τη διαπίστωση ότι η παράβαση που φέρεται να διέπραξε το Ηνωμένο Βασίλειο μπορεί να χαρακτηριστεί ως κατάφωρη παράβαση. Πράγματι, στα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τη διαπίστωση μιας «κατάφωρης παραβάσεως» συγκαταλέγονται ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχομένης νομικής πλάνης, ή το γεγονός ότι η στάση ενός θεσμικού οργάνου της Ένωσης μπορεί να συνετέλεσε την παράλειψη[74].

70 Υπόθεση C-395/17, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών.

71 Σημείο 90 των παρουσών προτάσεων. Στην έκθεση της OLAF του 2003 γίνεται επίσης μνεία της αβέβαιης ερμηνείας του τι ακριβώς μπορεί να θεωρηθεί ως «επιστροφή δασμών». Ομοίως, στην ανακοίνωση του 1999 της UCLAF επισημαίνεται η ανάγκη να επιδιωχθεί ερμηνεία του άρθρου 101 της αποφάσεως ΥΧΕ. Η εν λόγω αβεβαιότητα επιβεβαιώνεται και από τα αποδεικτά στοιχεία που προσκομίστηκαν από τους διαδίκους, όπως το σχέδιο πρακτικών της συνεδριάσεως της ομάδας εργασίας εταιρικής σχέσεως, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3 της αποφάσεως ΥΧΕ της 1ης Δεκεμβρίου 2003.

72 Σημεία 15 και 16 των παρουσών προτάσεων.

73 Άρθρο 36, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2001/822/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2001, για τη σύνδεση των Υπερπόντιων Χωρών και Εδαφών με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Overseas association) (ΕΕ 2001, L 314, σ. 1) (στο εξής: απόφαση ΥΧΕ του 2001). Η εν λόγω διάταξη ορίζει ρητώς ότι η ενίσχυση «[πρέπει να χορηγείται υπό μορφή ενισχύσεως που αφορά τη μεταφορά εμπορευμάτων που έχουν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία, συμπεριλαμβανομένων των δικαιολογημένων δαπανών που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της διαδικασίας μεταφορτώσεως]». Η εν λόγω διάταξη αναφέρει επίσης ρητά ότι, εάν το ζητήσουν οι αρχές των ΥΧΕ, συγκαλείται η ομάδα εργασίας εταιρικής σχέσης που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, προκειμένου να επιλύει τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη διαχείριση της διαδικασίας μεταφορτώσεως. Η έλλειψη σαφήνειας που εμφάνιζε η προηγούμενη απόφαση ΥΧΕ αναγνωρίστηκε, καθόσον, κατά την αιτιολογική σκέψη 15 της εν λόγω αποφάσεως «[η] διαδικασία μεταφόρτωσης αγαθών που δεν είναι καταγωγής των ΥΧΕ αλλά βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία στις ΥΧΕ θα πρέπει να συμπληρωθεί και να διευκρινιστεί προκειμένου να διασφαλίζεται διαφανές και αξιόπιστο νομικό πλαίσιο για φορείς και διοικήσεις».

74 Βλ. σημείο 70 των παρουσών προτάσεων και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

110. Τέλος, αν, όπως επισήμανα προηγουμένως[75], βάσει των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υποθέσεως, δεν προκύπτει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε την εξουσία να προβεί σε ενέργειες όσον αφορά τον έλεγχο και την αντιμετώπιση των ενδεχόμενων παραβάσεων της αποφάσεως ΥΧΕ από τις αρχές της Ανγκουίλα, εντούτοις τα ίδια πραγματικά περιστατικά θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη και υπέρ του ίδιου κράτους μέλους. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι το εν λόγω κράτος μέλος, διερευνώντας πιθανά ζητήματα σχετικά με τα πιστοποιητικά εξαγωγής στην Ανγκουίλα, ενήργησε με σχετική ταχύτητα. Διενήργησε έρευνα και ειδοποίησε την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη, ενεργώντας δε με τον τρόπο αυτόν ούτε συνετέλεσε σε παράβαση η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κατάφωρη ούτε ενίσχυσε (με τη μη ανάληψη δράσεως ή με τη αμέλειά του) την παράβαση αυτή.

111. Κατά συνέπεια, ακόμη κι αν είχε αποδειχθεί ο παράνομος χαρακτήρας των πιστοποιητικών εξαγωγής, quid non στο παρόν στάδιο, η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης που καταλογίζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν φτάνει μέχρι του σημείου να χαρακτηριστεί ως κατάφωρη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, λόγω της οποίας θα μπορούσε να ενεργοποιηθεί η υποχρέωση αποκατάστασης της προκληθείσας οικονομικής ζημίας.

2. Ο ποσοτικός προσδιορισμός της ζημίας και ο αιτιώδης σύνδεσμος

112. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι η Επιτροπή δεν αντιστοίχισε συγκεκριμένες απαλλαγές ή επιστροφές που χορηγήθηκαν από την Κυβέρνηση της Ανγκουίλα με συγκεκριμένα πιστοποιητικά που υποβλήθηκαν στις ιταλικές αρχές, προκειμένου να αποδείξει την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της προβαλλόμενης μη συμμορφώσεως προς την απόφαση ΥΧΕ και των απωλειών που επήλθαν στην Ιταλία. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε επίσης ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι τα επίμαχα πιστοποιητικά εξαγωγής προκάλεσαν την απώλεια των ιδίων πόρων, εφόσον, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή δεν προσκόμισε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι όλες οι επίμαχες εισαγωγές πληρούν τα καθιερωθέντα με την απόφαση REC 03/2004 κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται σε παρόμοιες περιπτώσεις.

113. Οι ελλείψεις που παρουσιάζει η προσφυγή της Επιτροπής, οι οποίες επισημάνθηκαν από το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν αφορούν μόνον την απόδειξη και τον προσδιορισμό της ίδιας της ζημίας, αλλά και το ζήτημα της υπάρξεως αιτιώδους συνδέσμου. Κάποιες από αυτές τις ελλείψεις αφορούν το ζήτημα της ασάφειας όσον αφορά τον καθορισμό της παραβιασθείσας νομικής υποχρεώσεως και τη συναφή έλλειψη νομιμότητας[76], ενώ άλλες αφορούν άλλα, διαφορετικά ζητήματα. Τα γεγονότα που έλαβαν χώρα πριν από την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία και κατά τη διάρκεια αυτής καταδεικνύουν τα ζητήματα που ανακύπτουν σε σχέση με την απόδειξη και τον προσδιορισμό της ζημίας στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής.

114. Με επιστολή της 27ης Σεπτεμβρίου 2010, η Επιτροπή ζήτησε από το Ηνωμένο Βασίλειο την καταβολή ποσού ύψους 2 670 001,29 ευρώ, κατόπιν πληροφοριών που παρέσχε η Ιταλία σχετικά με την εφαρμογή των αποφάσεων REM 03/2004 και REC 03/2004. Μόλις το 2015, αφότου είχε εκδοθεί η αιτιολογημένη γνώμη και αφότου το Ηνωμένο Βασίλειο είχε επανειλημμένως επισημάνει την απουσία εγγράφων, ζήτησε η Επιτροπή από τις ιταλικές αρχές να της παράσχουν λεπτομέρειες των τελωνειακών διασαφήσεων. Η εν λόγω πρόσθετη αίτηση παροχής πληροφοριών αποκάλυψε ανακρίβειες στις προηγούμενες εκτιμήσεις, καθόσον, βάσει των νέων πληροφοριών, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το ποσό που έπρεπε να ζητηθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο ανερχόταν σε 1 500 342,31 ευρώ.

75 Σημείο 98 των παρουσών προτάσεων.

76 Σημεία 101 έως 105 των παρουσών προτάσεων.

115. Αναγνωρίζοντας ότι η έκθεση της OLAF του 2003 δεν περιείχε επαρκή στοιχεία για τον ποσοτικό προσδιορισμό των απωλειών και προκειμένου να επαληθευθεί το εν λόγω ποσό, η Επιτροπή επισύναψε στο δικόγραφο της προσφυγής της αρκετά έγγραφα: κατάλογο των δασμών που δεν ανακτήθηκαν από την Ιταλία, πιστοποιητικά εξαγωγής που εκδόθηκαν από την Ανγκουίλα μαζί με τις τελωνειακές διασαφήσεις σχετικά με τις εισαγωγές στην Ιταλία, καθώς και τιμολόγια που προσκομίσθηκαν στην Επιτροπή από τις ιταλικές αρχές.

116. Κατόπιν αιτήματος του παρόντος Δικαστηρίου, η Επιτροπή επιχείρησε να παράσχει περαιτέρω διευκρινίσεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των εγγράφων αυτών. Ωστόσο, επιβεβαιώθηκε ότι οι επαληθεύσεις και οι έγγραφες αποδείξεις που προσκομίσθηκαν δεν κάλυψαν τα ποσά που αντιστοιχούσαν σε καθεμιά εκ των πράξεων εισαγωγής που αποτελούν το αντικείμενο της προσφυγής της Επιτροπής.

117. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή υποστήριξε ότι δεν είναι υποχρεωμένη να αποδείξει ότι οι επιστροφές που χορηγήθηκαν από τις αρχές τις Ανγκουίλα συμφωνούν με τα συγκεκριμένα πιστοποιητικά εξαγωγής, καθώς και ότι δεν φέρει εκείνη το βάρος της αποδείξεως της (ολικής ή μερικής) ανακτήσεως των δασμών. Υποστήριξε επίσης ότι δεν είναι υποχρεωμένη να επαληθεύσει τις αποφάσεις διαγραφής που εκδόθηκαν από την Ιταλία. Η Επιτροπή στηρίζει τον ισχυρισμό της σε διαπιστώσεις συστηματικού χαρακτήρα που βασίζονται στη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Η εκτίμηση των μη ανακτηθέντων ποσών απόκειται, σύμφωνα με την Επιτροπή, στο κράτος μέλος όπου επήλθαν οι απώλειες, το οποίο δεν είναι υποχρεωμένο να κοινοποιεί σε κάθε περίπτωση τους φακέλους στην Επιτροπή.

118. Διαφωνώ απολύτως με την Επιτροπή ως προς το σημείο αυτό, εκτός αν δεχθούμε ότι η διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ και, κυρίως, η υποκρυπτόμενη στην εν λόγω διαδικασία άσκηση αγωγής αποζημιώσεως από την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά κράτους μέλους αποτελούν μια (μονόπλευρη μάλλον) εκδήλωση νομικού ιμπρεσιονισμού. Η Επιτροπή, ως ενάγουσα, φέρει το βάρος της αποδείξεως. Η Επιτροπή, εφόσον επιθυμεί να της λάβει συγκεκριμένο ποσό αποζημίωσης για συγκεκριμένη περίπτωση ελλείψεως νομιμότητας, η οποία φέρεται καταλογιστέα σε κράτος μέλος, φέρει το βάρος της αποδείξεως τόσο της ελλείψεως νομιμότητας όσο και της αιτιολογήσεως των ζητούμενων ποσών, καθώς και της υπάρξεως αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ αμφοτέρων.

119. Επιπλέον, η εν λόγω διαδοχή των γεγονότων καταδεικνύει στην πράξη τα προβλήματα που σε γενικές γραμμές περιγράφονται ανωτέρω[77]: δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η αυτοδίκαιη εφαρμογή εκτιμήσεων και υπολογισμών που έχουν πραγματοποιηθεί από κράτος μέλος σύμφωνα με το σύστημα των ιδίων πόρων υποκαθιστά την απόδειξη και τον ποσοτικό προσδιορισμό των απωλειών στον δέοντα βαθμό κατά τις απαιτήσεις που ισχύουν για την απόδειξη μιας υποχρεώσεως αποζημιώσεως.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

120. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, η οποία ήταν ο ηττηθείς διάδικος. Επομένως, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

121. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Επομένως το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

77 Βλ. σημεία 74 έως 84 των παρουσών προτάσεων.

VII. Πρόταση

122. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή,

2) να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα,

3) να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά του έξοδα.