Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 6. februarja 2019[1]

Zadeva C-391/17

Evropska komisija
proti

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska

„Neizpolnitev obveznosti države članice – Lastna sredstva – Sklep 91/482/EGS – Pridružitev čezmorskih držav in ozemelj Evropski uniji – Uvoz aluminija z Angvile – Pretovarjanje – Izvozna potrdila EXP, ki so jih carinski organi čezmorske države ali ozemlja nepravilno izdali – Carine, ki jih država članica uvoza ni pobrala – Finančna odgovornost države članice, s katero ima ČDO posebne odnose – Povrnitev izgube lastnih sredstev EU, do katere je prišlo v drugi državi članici“

I. Uvod

1. Evropska komisija predlaga, naj se ugotovi, da Združeno kraljestvo ni izpolnilo svojih obveznosti na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 5 ES[2]. To pa zato, ker ni povrnilo izgube zneska lastnih sredstev, ki bi jih moralo dati na razpolago proračunu Unije. Ta znesek se nanaša na carine, ki niso bile pobrane ob uvozu pošiljk aluminija, ki so prvotno prišle iz tretjih držav v Italijo. Ta znesek bi bil pobran, če carinski organi Angvile, ki je čezmejna država ali ozemlje (ČDO) Združenega kraljestva, ne bi izdali zadevnih izvoznih potrdil za ponovni izvoz v Evropsko unijo v obdobju od 1998 do 2000 s kršitvijo člena 101(2) Sklepa 91/482/EGS[3]. Komisija meni, da Združeno kraljestvo v skladu s pravom Unije odgovarja za navedeno izgubo lastnih sredstev, ki jo je povzročilo ČDO Združenega kraljestva. Trdi, da mora ta država članica v skladu z obveznostjo lojalnega sodelovanja zdaj proračunu Unije dati na razpolago znesek carin, ki jih druga država članica (Italija) ni pobrala, skupaj z natečenimi obrestmi.

2. Z vzporedno tožbo v zadevi C-395/17, Komisija/Kraljevina Nizozemska, v kateri bom predstavil ločene sklepne predloge, Komisija predlaga podobno ugotovitev in povrnitev izgub lastnih sredstev. Navedena zadeva se nanaša na domnevne opustitve carinskih organov Curaçaa in Arube, ki sta ČDO Kraljevine Nizozemske.

3. Tehničnost in zapletenost tožbe, ki jo je treba večkrat prebrati, da bi se razumelo, kaj Komisija zahteva, ne bi smeli prikriti dejstva, da se pod površjem skriva več, kot se zdi na prvi pogled. Tožbi nista to, kar se zdi. Zelo pomembno strukturno in ustavnopravno vprašanje je zavito v meglo tehničnih podrobnosti carinskih pravil, zapletenosti dejanskega stanja posamezne zadeve in precej bogate postopkovne zgodovine, katere jasnost dejansko spominja na Twin Peaks. Ali lahko Komisija

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Ki je pozneje postal člen 10 ES in je zdaj člen 4(3) PEU.

3 Sklep Sveta 91/482/EGS z dne 25. julija 1991 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski gospodarski skupnosti (UL 1991, L 263, str. 1, v nadaljevanju: Sklep ČDO).

s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU predlaga, naj se ugotovi, da je država članica (Združeno kraljestvo) kršila dolžnost lojalnega sodelovanja, ker ni povrnila izgube, ki je nastala proračunu Unije in do katere je prišlo v drugi državi članici (Italiji) zaradi domnevne kršitve prava Unije, ki jo je storila njena ČDO (Angvila) v (precej oddaljeni) preteklosti? Ali lahko Komisija v tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti kot ukrep zahteva povrnitev škode, povzročene Evropski uniji? Če je taka tožba dejansko dopustna v skladu s členom 258 PDEU, kakšno je dokazno breme Komisije, da bi lahko s tako tožbo uspela?

II. Pravni okvir

A. Sistem virov lastnih sredstev

4. Za dejansko stanje te zadeve se uporablja Uredba (EGS, Euratom) št. 1552/89[4], kakor je bila spremenjena z Uredbo (EGS, Euratom) št. 1355/96[5] (v nadaljevanju: Uredba 1552/89).

5. Člen 2 Uredbe 1552/89 določa:

„1. Za uporabo te uredbe se pravica Skupnosti do lastnih sredstev iz člena 2(1)(a) in (b) Sklepa št. 88/376/EGS, Euratom določi takoj, ko so izpolnjeni pogoji za knjiženje pravic na račune in za obvestilo dolžnika, določeni v carinskih predpisih.

1a. Datum določitve pravice iz odstavka 1 je datum knjiženja v računovodske knjige, ki so določene v carinskih predpisih.

[…]

1b. V spornih primerih se šteje, da za namene določitve pravice iz odstavka 1 lahko pravico izračunajo pristojni upravni organi najpozneje do sprejetja prve upravne odločbe, s katero se obvesti dolžnika o dolgu, ali ob začetku sodnega postopka, če je to prej.

Datum določitve pravice iz odstavka 1 je datum odločbe ali izračuna, ki sledi začetku zgoraj omenjenega sodnega postopka.“

6. Člen 6(1) in (2) Uredbe št. 1552/89 določa:

„1. Račune lastnih sredstev, ki so razčlenjeni po vrstah sredstev, vodi ministrstvo za finance vsake države članice ali organ, ki ga imenuje posamezna država članica.

[…]

2. (a) Pravice, določene v skladu s členom 2, se pod pogoji iz točke (b) tega odstavka knjižijo na računih najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila pravica določena.;

(b) Določene pravice, ki niso knjižene na računih iz točke (a), ker še niso izterjane in zanje še ni bilo predloženo jamstvo, se v obdobju iz točke (a) prikazujejo na posebnih računih. Države članice lahko uporabijo isti postopek, kadar se višina določenih pravic, za katere je bilo predloženo jamstvo, izpodbija in bi se po rešitvi zadevnega spora lahko spremenila.

4 Uredba Sveta z dne 29. maja 1989 o izvajanju Sklepa 88/376/EGS, Euratom o sistemu lastnih sredstev Skupnosti (UL 1989, L 155, str. 1).

5 Uredba Sveta z dne 8. julija 1996 o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1552/89 o izvajanju Sklepa 88/376/EGS, Euratom, o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL 1996, L 175, str. 3).

[…]“

7. Člen 10(1) Uredbe št. 1552/89 določa: „Ko se odšteje 10 % za stroške zbiranja na podlagi člena 2(3) Sklepa 88/376/EGS, Euratom, se lastna sredstva iz člena 2(1)(a) in (b) tega sklepa vknjižijo najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem je bila določena pravica v skladu s členom 2.

Pravice, ki se prikazujejo na posebnih računih na podlagi člena 6(2)(b), pa se vknjižijo najpozneje prvi delovni dan po 19. dnevu drugega meseca, ki sledi mesecu, v katerem so bile pravice izterjane.“

8. Člen 11 Uredbe št. 1552/89 določa: „Za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) država članica plača obresti po obrestni meri, ki velja na denarnem trgu te države članice za kratkoročne javnofinančne operacije na predpisani datum knjiženja, povečani za dve odstotni točki. Ta obrestna mera se poveča za 0,25 odstotne točke za vsak mesec zamude. Povečana obrestna mera velja za celotno obdobje zamude.“

9. Člen 17(1) in (2) Uredbe št. 1552/89 določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da je v skladu s to uredbo Komisiji na razpolago znesek v višini pravic, določenih v členu 2.

2. Države članice zneskov v višini določenih pravic niso dolžne dati na razpolago Komisiji samo v primeru, če jih zaradi razlogov višje sile niso mogle zbrati. Poleg tega države članice obveznosti dati ta sredstva na razpolago Komisiji niso dolžne upoštevati samo v posebnih primerih, če se po celoviti oceni vseh okoliščin posameznega primera ugotovi, da brez njihove krivde dolgoročno sredstev ni mogoče zbrati. Te primere je treba navesti v poročilu iz odstavka 3, če zneski presegajo 10.000 ECU, preračunano v nacionalno valuto po tečaju, ki je veljal prvi delovni dan oktobra v preteklem koledarskem letu; v poročilu je treba navesti razloge, zakaj država članica teh zneskov ni mogla dati na razpolago. Komisija mora svoje morebitne pripombe zadevni državi članici poslati v šestih mesecih.

[…]“

10. Uredba (ES, Euratom) št. 1150/2000[6] je nadomestila Uredbo št. 1552/89. Člen 2(1), drugi in tretji pododstavek, člen 6(1) in (3)(a) in (b), člen 10(1) in člen 11 navedene uredbe v bistvu ustrezajo zgoraj navedenim določbam Uredbe št. 1552/89. Člen 17 Uredbe št. 1552/89 je bil nadomeščen s členom 17 Uredbe št. 1150/2000 in spremenjen z Uredbo (ES, Euratom) št. 2028/2004[7].

B. Sklep ČDO

11. Člen 101(2) Sklepa ČDO, ki se *ratione temporis* uporabi za to zadevo, določa:

„Proizvodi, ki po poreklu niso iz ČDO, so pa v prostem prometu v posamezni ČDO in se kot takšni ponovno izvažajo v Skupnost, se uvozijo v Skupnost brez uvoznih dajatev in davkov z enakim učinkom pod pogojem, da:

– so v zadevni ČDO plačane carinske dajatve ali davki z enakim učinkom, ki so enako visoki ali višji kot carina, ki se uporablja v Skupnosti za uvoz enakih proizvodov po poreklu iz tretjih držav, za katere se uporablja klavzula največjih ugodnosti;

6 Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom, o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169).

7 Uredba Sveta z dne 16. novembra 2004 o spremembah Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom, o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL 2004, L 352, str. 1).

– niso niti delno niti v celoti predmet oprostitve dajatev ali vračila carine ali davka z enakim učinkom;

– jih spremlja izvozno potrdilo.“

III. Dejansko stanje in predhodni postopek

12. Angvila je ena od „čezmorskih držav in ozemelj Združenega kraljestva“, navedenih v Prilogi II k Pogodbi ES, za katere se uporablja četrti del navedene pogodbe. V tistem času se je za to ozemlje uporabljal tudi Sklep ČDO.

13. Leta 1998 je bila na Angvili uvedena shema za pretovarjanje, da bi se izkoristile ugodnosti iz člena 101(2) Sklepa ČDO. Na Angvilo se je uvažal aluminij iz tretjih držav. Tam so uvozniki plačali lokalno 6-odstotno carino. Družba s sedežem na Angvili, Corbis Trading (Anguilla) Limited (v nadaljevanju: Corbis), je kot uvozni agent plačala „izvozno nadomestilo“ družbam prejemnicam za prevoz tovora prek Angvile. To plačilo je družba Corbis nato posredovala vladi Angvile v izplačilo. Angvilski organi so nato izdali izvozna potrdila EXP za ponovni izvoz aluminija v Evropsko unijo.

14. United Kingdom’s Foreign and Commonwealth Office (ministrstvo Združenega kraljestva za zunanje zadeve in zadeve Commonwealtha, v nadaljevanju: FCO) je imelo pomisleke glede zakonitosti te transakcije. Uradno je zaprosilo Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (davčna in carinska uprava Združenega kraljestva, v nadaljevanju: HMRC), naj izvede preiskavo. Preiskava je bila opravljena novembra 1998. HMRC je ugotovila, da pogoji za izdajo izvoznih potrdil EXP v skladu s členom 101(2) Sklepa ČDO niso bili izpolnjeni. Enota Komisije za koordinacijo boja proti goljufijam (v nadaljevanju: UCLAF)[8] je bila 25. novembra 1998 obveščena o izidu preiskave.

15. Družba Corbis je pozneje leta 1998 spremenila svojo prakso izdajanja računov. Na računih, ki jih je družba Corbis izdala vladi Angvile, je bilo navedeno, da so bili izdani za „opravljene storitve“ družbe Corbis. Na njih ni bilo več omenjeno „izvozno nadomestilo“.

16. HMRC je 6. januarja 1999 Komisiji poslala dopis, v katerem ji je sporočila, da HMRC ne želi več, da bi UCLAF ali druge države članice namenjale pozornost izvoznim potrdilom, ki jih izdaja Angvila. Na podlagi predloga Anguilla House of Assembly (angvilska skupščina) z dne 22. januarja 1999 je bilo treba za vsak izdelek, ki se pretovarja prek Angvile v Evropsko unijo v skladu s Sklepom ČDO, plačati dajatev, ki je enaka dajatvi, določeni v tarifi EU za ta izdelek.

17. UCLAF je 18. februarja 1999 izdala sporočilo (AM 10/1999) v skladu s členom 45 Uredbe (ES) št. 515/97[9]. V njem je navedla, da je bilo približno 50 % zneskov, ki jih je Angvila pobrala iz naslova carine, povrnjenih kot „izvozno nadomestilo“ in drugi stroški. UCLAF je sklenila, da so bila ta plačila povezana s pobiranjem carin. Zato je UCLAF carinskim organom držav članic priporočila, „naj se vsa izvozna potrdila EXP, ki so jih izdali organi Angvile, zavrnejo in naj se zahteva polog ali jamstvo za carine za prihodnje uvoze v višini 6 %, dokler se ti dvomi ne odpravijo“.

18. Od marca 1999 do junija 2000 se je aluminij iz tretjih držav, ki se je najprej uvozil na Angvilo, ponovno izvozil z Angvile in uvozil v Italijo.

19. OLAF je 28. maja 2003 objavil Skupno poročilo o misiji, v katerem je navedel, da je finančna spodbuda, plačana uvoznikom prek izvoznega nadomestila, znašala 25 ameriških dolarjev (USD) na tono aluminija.

8 To enoto je najprej nasledila Delovna skupina za usklajevanje preprečevanja goljufij in nato Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Glej Sklep Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) (1999/352/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 110).

9 Uredba Sveta z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 8, str. 217).

20. Komisija je 28. decembra 2004 v odgovor na zahtevo Italije sprejela Odločbo REC 03/2004. Ta država članica je 17. marca 2003 zahtevala plačilo dajatev od italijanske družbe, ki je 1. aprila 1999 v Italijo uvozila aluminijske palice, ki jih je spremljalo izvozno potrdilo EXP, ki ga je izdala Angvila. Ta družba je predlagala, da se zadevne uvozne dajatve ne vknjižijo oziroma, podredno, da se ji odpustijo. Komisija je v svoji odločbi ugotovila, da je v tem konkretnem primeru v skladu s členom 220(2)(b) Carinskega zakonika upravičeno, da se uvozne dajatve naknadno ne vknjižijo.[10] Komisija je navedla, da je treba zadeve, ki so primerljive z zadevo, obravnavano v Odločbi REC 03/2004, obravnavati enako, če so dejanske in pravne okoliščine podobne.[11]

21. Komisija je 26. maja 2006 v odgovor na zahtevo Nizozemske sprejela Odločbo REM 03/2004. Leta 1998 je nemška družba odpremila aluminij iz Kanade in ga uvozila v Evropsko unijo prek Saint Pierra in Miquelona (ČDO pod suverenostjo Francije). Nizozemski organi so 20. decembra 2000 od te družbe zahtevali plačilo dajatev, ta pa je prosila za odpustitev v skladu s členom 239 Carinskega zakonika.[12] Komisija je odločila, da gre za poseben položaj v smislu te določbe in da je primerno odobriti odpustitev uvoznih dajatev. Komisija je navedla, da se bodo zahtevki za povrnitev ali odpustitev v zvezi z uvozom s Saint Pierra in Miquelona, Angvile in Nizozemskih Antilov v Unijo, ki so dejansko in pravno primerljivi, obravnavali podobno.

22. Italijanski organi so z dopisoma z dne 28. septembra 2006 in 28. septembra 2007 Komisijo obvestili, da so sprejeli več odločb o odpustu uvoznih dajatev na podlagi odločb REC 03/2004 in REM 03/2004. Komisija je julija 2009 zahtevala dodatne informacije, ki so ji bile posredovane v odgovoru z dne 4. septembra 2009.

23. Komisija je z dopisom z dne 8. julija 2010 s sklicevanjem na informacije, ki jih je prejela od Italije, od Združenega kraljestva najprej zahtevala, naj da na razpolago 2.619.504,01 EUR, in navedla, da se bodo obračunale obresti od vsake zamude pri dajanju zneska, ki se dolguje lastnim sredstvom, na razpolago. Združeno kraljestvo je odgovorilo z dopisom z dne 17. septembra 2010 in opozorilo na to, da ni nobenih listinskih dokazov. Komisija je z dopisom z dne 27. septembra 2010 organom Združenega kraljestva poslala dodatne informacije in razčlenila zadevne primere na podlagi dopisa italijanskih carinskih organov z dne 4. septembra 2009. Komisija in Združeno kraljestvo sta si dopisovala še do novembra 2011.

24. Komisija je 27. septembra 2013 poslala opomin, v katerem je zahtevala, naj se 2.670.001,29 EUR da na razpolago. Združeno kraljestvo je odgovorilo z dopisom z dne 21. novembra 2013 in zanikalo kakršno koli odgovornost ali kršitev prava Unije.

25. Komisija je 17. oktobra 2014 poslala obrazloženo mnenje. Združeno kraljestvo je odgovorilo z dopisom z dne 17. decembra 2014 in vztrajalo pri svojem stališču.

10 Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307). V skladu s členom 220(2)(b) te uredbe se naknadna vknjižba ne opravi, če se zakonsko dolgovani znesek dajatev ni vknjižil zaradi napake carinskih organov in če dolžnik te napake ni mogel odkriti. Dolžnik je moral ravnati v dobri veri in v skladu z vsemi predpisi, določenimi z veljavno zakonodajo v zvezi s carinsko deklaracijo.

11 Natančneje, v odločbi Komisije se zahteva, „da zadevne osebe nikakor niso smele biti vpletene v pošiljanje blaga iz države izvoznice prek Angvile do vstopne točke na carinskem območju Skupnosti. Morale so kupiti blago na podlagi pogodbe DDP (dobavljeno, dajatve plačane). Niso smele sodelovati kot uvoznik blaga v Skupnost ali kot predstavnik uvoznika. Nazadnje, ne smejo se šteti za osebe, povezane z dobaviteljem, izvoznikom na Angvilo, osebami, ki so sodelovale pri pošiljanju blaga iz države izvoza v Skupnost, ali angvilsko vlado. […]“

12 V skladu s to določbo se uvozne ali izvozne dajatve lahko povrnejo ali odpustijo v drugih primerih od tistih, ki so predvideni v členih 236, 237 in 238 ter ki izhajajo iz okoliščin, pri katerih ne gre niti za malomarnost niti za goljufivo ravnanje udeleženega.

26. Komisija je z dopisom z dne 30. oktobra 2015 od italijanskih organov zahtevala, naj ji posredujejo podrobnosti carinskih deklaracij, ki so bile podlaga za skupni znesek, ki se zahteva od Združenega kraljestva. Te deklaracije so bile skupaj z izvoznimi potrdili poslane z obvestilom z dne 23. decembra 2015. Na podlagi teh dokumentov je Komisija ugotovila, da je znesek, ki ga je treba zahtevati od Združenega kraljestva, dejansko 1.500.342,31 EUR, saj so se prej zahtevani preostali zneski nanašali na uvoz, v zvezi s katerim so izvozna potrdila izdale ČDO, ki niso bile Angvila (ampak Saint Pierre in Miquelon).

27. Ker Združeno kraljestvo zahtevanega plačila ni izvedlo, je Komisija začela ta pravni postopek.

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

28. Komisija v tožbi, vloženi 30. junija 2017, Sodišču predlaga, naj:

– razglasi, da Združeno kraljestvo ni izpolnilo svojih obveznosti na podlagi člena 5 (nato člen 10) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (zdaj člen 4(3) PEU), ker ni povrnilo izgube zneska lastnih sredstev, ki bi moral biti določen in dan na razpolago proračunu Unije v skladu s členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe št. 1552/89 (zdaj členi 2, 6, 10, 12 in 13 Uredbe (ES, Euratom) št. 609/2014[13]), če izvozna potrdila za uvoz aluminija z Angvile v obdobju 1999–2000 ne bi bila izdana s kršitvijo člena 101(2) Sklepa 91/482/EGS.

– Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

29. Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne kot neutemeljeno,

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

30. Predsednik Sodišča je z odločbo z dne 30. novembra 2017 Kraljevini Nizozemski dovolil intervencijo v podporo predlogom Združenega kraljestva.

31. Komisija in vlada Združenega kraljestva sta na obravnavi 2. oktobra 2018, na kateri je sodelovala tudi nizozemska vlada, podali ustne navedbe.

V. Presoja

32. Zgradba teh sklepnih predlogov je podana v nadaljevanju. Najprej bom poskušal razvozlati, kakšna je prava narava zahtevka Komisije (A). Drugič, preučil bom, ali in pod katerimi pogoji je mogoče vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi tega, da škoda, povzročena Evropski uniji s kršitvijo prava Unije, ki jo je mogoče pripisati državi članici, ni bila povrnjena (B). Tretjič, ker bom načeloma potrdil obstoj take možnosti, bom nato preučil, ali so v tej zadevi pogoji za obveznost povrniti škodo izpolnjeni (C), in bom ugotovil, da niso. Zato bom predlagal, naj se tožba Komisije zavrne kot neutemeljena.

13 Uredba Sveta z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepih za zagotavljanje denarnih sredstev (UL 2014, L 168, str. 39).

A. Trije v enem? Prava narava zahtevka

33. Komisija predlaga, naj se razglasi, da Združeno kraljestvo ni izpolnilo svojih obveznosti na podlagi člena 5 ES, ker ni povrnilo izgube zneska lastnih sredstev, ki bi moral biti določen in dan na razpolago proračunu Unije v skladu s členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe št. 1552/89, če izvozna potrdila za uvoz aluminija z Angvile v obdobju od 1999 do 2000 ne bi bila izdana s kršitvijo člena 101(2) Sklepa ČDO.

34. Ta zadeva je izredno zapletena. In sicer ne toliko zato, ker se nanaša na čezmorske države in ozemlja Unije, temveč bolj zaradi načina, kako je Komisija zagovarjala to zadevo in kako je oblikovala svoje argumente. Ob razvozlavanju zahtevka Komisije postane jasno, da gre dejansko za več predlogov pod krinko enega samega zahtevka.

35. Prvič, Komisija trdi, da so angvilski organi napačno izdali izvozna potrdila EXP in s tem kršili člen 101(2) Sklepa ČDO. Komisija pri podajanju tega argumenta ne navede izrecno, ali je to kršitev prava Unije mogoče pripisati neposredno Združenemu kraljestvu, ker se angvilski carinski organi štejejo za organe te države članice (v nadaljevanju: prvotna kršitev).

36. Drugič, Komisija navaja, da Združeno kraljestvo odgovarja za zadevno kršitev, saj ni sprejelo vseh ustreznih ukrepov, da bi preprečilo in spremljalo „prvotno kršitev“. Zato je to nekako podredni argument prvemu argumentu. Ker v Sklepu ČDO ni konkretne pravne podlage za tak predlog, Komisija v zvezi s tem ugotavlja kršitev načela lojalnega sodelovanja (v nadaljevanju: vmesna kršitev).

37. Tretjič, zunanja plast tožbe Komisije je argument, da Združeno kraljestvo ni izpolnilo iz tega izhajajoče obveznosti povrniti proračunu Unije izgubo, ki je nastala v Italiji in ki sta jo povzročili zgoraj omenjeni kršitvi prava Unije. Ker ni nobene izrecne pravne podlage za tovrstno obveznost, po mnenju Komisije ta dolžnost zopet izhaja iz načela lojalnega sodelovanja (v nadaljevanju: glavna kršitev).

38. Taka „trije v enem“ kaskadna struktura zahtevka Komisije spominja na rusko babuško: zunanja (tretja) plast zatrjevanih kršitev prava Unije je neločljivo povezana s prejšnjimi plastmi in temelji na njih. Vendar opredelitev posameznih plasti argumentov dejansko ne razreši težave, temveč še poveča zapletenost te zadeve. In sicer zato, ker so različne plasti zatrjevanih kršitev predmet precej različnih ureditev v zvezi (i) z neizpolnjeno obveznostjo in naravo nezakonitosti, (ii) s tem, kako je treba kršitev dokazati z vidika postopka (in dokazov), ter (iii) z naravo posledic ugotovitve nezakonitosti in pravnih sredstev, ki so na voljo.

39. V zvezi z naravo točke (i), in sicer neizpolnjenimi obveznostmi, ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti združuje (a) kršitev Sklepa ČDO, (b) to, da Združeno kraljestvo domnevno ni preprečilo in odpravilo napačne uporabe tega sklepa s strani njegovih ČDO, ter (c) neizpolnitev obveznosti povrniti izgubo, ki je bila povzročena proračunu Unije. Glede na to, da pravna podlaga takih obveznosti in njihovih pravih naslovnikov ni zelo jasna, so vse te zatrjevane kršitve prava Unije združene s sklicevanjem na načelo lojalnega sodelovanja, kot da bi to načelo lahko olajšalo ali celo odpravilo potrebo po tem, da se za vsako od teh plasti natančno opredeli, katere določbe prava Unije so bile kršene in kdo jih je kršil.

40. Kar zadeva točko (ii), in sicer kateri postopek je treba uporabiti, je Komisija vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, s katero predlaga, da se ugotovi neizpolnitev obveznosti, ker izguba, nastala proračunu Unije, ni bila povrnjena (in s tem posredno potrdi tudi nezakonitost prejšnjih dveh plasti zatrjevanih neizpolnitev). Vendar je narava vsakega od postopkov (in dokazov ter vrste zahtevanih dokazil) precej drugačna: precej objektivna ureditev iz člena 258 PDEU, s katerim se zahteva ugotovitev strukturne neizpolnitve države članice, ki jo je treba v prihodnje

odpraviti, se pomeša z elementi v bistvu posameznega in individualiziranega zahtevka, da se v proračun Unije povrnejo določeni zneski v obliki odškodnine. Vse to je izraženo v smislu analogne uporabe posebnih določb za določitev izgube, nastale v drugi državi članici (Italiji) kot posledica tega, da je ta država članica uporabila pravila Carinskega zakonika in sistem lastnih sredstev.

41. Kar zadeva točko (iii), in sicer v zvezi s pravnimi sredstvi, ki so na voljo, Komisija s tožbo uradno predlaga, naj se ugotovi neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 5 ES. Vendar je obveznost, ki naj bi bila kršena, v tem, da *konkreten znesek* denarja, ki ga je Komisija pred tem ocenila in zahtevala, ni bil povrnjen. Komisija tu ponovno sočasno predlaga, naj se ugotovi neizpolnitev, ki zajema navedbo drugih (in različnih) dveh kršitev prava Unije, ter potrdi obveznost povrniti točno določen znesek denarja.

42. Na tej stopnji moram priznati, da sem skrajno zbegan zaradi takega pristopa kombiniranja postopka (postopkov) in pravnih sredstev. Komisija dejansko išče popolnoma novo pravno sredstvo, ki bi po eni strani zagotovilo procesno udobje, ki ga prinaša tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, po drugi strani pa bi bilo še okrepljeno z analogno uporabo pravil iz posebnega sistema prava Unije.[14] To bi pomenilo, da bi morala predložiti zelo malo dejanskih dokazov v zvezi s točnim zneskom denarja, ki ga zahteva, da bi dosegla tri ugotovitve kršitve z eno tožbo – dve od njih samo na podlagi dolžnosti lojalnega sodelovanja – vendar brez opredeljene pravne podlage v bolj strogem pomenu besede.

43. Prav tako priznam, da se mi zdi izredno težko naenkrat presojati argumente, ki dejansko spadajo k trem različnim postopkom, ki zahtevajo analizo različnih materialnih obveznosti ter uporabo različnih postopkovnih pravil in zahtev v zvezi z naravo dokazov. Pri tem pa se neobstoj jasnih obveznosti in pravnih podlag za očitane kršitve brezbrižno prikrije s sklicevanjem (oziroma bolj zaklinjanjem) na dolžnost lojalnega sodelovanja.

44. Kaj bi torej Sodišče lahko in moralo preučiti v tej zadevi? Moj predlog bi bil, da se ruska babuška razstavi. Osnovna logika je, da mora vsak izid temeljiti na obstoju prvotne nezakonitosti. Če se prvotna kršitev ne dokaže, postane kakršna koli tožba, ki temu sledi in je odvisna od te prvotne kršitve, sporna. Tako je v tej zadevi ključno vprašanje: ali so bila izvozna potrdila EXP izdana s kršitvijo Sklepa ČDO? Ali je ta kršitev povzročila izgubo v obliki manjkajočih lastnih sredstev, in če je tako, kakšen znesek je bil izgubljen? Res je, da če teh odgovorov, povezanih s prvotno kršitvijo, ni mogoče ugotoviti, potem ni podlage za zatrjevanje nadaljnje kršitve prava Unije v tem postopku (bodisi na ravni „vmesne kršitve“ – to, da se ni preprečilo nekaj, kar očitno sploh ni bilo nezakonito – niti za „glavno kršitev“, ki logično sledi – obveznost povrniti škodo proračunu Unije).

45. To je po mojem mnenju sicer jedro te zadeve, vendar je vseeno treba pojasniti predhodno zadevo. Komisija predlaga Sodišču, naj ugotovi, da je Združeno kraljestvo kršilo načelo lojalnega sodelovanja s tem, da ni povrnilo izgube, ki je nastala proračunu Unije, zaradi izgube, ki je nastala v drugi državi članici. Komisija je izračunala, da ta izguba znaša 1.500.342,31 EUR. Vendar se je doslej postopek zaradi neizpolnitve obveznosti uporabljal in razumel predvsem kot postopek, s katerim se doseže, da države članice v prihodnje odpravijo obstoječe kršitve prava Unije, ne pa – kot se v bistvu zahteva v tej zadevi – da bi se doseglo, da se za nazaj ugotovi kršitev,[15] na katero se veže odškodninski zahtevek, in sicer natančna in konkretna vsota denarja.

14 Kot bo podrobneje opisano spodaj v oddelku B.3 (točke od 74 do 84) teh sklepnih predlogov, kombinacija določb sistema lastnih sredstev in carinskega zakonika dejansko ustvari sistem kvaziobjektivne odgovornosti za carinski dolg. Vendar ta v obravnavani zadevi velja samo za *državo članico uvoza*. Vzeti enak standard odgovornosti in ga avtomatično uporabiti za *drugo državo članico* je eden od številnih izvirnih argumentov, ki jih je Komisija navedla v tej zadevi.

15 Res je, da bi bilo mogoče na podlagi „plasti“ domnevne kršitve, ki se izbere, trditi, da je zahtevek Komisije *prihodnji*, saj Združeno kraljestvo še vedno ni plačalo zneska, ki ga Komisija zahteva. Vendar se zaradi takega argumenta razprava takoj vrne na precej zapleteno naravo tega, kaj Komisija pravzaprav zahteva.

46. Po svoji naravi se torej tožba Komisije nanaša na zahtevek za povračilo škode, ki jo je država članica domnevno povzročila proračunu Unije, vendar je vložena kot tožba zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU. Zato je treba ugotoviti, ali je tak zahtevek mogoč glede na besedilo, namen in celoten sistem postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Če bi se izkazalo, da ni tako, bi bilo treba to tožbo zavreči kot nedopustno.

B. Ali je v tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti mogoče zahtevati odškodnino?

47. Menim, da ni mogoče izključiti ugotovitve, da je država članica kršila pravo Unije, ker ni povrnila izgub, ki jih je povzročila proračunu Unije. Povedano drugače, v besedilu, namenu ali sistemu postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ne najdem ničesar, kar bi Komisiji preprečevalo, da zahteva odškodnino v skladu s členom 258 PDEU (1). Vendar če se vloži taka tožba, je treba dejansko škodo, ki je nastala Evropski uniji s konkretno kršitvijo (konkretnimi kršitvami) prava Unije, ki jo (jih) je mogoče pripisati državi članici, dokazati v skladu s standardom, ki je primeren za odškodninsko tožbo (2), prav tako pa je treba upoštevati razliko med tako tožbo in konkretnimi pravili, ki veljajo na področju tradicionalnih lastnih sredstev (3).

1. Splošne ugotovitve

48. Čeprav Združeno kraljestvo in Kraljevina Nizozemska nista izrecno trdila, da je zadeva nedopustna, pa sta nasprotovala možnosti, da bi država članica finančno odgovarjala za izgube, ki bi jih proračunu Unije povzročile njene ČDO. Eden glavnih argumentov, ki sta jih navedli ti državi članici, je, da za tako finančno odgovornost ni nobene izrecne pravne podlage. Seveda niti carinski zakonik niti sistem lastnih sredstev ali katera koli druga določba sekundarne ali primarne zakonodaje ne vsebujejo izrecnega določila o finančni odgovornosti države članice za izgubo, ki je bila povzročena proračunu Unije in je nastala v drugi državi članici.

49. Ni mogoče zanikati, da ni jasne pravne podlage za zahtevek, na podlagi katerega bi države članice odgovarjale za izgube v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi. Vendar preden se obravnava kakršna koli taka (domnevna ali resnična) *materialna* pravna praznina, je treba preučiti splošnejše *postopkovno* vprašanje, ki je osnova za samo naravo tožbe v tem postopku: ali je na podlagi člena 258 PDEU mogoče zahtevati, naj se ugotovi neizpolnitev obveznosti, ker država članica ni povrnila izgub, ki jih je povzročila s kršitvijo prava Unije?

50. Vprašanje odgovornosti držav članic v razmerju do Evropske unije ni nepoznano. Sodišče ga je obravnavalo vsaj teoretično, ko je navedlo, da lahko „ob zamudi pri izpolnjevanju obveznosti in dokončni zavrnitvi obstaja stvaren interes za sodbo Sodišča v okviru [postopka zaradi neizpolnitve obveznosti], saj ta lahko določi podlago za odgovornost države članice zaradi neizpolnitve do držav članic, Skupnosti ali zasebnopravnih subjektov“.[16] O možnosti uporabe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti kot podlage za odškodninski zahtevek v imenu Evropske unije proti državi članici se je razpravljalo tudi v pravni stroki.[17]

16 Sodba z dne 7. februarja 1973, Komisija/Italija (39/72, EU:C:1973:13, točka 11). Glej tudi sodbe z dne 30. maja 1991, Komisija/Nemčija (C-361/88, EU:C:1991:224, točka 31); z dne 30. maja 1991, Komisija/Nemčija (C-59/89, EU:C:1991:225, točka 35), in z dne 14. junija 2001, Komisija/Italija (C-207/00, EU:C:2001:340, točka 28). Ta obrazložitev se je dosledno navajala v zvezi z možnostjo začeti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, čeprav je bila zadevna neizpolnitev odpravljena po roku, določenem v obrazloženem mnenju Komisije.

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

51. Členi od 258 do 260 PDEU tvorijo okvir, ki omogoča odkrivanje in sankcioniranje kršitev prava Unije, ki jih storijo države članice. Člen 258 PDEU se nanaša samo na to, da država članica ni „izpolnila neke obveznosti iz Pogodb“. Povedno drugače, v Pogodbi ni ničesar o tem, kakšna je pravzaprav narava pravnega sredstva za neizpolnitev obveznosti, ki ga lahko zahteva Komisija. Glede na ta molk ne vidim razloga, zaradi katerega bi bilo treba izključiti odškodninsko tožbo, ki jo v imenu Evropske unije vloži Komisija proti državi članici na podlagi člena 258 PDEU, saj obstajajo precej prepričljivi sistemski argumenti, da se taka možnost dopusti.

52. Prvič, glede na besedilo Pogodb v členih od 258 do 260 PDEU – oziroma kateri koli določbi Pogodbe – ni ničesar, kar bi izključevalo možnost presoje obstoja in kršitve take obveznosti povrniti škodo po postopku zaradi neizpolnitve obveznosti. Tovrstna tožba bi bila skladna z namenom in postopkovnimi omejitvami postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti, saj bi se z njo od Sodišča zahtevalo, naj ugotovi, da država članica ni izpolnila obveznosti povrniti škodo, in dejansko ne bi pripeljala do tega, da bi se naložilo plačilo te škode.[18]

53. Drugič, na sistemski ravni bi bilo težko izpodbijati, da je dolžnost povrniti potencialne izgube, povzročene Evropski uniji, konkretnejši izraz splošne obveznosti povrniti kakršno koli škodo, ki je vodilno načelo vsakega sistema javnega, zasebnega in mednarodnega prava.[19]

54. V pravu Unije člen 340 PDEU določa, da Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci. V sodni praksi Sodišča je bilo na podlagi splošnih načel, ki so skupna državam članicam, in s sklicevanjem na dolžnost lojalnega sodelovanja[20] poleg tega priznano, da je načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, vsebovano v sistemu Pogodb.[21]

55. Vendar menim, da je bistveno, da se v zvezi z zadnjo izjavo jasno poudari ena ključna razlika. Ugotovitev, da neobstoj izrecne pravne (postopkovne ali materialne) podlage ni zadosten razlog, ki bi izključil obstoj obveznosti povrniti škodo, se je očitno nanašala na *določanje načela* odgovornosti držav članic za škodo, povzročeno posameznikom (sistemska raven). Ugotovitev se ni nanašala na dolžnost navesti *jasno pravno obveznost v posameznem primeru*, ki naj bi pripeljala do odgovornosti države (raven konkretnega primera).[22]

56. Tretjič in zadnjič, možnost, da države članice finančno odgovarjajo Uniji za kršitve prava Unije, bi bilo mogoče razumeti tudi, kot da zapolnjuje neki vakuum v sistemu odgovornosti za kršitve prava Unije. Druge možnosti v ureditvi odgovornosti za kršitve prava Unije so namreč že določene. Odgovornost Evropske unije je zagotovljena s členom 340 PDEU. V teoriji bi lahko tudi države članice

18 Glej po analogiji sodbo z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, točka 33), pri čemer je treba upoštevati dejstvo, da so take tožbe izključene v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti: glej sodbi z dne 14. aprila 2005, Komisija/Nemčija (C-104/02, EU:C:2005:219, točka 49), in z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Nemčija (C-105/02, EU:C:2006:637, točki 44 in 45).

19 Glej v mednarodnem pravu na primer Chorzów Factory, Stalno meddržavno sodišče, sodba št. 13 z dne 13. septembra 1928, PCJR Reports series A, št. 17, str. 4.

20 Sodba z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 36).

21 Zlasti sodba z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 29), v skladu s katero je odgovornost Skupnosti „samo izraz splošnega načela, ki je sprejeto v pravnih redih držav članic, in sicer da je škodo zaradi nezakonitega dejanja ali opustitve treba povrniti“.

22 Tako bi bila na primer v (šolskem) primeru neprenosa direktive, ki bi lahko povzročil škodo posameznikom, jasna pravna obveznost, ki jo je država članica kršila v tem konkretnem primeru, vsaj končna določba zadevne direktive, v kateri je naveden datum za prenos, po možnosti skupaj z obveznostjo, ki izhaja iz člena 288 PDEU, in morda celo dolžnostjo lojalnega sodelovanja. Vendar ne bi bilo nobenega dvoma, da obstaja precej konkretna obveznost prenosa direktive do določenega datuma.

uporabile to pravno podlago za sprožitev odškodninskih postopkov proti Uniji.[23] Odgovornost držav članic v razmerju do posameznikov je zagotovljena z zgoraj omenjenim načelom odgovornosti države. Nazadnje, odgovornost fizičnih in pravnih oseb za kršitve prava Unije je predmet nacionalnih pravil o civilnopravni odgovornosti.[24]

57. Edini scenarij, ki še preostane, je torej res odgovornost države članice za škodo, povzročeno Uniji s kršitvijo prava Unije. Vendar bi bilo mogoče trditi, da v zvezi s tem ni nobene pravne praznine, saj je ta sistem odgovornosti lahko krit s splošnim sistemom odgovornosti držav članic.[25] V skladu s takim pristopom bi morala Evropska unija tako kot posamezniki tožiti pred sodišči te države članice zaradi odgovornosti te države članice.

58. Čeprav bi si bilo tak scenarij mogoče predstavljati v primerih, ki se nanašajo na civilnopravno odgovornost države članice zunaj njenih (javnopravnih) dolžnosti in obveznosti, ki jih ima kot članica Unije do Unije,[26] ne bi bil preveč smiseln oziroma sploh ne bi bil smiseln v zadevah, kakršna je obravnavana, v katerih gre dejansko za institucionalne in ustavne spore med Evropsko unijo in njenimi članicami, ki imajo zgolj določene denarne posledice za državo članico. Ti zadnjenavedeni primeri seveda spadajo v pristojnost sodišč Evropske unije. Poleg tega je tudi res, da je, formalno gledano, tožba, ki jo je Komisija vložila, tožba zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, za katero je Sodišče zagotovo pristojno.

59. Poleg tega je mogoče dodati, da se tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki temelji na tem, da države članice niso povrnile izgub, ki so jih povzročile, lepo prilega celotnemu sistemu in sobesedilu členov od 258 do 260 PDEU. Zlasti je taka možnost v skladu s končnim ciljem postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je „doseči dejansko odpravo neizpolnitev obveznosti držav članic in njihovih [preteklih in prihodnjih] *posledic*“.[27]

60. Navsezadnje bi možnost, da se prosi ne samo za ugotovitev kršitve Pogodbe, ampak tudi za ugotovitev neizpolnitve obveznosti povrnitve škode zaradi te konkretne kršitve Pogodbe, prispevala k skladnosti sistema. Precej res je namreč, da bolj „tradicionalna“ tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, usmerjena proti osnovni kršitvi prava Unije, ki je povzročila škodo,[28] v konkretnih okoliščinah te in podobnih zadev ne bi bila prav smiselna iz dveh razlogov.

61. Na eni strani bi bil postopek „dva v enem“ učinkovitejši v primerih, v katerih sta škodo povzročila dogodek ali praksa, ki sta se že končala, ko je bilo izdano obrazloženo mnenje. V teh okoliščinah ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ki je omejena na kršitev materialnopravne obveznosti (v tem primeru prvotna ali vmesna kršitev), ne bi bila posebno uporabna. To je še posebej tako na posebnem področju lastnih sredstev, kjer uveljavljanje materialnopravne kršitve prava Unije ločeno od njenih finančnih posledic ne bi bilo zelo smiselno.[29] Zato je v konkretnih zadevah na tem področju pogosto

23 Kot so navedli Lenaerts, K., Maselis, I., in Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, str. 495. Generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih v združenih zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 108) prav tako izpostavila to možnost. Zdi se, da so se odškodninski zahtevki v preteklosti uveljavljali (vsaj s strani državnih subjektov), vendar, kolikor mi je znano, očitno nikoli niso prišli do stopnje sodbe. Glej na primer sklep z dne 16. novembra 1998, Nizozemski Antili/Svet in Komisija (T-163/97 in T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Z logično izjemo osebne odgovornosti uslužbencev Evropske unije do Unije, ki je prav tako določena v členu 340 PDEU.

25 Ker v skladu s členom 274 PDEU „[s]pori, v katerih je ena od strank Unija, niso izvzeti iz pristojnosti sodišč držav članic, razen kjer je bila pristojnost s Pogodbama dodeljena Sodišču Evropske unije“.

26 Podobno kot zadeve, ki jih je Komisija sprožila pred nacionalnimi sodišči in v katerih je v bistvu uveljavljala civilnopravni odškodninski zahtevek v razmerju do zasebnopravnih subjektov. Glej na primer sodbo z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Glej na primer sodbo z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 68). Moj poudarek.

28 Ne glede na to, ali gre za „prvotno“ ali „vmesno“ kršitev, navedeno v točkah 35 in 36 teh sklepnih predlogov.

29 Sodba z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Belgija (C-377/03, EU:C:2006:638, točka 36). Sodišče je odločilo, da „obstaja nerazdružljiva vez med obveznostjo določitve lastnih sredstev Skupnosti, obveznostjo knjiženja teh na račun Komisije v predpisanem roku in tudi obveznostjo plačila zamudnih obresti“.

nujno vložiti tožbe, v katerih so posledice kršitve prava Unije že takoj sam predmet kršitve. Vendar je to zopet popolnoma logično in očitno povezano s strukturo take zadeve: tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ker izguba ni bila povrnjena, kakor v obravnavani zadevi, je funkcionalno enakovredna tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti dati na razpolago lastna sredstva, ki jih dolguje država članica.

62. Na drugi strani je res, da člen 260(1) PDEU zajema obveznost države članice, da sprejme vse ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti. Ti ukrepi bi lahko navsezadnje vključevali obveznost povrniti nastale izgube.[30] Vendar je prav tako res, da Sodišče ne more predpisati, kakšni morajo biti ti ukrepi,[31] ki jih morajo sprejeti države članice, da bi odpravile neizpolnjevanje obveznosti do Unije; to mora še vedno določiti država članica.[32] Zato bi vprašanje obstoja obveznosti povrniti izgubo še naprej ostalo odprto.

63. S formalnega vidika je prav tako res, da bi se z naslednjo tožbo na podlagi člena 260(2) PDEU ponudila možnost, da se preveri, ali je država članica izpolnila svoje obveznosti v skladu s prejšnjo sodbo, vključno z obveznostjo povrniti izgube. Vendar se v tem predlogu ne upošteva logika tožbe zaradi nepovrnitve izgub proračuna Unije, ki jih je temu proračunu povzročila država članica, v kateri je ugotavljanje in ocena izgub, tako kot v vsaki drugi odškodninski tožbi, del odločanja o *temelju* zadeve. Taka presoja se zelo razlikuje od vsake morebitne *naknadne preučitve*, ali se je *ravnalo v skladu s* prejšnjo sodbo ali ne (kot predmet *izvršbe*),[33] kot je v primeru presoje na podlagi člena 260 PDEU. Poleg tega, če bi se vprašanje povrnitve izgub postavilo samo v primeru nepravilnega izvajanja sodbe Sodišča, bi se država članica z vprašanjem povrnitve izgub Evropski uniji prvič srečala na tej stopnji, hkrati pa bi se srečala s sankcijami, ki bi izhajale iz uporabe tega člena (katerih namen pa nikakor ni povrnitev škode ali izgub).

64. Nazadnje, če se sistem razpoložljivih pravnih poti, ki velja v Uniji, obravnava širše in če se prizna, da države članice ne morejo izpodbijati veljavnosti opominov, ki – tako kot v obravnavanem primeru – od države članice zahtevajo, da da na razpolago znesek iz naslova lastnih sredstev, izgubljenih v drugi državi članici,[34] morajo države članice imeti pravico izpodbijati utemeljenost take obveznosti pred sodišči Unije v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti.[35] Zato mora biti na stopnji postopka zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU vse zatrjevane kršitve prava Unije, vključno s prvotnimi kršitvami, ki so osnova, mogoče podvreči pravnemu nadzoru.

2. Elementi, ki jih je treba dokazati

65. Tako niti v besedilu Pogodb niti v Pogodbah kot celoti ne vidim ničesar, kar bi *per se* preprečevalo Komisiji, da prosi za pristop „dva v enem“ v okviru postopka iz člena 258 PDEU. In sicer za *ugotovitev nezakonitosti* določenega ravnanja, ki ga je mogoče pripisati državi članici, in hkrati za *ugotovitev neizpolnitve obveznosti povrniti* izgube proračunu Unije, ki izvirajo iz te nezakonitosti.

30 O tem, ali člen 260(1) PDEU zahteva odškodnino kot ukrep, ki ga je treba sprejeti v vsakem primeru, se je že razpravljalo. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija/Luksemburg (C-299/01, EU:C:2002:243, točka 23 in naslednje), in sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mischa v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, neobjavljeni, EU:C:1991:221, točka 57 in naslednje). V vsakem primeru odškodnina *per se* ne pomeni odprave kršitve prava Unije. Glej na primer sodbo z dne 9. decembra 1997, Komisija/Francija (C-265/95, EU:C:1997:595, točka 60).

31 Glej sodbi z dne 14. aprila 2005, Komisija/Nemčija (C-104/02, EU:C:2005:219, točka 49), in z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Nemčija (C-105/02, EU:C:2006:637, točki 44 in 45). Glej tudi sodbo z dne 2. oktobra 2008, Komisija/Grčija (C-36/08, neobjavljena, EU:C:2008:536, točki 8 in 9).

32 Glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2007, Komisija/Nemčija (C-503/04, EU:C:2007:432, točka 15). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Komisija/Nemčija (C-503/04, EU:C:2007:190, točka 41).

33 Sodba z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 92).

34 Sodba z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija (C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 75 in naslednje).

35 Glej obsežno razpravo o tem v sklepnih predlogih generalne pravobranilke J. Kokott v združenih zadevah Slovaška/Komisija in Romunija/Komisija (C-593/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 101 in naslednje).

66. Vendar če se vloži tak zahtevek, se narava take tožbe iz člena 258 PDEU spremeni. Taka tožba ni več „tradicionalna“ abstraktna ugotovitev neizpolnitve države članice. Gre za konkreten primer nezakonitosti, ki naj bi povzročila zelo konkretno škodo proračunu Unije. V bistvu taka tožba postane odškodninska tožba za škodo, ki naj bi jo država članica povzročila Uniji.

67. Če torej Komisija v imenu Evropske unije prosi, naj se ugotovi, da določen znesek odškodnine za določeno kršitev prava Unije, ki jo je mogoče pripisati državi članici in ki se je zgodila v preteklosti, ni bil povrnjen, potem bi morali za tak zahtevek veljati standardi in dokazi, ki veljajo za tožbo za nepogodbeno odgovornost.

68. Pogoji za odškodninski zahtevek za kršitve prava Unije so se skozi leta združili,[36] in to upravičeno. Če Komisija dejansko predlaga, naj se ugotovi odgovornost države članice, čeprav je formalno sredstvo za tako tožbo še vedno člen 258 PDEU, ne vidim razloga, zakaj bi se morali ti pogoji ponovno razdružiti. Da bi se vzpostavila nepogodbena odgovornost v pravu Unije, tako na splošno velja, da mora obstajati kršitev pravila prava Unije, s katerim se priznajo pravice. Ta kršitev prava Unije mora biti poleg tega dovolj resna. Škoda mora biti ugotovljena. Med kršitvijo obveznosti, ki je naložena avtorju akta, in škodo, ki je nastala oškodovancu, mora obstajati neposredna vzročna zveza.

69. Zato menim, da bi morali argumenti, predloženi v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, utemeljene s tem, da izgube, povzročene s kršitvijo prava Unije, niso bile povrnjene, izpolnjevati te pogoje. Tovrstni postopki so zaradi svoje narave, in sicer da gre za „dva v enem“, še posebej nejasni v zvezi s pravnimi zahtevami, ki veljajo za obe stopnji. Zlasti obstaja tveganje, da se značilnosti postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti selektivno vključijo v presojo kršitve prava Unije, zaradi katere naj bi nastala obveznost povrniti škodo.

70. Prvič, tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti so po svoji naravi objektivne: že samo to, da se obveznost, ki izhaja iz prava Unije, ne izpolni, je dovolj, da se šteje za kršitev.[37] Subjektivni elementi, kot je krivda ali malomarnost, pri presoji kršitve ne igrajo nobene vloge.[38] To pa ni tako, če gre za ugotavljanje, ali zaradi kršitve prava Unije nastane obveznost povrniti škodo. Vsaka nezakonitost ne povzroči avtomatično odškodninske odgovornosti. Obstajati mora dovolj resna kršitev, da nastane obveznost povrniti izgube. To pomeni, da je država članica očitno in resno kršila meje svoje diskrecijske pravice.[39] Dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri presoji tega pogoja, vključujejo „jasnost in natančnost kršenega pravila, obseg diskrecijske pravice, ki jo to pravilo pušča nacionalnim organom ali organom [Unije], ali je bila kršitev ali škoda storjena oziroma povzročena namenoma ali nenamerno, ali je bila morebitna napačna uporaba prava opravičljiva ali neopravičljiva, morebitno dejstvo, da je ravnanje institucije [Unije] lahko pripomoglo k opustitvi, sprejetju ali nadaljnji uporabi nacionalnih ukrepov ali praks, ki so v nasprotju s pravom [Unije]“.[40]

36 Sodba z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 39 in naslednje). Za bolj nedavne primere glej sodbo z dne 4. aprila 2017, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 31), v zvezi z ureditvijo odgovornosti Unije; in sodbo z dne 4. oktobra 2018, C-571/16, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 94), v zvezi z načelom odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom.

37 Glej na primer sodbo z dne 14. novembra 2002, Komisija/Združeno Kraljestvo (C-140/00, EU:C:2002:653, točka 34); z dne 30. januarja 2003, Komisija/Danska (C-226/01, EU:C:2003:60, točka 32); in z dne 13. julija 2006, Komisija/Portugalska (C-61/05, EU:C:2006:467, točka 32).

38 Glej na primer sodbi z dne 16. septembra 2004, Komisija/Španija (C-227/01, EU:C:2004:528, točka 58), in z dne 4. marca 2010, Komisija/Italija (C-297/08, EU:C:2010:115, točka 82).

39 Glej na primer sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 105). V zvezi z odgovornostjo Evropske unije glej na primer sodbo z dne 4. aprila 2017, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 37).

40 Sodba z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 56).

71. Drugič, v primeru vložitve „tradicionalne“ tožbe na podlagi člena 258 PDEU Komisiji ni treba dokazati konkretnega pravnega interesa: namen postopka zaradi neizpolnitve obveznosti ni zaščititi pravice te institucije.[41] Nasprotno, če se uveljavlja pravica do odškodnine v določenem znesku, ki je posledica konkretne kršitve prava Unije, je treba dokazati obstoj konkretne pravice Evropske unije[42] ter tej ustrezajočo in jasno opredeljeno obveznost na strani držav članic, ki bi bila kršena in bi povzročila to konkretno škodo, za katero se zahteva odškodnina.

72. Tretjič, v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti mora Komisija dokazati zatrjevano neizpolnitev obveznosti s strani države članice, tako da Sodišču predloži vse dokaze, ki jih to potrebuje za preizkus, ali je ta neizpolnitev podana, ne da bi se samo sklicevala na domneve.[43] Vendar je glavni cilj tožbe na podlagi člena 258 PDEU, da so države članice prisiljene, da ravnajo v skladu s pravom Unije,[44] pri tem pa je neobstoj ali obstoj škode ali škodljivih učinkov nepomemben.[45] Ponovno pa, če Komisija zahteva odškodnino v točno določenem znesku, je treba ne samo ugotoviti nezakonitost, ampak tudi ugotoviti škodo in neposredno vzročno zvezo med nezakonitostjo in to škodo.[46] Tista stranka, ki poskuša dokazati obstoj odgovornosti, je namreč dolžna predložiti zadosten dokaz o obstoju in obsegu škode, ki jo zatrjuje, ter o tem, ali obstaja dovolj neposredna vzročna zveza med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo.[47]

73. Tako je splošna ugotovitev presenetljivo enostavna: če tožeča stranka dejansko zahteva povrnitev škode, potem mora dokazati škodo v skladu s standardi, ki na splošno veljajo v pravu Unije za tovrstni zahtevek. Del zmešnjave, do katere prihaja v obravnavani zadevi, povzroča dejstvo, da Komisija zahteva ugotovitev „trojne nezakonitosti“ in posledično plačilo točnega zneska odškodnine, pri tem pa trdi, da za vse to veljajo postopkovne zahteve iz člena 258 PDEU, in na splošno ostaja na abstraktni ravni ter naj ji ne bi bilo treba predložiti nobenega dokaza o konkretni škodi, prav tako pa naj ne bi bila zavezana oceniti natančnega zneska zahtevane odškodnine ter vzročne zveze med tem zneskom in zatrjevanimi nezakonitostmi.

3. Sistem lastnih sredstev

74. Nazadnje, zadnji element, ki ga je treba pojasniti, je, kakšen pomen ima v zadevi, kakršna je obravnavana, dejstvo, da se zahtevana povrnitev škode (in ena od očitanih nezakonitosti) nanaša na posebno področje lastnih sredstev Unije.

75. V skladu s sistemom lastnih sredstev morajo države članice določiti pravico Unije do lastnih sredstev, takoj ko njihovi carinski organi lahko izračunajo znesek dajatev, ki izhajajo iz carinskega dolga, in določijo dolžnika neodvisno od vprašanja, ali so izpolnjena merila za uporabo člena 220(2)(b) Carinskega zakonika.[48] Država članica je lahko oproščena te obveznosti samo, če so izpolnjeni pogoji, določeni v členu 17(2) Uredbe št. 1552/89 (višja sila ali če so zneski neizterljivi iz razlogov, ki jih ni mogoče pripisati državi članici).[49]

41 Glej na primer sodbo z dne 24. marca 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, točki 43 in 44).

42 Res je, da niti za Evropsko unijo niti za Komisijo, ki deluje v njenem imenu, ni mogoče reči, da so jima dodeljene „posamezne pravice“. Vendar je mogoče razumeti (in seveda prilagoditi) ta pogoj tako, da zahteva opredelitev pravne določbe, ki daje tožeči stranki pravico, da od tožene stranke zahteva določeno ravnanje, kršitev katere naj bi povzročila škodo. V zvezi s pogojem, da mora pravilo prava Unije posameznikom priznavati pravice, glej na primer sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točka 106).

43 Glej na primer sodbi z dne 4. oktobra 2007, Komisija/Italija (C-179/06, EU:C:2007:578, točka 37), in z dne 10. septembra 2009, Komisija/Grčija (C-416/07, EU:C:2009:528, točka 32).

44 Glej na primer sodbo z dne 6. decembra 2007, Komisija/Nemčija (C-456/05, EU:C:2007:755, točka 25).

45 Glej na primer sodbi z dne 5. marca 1998, Komisija/Francija (C-175/97, EU:C:1998:89, točka 14), in z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Belgija (C-377/03, EU:C:2006:638, točka 38).

46 Sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 117).

47 Glej na področju nepogodbene odgovornosti Unije na primer sodbo z dne 7. junija 2018, Equipolymers in drugi/Svet (C-363/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:402, točka 37 in navedena sodna praksa).

48 Sodba z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, točka 68).

49 Prav tam.

76. Argument, ki ga je navedla Komisija v okviru tega postopka, se v bistvu osredotoča na predlog, da bi moral ta sistem veljati tudi za Združeno kraljestvo in/ali Angvilo, ki je pod nadzorom te države članice.

77. To stališče se mi zdi zelo sporno. Komisija pravzaprav zahteva *ex post* uporabo zelo posebnega sistema *na podlagi dvojne analogije*: ne samo, da ta sistem oddalji od trenutka, ko carinski dolg običajno nastane (*ob* vstopu na ozemlje Unije), ampak meni, da se ta sistem uporabi za drugo državo članico, in ne tisto, ki običajno nosi to breme (to je *država članica*, prek ozemlja katere je bil uvoz opravljen).

78. Mislim, da taka analogija ni mogoča. Prvič, vse zadeve, ki jih Komisija navaja v podporo temu predlogu, se nanašajo na položaje, v katerih država članica ni izpolnila svojih obveznosti, ki jih ima na podlagi sistema lastnih sredstev.[50] Povedano drugače, šlo je za nesporno dolžnost zadevne države članice, ki je bila tudi država članica uvoza, da da znesek lastnih sredstev na razpolago. Vendar se ta zadeva ne nanaša na obveznosti, ki jih konkretne določbe o lastnih virih Unije nalagajo Združenemu kraljestvu.[51] Ta zadeva se nanaša na obveznost povrniti škodo na podlagi načela lojalnega sodelovanja z vidika izgub, nastalih v *drugi* državi članici.

79. Komisija poskuša v tožbi to sodno prakso uporabiti za položaj, ki ni povezan z obveznostmi, določenimi tako v Carinskem zakoniku kot tudi v Uredbi št. 1552/89.[52] Združenemu kraljestvu poskuša pripisati izgubo lastnih sredstev, do katere je prišlo v Italiji, na podlagi člena 220(2)(b) in člena 239 Carinskega zakonika, verjetno[53] ob upoštevanju, da Italija ne bi mogla izterjati dajatev iz razlogov, ki jih ni mogoče pripisati njej, v smislu člena 17(2) Uredbe št. 1522/98.

80. To pomeni dvojni problem. Prvič, obveznost, ki jo pravo Unije predvideva za eno državo članico, v bistvu preide na drugo. Drugič, to prav tako pomeni, da se avtomatično in brez dodatnega preverjanja državi članici naloži obveznost plačila zneskov, ki jih določi druga država članica.

81. Zdi se, da je Komisija pri obrazložitvi te točke prezrla dejstvo, da za morebitno obveznost povrniti izgube, ki so nastale v drugi državi članici, ne veljajo posebna pravila ureditve lastnih sredstev. Ker zadeva ne spada na področje obveznosti, ki so izrecno določene s sistemom lastnih sredstev, je treba uporabiti splošna pravila o ugotavljanju škode. V tem okviru se Komisija ne more enostavno sklicevati na pravila prava Unije na področju lastnih sredstev, ki veljajo za drugačen položaj, zato da bi bilo izgube (in njihovo oceno) mogoče avtomatično pripisati drugi državi članici.

50 Komisija navaja zlasti sodbe z dne 16. maja 1991, Komisija/Nizozemska (C-96/89, EU:C:1991:213, točka 37); z dne 15. junija 2000, Komisija/Nemčija (C-348/97, EU:C:2000:317, točka 64); z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, točka 60), in z dne 17. marca 2011, Komisija/Portugalska (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, točka 60).

51 V nasprotju s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:142, točki 46 in 47).

52 Ni prvič, da je Komisija navedla tak argument. Glej dejansko stanje, na katerem temelji sodba z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Verjetno“ zato, ker Komisija v svojem stališču tega ni navedla izrecno. Vendar bi bilo mogoče tudi ugibati, kakšen bi bil ta argument, če bi bila Italija dejansko zmožna izterjati zadevne dajatve: ali potem ne bi prišlo do nobene take „subsidiarne“ odgovornosti Združenega kraljestva? Ali pa bi se Komisija obrnila proti Združenemu kraljestvu ne glede na to, ali bi Italija lahko izterjala zneske? Kaj če do izterjave ni prišlo deloma iz razlogov, ki jih je mogoče pripisati Italiji?

82. Razumem, da bi Komisija lahko imela težave v zvezi z dokaznim bremenom pri dokazovanju takega zahtevka, še posebej če se ta zahtevek razume tako, da se uveljavlja odgovornost države članice, kot je bilo navedeno v prejšnjem oddelku. Uporaba pogojev iz Carinskega zakonika, v skladu s katerimi je carine mogoče odpustiti ali ne pobrati,[54] in možnost uporabe člena 17(2) Uredbe št. 1552/89[55] sta namreč precej odvisni od presoje države članice, ki bi morala določiti pravico do zadevnih lastnih sredstev.

83. Tako se bo morala Komisija nazadnje, če želi vložiti odškodninski zahtevek zoper drugo državo članico, opreti na informacije, ki jih zagotovi država članica, kjer so izgube nastale.[56] Potem pa bo naloga Komisije, da se pozanima o takih informacijah in jih preveri, zato da izpolni zgoraj omenjene zahteve.[57] Vendar menim, da ni mogoče avtomatično uporabiti rezultatov objektivnega sistema lastnih sredstev, ki jih je ustvarila ena država članica, za drugo državo članico, za katero v obravnavani zadevi ne veljajo obveznosti iz Carinskega zakonika niti iz sistema lastnih sredstev.

84. Skratka, to, da se državi članici vsilijo ocene druge države članice o primerljivosti odločb o odpustu ali opustitvi pobiranja carin ter samopresoja o dokončni nezmožnosti izterjave lastnih sredstev skupaj s potencialno spornim obsegom listinskih dokazov, ki dokazujejo znesek zadevnih dolgov, je brez kakršne koli pravne podlage. Prav tako pa bi to pomenilo precejšnja tveganja za nemoteno delovanje sistema lastnih sredstev, ki izvirajo iz pobiranja carin, saj ne upošteva njegove logike in pripisovanja obveznosti in odgovornosti v okviru tega sistema. Nazadnje bi to prav tako povzročilo resne težave v zvezi s spoštovanjem pravice do obrambe zadevne države članice, saj dejansko nikoli ne bi bilo mogoče izpodbijati presoje in ocen prvotne države članice.

C. Uporaba v obravnavani zadevi

85. Komisija trdi, da Združeno kraljestvo ni izpolnilo svojih obveznosti na podlagi načela lojalnega sodelovanja. Do tega je prišlo, ker ni povrnilo izgube zneska lastnih sredstev, ki bi morala biti določena in dana na razpolago proračunu Unije v skladu z Uredbo št. 1552/89, če izvozna potrdila EXP za uvoz aluminija z Angvile v obdobju od 1999 do 2000 ne bi bila izdana s kršitvijo člena 101(2) Sklepa ČDO.

86. Da bi se ugotovilo, ali obveznost povrniti izgube lastnih sredstev dejansko ni bila izpolnjena, kot trdi Komisija, je treba preveriti, ali je taka obveznost povrnitve sploh obstajala in ali je bila njena kršitev dovolj resna (1), ali je nato povzročila konkretno in opredeljivo škodo (2) ter ali je obstajala vzročna zveza med nezakonitostjo in povzročeno škodo.

87. Menim, da tožba Komisije teh zahtev ne izpolnjuje. Komisija ni dokazala nezakonitosti izvoznih potrdil EXP, na katerih temelji spor, sploh pa ne resnosti kršitve, ki se pripisuje Združenemu kraljestvu in ki naj bi bila v tem, da to ni preprečilo ali nadzorovalo izdaje teh potrdil (1). Poleg tega obstajajo tudi očitne pomanjkljivosti pri ugotavljanju in oceni škode (2).

54 Glej sklep z dne 21. aprila 2016, Makro autoservicio mayorista in Vestel Iberia/Komisija (C-264/15 P in C-265/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:301, točka 47).

55 Glej sklep z dne 14. septembra 2015, Romunija/Komisija (T-784/14, neobjavljen, EU:T:2015:659, točke od 27 do 29) (ta odločitev je bila potrjena s sodbo z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801).

56 V skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 10 ES izhaja, da morajo države članice v dobri veri sodelovati pri vseh poizvedbah Komisije v okviru tožb zaradi neizpolnitve obveznosti in ji posredovati vse v ta namen zahtevane informacije (glej na primer sodbo z dne 6. marca 2003, Komisija/Luksemburg, C-478/01, EU:C:2003:134, točka 24). Menim, da to velja tudi, če se postopek zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša na druge države članice.

57 Oddelek B(2) teh sklepnih predlogov.

1. Nezakonitost (ki pripelje do dovolj resne kršitve)

88. Komisija trdi, da je dokazano, da so carinski organi na Angvili napačno izdajali izvozna potrdila EXP. Združeno kraljestvo pa ni sprejelo ustreznih ukrepov, da bi to preprečilo. Odgovornost Združenega kraljestva izhaja iz suverenosti, ki jo ima nad Angvilo. Komisija poudarja, da ima Združeno kraljestvo določeno oblast nad Angvilo na podlagi ustavnega prava te države članice, vendar pa ta država članica ni ustrezno ukrepala. Med drugim dejstvo, da je FCO prosilo HMRC, naj izvede preiskavo, kaže na to, da je Združeno kraljestvo imelo pooblastilo, da ukrepa. Poleg tega je Združeno kraljestvo, kljub temu da se je FCO zavedalo položaja že februarja 1998, UCLAF obvestilo šele novembra 1998. Če bi se Združeno kraljestvo odzvalo takoj, ko je UCLAF izdala obvestilo o medsebojni pomoči februarja 1999, bi bilo izgube mogoče preprečiti. Ustrezno ukrepanje Združenega kraljestva bi pripeljalo do intervencije, da bi se preprečila izguba lastnih sredstev.

89. Združeno kraljestvo nasprotuje trditvam Komisije. Najprej izpodbija, da so bila na Angvili izvozna potrdila EXP napačno izdana. Sporazumi med vlado Angvile in družbo Corbis so se decembra 1998 spremenili. Tako na računih, ki so bili izdani po tem datumu, izvozna nadomestila niso bila več omenjena. Združeno kraljestvo je sprejelo številne ukrepe: HMRC je opravila preiskavo, nato pa je bilo 19. novembra 1998 sprejeto poročilo. Vse podrobnosti ugotovitev so bile posredovane UCLAF šest dni po tem datumu. Upošteven uvoz aluminija je bil izveden 1. aprila 1999 ali po tem, do takrat pa je bilo poročilo Združenega kraljestva že izdano, obvestilo UCLAF o medsebojni pomoči pa je bilo zunaj že šest tednov pred tem. S spremembo v izdajanju računov so bili odpravljeni vsi preostali dvomi na strani Združenega kraljestva.

90. S postopkovnega vidika Združeno kraljestvo poleg tega trdi, da se je vlada Angvile sklicevala na partnerski postopek iz člena 7(7) Priloge III k Sklepu ČDO in je nato imela tristranska srečanja s Komisijo in italijanskimi organi. Komisija bi morala uporabiti ukrepe, določene s Sklepom ČDO, in obravnavati napake, vključno s postopkom reševanja sporov iz člena 235 Sklepa ČDO, ali pa sprejeti zaščitne ukrepe. Ob upoštevanju takrat še nerešenega spora v zvezi z razlago pojma „vračilo carin“ med vlado Angvile in Komisijo ne bi bilo primerno, če bi Združeno kraljestvo ukrepalo naprej.

a) Glavna obveznost, katere kršitev je treba dokazati

91. Tožba Komisije ni jasna glede vprašanja, ali bi bilo treba *kršitev Sklepa ČDO* pripisati neposredno Združenemu kraljestvu. Kljub temu, da se na nekaterih mestih v tožbi navaja nasprotno,[58] se zdi, da Komisija ne trdi izrecno, da je treba carinske organe Angvile šteti za britanske organe in da je mogoče nezakonito izdajanje izvoznih potrdil EXP *pripisati neposredno* Združenemu kraljestvu. Komisija je namreč v svojem odgovoru na intervencijsko vlogo, ki jo je v tej zadevi vložila nizozemska vlada, pojasnila, da ne trdi, da zatrjevane kršitve temeljijo na domnevi, da je Angvila sestavni del Združenega kraljestva. Komisija je, ko je bila na obravnavi izrecno pozvana k pojasnitvi tega vprašanja, potrdila, da namen njene tožbe ni bil ugotoviti, kdo je kršil Sklep ČDO.

92. Ne da bi želel zveneti preveč kot pravni formalist, se mi zdi precej težko obravnavati vprašanje dolžnosti povrnitve škode, ne da bi bilo izrecno navedeno, *kdo* naj bi odgovarjal (odgovorna oseba) in *za kaj* natančno (kršena pravna obveznost). Menim, da dejstvo, da je ta negotovost zavita v očitno vseobsegajočo dolžnost lojalnega sodelovanja, ne prispeva k zmanjšanju pomanjkanja jasnosti.

58 Poleg tega se je Komisija na obravnavi sklicevala na sodbo z dne 12. decembra 1990, Komisija/Francija (C-263/88, EU:C:1990:454). Komisija se je sklicevala tudi na sodno prakso, v skladu s katero se država članica „ne more sklicevati na okoliščine svojega notranjega pravnega reda“, da bi upravičila neizpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije. Glej na primer sodbo z dne 16. decembra 2004, Komisija/Avstrija (C-358/03, EU:C:2004:824, točka 13).

93. Vendar prav tako razumem, zakaj bi Komisija morda želela ostati nejasna v zvezi s tem vprašanjem. Zapletena pravna narava razmerja med ČDO in pravom Unije Komisiji ne olajša zagovarjanja te zadeve. V skladu s členom 355(2) PDEU četrti del Pogodbe, na podlagi katerega se sprejme Sklep ČDO, namreč določa „posebno ureditev glede pridruževanja“, ki se uporablja za ČDO. Ta nejasen ustavni okvir se je razlagal tako, da ustvarja „hibridni status“.[59] Na eni strani ČDO ni mogoče šteti za del Evropske unije (med drugim za namene prostega pretoka blaga in uporabe carinskih pravil)[60], in če ni izrecnega sklicevanja, se splošne določbe Pogodbe za ČDO ne uporabljajo.[61] Na drugi strani pravo ČDO ni ločen pravni sistem, ki bi bil zaščiten pred splošnim sistemom prava Unije.[62] To pomeni, da se uporabljajo splošna načela in določbe Pogodb, ki so nujne za njegovo operativno delovanje kot del prava Unije[63] ali ki opredeljujejo njihov obseg s sklicevanjem na subjekte, za katere veljajo.[64]

94. V tem okviru je vprašanje odgovornosti za upravne ukrepe ČDO še posebej zapleteno, zlasti če se upošteva, da Sklep ČDO določa posebne poti za obravnavo sporov in nesoglasij, ki bi nastali na njegovem področju uporabe. Prvič, na splošni ravni je vzpostavljen mehanizem partnerstva.[65] Drugič, v okviru posebnega preferencialnega sistema obstaja sistem upravnega sodelovanja na področju carin s posebnimi obveznostmi glede preverjanja, ki so naložene ČDO in državi članici *uvoza*.[66] Posebne pristojnosti so podeljene upravnim organom ČDO na eni strani in zadevni državi članici na drugi strani.

95. V teh konkretnih okoliščinah se je Komisija odločila, da kršitve Sklepa ČDO (z izdajanjem nepravilnih izvoznih potrdil EXP) ne bo pripisala *neposredno* Združenemu kraljestvu. Kršitev, ki jo Komisija pripisuje Združenemu kraljestvu kot podlago za njegovo finančno odgovornost za povrnitev izgub, ki se v tem primeru obravnava, je, da ni sprejelo ustreznih ukrepov za *preprečevanje in spremljanje* kršitev Sklepa ČDO s strani angvilskih carinskih organov.

96. V nasprotju s trditvami Združenega kraljestva menim, da ni dvoma, da imajo države članice, ki imajo poseben odnos s ČDO, obveznost sprejeti vse ustrezne ukrepe za preprečevanje in spremljanje kršitev prava Unije, do katerih lahko pride zaradi ravnanja organov ČDO v okviru sistema pridružitve. Ta splošna obveznost namreč izhaja iz ustavnega načela lojalnega sodelovanja.[67] Kot splošno načelo, ki velja za medsebojni odnos med Evropsko unijo in državami članicami, mora veljati vedno, ko se uporabi pravo Unije, za kar gre v okviru Sklepa ČDO. Drugače ne more biti, če se upošteva predvsem, da so bile te ČDO na seznam Priloge II, na katero se sklicuje člen 355(2) PDEU, uvrščene na pobudo te države članice in da država članica, ki ima poseben odnos s ČDO, ohrani splošno suverenost nad njimi. Poleg tega je Združeno kraljestvo samo poudarilo pomembnost člena 4 PEU v primeru priznanja

59 Za obsežno analizo glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, točka 23 in naslednje).

60 Na primer sodbe z dne 11. februarja 1999, Antillean Rice Mills in drugi/Komisija (C-390/95 P, EU:C:1999:66, točka 36); z dne 21. septembra 1999, DADI in Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, točki 37 in 38); in z dne 8. februarja 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, točka 29).

61 Glej na primer v zvezi s prostim pretokom blaga sodbe z dne 12. februarja 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, točka 10); z dne 22. novembra 2001, Nizozemska/Svet (C-110/97, EU:C:2001:620, točka 49), in z dne 28. januarja 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, točka 37). Glej v zvezi z določbami o prostem pretoku kapitala sodbi z dne 5. maja 2011, Prunus in Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, točke od 29 do 31), in z dne 5. junija 2014, X in TBG (C-24/12 in C-27/12, EU:C:2014:1385, točka 45). Glej v zvezi s sekundarno zakonodajo, sprejeto na podlagi člena 114 PDEU, sodbo z dne 21. decembra 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, točki 77 in 78). Glej v zvezi z volitvami v Evropski parlament sodbo z dne 12. septembra 2006, Eman and Sevinger (C-300/04, EU:C.2006:545; točka 46).

62 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, točka 33).

63 Glej na primer sodbo z dne 12. decembra 1990, Kaefer in Procacci (C-100/89 in C-101/89, EU:C:1990:456), v kateri se dopušča možnost, da sodišča ČDO predložijo vprašanja v predhodno odločanje.

64 Glej sodbo z dne 12. septembra 2006, Eman in Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, točke od 27 do 29), v kateri je odločeno, da se osebe z državljanstvom države članice, ki prebivajo v ČDO, lahko sklicujejo na pravice iz državljanstva Unije.

65 Glej člene od 234 do 236 Sklepa ČDO.

66 Glej zlasti člen 7 Priloge III k Sklepu ČDO. V skladu z odstavkom 7 te določbe se spori, ki jih carinski organi ne rešijo, predložijo Odboru za carinsko zakonodajo.

67 Člen 5 ES „je izraz splošnejšega pravila, ki državam članicam in institucijam [Unije] nalaga medsebojne dolžnosti lojalnega sodelovanja in pomoči“. Sodba z dne 15. januarja 1986 Hurd (44/84, EU:C:1986:2, točka 38). Glej tudi na primer sodbi z dne 29. aprila 2004, Grčija/Komisija (C-278/00, EU:C:2004:239, točka 114), in z dne 1. aprila 2004, Komisija/Italija (C-99/02, EU:C:2004:207, točka 17).

dolžnosti Unije, kot je določena v odstavku 2, da spoštuje nacionalno identiteto držav članic.[68] Zato bi bilo precej protislovno, če bi se trdilo, da se ta določba uporabi v zvezi s četrtim delom PDEU in Sklepom ČDO ter da načela lojalnega sodelovanja, določenega v odstavku 3 iste določbe, ni mogoče uporabiti.

97. Obveznost sprejeti vse ustrezne, splošne ali posebne ukrepe, da se zagotovi izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz Sklepa ČDO, zavezuje Združeno kraljestvo. Ta *splošna odgovornost* se potem logično razširi na vse obveznosti, naložene ČDO. Tako je tudi, če ni izrecne določbe v tem sklepu, ki bi izrecno nalagala dolžnost nadzora (oziroma dvojnega preverjanja) carinskih organov ČDO pri izdajanju izvoznih potrdil EXP.

98. Združeno kraljestvo je navedlo ustavnopravne utemeljitve zoper to splošno odgovornost in trdilo, da v skladu z ustavno ureditvijo Združenega kraljestva nima nobenega pooblastila, da bodisi na splošno sprejema zakonodajo za Angvilo bodisi nadzira posamezne upravne odločbe, ki jih izdajo navedeni organi. Kljub tem utemeljitvam bi bilo treba zgolj pripomniti, da dejansko stanje v tej zadevi, ki v tem smislu ni bilo izpodbijano (točke 14, 16 in tudi 89 zgoraj), prikazuje drugačno resničnost. Organi Združenega kraljestva so bili prvi, ki so izvedli preiskave na Angvili, na podlagi katerih se je praksa angvilskih organov očitno spremenila. Posledica te spremembe pri izdajanju računov je bila, da se organom Združenega kraljestva ni zdelo več potrebno, da v njihovem imenu sprejmejo dodatne ukrepe.

99. Glede na te izjave in potek dogodkov je precej težko sprejeti navedbe, da Združeno kraljestvo kot država članica, ki dejansko ima poseben odnos z zadevno ČDO, nikakor ni nosilo nobene odgovornosti za posreden nadzor in spremljanje morebitnih kršitev Sklepa ČDO, ki naj bi jih storili angvilski organi.

100. Vendar dejansko ni nobene potrebe, da bi se to vprašanje dokončno rešilo, iz precej preprostega razloga: vprašanje odgovornosti zaradi neizpolnitve dolžnosti lojalnega sodelovanja, ker niso bili sprejeti ustrezni ukrepi preprečevanja in nadzora, bi se postavilo samo, če bi se ugotovilo, da je bilo očitano ravnanje res nezakonito. Tako v skladu s tem, kar je že bilo navedeno,[69] nezakonitost izvoznih potrdil EXP, ki se obravnavajo, postane prvi in predhodni korak skupaj z obstojem konkretne škode, ki jo je povzročila obravnavana nezakonitost.

b) Prvotna kršitev

101. Menim, da Združeno kraljestvo pravilno poudarja, da Komisija ni dokazala na ravni zahtevanega dokaznega standarda, da je bilo 12 izvoznih potrdil EXP, ki so bila izdana leta 1999 in so bila priložena tožbi, neveljavnih, ker je vlada Angvile „v celoti ali deloma [odobrila] oprostitev ali vračilo carin“.

102. Kot je Komisija pojasnila na obravnavi, presoja, ali plačila za „storitve, ki jih je opravila družba Corbis“ po decembru 1998, pomenijo nedovoljena vračila, zaradi katerih bi upoštevna izvozna potrdila EXP postala neveljavna, temelji samo na ugotovitvah OLAF v njegovem poročilu iz leta 2003.

103. Seveda ni dvoma, da poročilo OLAF na splošno pomeni dokaz, ki ga Sodišče lahko upošteva. Vendar je potrebnih več logičnih in/ali dokaznih korakov med takim splošnim poročilom in tem, da se šteje za dokazano, da so bila nekatera izvozna potrdila izdana nezakonito. To je zlasti tako, ker je tožena država članica v nasprotju s trditvijo Komisije v postopku pred Sodiščem vedno znova izpodbijala dejstvo, da so bila tista potrdila, ki so bila izdana po spremembi prakse glede izdajanja računov decembra 1998, izdana nezakonito.

68 V zvezi s pomembnostjo člena 4(2) PEU glej točko 63 mojih sklepnih predlogov v zadevi C-395/17, Komisija/Nizozemska.
69 Točki 44 in 87 zgoraj.

104. Zato Komisija ni dokazala z zahtevanim dokaznim standardom, da so nedopustna vračila dejansko vplivala na ta konkretna potrdila, ki so bila priložena njeni tožbi v podporo njenemu odškodninskemu zahtevku.

105. Skratka, Komisija ni dokazala nezakonitosti izdajanja izvoznih potrdil EXP po decembru 1998. Ker nezakonitost, ki je podlaga za odškodninski zahtevek, ni bila dokazana, Komisija s svojo tožbo ne more uspeti tako glede tega, da obravnavane izgube niso bile povrnjene, kot tudi glede plačila obresti.

106. Menim, da bi se lahko obrazložitev Sodišča v zvezi s tožbo zoper Združeno kraljestvo na tej stopnji končala. Vendar želim zaradi celovitosti in tudi zaradi vzporedne tožbe zoper Nizozemsko [70] dodati še dve zaključni pripombi glede dovolj resne kršitve in opredelitve škode v tej zadevi.

c) Dovolj resna kršitev?

107. V vsakem primeru in ne glede na vprašanje, ali bi bila nezakonitost storjena na „prvotni“ ali morebiti na „vmesni“ stopnji, bi mi bilo dejansko težko navesti, da ravnanje Združenega kraljestva v obravnavani zadevi dosega prag dovolj resne kršitve.

108. Stališča strank [71] in dejstva v obravnavni zadevi [72] kažejo na to, da je v času upoštevnih dogodkov obstajal še nerešen spor o tem, kaj pomeni „vračilo“ carin v smislu člena 101(2) Sklepa ČDO. Nejasnost pojma „vračilo“ je postala še očitnejša pri naknadni različici Sklepa ČDO, ki je določil metodo za presojo, kaj je dovoljena javna finančna pomoč v okviru sistema pretovarjanja. [73]

109. Zaradi pomanjkanja jasnosti o tem, kaj se je štelo za „vračilo“ v upoštevnem času, ni mogoče ugotoviti, da bi zatrjevana kršitev, ki naj bi jo storilo Združeno kraljestvo, dosegla prag dovolj resne kršitve. Dejavniki, ki jih je treba upoštevati, da bi se ugotovila „dovolj resna kršitev“, vključujejo jasnost in natančnost kršenega pravila, to, ali je bila morebitna napačna uporaba prava opravičljiva ali neopravičljiva, ali dejstvo, da je ravnanje institucije Unije lahko pripomoglo k opustitvi. [74]

110. Nazadnje, če, kot je bilo zgoraj predlagano, [75] se glede na dejansko stanje v tej zadevi ne zdi, da Združeno kraljestvo ne bi imelo nobenega pooblastila za ukrepanje v zvezi z nadzorom in spremljanjem morebitnih kršitev Sklepa ČDO s strani angvilskih organov, potem bi bilo treba ista dejstva upoštevati tudi v korist iste države članice. Priznati bi bilo treba, da je ta država članica, ko je odkrila morebitne težave z izvoznimi potrdili na Angvili, razmeroma hitro ukrepala. Izvedla je preiskavo ter opozorila Komisijo in druge države članice ter torej ni prispevala h kršitvi oziroma je (s svojim neukrepanjem ali malomarnostjo) ni povečala, da bi jo nato bilo mogoče opredeliti kot dovolj resno.

70 Zadeva C-395/17, Komisija/Kraljevina Nizozemska.

71 Točka 90 zgoraj. V poročilu OLAF iz leta 2003 je prav tako navedena negotova razlaga, kaj bi bilo pravzaprav treba šteti za „vračilo carin“. Podobno je bilo v obvestilu UCLAF iz leta 1999 navedeno, da je treba zaprositi za razlago člena 101 Sklepa ČDO. Na to negotovost kažejo tudi dokazi, ki sta jih predložili stranki, na primer osnutek zapisnika sestanka delovne skupine za izvajanje partnerstva v skladu s členom 7(3) Sklepa ČDO z dne 1. decembra 2003.

72 Točki 15 in 16 zgoraj.

73 Člen 36(2) Sklepa Sveta z dne 27. novembra 2001 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski skupnosti (2001/822/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 38, str. 319). (Sklep ČDO 2001). V tej določbi je izrecno navedeno, da mora imeti ta pomoč „obliko pomoči za transport blaga v prostem prometu in vključevati upravičene tekoče stroške, ki so dobili podporo v zvezi s postopkom pretovarjanja“. V tej določbi je prav tako izrecno navedeno, da če upravni organi ČDO tako zahtevajo, je partnerska delovna skupina iz člena 7(3) odgovorna za reševanje spornih vprašanj, ki izhajajo iz upravljanja postopka pretovarjanja. Prizna se pomanjkanje jasnosti v prejšnjem Sklepu ČDO, saj je v skladu z uvodno izjavo 15 tega sklepa „[p]ostopek pretovarjanja blaga, ki po poreklu ni iz ČDO, vendar je tam v prostem prometu, […] treba dopolniti in razjasniti zaradi zagotovitve preglednega in zanesljivega pravnega okvira za podjetja in upravne organe“.

74 Glej točko 70 zgoraj in tam navedeno sodno prakso.

75 Točka 98 zgoraj.

111. Iz tega sledi, da tudi če bi se dokazala nezakonitost izvoznih potrdil EXP za upoštevno obdobje, na tej stopnji *quid non*, kršitev prava Unije, pripisana Združenemu kraljestvu, ne bi dosegla praga dovolj resne kršitve prava Unije, zaradi katere bi lahko nastala dolžnost povrniti finančno škodo.

2. Ocena škode in vzročna zveza

112. Združeno kraljestvo je navedlo, da Komisija ni uskladila konkretnih oprostitev ali vračil, ki jih je odobrila angvilska vlada, z identificiranimi izvoznimi potrdili EXP, ki so bila predložena italijanskim organom, da bi dokazala vzročno zvezo med zatrjevano neskladnostjo s Sklepom ČDO in izgubami, ki so nastale v Italiji. Združeno kraljestvo je prav tako trdilo, da Komisija ni dokazala, da so obravnavana izvozna potrdila EXP povzročila izgubo lastnih sredstev, saj med drugim ni predložila dokazov, ki bi potrjevali, da vsi zadevni uvozi izpolnjujejo merila, določena z Odločbo REC 03/2004, ki se uporabi za primerljive zadeve.

113. Pomanjkljivosti v tožbi Komisije, ki jih je izpostavilo Združeno kraljestvo, se nanašajo ne samo na ugotavljanje in oceno same škode, ampak tudi na vprašanje vzročne zveze. Deloma se navezujejo na nejasnost v smislu konkretne pravne obveznosti, ki je bila kršena, in posledične nezakonitosti,[76] deloma pa tudi razkrivajo dodatna vprašanja. Dogodki pred in med predhodnim postopkom ponazarjajo težave, ki se pojavijo v zvezi z ugotavljanjem in oceno škode v njeni tožbi.

114. Komisija je z dopisom z dne 27. septembra 2010 od Združenega kraljestva zahtevala 2.670.001,29 EUR zaradi informacij, ki jih je predložila Italija na podlagi odločb REM 03/2004 in REC 03/2004. Komisija je šele leta 2015, potem ko je izdala obrazloženo mnenje in potem ko je Združeno kraljestvo večkrat poudarilo neobstoj dokumentov, od italijanskih organov zahtevala, naj ji posredujejo podatke carinskih deklaracij. Ta dodatna zahteva za informacije je razkrila nepravilnosti v prejšnjih ocenah, saj je Komisija na podlagi teh novih informacij ugotovila, da je znesek, ki ga je treba zahtevati od Združenega kraljestva, 1.500.342,31 EUR.

115. Komisija je priznala, da poročilo OLAF iz leta 2003 ni vsebovalo dovolj podatkov za oceno izgub, in da bi potrdila ta znesek, je k svoji tožbi priložila več dokumentov: seznam dajatev, ki jih Italija ni izterjala, izvozna potrdila, ki jih je izdala Angvila, skupaj s carinskimi deklaracijami za uvoz v Italijo, in račune, ki so jih italijanski organi poslali Komisiji.

116. Na podlagi zahteve tega Sodišča je Komisija poskušala pojasniti še, kako so ti dokumenti med sabo povezani. Vendar je potrdila, da preverjanja in predloženi listinski dokazi niso zajeli zneskov, ki bi se skladali z vsako od uvoznih transakcij, ki so predmet tožbe Komisije.

117. Komisija je na obravnavi trdila, da ni dolžna dokazati usklajenosti med vračili, ki so jih odobrili angvilski organi, in konkretnimi izvoznimi potrdili EXP ter da ne nosi dokaznega bremena, da bi dokazala (celotno ali delno) vračilo tarif. Niti se ji ne bi smela naložiti obveznost preverjati odločbe o odpustu, ki jih je izdala Italija. Komisija svojo trditev podpira s sistematičnimi premisleki, ki temeljijo na delovanju carinske unije. Za presojo neizterjanih zneskov je po mnenju Komisije pristojna država članica, kjer so izgube nastale in ki ni zavezana, da v vseh primerih posreduje spise Komisiji.

118. Razen če je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, predvsem pa odškodninski zahtevek Evropske unije zoper državo članico, ki se v njem skriva, treba razumeti kot (precej enostranske) ure pravnega impresionizma, se glede te točke nikakor ne strinjam s Komisijo. Komisija kot tožeča stranka nosi dokazno breme. Če želi Komisija dobiti odškodnino v določenem znesku za določeno konkretno nezakonitost, ki naj bi jo storila država članica, nosi breme, da dokaže nezakonitost, utemelji zahtevane zneske in dokaže vzročno zvezo med obojim.

76 Točke od 101 do 105 zgoraj.

119. Poleg tega to zaporedje dogodkov lepo kaže tudi na težave v praksi, ki so opisane zgoraj:[77] avtomatične uporabe ocen in izračunov konkretnih zneskov, ki jih opravi država članica v okviru sistema lastnih sredstev, ni mogoče sprejeti kot nadomestek za dokazovanje in oceno izgub v skladu z ustreznimi standardi v okviru zahtev za ugotavljanje obveznosti povrniti škodo.

VI. Stroški

120. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Združeno kraljestvo je predlagalo, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, ta pa s predlogi ni uspela. Komisiji se torej naloži plačilo stroškov.

121. V skladu s členom 140(1) Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Nizozemska nosi svoje stroške.

VII. Predlog

122. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče:

1. tožbo zavrne;

2. Evropski komisiji naloži plačilo stroškov;

3. odloči, da Kraljevina Nizozemska nosi svoje stroške.

77 Točke od 74 do 84 zgoraj.