Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 6 февруари 2019 година[1]

Дело C-391/17

Европейска комисия
срещу

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Собствени ресурси — Решение 91/482/ЕИО — Асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз — Внос на алуминий от Ангила — Претоварване — Сертификати EXP, неправилно издадени от митническите органи на отвъдморска страна или територия — Несъбрани мита от държавата членка на вноса — Финансова отговорност на държавата членка, с която ОСТ има специални отношения — Компенсиране на загубите на собствени ресурси на ЕС, възникнали в друга държава членка“

I. Въведение

1. Европейската комисия иска да се установи, че Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си съгласно принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 5 ЕО[2]. Според нея основанието е, че то не компенсирало загубите на собствени ресурси в размер, който е следвало да се внесе в бюджета на ЕС. Този размер е свързан с мита, несъбрани при вноса на пратки с алуминий, първоначално пристигащи от трети държави в Италия. Той щял да бъде събран, ако митническите органи на Ангила, отвъдморска страна или територия (ОСТ) на Обединеното кралство, не бяха издали релевантните сертификати за износ при реекспорт в Европейския съюз в периода от 1998 г. до 2000 г. в нарушение на член 101, параграф 2 от Решение 91/482/ЕИО[3]. Според Комисията Обединеното кралство е отговорно съгласно правото на ЕС за тази загуба на собствени ресурси, причинена от ОСТ на Обединеното кралство. Според твърденията ѝ задължението за лоялно сътрудничество изисква тази държава членка сега да осигури внасянето в бюджета на ЕС митата, които не са били събрани от друга държава членка (Италия), включително натрупаната лихва.

2. С паралелен иск, по който е образувано дело C-395/17, Комисия/Кралство Нидерландия, по което ще представя отделно заключение, Комисията иска да се установи подобно неизпълнение и да бъдат компенсирани загубите на собствени ресурси. Във въпросното дело се твърди неизпълнение на задължения от митническите органи на Кюрасао и Аруба, две ОСТ на Кралство Нидерландия.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 По-късно член 10 ЕО, а понастоящем в член 4, параграф 3 ДЕС.

3 Решение на Съвета от 25 юли 1991 година за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската икономическа общност (ОВ L 263, 1991 г., стр. 1, наричано по-нататък „Решението ОСТ“).

3. Техническото и сложно естество на искането, което се налага да бъде препрочетено няколко пъти, за да се схване какво претендира Комисията, не бива да прикрива факта, че под повърхността му се крие много повече. Исковете не са това, което изглеждат. Забулен в мъглата на техническите аспекти на митническите правила, на сложен набор от факти по своеобразно дело и доста богата процесуална история, чиято яснота наистина напомня на „Туин Пийкс“, се крие структурен и конституционен въпрос от съществено значение. Може ли Комисията да предяви иск по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения, за да се констатира, че държава членка (Обединеното кралство) не е изпълнила задължението за лоялно сътрудничество, като не е компенсирала загубата за бюджета на ЕС, възникнала в друга държава членка (Италия) поради твърдяно нарушение на правото на ЕС, извършено от нейна ОСТ (Ангила) в (по-скоро далечното) минало? Може ли Комисията да поиска поправяне на причинените на Европейския съюз вреди с този иск за установяване на неизпълнение на задължения? Ако такъв иск действително е допустим по член 258 ДФЕС, каква е доказателствената тежест, която Комисията трябва да удовлетвори, за да бъде уважен той?

II. Правна уредба

A. Системата на собствените ресурси

4. Регламент (ЕИО, Евратом) № 1552/89[4], изменен с Регламент (ЕИО, Евратом) № 1355/96[5] (наричан по-нататък „Регламент № 1552/89“), е приложим към фактите по това дело.

5. Съгласно член 2 от Регламент № 1552/89:

„1. За целите на прилагането на настоящия регламент правото на Общностите върху собствените ресурси, посочени в член 2, параграф 1, букви а) и б) от Решение 88/376/ЕИО, Евратом, се констатира веднага след като са изпълнени условията, предвидени в митническите регламенти за вписване на правото по сметките и след уведомяване на длъжника.

1а. За дата на констатацията, посочена в параграф 1, се смята датата на вписване в счетоводните книги, както е предвидено в митническите регламенти.

[…]

1б. В случай на спор се смята, че компетентните административни органи могат да изчислят за целите на констатацията, посочена в параграф 1, сумата на вземането не по-късно от датата, на която е взето първото административно решение, с което длъжникът бива уведомен за задължението, или от датата на завеждане на съдебно производство, ако то е първо по време.

За дата на констатацията, посочена в параграф 1, се смята датата на решението или на изчислението, което следва да се извърши след съдебното производство, споменато по-горе“ [неофициален превод].

6. Член 6, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1552/89 предвижда:

„1. Сметките за собствените ресурси се водят от Министерството на финансите на всяка държава членка или от органа, определен от всяка държава членка, и се разпределят по видове ресурси.

4 Регламент на Съвета от 29 май 1989 година за прилагане на Решение 88/376/ЕИО, Евратом относно системата на собствените ресурси на Общностите (ОВ L 155, 1989 г., стр. 1).

5 Регламент на Съвета от 8 юли 1996 година за изменение на Регламент № 1552/89 за прилагане на Решение 88/376/ЕИО, Евратом относно системата на собствените ресурси на Общностите (ОВ L 175 г., 1996 г., стр. 3).

[…]

2. а) Вземанията, констатирани в съответствие с член 2, се вписват по сметките, при спазването на буква б) от настоящия параграф, най-късно на първия работен ден след 19-о число на втория месец, следващ месеца, през който е било констатирано вземането.;

б) Констатираните вземания, невписани по сметките, посочени в буква а), тъй като все още не са били събрани и не е било представено никакво обезпечение, се записват в отделни сметки в срока, предвиден в буква а). Държавите членки могат да прилагат тази процедура, когато констатираните вземания, за които е предоставена гаранция, бъдат оспорени и могат да претърпят изменения след уреждане на възникналите спорове.

[…]“ [неофициален превод].

7. Съгласно член 10, параграф 1 от Регламент № 1552/89: „[с]лед приспадане на 10 % от разходите за инкасиране в съответствие с член 2, параграф 3 от Решение 88/376/ЕИО, Евратом, вписването на собствените ресурси, посочени в член 2, параграф 1, букви а) и б) от посоченото решение, се извършва най-късно на първия работен ден след 19-о число на втория месец, следващ месеца, през който вземането е било констатирано, в съответствие с член 2.

Въпреки това вписването на вземанията, които са посочени в отделни сметки съгласно член 6, параграф 2, буква б), трябва да се извърши най-късно на първия работен ден след 19-о число на втория месец, следващ месеца, през който са събрани тези вземания“ [неофициален превод].

8. Член 11 от Регламент 1552/89 гласи следното: „Всяко забавяне на вписванията по сметката, посочена в член 9, параграф 1, е основание за плащането на лихва от съответната държава членка при лихвения процент, който се прилага на валутния пазар на държавата членка на датата на падежа за краткосрочните публични финансови операции, увеличен с два процентни пункта. Този лихвен процент се увеличава с 0,25 процентни пункта за всеки месец забавяне. Увеличеният лихвен процент се прилага за целия период на забавяне“ [неофициален превод].

9. Член 17, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1552/89 гласи:

„1. Държавите членки се задължават да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че сумата, която съответства на вземанията, констатирани съгласно член 2, се предоставя на Комисията при условията, предвидени в настоящия регламент.

2. Държавите членки се освобождават от задължението да предоставят на разположение на Комисията сумите, които съответстват на констатираните вземания, само ако тези суми не са могли да бъдат събрани поради обстоятелства, дължащи се на непреодолима сила. Освен това в конкретни случаи държавите членки могат да не спазват задължението да предоставят тези суми на Комисията, ако след задълбочена оценка на всички съществени обстоятелства във връзка с конкретния случай се окаже, че събирането е невъзможно в дългосрочен план поради причини, които не могат да се вменят във вина на държавите членки. Тези случаи трябва да се споменат в доклада, предвиден в параграф 3, ако сумите надвишават 10 000 ECU, конвертирани в национална валута по курса на първия работен ден от месец октомври на предходната календарна година; в този доклад трябва да се посочат причините, поради които държавата членка не е била в състояние да предостави въпросните суми. Комисията разполага със срок от шест месеца, за да изпрати своите възражения на съответната държава членка, ако е необходимо.

[…]“ [неофициален превод].

10. Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000[6] заменя Регламент № 1552/89. Член 2, параграфи 1, 2 и 3, член 6, параграф 1 и параграф 3, букви а) и б), член 10, параграф 1 и член 11 от този регламент по същество съответстват на цитираните по-горе разпоредби на Регламент № 1552/89. Член 17 от Регламент № 1552/89 е заменен с член 17 от Регламент № 1150/2000 и изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 2028/2004[7].

Б. Решение ОСТ

11. Член 101, параграф 2 от Решението ОСТ, приложим ratione temporis в настоящото дело, гласи:

„Продуктите без произход в ОСТ, но които са в свободно обращение в дадена ОСТ и се реекспортират като такива в Общността[,] се приемат за внос в Общността[,] без да се начисляват мита и такси с равностоен ефект, при условие че:

– са с платени, в съответната ОСТ, мита и такси с равностоен ефект в същия или по-висок размер от митата, приложими в Общността върху същите продукти с произход от трети страни, ползващи се от клаузата за най-облагодетелствана нация;

– не са били предмет на освобождаване или възстановяване на част или пълния размер на мита и такси с равностоен ефект;

– са придружени от сертификат за износ“ [неофициален превод].

III. Факти и досъдебна процедура

12. Ангила е една от „отвъдморските страни и територии на Обединеното кралство“, посочени в приложение II към Договора за ЕО, към които се прилага част четвърта от Договора. Решението ОСТ се прилага и към тази територия през релевантния период.

13. През 1998 г. в Ангила е въведена схема за претоварване, за да се ползва член 101, параграф 2 от Решението ОСТ. В Ангила е внесен алуминий от трети страни. Вносителите в Ангила заплащат местното мито от 6 %. Установено в Ангила дружество, Corbis Trading (Anguilla) Limited (наричано по-нататък „Corbis“), посредник при вноса, заплаща „помощ за транспорт при износа“ на дружествата получатели, за да транзитират товарите през Ангила. След това Corbis представя на правителството на Ангила въпросното плащане за възстановяване. Впоследствие ангилските органи издават сертификати EXP за алуминия, който да бъде реекспортиран в Европейския съюз.

14. Foreign and Commonwealth Office на Обединеното кралство (Министерство на външните работи и на Британската общност, наричано по-нататък „FCO“) има съмнения относно законосъобразността на операцията. То иска официално от Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Данъчна и митническа администрация, Обединеното кралство, наричана по-нататък „HMRC“) да проведе разследване. Разследването е проведено през ноември 1998 г.

6 Регламент на Съвета от 22 май 2000 година за прилагане на Решение 94/728/ЕО, Евратом относно системата за собствени ресурси на Общностите (ОВ L 130, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 184).

7 Регламент на Съвета от 16 ноември 2004 година за изменение на Регламент № 1150/2000 за изпълнение на Решение 94/728/ЕО, Евратом относно системата на собствените ресурси на Общностите (ОВ L 352, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 147).

Според заключенията на HMRC не са били изпълнени изискванията за издаване на сертификатите EXP по член 101, параграф 2 от Решението ОСТ. Звеното за борба с измамите (наричано по-нататък „UCLAF“)[8] е уведомено за резултата от разследването на 25 ноември 1998 г.

15. По-късно през 1998 г. Corbis променя практиката си на фактуриране. Във фактурите, издавани от Corbis на правителството на Ангила, се посочва, че са издавани за „услуги, предоставяни“ от Corbis. В тях вече не се упоменава „помощ за транспорт при износа“.

16. На 6 януари 1999 г. HMRC пише до Комисията, за да я уведоми, че въпросната администрация вече не желае да сезира UCLAF или други държави членки с издаваните от Ангила сертификати за износ. По предложение на House of Assembly (Законодателна камара) на Ангила от 22 януари 1999 г. всеки продукт, претоварен през Ангила към Европейския съюз съгласно Решението ОСТ, се обмитява със ставка, еквивалентна на определената в тарифата на ЕС за този продукт.

17. На 18 февруари 1999 г. UCLAF издава съобщение (AM 10/1999) съгласно член 45 от Регламент (ЕО) № 515/97[9]. В него се посочва, че около 50 % от събираните от Ангила суми под формата на мита се възстановяват като „помощи за транспорт при износа“ и други разходи. UCLAF заключава, че тези плащания са свързани със събирането на мита. Затова UCLAF препоръчва на митническите органи на държавите членки „всички издадени от органите на Ангила сертификати EXP да бъдат отхвърлени и да бъдат удържани мита за бъдещия внос, еквивалентни на пълните 6 %, като депозит или под формата на гаранция, докато тези съмнения не бъдат разсеяни“ [неофициален превод].

18. В периода между март 1999 г. и юни 2000 г. в Италия е внесен алуминий с произход от трети страни, който първоначално бил внесен в Ангила и след това реекспортиран оттам.

19. На 28 май 2003 г. OLAF публикува съвместен доклад от мисия, в който се заявява, че икономическият стимул, плащан на вносителите под формата на помощ за транспорт при износа, възлиза на 25 щатски долара (USD) за тон алуминий.

20. На 28 декември 2004 г., в отговор на искане от Италия, Комисията приема Решение REC 03/2004. На 17 март 2003 г. тази държава членка иска да плати мита италианското дружество, внесло на 1 април 1999 г. алуминиеви пръти в Италия, придружавани от издадени от Ангила сертификати EXP. Това дружество поискало да не бъдат взети под отчет или евентуално да бъдат опростени съответните вносни мита. В решението си Комисията заключава, че има основание да не се извърши последващо вземане под отчет на вносните мита

8 Правоприемник на това звено първоначално е Групата със специална задача за координиране предотвратяването на измами, а впоследствие Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Вж. Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 28 април 1999 година за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 148).

9 Регламент на Съвета от 13 март 1997 година относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси (ОВ L 82, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 10, стр. 3).

в този конкретен случай, в съответствие с член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс[10]. Комисията посочва, че случаите, сходни с разглеждания в Решение REC 03/2004, следва да се третират по същия начин, стига от фактическа и правна страна обстоятелствата да са сходни[11].

21. На 26 май 2006 г., в отговор на искане от Нидерландия Комисията приема Решение REM 03/2004. През 1998 г. германско дружество доставя алуминий от Канада и го внася в Европейския съюз през Сен Пиер и Микелон (ОСТ под суверенитета на Франция). На 20 декември 2000 г. нидерландските органи искат от това дружество да заплати мита, което на свой ред заявява опрощаване по член 239 от Митническия кодекс[12]. Комисията решава, че става въпрос за специален случай по смисъла на тази разпоредба и че е уместно да разреши опрощаване на вносните мита. Тя заявява, че исканията за възстановяване или опрощаване във връзка с вноса в ЕС от Сен Пиер и Микелон, Ангила и Нидерландските Антили, сходни от фактическа и правна страна, следва да се разглеждат по сходен начин.

22. С писма от 28 септември 2006 г. и от 28 септември 2007 г. италианските органи уведомяват Комисията, че са приели няколко решения за опрощаване на мита на основание съответно на Решения REC 03/2004 и REM 03/2004. През юли 2009 г. Комисията изисква допълнителна информация, която е предоставена с отговор от 4 септември 2009 г.

23. С писмо от 8 юли 2010 г., в което се позовава на получената от Италия информация, Комисията първо иска от Обединеното кралство да осигури внасянето на 2 619 504,01 EUR, като заявява, че всяко забавяне при внасянето на сумата, дължима, тъй като представлява собствени средства, ще доведе до начисляването на лихва. Обединеното кралство отговаря с писмо от 17 септември 2010 г., като изтъква липсата на писмени доказателства. С писмо от 27 септември 2010 г. Комисията предоставя на органите на Обединеното кралство допълнителна информация, както и разбивка на съответните случаи, изготвена въз основа на писмото на италианските митнически органи от 4 септември 2009 г. По-нататъшната кореспонденция между Комисията и Обединеното кралство протича до ноември 2011 г.

24. На 27 септември 2013 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо и иска да бъде осигурено внасянето на сумата от 2 670 001,29 EUR. Обединеното кралство отговаря с писмо от 21 ноември 2013 г., като отхвърля каквато и да е отговорност или неизпълнение на задължения от правото на ЕС.

25. На 17 октомври 2014 г. Комисията изпраща мотивирано становище. Обединеното кралство отговаря с писмо от 17 декември 2014 г., като потвърждава позицията си.

10 Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58). Съгласно член 220, параграф 2, буква б) от този регламент последващо вземане под отчет не се извършва, когато размерът на дължимите сборове не е бил взет под отчет в резултат на грешка от страна на митническите органи, която не е било възможно да бъде открита от лицето, отговорно за плащането. То трябва да е действало добросъвестно и да е спазило всички разпоредби на действащото законодателство, свързани с митническото деклариране.

11 По-специално, решението на Комисията изисква „засегнатите лица по никакъв начин да не са участвали в превоза на стоките от страната на износ, през Ангила, до входната точка на митническата територия на Общността. Трябвало е да са закупили стоките съгласно договор от типа DDP (доставено, мито платено). Трябвало е да не са участвали като вносител на стоките в Общността или като представител на вносителя. На последно място, трябвало е да не са се считали за свързани с доставчика си лица, с износителя в Ангила, с лица, участвали в превоза на стоките от страната на износ към Общността или с правителството на Ангила. […]“ [неофициален превод].

12 Съгласно тази разпоредба възстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове може да се извърши и в случаи, различни от тези по членове 236, 237, и 238, които произтичат от обстоятелства, които не предполагат недобросъвестно поведение или груба небрежност от страна на заинтересуваното лице.

26. С писмо от 30 октомври 2015 г. Комисията иска от италианските органи подробна информация за митническите декларации, довели до общите суми, които се искат от Обединеното кралство. Тези декларации, заедно със сертификатите за износ, са изпратени с бележка от 23 декември 2015 г. Въз основа на тези документи Комисията констатира, че сумата, която следва да бъде поискана от Обединеното кралство, фактически е 1 500 342,31 EUR, тъй като останалите искани преди това суми били свързани с внос, за който били издадени сертификати за износ от ОСТ, различни от Ангила (а именно Сен Пиер и Микелон).

27. Тъй като Обединеното кралство не извършва исканото плащане, Комисията инициира настоящото съдебно производство.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

28. С иск, предявен на 30 юни 2017 г., Комисията моли Съда:

– да установи, че [Обединеното кралство] не е изпълнило задълженията си по член 5 (впоследствие член 10) от Договора за създаване на Европейската общност (понастоящем член 4, параграф 3 ДЕС), като не е компенсирало загубата на собствени ресурси в размер, какъвто е следвало да бъде констатиран и внесен в бюджета на Съюза съгласно членове 2, 6, 10, 11 и 17 от Регламент № 1552/89 (понастоящем членове 2, 6, 10, 12 и 13 от Регламент (ЕО, Евратом) № 609/2014) [13], ако в нарушение на член 101, параграф 2 от Решение 91/482 не бяха издадени сертификати за износ за внос на алуминий от Ангила през 1999—2000 г.,

– да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски.

29. Обединеното кралство иска от Съда:

– да отхвърли иска като неоснователен,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

30. С решение на председателя на Съда от 30 ноември 2017 г. Кралство Нидерландия е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Обединеното кралство.

31. Както Комисията, така и правителството на Обединеното кралство представят устни становища в съдебното заседание от 2 октомври 2018 г., в което участва и правителството на Нидерландия.

V. Анализ

32. Настоящото заключение структурирам по следния начин. Първо ще се опитам да очертая точното естество на направеното от Комисията искане (А). Второ, ще разгледам дали и при какви условия е възможно иск за установяване на неизпълнение на задължения да бъде предявен на основание, че Европейският съюз не е обезщетен за вредите, причинени му поради нарушение на правото на ЕС, което може да се вмени на държава членка (Б). Трето, тъй като по

13 Регламент на Съвета от 26 май 2014 г. относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (ОВ L 168, 2014 г., стр. 39).

принцип ще потвърдя съществуването на такава възможност, след това ще разгледам дали условията, при които възниква задължение да се предостави компенсация, са изпълнени в настоящото дело (B), като стигна до извода, че не са. Тогава ще предложа искът на Комисията да бъде отхвърлен като неоснователен.

A. Три в едно? Точното естество на искането

33. Комисията иска да се установи, че Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си по член 5 ЕО, като не е компенсирало загубите на собствени ресурси в размер, какъвто е следвало да бъде констатиран и внесен в бюджета на ЕС съгласно членове 2, 6, 10, 11 и 17 от Регламент № 1552/89, ако в нарушение на член 101, параграф 2 от Решението ОСТ не бяха издадени сертификати за износ за внос на алуминий от Ангила през 1999—2000 г.

34. Настоящото дело е необичайно сложно. Това е така не толкова защото е свързано с отвъдморските страни и територии на ЕС, а по-скоро поради начина, по който Комисията отправя исканията си по делото и структурира доводите си. Ако се опитаме да стигнем до същността на искането ѝ, става ясно, че фактически в един-единствен иск се крият множество претенции.

35. Първо, Комисията твърди, че сертификатите ЕХР са издадени неправилно от органите на Ангила, в нарушение на член 101, параграф 2 от Решението ОСТ. При привеждането на този си довод тя не посочва изрично дали това нарушение на правото на ЕС може пряко да се вмени на Обединеното кралство на основание, че митническите органи на Ангила са органи на тази държава членка (наричано по-нататък „първоначалното нарушение“).

36. Второ, Комисията изтъква, че Обединеното кралство е отговорно за въпросното нарушение, тъй като не предприело всички подходящи мерки, за да се предотврати и проследи „първоначалното нарушение“. Така в известен смисъл това е довод, алтернативен на първия. Тъй като в Решението ОСТ липсва конкретно правно основание за такова твърдение, Комисията откроява нарушение на принципа на лоялно сътрудничество в това отношение (наричано по-нататък „междинното нарушение“).

37. Трето, външният пласт от иска на Комисията е доводът, че Обединеното кралство не е изпълнило произтичащото задължение да компенсира бюджета на ЕС за възникналата в Италия загуба, причинена от гореспоменатите нарушения на правото на ЕС. Тъй като липсва каквото и да е изрично правно основание за такова задължение, то според Комисията отново произтича от принципа на лоялно сътрудничество (наричано по-нататък „основното нарушение“).

38. Подобна каскадна структура „три в едно“ на изложеното от Комисията искане прилича на матрьошки: външният (трети) слой от твърдените нарушения на правото на ЕС е неразривно свързан с предходните и основан на тях. При все това определянето на отделните пластове на доводите всъщност не решава проблема, а по-скоро допълнително задълбочава сложността на настоящото дело. Това се дължи на факта, че различните пластове на твърдените нарушения са уредени в доста различни режими, свързани с: i) неизпълненото задължение и естеството на незаконосъобразността, ii) начина, по който това неизпълнение следва да бъде констатирано от гледна точка на производството (и на доказателствата), и iii) естеството на последиците от обявяването на незаконосъобразността и наличните способи за защита.

39. По отношение на естеството на подточка i), неизпълнените задължения, този иск за установяване на неизпълнение на задължения обхваща а) нарушение на Решението ОСТ, б) твърдението, че Обединеното кралство не предотвратило и не коригирало неправилното прилагане на това решение от своите ОСТ и в) неизпълнение на задължението за компенсиране на причинената на бюджета на ЕС загуба. Тъй като явно липсва яснота по отношение на

правното основание на такива задължения и точните им адресати, всички тези предполагаеми нарушения на правото на ЕС са обединени от принципа на лоялно сътрудничество, сякаш той би могъл да смекчи или дори да премахне нуждата да се установи точно, за всеки от тези пластове, кои разпоредби на правото на ЕС са били нарушени и от кого.

40. По отношение на подточка ii), производството, което да се следва, Комисията е предявила иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, с който да се установи неизпълнено задължение въз основа на това, че не е компенсирана загуба (и по този начин имплицитно да се потвърди незаконосъобразността и на предходните два пласта на твърдените неизпълнения). При все това естеството на всяко от производствата (както и доказването и изисквания вид доказателства) доста се различава от това на другите: по-скоро обективният режим по член 258 ДФЕС, чиято цел е да установи неизпълнение на държава членка от структурна гледна точка, което да бъде поправено занапред, се оказва смесен с елементи на по същество индивидуално или индивидуализирано искане бюджетът на ЕС да бъде компенсиран с конкретни суми под формата на обезщетение за вреди. Всичко това е формулирано с оглед на прилагането по аналогия на конкретни разпоредби за констатиране на загуба, настъпила в друга държава членка (Италия) в резултат от прилагането от тази държава членка на разпоредбите на Митническия кодекс и на системата на собствените ресурси.

41. С оглед на подточка iii), а именно наличните способи за защита, номинално искът на Комисията е да се установи неизпълнение на задължения по член 5 ЕО. Задължението, за което се твърди, че не е изпълнено, обаче се състои в това, че не е компенсирана *конкретна парична сума*, преди това определена количествено и предявена от Комисията. И тук, с един замах, тя иска да се установи неизпълнение на задължения, което обхваща твърдение за две други (и различни) нарушения на правото на ЕС, както и да се потвърди задължение за компенсиране с точна парична сума.

42. На този етап трябва да призная, че съм в крайно недоумение от такъв подход, който смесва и припокрива процедура/процедури и способи за защита. Всъщност Комисията иска съвсем нов способ за защита, който използва процесуалния комфорт на иска за установяване на неизпълнение на задължения, като допълнително го разширява с прилагане по аналогия на правила от специфична система на правото на ЕС[14]. Това би означавало с много малко приведени действителни доказателства за точната искана парична сума в рамките на един иск да се установят три нарушения, две от които само на основание на задължението за лоялно сътрудничество, без да е посочено каквото и да било правно основание в по-консервативния смисъл на понятието.

43. Трябва да призная и че намирам за изключително трудно да се оценят наведнъж доводи, които в действителност са част от три различни производства, изискващи анализ на различни задължения по същество, и прилагането на различни процесуални правила и изисквания по отношение на естеството на доказателствата. И всичко това, докато небрежно се прикрива липсата на ясни задължения и правни основания за твърдените нарушения и се сочи, или по-скоро се произнася като заклинание, задължението за лоялно сътрудничество.

44. Какво тогава може и следва да разгледа Съдът в настоящото дело? Предложението ми е да се отворят матрьошките. Основната логика изисква всяко решение да се основава на наличието на първоначална незаконосъобразност. Ако такова първоначално нарушение не бъде установено, всяко следващо основано на него притезание става безпредметно. Така, в настоящото дело

14 Както ще бъде изтъкнато по-нататък в раздел Б.3 (т. 74—84) от настоящото заключение, съчетаването на разпоредбите на системата на собствените ресурси и Митническия кодекс всъщност създава режим на обективна (квази) безвиновна отговорност за митническото задължение. В настоящото дело обаче той се прилага единствено за *държавата членка на вноса*. Да се възприеме същата степен на отговорност и автоматично да се приложи спрямо *друга държава членка*, е един от многото нови доводи, приведени от Комисията в настоящото дело.

ключов остава следният въпрос: Издадени ли са сертификатите EXP в нарушение на Решението ОСТ? Причинило ли е това нарушение загуба под формата на липсващи собствени средства и ако е така, на каква сума възлиза тя? Всъщност, ако не могат да бъдат намерени такива свързани с първоначалното нарушение отговори, няма основание да се твърди каквото и да е последващо нарушение на правото на ЕС в настоящото производство (било то на равнището на „междинното нарушение“ — фактът, че не е предотвратено нещо, което поначало не е било очевидно незаконосъобразно — или логически последващото „основно нарушение“, а именно на задължението за компенсиране на бюджета на ЕС).

45. При все че това според мен е ключовият проблем в настоящото дело, необходимо е да се поясни един предварителен въпрос. Комисията иска от Съда да установи, че Обединеното кралство е нарушило принципа на лоялно сътрудничество, като не е компенсирало загубата, претърпяна от бюджета на ЕС поради загуба, възникнала в друга държава членка. Според изчисленията на Комисията загубата възлиза на 1 500 342,31 EUR. Производството за установяване на неизпълнение на задължения обаче се използва и разбира главно като производство за бъдещо отстраняване на текущи нарушения на правото на ЕС, допуснати от държавите членки, а не се, както по същество се иска в настоящото дело, установява нарушение с обратно действие [15], съчетано с искане за компенсиране, тоест точна и конкретна парична сума.

46. Следователно по естеството си искането на Комисията е за обезщетяване на вредите, причинени според нея на бюджета на Европейския съюз от държава членка, предявено като иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС. Следователно трябва да се провери дали такова искане е възможно в светлината на текста, целта и общата система на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Ако случаят не е такъв, настоящият иск ще трябва да бъде отхвърлен като недопустим.

Б. Може ли обезщетение за вреди да се търси с иск за установяване на неизпълнение на задължения?

47. Според мен не е невъзможно държава членка да е нарушила правото на ЕС, тъй като не е изплатила компенсация за загуби, които е причинила на бюджета на ЕС. С други думи, не виждам нищо в текста, целта или системата на производството за установяване на неизпълнение на задължения, което да не допуска възможността Комисията да иска компенсация на основание член 258 ДФЕС (1). Ако обаче такъв иск бъде предявен, наличието на действителни вреди, причинени на Европейския съюз от конкретно нарушение или нарушения на правото на ЕС, които могат да се вменят държава членка, трябва да бъде установено в степента, необходима при иск за обезщетение на вреди (2), като се отчита и разликата между такъв иск и специфичните правила, приложими в областта на традиционните собствени ресурси (3).

1. Общи съображения

48. Макар да не твърдят изрично, че искът е недопустим, Обединеното кралство и Кралство Нидерландия възразяват срещу възможността от държава членка да се търси финансова отговорност за загуби, причинени за бюджета на ЕС от нейните ОСТ. Един от основните доводи, приведени от тези държави членки, е че за такава финансова отговорност няма никакво

15 Несъмнено, въз основа на избрания „пласт“ на твърдяното нарушение може да се предполага, че твърдението на Комисията се отнася за *бъдеще време*, тъй като Обединеното кралство все още не е платило исканата от нея сума. Този довод обаче връща дискусията към въпроса за доста заплетения характер на това какво точно иска Комисията.

изрично правно основание. Действително, нито в Митническия кодекс, нито в системата на собствените ресурси, нито в която и да е друга норма на вторичното или първичното право се съдържа изрична разпоредба относно финансовата отговорност на държава членка за причинени за бюджета на ЕС загуби, възникнали в друга държава членка.

49. Липсата на ясно правно основание за иск, с който от държавите членки може да се търси отговорност за загуби при обстоятелства като тези в настоящото дело, няма как да бъде отречена. Преди обаче да бъде разгледана такава (предполагаема или действителна) *материалноправна* празнота, трябва да бъде анализиран един по-общ *процесуален* въпрос, който е в самата основа на иска в настоящото производство: възможно ли е на основание член 258 ДФЕС да се иска установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тъй като не са компенсирани загубите, причинени от нея посредством нарушение на правото на ЕС?

50. Въпросът за отговорността на държавите членки към Европейския съюз не е непознат. Съдът го е разглеждал поне теоретично, посочвайки, че „в случай както на забавяне при изпълнението на задължение, така и на окончателен отказ, от съществен интерес може да бъде решение на Съда[, постановено в производство за установяване на неизпълнение на задължения], за да се определи основанието за отговорността, която държава членка може да понесе в резултат на неизпълнението си, по отношение на държавите членки, Общността или частноправни субекти“ [16]. Възможността производството за установяване на неизпълнение на задължения да се използва като основание от името на Европейския съюз да се иска обезщетение от държава членка е обсъждана и в правната доктрина [17].

51. Членове 258—260 ДФЕС са рамката, благодарение на която се откриват и санкционират нарушения на правото на ЕС, извършени от държавите членки. В член 258 ДФЕС се посочва единствено хипотезата, при която държава членка не е „изпълнила задължение, произтичащо от Договорите“. С други думи, Договорът не уточнява какво може да поиска Комисията, за да се отстрани неизпълнение на задължение. Тъй като не е уточнено, не виждам защо следва да се изключи иск за обезщетение, предявен от Комисията от името на Европейския съюз срещу държава членка на основание член 258 ДФЕС, при положение че са налице по-скоро убедителни систематични доводи да се допусне такава възможност.

52. Първо, текстът на Договорите, в членове 258—260 ДФЕС — или в която и да е друга разпоредба на Договора в тази връзка — не съдържа нищо, което да изключва възможността наличието и нарушението на такова задължение за компенсиране да се преценят посредством производство за установяване на неизпълнение на задължения. Подобен иск би се вписал в целта и процесуалните ограничения на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като стремежът би бил Съдът да установи, че дадена държава членка не е изпълнила задължение за компенсиране, и всъщност не е да се разпореди плащане [18].

16 Решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия (39/72, EU:C:1973:13, т. 11). Вж. също решения от 30 май 1991 г., Комисия/Германия (C-361/88, EU:C:1991:224, т. 31), от 30 май 1991 г., Комисия/Германия (C-59/89, EU:C:1991:225, т. 35), или от 14 юни 2001 г., Комисия/Италия (C-207/00, EU:C:2001:340, т. 28). Тези съображения са приемани неведнъж с оглед на възможността да се образува производство за установяване на неизпълнение на задължения, дори ако въпросното неизпълнение е преустановено след срока, предписан в мотивираното становище на Комисията.

17 Вж. например *Ehlermann*, C. D. Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission. — In: Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fetschfrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher. 1981, 135—153, на стр. 151; *Schwarze*, J. Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen. — Europarecht 1983 (1), 1—39, на стр. 24; и *Wyatt*, D. New Legal Order, or Old? — European Law Review 1989 (7), 147—166, на стр. 160 и сл.

18 Вж. по аналогия решение от 15 ноември 2005 г., Комисия/Дания (C-392/02, EU:C:2005:683, т. 33), като се вземе предвид, че подобни искания не се допускат в производства за установяване на неизпълнение на задължения: вж. решения от 14 април 2005 г., Комисия/Германия (C-104/02, EU:C:2005:219, т. 49), и от 5 октомври 2006 г., Комисия/Германия (C-105/02, EU:C:2006:637, т. 44 и 45).

53. Второ, на системно равнище, трудно би могло да се оспори, че задължението за компенсиране на причинените на Европейския съюз потенциални загуби е най-характерното изражение на общото задължение да се поправя всяка грешка, а последното е водещ принцип на всяка система на публичното, частното и международното право [19].

54. В правото на ЕС член 340 ДФЕС гласи, че „в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите членки“, Съюзът е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или длъжностни лица. Практиката на Съда допълнително признава — въз основа на принципите, общи за държавите членки, и на задължението за лоялно сътрудничество [20] — че принципът за отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти в резултат на нарушения на правото на ЕС, е присъщ на системата на Договорите [21].

55. Според мен обаче е от жизненоважно значение, с оглед на последното твърдение, ясно да се подчертае една ключова разлика. Съображението, че липсата на изрично правно (процесуално или материално) основание не е достатъчна причина да се изключи наличието на задължение за компенсиране, явно е посочено, за да се *установи на принципът* за отговорност на държавите членки за вреди, причинени на частноправни субекти (системно равнище). То не е свързано с изискването да се формулира *ясно правно задължение в индивидуалния случай*, което се предполага, че ще породи отговорност на държавата (на равнището на конкретния случай) [22].

56. Трето, възможността държава членка да носи финансова отговорност за нарушения на правото на ЕС спрямо Съюза би могла да се разглежда и като запълваща известен вакуум в системата на отговорността за нарушения на правото на ЕС. Наистина, в структурата на отговорността за нарушения на правото на ЕС останалите възможности вече са предвидени. Отговорността на Европейския съюз е достатъчно гарантирана с член 340 ДФЕС. Държавите членки теоретично също биха могли да използват това правно основание, за поискат срещу Съюза да бъде образувано производство за вреди [23]. Отговорността на държавите членки спрямо частноправни субекти е гарантирана посредством гореспоменатия принцип за отговорност на държавата. Накрая, индивидуалната отговорност на физическите и юридическите лица за нарушения на правото на ЕС е уредена от националните норми за гражданска отговорност [24].

19 В международното право вж. например Chorzów Factory, ПСМП, решение № 13 от 13 септември 1928 г., PCJR Reports, Серия A, № 17, стр. 4.

20 Решение от 19 ноември 1991 г., Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, т. 36).

21 По-специално решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 29), съгласно което отговорността на Общността „просто е израз на познатия в правните системи на държавите членки общ принцип, според който неправомерно действие или бездействие поражда задължение за поправяне на причинената вреда“.

22 Така например в (христоматийно) дело за нетранспонирана директива, което би могло да причини вреди на частноправни субекти, ясното правно задължение, което в този конкретен случай държавата членка не е изпълнила, би било най-малкото това от заключителната разпоредба на въпросната директива, в която се посочва срокът за транспониране, евентуално заедно със задължението, произтичащо от член 288 ДФЕС, а вероятно дори задължението за лоялно сътрудничество. Не би имало съмнение обаче, че е налице по-скоро конкретно задължение за транспониране на директивата до определена дата.

23 Както посочват *Lenaerts*, K. Maselis, I. et *Gutman*, K. EU Procedural Law. Oxford University Press, 2014, p. 495. В заключението на генералния адвокат Kokott по дела Словакия/Комисия и Румъния/Комисия (C-593/15 P и C-599/15 P, EU:C:2017:441, т. 108) също се посочва тази възможност. Искания за обезщетение изглежда са отправяни в миналото (най-малкото от държавни образувания), но доколкото ми е известно, никога не са достигали до етапа на постановяване на решение. Вж. например определение от 16 ноември 1998 г., Gouvernement des Antilles néerlandaises/Съвет и Комисия (T-163/97 и T-179/97, EU:T:1998:260).

24 С логичното изключение на личната отговорност на служителите на Европейския съюз към него, също предвидена в член 340 ДФЕС.

57. Така наистина остава единствено сценарият с отговорността на държавата членка за вреди, причинени на Европейския съюз от нарушение на правото на ЕС. Би могло все пак да се твърди, че не е налице празнота в това отношение, тъй като системата на отговорността може да бъде обхванатa от общата система на държавите членки за отговорност на държавата[25]. Съгласно този подход Европейския съюз следва да предяви иск пред съдилищата на тази държава членка за носена от нея отговорност на държавата, по същия начин както частноправните субекти.

58. При все че този сценарий е възможен при дела за гражданска отговорност на държава членка извън нейните (публичноправни) отговорности и задължения като членка на Съюза спрямо ЕС[26], той е малко или по-скоро съвсем безсмислен при дела като настоящото, които в действителност представляват институционални и конституционни спорове между Европейския съюз и неговите членки и които просто имат известни финансови последици за държавата членка. За този вид дела наистина е присъща компетентност на съдилищата на ЕС. Освен това е вярно и че от формална гледна точка Комисията е оформила претенцията си като иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, по който Съдът несъмнено е компетентен.

59. Освен това може да се добави, че иск за установяване на неизпълнение на задължения, основан на факта, че държавите членки не са компенсирали причинени от тях загуби, изглежда, се вписва добре в системата и контекста на членове 258—260 ДФЕС. По-специално, тази възможност е в съответствие с крайната цел на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, която е „да се осигури реалното недопускане на неизпълнение на задължения […] и отстраняване на [минали и бъдещи] *последици*[…]“ от последното[27].

60. В крайна сметка, възможността да се иска да бъде установено не само неизпълнение на задължения по Договора, но и факта, че липсва компенсиране поради това конкретно нарушение на Договора, също би допринесла за съгласуваността на системата. Всъщност е съвсем вярно, че един по-„традиционен“ иск за установяване на неизпълнение на задължения, в основата на който е нарушението на правото на ЕС, породило вредите[28], в конкретната конфигурация на настоящото и на подобни дела не би имал голям смисъл по две причини.

61. От една страна, производството „две в едно“ би било по-ефективно в случаи, при които вредата е причинена от събитие или практика, вече приключило или приключила към момента на приемане на мотивираното становище. В тези случаи установяването на неизпълнено задължение, ограничено до нарушението на материалноправното задължение (в настоящото дело, първоначалното или междинното нарушение), би било безполезно. Такъв по-специално е случаят в специфичната област на собствените ресурси, където няма особен смисъл материалното нарушение на правото на ЕС да се предявява отделно от неговите финансови последици[29]. Това често налага, в специфичните случаи в тази област, да се предявяват искове, при които последиците от нарушението на правото на ЕС от самото начало представляват същинският предмет на нарушението. Това обаче пак е напълно логично и ясно свързано със

25 Тъй като съгласно член 274 ДФЕС „[п]ри условията на компетенциите, които Договорите предоставят на Съда на Европейския съюз, споровете по които Съюзът е страна, не могат на това основание да бъдат изключени от компетенциите на националните юрисдикции“.

26 Подобно на дела, заведени от Комисията пред националните съдилища главно с гражданскоправни искания за обезщетяване на вреди срещу частноправни субекти. Вж. например решение от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684).

27 Вж. например решение от 16 октомври 2012 г., Унгария/Словакия (C-364/10, EU:C:2012:630, т. 68). Курсивът е мой.

28 Било то „първоначалното“, или „междинното“ нарушение, посочени в точки 35 и 36 от настоящото заключение.

29 Решение от 5 октомври 2006 г., Комисия/Белгия (C-377/03, EU:C:2006:638, т. 36). Съдът приема, че „съществува неделима връзка между задължението да се констатират собствените ресурси на Общностите, задължението те да се впишат по сметката на Комисията в определените срокове, и накрая — задължението да се платят лихви за забава“.

структурата на подобно дело: иск за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като не е компенсирана вреда, какъвто е искът в настоящото дело, е функционално еквивалентен на иск за установяване на неизпълнение на задължения поради това, че не е осигурено внасянето на дължими от държава членка собствени ресурси.

62. От друга страна, е вярно, че член 260, параграф 1 ДФЕС включва задължението на държавата членка да предприеме всички необходими мерки с оглед на изпълнението на решението на Съда, което установява неизпълнение на задължения. Тези мерки биха могли в крайна сметка да включат задължение за компенсиране на произтичащите загуби[30]. Също така е вярно обаче, че Съдът не може да предпише от както естество да са мерките, които трябва да предприемат държавите членки, за да прекратят неизпълнението на задълженията спрямо ЕС[31]; това следва да определи държавата членка[32]. Следователно въпросът дали е налице задължение за компенсиране на загубите пак остава нерешен.

63. Формално погледнато, също така е вярно, че последващият иск на основание член 260, параграф 2 ДФЕС би могъл да даде възможност да се провери дали държава членка е изпълнила задълженията си по предишно съдебно решение, включително задължение за компенсиране на загубите. Това предложение обаче не отчита логиката на иска, предявен тъй като бюджетът на ЕС не е компенсиран за загуби, причинени му от държава членка, в който установяването и количественото определяне на загубите, както при всеки друг иск за компенсиране/поправяне на вреди, е част от решението по *същество на делото*. Подобна преценка е много различна от всяка евентуална *последваща проверка* дали предишно съдебно решение е било *спазено* или не (от гледна точка на *изпълнението на решението*)[33], какъвто е случаят с преценката по член 260 ДФЕС. Освен това, ако въпросът с компенсирането на загубите възникне едва във връзка с неправилното прилагане на решение на Съда, държавата членка ще бъде изправена за първи път пред въпроса за компенсиране на тези загуби спрямо Европейския съюз едва на този етап, като същевременно ще я грозят санкции, които може да произтекат от прилагането на този член (които при всички положения не целят поправянето на вреди или компенсирането на загуби).

64. Накрая, ако в по-широк аспект на системата на ЕС за наличните правни средства за защита се допусне, че държавите членки не могат да оспорват валидността на официалните уведомителни писма, които, както е в настоящото дело, изискват от държава членка да осигури внасянето на сума съгласно понятието за собствени ресурси, загубени в друга държава членка[34], държавите членки трябва да имат право да обжалват това задължение по същество пред съдилищата на ЕС в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения[35]. Затова на етапа на производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС всички твърдени нарушения на правото на ЕС — включително първоначалните, на които тези твърдения се основават — трябва да подлежат на съдебен контрол.

30 Въпросът дали член 260, параграф 1 ДФЕС изисква поправяне на вредите като мярка, която следва да се приеме във всеки разглеждан случай, е бил разискван. Вж. заключение на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Комисия/Люксембург (C-299/01, EU:C:2002:243, т. 23 и сл.); заключение на генералния адвокат Mischo по съединени дела Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:221, т. 57 и сл.). При всички положения, поправянето на вреди не включва само по себе си отстраняване на нарушението на правото на ЕС. Вж. например решение от 9 декември 1997 г., Комисия/Франция (C-265/95, EU:C:1997:595, т. 60).

31 Вж. решения от 14 април 2005 г., Комисия/Германия (C-104/02, EU:C:2005:219, т. 49), и от 5 октомври 2006 г., Комисия/Германия (C-105/02, EU:C:2006:637, т. 44 и 45). Вж. също решение от 2 октомври 2008 г., Комисия/Гърция (C-36/08, непубликувано, EU:C:2008:536, т. 8 и 9).

32 За целта вж. решение от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия (C-503/04, EU:C:2007:432, т. 15). Вж. също заключение на генералния адвокат Trstenjak по дело Комисия/Германия (C-503/04, EU:C:2007:190, т. 41).

33 Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 92).

34 Решение от 25 октомври 2017 г., Словакия/Комисия (C-593/15 P и C-594/15 P, EU:C:2017:800, т. 75 и сл.).

35 Относно тази дискусия вж. подробно заключение на генералния адвокат Kokott по дело Словакия/Комисия и Румъния/Комисия (C-593/15 P и C-599/15 P, EU:C:2017:441, т. 101 и сл.)

2. Обстоятелства, които следва да бъдат установени

65. И така, не виждам нищо — нито в конкретен текст на Договорите или в тях като цяло — което само по себе си да не допуска Комисията да иска подход „две в едно“ в рамките на производството по член 258 ДФЕС. Това се отнася по-специално до искането да се *установи незаконосъобразността* на определено поведение на държава членка и същевременно да се *установи неизпълнение на задължението да се компенсират* загубите за бюджета на ЕС, възникнали от тази незаконосъобразност.

66. Ако обаче бъде отправено такова искане, естеството на иска по член 258 ДФЕС се променя. Такъв иск вече няма да бъде „традиционното“ абстрактно средство за установяване на неизпълнение от държава членка. Установен би бил конкретен случай на незаконосъобразност, за който се смята, че е причинил вреда в съвсем конкретен размер за бюджета на ЕС. По същество такъв иск се превръща в иск за обезщетение на вреди, за които се твърди, че са причинени от държава членка на Европейския съюз.

67. Така, ако от името на Европейския съюз Комисията иска да бъде установено неизпълнение на задължението за компенсиране на вреди в конкретен размер, допуснато в миналото в резултат на конкретно нарушение на правото на ЕС от държава членка, тогава за това искане следва да се прилагат степента на доказване и доказателствата, приложими при иска за извъндоговорна отговорност.

68. Условията за предявяване на иск за обезщетение на вреди, претърпени поради нарушения на правото на ЕС, са се сближили през годините[36], и с право. Ето защо, ако Комисията всъщност иска да установи отговорността на държавата членка, дори и формалното средство за предявяване на такъв иск все още да е член 258 ДФЕС, не виждам защо тези условия следва отново да се различават. Така, по принцип, за да бъде ангажирана извъндоговорната отговорност в правото на ЕС, трябва да е налице нарушение на правна норма на ЕС, с която се предоставят права. Нарушението на правото на ЕС освен това трябва да е достатъчно съществено. Необходимо е да се констатира вреда. Трябва да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност авторът на акта, и вредата, претърпяна от увреденото лице.

69. Затова според мен доводите, приведени в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание, че не са компенсирани загубите, причинени от нарушение на правото на ЕС, трябва да отговарят на тези изисквания. Естеството „две в едно“ на тези производства ги прави особено податливи на объркване по отношение на правните изисквания, съответстващи на двата етапа. Налице е по-специално риск характеристиките на производство за установяване на неизпълнение на задължения да бъдат избирателно включени в преценката за нарушението на правото на ЕС, за което се твърди, че поражда задължението за компенсиране.

70. Първо, исковете за установяване на неизпълнение на задължения са обективни по своето естество: за да се установи нарушение, е достатъчно самото неизпълнение на задължение на ЕС[37]. Субективните елементи, като вина или небрежност, не играят никаква роля при преценката на нарушението[38]. Не е така обаче когато трябва да се установи дали нарушение на

36 Решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 39 и сл.). За по-скорошни примери вж. решение от 4 април 2017 г., Европейски омбудсман/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 31), относно режима на отговорност на ЕС; и решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 94), относно принципа за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти.

37 Вж. например решение от 14 ноември 2002 г., Комисия/Обединено кралство (C-140/00, EU:C:2002:653, т. 34), или от 30 януари 2003 г., Комисия/Дания (C-226/01, EU:C:2003:60, т. 32), или от 13 юли 2006 г., Комисия/Португалия (C-61/05, EU:C:2006:467, т. 32).

38 Вж. например решение от 16 септември 2004 г., Комисия/Испания (C-227/01, EU:C:2004:528, т. 58), или от 4 март 2010 г., Комисия/Италия (C-297/08, EU:C:2010:115, т. 82).

правото на ЕС поражда задължение за компенсиране. Не всяка незаконосъобразност автоматично води до отговорност. Трябва да съществува достатъчно сериозно нарушение, което да породи задължение за компенсиране на загубите. Това предполага явно и значително неспазване от държавата членка на границите, които са наложени на нейното право на преценка[39]. Факторите, които следва да се вземат под внимание при преценката на това условие, включват „степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните органи [или на тези на ЕС], умишленият или неумишлен характер на допуснатото нарушение или причиненото увреждане, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, или още обстоятелството, че с поведението си институция на [ЕС] може да е допринесла за неприемането, приемането или запазването в разрез с правото на [ЕС] на определени национални мерки или практики“[40].

71. Второ, като предявява „традиционен“ иск по член 258 ДФЕС, Комисията не трябва да доказва, че има правен интерес да го предяви: производството за установяване на неизпълнение на задължения няма за цел да защити собствените права на Комисията[41]. Когато обаче предявява правото да бъде компенсирана за определена сума, възникнало в резултат на конкретно нарушение на правото на ЕС, е необходимо да посочи конкретно кое право на Европейския съюз е нарушено[42] и свързаното с него ясно определено задължение на държавите членки, което не е било изпълнено и е причинило конкретната вреда, чието компенсиране се търси.

72. Трето, в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения Комисията е тази, която следва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение от държавата членка, като представи пред Съда всички необходими доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на някаква презумпция[43]. При положение обаче че основната цел на иска по член 258 ДФЕС е да накара държавите членки да спазват правото на ЕС[44], липсата или наличието на вреда или на неблагоприятни последици са ирелевантни[45]. От друга страна, отново, когато Комисията иска компенсирането на вреди в точен размер, необходимо е да се установи не само незаконосъобразността, но и вредата и пряката причинно-следствена връзка между тях[46]. Всъщност, страната, която иска да се установи наличието на отговорност, трябва да приведе убедителни доказателства за съществуването и размера на твърдените от нея вреди, както и дали има достатъчно пряка причинно-следствена връзка между поведението, срещу което възразява, и твърдените вреди[47].

39 Вж. например решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 105). По отношение на отговорността на Европейския съюз вж. например решение от 4 април 2017 г., Европейски омбудсман/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 37).

40 Решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 56).

41 Вж. например решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 43 и 44).

42 Със сигурност не може да се приеме, че Европейския съюз или Комисията, действаща от негово име, имат „индивидуални права“. Това условие обаче може да се разглежда (и естествено, адаптира) като изискване да бъдат установени законовите разпоредби, дали право на ищеца да изисква определено поведение от ответника, чието нарушение се приема за породило вредите. За изискването правната норма на ЕС да предоставя права на частноправните субекти вж. например решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 106).

43 Вж. например решения от 4 октомври 2007 г., Комисия/Италия (C-179/06, EU:C:2007:578, т. 37), и от 10 септември 2009 г., Комисия/Гърция (C-416/07, EU:C:2009:528, т. 32).

44 Вж. например решение от 6 декември 2007 г., Комисия/Германия (C-456/05, EU:C:2007:755, т. 25).

45 Вж. например решения от 5 март 1998 г., Комисия/Франция (C-175/97, EU:C:1998:89, т. 14), и от 5 октомври 2006 г., Комисия/Белгия (C-377/03, EU:C:2006:638, т. 38).

46 Решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 117).

47 В областта на извъндоговорната отговорност на Съюза вж. например решение от 7 юни 2018 г., Equipolymers и др./Съвет (C-363/17 P, непубликувано, EU:C:2018:402, т. 37 и цитираната съдебна практика).

73. Така общият извод е изключително прост: ако ищецът в действителност иска поправяне на вреди, той трябва да ги докаже в степента, изисквана от правото на ЕС за този вид искове по принцип. Част от объркването в настоящото дело се дължи на факта, че Комисията иска да се установи „тройна незаконосъобразност“ и произтичащото плащане на компенсация в точен размер, като същевременно поддържа, че за всичко това се прилагат процесуалните изисквания по член 258 ДФЕС, и остава изцяло на абстрактно равнище, без да трябва да привежда доказателства за конкретните вреди и без да е длъжна да определя количествено точния размер на исканата компенсация и причинно-следствена връзка между него и предполагаемите нарушения.

3. Системата на собствени ресурси

74. Накрая, последното обстоятелство, което следва да бъде изяснено, е какво значение има в случай като настоящия фактът, че исканото компенсиране (и едно от предполагаемите нарушения) е свързано със специфичната област на собствените ресурси на ЕС.

75. В системата на собствените ресурси от държавите членки се изисква да констатират собствените ресурси на ЕС, веднага щом митническите им органи са в състояние да изчислят размера на митото, произтичащо от митническо задължение, и да определят длъжника, независимо дали са изпълнени критериите за прилагане на член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс[48]. Единствено изпълнението на условията по член 17, параграф 2 от Регламент № 1552/89 (непреодолима сила или когато са налице несъбираеми суми поради причини, които не се дължат на държавата членка) позволява на държава членка да се освободи от това задължение[49].

76. Изтъкнатият от Комисията довод в контекста на настоящото производство по същество се свежда до твърдението, че този режим следва да е приложим и за Обединеното кралство, и/или за Ангила, която се намира под контрола на тази държава членка.

77. Намирам този подход за крайно спорен. Комисията просто иска последващо прилагане на един много специфичен режим *чрез двойна аналогия*: не само като измести прилагането на режима от момента на обичайното възникване на митническото задължение (в *момента* на влизане на територията на Съюза), но и като го направи приложим за държава членка, различна от тази, върху която обикновено пада тежестта (тоест *държавата членка*, през чиято територия в действителност е бил извършен вносът).

78. Не смятам, че такава аналогия е възможна. Първо, всички цитирани от Комисията дела в подкрепа на това предложение се отнасят до случаи, в които държава членка не е изпълнила собствените си задължения по силата на режима на собствените ресурси[50]. С други думи, въпросната държава членка, която е и държава членка на вноса, безспорно е била длъжна да осигури внасянето на дължимия размер на собствените ресурси. В това дело обаче не става въпрос за задълженията, наложени на Обединеното кралство със специфичните разпоредби относно собствените ресурси на ЕС[51]. Настоящото дело се отнася за задължение за компенсиране, основано на принципа на лоялно сътрудничество, с оглед на загуби, възникнали в *друга* държава членка.

48 Решение от 15 ноември 2005 г., Комисия/Дания (C-392/02, EU:C:2005:683, т. 68).

49 Пак там.

50 Комисията цитира по-специално решения от 16 май 1991 г., Комисия/Нидерландия (C-96/89, EU:C:1991:213, т. 37), от 15 юни 2000 г., Комисия/Германия (C-348/97, EU:C:2000:317, т. 64), от 15 ноември 2005 г., Комисия/Дания (C-392/02, EU:C:2005:683, т. 60), и от 17 март 2011 Комисия/Португалия (C-23/10, непубликувано, EU:C:2011:160, т. 60).

51 В противовес на това вж. заключение на генералния адвокат Geelhoed по дело Комисия/Дания (C-392/02, EU:C:2005:142, т. 46 и 47).

79. С иска си Комисията цели тази съдебна практика да бъде приложена към случай извън задълженията, предвидени както в Митническия кодекс, така и в Регламент № 1552/89[52]. Целта ѝ е на Обединеното кралство да се вменят възникналите в Италия загуби на собствени ресурси, като се приложат член 220, параграф 2, буква б) и член 239 от Митническия кодекс, вероятно[53] защото счита, че Италия не е можела да възстанови мита поради причини, които не могат да ѝ бъдат вменени, по смисъла на член 17, параграф 2 от Регламент № 1522/98.

80. Това представлява двоен проблем. Първо, предвиденото от правото на ЕС задължение за една държава членка по същество се измества към друга. Второ, това също така автоматично и без по-нататъшна проверка означава на една държава членка да бъде наложено задължението да плати суми, определени от друга държава членка.

81. В доводите си по този въпрос Комисията, изглежда, пренебрегва факта, че евентуално задължение за компенсиране на възникнали в друга държава членка загуби не се урежда от специфичната правна уредба на собствените ресурси. Тъй като случаят се оказва извън обхвата на задълженията, изрично установени от системата на собствените ресурси, трябва да се приложат общите правила за установяване на вреди. В този контекст Комисията не може просто да се позове на правните норми на ЕС в областта на собствените ресурси, приложими за различно положение, за да вмени загубите (и тяхното количествено определяне) автоматично на друга държава членка.

82. Наясно съм със затрудненията с доказателствената тежест, на които може да се натъкне Комисията при установяване на такова искане, особено ако то следва да се разглежда като свързано с отговорността на държава членка, както се предлага в предишния раздел. Всъщност, прилагането на условията на Митническия кодекс, съгласно които митата могат да бъдат опростени или да не бъдат събрани[54], както и задействането на член 17, параграф 2 от Регламент № 1552/89[55], до голяма степен зависят от преценката на държавата членка, която е трябвало да констатира въпросните собствени ресурси.

83. Така в крайна сметка, ако Комисията реши да предяви иск за обезщетение срещу друга държава членка, ще бъде длъжна по това дело да се позове на информацията, предоставена от държавата членка, в която са възникнали загубите[56]. След това Комисията трябва да разследва и провери тази информация, за да изпълни гореспоменатите изисквания[57]. Според мен обаче не е възможно резултатите, до които е стигнала една държава членка в рамките на обективната система на собствените ресурси, да се приложат автоматично за друга държава членка, към която в даден случай не се прилагат нито задълженията по Митническия кодекс, нито системата на собствените ресурси.

52 Не за първи път Комисията изтъква такъв довод. Вж. фактите в основата на решение от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 „Вероятно“, тъй като Комисията не привежда изрично този довод в становището си. Възможни са обаче спекулации по това какъв щеше да е този довод, ако фактически Италия беше в състояние да възстанови въпросните мита: нямаше ли тогава да възникне „субсидиарна“ отговорност на Обединеното кралство? Щеше ли да може тогава Комисията да се обърне към Обединеното кралство независимо дали сумите са възстановими в Италия? Ами ако липсата на възстановяване частично се дължеше на причини, които могат да се вменят на Италия?

54 Вж. определение от 21 април 2016 г., Makro autoservicio mayorista и Vestel Iberia/Комисия (C-264/15 P и C-265/15 P, непубликувано, EU:C:2016:301, т. 47).

55 Вж. определение от 14 септември 2015 г., Румъния/Комисия (T-784/14, непубликувано, EU:T:2015:659, т. 27—29) (този акт е потвърден в решение от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

56 Съгласно постоянната съдебна практика от член 10 ЕО следва, че държавите членки са длъжни да сътрудничат добросъвестно на всяко разследване, предприето от Комисията по силата на искове за установяване на неизпълнение на задължения, и да ѝ предоставят цялата искана за тази цел информация (вж. например решение от 6 март 2003 г., Комисия/Люксембург (C-478/01, EU:C:2003:134, т. 24). Според мен това важи и когато производството за установяване на неизпълнение на задължения се отнася до други държави членки.

57 Раздел Б(2) от настоящото заключение.

84. В обобщение, липсва каквото и да е правно основание една държава членка да бъде обвързана от извършените от друга държава членка преценки: от една страна, относно сходния характер на решенията за опрощаване или освобождаване от събирането на мита, и от друга страна, по въпрос, по който всяка държава членка сама взема решение, а именно дали е окончателно невъзможно да се възстановят собствени ресурси; към това следва да се прибави и потенциално спорното равнище на писмените доказателства за размера на въпросния дълг. Това води и до значителен риск за безпрепятственото функциониране на системата на собствените ресурси, които произтичат от събирането на митата, тъй като не отчита нито нейната логика, нито разпределението на задължения и отговорности в рамките на тази система. Накрая, това би породило и сериозни проблеми с оглед на зачитането на правото на защита на въпросната държава членка, тъй като преценката и изчисленията, извършени от първоначалната държава членка, на практика никога няма да могат да бъдат оспорени.

B. Прилагане в конкретния случай

85. Комисията твърди, че Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си съгласно принципа на лоялно сътрудничество. Причина е фактът, че то не компенсирало загубите на собствени ресурси в размер, какъвто е следвало да бъде констатиран и внесен в бюджета на Съюза съгласно Регламент № 1552/89, ако в нарушение на член 101, параграф 2 от Решението ОСТ не бяха издадени сертификати EXP за внос на алуминий от Ангила през 1999—2000 г.

86. За да се установи дали действително е било налице неизпълнение на задължението за компенсиране на загубите на собствени ресурси, както твърди Комисията, необходимо е да се провери на първо място дали наистина е съществувало такова задължение за компенсиране, чието нарушение е било достатъчно сериозно (1), дали е причинило конкретни и определими количествено вреди (2) и дали е налице причинно-следствена връзка между незаконосъобразността и произтичащите вреди.

87. Според мен искът на Комисията не изпълнява тези изисквания. Тя не е доказала незаконосъобразното естество на сертификатите EXP, които са в основата на спора, още по-малко тежестта на вмененото на Обединеното кралство нарушение, упрекнато в това, че не е предотвратило или упражнило контрол върху издаването на тези сертификати (1). Освен това са налице явни пропуски при установяването и количественото определяне на вредата (2).

1. Незаконосъобразност (която съответства на достатъчно сериозно нарушение)

88. Според Комисията е установено, че сертификатите EXP са издадени неправилно от митническите органи в Ангила. Обединеното кралство не предприело подходящите мерки, за да избегне това. Отговорността му произтичала от суверенитета, който има над Ангила. Комисията подчертава, че Обединеното кралство има известни правомощия над Ангила съгласно конституционното право на тази държава членка, но че тя не взела достатъчно мерки. По-специално, фактът, че FCO поискало от HMRC да проведе разследване, показвал, че Обединеното кралство е било оправомощено да предприеме действия. Освен това, макар че през февруари 1998 г. FCO е било запознато с положението, Обединеното кралство уведомило UCLAF едва през ноември 1998 г. Ако Обединеното кралство бе действало веднага, след като UCLAF е издало известието за взаимопомощ през февруари 1999 г., можело е загубите да бъдат избегнати. Подходящи действия на Обединеното кралство биха довели до намеса, която да предотврати загубата на собствени ресурси.

89. Обединеното кралство отхвърля доводите на Комисията. На първо място, то възразява, че сертификатите EXP са неправилно издадени в Ангила. Договореностите между правителството на Ангила и Corbis били изменени през декември 1998 г. Така във фактурите, издадени след тази дата, вече не се посочвали помощи за транспорт при износа. Обединеното кралство предприело редица мерки: HMRC провело разследване, след което бил приет доклад на 19 ноември 1998 г. Подробните констатации били предоставени на UCLAF шест дни след тази дата. Съответният внос на алуминий бил извършен на и след 1 април 1999 г., а към този момент докладът на Обединеното кралство вече бил изготвен и известието за взаимопомощ на UCLAF било разпространено шест седмици преди това. Промяната в практиките на фактуриране премахнала всички оставащи съмнения относно Обединеното кралство.

90. Освен това, що се отнася до процедурното измерение, Обединеното кралство твърди, че правителството на Ангила използвало процедурата за партньорство по член 7, параграф 7 от приложение III към Решението ОСТ и провело тристранни срещи с Комисията и италианските органи. Комисията трябвало да последва предписаните в Решението ОСТ мерки, за да отстрани грешките, включително процедурата за уреждане на спорове по член 235 от Решението ОСТ или да приеме защитни мерки. Като се има предвид нерешеният спор между правителството на Ангила и Комисията относно тълкуването на понятието „възстановяване на мита“, не било уместно Обединеното кралство да предприема каквито и да е по-нататъшни действия.

а) Основното задължение, чието нарушение трябва да бъде установено

91. Исковата молба на Комисията не е ясна по отношение на въпроса дали *нарушението на Решението ОСТ* следва да може пряко да се вмени на Обединеното кралство. Въпреки че някои аспекти сочат по-скоро противното[58], Комисията, изглежда, не твърди изрично, че митническите органи на Ангила следва да се считат за британски органи и че незаконосъобразното издаване на сертификатите EXP може *пряко да се вмени* на Обединеното кралство. Всъщност в отговора си на писменото становище при встъпване на нидерландското правителство в настоящото дело Комисията пояснява, че не защитава тезата, че що се отнася до твърдените нарушения, Ангила се счита за неразделна част от Обединеното кралство. Помолена изрично да поясни този аспект в съдебното заседание, Комисията потвърждава, че целта на иска ѝ не е била да се определи кой е нарушил Решението ОСТ.

92. Не искам да звуча прекалено много като правен формалист, но според мен е доста трудно въпросът със задължението за компенсиране да се реши, без изрично да се посочи *кой* трябва да носи отговорност (субект на отговорността) и точно *за какво* (нарушеното правно задължение). Фактът, че тази неизвестност е обгърната от привидно всеобхватното задължение за лоялно сътрудничество, според мен не прави нещата по-ясни.

93. Все пак разбирам и защо Комисията може да не желае да изрази ясна позиция по този въпрос. Сложното правно естество на връзката на ОСТ с правото на ЕС не я улеснява в настоящия спор. Всъщност съгласно член 355, параграф 2 ДФЕС, част четвърта от Договора, на чието основание е прието Решението ОСТ, установява „специални договорености за асоцииране“, приложими за ОСТ. Неясното конституционно положение е тълкувано в смисъл, че се стига до „хибриден статут“[59]. От една страна, ОСТ не могат да се считат за част от Европейския съюз (за целите, свързани със свободното движение на стоки и прилагането на

58 Освен това в съдебното заседание Комисията се позовава на решение от 12 декември 1990 г., Комисия/Франция (C-263/88, EU:C:1990:454). Тя цитира и съдебната практика, съгласно която държава членка „не може да се позовава на обстоятелства от вътрешния си правен ред“, за да оправдае неизпълнение на произтичащи от ЕС задължения. Вж. например решение от 16 декември 2004 г., Комисия/Австрия (C-358/03, EU:C:2004:824, т. 13).

59 За обстоен анализ вж. заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, т. 23 и сл.).

митническите правила, наред с други)[60] и тъй като няма изрично позоваване, по отношение на ОСТ не се прилагат общите разпоредби на Договора[61]. От друга страна, правото на ОСТ не е отделна правна система, неподатлива на каквото и да било въздействие от общата система на правото на ЕС[62]. Това води до приложимост на общите принципи и разпоредби на Договорите, които са необходими, за да функционира то като част от правото на ЕС[63], или които определят обхвата им, като посочват за кои сфери се прилагат[64].

94. В този контекст въпросът относно отговорността за административните действия на ОСТ е особено сложен, по-специално като се има предвид, че Решението ОСТ установява специфични средства за уреждане на споровете и разногласията, възниквали в неговия обхват. Първо, като цяло е установен механизъм за партньорство[65]. Второ, в особената система на преференциалната търговия съществува система за административно сътрудничество в областта на митата, с конкретни задължения за проверка, наложени на ОСТ и на държавата членка *на вноса*[66]. На административните органи на ОСТ, от една страна, и на съответната държава членка, от друга, са предоставени специфични правомощия.

95. Именно в този специфичен контекст Комисията е избрала да не вменява нарушението на Решението ОСТ (неправилно издадените сертификати EXP) на Обединеното кралство *пряко*. Нарушението, което тя вменява на Обединеното кралство като основание за финансовата му отговорност да компенсира спорните загуби, се състои в това, че тази държава не предприела подходящите мерки, за да *предотврати и проследи* неизпълнението на задължения по Решението ОСТ от митническите органи на Ангила.

96. Според мен, противно на доводите на Обединеното кралство, няма съмнение, че държавите членки със специални отношения с ОСТ са длъжни да предприемат всички подходящи мерки, за да предотвратят и проследят нарушенията на правото на ЕС, които може да възникнат от поведението на органите на ОСТ в рамките на режима на асоцииране. Това общо задължение всъщност произтича от конституционния принцип на лоялно сътрудничество[67]. Като общ принцип, уреждащ взаимоотношенията между Европейския съюз и държавите членки, той трябва да се прилага винаги, когато се прилага правото на ЕС, какъвто е случаят в контекста на Решението ОСТ. Не може и да бъде другояче, особено като се има предвид, че именно по инициатива на съответната държава членка тези ОСТ са включени в приложение II, към което препраща член 355, параграф 2 ДФЕС, и че държавата членка със специални отношения с ОСТ запазва цялостен суверенитет над тях. Освен това самото Обединено кралство изтъква релевантността на член 4 ДЕС, когато става въпрос да се признае задължението на Европейския

60 Например решения от 11 февруари 1999 г., Antillean Rice Mills и др./Комисия (C-390/95 P, EU:C:1999:66, т. 36), от 21 септември 1999 г., DADI и Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, т. 37 и 38), и от 8 февруари 2000 г., Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, т. 29).

61 По отношение на свободното движение на стоки вж. например решения от 12 февруари 1992 г., Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, т. 10), от 22 ноември 2001 г., Нидерландия/Съвет (C-110/97, EU:C:2001:620, т. 49) и от 28 януари 1999 г., van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, т. 37). По отношение на разпоредбите за свободно движение на капитали, решения от 5 май 2011 г., Prunus и Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, т. 29—31), и от 5 юни 2014 г., X и TBG (C-24/12 и C-27/12, EU:C:2014:1385, т. 45). Що се отнася до вторичното право, прието на основание на член 114 ДФЕС, решение от 21 декември 2016 г., TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, т. 77 и 78). Във връзка с изборите за Европейски парламент, решение от 12 септември 2006 г., Eman и Sevinger (C-300/04, EU:C.2006:545; т. 46).

62 Заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, т. 33).

63 Вж. например решение от 12 декември 1990 г., Kaefer и Procacci (C-100/89 и C-101/89, EU:C:1990:456), което допуска възможността съдилищата на ОСТ да отправят преюдициални въпроси.

64 Вж. решение от 12 септември 2006 г., Eman и Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, т. 27—29), което постановява, че граждани на държава членка, пребиваващи в ОСТ, могат да се позовават на правата, произтичащи от гражданството на ЕС.

65 Вж. членове 234—236 от Решението ОСТ.

66 Вж. по-специално член 7 от приложение III към Решението ОСТ. Съгласно параграф 7 от тази разпоредба неуредените спорове между митническите органи се отнасят до Комитета по митническото законодателство.

67 Член 5 ЕО „е израз на по-общото правило, което налага на държавите членки и институциите на [Съюза] взаимни задължения за лоялно сътрудничество и съдействие“. Решение от 15 януари 1986 г., Hurd (44/84, EU:C:1986:2, т. 38). Вж. също например решение от 29 април 2004 г., Гърция/Комисия (C-278/00, EU:C:2004:239, т. 114), или от 1 април 2004 г., Комисия/Италия (C-99/02, EU:C:2004:207, т. 17).

съюз, установено в параграф 2 от същия, да зачита националната идентичност на държавите членки[68]. Ето защо би било доста непоследователно да се твърди, че тази разпоредба се прилага по отношение на част четвърта ДФЕС и Решението ОСТ, а принципът на лоялно сътрудничество, прогласен в параграф 3 от същата разпоредба, остава извън този обхват.

97. Задължението да се предприемат всички подходящи мерки, общи или конкретни, за да се гарантира изпълнението на задълженията, произтичащи от Решението ОСТ, обвързва Обединеното кралство. Тогава тази *цялостна отговорност* логично обхваща всички наложени на ОСТ задължения. Това е така дори когато това решение няма нарочна разпоредба, която изрично да налага задължение за контрол (или по-скоро за двойна проверка) на митническите органи на ОСТ при издаването на сертификати EXP.

98. Обединеното кралство привежда доводи от конституционен характер, за да отхвърли тази цялостна отговорност, като твърди, че съгласно конституционната уредба на Обединеното кралство то няма никакви правомощия нито като цяло да извършва законодателна дейност вместо Ангила, нито да контролира отделни административни решения, приети от тези органи. Въпреки тези доводи може само да се отбележи, че доколкото по този въпрос фактите по това дело не са оспорени (т. 14 и 16, а също и 89 по-горе), показват различна реалност. Именно органите на Обединеното кралство първо провеждат разследвания в Ангила, въз основа на които изглежда се променя практиката на ангилските органи. В резултат от промяната в тези практики на фактуриране органите на Обединеното кралство вече не считат за необходимо да предприемат каквито и да е последващи действия от тяхно име.

99. С оглед на изложеното и предвид хода на събитията е доста трудно да се приемат твърденията, че Обединеното кралство, като държава членка, която наистина има специални отношения с въпросната ОСТ, не носи никаква отговорност косвено да контролира или проследява евентуални неизпълнения на задължения по Решението ОСТ, за които се твърди, че са допуснати от органите на Ангила.

100. При все това всъщност не е необходимо този въпрос да бъде решен окончателно, по една доста проста причина: въпросът с отговорността поради неизпълнение на задължението за лоялно сътрудничество — тъй като не са приети подходящи мерки за предотвратяване и контрол — щеше да възникне само ако бе установено, че укоримото поведение поначало наистина е било незаконосъобразно. Така, в съответствие с вече предложеното[69], първо и предварително трябва да се установи дали разглежданите сертификати EXP са незаконосъобразни и дали въпросната незаконосъобразност е причинила конкретни вреди.

б) Първоначалното нарушение

101. Според мен Обединеното кралство правилно изтъква, че Комисията не е доказала надлежно, че издадените през 1999 г. 12 сертификата EXP, приложени към исковата ѝ молба, са невалидни на основание, че правителството на Ангила ги „освободило или възстановило част или пълния размер на митата“.

102. Както пояснява Комисията в съдебното заседание, преценката дали плащанията, съответстващи на „предоставените от Corbis услуги“ след декември 1998 г., представляват недопустими възстановявания, които опорочават съответните сертификати EXP, се основава единствено на констатациите на OLAF в доклада ѝ от 2003 г.

68 За релевантността на член 4, параграф 2 ДЕС вж. точка 63 от заключението ми по дело C-395/17, Комисия/Нидерландия.

69 Вж. точки 44 и 87 по-горе.

103. Разбира се, няма съмнение, че по принцип докладите на OLAF представляват доказателство, което може да бъде взето предвид от Съда. Необходими са обаче няколко стъпки, свързани с доводите и/или доказателствата, за да може такъв общ доклад да докаже, че някои сертификати за износ са издадени незаконосъобразно. Това е така по-специално тъй като ответната държава членка, противно на твърдението на Комисията, в производството пред Съда многократно отрича, че тези сертификати, издадени след промяната в практиката на фактуриране през декември 1998 г., поначало са били издадени незаконосъобразно.

104. В резултат на това Комисията не е доказала надлежно, че относно продуктите, за които са издадени конкретните сертификати, приложени към исковата ѝ молба в подкрепа на искането ѝ за компенсиране, действително са извършени недопустими възстановявания.

105. В обобщение, Комисията не е доказала, че издаването на сертификатите EXP след декември 1998 г. е незаконосъобразно. Тъй като незаконосъобразността, на която се основава искането за компенсиране, не е доказана, искът на Комисията не може да бъде уважен нито що се отнася до факта, че въпросните загуби не са компенсирани, нито до това, че не са платени лихви.

106. Според мен съображенията на Съда относно предявения срещу Обединеното кралство иск могат да приключат на този етап. С цел изчерпателност обаче, както и с оглед на успоредния иск срещу Нидерландия[70], при който тези въпроси са от по-голямо значение, бих искал да добавя две заключителни забележки (и) относно достатъчно сериозния характер на нарушението и квалифицирането на вредата в настоящото дело.

в) Достатъчно сериозно нарушение?

107. При всички случаи, дори да бъде установена незаконосъобразност, извършена на „първоначалното“ или евентуално на „междинното“ равнище, всъщност намирам за трудно да се приеме, че поведението на Обединеното кралство в настоящото дело е достигнало прага на достатъчно сериозно нарушение.

108. Твърденията на страните[71], както и фактите в настоящото дело[72] показват, че към момента на настъпване на релевантните събития е протичал правен спор за това какво представлява „възстановяване“ на мита по смисъла на член 101, параграф 2 от Решението ОСТ. Липсата на яснота относно понятието „възстановяване“ е още по-видна при следващата редакция на Решението ОСТ, която установява метод за преценка на това какво представлява допустима публична финансова помощ по режима на претоварване[73].

70 Дело C-395/17, Комисия/Кралство Нидерландия.

71 Вж. точка 90 по-горе. В доклада на OLAF от 2003 г. също се упоменава несигурността при тълкуването на това какво точно може да се счита за „възстановяване на мита“. Подобно на това, в известието на UCLAF от 1999 г. се посочва от тълкуване на член 101 от Решението ОСТ. Приведените от страните доказателства също свидетелстват за тази несигурност, като например проекта на протокол от заседанието на работна група по партньорството по член 7, параграф 3 от Решението ОСТ от 1 декември 2003 г.

72 Точки 15 и 16 по-горе.

73 Член 36, параграф 2 от Решение 2001/822/ЕО на Съвета от 27 ноември 2001 година за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност (наричано „Решение за отвъдморско асоцииране“) (ОВ L 314, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 25, стр. 74). (Решение ОСТ от 2001 г.). Тази разпоредба изрично гласи, че помощта „трябва да е във вид на помощ за транспортирането на стоки, пуснати в свободно обращение, включително легитимни текущи разходи, подкрепени във връзка с процедурата по претоварване“. Във въпросната разпоредба изрично се упоменава и че по желание на органите на ОСТ се свиква работна група по партньорство по член 7, параграф 3 за разрешаване на всякакви въпроси, възникващи от администрирането на процедурата по претоварване. Липсата на яснота в предходното Решение ОСТ се признава, тъй като съгласно съображение 15 от това решение „[п]роцедурата за претоварване на стоки без произход в ОСТ, но в свободно обращение там, следва да се завърши и изясни за да се гарантира прозрачна и надеждна правна рамка за оператори и администрации“.

109. Тъй като през релевантния период не е ясно какво се счита за „възстановяване“, не може да се приеме, че допуснатото от Обединеното кралство предполагаемо нарушение е достигнало прага, за да е достатъчно сериозно. Всъщност факторите, които могат да се вземат предвид за установяването на „достатъчно сериозно нарушение“, включват яснотата и точността на нарушената норма, дали евентуална грешка при прилагане на правото е била извинима или неизвинима, или факта, че с поведението си институция на ЕС може да е допринесла за нарушението [74].

110. Накрая, макар по-горе да посочих [75], че фактите по това дело не показват, че Обединеното кралство не е разполагало с правомощия за контрол и проследяване на потенциалните нарушения на Решението ОСТ от органите на Ангила, същите факти трябва да разгледат и в полза на въпросната държава членка. Следва да се признае, че когато открива потенциални проблеми със сертификатите за износ в Ангила, тази държава членка е действала относително бързо. Тя провела разследване и предупредила Комисията и останалите държави членки, като по този начин не допринесла или не задълбочила (чрез свое бездействие или небрежност) нарушение, което тогава е можело да се квалифицира като достатъчно сериозно.

111. В резултат на това, дори и да бе установена незаконосъобразността на сертификатите EXP за релевантния период, quid non на този етап, вмененото на Обединеното кралство нарушение на правото на ЕС не достига прага, за да бъде достатъчно сериозно нарушение на правото на ЕС, което би могло да задейства задължението му за поправяне на финансови вреди.

2. Количествено определяне на вредите и причинно-следствена връзка

112. Обединеното кралство поддържа, че Комисията не е свързала конкретни освобождавания или възстановявания, предоставени от правителството на Ангила, с определени сертификати EXP, представени на италианските органи, за да установи причинно-следствената връзка между твърдяното неизпълнение на Решението ОСТ и настъпилите в Италия загуби. Според Обединеното кралство Комисията не е доказала и че въпросните сертификати EXP са причинили загубите на собствени ресурси, тъй като, inter alia, не привела доказателства, че целият засегнат внос отговаря на установените в Решение REC 03/2004 критерии, които следва да се прилагат при подобни случаи.

113. Изтъкнатите от Обединеното кралство пропуски в доводите на Комисията се отнасят не само до установяването и количественото определяне на самите вреди, но и до въпроса за причинно-следствената връзка. Те отчасти се свеждат до липсата на яснота по въпроса точно кое правно задължение не е изпълнено и коя е произтичащата от това незаконосъобразност [76]; отчасти обаче поставят и отделни допълнителни въпроси. Събитията преди и по време на досъдебната процедура онагледяват предизвикателствата, свързани с установяването и количественото определяне на вредите в този иск.

114. С писмо от 27 септември 2010 г. Комисията иска от Обединеното кралство сумата от 2 670 001,29 EUR, в резултат на предоставената от Италия информация относно прилагането на решения REM 03/2004 и REC 03/2004. Едва през 2015 г., след като издава мотивираното становище и след като Обединеното кралство многократно изтъква липсата на документи, Комисията иска от италианските органи да ѝ предоставят подробна информация за митническите декларации. Това допълнително искане на информация разкрива неточности в предходните оценки, тъй като/доколкото въз основа на новата информация Комисията констатира, че сумата, която следва да поиска от Обединеното кралство, е 1 500 342,31 EUR.

74 Вж. точка 70 по-горе и цитираната в нея съдебна практика.

75 Вж. точка 98 по-горе.

76 Вж. точки 101—105 по-горе.

115. Като признава, че докладът на OLAF от 2003 г. не съдържа достатъчно доказателства за количественото определяне на загубите и за да провери тази сума, Комисията прилага към исковата си молба няколко документа: списък с невъзстановените от Италия мита, издадени от Ангила сертификати за износ с митническите декларации за вноса в Италия и фактури, препратени на Комисията от италианските органи.

116. По искане на Съда Комисията се опитва да даде допълнителни разяснения по въпроса за взаимовръзката между тези документи. Тя обаче признава, че проверките и приведените писмени доказателства не обхващат сумите за всяка от операциите по вноса, предмет на иска на Комисията.

117. В съдебното заседание Комисията твърди, че не е длъжна да доказва връзката между предоставените от органите на Ангила възстановявания и конкретните сертификати EXP и че не носи тежестта да докаже възстановяването (цялостно или частично) на митата. Не била длъжна да проверява и взетите от Италия решения за опрощаване на мита. Комисията основава довода си на системни съображения, свързани с функционирането на митническия съюз. Според нея за изчисляването на невъзстановените суми отговаря държавата членка, в която са възникнали загубите и която не е длъжна във всеки случай да предоставя преписките на Комисията.

118. Освен ако не разглеждаме производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, и преди всичко скритото в него искане за обезщетение, отправено от Европейския съюз срещу държава членка, като (по-скоро едностранна) проява на правен импресионизъм, длъжен съм да изразя дълбокото си несъгласие с Комисията по този аспект. Като ищец тя носи тежестта на доказване. Ако иска да получи обезщетение в определен размер за конкретна незаконосъобразност, за която твърди, че е извършена от държава членка, Комисията носи тежестта да докаже незаконосъобразността, да обоснове претендираните суми и причинно-следствената връзка между двете.

119. Освен това тази последователност на събитията ясно показва очертаните общо по-горе проблеми на практика[77]: не може да се приеме, че автоматичното прилагане на оценки и изчисления на конкретни суми от държава членка съгласно системата на собствените ресурси замества установяването и количественото определяне на загубите, извършено съгласно съответните стандарти в рамките на изискванията, приложими за да се установи задължение за компенсиране.

VI. По съдебните разноски

120. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Обединеното кралство е направило искане Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, а последната е загубила делото. Затова тя следва да бъде осъдена да ги заплати.

121. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Затова Кралство Нидерландия следва да понесе направените от него съдебни разноски.

77 Вж. точки 74—84 по-горе.

VII. Заключение

122. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

1) да отхвърли иска;

2) да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски;

3) да постанови Кралство Нидерландия да понесе направените от него съдебни разноски.