Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 6. februar 2019 [1]

Sag C-395/17

Europa-Kommissionen
mod

Kongeriget Nederlandene

»Traktatbrud – egne indtægter – afgørelse 91/482/EØF – afgørelse 2001/822/EF – de oversøiske landes og territoriers associering med Den Europæiske Union – indførsel af mælkepulver og ris fra Curaçao og grove og fine gryn fra Aruba – EUR.1-certifikater udstedt med urette af toldmyndighederne i et oversøisk land eller territorium – told, der ikke er opkrævet af indførselsmedlemsstaten – det finansielle ansvar for den medlemsstat, med hvilken et OLT har særlige forbindelser – godtgørelse for tab af Unionens egne indtægter opstået i en anden medlemsstat«

I. Indledning

1. Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der på det relevante tidspunkt var fastsat i artikel 5 EF. Kommissionen har gjort gældende, at dette skyldes undladelsen af at yde godtgørelse for det tab af egne indtægter, som skulle have været stillet til rådighed for EU-budgettet. Dette tab opstod, fordi EUR.1-varecertifikater blev udstedt i strid med afgørelserne om de oversøiske lande og territorier (OLT'er) [2] af toldmyndighederne i Curaçao og Aruba, som er to af Kongeriget Nederlandenes OLT'er. Det er Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Nederlandene i henhold til EU-retten er ansvarligt for dette tab af egne indtægter, som er forårsaget af disse OLT'er. Kommissionen har gjort gældende, at en medlemsstat i medfør af forpligtelsen til loyalt samarbejde skal sikre, at told (med tillæg af påløbne renter), der ikke er opkrævet, stilles til rådighed for EU-budgettet af den pågældende medlemsstat.

2. Grundlaget for det argument, som Kommissionen har fremført i den foreliggende sag, er identisk med det af Kommissionen anførte i en parallel sag, sag C-391/17, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, hvori jeg vil fremsætte et forslag til afgørelse samtidigt med den foreliggende sag. Kan Kommissionen på grundlag af en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF nedlægge påstand om, at det fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde ved ikke at have ydet godtgørelse for tabet for EU-budgettet, og således reelt samtidigt nedlægge en påstand om konstatering af en ulovlighed og om en vurdering af den erstatning, der skal betales? Hvilke elementer skal i givet fald fastslås, for at der kan gives medhold i påstanden?

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25.7.1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1991, L 263, s. 1), (herefter »OLT-afgørelsen af 1991«) og Rådets afgørelse 2001/822/EF af 27.11.2001 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Fællesskab (»associeringsafgørelse«) (EFT 2001, L 314, s. 1) (herefter »OLT-afgørelsen af 2001«).

3. Den foreliggende sag adskiller sig fra søgsmålet anlagt mod Det Forenede Kongerige med hensyn til de individuelle hævdede overtrædelser: Ikke blot er anbringenderne om tilsidesættelser, der tilregnes Kongeriget Nederlandene, faktuelt forskellige, de vedrører også forskellige bestemmelser i de pågældende OLT-afgørelser. Den væsentligste forskel er, at Kongeriget Nederlandene ikke har anfægtet udsagnet om, at toldmyndighederne i Curaçao og Aruba faktisk har udstedt EUR.1-certifikater i strid med OLT-afgørelsen. Kongeriget Nederlandene har imidlertid anfægtet, at det kan holdes finansielt ansvarligt for disse forhold i henhold til EU-retten.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. De relevante bestemmelser i ordningen for egne indtægter, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, er identiske med de bestemmelser, der er gengivet i punkt 4-10 i mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige.

5. Vedrørende OLT-afgørelserne fandt forskellige retsakter anvendelse på indførslen fra Curaçao og fra Aruba.

6. OLT-afgørelsen af 1991 fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder vedrørende indførsel fra Curaçao i perioden 1997-2000.

7. Artikel 101, stk. 1, i OLT-afgørelsen af 1991 indeholder følgende bestemmelse: »Varer med oprindelse i OLT fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet.«

8. Artikel 1 i bilag II til OLT-afgørelsen af 1991 om definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og om metoder for administrativt samarbejde bestemmer følgende: »Ved anvendelsen af afgørelsens bestemmelser om handelssamarbejde anses en vare for at have oprindelse i de oversøiske lande og territorier, i det følgende benævnt »OLT«, i Fællesskabet eller i AVS-staterne, hvis den enten er fuldt ud fremstillet eller tilstrækkeligt forarbejdet dér«.

9. De relevante underbestemmelser i artikel 12, stk. 1, 2, 6 og 8, i bilag II til OLT-afgørelsen af 1991 har følgende ordlyd:

»1. Varernes oprindelsesstatus, som defineret i dette bilag, dokumenteres ved fremlæggelse af et varecertifikat EUR.1, der er vist i bilag 4 til dette bilag.

2. Varecertifikat EUR.1 må kun udstedes som dokumentation for anvendelse af afgørelsen.

[…]

6. Varecertifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i OLT-udførselsstaten, såfremt produkterne kan betragtes som varer med oprindelsesstatus i henhold til dette bilag.

[…]

8. Det påhviler toldmyndighederne i udførselsstaten at påse, at den i stk. 1 omhandlede formular er korrekt udfyldt. De skal navnlig kontrollere, at den rubrik, der er beregnet til varebeskrivelsen, er udfyldt på en sådan måde, at det ikke er muligt at foretage svigagtige tilføjelser. […]«

10. I modsætning hertil fandt OLT-afgørelsen af 2001 anvendelse på indførslen af gryn og »groft mel af ris« fra Aruba i perioden 2002-2003.

11. Artikel 35 i OLT-afgørelsen af 2001 har følgende ordlyd:

»1. Varer med oprindelse i OLT fritages for importafgifter ved indførsel i Fællesskabet.

2. Begrebet varer med oprindelsesstatus og de tilhørende metoder for administrativt samarbejde er defineret i bilag III.«

12. Artikel 2 i bilag III til OLT-afgørelsen af 2001 om definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og om metoder for administrativt samarbejde bestemmer følgende:

»1. Ved anvendelsen af afgørelsens bestemmelser om handelssamarbejde anses følgende produkter som produkter med oprindelse i OLT:

a) produkter, der fuldt ud er fremstillet i OLT i den i artikel 3 i dette bilag fastlagte betydning

b) produkter, der er fremstillet i OLT, og som indeholder materialer, der ikke fuldt ud er fremstillet i OLT, dog på betingelse af, at disse materialer har undergået en tilstrækkelig bearbejdning eller forarbejdning i OLT i den i artikel 4 i dette bilag fastlagte betydning.

2. Ved anvendelsen af stk. 1 betragtes OLT som værende et enkelt territorium.

[…]«

13. Artikel 15 i bilag III til OLT-afgørelsen af 2001 bestemmer:

»1. Det eksporterende OLT's toldmyndigheder udsteder et varecertifikat EUR.1 efter skriftlig anmodning fra eksportøren eller, på eksportørens ansvar, fra dennes befuldmægtigede repræsentant.

[…]

4. Varecertifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i det eksporterende OLT, hvis de pågældende produkter kan anses som produkter med oprindelse i OLT, Fællesskabet eller AVS-staterne og opfylder de øvrige betingelser i dette bilag.

[…]«

B. Nederlandsk ret

14. Artikel 51 i Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Kongeriget Nederlandenes charter) har følgende ordlyd:

»1. Hvis et organ i Aruba, Curaçao eller Sint Maarten ikke udfører sine opgaver eller ikke udfører dem korrekt, således som det kræves i nærværende charter, en international konvention, en lov eller en kongelig anordning, kan de foranstaltninger, der skal træffes, fastsættes ved lov med de retlige grunde og den begrundelse, som den hviler på.

2. Dette spørgsmål reguleres i givet fald for Nederlandene i Kongerigets forfatning.«

15. Artikel 52 i Kongeriget Nederlandenes charter har følgende ordlyd: »Med kongens godkendelse kan kongen som kongerigets overhoved og guvernøren som et af kongerigets organer tillægges beføjelser med hensyn til nationale anliggender.«

III. De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

A. De faktiske omstændigheder

1. EUR.1-certifikater udstedt i Curaçao

16. Curaçao er et af »Kongeriget Nederlandenes oversøiske lande og territorier«, der er opført i EF-traktatens bilag II, som bestemmelserne i denne traktats fjerde del finder anvendelse på. OLT-afgørelsen af 1991 fandt også anvendelse på dette territorium på det relevante tidspunkt.

17. I september 2000 aflagde Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i henhold til artikel 26, stk. 6, i bilag II til OLT-afgørelsen af 1991 og i samarbejde med toldmyndigheder fra Nederlandene og Tyskland et kontrolbesøg i Curaçao. Resultatet viste, at toldmyndighederne i Curaçao i perioden 1997-1999 havde udstedt 109 EUR.1-certifikater for mælkepulver og ris, selv om de pågældende varer ikke opfyldte kravene for at kunne opnå status som varer med præferenceoprindelse. Både kontrolrapporten fra OLAF, der blev offentliggjort den 24. oktober 2000, og Toldkodeksudvalgets Vareoprindelsesgruppe fandt, at mælkepulver med oprindelse i Den Europæiske Union eller tredjelande i Curaçao blev blandet med ris med oprindelse i Suriname eller Guyana. Ifølge rapporten gav »blandingsaktiviteterne« i Curaçao ikke slutproduktet »oprindelsesstatus« med henblik på at kunne omfattes af oprindelsesreglerne.

18. Kommissionen har endvidere anført, at da de pågældende varer efterfølgende blev indført til Nederlandene og Tyskland uden at være omfattet af told, blev myndighederne i disse to medlemsstater anmodet om at foretage efteropkrævning af toldafgifter, der ikke var blevet opkrævet på grund af den ukorrekt indrømmede præferencebehandling.

19. I juli 2005 stillede Nederlandene 778 510,54 EUR til rådighed, svarende til det beløb, som ikke kunne opkræves på grund af, at kravene var forældede, med tillæg af renter. Kommissionen mener, at Nederlandene har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til disse beløb.

20. Ifølge dokumenter fremskaffet i forbindelse med OLAF's undersøgelser har Kommissionen beregnet, at ikke-opkrævet told i forbindelse med indførsel til Tyskland mellem den 20. februar 1997 og den 22. februar 2000 udgør 18 192 641,95 EUR. De tyske myndigheder kunne kun fastsætte et lille beløb heraf (4 838 383 EUR) og anførte, at restbeløbet var forældet.

21. Den 19. maj 2009 vedtog Kommissionen en afgørelse i sag REC 04/07. Den pågældende afgørelse blev vedtaget på grundlag af Tysklands anmodning om, at Kommissionen tog stilling til en specifik sag. Sagen vedrørte en tysk virksomheds indførsel af et produkt bestående af en blanding af mælkepulver og ris fra Curaçao mellem januar 1999 og april 2000. I betragtning af OLAF's undersøgelsesresultater fra 2000 og efter en række klager underrettede de tyske myndigheder den 20. december 2006 virksomheden om, at den skulle betale told. Virksomheden anmodede om fritagelse for denne told i henhold til artikel 220, stk. 2, litra b), i toldkodeksen [3]. I lyset af OLAF's rapport er det opfattelsen i Kommissionens afgørelse, at toldmyndighederne i De Nederlandske Antiller vidste eller burde have vidst, at produktet ikke kunne opnå præferencebehandling. Da fejlen var begået af toldmyndighederne selv og ikke med rimelighed kunne forventes opdaget af en erhvervsdrivende, der handlede i god tro, konstaterede Kommissionen, at den efterfølgende bogføring af importafgifter ikke var berettiget i det pågældende tilfælde. Endvidere godkendte den pågældende afgørelse fritagelsen for efterfølgende bogføring af afgifter i sager vedrørende sammenlignelige faktiske og retlige spørgsmål.

3 – Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1).

22. Ved skrivelse af 27. januar 2012 meddelte Kommissionen, at den fandt Kongeriget Nederlandene ansvarligt for den fejl, der var begået af toldmyndighederne i Curaçao. Kommissionen anmodede derved Nederlandene om at yde godtgørelse til EU-budgettet for dette tab af egne indtægter, som udgjorde 18 192 641,95 EUR og skulle betales senest den 20. marts 2012 for at undgå, at der påløb morarenter (på grundlag af artikel 11 i forordning nr. 1150/2000).

23. Efter to rykkerskrivelser af 12. juni 2012 og 21. januar 2013 svarede Kongeriget Nederlandene den 14. juni 2013, at det var uenigt i Kommissionens retlige opfattelse, og afviste ethvert finansielt ansvar.

2. EUR.1-certifikater udstedt i Aruba

24. Aruba er ligeledes et af Kongeriget Nederlandenes OLT'er opført i EF-traktatens bilag II, som denne traktats fjerde del finder anvendelse på. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder fandt OLT-afgørelsen af 2001 også anvendelse på dette territorium.

25. I perioden mellem den 4. august 2002 og den 18. juni 2003 blev der indgivet 1 929 indførselsangivelser sammen med EUR.1-certifikater med henblik på overgang til fri omsætning i Nederlandene af varer angivet som partier af gryn og »groft mel af ris« med oprindelse i Aruba.

26. Efter at have foretaget en undersøgelse underrettede OLAF den 23. december 2004 myndighederne i Nederlandene om, at myndighederne i Aruba havde udstedt EUR.1-oprindelsescertifikater for produkter, som ikke opfyldte de krævede betingelser for at kunne betragtes som produkter med præferenceoprindelse. Dette skyldtes, at forarbejdningsaktiviteterne var utilstrækkelige til at give de pågældende produkter oprindelsesstatus i Aruba.

27. Den 1. august 2005 fremsendte de nederlandske myndigheder et betalingspåkrav på 298 080 EUR til importøren. Importøren indbragte dette påkrav for nationale retsinstanser. Rechtbank Harlem (retten i første instans i Harlem, Nederlandene) fastslog, at selv om produkterne ikke havde opnået oprindelsesstatus i Aruba, skulle importørens anmodning på grundlag af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), imødekommes. De nederlandske myndigheder tilsendte Kommissionen denne dom i 2010 inden for rammerne af artikel 870, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 [4].

28. Ved skrivelse af 31. maj 2012 fandt Kommissionen, at Kongeriget Nederlandene var finansielt ansvarligt for de fejl, der var begået af toldmyndighederne i Aruba. Den anmodede om, at den pågældende medlemsstat senest den 20. juli 2012 stillede det tilsvarende beløb på 298 080 EUR til rådighed.

29. Efter to rykkerskrivelser af 5. oktober 2012 og 9. april 2013 svarede Kongeriget Nederlandene den 14. juni 2013. Det var uenigt i Kommissionens retlige opfattelse og afviste ethvert finansielt ansvar.

B. Den administrative procedure

30. Kommissionen, som var af den opfattelse, at Kongeriget Nederlandene ikke havde opfyldt de forpligtelser, der påhvilede det i henhold til traktaten, fremsendte en åbningsskrivelse den 21. november 2013.

31. Kongeriget Nederlandene svarede den 20. februar 2014. I sit svar bestred det ikke sagens faktiske omstændigheder. Det afviste imidlertid ethvert finansielt ansvar for følgerne af de administrative fejl, der var begået af toldmyndighederne i Aruba og Curaçao.

4 – Kommissionens forordning af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1993, L 253, s. 1).

32. Den 17. oktober 2014 fremsendte Kommissionen sin begrundede udtalelse til Kongeriget Nederlandene, hvori den fastholdt den opfattelse, der var tilkendegivet i åbningsskrivelsen. Fristen for at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne begrundede udtalelse udløb den 17. december 2014. Kommissionen gav ved skrivelse af 22. december 2014 afslag på en anmodning fra Kongeriget Nederlandene om at forlænge denne frist til januar 2015.

33. Ved skrivelse af 19. november 2015 besvarede Kongeriget Nederlandene den begrundede udtalelse og afviste ethvert finansielt ansvar.

34. Eftersom Kongeriget Nederlandene ikke har stillet beløbet på 18 490 721,95 EUR med tillæg af renter til rådighed for EU-budgettet, har Kommissionen besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

35. Ved sit søgsmål af 30. juni 2017 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 (senere artikel 10) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (nu artikel 4, stk. 3, TEU), idet det ikke har ydet godtgørelse for det tab af egne indtægter, som skulle have været fastslået og stillet til rådighed for EU-budgettet i henhold til artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i [forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89] [5] […], hvis der ikke var blevet udstedt nogen varecertifikater EUR.1, hvorved Kongeriget Nederlandene tilsidesatte artikel 101, stk. 1, i Rådets afgørelse 91/482 og artikel 12, stk. 6, i bilag II til denne afgørelse med hensyn til indførsel af mælkepulver og ris fra Curaçao i perioden 1997-2000 samt artikel 35, stk. 1, i Rådets afgørelse 2001/822 og artikel 15, stk. 4, i bilag III til denne afgørelse med hensyn til indførsel af gryn og groft mel [af ris] fra Aruba i perioden 2002-2003.

– Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

36. Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises.

– Subsidiært frifindelse.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

37. Ved afgørelse af 4. januar 2018 gav Domstolens præsident Det Forenede Kongerige tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.

38. Både Kommissionen og den nederlandske regering har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. oktober 2018, hvori Det Forenede Kongerige også deltog.

V. Bedømmelse

39. Inden jeg behandler realiteten i søgsmålet, skal jeg først behandle en formalitetsindsigelse fremsat af Kongeriget Nederlandene.

5 – Rådets forordning af 29.5.1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1989, L 155, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8.7.1996 (EFT 1996, L 175, s. 3).

40. Det følger af fast retspraksis, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde. Stævningen skal gøre det muligt for medlemsstaten og Domstolen præcist at forstå omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten. Den skal gøre det muligt for medlemsstaten effektivt at tage til genmæle og give Domstolen lejlighed til at efterprøve, om det pågældende traktatbrud foreligger[6].

41. I den foreliggende sag har Kongeriget Nederlandene bestridt, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at det ikke opfylder disse krav. Medlemsstaten har navnlig fremhævet, at Kommissionens stævning ikke er sammenhængende. Kommissionen synes nemlig i nogle punkter af sit søgsmål at anføre, at Kongeriget Nederlandene i henhold til EU-retten er direkte ansvarligt for handlinger begået af myndighederne i OLT'er, som om de var dets egne myndigheder, mens Kommissionen i andre punkter har fremhævet den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene ikke har vedtaget de »fornødne foranstaltninger« til at undgå, at EUR.1-certifikater ikke udstedes korrekt af toldmyndighederne i Aruba og Curaçao.

42. Jeg er enig i, at Kommissionen ikke er klar på dette punkt. Efter min opfattelse er denne mangel dog blot en svaghed ved Kommissionens ræsonnement vedrørende sagens realitet, som er forbundet med vanskeligheden ved præcist at formulere, hvilken specifik retlig forpligtelse Kongeriget Nederlandene angiveligt har tilsidesat ved ikke at yde godtgørelse til EU-budgettet.

43. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at denne mangel på retlig præcision er tilstrækkelig til, at søgsmålet er uforståeligt og dermed ikke kan antages til realitetsbehandling. Det er min opfattelse, at Kongeriget Nederlandene har været i stand til at forstå arten og omfanget af den hævdede tilsidesættelse. Jeg mener, at Kongeriget Nederlandene effektivt har udøvet sin ret til forsvar med hensyn til disse anbringender. Søgsmålets genstand er blevet identificeret tilstrækkeligt præcist, således at Domstolen ikke vil træffe afgørelse *ultra petita*. Efter min opfattelse bør det foreliggende søgsmål derfor antages til realitetsbehandling.

A. Påstandens og anbringendernes nøjagtige art

44. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 EF. Den har gjort gældende, at dette skyldes, at Kongeriget Nederlandene ikke har ydet godtgørelse for det tab af egne indtægter, som skulle have været fastslået og stillet til rådighed for EU-budgettet i henhold til artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1552/89. Den har anført, at dette ville være sket, hvis der ikke var blevet udstedt nogen varecertifikater EUR.1 i strid med OLT-afgørelserne. De bestemmelser, der er tilsidesat, er navnlig a) artikel 101, stk. 1, i OLT-afgørelsen af 1991 og artikel 12, stk. 6, i bilag II til denne afgørelse med hensyn til indførsel af mælkepulver og ris fra Curaçao i perioden 1997-2000 og b) artikel 35, stk. 1, i OLT-afgørelsen af 2001 og artikel 15, stk. 4, i bilag III til denne afgørelse med hensyn til indførsel af gryn og groft mel af ris fra Aruba i perioden 2002-2003.

45. I punkt 33-46 i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige har jeg redegjort for de udfordringer, som er forbundet med de af Kommissionen fremsatte anbringenders »kaskade-« eller »russisk dukke«-struktur. Efter at have »udpakket« den af Kommissionen nedlagte påstand og de af Kommissionen fremsatte anbringender i det pågældende forslag til afgørelse har jeg anført, at med hensyn til dens art er påstanden reelt en påstand om, at det fastslås, at der ikke er ydet godtgørelse for tab/skader, der er påført Unionens egne indtægter som følge af den hævdede ulovlighed, som må tilregnes en medlemsstat. Den væsentligste forskel ligger i

6 – Jf. f.eks. dom af 22.10.2014, Kommissionen mod Nederlandene (C-252/13, EU:C:2014:2312, præmis 33 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

søgsmålets genstand, som ikke kun vedrører den *abstrakte fastslåelse* af en medlemsstats fortsatte tilsidesættelse af EU-retten, men faktisk også påstanden om, at det fastslås, at der foreligger en ulovlighed, og om, at skaden med hensyn til tidligere *specifikke tilsidesættelser* af EU-retten kvantificeres.

46. I samme forslag til afgørelses punkt 48-64 har jeg anført, at jeg ikke ser noget i traktaternes ordlyd, formål og generelle opbygning, som i princippet er til hinder for, at Kommissionen anlægger et sådant søgsmål for Domstolen som et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF. Jeg har imidlertid også anført, at hvis Kommissionen har nedlagt påstand om betaling af specifikke og præcise beløb for tab, som angiveligt skyldes en medlemsstats specifikke tilsidesættelser af EU-retten, skal den påvise både denne ulovlighed og de pågældende tab i overensstemmelse med standarderne og betingelserne for statens ansvar (punkt 65-73). Den kan ikke »overføre« den specifikke ordning for egne indtægter til en anden medlemsstat, som denne standard klart ikke finder anvendelse på (punkt 74-84).

47. Alle disse elementer finder ligeledes anvendelse i forbindelse med den foreliggende sag, i hvert fald hvad angår situationen i Curaçao. Også i denne forbindelse var det angivelige tab af egne indtægter opstået i *en anden medlemsstat* (B). Situationen i Aruba er lidt anderledes. I betragtning af, at Kommissionen har ført denne sag som en fælles overtrædelse, der angiveligt er begået af Nederlandene med hensyn til begge OLT'er, vil jeg behandle begge situationer sammen. Som en afsluttende bemærkning i forbindelse med dette afsnit vil jeg imidlertid gerne fremhæve relevansen af, at tabet af egne indtægter med hensyn til indførslen fra Aruba opstod direkte *på Nederlandenes område* (C).

B. Anvendelse på den foreliggende sag

48. Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til princippet om loyalt samarbejde. Det har nemlig ikke ydet godtgørelse for de tab af egne indtægter, som skulle have været fastslået og stillet til rådighed for EU-budgettet i henhold til forordning nr. 1552/89 og nr. 1150/2000, hvis EUR.1-varecertifikaterne ikke var blevet udstedt i strid med de relevante bestemmelser i OLT-afgørelserne med hensyn til indførsel af mælkepulver og ris fra Curaçao fra 1997 til 2000 og af gryn og »groft mel af ris« fra Aruba fra 2002 til 2003.

49. Med henblik på at fastslå, om der har været tale om en manglende overholdelse af forpligtelsen til at godtgøre tab, som Kommissionen har gjort gældende, er det nødvendigt at undersøge, om der i det hele taget findes en sådan godtgørelsesforpligtelse: Præcis hvilken retlig forpligtelse har Kongeriget Nederlandene angiveligt tilsidesat ved ikke at yde godtgørelse til EU-budgettet? For at udløse statens ansvar for tab, der således er påført Den Europæiske Union, skal den pågældende tilsidesættelse dernæst være tilstrækkeligt kvalificeret, og der skal være en årsagsforbindelse mellem den tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelse og den angivelige skade, der er opstået, og med hensyn til hvilken der er anmodet om godtgørelse.

1. Ulovlighed (som udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse)

50. I henhold til OLT-afgørelserne (artikel 101, stk. 1, i OLT-afgørelsen af 1991 og artikel 35, stk. 1, i OLT-afgørelsen af 2001) er varer med oprindelse i OLT ikke omfattet af told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Den Europæiske Union. Kvaliteten af varer med oprindelsesstatus skal registreres i EUR.1-certifikater som beskrevet i bilag II til OLT-afgørelsen af 1991 og i bilag III til OLT-afgørelsen af 2001.

51. Under den administrative procedure har Kongeriget Nederlandene anerkendt, at toldmyndighederne i både Curaçao og Aruba ikke overholdt de relevante bestemmelser vedrørende EUR.1-certifikater. De havde udstedt certifikater for varer, der ikke opfyldte de ovennævnte betingelser. Det er derfor ikke bestridt, at myndighederne i Curaçao og Aruba begik fejl, da de udstedte EUR.1-certifikater, som var i strid med de gældende OLT-afgørelser.

52. Kongeriget Nederlandene har heller ikke bestridt de beløb, som Kommissionen har anmodet om (18 490 721,95 EUR, svarende til 18 192 641,95 EUR for certifikater udstedt i Curaçao og 298 080 EUR for certifikater udstedt i Aruba), som repræsenterende den samlede værdi af den told, der ville være blevet opkrævet, hvis de indførte varer ikke var blevet indrømmet præferenceoprindelse.

53. Den »oprindelige tilsidesættelse« er i den foreliggende sag – i modsætning til sag C-391/17, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige[7] – således ikke bestridt. Jeg er helt bekendt med Domstolens praksis, hvorefter det »tilkommer […] Domstolen at fastslå, om det [hævdede] traktatbrud foreligger, selv om den pågældende medlemsstat ikke bestrider traktatbruddet«[8]. En sådan tilkendegivelse bør efter min opfattelse imidlertid med rimelighed fortolkes således, at den gælder for rækkevidden og omfanget af retlige forpligtelser, der påberåbes inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure, og at Domstolen skal fortolke og bedømme den selvstændigt. En sådan tilkendegivelse finder næppe anvendelse på faktiske omstændigheder, der ikke er bestridt.

54. Det centrale spørgsmål i den foreliggende sag bliver derfor at forstå den præcise kilde til Kongeriget Nederlandenes retlige forpligtelse til at yde godtgørelse til EU-budgettet i en sådan situation (a), og om en tilsidesættelse af denne forpligtelse kan anses for at udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse (b).

a) Den hovedforpligtelse, hvis tilsidesættelse skal fastslås

55. Kommissionen har ikke gjort gældende, at tilsidesættelserne af OLT-afgørelserne direkte kan tilregnes Kongeriget Nederlandene. Som anført i forbindelse med undersøgelsen af formalitetsindsigelsen[9] – trods en vis forvirring om dette spørgsmål i Kommissionens skriftlige indlæg – har Kommissionen, i forbindelse med en udtrykkelig anmodning om præcisering heraf i retsmødet, bekræftet, at det ikke var formålet med dens søgsmål at opnå en afgørelse af, hvem tilsidesættelserne af OLT-afgørelserne kan tilregnes.

56. Af de grunde, jeg har angivet i punkt 91-97 i mit parallelle forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, anerkender jeg, at en medlemsstat, der har en særlig forbindelse med det pågældende OLT, under alle omstændigheder faktisk har et *overordnet ansvar* for at træffe alle fornødne foranstaltninger for at forhindre og følge op på tilsidesættelser af EU-retten, der kan følge af adfærden (handlinger eller undladelser af at handle) inden for rammerne af associeringsordningen. Som det også er blevet forklaret i det pågældende forslag til afgørelse, er der fra denne overordnede tilkendegivelse imidlertid stadig en ret lang argumentationsvej, før man kan (hvis i det hele taget) nå til det resultat, at den pågældende medlemsstat også automatisk er finansielt ansvarlig for ethvert af Kommissionen fastsat beløb, som skulle have været fastslået og stillet til rådighed som Den Europæiske Unions egne indtægter i en anden medlemsstat. Ville det så også automatisk betyde, at Kommissionen via proceduren i henhold til artikel 258 TEUF kan kræve betaling for alle hævdede tilsidesættelser af OLT-afgørelserne fra medlemsstater, der har en særlig

7 – Jf. punkt 101-106 i dette forslag til afgørelse.

8 – Jf. f.eks. dom af 22.6.1993, Kommissionen mod Danmark (C-243/89, EU:C:1993:257, præmis 30), af 3.3.2005, Kommissionen mod Tyskland (C-414/03, EU:C:2005:134, præmis 9), af 6.10.2009, Kommissionen mod Sverige, (C-438/07, EU:C:2009:613, præmis 53), og af 16.1.2014, Kommissionen mod Spanien (C-67/12, EU:C:2014:5, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

9 – Jf. punkt 39-43 i nærværende forslag til afgørelse.

forbindelse med et OLT, uanset arten af den pågældende tilsidesættelse og/eller de tvistbilæggelsesprocedurer, der er fastsat i de respektive associeringsordninger? Ville EU-retten da i det væsentlige kræve en fuldstændig genindførelse af direkte administration fra den medlemsstats side, med hvem de har »en særlig forbindelse«?

57. På linje med den tilgang, som jeg har foreslået i sag C-391/17, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, mener jeg ikke, at Domstolen behøver at behandle dette spørgsmål særlig udførligt i forbindelse med den foreliggende sag. Selv hvis det blev accepteret– under den almindelige ordning for statens ansvar for tab, der er påført Unionen – at den angivelige ulovlighed ville bestå i, at der ikke var indført tilstrækkelige garantier og kontroller, som kunne have forhindret, at myndighederne i OCT'er udstedte ulovlige certifikater [10], kan jeg på grundlag af de faktiske omstændigheder og den sammenhæng, hvori den foreliggende sag indgår, ganske enkelt ikke se, hvordan en sådan tilsidesættelse kunne anses for at være tilstrækkeligt kvalificeret.

b) En tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse?

58. I modsætning til den *objektive* standard, der anvendes ved vurderingen af tilsidesættelse af EU-retten i forbindelse med et traditionelt traktatbrudssøgsmål, skal der opfyldes en højere standard ved vurderingen af den tilsidesættelse af EU-retten, der uden tvivl gav anledning til de tab af egne indtægter, for hvilke en medlemsstat skal yde godtgørelse. Ikke enhver ulovlighed medfører automatisk et ansvar. En *tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse* skal være til stede for at udløse en forpligtelse til at yde godtgørelse for skader, som en medlemsstat har påført Den Europæiske Union.

59. Ifølge Domstolens praksis er undersøgelsen af, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, skønsafhængig. Når medlemsstaterne er tillagt en skønsbeføjelse, indebærer en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, at der har været en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for denne beføjelse fra en medlemsstats side [11].

60. Endvidere er andre faktorer, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om en tilsidesættelse af EU-retten er »tilstrækkeligt kvalificeret«, »hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller [EU-]myndighederne, om overtrædelsen er begået, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en [EU-]institutions holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med [EU-]retten« [12].

61. Tre elementer er af særlig relevans i denne henseende i den foreliggende sag. Det første er den vide skønsmargen, som Kongeriget Nederlandene har, når der skal træffes beslutning om de fornødne foranstaltninger for at overholde »hovedforpligtelsen« i lyset af princippet om respekt for dets forfatningsmæssige struktur og forfatningsmæssige identitet. Det andet er kompetencefordelingen og OLT-afgørelsernes institutionelle ramme, som direkte tillægger myndigheder i OLT'er opgaver, som

10 – Hvortil det naturligvis kunne indvendes, at en sådan forpligtelse ganske enkelt er umulig, fordi ingen ordning er ufejlbarlig. Endvidere antydes med kriteriet om »sikring af, at den indførte ordning ikke frembringer fejl, og hvis den gør, at den pågældende medlemsstat er ansvarlig for dem«, faktisk direkte ansvar og direkte administration med hensyn til OLT'erne, hvilket Kommissionen ikke har ønsket at gøre gældende (punkt 41,42, 55 og 56 i nærværende forslag til afgørelse).

11 – Jf. f.eks. med hensyn til Den Europæiske Unions ansvar uden for kontraktforhold dom af 4.4.2017, Den Europæiske Ombudsmand mod Claire Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, præmis 37). Ligeledes vedrørende medlemsstater indebærer en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse, at »en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sit skøn«. Jf. f.eks. dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 105).

12 – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 56), og af 26.3.1996, British Telecommunications (C-392/93, EU:C:1996:131, præmis 42-45).

skal udføres i henhold til OLT-afgørelserne. Det tredje – og måske et særlig vigtigt element – er den uklare karakter af ansvarsordningen for en medlemsstat, som har en særlig forbindelse med et OLT/flere OLT'er inden for rammerne af OLT-afgørelserne med hensyn til administrative fejl begået af OLT'ernes myndigheder.

62. For det første har Kommissionen – uden at pege specifikt på de foranstaltninger, som Kongeriget Nederlandene efter dens opfattelse burde have truffet – henvist til artikel 51 og 52 i Kongeriget Nederlandenes charter [13]. Den nederlandske regering har svaret, at det ville være i strid med artikel 4, stk. 2, TEU [14] at drage den pågældende medlemsstat til ansvar for handlinger begået af toldmyndighederne i Aruba og Curaçao.

63. OLT-afgørelserne anerkender faktisk udtrykkeligt behovet for at respektere den forfatningsmæssige ramme for forholdet mellem OLT'er og de medlemsstater, med hvem de har en særlig forbindelse. Den specifikke partnerskabsmekanisme, der er indarbejdet i ordningen med OLT-afgørelser, sigter mod at respektere den forfatningsmæssige kompetence- og ansvarsfordeling mellem OLT'er og medlemsstaterne, som det navnlig fremgår af 12. betragtning til og artikel 10 i OLT-afgørelsen af 1991 og endvidere er afspejlet i afgørelsens artikel 234-236 samt artikel 7 i OLT-afgørelsen af 2001. Disse bestemmelser viser, at EU-lovgiver ønskede at finde en balance mellem på den ene side behovet for at sikre effektiviteten af associeringen med OLT'er og på den anden side respekten for de særlige og ofte ret komplekse forfatningsmæssige strukturer i medlemsstaterne og deres OLT'er (hvilket er kernen i EF-traktatens fjerde del, der omhandler en *associerings*-ordning med OLT'er).

64. For det andet har den nederlandske regering i sit skriftlige indlæg anført, at OLT-afgørelserne fastsætter udtrykkelige kompetencer for myndighederne i OLT'er, som er forskellige fra medlemsstaternes kompetencer, navnlig med hensyn til partnerskabsmekanismen og de specifikke bestemmelser vedrørende administrativt samarbejde. OLT-afgørelserne anerkender specifikke kompetencer for myndighederne i OLT'er både hvad angår den generelle partnerskabsmekanisme og den specifikke ordning for administrativt samarbejde inden for udstedelse af EUR.1.-certifikater [15]. Endvidere anerkender artikel 9 i OLT-afgørelsen af 2001 udtrykkeligt OLT-myndighedernes primære rolle i den daglige forvaltning af afgørelsen inden for handel og medlemsstaternes sekundære rolle (»om nødvendigt«) og altid »i overensstemmelse med hver af parternes institutionelle, juridiske og finansielle beføjelser«.

65. Det er vanskeligt at udlede heraf, hvordan fejl begået af toldmyndighederne i et OLT – specifikt i forbindelse med en kompetencefordeling – automatisk og umiddelbart ville medføre en tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde fra den berørte medlemsstats side, når der ikke er andre relevante omstændigheder, som ikke synes at være til stede i denne sag. Kommissionen har faktisk ikke fremført andre argumenter, såsom ignorering af advarsler, manglende samarbejde med OLAF, ignorering af eller manglende opfølgning på retsstridige handlinger, som den pågældende medlemsstat havde kendskab til eller med rimelighed burde have haft kendskab til, manglende deltagelse eller samarbejde inden for mekanismerne i forbindelse med partnerskabsproceduren eller ordningen for administrativt samarbejde.

66. For det tredje – og efter min opfattelse som noget ret vigtigt – står det fast, at der ikke er (og har aldrig været) udtrykkelige forpligtelser i OLT-afgørelsen, som fastsætter en specifik ansvarsordning for medlemsstater for handlinger begået af OLT'erne, hvad enten det er specifikt i forbindelse med toldsamarbejde eller generelt. Begge parter i dette traktatbrudssøgsmål har således gjort Domstolen opmærksom på forarbejderne til OLT-afgørelsen af 2013, hvor en sådan bestemmelse blev foreslået af

13 – Nævnt i punkt 14 og 15 i nærværende forslag til afgørelse.

14 – Artikel 4, stk. 2, TEU fastsætter Unionens forpligtelse til at respektere »den nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre«.

15 – Jf. med hensyn til OLT-afgørelsen af 1991 artikel 12, stk. 6, i bilag II; jf. tillige artikel 108, stk. 1. Jf. med hensyn til OLT-afgørelsen af 2001 artikel 15, stk. 5, og artikel 32 i bilag III.

Kommissionen[16], men klart forkastet under lovgivningsprocessen i Rådet. De erklæringer, der er vedføjet Rådets protokol vedrørende dette forslag fra Kommissionen – både fra Kommissionen og en gruppe af medlemsstater[17] – vidner om, at spørgsmålet om medlemsstaters ansvar for handlinger begået af deres OLT'er vedrørende sidstnævntes administrative fejl næppe kunne betragtes som et ikke-omtvistet spørgsmål, der klart ville følge af de forskellige versioner af OLT-afgørelsen.

67. Selv hvis det antages, at forpligtelsen til loyalt samarbejde kunne udvides til, at den medlemsstat, med hvem et OLT har en særlig forbindelse, har en forpligtelse til at yde godtgørelse til Den Europæiske Union for tab som følge af tilsidesættelser af EU-retten begået af det pågældende OLT, kunne det i betragtning af alle disse elementer ikke foreholdes Kongeriget Nederlandene, at det har begået en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde i den foreliggende sag.

2. En bemærkning om det tidsmæssige element

68. Kongeriget Nederlandene har også gjort gældende i sit forsvar, at det ville indebære en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltningsskik, hvis denne medlemsstat blev gjort ansvarlig for fejl begået af toldmyndighederne i Aruba og Curaçao. Grunden hertil er, at Kommissionen ikke handlede inden for en rimelig frist[18]. Kommissionen undersøgte situationen ca.11 år (med hensyn til Curaçao) og 7 år (med hensyn til Aruba) efter, at OLAF havde konstateret uregelmæssigheder.

69. Som svar på dette argument har Kommissionen anført, at tabene af »egne indtægter« først blev endelige i 2009 gennem vedtagelsen af REC-afgørelsen og dommen fra en national retsinstans. Kongeriget Nederlandenes ansvar burde derfor ikke være forældet. Kommissionen har i retsmødet fastholdt, at traktatbrudssøgsmål ifølge Domstolens praksis ikke er omfattet af forældelsesfrister. Endvidere har Kommissionen ligeledes anført i retsmødet, at en analog anvendelse af artikel 73a i forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002[19], som fastsætter en forældelsesfrist på fem år for Den Europæiske Unions fordringer over for tredjemand og omvendt, ikke bør tillades. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at der ifølge Domstolens praksis ikke er nogen forældelsesfrister for opkrævning af egne indtægter[20].

70. Det kan synes overraskende at nævne spørgsmålet om frister, der potentielt finder anvendelse på et søgsmål ved slutningen af den materielle vurdering af det pågældende søgsmål. Da jeg foreslår Domstolen, at der sker frifindelse i det foreliggende søgsmål samt i den parallelle sag mod Det Forenede Kongerige, er det imidlertid ikke nødvendigt at behandle spørgsmålet om frister særskilt på dette trin. Jeg ønsker dog alligevel at nævne dette spørgsmål for at illustrere et andet element: konsekvenserne af den »tre-i-en«-tilgang, som Kommissionen har valgt i forbindelse med disse to sager[21], og som reelt gør det vanskeligt at angive, hvilke eventuelle frister der bør findes anvendelse på et sådant søgsmål.

16 – Forslag til Rådets afgørelse om de oversøiske landes og territoriers associering med Den Europæiske Union (»associeringsafgørelse«) (COM(2012) 362 final).

17 – Rådets dokument 16832/13 ADD 1 af 19.12.2013. Ifølge erklæringen fra Kommissionen ville den nye regel om finansielt ansvar blot være en kodificering af en forpligtelse, der allerede eksisterer i henhold til traktaterne. Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige afviste klart denne opfattelse.

18 – Kongeriget Nederlandene har i denne henseende henvist til dom af 13.11.2014, Nencini mod Parlamentet (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, præmis 38, 47 og 48).

19 – Rådets forordning af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1).

20 – Med henvisning til dom af 12.9.2000, Kommissionen mod Frankrig (C-276/97, EU:C:2000:424, præmis 63).

21 – Hvilket er endnu et eksempel på den overordnede »mix and match«-tilgang til gældende regler fra forskellige ordninger, der præger begge disse sager og er behandlet udført i mit parallelle forslag til afgørelse i sag C-391/17, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, navnlig punkt 38-42 og 65-84.

71. I sit ræsonnement har Kommissionen således medtaget elementer, der vedrører den specifikke karakter af traktatbrudssøgsmål i artikel 258 TEUF (ingen frister for at anlægge et traktatbrudssøgsmål) [22], samt elementer fra anvendelsen af den specifikke ordning for egne indtægter (ingen forældelsesfrister for søgsmål i forbindelse med inddrivelse) [23] og har gjort gældende, at de finder anvendelse på et søgsmål, som i sidste ende beror på, at der fastsættes en forpligtelse til at yde godtgørelse for tab, og ser herved bort fra, at søgsmål vedrørende statens ansvar generelt er omfattet af forældelsesfrister [24].

C. En afsluttende bemærkning vedrørende Aruba

72. Under hele denne sag har Kommissionen endelig gjort gældende, at der er én fælles tilsidesættelse af EU-retten som følge af den ukorrekte udstedelse af EUR.1-certifikater i Aruba og Curaçao.

73. Vedrørende situationen i Aruba skal det imidlertid fremhæves, at EUR.1-certifikaterne blev forelagt og godkendt i forbindelse med de toldprocedurer, der blev gennemført af Nederlandene. Nederlandenes toldmyndigheder forsøgte at opkræve told ved at sende et betalingspåkrav til importøren. Importøren anfægtede imidlertid med held dette påkrav ved nationale retsinstanser, som gav denne medhold på grundlag af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b).

74. Det skal imidlertid anføres, at anvendelsen af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b) – som det følger af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Danmark – ikke er til hinder for medlemsstatens forpligtelse til at fastlægge og stille midler til rådighed, som tilhører Unionens egne indtægter, og som ikke er blevet opkrævet hos private importører. Medlemsstaterne har således pligt til at fastslå en fordring fra Unionen på egne indtægter, så snart deres toldmyndigheder er i stand til at beregne afgiftsbeløbet vedrørende en toldskyld og fastslå, hvem der er debitor, uafhængigt af, om betingelserne for anvendelse af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), er opfyldt. Det er kun opfyldelsen af betingelserne i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1552/89 (*force majeure* eller grunde, som ikke kan tilskrives medlemsstaten, og som har gjort det umuligt at foretage inddrivelse), der gør det muligt for en medlemsstat at blive fritaget for denne pligt [25].

75. Som Kongeriget Nederlandene imidlertid med rette har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, har Kommissionen ikke påberåbt sig en direkte tilsidesættelse af »forordningen om egne indtægter«, som kan tilregnes de nederlandske toldmyndigheder, fordi disse ikke har opkrævet told ved indførsel til Nederlandenes område. Kommissionen har således ikke fremlagt oplysninger, som gør det muligt at afgøre, om betingelserne i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1552/89, med senere ændringer, forelå i den foreliggende sag. I stedet valgte Kommissionen at føre sagen på et andet grundlag.

76. Eftersom Kommissionen således ikke har nedlagt påstand om, at noget sådant fastslås, og under alle omstændigheder eftersom Domstolen ikke ville være i stand til at træffe afgørelse i denne henseende på grund af manglende beviser, foreslår jeg, at der også sker frifindelse med hensyn til situationen i Aruba.

22 – Jf. f.eks. dom af 6.5.2010, Kommissionen mod Polen (C-311/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:257, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i forbindelse med denne diskussion generaladvokat Albers forslag til afgørelse Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-359/97, EU:C:2000:42, punkt 96). Den uforholdsmæssigt lange varighed af den administrative procedure må imidlertid ikke tilsidesætte medlemsstatens ret til forsvar. Jf. i denne retning dom af 16.5.1991, Kommissionen mod Nederlandene (C-96/89, EU:C:1991:213, præmis 16), og af 12.9.2000, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-359/97, EU:C:2000:426, præmis 28).

23 – Jf. f.eks. dom af 5.10.2006, Kommissionen mod Nederlandene (C-312/04, EU:C:2006:643, præmis 32).

24 – Eksempelvis med hensyn til Unionens ansvar fastsætter artikel 46 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol en forældelsesfrist på fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt, og forældelsen afbrydes enten ved indgivelse af stævning til Domstolen eller ved, at den skadelidte gør sit krav gældende over for vedkommende EU-institution. Hvad angår medlemsstaters ansvar tillades frister fastsat i national ret for krav med hensyn til statens gæld, hvis de overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Jf. f.eks. dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 31-35).

25 – Dom af 15.11.2005, Kommissionen mod Danmark (C-392/02, EU:C:2005:683, præmis 66). Jf. ligeledes dom af 17.7.2014, Kommissionen mod Portugal (C-335/12, EU:C:2014:2084, præmis 79).

VI. Sagsomkostninger

77. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Nederlandene har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen. Det pålægges derfor Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

78. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. I henhold til denne bestemmelse bærer Det Forenede Kongerige sine egne omkostninger.

VII. Forslag til afgørelse

79. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Kongeriget Nederlandene frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.«