Сборник съдебна практика

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

Дело C-395/17

Европейска комисия
срещу

Кралство Нидерландия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Собствени ресурси — Решение 91/482/ЕИО — Решение 2001/822/ЕО — Асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз — Внос на мляко на прах и ориз от Кюрасао и на дребнозърнест и едрозърнест грис от Аруба — Неправилно издадени сертификати EUR.1 от митническите органи на отвъдморска страна или територия — Несъбрани мита от държавите членки на внос — Финансова отговорност на държавата членка, с която ОСТ има специално отношение — Компенсация за загуба на собствени ресурси на Европейския съюз, претърпяна в друга държава членка“

I. Въведение

1. Европейската комисия иска да се установи, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си съгласно принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 5 ЕО към съответния момент. Тя твърди, че причината за това е неизплащането на компенсация за загубата на собствени ресурси, които е трябвало да бъдат внесени в бюджета на Съюза. Тази загуба била резултат от издаването от митническите органи на Кюрасао и Аруба — две отвъдморски страни и територии на Кралство Нидерландия — на сертификати за движение EUR.1 в нарушение на решенията за отвъдморските страни и територии (ОСТ)[2]. Според Комисията Кралство Нидерландия е отговорно съгласно правото на Съюза за загубата на собствени ресурси, причинена от тези ОСТ. Тя твърди, че задължението за лоялно сътрудничество изисква съответната държава членка да осигури внасянето на несъбраните мита (включително натрупаните лихви) в бюджета на ЕС.

2. В основата си доводите на Комисията по настоящото дело са идентични с искането на Комисията по паралелно дело — дело C-391/17, Комисия/Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия — заключение по което ще представя успоредно със заключението по настоящото дело. Може ли Комисията в производство за установяване на неизпълнение на задължение по член 258 ДФЕС да поиска да се установи, че дадена държава членка е нарушила

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Решение 91/482/ЕИО 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 за ОСТ от 1991 г.“) и Решение 2001/822 на Съвета от 27 ноември 2001 година за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската общност („Решение за отвъдморско асоцииране“) (ОВ L 314, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 25, стр. 74, наричано по-нататък „решението за ОСТ от 2001 г.“).

задължението за лоялно сътрудничество, тъй като не е компенсирала загубата за бюджета на Съюза, като по този начин всъщност иска едновременно установяване на незаконосъобразността и определяне на размера на вредите, които следва да бъдат компенсирани? При положителен отговор, кои елементи трябва да бъдат установени, за да се уважи искането?

3. Настоящото дело се различава от иска срещу Обединеното кралство по отношение на конкретните твърдени нарушения: освен че се различават от фактическа страна, твърденията за нарушения на Кралство Нидерландия се отнасят до различни разпоредби на въпросните решения за ОСТ. Основната разлика е, че Кралство Нидерландия не оспорва твърдението, че митническите органи на Кюрасао и Аруба действително са издали сертификати EUR.1 в нарушение на решението за ОСТ. То обаче оспорва твърдението, че може да носи финансова отговорност за тези нарушения съгласно правото на ЕС.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Релевантните разпоредби на системата за собствени ресурси, приложима към момента на настъпване на фактите по делото, са идентични с възпроизведените в точки 4—10 от заключението ми по дело Комисия/Обединено кралство.

5. Що се отнася до решенията за ОСТ, по отношение на вноса от Кюрасао и от Аруба са били приложими различни законодателни актове.

6. Решението за ОСТ от 1991 г. е приложимо към фактите, свързани с вноса от Кюрасао в периода 1997—2000 г.

7. Съгласно член 101, параграф 1 от решението за ОСТ от 1991 г. „продуктите с произход от ОСТ се внасят в Общността, без да се начисляват мита и такси с равностоен ефект“ [неофициален превод].

8. Член 1 от приложение II към решението за ОСТ от 1991 г. относно определение на понятието „продукти с произход“ и методи на административно сътрудничество, посочва, че „[з]а прилагането на разпоредбите за търговско сътрудничество на решението, даден продукт се счита с произход от ОСТ, от Общността или от страните от АКТБ, ако е изцяло получен или достатъчно обработен или преработен в ОСТ, в Общността или в страни от АКТБ“ [неофициален превод].

9. Съответните разпоредби в член 12, параграфи 1, 2, 6 и 8 от приложение II към решението за ОСТ от 1991 г. гласят следното:

„1. Доказателство за произход на продукти по смисъла на настоящото приложение се представя чрез сертификат за движение EUR.1, чийто образец е поместен в допълнение 4 към настоящото приложение.

2. Сертификат за движение EUR.1 може да се издаде само когато може да послужи като писмено доказателство, изисквано за целите на прилагането на настоящото решение.

[…]

6. Сертификатът за движение EUR.1 се издава от митническите органи на страната или територията износител, ако стоките могат да се разглеждат като „продукти с произход“ по смисъла на настоящото приложение.

[…]

8. Задължение на митническите органи на държавата износител е да осигурят надлежното попълване на формулярите, посочени в параграф 1. В частност те проверяват дали мястото, запазено за описанието на продуктите, е било попълнено по такъв начин, че да изключи възможността за допълване с цел измама. […]“. [неофициален превод]

10. От друга страна, решението за ОСТ от 2001 г. е приложимо по отношение на вноса на едрозърнест и „дребнозърнест грис от ориз“ от Аруба в периода 2002—2003 г.

11. Член 35 от решението за ОСТ от 2001 г. гласи следното:

„1. Продуктите с произход от ОСТ се внасят в Общността без да се начисляват вносни мита.

2. Понятието за продукти с произход и методите за административно сътрудничество, свързани с него, са определени в приложение III“.

12. Съгласно член 2 от приложение III към решението за ОСТ от 2001 г. относно определение на понятието „продукти с произход“ и методи на административно сътрудничество:

„1. За прилагане на разпоредбите за търговско сътрудничество на решението, следните продукти се считат с произход от ОСТ:

а) продукти, изцяло получени в ОСТ по смисъла на член 3 от настоящото приложение;

б) продукти, получени в ОСТ, съдържащи материали, които не са били изцяло получени там, при условие че тези материали са претърпели достатъчна обработка или преработка в ОСТ по смисъла на член 4 от настоящото приложение.

2. За прилагане на параграф 1, териториите на ОСТ се приемат за една територия.

[…]“.

13. Член 15 от приложение III към решението за ОСТ от 2001 г. гласи:

„1. Сертификат за движение EUR.1 се издава от митническите власти на страната, от която се изнася, въз основа на писмена молба от износителя или под негова отговорност от упълномощен негов представител.

[…]

4. Сертификат за движение EUR.1 се издава от митническите власти на страната износител от ОСТ, ако съответните продукти могат да се считат продукти с произход от ОСТ, Общността или страни от АКТБ и отговарят на останалите изисквания на настоящото приложение.

[…]“.

Б. Нидерландското право

14. Съгласно член 51 от Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Харта за Кралство Нидерландия):

„1. Ако орган в Аруба, Кюрасао или Синт Мартен не изпълнява или не изпълнява надлежно задълженията си, произтичащи от тази харта, международен акт, закон на Кралството или подзаконов акт на Кралството, мерките, които следва да се предприемат, могат да се определят със закон на Кралството, където се посочват правното основание и мотивите, на които той се базира.

2. За Нидерландия този въпрос се урежда, ако е необходимо, в Конституцията на Кралството“.

15. Член 52 от Хартата за Кралство Нидерландия гласи: „Със съгласието на краля, законодателството на страната може да предоставя на краля, като глава на Кралството, или на губернатора, като орган на Кралството, правомощия по отношение на делата на тази страна“.

III. Факти и досъдебна процедура

А. Факти

1. Сертификатите EUR.1, издадени в Кюрасао

16. Кюрасао е една от „отвъдморските страни и територии на Кралство Нидерландия“, изброени в приложение II към Договора за ЕО, за които се прилагат разпоредбите на част четвърта от този договор. Решението за ОСТ от 1991 г. също се прилага за посочената територия към съответния момент.

17. През септември 2000 г., на основание член 26, параграф 6 от приложение II към решението за ОСТ от 1991 г. и в сътрудничество с митнически органи от Нидерландия и Германия, Европейската служба за борба с измамите (OLAF) провежда мисия в Кюрасао. Видно от резултатите, през периода 1997—1999 г. митническите органи на Кюрасао са издали 109 сертификата EUR.1 за мляко на прах и ориз, въпреки че въпросните стоки не са отговаряли на необходимите изисквания, за да получат статут на стоки с преференциален произход. Докладът от мисията на OLAF, публикуван на 24 октомври 2000 г., както и звено „Произход“ в Комитета по Митническия кодекс констатират, че в Кюрасао мляко на прах с произход от ЕС или трети държави е било смесено с ориз с произход от Суринам или Гвиана. Според доклада дейностите по „смесване“ в Кюрасао не предоставят на крайния продукт статута на „продукт с произход“, за да се ползва от правилата за произход.

18. Комисията посочва също, че тъй като разглежданите стоки впоследствие са били внесени в Нидерландия и Германия, без да се начисляват мита, от органите на тези две държави членки е поискано да извършат последващо събиране на митата, които не са били събрани поради неправилно предоставеното преференциално третиране.

19. През юли 2005 г. Нидерландия внася сумата от 778 510,54 EUR, съответстваща на сумата, която не може да бъде събрана, тъй като вземанията са били погасени по давност, ведно с лихвите. Комисията счита, че Нидерландия е изпълнила задълженията си по отношение на тези суми.

20. Въз основа на документи, получени при проверките на OLAF, Комисията е изчислила, че стойността на несъбраните мита, свързани с внос в Германия между 20 февруари 1997 г. и 22 февруари 2000 г., е 18 192 641,95 EUR. Германските органи са успели да установят само малка част от тях (4 838 383 EUR), като посочват, че останалите вземания са били погасени по давност.

21. На 19 май 2009 г. Комисията приема решение по дело REC 04/07. Това решение е прието въз основа на искане на Германия Комисията да се произнесе по конкретен случай. Делото се отнася до внос на продукт, състоящ се от мляко на прах и ориз от Кюрасао, осъществен от германско дружество в периода януари 1999 г.—април 2000 г. Предвид констатациите на OLAF от 2000 г. и след редица жалби, на 20 декември 2006 г. германските органи уведомяват дружеството, че дължи мита. Дружеството иска опрощаване на тези мита на основание член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс[3]. В решението си Комисията посочва, с оглед доклада на OLAF, че митническите органи на Нидерландските Антили са знаели или е трябвало да знаят, че продуктът не отговаря на изискванията за преференциално третиране. Тъй като грешката е била допусната от митническите органи и не е било възможно да бъде открита от добросъвестен оператор, Комисията решава, че извършването на последващо вземане под отчет на вносни мита в конкретния случай не е обосновано. Освен това посоченото решение разрешава да не се извършва последващо вземане под отчет на мита в случаи, които са сходни от фактическа и от правна гледна точка.

22. С писмо от 27 януари 2012 г. Комисията заявява, че според нея Кралство Нидерландия е отговорно за грешката, допусната от митническите органи на Кюрасао. Поради това Комисията иска Нидерландия да плати компенсация към бюджета на Съюза за тази загуба на собствени ресурси, възлизаща на 18 192 641,95 EUR, като сумата следва да бъде внесена не по-късно от 20 март 2012 г., след което се начисляват лихви за забава (на основание член 11 от Регламент № 1150/2000).

23. След две писма покани от 12 юни 2012 г. и 21 януари 2013 г., Кралство Нидерландия отговаря на 14 юни 2013 г., като изразява несъгласие с правната позиция на Комисията и отрича всякаква финансова отговорност.

2. Сертификатите EUR.1, издадени в Аруба

24. Аруба също е една от ОСТ на Кралство Нидерландия, изброени в приложение II към Договора за ЕО, за които се прилага част четвърта от този договор. Към момента на настъпване на фактите по делото решението за ОСТ от 2001 г. също се прилага за тази територия.

25. В периода 4 август 2002 г.—18 юни 2003 г. са подадени 1 929 декларации за внос, заедно със сертификати EUR.1, за допускане за свободно обращение в Нидерландия на стоки, декларирани като пратки от едрозърнест и дребнозърнест грис от ориз с произход от Аруба.

26. След извършена проверка, на 23 декември 2004 г. OLAF информира нидерландските органи, че органите на Аруба са издали сертификати за произход EUR.1 за продукти, които не отговарят на необходимите условия, за да се квалифицират като продукти с преференциален произход. Причината за това е, че дейностите по обработка не били достатъчни, за да добият съответните стоки статут на стоки с произход от Аруба.

3 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).

27. На 1 август 2005 г. нидерландските власти изпращат на вносителя разпореждане, с което се изисква плащане в размер на 298 080 EUR. Вносителят обжалва това разпореждане пред националните юрисдикции. Rechtbank Haarlem (Районен съд Харлем, Нидерландия) постановява, че макар продуктите да не са придобили статут на продукти с произход от Аруба, искането на вносителя на основание член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс трябва да бъде уважено. Нидерландските власти уведомяват Комисията за това съдебно решение през 2010 г. в съответствие с член 870, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2454/93 на Комисията[4].

28. С писмо от 31 май 2012 г. Комисията определя, че Кралство Нидерландия носи финансова отговорност за грешките, допуснати от митническите органи в Аруба. Тя изисква тази държава членка да внесе съответната сума от 298 080 EUR не по-късно от 20 юли 2012 г.

29. След две писма покани от 5 октомври 2012 г. и от 9 април 2013 г. Кралство Нидерландия отговаря на 14 юни 2013 г. То изразява несъгласие с правната позиция на Комисията и отрича всякаква финансова отговорност.

Б. Досъдебна процедура

30. Като счита, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си, произтичащи от Договора, на 21 ноември 2013 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо.

31. Кралство Нидерландия отговаря на 20 февруари 2014 г. В отговора си то не оспорва фактите по делото. Кралство Нидерландия обаче твърди, че не носи никаква финансова отговорност за последиците от административните грешки, допуснати от митническите органи в Аруба и Кюрасао.

32. На 17 октомври 2014 г. Комисията изпраща мотивирано становище до Кралство Нидерландия, в което поддържа позицията си, изложена в официалното уведомително писмо. Предоставеният срок, в който то следва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с това мотивирано становище, изтича на 17 декември 2014 г. С писмо от 22 декември 2014 г. Комисията отхвърля искането на Кралство Нидерландия за удължаване на този срок до януари 2015 г.

33. С писмо от 19 ноември 2015 г. Кралство Нидерландия отговаря на мотивираното становище, като отказва да поеме финансова отговорност.

34. Тъй като Кралство Нидерландия не е внесло сумата от 18 490 721,95 EUR, заедно с лихвите, в бюджета на ЕС, Комисията решава да предяви настоящия иск.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

35. С исковата си молба от 30 юни 2017 г. Комисията иска от Съда:

– да установи, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 5 (впоследствие член 10) от Договора за създаване на Европейската общност (понастоящем член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз), като не е платило компенсация за загубата на собствени ресурси, каквито е трябвало да бъдат констатирани по силата на

4 Регламент на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 253, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7, стр. 3).

членове 2, 6, 10, 11 и 17 от [Регламент (ЕИО, Евратом) № 1552/1989[5]] […] и е трябвало да бъдат внесени в бюджета на Съюза, ако в нарушение на член 101, параграф 1 от Решение 91/482 на Съвета и член 12, параграф 6 от приложение II към същото решение не бяха издавани сертификати за движение EUR.1 за вноса на мляко на прах и ориз от Кюрасао в периода 1997—2000 г. и съответно в нарушение на член 35, параграф 1 от Решение 2001/822 на Съвета и член 15, параграф 4 от приложение III към същото решение не бяха издавани сертификати за движение EUR.1 за вноса на едрозърнест и дребнозърнест грис от Аруба в периода 2002—2003 г.,

– да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

36. Кралство Нидерландия иска от Съда:

– да обяви иска за недопустим,

– при условията на евентуалност, да отхвърли иска като неоснователен,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

37. С решение на председателя на Съда от 4 януари 2018 г. Обединеното кралство е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия.

38. В проведеното на 2 октомври 2018 г. съдебно заседание са изслушани Комисията и правителството на Нидерландия, като в същото заседание взема участие и Обединеното кралство.

V. Анализ

39. Преди да разгледам иска по същество, трябва да се спра на възражението за недопустимост, повдигнато от Кралство Нидерландия.

40. Съгласно постоянната съдебна практика съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът се основава, трябва да са видни по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба. Исковата молба трябва да позволи на държавата членка и на Съда да установят точния обхват на твърдяното нарушение на правото на Съюза. Тя трябва да даде възможност на посочената държава надлежно да изложи основанията в своя защита, а Съдът да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения[6].

41. В настоящия случай Кралство Нидерландия оспорва допустимостта на иска с мотива, че последният не отговаря на тези изисквания. В частност посочената държава членка изтъква, че исковата молба на Комисията не е последователна. Това е така, защото в някои точки от иска Комисията изглежда твърдяла, че съгласно правото на Съюза Кралство Нидерландия отговаря пряко за действията на органите на ОСТ, както отговаря за актовете на своите собствени органи, докато в други точки Комисията подчертала факта, че Кралство Нидерландия не е приело „подходящи мерки“, за да се избегне неправилното издаване на сертификати EUR.1 от митническите органи на Аруба и Кюрасао.

5 Регламент на Съвета от 29 май 1989 година за прилагане на Решение 88/376/ЕИО, Евратом относно системата за собствени ресурси на Общностите (ОВ L 155, 1989 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕИО, Евратом) № 1355/96 на Съвета от 8 юли 1996 г. (ОВ L 175, 1996 г., стр. 1).

6 Вж. например решение от 22 октомври 2014 г., Комисия/Нидерландия (C-252/13, EU:C:2014:2312, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

42. Съгласен съм, че Комисията не представя ясно този въпрос. Въпреки това от моя гледна точка този недостатък е просто слабост на обосновката на Комисията по съществото на делото, свързана с трудността да се формулира точно конкретното правно задължение, което Кралство Нидерландия вероятно нарушило, като не компенсирало бюджета на Съюза.

43. Не съм убеден обаче, че тази липса на правна точност сама по себе си прави иска неразбираем и следователно недопустим. Струва ми се, че Кралство Нидерландия е било в състояние да разбере естеството и обхвата на твърдяното неизпълнение. Считам, че то е упражнило ефективно правото си на защита по отношение на тези твърдения. Предметът на иска е определен достатъчно подробно, така че Съдът да не се произнесе ultra petita. Ето защо според мен настоящият иск следва да се обяви за допустим.

А. Точното естество на иска

44. Комисията иска да се установи, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 5 ЕО. Според нея това е така, защото то не е платило компенсация за загубата на собствени ресурси, които е трябвало да бъдат констатирани и внесени в бюджета на Съюза в съответствие с членове 2, 6, 10, 11 и 17 от Регламент № 1552/89. Комисията твърди, че това е щяло да стане, ако не са били издавани сертификати за движение EUR.1 в нарушение на решенията за ОСТ. Нарушените разпоредби са по-специално а) член 101, параграф 1 от решението за ОСТ от 1991 г. и член 12, параграф 6 от приложение II към посоченото решение, за вноса на мляко на прах и ориз от Кюрасао в периода 1997—2000 г., и б) член 35, параграф 1 от решението за ОСТ от 2001 г. и член 15, параграф 4 от приложение III към посоченото решение, за вноса на едрозърнест и дребнозърнест грис от ориз от Аруба в периода 2002—2003 г.

45. В точки 33—46 от паралелното ми заключение по дело Комисия/Обединено кралство изтъквам трудностите, които поражда тази „каскадна“ или многослойна (като матрьошка) структура на иска на Комисията. След като анализирах предявения от Комисията иск в посоченото заключение обаче, считам, че по своето естество искът всъщност е иск за установяване на липса на компенсация за загуби/вреди, причинени на собствените ресурси на Съюза от предполагаем незаконосъобразен акт на държава членка. Основната разлика е в предмета на иска, който е свързан не само с *абстрактното установяване* на продължаващо неспазване на правото на Съюза от страна на държава членка, а на практика и с обявяването на незаконосъобразността и определяне размера на вредите във връзка с *конкретни нарушения* на правото на Съюза в миналото.

46. В точки 48—64 от същото заключение посочвам, че според мен нищо в текста, целите и вътрешната логика на Договорите не поражда по принцип пречка Комисията да предяви такъв иск пред Съда като иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС. Освен това обаче смятам, че ако Комисията иска плащането на конкретни и точни по размер загуби, за които твърди, че са причинени от държава членка с конкретни нарушения на правото на Съюза, тя трябва да докаже както незаконосъобразността, така и съответните загуби съгласно стандартите и условията, необходими за ангажиране на отговорността на държавата (т. 65—73). Тя не може да „пренесе“ специалния режим за собствени ресурси към друга държава членка, спрямо която този стандарт е очевидно неприложим (т. 74—84).

47. Всички тези елементи са еднакво приложими в контекста на настоящото дело, поне що се отнася до положението в Кюрасао. Там също твърдяната загуба на собствени ресурси е претърпяна в *друга държава членка* (Б). Положението в Аруба е по-различно. Предвид това, че Комисията е завела дело за общо нарушение, за което твърди, че е извършено от Нидерландия

във връзка с двете ОСТ, ще разгледам двата случая заедно. Все пак, като заключителна бележка към този раздел, бих искал да подчертая значението на обстоятелството, че във връзка с вноса от Аруба загубата на собствени ресурси е претърпяна директно *на територията на Нидерландия* (B).

Б. Прилагане към настоящия случай

48. Комисията твърди, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си съгласно принципа на лоялно сътрудничество. Това е така, тъй като не платило компенсация за загубата на собствени ресурси, каквито трябвало да бъдат констатирани и внесени в бюджета на ЕС в съответствие с Регламент № 1552/89 и Регламент № 1150/2000, като вместо това в нарушение на релевантните разпоредби от решенията за ОСТ са издавани сертификати за движение EUR.1 за вноса на мляко на прах и ориз от Кюрасао в периода 1997—2000 г. и за вноса на едрозърнест и „дребнозърнест грис от ориз“ от Аруба в периода 2002—2003 г.

49. За да се установи дали е налице неизпълнение на задължението за компенсиране на загуби, както твърди Комисията, следва първо да се установи дали съществува такова задължение за компенсиране: кое точно правно задължение се предполага, че е нарушило Кралство Нидерландия, като не е платило компенсация към бюджета на Съюза? На следващо място, за да се ангажира отговорността на държавата за така причинени загуби на Съюза, трябва нарушението да е достатъчно съществено и да е налице причинно-следствена връзка между достатъчно съществения нарушение и твърдяната вреда, която е настъпила и чието компенсиране се иска.

1. Незаконосъобразност (равнозначна на достатъчно съществено нарушение)

50. Съгласно решенията за ОСТ (член 101, параграф 1 от решението за ОСТ от 1991 г. и член 35, параграф 1 от решението за ОСТ от 2001 г.) продуктите с произход от ОСТ се внасят в Съюза, без да се начисляват мита и такси с равностоен ефект. Качеството на продуктите с произход трябва да бъде вписано в сертификатите EUR.1, както е описано в приложение II към решението за ОСТ от 1991 г. и в приложение III към решението за ОСТ от 2001 г.

51. В хода на досъдебната процедура Кралство Нидерландия признава, че митническите органи на Кюрасао и Аруба не са спазили съответните разпоредби относно сертификатите EUR.1. Те са издали сертификати за продукти, които не отговарят на горепосочените условия. Ето защо е безспорно, че органите на Кюрасао и Аруба са допуснали грешки, като са издали сертификатите EUR.1 в разрез с приложимите решения за ОСТ.

52. Кралство Нидерландия не оспорва и сумите, поискани от Комисията (18 490 721,95 EUR, което съответства на 18 192 641,95 EUR за сертификатите, издадени в Кюрасао, и 298 080 EUR за сертификатите, издадени в Аруба), които представляват общата стойност на митата, които биха били събрани, ако внесените стоки не бяха получили преференциален статут.

53. Следователно „първоначалното нарушение“ в настоящия случай, за разлика от дело C-391/17, Комисия/Обединено кралство[7], не се оспорва. Разбира се, запознат съм с практиката на Съда, според която „във всички случаи Съдът трябва да установи дали твърдяното нарушение [на задължението] е налице или не, дори съответната държава членка да не оспорва нарушението на задълженията“[8]. Според мен обаче това твърдение трябва разумно да се тълкува в смисъл, че се

7 Вж. точки 101—106 от заключението по това дело.

8 Вж. например решения от 22 юни 1993 г., Комисия/Дания (C-243/89, EU:C:1993:257, т. 30), от 3 март 2005 г., Комисия/Германия (C-414/03, EU:C:2005:134, т. 9), от 6 октомври 2009 г., Комисия/Швеция (C-438/07, EU:C:2009:613, т. 53), и от 16 януари 2014 г., Комисия/Испания (C-67/12, EU:C:2014:5, т. 30 и цитираната съдебна практика).

прилага по отношение на обсега и обхвата на правните задължения, посочени в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, като това подлежи на самостоятелно тълкуване и преценка от Съда. Такова твърдение едва ли е приложимо по отношение на неоспорени факти.

54. Следователно основният въпрос по настоящото дело е да се установи точният източник на правното задължение за Кралство Нидерландия да компенсира бюджета на Съюза в тази хипотеза (а), както и дали неспазването на това задължение би могло да се счита за достатъчно съществено нарушение (б).

а) Основното задължение, чието неизпълнение трябва да бъде установено

55. Комисията не твърди, че нарушенията на решенията за ОСТ биха могли да се свържат пряко с Кралство Нидерландия. Както се посочи при разглеждането на възражението за недопустимост [9], въпреки известната неяснота по този въпрос в писменото становище на Комисията, в съдебното заседание, след като е изрично помолена да даде пояснения, Комисията потвърждава, че искът ѝ няма за цел да се определи на кого се дължат нарушенията на решенията за ОСТ.

56. По съображенията, които изложих в точки 91—97 от паралелното ми заключение по дело Комисия/Обединено кралство, бих приел, че при всички положения действително е налице *обща отговорност* на държава членка, която има специални отношения с въпросните ОСТ, да предприеме всички подходящи мерки за предотвратяване и проследяване на нарушения на правото на Съюза, които могат да възникнат в резултат на поведение (действие или бездействие) в рамките на режима на асоцииране. Както обаче още поясних в посоченото заключение, от това общо твърдение предстои да се измине доста дълъг път на аргументация, преди да може (изобщо) да се стигне до извода, че тази държава членка е и автоматично финансово отговорна за всяка посочена от Комисията сума, която е трябвало да бъде констатирана и внесена като собствени ресурси на Съюза в друга държава членка. Тогава ще означава ли това автоматично също, че чрез процедурата по член 258 ДФЕС Комисията може да поиска плащане за всяко предполагаемо нарушение на решенията за ОСТ от държава членка, която има специални отношения с ОСТ, независимо от естеството на това нарушение и/или процедурите за уреждане на спорове, предвидени в съответните режими за асоцииране? В такъв случай правото на Съюза ще изисква ли по същество пълното повторно въвеждане на пряко администриране от държавата членка, с която имат „специални отношения“?

57. Подобно на подхода, предложен по дело C-391/17, Комисия/Обединено кралство, не мисля, че се налага Съдът да разглежда този въпрос много подробно в контекста на настоящото дело. Дори да се приеме, съгласно общия режим на отговорност на държавата за загуби, причинени на Съюза, че предполагаемата незаконосъобразност се изразява в липсата на достатъчни гаранции и механизми за контрол, които да са в състояние да предотвратят издаването на незаконни сертификати от органите на ОСТ [10], просто не виждам как въз основа на фактите и контекста на настоящото дело такова нарушение би могло да се определи като достатъчно съществено.

9 Вж. по-горе точки 39—43 от настоящото заключение.

10 На което естествено може да се отговори, че такова задължение е просто невъзможно, тъй като нито една система не е безпогрешна. Освен това критерият „да се гарантира, че въведената система не произвежда грешки, а ако такива бъдат допуснати, държавата членка да отговаря за тях“, на практика означава да се допусне пряка отговорност и пряко администриране по отношение на ОСТ, което Комисията заявява, че не желае да твърди (по-горе, т. 41—42, 55 и 56 от настоящото заключение).

б) Достатъчно съществено нарушение?

58. За разлика от *обективния* критерий, прилаган при преценката на нарушението на правото на Съюза в рамките на традиционното производство за установяване на неизпълнение на задължения, критерият, който трябва да бъде изпълнен при преценката на нарушението на правото на Съюза, за което се твърди, че е довело до загуби на собствени ресурси, които следва да бъдат компенсирани от държава членка, е по-висок. Не всеки случай на незаконосъобразност автоматично поражда отговорност. За да възникне задължение за компенсиране на вреди, причинени на Съюза от държава членка, трябва да е налице *достатъчно съществено нарушение*.

59. Според практиката на Съда критерият, по който се установява дали е налице достатъчно съществено нарушение, зависи от правото на свободна преценка. Когато държавите членки имат право на преценка, само явно и грубо незачитане от държава членка на границите, които са наложени на това право, може да представлява достатъчно съществено нарушение [11].

60. Освен това други фактори, които трябва да се вземат под внимание, за да се прецени дали нарушението на правото на Съюза е „достатъчно съществено“, са „степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните [органи или органите на Съюза], умисълът или непредпазливостта при неизпълнението на задължението, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, както и обстоятелството, че поведението на [институция на Съюза] може да е допринесло за бездействие, за приемане или за запазване на национални мерки или практики, които противоречат на [правото на Съюза]“ [12].

61. В това отношение три елемента са от особено значение в настоящия случай. Първият от тях е широката свобода на преценка, която има Кралство Нидерландия при вземането на решения относно подходящите мерки за съблюдаване на „основното задължение“ в светлината на принципа на зачитане на конституционния ред и конституционната идентичност. Вторият елемент е разпределянето на правомощията и институционалната рамка на решенията за ОСТ, която пряко възлага на органите на ОСТ задължения за осъществяване в изпълнение на решенията за ОСТ. Третият и може би особено важен елемент е неясният характер на режима на отговорност на държава членка, която има специални отношения с ОСТ в рамките на решенията за ОСТ, по отношение на административни грешки, допуснати от органите на ОСТ.

62. Първо, Комисията се позовава на членове 51 и 52 от Хартата за Кралство Нидерландия, без да посочва конкретно мерките, които според нея Кралство Нидерландия е трябвало да предприеме [13]. Нидерландското правителство отговаря, че ангажирането на отговорността на тази държава членка във връзка с актовете на митническите органи на Аруба и на Кюрасао би било в противоречие с член 4, параграф 2 ДЕС [14].

11 Вж. например по отношение на извъндоговорната отговорност на Съюза решение от 4 април 2017 г., Европейски омбудсман/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 37). По същия начин, що се отнася до държавите членки, такова достатъчно съществено нарушение предполага „явно и значително неспазване от държавата членка на границите, които са наложени на нейното право на преценка“. Вж. например решение от 4 октомври 2018 г., Кантарев (C-571/16, EU:C:2018:807, т. 105).

12 Решения от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 56), и от 26 март 1996 г., British Telecommunications (C-392/93, EU:C:1996:131, т. 42—45).

13 Цитирана по-горе в точки 14 и 15 от настоящото заключение.

14 Член 4, параграф 2 ДЕС е израз на задължението на Съюза да зачита „националната […] идентичност [на държавите членки], присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление“.

63. В решенията за ОСТ всъщност изрично се признава необходимостта от зачитане на конституционната рамка на отношенията между ОСТ и държавите членки, с които те имат специални отношения. Конкретният механизъм за партньорство, включен в рамките на системата на решенията за ОСТ, има за цел зачитане на конституционното разпределение на правомощията и отговорностите между ОСТ и държавите членки, както е видно по-специално от съображение 12 и член 10 от решението за ОСТ от 1991 г., и е допълнително отразено в членове 234—236 от същото решение и в член 7 от решението за ОСТ от 2001 г. Тези разпоредби показват, че законодателят на Съюза е искал да установи баланс между необходимостта да се гарантира ефективността на асоциирането с ОСТ, от една страна, и зачитането на конкретните и често доста сложни конституционни уредби на държавите членки и техните ОСТ, от друга (което е залегнало в основата на част четвърта от Договора за ЕО, посветена на режима на *асоциирането* с ОСТ).

64. Второ, както посочва нидерландското правителство в писменото си становище, решенията за ОСТ предвиждат изрични правомощия на органите на ОСТ, които са различни от тези на държавите членки, по-специално в механизма за партньорство и в специалните разпоредби относно административното сътрудничество. Решенията за ОСТ признават специална компетентност на органите на ОСТ, по отношение както на общия механизъм за партньорство, така и на специалната система за административно сътрудничество в областта на издаването на сертификати EUR.1[15]. Също така член 9 от решението за ОСТ от 2001 г. изрично признава основната роля на органите на ОСТ за текущото управление на решението в областта на търговията и второстепенната роля на държавите членки („в случай на нужда“) и винаги „в съответствие с институционалните, юридически и финансови правомощия на всеки от партньорите“.

65. Трудно е оттук да се изведе как в конкретния контекст на това разпределение на компетентността грешките на митническите органи на ОСТ автоматично и непосредствено биха довели до нарушение на задължението за лоялно сътрудничество от страна на съответната държава членка, доколкото липсват други обстоятелства в тази насока, каквито изглежда не са налице в настоящия случай. Всъщност Комисията не е представила други доводи, като например незачитане на предупреждения, липса на сътрудничество с OLAF, пренебрегване или липса на проследяване на неправомерни актове, за които тази държава членка е знаела или е била длъжна да знае, липса на участие или сътрудничество в рамките на механизмите на процедурата за партньорство или на системата за административно сътрудничество.

66. Трето, много важен според мен е фактът, че в решението за ОСТ липсват (и никога не са съществували) изрични задължения, които да установяват специален режим на отговорност на държавите членки за актове на ОСТ, било то в конкретния контекст на митническото сътрудничество или по принцип. Всъщност и двете страни в настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения насочват вниманието на Съда към документите от *подготвителните работи* по приемането на решението за ОСТ от 2013 г., където такава разпоредба е предложена от Комисията[16], но е категорично отхвърлена в хода на законодателната процедура в Съвета. Изявленията относно предложението на Комисията, приложени към протокола на Съвета — както на Комисията, така и на група държави членки[17]

15 По отношение на решението за ОСТ от 1991 г. вж. член 12, параграф 6 от приложение II; вж. и член 108, параграф 1. По отношение на решението за ОСТ от 2001 г. вж. член 15, параграф 5 и член 32 от приложение III.

16 Предложение за решение на Съвета за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз („Решение за отвъдморско асоцииране“) (COM(2012) 362 окончателен.

17 Документ на Съвета 16832/13 ADD 1 от 19 декември 2013 г. Според становището на Комисията новата уредба на финансовата отговорност ще представлява просто кодификация на вече съществуващо задължение съгласно Договорите. Дания, Нидерландия и Обединеното кралство категорично отхвърлят това мнение.

— свидетелстват за това, че въпросът за отговорността на държавите членки за актовете на техни отвъдморски страни и територии във връзка с административни грешки на последните едва ли би могъл да се смята за безспорен и да бъде изяснен от текстовете на решението за ОСТ на различните езици.

67. С оглед на всички тези елементи, дори да се приеме, че обхватът на задължението за лоялно сътрудничество може дотолкова да се разшири, че то да бъде равносилно на задължение за държавата членка, с която ОСТ има специални отношения, да компенсира Съюза за загуби, причинени от нарушения на правото на Съюза, извършени от ОСТ, в настоящия случай Кралство Нидерландия не може да бъде упрекнато, че е извършило достатъчно съществено нарушение на задължението за лоялно сътрудничество.

2. Забележка относно времевия елемент

68. В своята писмена защита Кралство Нидерландия твърди още, че ангажирането на неговата отговорност за грешки, допуснати от митническите органи в Аруба и Кюрасао, би довело до нарушение на принципите на правна сигурност и на добра администрация. Причината за това е, че Комисията не предприела действия в разумен срок[18]. Комисията започва да проучва случая около 11 години (по отношение на Кюрасао) и 7 години (по отношение на Аруба), след като OLAF установява нередности.

69. В отговор на този довод Комисията посочва, че загубите на „собствени ресурси“ са били окончателно установени едва през 2009 г. с приемането на решението REC и решението на национална юрисдикция. Следователно отговорността на Кралство Нидерландия не следвало да е погасена по давност. В съдебното заседание Комисията настоява, че съгласно съдебната практика исковете за установяване на неизпълнение на задължение не се погасяват по давност. Освен това в заседанието Комисията уточнява, че прилагането по аналогия на член 73a от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002[19], който предвижда давностен срок от пет години за вземанията на Съюза към трети страни и обратно, е недопустимо. Комисията твърди още, че според практиката на Съда няма погасителна давност за събирането на собствените ресурси[20].

70. Може да е учудващо, че се спирам на въпроса за евентуално приложимите по отношение на иска давностни срокове в края на преценката по същество на този иск. Все пак, доколкото предлагам на Съда да отхвърли като неоснователен настоящия иск, както и паралелно разглеждания иск срещу Обединеното кралство, на този етап наистина не е необходимо да се разглежда самостоятелно въпросът за сроковете. При все това бих искал да засегна този въпрос, за да илюстрирам друг елемент: последиците от подхода „три в едно“, избран от Комисията по тези две дела[21], който всъщност затруднява определянето на давностните срокове, доколкото има такива, които следва да се прилагат за такива искове.

18 В това отношение Кралство Нидерландия се позовава на решение от 13 ноември 2014 г., Nencini/Парламент (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, т. 38, 47 и 48).

19 Регламент на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198).

20 Като цитира решение от 12 септември 2000 г., Комисия/Франция (C-276/97, EU:C:2000:424, т. 63).

21 Което е още един пример за цялостния подход на „смесване и напасване“ на приложими правила от различни режими, който се прилага и по двете дела и който подробно разглеждам в паралелното си заключение по дело Комисия/Обединено кралство (C-391/17), по-специално в точки 38—42 и 65—84.

71. Всъщност в мотивите си Комисията включва елементи, присъщи на специфичното по своето естество производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС (няма давностни срокове за предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения)[22], както и елементи от прилагането на специалната система на собствени ресурси (няма давностни срокове за действия, свързани със събиране на вземания)[23], като твърди, че те са приложими по отношение на иск, който в крайна сметка се основава на установяването на задължение за компенсиране на загуби, пренебрегвайки факта, че исковете за отговорност на държавата по принцип се погасяват по давност[24].

B. Заключителна бележка по случая в Аруба

72. Накрая, в настоящото дело Комисията многократно твърди, че е налице едно общо нарушение на правото на Съюза, произтичащо от неправилното издаване на сертификати EUR.1 в Аруба и Кюрасао.

73. Що се отнася до положението в Аруба обаче, трябва да се подчертае, че сертификатите EUR.1 са били представени и приети в рамките на митническите процедури, извършени от Нидерландия. Нидерландските митнически органи са се опитали да съберат вносни мита, като са изпратили заповед за плащане на вносителя. Вносителят обаче успешно обжалва тази заповед пред националните юрисдикции, които се произнасят в негова полза на основание член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс.

74. Трябва обаче да се припомни, че както следва от решението на Съда по дело Комисия/Дания, прилагането на член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс не изключва задължението на държавите членки да констатират и да внесат средства, които спадат към собствените ресурси на Съюза и които не са били събрани от частни вносители. Всъщност държавите членки са длъжни да установят собствените ресурси на Съюза веднага щом митническите им органи са в състояние да изчислят размера на митото по дадено митническо задължение и да определят длъжника, независимо дали са изпълнени критериите за прилагане на член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс. Само изпълнението на условията, предвидени в член 17, параграф 2 от Регламент № 1552/89 (непреодолима сила или причини, които не могат да се вменят на държавата членка, поради които събирането на сумите е станало невъзможно), дава възможност на държава членка да се освободи от това задължение[25].

75. Все пак, както Кралство Нидерландия правилно изтъква в писменото си становище, Комисията не твърди пряко нарушение на „регламента за собствените ресурси“ от страна на нидерландските митнически органи, тъй като не са събрали мита за внос на територията на Нидерландия. Ето защо Комисията не предоставя никаква информация, която да удостоверява дали условията на член 17, параграф 2 от Регламент № 1552/89, с измененията, са били налице в настоящия случай. Вместо това Комисията предпочита да изложи други доводи.

22 Вж. например решение от 6 май 2010 г., Комисия/Полша (C-311/09, непубликувано, EU:C:2010:257, т. 19 и цитираната съдебна практика). Вж. във връзка с обсъждането на този въпрос заключението на генералния адвокат Alber по дело Комисия/Обединено кралство (C-359/97, EU:C:2000:42, т. 96). Прекомерната продължителност на досъдебната процедура обаче не трябва да нарушава правото на защита на държавата членка. Вж. в този смисъл решения от 16 май 1991 г., Комисия/Нидерландия (C-96/89, EU:C:1991:213, т. 16), и от 12 септември 2000 г., Комисия/Обединено кралство (C-359/97, EU:C:2000:426, т. 28).

23 Вж. например решение от 5 октомври 2006 г., Комисия/Нидерландия (C-312/04, EU:C:2006:643, т. 32).

24 Например, що се отнася до отговорността на Съюза, член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз определя давностен срок от пет години от датата на възникване на събитието, което обуславя отговорността, като давността се прекъсва с предявяването на иск пред Съда или ако увредената страна е предявила претенцията си пред съответната институция на Съюза. Що се отнася до отговорността на държавите членки, сроковете, определени в националните правни уредби, за искове във връзка с вземания към държавата, са приемливи, ако съответстват на принципите на равностойност и ефективност. Вж. например решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 31—35).

25 Решение от 15 ноември 2005 г., Комисия/Дания (C-392/02, EU:C:2005:683, т. 66). Вж. и решение от 17 юли 2014 г., Комисия/Португалия (C-335/12, EU:C:2014:2084, т. 79).

76. Затова, тъй като Комисията не е поискала това да бъде установено, и във всеки случай, доколкото Съдът не би могъл да се произнесе по този въпрос поради липса на доказателства, предлагам искът на Комисията да се отхвърли като неоснователен и по отношение на положението в Аруба.

VI. Съдебни разноски

77. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Кралство Нидерландия е направило искане Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото. Ето защо Комисията следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

78. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. В съответствие с тази разпоредба правителството на Обединеното кралство следва да понесе направените от него съдебни разноски.

VII. Заключение

79. С оглед на изложеното дотук предлагам на Съда:

1) да отхвърли иска;

2) да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски;

3) да осъди Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да понесе направените от него съдебни разноски.