



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

31. října 2019 *

„Nesplnění povinností státem – Vlastní zdroje – Přidružení zámořských zemí a území (ZZÚ) k Evropské unii – Rozhodnutí 91/482/EHS – Rozhodnutí 2001/822/ES – Přijetí produktů pocházejících ze ZZÚ k dovozu do Unie s osvobozením od cla – Průvodní osvědčení EUR.1 – Protiprávní vydání osvědčení, kterého se dopustily orgány ZZÚ – Clo nevybrané členskými státy dovozu – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce – Odpovědnost členského státu, který má zvláštní vztah k dotčeným ZZÚ – Povinnost nahradit ztrátu vlastních zdrojů Unie, která vznikla v důsledku protiprávního vydání osvědčení EUR.1 – Dovoz sušeného mléka a rýže z Curaçaa a krup a krupice z Aruby“

Ve věci C-395/17,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 30. června 2017,

Evropská komise, zastoupená J.-F. Brakelandem, A. Caeirosem, L. Flynnem a S. Noëm, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému M.K. Bulterman, H.S. Gijzen a P. Huurnink, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému:

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným původně J. Kraehling, G. Brown a R. Fadoju, jakož i S. Brandonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s K. Bealem, QC, a P. Luckhurstem, barristers, poté S. Brandonem a F. Shibliem, jako zmocněnci, ve spolupráci s K. Bealem, QC, a P. Luckhurstem, barristers,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, M. Safjan, S. Rodin, předsedové senátů, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (zpravodaj), C. Toader, C. Vajda, F. Biltgen a K. Jürimäe, soudci,

* Jednací jazyk: nizozemština

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. října 2018,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. února 2019,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že nenahradilo ztrátu vlastních zdrojů, které měly být stanoveny a poskytnuty do rozpočtu Evropské unie v souladu s články 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1552/89 ze dne 29. května 1989, kterým se provádí rozhodnutí 88/376/EHS, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. 1989, L 155, s. 1) [poté články 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. 2000, L 130, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 169)], pokud by nebyla v rozporu s čl. 101 odst. 1 rozhodnutí Rady 91/482/EHS ze dne 25. července 1991 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (Úř. věst. 1991, L 263, s. 1, dále jen „rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991“) a s čl. 12 odst. 6 přílohy II uvedeného rozhodnutí vydána průvodní osvědčení EUR.1 pro dovoz sušeného mléka a rýže z Curaçaa v období 1997/2000 a pokud by nebyla v rozporu s čl. 35 odst. 1 rozhodnutí Rady 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému společenství („rozhodnutí o přidružení zámoří“) (Úř. věst. 2001, L 314, s. 1; Zvl. vyd. 11/38, s. 319; dále jen „rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001“) a čl. 15 odst. 4 přílohy III uvedeného rozhodnutí vydána průvodní osvědčení EUR.1 pro dovoz krup a krupice z Aruby v období 2002/2003, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES a nyní čl. 4 odst. 3 SEU).

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 2 Dne 26. června 1945 byla v San Francisku podepsána Charta Organizace spojených národů. Článek 73 této Charty, který je součástí její kapitoly XI, nadepsané „Deklarace o nesamosprávných územích“, stanoví:

„Členové Spojených národů, kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy, uznávají zásadu, že zájmy obyvatel těchto území jsou na prvním místě, a přijímají za svou svatou povinnost závazek, že budou v rámci soustavy mezinárodního míru a bezpečnosti zřízené touto chartou co nejvíce podporovati jejich blahobyt a že k tomu cíli:

[...]

b. budou rozvíjeti samosprávu, náležitě hleděti k politickým tužbám lidu a pomáhati mu v postupném rozvíjení jeho svobodných politických zřízení, a to podle zvláštních poměrů každého území a jeho lidu i jejich různých stupňů rozvoje;

[...]“

Unijní právo

Smlouva o ES

- 3 Skutkové okolnosti, které vedly k vytykanému nesplnění povinností, se odehrály jak před vstupem Amsterodamské smlouvy, kterou byla pozměněna Smlouva o ES, v platnost, tak i po něm. Ustanovení relevantní pro posuzovanou žalobu pro nesplnění povinností nicméně zůstala v podstatě stejná. Článek 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES) zněl následovně:

„Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání.

Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.“

- 4 Toto ustanovení bylo v podstatě nahrazeno čl. 4 odst. 3 SEU.
- 5 Ve čtvrté části této Smlouvy, nadepsané „Přidružení zámořských zemí a území“, byly obsaženy články 131 až 137 této Smlouvy (později po změně články 182 ES až 188 ES a nyní články 198 až 204 SFEU). Zmíněný článek 131 (později po změně článek 182 ES a nyní článek 198 SFEU) zněl:

„Členské státy se shodují, že ke Společenství přidruží mimoevropské země a území, které mají zvláštní vztah k Belgii, Dánsku, Francii, Itálii, Nizozemsku nebo Spojenému království. Tyto země a území (dále jen „země a území“) jsou vyjmenovány v příloze IV této smlouvy.

Účelem přidružení je podporovat hospodářský a sociální rozvoj těchto zemí a území a navazovat úzké hospodářské vztahy mezi nimi a Společenstvím jako celkem.

V souladu se zásadami vytyčenými v preambuli této smlouvy má přidružení sloužit především podpoře zájmů a blahobytu obyvatel těchto zemí a území a tomu, aby byly vedeny k hospodářskému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji, o něž usilují.“

- 6 Článek 133 odst. 1 uvedené Smlouvy (později po změně čl. 184 odst. 1 ES a nyní čl. 200 odst. 1 SFEU) stanovil:

„Cla na zboží pocházející z těchto zemí a území budou při dovozu do členských států zcela odstraněna tak, jak budou postupně odstraňována cla mezi členskými státy v souladu s ustanoveními této smlouvy.“

- 7 V článku 136 téže Smlouvy (později po změně článek 187 ES a nyní článek 203 SFEU) bylo uvedeno:

„Pro první pětileté období ode dne vstupu této smlouvy v platnost stanoví prováděcí úmluva připojená k této smlouvě podrobnosti a postup pro přidružování zemí a území ke Společenství.

Před skončením platnosti úmluvy uvedené v předchozím odstavci rozhodne Rada jednomyslně na základě získaných zkušeností a na základě zásad vymezených touto smlouvou o předpisech pro další období.“

- 8 Článek 227 odst. 1 a 3 Smlouvy o ES (později po změně čl. 299 odst. 1 a 3 ES a nyní čl. 52 odst. 1 SEU a čl. 355 odst. 2 SFEU) stanovil:

„1. Tato smlouva se vztahuje na Belgické království, Dánské království, Spolkovou republiku Německo, Řeckou republiku, Španělské království, Francouzskou republiku, Irsko, Italskou republiku, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouskou republiku, Portugalskou republiku, Finskou republiku, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska.

[...]

3. Na zámořské země a území uvedené v příloze IV této smlouvy se vztahuje zvláštní systém přidružení, který je stanoven v části čtvrté této smlouvy.

Tato smlouva se nevztahuje na zámořské země a území, jež udržují zvláštní vztahy se Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska a jež nejsou zahrnuty ve výše uvedeném seznamu.“

- 9 V seznamu obsaženém v příloze IV Smlouvy o ES (později po změně příloha II Smlouvy o ES a nyní příloha II Smlouvy o FEU), nadepsané „Zámořské země a území, na něž se vztahuje část čtvrtá Smlouvy“, byla uvedena mimo jiné i Aruba a Nizozemské Antily, pod které spadalo i Curaçao.

Nařízení č. 1552/89 a č. 1150/2000

- 10 Články 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení č. 1552/89 (poté články 2, 6, 10, 11 a 17 nařízení č. 1150/2000) upravovaly v době rozhodné z hlediska skutkového stavu podmínky, za kterých byly členské státy povinny stanovit vlastní zdroje Unie, mezi něž patřila i cla, a poskytnout je do unijního rozpočtu.

Rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001

- 11 V prvním bodě odůvodnění rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 bylo uvedeno:

„[V]zhledem k tomu, že je nezbytné upravit pro další období ustanovení o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (dále jen „ZZÚ“); že se tato ustanovení vztahují na území, která jsou spojena s Francouzskou republikou, na země a území, které jsou spojeny se Spojeným královstvím, na země, které jsou spojeny s Nizozemskem, a částečně na Grónsko“. (*citace z uvedeného rozhodnutí použité v textu tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem*)

- 12 Podle článku 1 tohoto rozhodnutí byla jeho cílem podpora a urychlení hospodářského, kulturního a sociálního rozvoje a posilování hospodářských struktur ZZÚ vyjmenovaných v příloze I uvedeného rozhodnutí. V bodě 4 této přílohy byly jakožto ZZÚ Nizozemského království uvedeny Nizozemské Antily, pod které spadalo Curaçao, jakož i Aruba.

- 13 Článek 6 první pododstavec rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 stanovil:

„Orgány účastníci se postupu partnerství podle článku 10 v rámci svých pravomocí pravidelně zkoumají výsledky jeho uplatňování a předkládají stanoviska a podněty nezbytné k naplňování cílů tohoto rozhodnutí.“

- 14 Článek 10 tohoto rozhodnutí zněl:

„S cílem umožnit příslušným místním orgánům ZZÚ intenzivnější zapojení do uplatňování zásad přidružení ZZÚ k EHS s náležitým respektem k pravomocem jednotlivých ústředních orgánů dotčených členských států, se zavádí konzultační postup vycházející ze zásady partnerství mezi Komisí, členským státem a ZZÚ.

Na základě tohoto partnerství, které je upraveno v člancích 234, 235 a 236 tohoto rozhodnutí, bude možné zkoumat výstupy, jichž bylo dosaženo v rámci přidružení, a jednat o problémech, které případně vyvstanou ve vztazích mezi ZZÚ a Společenstvím.“

15 Článek 101 odst. 1 uvedeného rozhodnutí zněl takto:

„Produkty pocházející ze ZZÚ se dovážejí do Společenství s osvobozením od cla a poplatků s rovnocenným účinkem.“

16 Podle čl. 108 odst. 1 první odrážky rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 platilo, že pojem původních produktů a způsoby správní spolupráce, které se k nim vztahují, jsou stanoveny v příloze II tohoto rozhodnutí.

17 Článek 234 tohoto rozhodnutí zněl:

„Činnost Společenství vychází v nejvyšší možné míře z úzkých konzultací mezi Komisí, členským státem, s nímž je ZZÚ spojena, a příslušnými místními orgány ZZÚ.

Tyto konzultace se dále označují jako „partnerství“.

18 Článek 235 odst. 1 a 2 uvedeného rozhodnutí stanovil:

„1. Partnerství se týká plánování, přípravy, financování, sledování a vyhodnocování činnosti Společenství v souvislosti s tímto rozhodnutím, jakož i každého problému, který vyvstane ve vztazích mezi ZZÚ a Společenstvím.

2. Za tímto účelem lze na žádost zejména dotčených ZZÚ zřídit pracovní skupiny pro přidružení ZZÚ s poradní funkcí, jejichž členy jsou tři partneři uvedení v článku 234, a to buď podle zeměpisné oblasti ZZÚ nebo podle skupiny ZZÚ, které jsou spojeny se stejným členským státem. Tyto skupiny fungují:

- buď na *ad hoc* bázi, a to při řešení konkrétních problémů,
- nebo trvale do konce platnosti rozhodnutí o přidružení; v tomto případě se scházejí alespoň jednou ročně, aby zhodnotily provádění tohoto rozhodnutí nebo řešily ostatní otázky uvedené v odstavci 1.“

19 Článek 237 téhož rozhodnutí zněl:

„S výhradou zvláštních ustanovení ohledně vztahů mezi ZZÚ a francouzskými zámořskými departementy uvedených v tomto rozhodnutí se toto rozhodnutí vztahuje jednak na území, na něž se vztahuje Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, a to za podmínek stanovených v této Smlouvě, a jednak na území ZZÚ.“

20 Článek 1 přílohy II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 o definici pojmu „původní produkty“ a způsobech správní spolupráce, stanovil:

„Pro účely provádění ustanovení tohoto rozhodnutí o obchodní spolupráci se za produkt pocházející ze země a území označovaných dále jen jako „ZZÚ“, ze Společenství nebo ze států AKT považuje produkt zcela získaný nebo dostatečně zpracovaný na jejich území.“

21 Článek 12 odst. 1 a 6 této přílohy stanovil:

„1. Status původu produktů ve smyslu této přílohy se prokazuje průvodním osvědčením EUR.1, jehož vzor je uveden v příloze 4 této přílohy.

[...]

6. Průvodní osvědčení EUR.1 vydávají celní orgány ZZÚ vývozu, pokud může být zboží považováno za původní produkty ve smyslu této přílohy.“

- 22 V článku 26 uvedené přílohy, nadepsaném „Ověřování průvodních osvědčení EUR.1 a formulářů EUR.2“, bylo uvedeno:

„1. Následné ověřování průvodních osvědčení EUR.1 a formulářů EUR.2 se provádí nahodile a vždy v případech, kdy mají celní orgány státu dovozu důvodné pochybnosti o pravosti dokladu nebo o správnosti údajů týkajících se skutečného původu dotčených produktů.

[...]

6. Jestliže ověřovací postup nebo jiné dostupné údaje nasvědčují, že zřejmě došlo k porušení požadavků této přílohy, provede ZZÚ z vlastního podnětu nebo na žádost Komise dostatečně rychle náležitá šetření nebo zařídí náležitá šetření, aby byla tato porušení zjištěna a aby jim bylo zabráněno. Těchto šetření se Komise může zúčastnit.

[...]

7. Spory, které nemohly být vyřešeny mezi celními orgány státu dovozu a celními orgány ZZÚ vývozu nebo které vyvolávají problém s výkladem této přílohy, se předloží Výboru pro otázky původu zřízenému nařízením [Rady (EHS) č. 802/68 ze dne 27. června 1968 o společné definici pojmu ‚původ zboží‘ (Úř. věst. 1968, L 148, s. 1)].“

- 23 Podle čl. 12 odst. 1 tohoto nařízení platilo, že se Výbor pro otázky původu skládá se zástupců členských států a předsedá mu zástupce Komise.
- 24 Rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 bylo použitelné do 1. prosince 2001. Dne 2. prosince téhož roku vstoupilo v platnost rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001. Článek 4 odst. 1 posledně uvedeného rozhodnutí stanovil:

„V rámci partnerství stanovené[ho] v článku 7 přebírají orgány ZZÚ hlavní odpovědnost za vypracování strategií přidružení a rozvoje a za jejich provádění prostřednictvím přípravy jednotných programových dokumentů [...] a programů spolupráce společně s Komisí a členským státem, s nímž jsou ZZÚ spojeny.“

- 25 Článek 7 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001 stanovil:

„1. S cílem umožnit ZZÚ plnou účast na provádění přidružení ZZÚ k ES s náležitým ohledem na institucionální uspořádání dotyčného členského státu použije přidružení konzultační postup založený na níže uvedených ustanoveních. Zabývá se každou otázkou, jež vyvstane ve vztazích mezi ZZÚ a Společenstvím.

[...]

3. Mezi Komisí, členským státem, s nímž je ZZÚ spojena, a každou ZZÚ zastoupenou jejími orgány existují samostatná partnerství, která umožňují uvádět do praxe cíle a zásady tohoto rozhodnutí, zejména ty, jež jsou uvedeny v člancích 4 a 19. Tato třístranná konzultace se dále označuje jako ‚partnerství‘.

Pro každou ZZÚ se zřizují partnerské pracovní skupiny s poradní funkcí. Jejich členy jsou výše uvedení tři partneři. Tyto pracovní skupiny mohou být svolány na žádost Komise, členského státu nebo některé ze ZZÚ. Na žádost jednoho z partnerů může více partnerských pracovních skupin konat společné schůze, aby projednaly témata společného zájmu nebo regionální hlediska přidružení.

4. Tato konzultace se provádí v plném souladu s institucionálními, právními a finančními pravomocemi každého ze tří partnerů.

[...]“

26 V článku 35 tohoto rozhodnutí bylo uvedeno:

„1. Produkty pocházející ze ZZÚ se dovážejí do Společenství s osvobozením od cla.

2. Pojem původních produktů a způsoby správní spolupráce, které se k nim vztahují, jsou stanoveny v příloze III.“

27 V článku 2 přílohy III uvedeného rozhodnutí o definici pojmu „původní produkty“ a způsobech správní spolupráce byly v odstavci 1 vymezeny produkty, které se považují za produkty pocházející ze ZZÚ.

28 Podle čl. 14 odst. 1 písm. a) této přílohy se na produkty pocházející ze ZZÚ dovážené do Společenství vztahovalo rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001 po předložení osvědčení EUR.1.

29 Článek 15 odst. 1 a 4 uvedené přílohy stanovil:

„1. Průvodní osvědčení EUR.1 vydávají celní orgány ZZÚ vývozu na základě písemné žádosti podané vývozcem nebo na odpovědnost vývozce jeho pověřeným zástupcem.

[...]

4. Průvodní osvědčení EUR.1 vydávají celní orgány ZZÚ vývozu, pokud mohou být dotyčné produkty považovány za produkty pocházející ze ZZÚ, ze Společenství nebo z AKT a pokud jsou splněny ostatní požadavky této přílohy.“

30 Článek 32 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001, nadepsaný „Ověřování dokladů o původu“, zněl takto:

„1. S cílem zajistit správné uplatňování této přílohy si jsou ZZÚ, Společenství a státy AKT prostřednictvím příslušných celních správ vzájemně nápomocny při kontrole pravosti průvodních osvědčení EUR.1 nebo prohlášení na faktuře a správnosti údajů obsažených v těchto dokladech.

[...]

2. Následné ověřování dokladů o původu se provádí nahodile anebo vždy v případech, kdy mají celní orgány země dovozu důvodné pochybnosti o pravosti dokladu, o statusu původu dotyčného produktu nebo o splnění jiných požadavků této přílohy.

[...]

8. Jestliže ověřovací postup nebo jiné dostupné údaje nasvědčují, že zřejmě došlo k porušení požadavků této přílohy, provede ZZÚ z vlastního podnětu nebo na žádost Společenství dostatečně rychle náležitá šetření nebo zařídí náležitá šetření, aby byla tato porušení zjištěna a aby jim bylo zabráněno. Těchto šetření se může zúčastnit Komise.“

- 31 Článek 34 této přílohy, nadepsaný „Řešení sporů“, v prvním pododstavci stanovil:

„Pokud nastanou spory ohledně ověření uvedeného v člancích 32 a 33, které nelze mezi celními orgány, které žádají o ověření[,] a celními orgány příslušnými k tomuto [...] ověření, vyřešit, nebo pokud tyto orgány vynesou otázku týkající se výkladu této přílohy, předloží se Výboru pro celní kodex – odboru pro původ zboží, zřízenému nařízením [Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307)].“

- 32 Podle čl. 247 odst. 1 tohoto nařízení se Výbor pro celní kodex skládal ze zástupců členských států a předsedal mu zástupce Komise.

Celní kodex

- 33 V článku 220 odst. 2 písm. b), jakož i v článku 239 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000 (Úř. věst. 2000, L 311, s. 17; Zvl. vyd. 02/10, s. 239) (dále jen „celní kodex“), byly vymezeny podmínky, za kterých mohou členské státy upustit od dodatečného zaúčtování cla nebo clo vrátit či prominout.

Nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002

- 34 Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74), ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 (Úř. věst. 2006, L 390, s. 1) (dále jen „finanční nařízení“), v článku 73a stanoví:

„Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení a uplatňování rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Společenství, promlčují se nároky Společenství vůči třetím osobám a nároky třetích osob vůči Společenství po pěti letech.

Počátek běhu promlčecí doby a podmínky pro její přerušení a stavení stanoví prováděcí pravidla.“

Nařízení (ES, Euratom) č. 2342/2002

- 35 Článek 85b nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení č. 1605/2002 (Úř. věst. 2002, L 357, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 145), ve znění nařízení Komise (ES, Euratom) č. 478/2007 ze dne 23. dubna 2007 (Úř. věst. 2007, L 111, s. 13) (dále jen „nařízení o prováděcích pravidlech“), nadepsaný „Pravidla pro běh promlčecích dob“, v odstavci 1 prvním pododstavci uvádí:

„Doba promlčení nároků Společenství vůči třetím osobám počíná běžet dnem uplynutí lhůty oznámené dlužníkovi v oznámení o dluhu [...].“

Nizozemské právo

- 36 Podle Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Charta Nizozemského království) ve znění použitelném ve sporném období se Nizozemské království skládalo ze tří zemí (*landen*), a to z Nizozemska (*Nederland*), Nizozemských Antil (*Nederlandse Antillen*) a Aruby. Curaçao bylo v této době nedílnou součástí Nizozemských Antil.

- 37 Podle čl. 3 odst. 1 písm. b) této Charty spadaly zahraniční záležitosti „do pravomoci království“.

38 Článek 50 odst. 1 uvedené Charty zněl takto:

„Legislativní a správní opatření přijatá na Nizozemských Antilách a na Arubě, která odporují této Chartě, mezinárodnímu nástroji, zákonu království, nařízení orgánu veřejné správy království nebo zájmům, jejichž podpora či ochrana spadají do pravomoci království, může král coby hlava království zrušit nebo může pozastavit jejich účinnost, a to odůvodněným nařízením. [...]“

39 Článek 51 téže Charty zněl takto:

„Pokud některý z orgánů na Nizozemských Antilách nebo Arubě nevykonává své funkce v souladu s touto Chartou, mezinárodním nástrojem, zákonem království či nařízením orgánu veřejné správy království, nebo je v souladu s těmito předpisy nevykonává řádně, může být nařízením orgánu veřejné správy království, v němž je uveden právní základ a důvody, o které se toto nařízení opírá, stanoveno, jak mají být uvedené funkce plněny.“

40 Článek 52 Charty Nizozemského království stanovil:

„Se souhlasem krále mohou být právním předpisem země uděleny králi jako hlavě království nebo guvernérovi jako orgánu království pravomoci týkající se záležitostí země.“

Skutkový základ sporu

41 V letech 1997 až 2000 bylo do Německa z Curaçaa dováženo sušené mléko a rýže a v letech 2002 a 2003 byly do Nizozemska z Aruby dováženy kroupy a krupice.

42 Orgány Curaçaa a Aruby vydaly k tomuto zboží průvodní osvědčení EUR.1 (dále jen „osvědčení EUR.1“), ačkoliv toto zboží nesplňovalo podmínky vyžadované k tomu, aby bylo považováno za produkty s preferenčním původem podle čl. 101 odst. 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a čl. 35 odst. 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001.

43 Vydání osvědčení EUR.1, k němuž přistoupily orgány Curaçaa a Aruby, prošetřoval Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Zprávu o kontrolní misi týkající se Curaçaa tento orgán zveřejnil dne 24. října 2000 a zprávu o kontrolní misi týkající se Aruby zveřejnil dne 23. prosince 2004.

44 Komise v návaznosti na tato šetření informovala nizozemské a německé orgány, že tato osvědčení EUR.1 jsou protiprávní a vyzvala je, aby z předmětných dovozů vybraly clo. Nizozemské a německé orgány vyměřily pouze část tohoto cla, jelikož zbývající část byla promlčena.

45 Komise konstatovala, že Nizozemské království odpovídá za pochybení, kterého se dopustily jak orgány Curaçaa, a to v dopise ze dne 27. ledna 2012, tak orgány Aruby, a to v dopise ze dne 31. května 2012. Nizozemské království požádala, aby do 20. března, resp. 20. července 2012, nahradilo z toho plynoucí ztrátu vlastních zdrojů.

Postup před zahájením soudního řízení

46 Vzhledem k tomu, že Nizozemské království této žádosti nevyhovělo, Komise mu dne 21. listopadu 2013 zaslala výzvu dopisem, na kterou nizozemské orgány odpověděly dne 20. února 2014 s tím, že odmítly jakoukoliv odpovědnost za jednání svých ZZÚ.

47 Dne 17. října 2014 zaslala Komise Nizozemskému království odůvodněné stanovisko, v němž setrvala na svém postoji uvedeném ve výzvě dopisem. Lhůta stanovená pro přijetí opatření nezbytných k vyhovění odůvodněnému stanovisku uplynula dne 17. prosince 2014.

- 48 Dopisem ze dne 19. listopadu 2015 Nizozemské království na odůvodněné stanovisko odpovědělo s tím, že i nadále odmítá jakoukoliv odpovědnost.
- 49 Komise se tedy rozhodla podat projednávanou žalobu.

K žalobě

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastníků řízení

- 50 Nizozemské království zpochybňuje přípustnost žaloby, přičemž tvrdí, že žaloba je nejednoznačná a není v ní uceleně a přesně popsán základ nesplnění povinností vyplývajících z článku 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES a nyní čl. 4 odst. 3 SEU), které je mu vytýkáno. Nizozemské království v tomto ohledu uvádí, že Komise v některých bodech žaloby podle všeho tvrdí, že toto království odpovídá za jednání celních orgánů svých ZZÚ, jako kdyby to byly jeho vlastní orgány, zatímco v jiných bodech mu vytýká, že nepřijalo vhodná opatření, která by zabránila tomu, aby uvedené orgány vydaly osvědčení EUR.1 v rozporu s právními předpisy.
- 51 Komise tvrdí, že je její žaloba přípustná.

Závěry Soudního dvora

- 52 Z ustálené judikatury týkající se čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a obsahovat i stručný popis dovolávaných žalobních důvodů a tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalované straně připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je taková žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (rozsudek ze dne 11. července 2018, Komise v. Belgie, C-356/15, EU:C:2018:555, bod 32 a citovaná judikatura).
- 53 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že v žalobě podané podle článku 258 SFEU musí být žalobní důvody uvedeny uceleně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti (rozsudek ze dne 11. července 2018, Komise v. Belgie, C-356/15, EU:C:2018:555, bod 33 a citovaná judikatura).
- 54 Žaloba Komise musí zejména obsahovat ucelené a podrobné vylíčení důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv (rozsudek ze dne 11. července 2018, Komise v. Belgie, C-356/15, EU:C:2018:555, bod 34 a citovaná judikatura).
- 55 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že Komise přesně vymezila ustanovení unijního práva, které Nizozemské království údajně porušilo, a to článek 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES a nyní čl. 4 odst. 3 SEU), i skutečnosti, které mu vytýká, totiž nenahrazení částky odpovídající ztrátě tradičních vlastních zdrojů, která vznikla v důsledku toho, že orgány Curaçaa a Aruby vydaly osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, a to spolu s úroky.

- 56 Ačkoliv je v návrhu Komise kromě toho poukázáno i na případné opomenutí Nizozemska spočívající v nepřijetí vhodných opatření, která by takovému protiprávnímu vydání zamezila, jasně z něj plyne, že předmětem žaloby Komise není toto případné opomenutí, ale pouze to, že Nizozemské království nenahradilo ztrátu tradičních vlastních zdrojů vyplývající z protiprávního vydání dotčených osvědčení EUR.1.
- 57 Jak v podstatě kromě toho uvedl generální advokát v bodě 43 svého stanoviska, skutečnost, že ve zmíněném návrhu není upřesněno, zda je toto protiprávní vydání podle názoru Komise důsledkem jednání orgánů Curaçaa a Aruby, které lze přičíst Nizozemskému království, nebo opomenutí tohoto členského státu spočívajícího v nepřijetí vhodných opatření, která by takovému vydání zabránila, tomuto členskému státu neznemožnila, aby v souvislosti s vytýkaným nesplněním povinností účinně uplatnil své právo na obhajobu.
- 58 Námitku nepřípustnosti, kterou vzneslo Nizozemské království, je tudíž nutno zamítnout.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 59 Komise tvrdí, že Nizozemské království je na základě zásady loajální spolupráce zakotvené v článku 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES a nyní čl. 4 odst. 3 SEU) povinno nahradit ztrátu tradičních vlastních zdrojů, k níž došlo proto, že orgány Curaçaa a Aruby vydaly osvědčení EUR.1 v rozporu s ustanoveními rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, a znemožnily tak členským státům dovozu vybrat z předmětného dovozu některá cla.
- 60 Komise se v tomto ohledu zaprvé domnívá, že Nizozemské království musí jakožto členský stát nést odpovědnost za jednání a nedbalost orgánů Curaçaa a Aruby odporující rozhodnutím o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, a to s ohledem na zvláštní vztah, které měla k těmto ZZÚ, jež podle názoru Komise nebyla samostatnými státy a obě byla nedílnou součástí tohoto království.
- 61 Komise dodává, že Nizozemské království se za účelem zdůvodnění toho, proč nebyly dodrženy jeho povinnosti vyplývající ze zásady loajální spolupráce, nemůže dovolávat samostatnosti, kterou měly Curaçao a Aruba v souladu s Chartou Nizozemského království. Samostatnost těchto ZZÚ kromě toho není absolutní, jelikož podle článků 50 až 52 této Charty mají orgány Nizozemského království pravomoci, které zajišťují, aby orgány Curaçaa a Aruby dodržovaly ustanovení rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001.
- 62 Komise zadruhé připomíná, že členské státy jsou podle zásady loajální spolupráce povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva. Protiprávní vydání osvědčení EUR.1 orgány Curaçaa a Aruby v projednávaném případě znemožnilo vybrání cel a jejich poskytnutí do unijního rozpočtu coby vlastních zdrojů. Vzhledem k tomu, že Nizozemské království tuto ztrátu vlastních zdrojů nenahradilo, ohrozilo řádné fungování systému vlastních zdrojů Unie, jelikož uvedenou ztrátu musí nahradit všechny členské státy prostřednictvím navýšení vlastních zdrojů na základě hrubého národního důchodu. Ochrana unijního rozpočtu tudíž vyžaduje, aby bylo možné konstatovat, že Nizozemské království odpovídá za to, že orgány Curaçaa a Aruby porušily rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, a že nahradí z toho plynoucí ztrátu zdrojů.
- 63 Komise zatřetí tvrdí, že Nizozemské království musí zaplatit z částky odpovídající této ztrátě vlastních zdrojů úroky z prodlení. Povinnost zaplatit takové úroky z prodlení se podle Komise nezakládá na unijní právní úpravě vlastních zdrojů, ale vyplývá přímo z povinnosti loajální spolupráce, a to s ohledem na neoddělitelnou spojitost povinnosti stanovit vlastní zdroje Unie, povinnosti připsat tyto zdroje na účet Komise ve stanovených lhůtách a konečně povinnosti zaplatit úroky z prodlení.

- 64 Nizozemské království, podporované Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, s nesplněním povinností, které je mu vytýkáno, nesouhlasí. I když Nizozemské království zaprvé připouští, že je přímo odpovědné za jednání zemí, ze kterých se skládá, domnívá se, že tato odpovědnost se vztahuje pouze na porušení povinností, které má jakožto členský stát Unie.
- 65 Podle judikatury Soudního dvora vyplývající z posudku 1/78 (Mezinárodní dohoda o přírodním kaučuku) ze dne 4. října 1979 (EU:C:1979:224, bod 62) je třeba určit, v jakém postavení může Nizozemské království nést odpovědnost, tedy zda v postavení členského státu Unie nebo v postavení zástupce svých ZZÚ v mezinárodních vztazích. Podle čl. 227 odst. 3 Smlouvy o ES (později čl. 299 odst. 3 ES a nyní čl. 355 odst. 2 SFEU) je přitom územní působnost této Smlouvy omezena na evropskou část království, tj. Nizozemsko, zatímco na ZZÚ se uplatní výlučně zvláštní systém, který je upraven v části čtvrté zmíněné Smlouvy. Obecná ustanovení této Smlouvy se tedy bez výslovného odkazu na ZZÚ neuplatní. Nizozemské království zejména podotýká, že se ZZÚ, pokud jde o dovoz zboží do Unie, je třeba zacházet jako se třetími zeměmi. ZZÚ tedy nelze považovat za nedílnou součást členského státu, k němuž jsou připojeny.
- 66 Nizozemské království v této souvislosti zdůrazňuje, že s ohledem na to, že postavení subjektu mezinárodního práva veřejného a pravomoc uzavírat smlouvy má pouze království, ratifikovalo Smlouvu o ES jenom pro Nizozemsko, takže pouze to je vázáno právy a povinnostmi vyplývajícími z jeho přistoupení k Unii.
- 67 Nizozemské království se domnívá, že s ohledem na samostatnost, kterou mají Nizozemské Antily a Aruba, je tvrzení, že tento členský stát odpovídá za jednání orgánů těchto ZZÚ, v rozporu s čl. 4 odst. 2 SEU a s článkem 73 Charty Organizace spojených národů. Podle ustanovení Charty Nizozemského království nelze mít za to, že by Nizozemské Antily a Aruba ve sporném období byly součástí Nizozemska, neboť i když měla tato dvě území obdobně jako Nizozemsko postavení zemí (*landen*) Nizozemského království, obě měla vlastní Staatsregeling (základní zákon) a požívala značné autonomie na úrovni království. Články 50 až 52 Charty Nizozemského království ostatně Nizozemsku nepřiznávají vůči orgánům Curaçaa a Aruby žádnou pravomoc a je v nich stanoveno pouze to, že je vůči těmto územím možné přijímat rozhodnutí v rámci rady ministrů království.
- 68 Nizozemské království zadruhé namítá, že tvrzená povinnost náhrady a zaplacení úroků z prodlení nemá oporu ani v unijní právní úpravě vlastních zdrojů, ani v rozhodnutích o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001. Pokud by tedy bylo připuštěno, že taková povinnost existuje, odporovalo by to zásadě právní jistoty. Nizozemské království dodává, že pokud Komise neprokáže, že Nizozemsko porušilo své povinnosti, které má podle unijního práva, nemůže se v tomto ohledu opírat ani o článek 5 Smlouvy o ES (později článek 10 ES a nyní čl. 4 odst. 3 SEU). Komise takový důkaz nepředložila a uvedla pouze to, že Nizozemsko nepostupovalo v souvislosti s protiprávním jednáním, kterého se dopustily dotčené ZZÚ, „vhodným způsobem“.
- 69 Nizozemské království dále uvádí, že podle rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 měly osvědčení EUR.1 vydávat pouze orgány ZZÚ; orgány členských států do tohoto postupu nemohly nikterak zasahovat a neměly v tomto ohledu žádnou odpovědnost. Tato rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 zejména počítala se systémem správní spolupráce orgánů ZZÚ na jedné straně a Komise a orgánů členských států na straně druhé, na jehož základě bylo možné ověřit, zda jsou tato rozhodnutí dodržována, a obrátit se za tímto účelem přímo na orgány ZZÚ. Problémy mezi ZZÚ a Uníí kromě toho měly být řešeny v rámci partnerství.
- 70 Určení odpovědnosti Nizozemska coby členského státu by kromě toho odporovalo zásadě právní jistoty a zásadě řádné správy. Nizozemské království v tomto ohledu tvrdí, že v rozporu s judikaturou vyplývající z rozsudku ze dne 13. listopadu 2014, Nencini v. Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, bod 48), Komise nejednala v přiměřené lhůtě, jelikož požádala o poskytnutí předmětných cel více než sedm, resp. jedenáct let poté, co OLAF konstatoval, že došlo k předmětnému protiprávnímu postupu.

Závěry Soudního dvora

- 71 Nejprve je třeba zdůraznit, že ačkoliv byla v době jednání orgánů Curaçaa a Aruby, které vedlo k podání posuzované žaloby pro nesplnění povinnosti, zásada loajální spolupráce zakotvena v článku 5 Smlouvy o ES a následně v článku 10 ES, tato ustanovení byla v době, kdy Komise požádala Nizozemské království, aby nahradilo ztrátu vlastních zdrojů, k níž podle jejího názoru došlo v důsledku tohoto jednání, nahrazena čl. 4 odst. 3 SEU. Z toho vyplývá, že žalobu je třeba posoudit z hlediska zásady loajální spolupráce, jak je zakotvena v posledně uvedeném ustanovení.
- 72 Podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce SEU platí, že Nizozemské království je coby členský stát Unie povinno učinit veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.
- 73 I když musí za tímto účelem dodržování norem unijního práva zajišťovat v rámci svých pravomocí všechny orgány tohoto členského státu, za dodržování povinností, které z tohoto práva vyplývají, je podle článku 258 SFEU vůči Unii odpovědný pouze uvedený členský stát (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. října 2012, Bjankov, C-249/11, EU:C:2012:608, bod 64 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko, C-184/11, EU:C:2014:316, bod 43 a citovaná judikatura).
- 74 Jak přitom uvedla Komise v replice, posuzovaná žaloba pro nesplnění povinnosti se nezakládá na pochybeních, kterých se dopustily orgány Nizozemska, nýbrž na odpovědnosti tohoto členského státu za ztrátu vlastních zdrojů v důsledku toho, že orgány Curaçaa a Aruby porušily ustanovení rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 týkající se vydávání osvědčení EUR.1, přičemž toto porušení není v dané věci zpochybňováno.
- 75 Jak vyplývá z čl. 227 odst. 3 Smlouvy o ES ve spojení s její přílohou IV (později čl. 299 odst. 3 ES a příloha II Smlouvy o ES, nyní čl. 355 odst. 2 SFEU a příloha II Smlouvy o FEU), Curaçao a Aruba byly uvedeny na seznamu ZZÚ obsaženém ve zmíněné příloze, a proto se na ně vztahoval zvláštní systém přidružení vymezený ve čtvrté části Smlouvy o ES, v níž byly obsaženy články 131 až 137 této Smlouvy (později články 182 ES až 188 ES a nyní články 198 až 204 SFEU), jehož podrobnosti a postupy byly na základě článku 136 uvedené Smlouvy (později článek 187 ES a nyní článek 203 SFEU) stanoveny v rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001.
- 76 V této souvislosti je třeba zdůraznit, že ačkoliv Soudní dvůr rozhodl, že obecná ustanovení Smlouvy o ES, tedy ta, jež nejsou uvedena v části čtvrté této Smlouvy, se bez výslovného odkazu na ZZÚ neuplatní (rozsudek ze dne 5. června 2014, X a TBG, C-24/12 a C-27/12, EU:C:2014:1385, bod 45, jakož i citovaná judikatura), nesplnění povinností vytýkané Nizozemskému království pod situací, jíž se týká tato judikatura, nespadá. Komise totiž netvrdí, že se zásada loajální spolupráce uplatní i na Curaçao a Arubu, ale tvrdí, že Nizozemské království je na základě této zásady povinno nést důsledky protiprávního vydání osvědčení EUR.1, kterého se dopustily orgány Curaçaa a Aruby. Jak přitom bylo připomenuto v bodě 72 tohoto rozsudku, uvedená zásada se na Nizozemské království vztahuje jako na členský stát Unie.
- 77 S ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit zaprvé, zda Nizozemské království na základě povinností, které má coby členský stát podle čl. 4 odst. 3 SEU, odpovídá vůči Unii za případné vydání osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, kterého se dopustily orgány Curaçaa a Aruby, zadruhé, zda je na základě tohoto ustanovení povinno nahradit částku – případně navýšenou o úroky z prodlení – odpovídající případné ztrátě vlastních zdrojů Unie, která vznikla v důsledku tohoto postupu, a zatřetí, je-li tomu tak, zda je nesplnění povinností vytýkané Nizozemskému království opodstatněné.

– *K odpovědnosti Nizozemského království v důsledku případného protiprávního vydání osvědčení EUR.1, kterého se dopustily orgány Curaçaa a Aruby*

- 78 Komise tvrdí, že Nizozemské království musí vůči Unii odpovídat za jednání a opomenutí orgánů Curaçaa a Aruby, které vydaly osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, kvůli zvláštnímu vztahu, který tento členský stát ke Curaçau a Arubě má.
- 79 Nizozemské království patří mezi členské státy, které mají podle čl. 131 prvního pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 182 první pododstavec ES a nyní čl. 198 první pododstavec SFEU) „zvláštní vztah“ k ZZÚ. Připojení těchto zemí a území ke zvláštnímu systému přidružení vymezenému ve čtvrté části Smlouvy o ES se podle tohoto ustanovení v době vydání zmíněných osvědčení zakládalo na tomto zvláštním vztahu.
- 80 Zmíněný zvláštní vztah se vyznačuje tím, že ZZÚ nejsou samostatnými státy; jsou to země a území, která jsou na takovém státu závislá a tento stát jim zejména zajišťuje zastupování na mezinárodní úrovni [v tomto smyslu viz posudek 1/78 (Mezinárodní dohoda o přírodním kaučuku) ze dne 4. října 1979, EU:C:1979:224, bod 62, a posudek 1/94 (Dohody připojené k Dohodě o WTO) ze dne 15. listopadu 1994, EU:C:1994:384, bod 17].
- 81 Podle článku 131 Smlouvy o ES (později článek 182 ES a nyní článek 198 SFEU) se tento zvláštní systém přidružení vymezený v části čtvrté této Smlouvy, jehož účelem je podporovat hospodářský, sociální a kulturní rozvoj ZZÚ, vztahuje pouze na země a území, které mají zvláštní vztah k dotčenému členskému státu, který požádal o to, aby se na ně zvláštní systém přidružení uplatňoval. Co se konkrétně týče Curaçaa a Aruby, které byly při vstupu Smlouvy o EHS v platnost součástí Nizozemských Antil, členské státy uzavřely Úmluvu 64/533/EHS ze dne 13. listopadu 1962 o revizi smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství s cílem uplatnit na Nizozemské Antily zvláštní systém přidružení stanovený ve čtvrté části této smlouvy (Úř. věst. 1964, P 150, s. 2414).
- 82 Projevem zvláštního vztahu mezi členským státem a jeho ZZÚ podle čl. 131 prvního pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 182 první pododstavec ES a nyní čl. 198 první pododstavec SFEU) jsou v této souvislosti výrazy, které jsou použity zejména v prvním bodě odůvodnění, v článku 234 a v čl. 235 odst. 2 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991, jakož i především v člancích 4 a 7 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001, k označení členského státu, „s nímž jsou spojeny“ ZZÚ. Tento výklad potvrzuje i článek 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 ve spojení s jeho přílohou I bodem 4, z nichž vyplývá, že Curaçao a Aruba byly ZZÚ Nizozemského království.
- 83 Výrobky pocházející z Curaçaa a Aruby měly kromě toho v rámci uvedeného zvláštního systému přidružení na základě čl. 133 odst. 1 Smlouvy o ES (později čl. 184 odst. 1 ES a nyní čl. 200 odst. 1 SFEU), ve spojení s čl. 101 odst. 1, čl. 108 odst. 1 první odrážkou, jakož i s přílohou II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 (článek 35 a příloha III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001) zvýhodněný přístup k vnitřnímu trhu spočívající v osvobození od cla a poplatků s rovnocenným účinkem.
- 84 Vydávání osvědčení EUR.1 přitom upravovalo unijní právo. Podle čl. 12 odst. 6 přílohy II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 (čl. 15 odst. 4 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001), které se na území ZZÚ vztahovalo na základě jeho článku 237, totiž měly uvedená osvědčení dokládající tento původ vydávat orgány ZZÚ. Tyto orgány tedy byly při vydávání takových osvědčení povinny dodržovat požadavky obsažené v příloze II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 (příloha III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001).
- 85 Ústřední význam, který měl pro systém přidružení vymezený ve čtvrté části Smlouvy o ES zvláštní vztah mezi dotčenou ZZÚ a členským státem, s nímž byla tato ZZÚ spojena, ve smyslu čl. 131 prvního pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 182 první pododstavec ES a nyní čl. 198 první pododstavec SFEU), se kromě toho odrážel i v postupech pro řešení sporů či problémů, které se v této souvislosti mohou objevit, jež upravují rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001.

- 86 V tomto ohledu je třeba zejména zohlednit čl. 26 odst. 7 přílohy II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991, jakož i článek 34 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001, podle kterých se spory týkající se legality osvědčení EUR.1, které nebylo možno vyřešit mezi celními orgány státu dovozu a celními orgány ZZÚ vývozu, musely řešit na úrovni Výboru pro otázky původu a poté na úrovni Výboru pro celní kodex v rámci řízení, kterého se účastnil mimo jiné zástupce členského státu, s nímž byla ZZÚ vývozu spojena, ale neúčastnily se ho příslušné místní orgány této ZZÚ.
- 87 Co se kromě toho týče případného řešení problémů, které mohly vyvstat v souvislosti s protiprávním vydáním osvědčení EUR.1, v rámci partnerství podle článků 234 a 235 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 (poté článek 7 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001), je nutno konstatovat, že toto partnerství nemohlo být založeno na dvoustranném dialogu dotčené ZZÚ a Komise, ale vyžadovalo třístrannou konzultaci, které se kromě Komise musel účastnit i členský stát, s nímž byla dotčená ZZÚ spojena, a příslušné místní orgány této ZZÚ. Podle čl. 10 prvního pododstavce rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 platilo, že účast členského státu, s nímž byla ZZÚ spojena, na této třístranné konzultaci, se vyžaduje proto, aby bylo zajištěno respektování „pravomocí jednotlivých ústředních orgánů dotčených členských států“. Obdobně tomu bylo i v případě čl. 7 odst. 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001, v němž bylo zdůrazněno, že je třeba brát ohled na „institucionální uspořádání dotčeného členského státu“.
- 88 Existence zvláštního vztahu ve smyslu čl. 131 prvního pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 182 první pododstavec ES a nyní čl. 198 první pododstavec SFEU) mezi Nizozemským královstvím a jeho ZZÚ za těchto podmínek může vést ke vzniku zvláštní odpovědnosti tohoto členského státu vůči Unii, vydají-li orgány těchto ZZÚ osvědčení EUR.1 v rozporu s uvedenými rozhodnutími.
- 89 Nizozemské království ovšem existenci takové odpovědnosti zpochybňuje. Zaprvé tvrdí, že jelikož byla Smlouva o ES ratifikována pouze pro Nizozemsko, podle judikatury plynoucí z posudku 1/78 (Mezinárodní dohoda o přírodním kaučuku) ze dne 4. října 1979 (EU:C:1979:224, bod 62) je třeba odlišovat Curaçao a Arubu na jedné straně a Nizozemské království coby členský stát na straně druhé. Nizozemské království je zadruhé toho názoru, že na základě systému správní spolupráce zavedeného v rozhodnutích o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 bylo možné obrátit se přímo na orgány uvedených ZZÚ, takže Komise nemůže mít za to, že za jednání těchto orgánů odpovídá podle čl. 4 odst. 3 SEU Nizozemské království. Připuštění takové odpovědnosti by zatřetí podle Nizozemského království ohrožovalo autonomii těchto ZZÚ v rozporu s čl. 4 odst. 2 SEU a článkem 73 Charty Organizace spojených národů.
- 90 Pokud jde o první argument, je pravda, že Soudní dvůr v bodě 62 posudku zmíněného v předchozím bodě v podstatě rozhodl, že pokud členský stát uzavře mezinárodní dohodu coby mezinárodní zástupce ZZÚ, která je s tímto státem spojena, nejedná v postavení členského státu. Tento závěr, na jehož základě Soudní dvůr dovodil, že takové zastoupení nemá vliv na „vymezení oblastí pravomoci uvnitř Společenství“, ovšem není relevantní při posuzování odpovědnosti členského státu za situace, kdy orgány ZZÚ, jež je spojena s tímto členským státem, vydají osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, která se řídila ustanoveními unijního práva vztahujícími se na území ZZÚ.
- 91 Co se týče druhého argumentu Nizozemského království vycházejícího ze systému správní spolupráce, který je zaveden v rozhodnutích o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, je pravda, že podle čl. 26 odst. 6 přílohy II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a poté čl. 32 odst. 8 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001 bylo na orgánech dotčené ZZÚ, aby mimo jiné provedly náležitá šetření, pokud ověřovací postup podle čl. 26 odst. 1 přílohy II prvního rozhodnutí a poté podle čl. 32 odst. 2 přílohy III druhého rozhodnutí nebo jiné dostupné údaje nasvědčují tomu, že zřejmě došlo k porušení požadavků těchto příloh. V těchto ustanoveních ovšem bylo stanoveno, že se Komise šetření, jejichž cílem je zjistit porušení požadavků kladených na vydávání osvědčení EUR.1 a zabránit jim, „může zúčastnit“; v tomto ohledu jí zde nebyla uložena žádná povinnost. Ačkoliv bylo dále v čl. 26 odst. 7 přílohy II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a poté v článku 34 přílohy III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001 stanoveno, že spory, které vzniknou v souvislosti s takovými šetřeními, nebo které vyvolávají výkladový problém, „se

předloží“ k řešení Výborem pro otázky původu, resp. Výborem pro celní kodex, ze samotného znění těchto ustanovení vyplývá, že se týkala pouze sporů mezi státem dovozu a ZZÚ vývozu, a na Komisi se tudíž nevztahovala.

- 92 Na rozdíl od toho, co tvrdí Nizozemské království, kromě toho odpovědnosti členského státu za protiprávní vydání osvědčení EUR.1 orgány jeho ZZÚ podle čl. 4 odst. 3 SEU nebrání ani ustanovení o konzultaci označované jako „partnerství“. Podle samotného znění článku 234 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 totiž musela činnost Unie vycházet z těchto konzultací mezi Komisí, členským státem, s nímž byla ZZÚ spojena, a příslušnými místními orgány této ZZÚ, „v nejvyšší možné míře“. Podle čl. 235 odst. 2 tohoto rozhodnutí kromě toho platilo, že na žádost zejména dotčených ZZÚ „lze [...] zřídit“ pracovní skupiny pro přidružení, které řeší všechny problémy mezi ZZÚ a Unií. Článek 7 odst. 3 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001 obdobně stanovil pouze to, že partnerské pracovní skupiny zřízené pro každou ZZÚ „mohou být svolány“ na žádost mimo jiné i některé ze ZZÚ. I když je pravda, že se tento postup partnerství v projednávaném případě neuplatnil, nic to nemění na tom, že ze znění těchto ustanovení vyplývá, že využití tohoto postupu je fakultativní.
- 93 Obstát nemůže ani třetí argument vycházející z ústavní autonomie Curaçaa a Aruby, jelikož Nizozemské království nevysvětlilo, jak by mohla odpovědnost členského státu za jednání jeho ZZÚ, která nemá vliv na úkoly, jež těmto ZZÚ svěřují rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, ohrozit jejich autonomii.
- 94 Dále je třeba posoudit, za jaké druhy pochybení, kterých se dopustí ZZÚ v souvislosti s vydáváním osvědčení EUR.1, musí nést členský stát, s nímž je tato ZZÚ spojena, odpovědnost.
- 95 Ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU v tomto ohledu vyplývá, že členské státy jsou povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. října 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, bod 44, a ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada, C-600/14, EU:C:2017:935, bod 94).
- 96 S ohledem na preferenční a odchylnou povahu celního režimu, který se vztahoval na produkty pocházející ze ZZÚ za podmínek stanovených v čl. 133 odst. 1 Smlouvy o ES (později čl. 184 odst. 1 ES a nyní čl. 200 odst. 1 SFEU) a v čl. 101 odst. 1 ve spojení s čl. 108 odst. 1 první odrážkou a s přílohou II rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 (článek 35 a příloha III rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001), se přitom povinnost připomenutá v předchozím bodě uplatní v projednávaném případě obzvlášť striktně. Odpovědnost členského státu, s nímž je ZZÚ spojena, vůči Unii se tudíž podle čl. 4 odst. 3 SEU vztahuje na každé pochybení, kterého se dopustí orgány této ZZÚ v souvislosti s vydáváním osvědčení EUR.1.
- 97 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba dospět k závěru, že Nizozemské království na základě povinností, které má coby členský stát podle čl. 131 prvního pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 182 první pododstavec ES a nyní čl. 198 první pododstavec SFEU), jakož i čl. 4 odst. 3 SEU, vůči Unii odpovídá za případné vydání osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001, kterého se dopustily orgány Curaçaa a Aruby [obdobně viz rozsudek z dnešního dne, Komise v. Spojené království (Odpovědnost za jednání ZZÚ), C-391/17, bod 95].

– *K povinnosti nahradit případnou ztrátu vlastních zdrojů na základě čl. 4 odst. 3 SEU*

- 98 Podle ustálené judikatury platí, že členské státy jsou na základě zásady loajální spolupráce povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva. Je tudíž na orgánech členských států, aby v rámci svých pravomocí přijaly všechna nezbytná opatření za účelem nápravy porušení tohoto práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. června 2007, Jonkman a další, C-231/06 až

C-233/06, EU:C:2007:373, body 37 a 38, jakož i ze dne 26. července 2017, Comune di Corridonia a další, C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:589, bod 35 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 27. června 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie a další, C-597/17, EU:C:2019:544, bod 54).

- 99 Vzhledem k tomu, že vydání osvědčení EUR.1 v rozporu s rozhodnutími o ZZÚ z roku 1991 a z roku 2001 brání za podmínek stanovených v čl. 220 odst. 2 písm. b) a článku 239 celního kodexu orgánům dotčeného členského státu dovozu vybrat clo, které by musely vybrat v případě neexistence takového osvědčení EUR.1, z toho plynoucí ztráta tradičních vlastních zdrojů Unie představuje protiprávní důsledek porušení unijního práva. Podle judikatury Soudního dvora totiž taková ztráta musí být nahrazena buď z jiného vlastního zdroje, nebo přizpůsobením výdajů (obdobně viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Dánsko, C-392/02, EU:C:2005:683, bod 54, a ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo, C-105/02, EU:C:2006:637, bod 88).
- 100 Členský stát, který vůči Unii odpovídá za protiprávní vydání takového osvědčení, je tudíž v souladu se zásadou loajální spolupráce povinen přijmout všechna nezbytná opatření za účelem nápravy tohoto porušení unijního práva a zejména musí nahradit z toho plynoucí ztrátu vlastních zdrojů [obdobně viz rozsudek z dnešního dne, Komise v. Spojené království (Odpovědnost za jednání ZZÚ), C-391/17, bod 98].
- 101 Pokud jde konkrétně o otázku, zda musí být částka odpovídající takové ztrátě vlastních zdrojů případně navýšena o úroky z prodlení, postačuje uvést, že k odstranění protiprávních důsledků vydání osvědčení EUR.1 v rozporu s právními předpisy nemůže postačovat pouhá náhrada cla, které nemohlo být vybráno.
- 102 Tento výklad nemůže zpochybnit argument Nizozemského království a Spojeného království vycházející ze zásady právní jistoty, podle něhož taková povinnost náhrady nemůže vzniknout, pokud unijní právo v tomto ohledu neobsahuje výslovné ustanovení. Povinnost nahradit ztrátu vlastních zdrojů vyplývající z protiprávního vydání osvědčení EUR.1 je totiž pouze konkrétním projevem povinnosti vyplývající ze zásady loajální spolupráce, podle níž jsou členské státy povinny přijmout všechna nezbytná opatření za účelem nápravy porušení unijního práva a odstranit jeho protiprávní důsledky. Jak vyplývá z ustálené judikatury připomenuté v bodě 98 tohoto rozsudku, posledně uvedená povinnost se vztahuje na všechny protiprávní důsledky porušení tohoto práva, a to zejména na takové důsledky finanční povahy, o jaké se jedná v projednávané věci.
- 103 Úroky z prodlení nicméně začnou nabíhat až ode dne, kdy byla dotčenému členskému státu zaslána žádost o náhradu uvedené ztráty vlastních zdrojů.
- 104 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba dospět k závěru, že členský stát, který vůči Unii odpovídá za protiprávní vydání osvědčení EUR.1, kterého se dopustila ZZÚ, která je s ním spojena, je v souladu se zásadou loajální spolupráce povinen nahradit případnou ztrátu vlastních zdrojů případně navýšenou o úroky z prodlení.

– *K vytýkanému nesplnění povinností*

- 105 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že v letech 1997 až 2000, jakož i v letech 2002 a 2003 bylo do Nizozemska a Německa dovezeno zboží, na které se vztahovala osvědčení EUR.1 vydaná orgány Curaçaa a Aruby, s osvobozením od dovozního cla.
- 106 Mezi účastníky řízení není sporné, že uvedené orgány dotčená osvědčení EUR.1 vydaly, ačkoliv předmětné zboží nesplňovalo podmínky vyžadované k tomu, aby bylo považováno za produkty s preferenčním původem podle čl. 101 odst. 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 1991 a čl. 35 odst. 1 rozhodnutí o ZZÚ z roku 2001. Sporné není ani to, že v důsledku porušení těchto ustanovení vznikla Unii ztráta vlastních zdrojů odpovídající dovoznímu clu.

- 107 Za těchto podmínek je Nizozemské království podle čl. 4 odst. 3 SEU povinno tuto ztrátu vlastních zdrojů nahradit, jak o to v dopisech ze dne 27. ledna a 31. května 2012 požádala Komise.
- 108 Nizozemské království nicméně namítá, že možnosti určit nesplnění povinnosti nahradit tuto ztrátu v projednávaném případě brání zásady právní jistoty a řádné správy, jelikož Komise ho o provedení takové náhrady nepožádala v souladu s judikaturou plynoucí z rozsudku ze dne 13. listopadu 2014, Nencini v. Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, bod 48), v přiměřené lhůtě.
- 109 V tomto ohledu je třeba připomenout, že se judikatura vycházející z rozsudku zmíněného v předchozím bodě týká článku 85b nařízení o prováděcích pravidlech, ve kterém je stanoveno, že pětiletá promlčecí lhůta podle článku 73a finančního nařízení počíná běžet dnem uplynutí lhůty oznámené dlužníkovi v oznámení o dluhu.
- 110 Je pravda, že Soudní dvůr v uvedeném rozsudku rozhodl, že v případech, kdy relevantní právní předpisy danou otázku neupravují, zásada právní jistoty vyžaduje, aby dotyčný orgán přistoupil k tomuto sdělení v přiměřené lhůtě, přičemž upřesnil, že je třeba lhůtu pro sdělení oznámení o dluhu považovat za nepřiměřenou, pokud k tomuto sdělení dojde po více než pěti letech od okamžiku, kdy orgán byl za obvyklých okolností schopen uplatnit svůj nárok (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Nencini v. Parlament, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, body 48 a 49).
- 111 Aniž je však třeba zkoumat, zda se článek 73a finančního nařízení a článek 85b nařízení o prováděcích pravidlech uplatní i na povinnost nahradit takovou ztrátu vlastních zdrojů na základě čl. 4 odst. 3 SEU, o jakou se jedná v projednávaném případě, je nutno konstatovat, že Komise pětiletou lhůtu, po jejímž uplynutí musí být lhůta pro sdělení oznámení o dluhu považována podle judikatury plynoucí z rozsudku citovaného v předchozím bodě za nepřiměřenou, každopádně nepřekročila. Mezi účastníky řízení totiž není sporné, že se ztráta vlastních zdrojů Unie, která vznikla v důsledku toho, že orgány Curaçaa a Aruby protiprávně vydaly osvědčení EUR.1, stala definitivní až v roce 2009. Vzhledem k tomu, že Komise předtím náhradu uvedené ztráty nemohla požadovat, je třeba mít za to, že pokud o její náhradu požádala Nizozemské království v roce 2012, uvedenou pětiletou lhůtu dodržela.
- 112 Je tedy třeba určit, že Nizozemské království tím, že nenahradilo ztrátu vlastních zdrojů, která vznikla v důsledku toho, že orgány Curaçaa vydaly v rozporu s rozhodnutím o ZZÚ z roku 1991 osvědčení EUR.1 týkající se dovozu sušeného mléka a rýže z Curaçaa v období 1997/2000 a orgány Aruby vydaly v rozporu s rozhodnutím o ZZÚ z roku 2001 osvědčení EUR.1 týkající se dovozu krup a krupice z Aruby v období 2002/2003, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 3 SEU.

K nákladům řízení

- 113 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.
- 114 Na základě čl. 140 odst. 1 jednacího řádu, podle kterého členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese Spojené království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Nizozemské království tím, že nenahradilo ztrátu vlastních zdrojů, která vznikla v důsledku toho, že orgány Curaçaa vydaly v rozporu s rozhodnutím Rady 91/482/EHS ze dne 25. července 1991 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému

společenství průvodní osvědčení EUR.1 týkající se dovozu sušeného mléka a rýže z Curaçaa v období 1997/2000 a orgány Aruby vydaly v rozporu s rozhodnutím Rady 2001/822/ES ze dne 27. listopadu 2001 o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému společenství průvodní osvědčení EUR.1 týkající se dovozu krup a krupice z Aruby v období 2002/2003, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 3 SEU.

- 2) Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.