



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

31. oktober 2019\*

»Traktatbrud – egne indtægter – de oversøiske landes og territoriers (OLT) associering med Den Europæiske Union – afgørelse 91/482/EØF – artikel 101, stk. 2 – tilladelse af import til Unionen med fritagelse for told af varer, som ikke har oprindelse i OLT, og som frit kan omsættes i et OLT, og som genudføres i uændret stand til Unionen – eksportcertifikater EXP – et OLT's myndigheders ulovlige udstedelse af certifikater – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde – ansvar for den medlemsstat, der opretholder særlige forbindelser med det pågældende OLT – forpligtelse til at kompensere for det tab af Unionens egne indtægter, der er forvoldt ved den ulovlige udstedelse af eksportcertifikater EXP – import af aluminium fra Anguilla«

I sag C-391/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 30. juni 2017,

**Europa-Kommissionen** ved A. Caeiros, J.-F. Brakeland, L. Flynn og S. Noë, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** først ved J. Kraehling, G. Brown, R. Fadoju og S. Brandon, som befuldmægtigede, bistået af barristers K. Beal, QC, og P. Luckhurst, derefter ved S. Brandon og F. Shibli, som befuldmægtigede, bistået af barristers K. Beal, QC, og P. Luckhurst,

sagsøgt,

støttet af:

**Kongeriget Nederlandene** ved M.K. Bulterman, P. Huurnink og J. Langer, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan og S. Rodin samt dommerne J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (refererende dommer), C. Toader, C. Vajda, F. Biltgen og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Bobek,

\* Processprog: engelsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. oktober 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. februar 2019,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 I stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af bestemmelserne i artikel 5 i EF-traktaten (senere artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU), idet det ikke har kompenseret for det tab af egne indtægter, der burde have været fastlagt og stillet til rådighed for EU-budgettet i overensstemmelse med artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT 1989, L 155, s. 1), hvis der ikke var blevet udstedt eksportcertifikater i strid med artikel 101, stk. 2, i Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1991, L 263, s. 1, herefter »OLT-afgørelsen«) for import af aluminium fra Anguilla i perioden 1999/2000.

### **Retsforskrifter**

#### ***Folkeretten***

- 2 De Forenede Nationers pagt blev undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945. Denne pagts artikel 73, litra b), som findes i pagtsens kapitel XI med overskriften »Erklæring angående ikke-selvstyrende områder«, bestemmer:

»Medlemmer af de Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbygges interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbygges velfærd og med dette formål for øje:

[...]

b. at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad.«

## ***EU-retten***

### *EF-traktaten*

- 3 De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for det foreholdte traktatbrud, ligger både forud for og efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden, ved hvilken traktat EF-traktaten blev ændret. De bestemmelser, der er relevante for nærværende traktatbrudssøgsmål, er dog i det væsentlige forblevet identiske. EF-traktatens artikel 5 (senere artikel 10 EF) havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.«

- 4 Denne bestemmelse er i det væsentlige blevet erstattet af artikel 4, stk. 3, TEU.
- 5 Denne traktats fjerde del med overskriften »De oversøiske landes og territoriers associering« omfattede traktatens artikel 131-137 (senere, efter ændring, artikel 182 EF – 188 EF, nu artikel 198 TEUF – 204 TEUF). Den nævnte artikel 131 (senere, efter ændring, artikel 182 EF, nu artikel 198 TEUF) havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne er enige om at associere de ikke-europæiske lande og territorier, der opretholder særlige forbindelser med Belgien, Danmark, Frankrig, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, med Fællesskabet. Disse lande og territorier, i det følgende benævnt »lande og territorier«, er opregnet i den liste, som er knyttet til denne traktat som bilag IV.

Formålet med associeringen er at fremme den økonomiske og sociale udvikling i disse lande og territorier og at oprette nære økonomiske forbindelser mellem disse og Fællesskabet som helhed.

I overensstemmelse med principperne i denne traktats præambel skal associeringen først og fremmest åbne mulighed for at tjene befolkningernes interesser i disse lande og territorier og øge deres velstand for herved at lede dem frem til den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, som de tilstræber.«

- 6 Den nævnte traktats artikel 133, stk. 1 (senere, efter ændring, artikel 184, stk. 1, EF, nu artikel 200, stk. 1, TEUF), fastsatte:

»Varer med oprindelse i disse lande og territorier nyder ved indførsel til medlemsstaterne godt af den fuldstændige afskaffelse af tolden mellem medlemsstaterne, som gradvis finder sted i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser.«

- 7 Samme traktats artikel 136 (senere, efter ændring, artikel 187 EF, nu artikel 203 TEUF) lød således:

»For en første periode på fem år efter denne traktats ikrafttræden fastlægges de nærmere retningslinjer for og fremgangsmåden ved disse landes og territoriers associering med Fællesskabet i en til denne traktat knyttet gennemførelseskonvention.

Inden udløbet af den i foregående stykke nævnte gennemførelseskonvention vedtager Rådet, med udgangspunkt i de opnåede resultater og på grundlag af de principper, der er nedfældet i denne traktat, enstemmigt de bestemmelser, der skal gælde for en ny periode.«

- 8 EF-traktatens artikel 227, stk. 1 og 3 (senere, efter ændring, artikel 299, stk. 1 og 3, EF, nu artikel 52, stk. 1, TEU og artikel 355, stk. 2, TEUF), fastsatte:

»1. Denne traktat gælder for Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

[...]

3. På de oversøiske lande og territorier, der er opregnet i listen i bilag IV til denne traktat, anvendes den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i denne traktats fjerde del.

Denne traktat finder ikke anvendelse på de oversøiske lande og territorier der opretholder særlige forbindelser med Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, og som ikke er nævnt i ovenstående liste.«

- 9 Den liste, der fremgik af bilag IV til EF-traktaten (senere, efter ændring, bilag II til EF-traktaten, nu bilag II til EUF-traktaten) med overskriften »Oversøiske lande og territorier, på hvilke bestemmelserne i fjerde del i traktaten finder anvendelse«, omfattede bl.a. Anguilla.

#### *Forordning nr. 1552/89*

- 10 Artikel 2, 6, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1552/89 regulerede, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, de betingelser, hvorpå medlemsstaterne var forpligtet til at fastlægge og stille Unionens egne indtægter, herunder told, til rådighed for EU-budgettet.

#### *OLT-afgørelsen*

- 11 Første og tredje betragtning til OLT-afgørelsen havde følgende ordlyd:

»Det er nødvendigt for en ny periode at fastsætte de bestemmelser, der skal gælde for associeringen af de oversøiske lande og territorier, i det følgende benævnt »OLT«, med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab; disse bestemmelser finder anvendelse på de territorier, der henhører under Den Franske Republik, de lande og territorier, der henhører under Det Forenede Kongerige, de lande, der henhører under Kongeriget Nederlandene, og delvis på Grønland.

[...]

Fællesskabet har for længe siden åbnet sit marked for varer med oprindelse i OLT på samme måde som for varer fra AVS-staterne; på grund af de særlige forbindelser mellem Fællesskabet og OLT, der er baseret på Traktatens bestemmelser, især fjerde del, bør disse bestemmelser forbedres ved at indrømme OLT større smidighed med hensyn til oprindelsesreglerne for varer med oprindelse i OLT ved at vedtage nye bestemmelser for visse varer, som ikke har oprindelse i OLT.«

- 12 I overensstemmelse med denne afgørelses artikel 1 havde denne til formål at lette og fremskynde den økonomiske, kulturelle og sociale udvikling og styrke de økonomiske strukturer i de i bilag I til denne afgørelse opførte OLT. I punkt 5 i dette bilag var Anguilla nævnt som OLT »under Det Forenede Kongerige [...]«

13 Artikel 6, stk. 1, i OLT-afgørelsen bestemte:

»Inden for rammerne af deres respektive beføjelser undersøger de myndigheder, som deltager i den i artikel 10 omhandlede procedure for partnerskab, regelmæssigt resultaterne af anvendelsen af afgørelsen, og giver de råd og impulser, der er nødvendige for virkeliggørelsen af afgørelsens mål.«

14 Denne afgørelses artikel 10 havde følgende ordlyd:

»Der indføres en konsultationsprocedure baseret på princippet for partnerskabet mellem Kommissionen, medlemsstaten og OLT for at give de lokale kompetente myndigheder i OLT mulighed for i højere grad at deltage i arbejdet med gennemførelsen af principperne for OLT's associering med EØF, idet de pågældende medlemsstaters centrale myndigheders beføjelser samtidig tilgodeses.

Med dette partnerskab, for hvilket der er fastsat nærmere bestemmelser i afgørelsens artikel 234 til 236, vil der være mulighed for at undersøge de handlinger, der gennemføres inden for associeringen, og drøfte de problemer, der eventuelt måtte opstå i forholdet mellem OLT og Fællesskabet.«

15 Den nævnte afgørelses artikel 101, stk. 2, havde følgende ordlyd:

»Varer, som ikke har oprindelse i OLT, og som frit kan omsættes i et OLT, og som genudføres i uændret stand til Fællesskabet, fritages for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel i Fællesskabet, såfremt:

- der for varerne i det pågældende OLT er betalt told eller afgifter med til[s]varende virkning på et niveau, som mindst svarer til den told, som i Fællesskabet opkræves ved indførsel af disse varer med oprindelse i tredjelande, som er omfattet af en mestbegunstigelsesklausul
- varerne ikke har været omfattet af hel eller delvis fritagelse for eller godtgørelse af told eller afgifter med tilsvarende virkning
- varerne ledsages af et eksportcertifikat.«

16 I overensstemmelse med artikel 108, stk. 1, andet led, i OLT-afgørelsen var betingelserne for indførsel i Unionen af varer, som ikke havde oprindelse i OLT, og som frit kunne omsættes i et OLT, og metoderne for administrativt samarbejde i forbindelse hermed defineret i bilag III.

17 Denne afgørelses artikel 234 havde følgende ordlyd:

»Fællesskabets aktioner bygger så vidt muligt på et nært samarbejde mellem Kommissionen, den medlemsstat, hvorunder et OLT hører, og OLT's lokale kompetente myndigheder.

Dette samarbejde benævnes i det følgende »partnerskab«.

18 Afgørelsens artikel 235, stk. 1 og 2, fastsatte:

»1. Partnerskabet omfatter planlægning, forberedelse, finansiering, overvågning og evaluering af de foranstaltninger, som Fællesskabet iværksætter inden for rammerne af denne afgørelse, samt ethvert problem, som måtte opstå i forbindelserne mellem OLT og Fællesskabet.

2. Til dette formål kan der nedsættes en rådgivende arbejdsgruppe for associeringen med OLT bestående af de i artikel 234 nævnte partnere dels efter det pågældende OLT's geografiske beliggenhed, dels efter grupper af OLT, som hører under samme medlemsstat, navnlig på anmodning af det pågældende OLT. Disse arbejdsgrupper nedsættes:

- dels på ad hoc basis til at behandle specifikke spørgsmål
- dels på varig basis for den resterende periode inden for rammerne af associeringsafgørelsen; i så tilfælde afholder de møde mindst en gang om året for at gøre status over gennemførelsen af denne afgørelse eller for at behandle de øvrige spørgsmål, der er omhandlet i stk. 1.«

19 Samme afgørelses artikel 237 lød således:

»Med forbehold af denne afgørelses særlige bestemmelser om forbindelserne mellem OLT og OD finder afgørelsen anvendelse dels på det geografiske område, hvor Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab finder anvendelse, og på de i nævnte Traktat fastsatte betingelser, dels på OLT's områder.«

20 Artikel 2 i bilag III til OLT-afgørelsen med overskriften »Eksportcertifikat« fastsatte i stk. 1 og 6:

»1. Overholdelsen af bestemmelserne i afgørelsens artikel 101, stk. 2, [godtgøres ved] fremlæggelse af et eksportcertifikat EXP, der er vist i bilag 1 til dette bilag.

[...]

6. Eksportcertifikat EXP udstedes af toldmyndighederne i OLT-udførselsstaten, såfremt produkterne kan betragtes som værende i fri omsætning i overensstemmelse med afgørelsens artikel 101, stk. 2.«

21 Artikel 7 i dette bilag med overskriften »Kontrol af eksportcertifikat EXP« fastsatte:

»1. Efterfølgende kontrol af eksportcertifikat EXP foretages ved stikprøver og i øvrigt, når indførselsstatens toldmyndigheder nærer begrundet tvivl om dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de pågældende varers faktiske oprindelse.

[...]

6. Hvis det af kontrolproceduren eller andre til rådighed værende oplysninger synes at fremgå, at dette bilags bestemmelser overtrædes, skal det pågældende OLT på eget initiativ eller på Kommissionens anmodning hurtigt foretage eller lade foretage passende undersøgelser med henblik på at afsløre og forhindre sådanne overtrædelser. Kommissionen kan deltage i disse undersøgelser.

[...]

7. Sager, som ikke har kunnet afgøres mellem toldmyndighederne i henholdsvis [...] indførselsstaten og OLT-udførselsstaten, eller sager, som rejser spørgsmål med hensyn til fortolkningen af dette bilag, skal forelægges Toldlovgivningsudvalget.

[...]«

22 Som det bl.a. fremgår af meddelelse KOM(77) 210 endelig udg., af 15. juni 1977 om status over Det europæiske økonomiske Fællesskabs toldunion, består Toldlovgivningsudvalget, der er nedsat af Rådet og som har en repræsentant for Kommissionen som formand, af medlemsstaternes repræsentanter.

*Toldkodeksen og forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen*

- 23 Artikel 220, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret ved Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16. november 2000 (EFT 2000, L 311, s. 17) (herefter »toldkodeksen«), bestemte:

»Bortset fra de tilfælde, der er nævnt i artikel 217, stk. 1, andet og tredje afsnit, foretages der ikke efterfølgende bogføring, når

[...]

b) det efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb ikke er blevet bogført som følge af en fejl, som toldmyndighederne selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, hvis sidstnævnte i øvrigt i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter

[...]«

- 24 Denne kodeks' artikel 239, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter kan indrømmes i andre situationer end dem, der er omhandlet i artikel 236, 237 og 238,

- og som fastlægges efter udvalgsproceduren
- og som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed. De situationer, hvor denne bestemmelse finder anvendelse, samt de nærmere procedureregler herfor fastlægges efter udvalgsproceduren. Godtgørelsen eller fritagelsen kan undergives særlige betingelser.«

- 25 Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92 (EFT 1993, L 253, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1335/2003 af 25. juli 2003 (EUT 2003, L 187, s. 16) (herefter »forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen«), indeholdt i del IV, afsnit III, med overskriften »Opkrævning af toldskyldsbeløb« artikel 868-876a, som regulerede de ansøgninger, der var indgivet i medfør af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b). Denne forordnings artikel 873, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»Efter at have hørt en ekspertgruppe bestående af repræsentanter for alle medlemsstaterne, forsamlet i udvalget for at behandle den foreliggende sag, træffer Kommissionen beslutning om, hvorvidt den situation, der er til behandling, berettiger eller ikke berettiger til at undlade efterfølgende bogføring.«

- 26 Den nævnte forordnings artikel 874 bestemte:

»Den i artikel 873 omhandlede beslutning skal meddeles den pågældende medlemsstat hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest en måned efter udløbet af den i nævnte artikel omhandlede frist.

Kommissionen underretter medlemsstaterne om de beslutninger, der vedtages, for at hjælpe toldmyndighederne med at træffe afgørelse i situationer, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende.«

27 Denne forordnings artikel 875 bestemte:

»Når det i den i artikel 873 omhandlede beslutning fastslås, at den undersøgte situation giver mulighed for at undlade efterfølgende bogføring af de pågældende afgifter, kan Kommissionen angive, på hvilke vilkår medlemsstaterne kan undlade efterfølgende bogføring af afgifter i tilfælde, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende.«

28 Kapitel 3 i afsnit IV vedrørende godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen, del IV, havde overskriften »Særlige gennemførelsesbestemmelser til [told]kodeksens artikel 239«. Den omfattede en afdeling 2 vedrørende beslutninger, der træffes af Kommissionen, hvoraf fremgik denne forordnings artikel 905-909. Denne forordnings artikel 907 bestemte i stk. 1:

»Efter at have hørt en ekspertgruppe bestående af repræsentanter for alle medlemsstaterne, forsamlet i udvalget for at behandle den foreliggende sag, træffer Kommissionen beslutning om, hvorvidt den situation, der er til behandling, berettiger eller ikke berettiger til at indrømme godtgørelse eller fritagelse.«

29 Denne forordnings artikel 908 bestemte:

»1. Den i artikel 907 omhandlede beslutning skal meddeles den pågældende medlemsstat hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest en måned efter udløbet af den i nævnte artikel omhandlede frist.

Kommissionen underretter medlemsstaterne om de beslutninger, der vedtages, for at hjælpe toldmyndighederne med at træffe afgørelse i sager, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende.

2. Den besluttende toldmyndighed træffer afgørelse om ansøgningen på grundlag af Kommissionens beslutning, der er meddelt i henhold til stk. 1.

3. Når det i den i artikel 907 omhandlede beslutning fastslås, at den undersøgte særlige situation berettiger til godtgørelse af eller fritagelse for de pågældende afgifter, kan Kommissionen angive, på hvilke vilkår medlemsstaterne kan indrømme godtgørelse af eller fritagelse for afgifter i tilfælde, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende.«

*Forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002*

30 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13. december 2006 (EUT 2006, L 390, s. 1) (herefter »finansforordningen«), bestemmer i artikel 73a:

»Uden at dette berører bestemmelserne i specifikke forordninger eller anvendelsen af Rådets afgørelse om Fællesskabernes ordning vedrørende egne indtægter, er Fællesskabernes fordringer over for tredjemand og tredjemands fordringer over for Fællesskaberne underlagt en forældelsesfrist på fem år.

Datoen for beregning af forældelsesfristen og betingelserne for fristafbrydelse fastsættes i gennemførelsesbestemmelserne.«



*Forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002*

- 31 Artikel 85b i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1605/2002 (EFT 2002, L 357, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 478/2007 af 23. april 2007 (EUT 2007, L 111, s. 13) (herefter »forordningen med gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen«), med overskriften »Forældelsesregler« bestemmer i stk. 1, første afsnit:

»Forældelsesfristen for Fællesskabernes fordringer over for tredjemand begynder at løbe ved udløbet af den frist, som er meddelt debitor i debetnotaen [...]«

***Det Forenede Kongeriges lovgivning***

- 32 I henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning er Anguilla et oversøisk territorium under Det Forenede Kongerige, der udgør et fælles område med de andre oversøiske territorier og Det Forenede Kongerige, uden dog at udgøre en del af sidstnævnte.
- 33 Anguilla har en forfatning, hvori det er fastsat, at øen skal have en guvernør, en regering, en lovgivende forsamling, en kommission for offentlige tjenester og en kommission for retslige tjenester.
- 34 Det Forenede Kongeriges regering er internationalt set ansvarlig for de under kongeriget henhørende oversøiske territoriers, såsom Anguillas, eksterne relationer. Ifølge et forfatningsmæssigt princip har Det Forenede Kongeriges parlament desuden beføjelse til at lovgive for så vidt angår disse territorier.

**De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten**

- 35 I løbet af 1998 indførte Anguilla og Corbis Trading (Anguilla) Ltd (herefter »Corbis«), som er et selskab med hjemsted i Anguilla, en ordning for omladning, inden for hvis rammer importer af aluminium med oprindelse i tredjelande blev toldangivet i Anguilla og derefter transporteret til Unionen.
- 36 Myndighederne i Anguilla udstedte i løbet af 1998 og 1999 eksportcertifikater EXP (herefter »EXP-certifikater«) til genudførelse af partier af aluminium med oprindelse i tredjelande, som havde været genstand for en omladning i Anguilla, til Unionen.
- 37 Idet der var blevet rejst tvivl om den i Anguilla indførte omladningsordnings forenelighed med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, foretog Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (told- og skatteforvaltningen i Det Forenede Kongerige) i november 1998 en undersøgelse, hvorefter de udarbejdede en rapport, hvori det blev konstateret, at de europæiske virksomheder, der handlede som aluminiumsimportører i Anguilla, først betalte told i Anguilla og opnåede et EXP-certifikat for disse aluminiumsimporter og dernæst blev tildelt et »eksportforsendelsestillæg«. Ifølge de konstateringer, der fremgår af denne rapport, blev det nævnte »eksportforsendelsestillæg« betalt til de nævnte virksomheder af Corbis, som fik tilbagebetalt de beløb, der var blevet udbetalt som dette tillæg, af myndighederne i Anguilla. I betragtning af, at den omladningsordning, der var blevet indført i Anguilla, i det væsentlige var blevet oprettet for at godtgøre tolden, konkluderedes det i rapporten, at udbetalingen af et sådant »eksportforsendelsestillæg« skulle anses for at udgøre en delvis godtgørelse af told betalt til Anguilla i strid med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2.
- 38 Resultaterne af den undersøgelse, der var blevet foretaget af told- og skatteforvaltningen i Det Forenede Kongerige, blev fremsendt til Afdelingen for Koordinering af Foranstaltninger til Bekæmpelse af Bedrageri (UCLAF).

- 39 Den 18. februar 1999 offentliggjorde UCLAF en meddelelse i henhold til artikel 45 i Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT 1997, L 82, s. 1) (herefter »meddelelsen om gensidig bistand«). I denne meddelelse gjorde UCLAF rede for de oplysninger, som denne afdeling havde modtaget fra told- og skatteforvaltningen i Det Forenede Kongerige med hensyn til den omladningsordning, der var blevet tilvejebragt i Anguilla, som sammenfattet i nærværende doms præmis 37. Idet UCLAF fandt, at EXP-certifikater udstedt under sådanne omstændigheder var uforenelige med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, anbefalede afdelingen medlemsstaternes myndigheder at afvise alle EXP-certifikater udstedt af myndighederne i Anguilla og at træffe beskyttelsesforanstaltninger ved at anmode importørerne om at stille garanti eller sikkerhed for told, der skal betales ved ankomsten til Unionen.
- 40 Den 28. maj 2003 afgav Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en fælles inspektionsrapport (herefter »OLAF-rapporten af 2003«) om EXP-certifikater udstedt af myndighederne i Anguilla i løbet af 1998 og 1999. I denne rapports punkt 4.2 anførte OLAF, at toldprocedurerne, der var i kraft i Anguilla, i hele denne periode var forblevet uændret, og at de virksomheder, der havde handlet som importører af partier af aluminium i Anguilla, i de EXP-certifikater, der var blevet udstedt af myndighederne i Anguilla, var blevet nævnt som eksportører af disse varer. Ifølge de konstateringer, der fremgår af den nævnte rapports punkt 4.2, var »eksportforsendelsestillægget«, der blev udbetalt til Unionens importører, ligeledes forblevet uændret i den nævnte periode, selv om Corbis havde ændret indholdet af de fakturaer, der blev sendt til myndighederne i Anguilla, idet disse fakturaer ikke længere særskilt nævnte »eksportforsendelsestillægget«, der betales af Corbis. I punkt 4.3 i OLAF-rapporten af 2003 var det tilføjet, at det økonomiske incitament, der blev udbetalt i form af et sådant tillæg, som regel udgjorde 25 US-dollar (USD) pr. ton aluminium importeret til Unionen via Anguilla, og at det i visse tilfælde kunne overskride dette beløb. I samme punkt 4.3 var i øvrigt anført navnene på de importselskaber i Unionen, der havde modtaget udbetalinger i form af dette »eksportforsendelsestillæg«, og det samlede beløb for disse udbetalinger.
- 41 Ved afgørelse REC 03/2004 (C/2004/5358) af 28. december 2004 (herefter »afgørelse REC 03/2004«) anførte Kommissionen for så vidt angik en specifik sag om en italiensk virksomheds import til Italien af 41 barrer ubearbejdet og ulegeret aluminium med oprindelse i tredjelande foretaget den 1. april 1999 og omfattet af et EXP-certifikat udstedt af myndighederne i Anguilla, at der ikke var anledning til at foretage efterfølgende bogføring af importafgifter. I denne afgørelse anførte Kommissionen, at det inden for rammerne af den undersøgelse, som Unionen og bestemte medlemsstater havde foretaget af omladningsordningen i Anguilla fra 1998, var blevet godtgjort, at de økonomiske operatører, der bragte aluminium i fri omsætning i Anguilla, kunne få udbetalt et »eksportforsendelsestillæg« på 25 USD pr. ton af dette metal, hvilket tillæg blev udbetalt på grundlag af en individuel afgørelse vedtaget af myndighederne i Anguilla. Hvad angik de i forbindelse med tildelingen af et sådant tillægs udstedte EXP-certifikaters forenelighed med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, anførte Kommissionen følgende i den nævnte afgørelses punkt 9:

»Efter at have undersøgt den måde, hvorpå Anguilla har anvendt bestemmelserne i OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, har Kommissionens tjenestegrene konkluderet, at der var en forbindelse mellem betalingen af tolden og det efterfølgende eksportforsendelsestillæg, at den ordning, der blev tilvejebragt på dette territorium (opkrævning af told efterfulgt af udbetalingen af et eksportforsendelsestillæg), ikke var i overensstemmelse med bestemmelserne i den nævnte artikel 101, stk. 2, og at udbetalingen af eksportforsendelsestillægget faktisk skulle fortolkes som en delvis godtgørelse af told. Varerne kunne derfor ikke indføres i Fællesskabet med toldfritagelse.«

42 I afgørelse REC 03/2004 fandt Kommissionen desuden, at myndighederne i Anguilla havde udstedt EXP-certifikater, selv om de vidste eller med rimelighed burde have vidst, at den ordning, som de havde tilvejebragt i relation til disse bestemmelser, ikke opfyldte betingelserne. I denne henseende var der i denne afgørelses punkt 21 og 22 fremhævet følgende:

»(21) I det foreliggende tilfælde skal det konstateres, at bestemte elementer godtgør, at de kompetente myndigheder i Anguilla vidste eller i det mindste med rimelighed burde have vidst, at de varer, for hvilke de udstedte EXP-certifikater, ikke opfyldte de betingelser, der var fastsat for at kunne få en lempelse ved importen i Fællesskabet.

(22) Det skal endvidere bemærkes, at aluminiumseksporterne til Den Europæiske Union fra Anguilla steg betydeligt i 1998 og 1999, hvilken stigning myndighederne i Anguilla må have været opmærksomme på, og som var knyttet til tildelingen af det ovennævnte eksportforsendestillæg, selv om dette tillæg blev betalt af en anden lokal forvaltning end den, der havde ansvaret for at opkræve told af varer, der blev bragt i fri omsætning i Anguilla, og udstedelsen af EXP-certifikater.«

43 Kommissionen konstaterede ikke desto mindre i denne afgørelses punkt 24-28, at den fejl, som myndighederne i Anguilla havde begået, ikke kunne opdages af en operatør i god tro som omhandlet i toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), hvilket den omhandlede italienske importvirksomhed havde været.

44 I den nævnte afgørelses punkt 31 præciserede Kommissionen i overensstemmelse med artikel 875 i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen de betingelser, hvorunder medlemsstaterne i medfør af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), kan undlade efterfølgende at tage hensyn til importafgifter i tilfælde, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende, med følgende ordlyd:

»Lignende faktiske og retlige forhold i det foreliggende tilfælde er ansøgninger om, at der ikke foretages efterfølgende bogføring, som er indgivet inden for de lovbestemte frister, vedrørende importen i Fællesskabet fra Anguilla, når omstændighederne, hvorunder importerne er blevet foretaget, er lignende faktiske og retlige forhold som dem, der har givet anledning til den foreliggende sag. De berettigede må på ingen måde have været involveret i forsendelsen af varerne fra eksportlandet via Anguilla til indpassagetoldstedet i Fællesskabets toldområde. De skal have købt varerne på DDP-vilkår (*delivered duty paid*). De må ikke have været involveret som importør af varerne til Fællesskabet eller som importørens repræsentant. Endelig må de ikke anses for at være forbundet med deres leverandør, eksportøren til Anguilla, personer, der har været involveret i forsendelsen af varerne fra eksportlandet til Fællesskabet eller i Anguillas regering. [...] Endelig må de berettigede ikke have gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed.«

45 I afgørelse REM 03/2004 [(2006) 230] af 24. maj 2006 (herefter »afgørelse REM 03/2004«) udtalte Kommissionen sig om en omladningsordning, der var blevet tilvejebragt på Saint-Pierre og Miquelon for importen til Unionen af aluminium med oprindelse i tredjelande via dette OLT, hvilken ordning også omfattede opkrævning af told efterfulgt af udbetaling af et »eksportforsendestillæg« på 25 USD pr. ton af dette metal til de økonomiske operatører, der bragte aluminium i fri omsætning i det nævnte OLT. Kommissionen anførte også i dette tilfælde, at en sådan ordning ikke var i overensstemmelse med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, og at samme OLT's myndigheder vidste eller med rimelighed burde have vidst, at betingelserne for udstedelse af et EXP-certifikat ikke var opfyldt. Under disse omstændigheder konkluderede den, at der skulle indrømmes fritagelse for importafgifter i medfør af toldkodeksens artikel 239. Kommissionen bekræftede i øvrigt sin vurdering af den omladningsordning, der var blevet tilvejebragt i Anguilla, idet den på grundlag af artikel 908 i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen præciserede, at medlemsstaterne kan godtgøre eller fritage for importafgifter »for så vidt angår importen til [Unionen] fra Saint-Pierre og Miquelon,

Anguilla og De Nederlandske Antiller, når omstændighederne, hvorunder importerne er blevet foretaget, er lignende faktiske og retlige forhold som dem, der har givet anledning til den foreliggende sag«.

- 46 I perioden fra marts 1999 til juni 2000 blev der importeret aluminium med oprindelse i tredjelande til Italien ved fremlæggelse af EXP-certifikater udstedt af myndighederne i Anguilla i løbet af 1999. I dette år udstedte disse myndigheder tolv EXP-certifikater.
- 47 I løbet af 2006 og 2007 underrettede de italienske myndigheder Kommissionen om, at de havde truffet flere afgørelser om indrømmelse af fritagelse for importafgifter vedrørende import af aluminium fra Anguilla på grundlag af afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004. Efter at Kommissionen havde anmodet herom, fremlagde de italienske myndigheder yderligere oplysninger for den i løbet af 2010.
- 48 Ved skrivelse af 8. juli 2010 anmodede Kommissionen, idet den støttede sig på EF-traktatens artikel 5 (senere artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU), Det Forenede Kongerige om at kompensere for det tab af Unionens egne indtægter, som ifølge Kommissionen fulgte af, at myndighederne i Anguilla havde udstedt EXP-certifikater, der var uforenelige med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, som forhindrede de italienske myndigheder i at opkræve told af de omhandlede importere. I denne skrivelse præciserede Kommissionen, at enhver forsinkelse, der påvirkede kompensationen af dette tab, ville medføre morarenter.
- 49 Den nævnte skrivelse blev fulgt af en korrespondance mellem Kommissionen og Det Forenede Kongerige.

### **Den administrative procedure**

- 50 Den 27. september 2013 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en åbningsskrivelse, hvori den anmodede Det Forenede Kongerige om at kompensere for det tab af egne indtægter, der svarede til den told, der havde været genstand for de afgørelser om fritagelse, der var blevet truffet af de italienske myndigheder på grundlag af afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004.
- 51 Ved skrivelse af 21. november 2013 besvarede Det Forenede Kongerige denne åbningsskrivelse, idet det benægtede ethvert ansvar for de handlinger, der var blevet begået af Anguilla, og enhver tilsidesættelse af EU-retten.
- 52 Den 17. oktober 2014 fremsendte Kommissionen Det Forenede Kongerige en begrundet udtalelse, som denne medlemsstat besvarede ved at fastholde sin opfattelse.
- 53 Da Det Forenede Kongerige ikke havde ydet den kompensation, der var anmodet om, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende søgsmål.

### **Om søgsmålet**

#### ***Parternes argumentation***

- 54 Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige i medfør af det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 5 i EF-traktaten (senere artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU), er forpligtet til at kompensere for det tab af traditionelle egne indtægter, der følger af det forhold, at myndighederne i Anguilla ifølge Kommissionen i løbet af 1999 udstedte 12 EXP-certifikater i strid med bestemmelserne i OLT-afgørelsen og derved forhindrede de italienske myndigheder i at opkræve den told, som vedrørte de omhandlede importere. I denne henseende har Kommissionen præciseret, at

dens søgsmål har til formål, at det konstateres, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat denne kompensationsforpligtelse, uafhængigt af tabets størrelse, hvilket tab den ikke har anmodet Domstolen om at fastlægge.

- 55 For det første er Kommissionen af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige som medlemsstat bør påtage sig ansvaret for de retsakter, som er vedtaget, og de forsømmelser, der er begået af myndighederne i Anguilla, som er i strid med OLT-afgørelsen, henset til de særlige forbindelser, som det opretholder med sit OLT, som ifølge Kommissionen ikke er en uafhængig stat og er en integrerende del af dette kongerige.
- 56 Kommissionen har tilføjet, at Det Forenede Kongerige ikke kan påberåbe sig det administrative selvstyre, som tilkommer Anguilla, med henblik på at begrunde den manglende overholdelse af dets forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde. Det Forenede Kongerige har endvidere de nødvendige beføjelser til at forhindre, at dette OLT's handlinger eller undladelser medfører et tab af egne indtægter for EU-budgettet. Det Forenede Kongeriges parlament har navnlig en ubegrænset beføjelse til at lovgive for Det Forenede Kongeriges OLT.
- 57 Kommissionen har for det andet bemærket, at princippet om loyalt samarbejde pålægger medlemsstaterne at træffe alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre omfanget og den effektive virkning af EU-retten. I det foreliggende tilfælde forhindrede myndighederne i Anguillas ulovlige udstedelse af EXP-certifikater opkrævningen af told, og at denne told blev stillet til rådighed for EU-budgettet som egne indtægter. Ved at undlade at kompensere for dette tab af egne indtægter har Det Forenede Kongerige imidlertid forhindret Unionens system med egne indtægter i at være velfungerende, for så vidt som det nævnte tab skal kompenseres af alle medlemsstaterne gennem en stigning af egen indtægt baseret på bruttonationalproduktet. Følgelig kræver beskyttelsen af EU-budgettet, at Det Forenede Kongerige kan holdes ansvarligt for myndighederne i Anguillas tilsidesættelse af OLT-afgørelsen og for at kompensere for det deraf følgende indtægtstab.
- 58 Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at Det Forenede Kongerige er forpligtet til at betale morarenter af det beløb, der svarer til det omhandlede tab af egne indtægter, på grund af den manglende kompensation for dette tab. Ifølge Kommissionen er forpligtelsen til at betale sådanne morarenter ikke baseret på EU-lovgivningen vedrørende egne indtægter, men den indgår i forpligtelsen til loyalt samarbejde, henset til den uadskillelige forbindelse mellem forpligtelsen til at fastlægge Unionens egne indtægter, forpligtelsen til at indbetale disse til Kommissionens konto inden for de fastsatte frister og endelig forpligtelsen til at betale morarenter.
- 59 Hvad angår de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for det traktatbrud, der foreholdes Det Forenede Kongerige, har Kommissionen, idet den har støttet sig på OLAF-rapporten af 2003, gjort gældende, at myndighederne i Anguilla i løbet af 1999 udstedte 12 EXP-certifikater, samtidig med at de tildelte Unions importører et »eksportforsendestillæg«. For så vidt som tildelingen af et sådant tillæg ifølge afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004 skal anses for at være en delvis godtgørelse af told fra Anguillas side, er disse certifikater blevet udstedt under tilsidesættelse af OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2. Henset til de angivelser, der fremgår af de nævnte certifikater, og de importerkåringer, der er blevet sendt af de italienske myndigheder, blev disse certifikater anvendt med henblik på import af aluminium fritaget for told, og de har følgelig forvoldt et tab af Unionens egne indtægter, hvilket tab Det Forenede Kongerige ikke har kompenseret for.
- 60 Det Forenede Kongerige har, støttet af Kongeriget Nederlandene, bestridt det traktatbrud, som foreholdes det. Det har for det første gjort gældende, at hverken toldkodeksen, EU-lovgivningen vedrørende egne indtægter eller OLT-afgørelsen gør det muligt at holde Anguilla ansvarlig over for Unionen for fejl begået af Anguillas egne myndigheder ved anvendelsen af denne afgørelse og for tabet af egne indtægter, der følger deraf. Det Forenede Kongerige kunne derfor heller ikke anses for at være ansvarligt for sådanne fejl alene af den grund, at det er den medlemsstat, som Anguilla er knyttet til.

- 61 Ifølge Domstolens praksis vedrørende udtalelse 1/78 (International overenskomst om naturgummi) af 4. oktober 1979 (EU:C:1979:224, præmis 62) skal der sondres mellem medlemsstaters ansvar med hensyn til et OLT's internationale forbindelser og de forpligtelser, der påhviler disse stater i medfør af EU-retten. I denne henseende har Det Forenede Kongerige anført, at Anguilla i overensstemmelse med artikel 227, stk. 3, i EF-traktaten (senere artikel 299, stk. 3, EF, nu artikel 355, stk. 2, TEU) anses for at være en separat enhed i forhold til denne medlemsstat, som de almindelige traktatbestemmelser ikke finder anvendelse på uden udtrykkelig henvisning. Kommissionens antagelse udstrækker imidlertid de forpligtelser, der er indeholdt i EF-traktatens artikel 5 (senere artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU), til OLT's handlinger og undladelser, uden at dette er udtrykkeligt fastsat i EU-retten, navnlig i OLT-afgørelsen. Da der ikke foreligger en udtrykkelig bestemmelse herom, kan Det Forenede Kongerige ikke være forpligtet til at forhindre enhver tilsidesættelse af denne afgørelse fra Anguillas side og til at hæfte for den i forhold til Unionen.
- 62 Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at henset til det selvstyre, som Anguilla har i henhold til den nationale forfatningsret, er antagelsen om, at det Det Forenede Kongerige vil være ansvarligt for dette OLT's myndigheders handlinger, i strid med artikel 4, stk. 2, TEU og med princippet om international sædvaneret, der er afspejlet i artikel 73 i De Forenede Nationers pagt. I medfør af national forfatningsret hører Anguilla nemlig ikke til Det Forenede Kongerige, men udgør en separat konstitutionel enhed under dette, idet Anguilla har en stor grad af selvstyre, navnlig på området for told og skat. For så vidt som Anguilla er organiseret i henhold til sin egen nedskrevne forfatning, gør den lovgivningsbeføjelse, som Det Forenede Kongeriges parlament har i forhold til Anguilla, det ikke muligt for Det Forenede Kongerige at gribe ind i myndighederne på dette territoriums daglige arbejde.
- 63 For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den antagelse, hvorefter Det Forenede Kongerige er ansvarligt for Anguillas myndigheders handlinger og af denne grund er forpligtet til at kompensere for de tab af egne indtægter, der følger af disse myndigheders tilsidesættelse af OLT-afgørelsen, ikke kan være støttet på EF-traktatens artikel 5 (senere artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU). Der er nemlig intet i denne artikels ordlyd, der fastsætter et sådant ansvar. Denne antagelse er således i strid med retssikkerhedsprincippet, idet dette gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art.
- 64 Da OLT-afgørelsen tillægger OLT's myndigheder en central rolle i spørgsmål i associeringsspørgsmål, har myndighederne i Anguilla desuden anfægtet den fortolkning af den nævnte afgørelse, som Kommissionen har påberåbt sig, og de har anmodet om nedsættelse af en arbejdsgruppe, der skal behandle ethvert problem, som måtte opstå i forbindelserne mellem OLT og Unionen, i overensstemmelse med OLT-afgørelsens artikel 235, og gennemførelse af den procedure for partnerskab, der er omhandlet i artikel 7, stk. 7, i bilag III til denne afgørelse. Ifølge Det Forenede Kongerige burde Kommissionen have anvendt disse foranstaltninger, der er fastsat i OLT-afgørelsen, for at behandle eventuelle fejl begået af myndighederne i Anguilla.
- 65 Det Forenede Kongerige har tilføjet, at det heller ikke kan være forpligtet til at betale morarenter, da der ikke findes noget retsgrundlag derfor. Artikel 11 i forordning nr. 1552/89 finder ikke anvendelse i nærværende sag.
- 66 Hvad endelig angår de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for det traktatbrud, der foreholdes Det Forenede Kongerige, har Det Forenede Kongerige anfægtet ulovligheden af EXP-certifikater udstedt i løbet af 1999 med den begrundelse, at Kommissionen ikke har godtgjort, at disse certifikater havde givet anledning til tildeling af et »eksportforsendelsestillæg«. Det Forenede Kongerige har i denne henseende anført, at de fakturaer, som Corbis sendte til myndighederne i Anguilla, fra november 1998 ikke længere nævnte noget »eksportforsendelsestillæg«, men henviste til »tjenester udført« af dette selskab. Den 22. januar 1999 havde Anguillas forsamling desuden vedtaget en resolution, hvorefter enhver vare, der blev ført i transit via Anguilla til Unionen, skulle underlægges en

told, der svarede til den Unionstold, der fandt anvendelse på denne vare. Under alle omstændigheder er Det Forenede Kongerige af den opfattelse, at et sådant »eksportforsendelsestillæg« ikke kan anses for at være en delvis godtgørelse af told, som er uforenelig med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2.

- 67 Ifølge Det Forenede Kongerige har Kommissionen heller ikke godtgjort, at den eventuelle ulovlige udstedelse af de nævnte EXP-certifikater har medført et tab af egne indtægter. I denne henseende har Det Forenede Kongerige, ud over at det har anfægtet, at disse certifikater faktisk er blevet fremlagt for de italienske myndigheder, udtrykt tvivl om, hvorvidt der foreligger en årsagsforbindelse mellem den eventuelle ulovlige udstedelse af de nævnte certifikater og det påberåbte tab af egne indtægter. Det Forenede Kongerige er nemlig af den opfattelse, at de berørte operatører, hvis de italienske myndigheder havde vedtaget de beskyttelsesforanstaltninger, der anbefales i meddelelsen om gensidig bistand, muligvis ville have afstået fra en import af de omhandlede varer til Unionen. Hvis de krav, der var opstillet for disse operatørers adfærd, som præciseret i punkt 31 i afgørelse REC 03/2004, ikke var blevet opfyldt, burde de italienske myndigheder desuden have foretaget opkrævningen af tolden, således at Det Forenede Kongerige ikke kan holdes ansvarligt i denne henseende.
- 68 Ifølge Det Forenede Kongerige er den retspraksis, der følger af dom af 13. november 2014, Nencini mod Parlamentet (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, præmis 47 og 48), til hinder for, at det i det foreliggende tilfælde konstateres, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat den hævdede forpligtelse til at kompensere for tabet af egne indtægter, i givet fald med tillæg af renter, der følger af myndighederne i Anguillas ulovlige udstedelse af EXP-certifikater. Kommissionen har nemlig anlagt nærværende søgsmål 17 år efter de omhandlede importører og mere end 12 år efter offentliggørelsen af afgørelse REC 03/2004 og følgelig efter udløbet af den rimelige frist, som Kommissionen ifølge denne retspraksis skal respektere.

### *Domstolens bemærkninger*

- 69 Indledningsvis fremhæves, at mens princippet om loyalt samarbejde på tidspunktet for den adfærd, der blev udvist af myndighederne i Anguilla, og som er grundlaget for dette traktatbrudssøgsmål, var fastsat i artikel 5 i EF-traktaten og dernæst i artikel 10 EF, var disse bestemmelser, da Kommissionen anmodede Det Forenede Kongerige om at kompensere for tab af egne indtægter, der ifølge Kommissionen følger af denne adfærd, blevet erstattet af artikel 4, stk. 3, TEU. Det følger heraf, at det er på baggrund af princippet om loyalt samarbejde således som fastsat i denne sidstnævnte bestemmelse, at søgsmålet skal undersøges.
- 70 I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, andet afsnit, TEU er Det Forenede Kongerige som medlemsstat forpligtet til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.
- 71 Selv om det med henblik herpå påhviler alle myndighederne i denne medlemsstat at sikre overholdelsen af reglerne i EU-retten inden for rammerne af deres kompetencer, forbliver den nævnte medlemsstat i henhold til artikel 258 TEUF eneansvarlig over for Unionen for de forpligtelser, der følger af denne ret (jf. i denne retning dom af 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.5.2014, Kommissionen mod Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Som Kommissionen imidlertid har præciseret i dens replik, er nærværende traktatbrudssøgsmål ikke støttet på fejl begået af myndigheder i Det Forenede Kongerige, men på denne medlemsstats ansvar for et tab af egne indtægter som følge af en tilsidesættelse af bestemmelserne i OLT-afgørelsen, som regulerer udstedelsen af EXP-certifikater foretaget af myndighederne i Anguilla.

- 73 Som det fremgår af artikel 227, stk. 3, i EF-traktaten, sammenholdt med bilag IV til denne traktat (senere artikel 299, stk. 3, EF og bilag II til EF-traktaten, nu artikel 355, stk. 2, TEUF og bilag II til EUF-traktaten), figurerede Anguilla blandt de OLT'er, der var opregnet i det nævnte bilag, og var som følge heraf omfattet af den særlige associeringsordning, som var nærmere fastlagt i EF-traktatens fjerde del, som omfattede denne traktats artikel 131-137 (senere artikel 182 EF – 188 EF, nu artikel 198 TEUF – 204 TEUF), en ordning med hensyn til hvilken de nærmere retningslinjer og fremgangsmåder var fastsat i OLT-afgørelsen på grundlag af den nævnte traktats artikel 136 (senere artikel 187 EF, nu artikel 203 TEUF).
- 74 I denne sammenhæng skal det fremhæves, at selv om Domstolen har fastslået, at de almindelige bestemmelser i EF-traktaten, dvs. de bestemmelser, som ikke findes i traktatens fjerde del, kun finder anvendelse på OLT, når der udtrykkeligt henvises hertil (dom af 5.6.2014, X og TBG, C-24/12 og C-27/12, EU:C:2014:1385, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis), henhører den tilsidesættelse, der foreholdes Det Forenede Kongerige, ikke under det tilfælde, der er omhandlet i denne retspraksis. Kommissionen har nemlig ikke gjort gældende, at princippet om loyalt samarbejde finder anvendelse på Anguilla, men den har anført, at Det Forenede Kongerige i henhold til dette princip er forpligtet til at hæfte for konsekvenserne af en ulovlig udstedelse af EXP-certifikater foretaget af myndighederne i Anguilla. Som det er anført i nærværende doms præmis 70, gælder det nævnte princip for Det Forenede Kongerige i dets egenskab af EU-medlemsstat.
- 75 I lyset af disse betragtninger må det for det første undersøges, om Det Forenede Kongerige i henhold til de forpligtelser, som påhviler dette som medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, er ansvarligt over for Unionen for en eventuel udstedelse af EXP-certifikater foretaget af myndighederne i Anguilla i strid med OLT-afgørelsen, for det andet om Det Forenede Kongerige i henhold til denne bestemmelse er forpligtet til at kompensere for et eventuelt tab af egne indtægter for Unionen som følge heraf, i givet fald med tillæg af morarenter, og for det tredje, i bekræftende fald, om det traktatbrud, der foreholdes Det Forenede Kongerige, er begrundet.

*– Om Det Forenede Kongeriges ansvar som følge af en eventuel ulovlig udstedelse af EXP-certifikater foretaget af myndighederne i Anguilla*

- 76 Kommissionen har gjort gældende, at det er på grund af de særlige forbindelser mellem Anguilla og Det Forenede Kongerige, at denne medlemsstat over for Unionen skal hæfte for handlinger og undladelser foretaget af myndighederne i Anguilla, når disse har udstedt EXP-certifikater i strid med OLT-afgørelsen.
- 77 Det Forenede Kongerige figurerer blandt de medlemsstater, som ifølge artikel 131, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 182, stk. 1, EF, nu artikel 198, stk. 1, TEUF) opretholder »særlige forbindelser« med OLT. I overensstemmelse med denne bestemmelse baserede disse landes og territoriers omfattelse af den særlige associeringsordning, som er fastsat i EF-traktatens fjerde del, sig på tidspunktet for denne udstedelse på disse særlige forbindelser.
- 78 De nævnte særlige forbindelser kendetegnes ved den omstændighed, at OLT ikke er uafhængige stater, men udgør lande og territorier, der er afhængige af en sådan stat, som bl.a. sikrer deres repræsentation på internationalt plan (jf. i denne retning udtalelse 1/78 (International overenskomst om naturgummi) af 4.10.1979, EU:C:1979:224, præmis 62, og udtalelse 1/94 (aftaler, der er tilføjet WTO-aftalen som bilag) af 15.11.1994, EU:C:1994:384, præmis 17).
- 79 I overensstemmelse med artikel 131 i EF-traktaten (senere artikel 182 EF, nu artikel 198 TEUF) omfatter anvendelsen af den særlige associeringsordning, som er fastsat i denne traktats fjerde del, om fremme af den økonomiske, sociale og kulturelle udvikling i OLT, kun de lande og territorier, der opretholder særlige forbindelser med den pågældende medlemsstat, som har anmodet om, at den særlige associeringsordning skal finde anvendelse på disse. Hvad særligt angår Anguilla, som henhører



under Det Forenede Kongerige, blev dette territorium tilføjet listen over OLT, der fremgår af bilag IV til EØF-traktaten (senere bilag II til EF-traktaten, nu bilag II til EUF-traktaten), i medfør af artikel 24, stk. 2, i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1972, L 73, s. 14).

- 80 De termer, som er anvendt bl.a. i første betragtning til og i artikel 234 og i artikel 235, stk. 2, i OLT-afgørelsen til at udpege den medlemsstat, som OLT »hører under«, er således udtryk for de særlige forbindelser, som eksisterer mellem disse, jf. artikel 131, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 182, stk. 1, EF, nu artikel 198, stk. 1, TEUF). Denne fortolkning understøttes af artikel 1 i OLT-afgørelsen, sammenholdt med bilag I, punkt 5, til denne afgørelse, hvoraf det fremgår, at Anguilla var OLT »under« Det Forenede Kongerige.
- 81 I forbindelse med den nævnte særlige associeringsordning nød varer med oprindelse i Anguilla i overensstemmelse med artikel 133, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 184, stk. 1, EF, nu artikel 200, stk. 1, TEUF) godt af en privilegeret adgang til det indre marked med fritagelse for told, hvilken adgang OLT-afgørelsen, således som det fremgår af tredje betragtning til denne afgørelse, udvidede til visse varer, som ikke har oprindelse i dette OLT. I medfør af denne afgørelses artikel 101, stk. 2, sammenholdt med artikel 108, stk. 1, andet led, og med bilag III til denne, blev varer, som ikke havde oprindelse i OLT, og som frit kunne omsættes i et OLT og genudføres i uændret stand til Unionen, fritaget for told og afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel, såfremt der for varerne i det nævnte OLT var betalt told eller afgifter med tilsvarende virkning på et niveau, som mindst svarede til den told, som i Unionen blev opkrævet ved indførsel af disse varer med oprindelse i tredjelande, som var omfattet af en mestbegunstigelsesklausul, ikke havde været omfattet af hel eller delvis fritagelse for eller godtgørelse af told eller afgifter med tilsvarende virkning og var ledsaget af et EXP-certifikat.
- 82 Myndighederne i Anguillas udstedelse af EXP-certifikater var imidlertid reguleret af EU-retten. Ifølge artikel 2, stk. 1 og 6, i bilag III til OLT-afgørelsen, som fandt anvendelse på OLT's områder i henhold til afgørelsens artikel 237, skulle disse certifikater, som udgjorde beviset for overholdelsen af bestemmelserne i denne afgørelses artikel 101, stk. 2, udstedes af OLT's myndigheder. Når disse myndigheder udstedte sådanne certifikater, var de således forpligtet til at overholde de krav, der var indeholdt i denne artikel 101, stk. 2.
- 83 Desuden afspejlede de procedurer, der var fastsat i OLT-afgørelsen med henblik på at bilægge de tvister eller problemer, der kunne opstå i denne sammenhæng, den centrale karakter for den associeringsordning, der var fastsat i EF-traktatens fjerde del, af de særlige forbindelser som omhandlet i artikel 131, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 182, stk. 1, EF, nu artikel 198, stk. 1, TEUF) mellem det pågældende OLT og den medlemsstat, hvorunder dette hørte.
- 84 I denne henseende skal der navnlig tages hensyn til artikel 7, stk. 7, i bilag III til OLT-afgørelsen, hvorefter de tvister, der vedrører lovligheden af EXP-certifikater, og som ikke kunne afgøres mellem toldmyndighederne i henholdsvis indførselsstaten og i OLT-udførselsstaten, skulle bilægges af Toldlovgivningsudvalget, inden for rammerne af en procedure, i hvilken bl.a. deltog en repræsentant for den medlemsstat, som OLT-udførselsstaten henhørte under, men ikke de lokale kompetente myndigheder i dette OLT.
- 85 Hvad desuden angår den eventuelle løsning af problemer, som kunne opstå i forbindelse med en ulovlig udstedelse af EXP-certifikater i forbindelse med det partnerskab, der er omhandlet i artikel 234 og artikel 235 i OLT-afgørelsen, må det konstateres, at dette partnerskab ikke kunne basere sig på en bilateral dialog mellem det pågældende OLT og Kommissionen, men nødvendiggjorde en trilateral konsultation, hvori der, ud over Kommissionen, skulle deltage den medlemsstat, hvorunder et OLT henhørte, og dets lokale kompetente myndigheder. Ifølge OLT-afgørelsens artikel 10, stk. 1, var en deltagelse af den medlemsstat, hvorunder OLT'et henhørte, i denne trilaterale konsultation krævet med henblik på at tilgodese »de pågældende medlemsstats centrale myndigheders beføjelser«.

- 86 Under disse omstændigheder kan eksistensen af særlige forbindelser som omhandlet i artikel 131, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 182, stk. 1, EF, nu artikel 198, stk. 1, TEUF) mellem Det Forenede Kongerige og Anguilla foranledige, at der opstår et specifikt ansvar for denne medlemsstat over for Unionen, når myndighederne i dette OLT udsteder EXP-certifikater i strid med den nævnte afgørelse.
- 87 Det Forenede Kongerige har ikke desto mindre bestridt eksistensen af et sådant ansvar. Det har for det første anført, at der må sondres mellem Anguilla og Det Forenede Kongerige som medlemsstat i overensstemmelse med den retspraksis, der følger af udtalelse 1/78 (International overenskomst om naturgummi) af 4. oktober 1979 (EU:C:1979:224, præmis 62). For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det system med administrativt samarbejde, der er indført ved OLT-afgørelsen, gør det muligt at rette direkte henvendelse til myndighederne i et OLT, således at Kommissionen ikke kan holde Det Forenede Kongerige ansvarligt for disse myndigheders handlinger på grundlag af artikel 4, stk. 3, TEU. For det tredje ville anerkendelsen af et sådant ansvar være til skade for Anguillas forfatningsmæssige selvstyre i strid med artikel 4, stk. 2, TEU og med artikel 73 i De Forenede Nationers pagt.
- 88 For så vidt angår det første argument har Domstolen ganske vist, i præmis 62 i den i foregående præmis nævnte udtalelse, i det væsentlige fastslået, at når en medlemsstat indgår en international aftale i egenskab af international repræsentant for et OLT, som henhører under den nævnte medlemsstat, handler den ikke i egenskab af medlemsstat. Denne konstatering, som har gjort det muligt for Domstolen at konkludere, at en sådan repræsentation ikke har nogen betydning for »afgrænsningen af kompetenceområderne inden for Fællesskabet«, er imidlertid ikke relevant med henblik på at bedømme en medlemsstats ansvar i forbindelse med en udstedelse foretaget af myndighederne i et OLT, som henhører under denne medlemsstat, af EXP-certifikater i strid med OLT-afgørelsen, hvilken udstedelse var reguleret af de bestemmelser i EU-retten, som finder anvendelse på OLT's område.
- 89 Hvad angår Det Forenede Kongeriges andet argument vedrørende det system med administrativt samarbejde, der er indført ved OLT-afgørelsen, er det rigtigt, at det i overensstemmelse med artikel 7, stk. 6, i bilag III til denne afgørelse påhvilede myndighederne i det pågældende OLT bl.a. at foretage de passende undersøgelser, når det af den i artikel 7, stk. 1, i dette bilag omhandlede kontrolprocedure eller af andre til rådighed værende oplysninger syntes at fremgå, at dette bilags bestemmelser var overtrådt. Dels fastsatte denne artikel 7, stk. 6, imidlertid, at Kommissionen »kan deltage« i de undersøgelser, som tilsigter at afsløre og at forhindre overtrædelser af de bestemmelser, som regulerer udstedelsen af EXP-certifikater, uden at pålægge denne en forpligtelse hertil. Dels forholder det sig således, at det, selv om artikel 7, stk. 7, i det nævnte bilag fastsatte, at tvister opstået i forbindelse med sådanne undersøgelser eller som rejser et fortolkningsproblem »forelægges« en tvistbilæggelsesprocedure, fremgår af selve ordlyden af denne sidstnævnte bestemmelse, at denne udelukkende omhandlede tvister, som opstod mellem indførselsstaten og OLT-udførselsstaten, og følgelig ikke fandt anvendelse på Kommissionen.
- 90 I øvrigt, og i modsætning til det af Det Forenede Kongerige anførte, er bestemmelserne vedrørende samarbejdet benævnt »partnerskab« heller ikke til hinder for, at en medlemsstat kan holdes ansvarlig i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, for en ulovlig udstedelse af EXP-certifikater foretaget af myndighederne i dennes OLT. Ifølge selve ordlyden af OLT-afgørelsens artikel 234 skulle Unionens aktioner nemlig kun »så vidt muligt« bygge på dette samarbejde mellem Kommissionen, den medlemsstat, hvorunder et OLT hørte, og sidstnævntes lokale kompetente myndigheder. Derudover bemærkes, at der ifølge denne afgørelses artikel 235, stk. 2, »kan [...] nedsættes« en rådgivende arbejdsgruppe for associeringen, navnlig på anmodning af det pågældende OLT, til at behandle ethvert problem, som måtte opstå mellem OLT og Unionen. Selv om det således er korrekt, at denne partnerskabsprocedure i det foreliggende tilfælde ikke har været gennemført, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse bestemmelsers ordlyd indikerer, at de tillagde en sådan gennemførelse en fakultativ karakter.

- 91 Det tredje argument om Anguillas forfatningsmæssige selvstyre kan heller ikke tiltrædes, eftersom Det Forenede Kongerige ikke har anført, hvorledes en medlemsstats ansvar for handlinger foretaget af dets OLT, som ikke berører de opgaver, som er tillagt disse ved OLT-afgørelsen, ville kunne berøre disses selvstyre.
- 92 Det skal endvidere undersøges, for hvilke typer fejl, der begås af et OLT i forbindelse med udstedelsen af EXP-certifikater, den medlemsstat, hvorunder dette henhører, skal holdes ansvarlig.
- 93 I denne henseende følger det af det princip om loyal samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, at medlemsstaterne er forpligtede til at træffe alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre omfanget og den effektive virkning af EU-retten (jf. i denne retning dom af 7.10.2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, præmis 44, og af 5.12.2017, Tyskland mod Rådet, C-600/14, EU:C:2017:935, præmis 94).
- 94 Henset til den præferencemæssige og fakultative karakter af den toldordning, som varerne, som ikke har oprindelse i OLT, nød godt af, på de betingelser, der er fastsat i OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, sammenholdt med denne aftales artikel 108, stk. 1, andet led, og med bilag III til denne, gælder den i den foregående præmis anførte forpligtelse imidlertid med særlig styrke i det foreliggende tilfælde. Følgelig omfatter det ansvar over for Unionen, som påhviler den medlemsstat, som et OLT henhører under, i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, enhver fejl begået af myndighederne i dette OLT i forbindelse med udstedelsen af EXP-certifikater. Det Forenede Kongeriges argument, der i det væsentlige går ud på, at Det Forenede Kongerige ikke kan holdes ansvarligt for myndighederne i Anguillas eventuelle ulovlige udstedelse af EXP-certifikater med den begrundelse, at den nævnte udstedelse skete forud for klarlæggelsen ved afgørelse REC 03/2004 af rækkevidden af de krav, der var opstillet i OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, må derfor forkastes.
- 95 Henset til samtlige disse betragtninger må det konkluderes, at Det Forenede Kongerige i henhold til de forpligtelser, som påhviler dette i dets egenskab af medlemsstat i medfør af artikel 131, stk. 1, i EF-traktaten (senere artikel 182, stk. 1, EF, nu artikel 198, stk. 1, TEUF) og af artikel 4, stk. 3, TEU, er ansvarligt over for Unionen for en eventuel udstedelse foretaget af myndighederne i Anguilla af EXP-certifikater i strid med OLT-afgørelsen (jf. analogt dom af dags dato, Kommissionen mod Nederlandene (ansvar for handling foretaget af et OLT), C-395/17, præmis 97).

*– Om forpligtelsen til at godtgøre et eventuelt tab af egne indtægter i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU*

- 96 Det fremgår af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til princippet om loyal samarbejde skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Følgelig påhviler det myndighederne i medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe en tilsidesættelse af denne ret (jf. i denne retning dom af 21.6.2007, Jonkman m.fl., C-231/06 – C-233/06, EU:C:2007:373, præmis 37 og 38, af 26.7.2017, Comune di Corridonia m.fl., C-196/16 og C-197/16, EU:C:2017:589, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie m.fl., C-597/17, EU:C:2019:544, præmis 54).
- 97 For så vidt som udstedelsen af et EXP-certifikat i strid med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, på de betingelser, der er fastsat i artikel 220, stk. 2, litra b), og i artikel 239 i toldkodeksen, forhindrer myndighederne i den pågældende indførselsmedlemsstat i at opkræve den told, som de burde have opkrævet, hvis et sådant EXP-certifikat ikke havde foreligget, udgør det deraf følgende tab af egne traditionelle indtægter for Unionen en ulovlig konsekvens af en tilsidesættelse af EU-retten. Ifølge Domstolens praksis skal et sådant tab nemlig kompenseres enten ved en anden egen indtægt eller ved en tilpasning af udgifterne (jf. analogt dom af 15.11.2005, Kommissionen mod Danmark, C-392/02, EU:C:2005:683, præmis 54, og af 5.10.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-105/02, EU:C:2006:637, præmis 88).

- 98 Følgelig er den medlemsstat, som er ansvarlig over for Unionen for den ulovlige udstedelse af et sådant certifikat, forpligtet til i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe denne tilsidesættelse af EU-retten og skal navnlig kompensere for det tab af egne indtægter, som følger heraf (jf. analogt dom af dags dato, Kommissionen mod Nederlandene (ansvar for handling foretaget af et OLT), C-395/17, præmis 100).
- 99 Hvad nærmere bestemt angår spørgsmålet, om et sådant tab af egne indtægter i givet fald skal tillægges morarenter, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den blotte kompensation af den told, som ikke har kunnet opkræves, ikke vil være tilstrækkelig til at fjerne de ulovlige konsekvenser af en ulovlig udstedelse af et EXP-certifikat.
- 100 Denne fortolkning kan ikke anfægtes af det argument vedrørende retssikkerhedsprincippet, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, ifølge hvilket en sådan kompensationsforpligtelse ikke kan eksistere i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom i EU-retten. Forpligtelsen til at kompensere for det tab af egne indtægter, som følger af en ulovlig udstedelse af EXP-certifikater, er nemlig kun et særligt udtryk for den forpligtelse, der følger af princippet om loyalt samarbejde, hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe en tilsidesættelse af EU-retten og til at fjerne de ulovlige konsekvenser heraf. Som det fremgår af den faste retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 96, udstrækker denne sidstnævnte forpligtelse sig til alle de ulovlige konsekvenser af en tilsidesættelse af denne ret, navnlig de konsekvenser, som er af økonomisk karakter, såsom de konsekvenser, der er omhandlet i det foreliggende tilfælde.
- 101 Imidlertid begynder morarenterne først at påløbe fra datoen for den anmodning, der blev rettet til den pågældende medlemsstat, om at kompensere for tabet af egne indtægter.
- 102 Henset til samtlige disse betragtninger må det konkluderes, at den medlemsstat, som er ansvarlig over for Unionen for en ulovlig udstedelse af EXP-certifikater foretaget af et OLT, der henhører under denne, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde er forpligtet til at kompensere for et eventuelt tab af egne indtægter, i givet fald med tillæg af morarenter.

#### *Om det foreholdte traktatbrud*

- 103 Kommissionen har gjort gældende, at myndighederne i Anguilla i løbet af 1999 udstedte tolv EXP-certifikater i strid med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, at denne ulovlige udstedelse forvoldte Unionen et tab af egne indtægter, og at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sin forpligtelse til at kompensere for dette tab.
- 104 Hvad for det første angår den hævdede ulovlighed af de omhandlede EXP-certifikater har Kommissionen gjort gældende, at afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004 samt OLAF-rapporten af 2003 er tilstrækkelige til at godtgøre en sådan ulovlighed. Ifølge Det Forenede Kongerige tilkommer det derimod Kommissionen at godtgøre den ulovlige karakter af hvert af disse certifikater med henblik på nærværende traktatbrudssøgsmål.
- 105 For så vidt angår afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004 bemærkes i denne henseende i overensstemmelse med artikel 875 og artikel 908, stk. 3, i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen, at når Kommissionen i medfør af denne forordnings artikel 873 og 907 vedtager en afgørelse, hvorved det fastslås, at den undersøgte situation giver mulighed for at undlade efterfølgende bogføring af de pågældende afgifter, kan den angive, på hvilke vilkår medlemsstaterne kan træffe en tilsvarende afgørelse i tilfælde, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende (jf. i denne retning dom af 26.10.2017, Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, præmis 68).

- 106 Afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004 udgør afgørelser, der omfatter sådanne konstateringer. I disse afgørelser konstaterede Kommissionen, at myndighederne i Anguilla og Saint-Pierre og Miquelon i de pågældende perioder havde indrømmet udbetaling af et »eksportforsendelsestillæg« på 25 USD pr. ton aluminium til de økonomiske operatører, der først havde bragt aluminium i fri omsætning i disse OLT og derefter havde genudført denne vare til Unionen. Kommissionen fandt under disse omstændigheder, at udbetalingen af et sådant tillæg havde en forbindelse til den tidligere betaling af told, og at den udgjorde en delvis godtgørelse af denne told, hvilket indebar, at de EXP-certifikater, der var blevet udstedt af de nævnte myndigheder, var i strid med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2, andet led. Ifølge de vurderinger, der fremgår af de nævnte afgørelser, blev eksistensen af et »eksportforsendelsestillæg«, som havde disse karakteristika, identificeret som et afgørende element med henblik på at konkludere, at denne bestemmelse var blevet tilsidesat.
- 107 Ifølge retspraksis gælder de faktiske og retlige vurderinger, der fremgår af en afgørelse, såsom afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004, for alle organerne i dennes modtagermedlemsstat og under de betingelser, som Kommissionen har præciseret, for de organer i andre medlemsstater, i tilfælde, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende (jf. i denne retning dom af 20.11.2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.10.2017, Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, præmis 69).
- 108 Det bemærkes endvidere, at for så vidt som en OLAF-rapport indeholder vigtige oplysninger med hensyn til bl.a. eksport-OLT'ets toldmyndigheders adfærd, kan denne rapport tages i betragtning for at fastslå, om et givet tilfælde har faktiske og retlige elementer, som er sammenlignelige med det, der har været genstand for en kommissionsafgørelse truffet på grundlag af artikel 873 og 907 i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen (jf. i denne retning dom af 26.10.2017, Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, præmis 55 og 70).
- 109 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at afgørelse REC 03/2004 og OLAF-rapporten af 2003 vedrører det samme OLT's toldpraksis, nemlig Anguillas. I denne rapport blev det desuden i punkt 4.2 konstateret, at de toldprocedurer, der gjaldt i Anguilla, og – på trods af en ændring af de bemærkninger, der fremgår af de fakturaer, som Corbis sendte til dette OLT's myndigheder – tildelingen af et økonomisk incitament betalt til Unionens importører i form af et »eksportforsendelsestillæg« forblev uændret i løbet af 1998 og 1999. De omhandlede EXP-certifikater blev i øvrigt alle sammen udstedt af myndighederne i Anguilla i løbet af 1999 til virksomheder, som i den nævnte rapports punkt 4.3 blev identificeret som modtagere af dette tillæg.
- 110 Konstateringerne i OLAF-rapporten af 2003 gør det således muligt at godtgøre, at myndighederne i Anguilla havde udstedt de omhandlede EXP-certifikater, samtidig med at de tildelte et sådant »eksportforsendelsestillæg«. Kommissionen har således, idet den har støttet sig på denne rapport, på detaljeret vis inden for rammerne af nærværende sag redegjort for, at disse certifikater var blevet udstedt i en situation med faktiske og retlige elementer, der var sammenlignelige med dem, der var genstand for afgørelse REC 03/2004.
- 111 Selv om det inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, ved fremlæggelse for Domstolen af alle de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og selv om Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor, forholder det sig imidlertid således, at det, når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at de EU-retlige bestemmelser ikke anvendes korrekt i praksis på den sagsøgte medlemsstats område, tilkommer den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Kommissionen mod Portugal, C-398/14, EU:C:2016:61, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

- 112 Denne retspraksis kan overføres på en situation som den, der karakteriserer nærværende sag, således som det følger af den konklusion, der blev draget i nærværende doms præmis 95. Eftersom Kommissionen, således som det fremgår af nærværende doms præmis 110, på detaljeret vis, idet den har støttet sig på OLAF-rapporten af 2003, har redegjort for, at de omhandlede EXP-certifikater var blevet udstedt i en situation, hvor de faktiske og retlige elementer var sammenlignelige med dem, der havde været genstand for afgørelse REC 03/2004, var den følgelig ikke forpligtet til med henblik herpå at fremlægge et særligt bevis for hvert af disse certifikater. Under disse betingelser påhviler det derimod Det Forenede Kongerige konkret og detaljeret at bestride de konstateringer, der fremgår af denne rapport.
- 113 Det må det imidlertid konstateres, at Det Forenede Kongerige ikke har opfyldt dette krav i det foreliggende tilfælde. Idet det har begrænset sig til at formulere generelle argumenter, såsom dem, der er anført i nærværende doms præmis 66, har det nemlig ikke anført noget konkret element, der kan stille spørgsmålstegn ved den konstatering, der blev foretaget bl.a. i afgørelse REC 03/2004, hvorefter det omhandlede eksportforsendelsestillæg, som ifølge de konstateringer, der fremgår af OLAF-rapporten af 2003, var blevet tildelt inden for rammerne af udstedelsen af de omhandlede EXP-certifikater, skulle anses for at være en delvis godtgørelse af told.
- 114 Under disse omstændigheder er det retligt tilstrækkeligt godtgjort, at de omhandlede EXP-certifikater er blevet udstedt af myndighederne i Anguilla i strid med OLT-afgørelsens artikel 101, stk. 2.
- 115 Med henblik på at godtgøre, for det andet, at den ulovlige udstedelse af de omhandlede EXP-certifikater har medført et tab af egne indtægter, har Kommissionen under forhandlingerne ud over disse certifikater fremlagt bl.a. importerklæringer, som var blevet tilsendt den af de italienske myndigheder. Det Forenede Kongerige har bestridt, at disse dokumenter kan godtgøre realiteten af det tab af egne indtægter, som Kommissionen har påberåbt sig.
- 116 I denne henseende er det ubestridt mellem parterne, at den aluminiumsimport, der er genstand for afgørelse REC 03/2004, er blevet foretaget ved fremlæggelse af de omhandlede EXP-certifikater for de italienske myndigheder. De oplysninger, der fremgår af disse certifikater og disse importerklæringer, beviser desuden, at de nævnte certifikater, bortset fra i to tilfælde, alle er blevet fremlagt for de italienske myndigheder med henblik på toldfritaget import af aluminium i Unionen. Den identiske beskrivelse af den omhandlede vare og af dens oprindelse, identiteten af det skib, der skulle anvendes, og af den virksomhed, der handlede som Unionens importør, og navnlig den omstændighed, at de nævnte importerklæringer nævner referencenummeret på de nævnte EXP-certifikater, godtgør nemlig, at disse faktiske er blevet fremlagt for disse myndigheder.
- 117 Bortset fra i to tilfælde har Kommissionen således, idet den har støttet sig på de omhandlede EXP-certifikater og importerklæringerne, godtgjort, at alle disse EXP-certifikater var blevet fremlagt for de italienske myndigheder.
- 118 Selv om Kommissionen som svar på et spørgsmål fra Domstolen har medgivet, at de dokumenter, som den har vedlagt som bilag til stævningen, ikke omfatter alle de aluminiumsimporter, som den har gjort gældende med traktatbrudssøgsmålet, skal det bemærkes, at Kommissionens stævning ikke omfatter en påstand med beløbsangivelser. I øvrigt har denne under retsmødet fremhævet, at dens søgsmål tilsigter, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sin forpligtelse til at samarbejde loyalt, idet det principielt har afslået enhver compensation af det tab af egne indtægter, der følger af den ulovlige udstedelse af de omhandlede EXP-certifikater, uden hensyntagen til dette tabs størrelse.
- 119 Eftersom det er ubestridt, at Det Forenede Kongerige ikke har foretaget nogen compensation af denne art, er der ikke anledning til med henblik på nærværende procedure at identificere alle de aluminiumsimporter, der blevet foretaget i Unionen under fremlæggelse af de omhandlede EXP-certifikater, eller størrelsen af tabet af egne indtægter, der er resultatet deraf.

- 120 Hvad angår spørgsmålet, om det er sikkert, at leveringen af de omhandlede EXP-certifikater har medført et tab af egne indtægter, skal det bemærkes, at disse EXP-certifikater, der er blevet udstedt ulovligt, har foranlediget de italienske myndigheder til at tillade, at aluminium fra Anguilla blev importeret i Unionen med fritagelse for told, og til at træffe afgørelser om fritagelse for og godtgørelse af told.
- 121 Det Forenede Kongerige har anfægtet eksistensen af en årsagsforbindelse mellem den ulovlige udstedelse af de omhandlede EXP-certifikater og dette tab af egne indtægter. Det har i det væsentlige anført, at de italienske myndigheder havde kunnet undgå dette tab, hvis de dels havde fulgt de anbefalinger, der fremgår af meddelelsen om gensidig bistand, dels havde konstateret, at de krav vedrørende de pågældende operatørs adfærd, således som præciseret i punkt 31 i afgørelse REC 03/2004, ikke var opfyldt.
- 122 Der kan imidlertid ikke rejses tvivl om eksistensen af denne årsagsforbindelse alene på grund af det forhold, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, at de pågældende operatører muligvis ville have afstået fra importen af de omhandlede varer i Unionen, hvis de italienske myndigheder havde fulgt de anbefalinger, der fremgår af meddelelsen om gensidig bistand. På samme måde vedrører det af Det Forenede Kongerige anførte om, at de italienske myndigheder burde have foretaget en opkrævning af tolden, hvis de havde konstateret, at de pågældende operatører ikke opfyldte de krav, der er præciseret i punkt 31 i afgørelse REC 03/2004, et tilfælde, der ligger fjernt fra det tilfælde, der karakteriserer nærværende sag, hvor disse myndigheder, således som der i det væsentlige blev redegjort for i nærværende doms præmis 47, fritog for eller godtgjorde told på grundlag af denne afgørelse.
- 123 Det Forenede Kongerige har i øvrigt gjort gældende, at retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltning i det foreliggende tilfælde er til hinder for muligheden for at konstatere en tilsidesættelse af forpligtelsen til at kompensere for dette tab, da Kommissionen har afholdt sig fra at anmode om en sådan compensation inden for en rimelig frist i overensstemmelse med den retspraksis, som følger af dom af 13. november 2014, Nencini mod Parlamentet (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, præmis 48).
- 124 I denne henseende bemærkes, at den retspraksis, som følger af den dom, der er nævnt i ovenstående præmis, vedrører artikel 85b i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen, som fastsætter begyndelsestidspunktet for den femårige forældelsesfrist i finansforordningens artikel 73a til den frist, som er meddelt debitor i debetnotaen.
- 125 I den nævnte dom fastslog Domstolen ganske vist, at retssikkerhedsprincippet, når de gældende love intet indeholder herom, kræver, at den pågældende institution foretager denne meddelelse inden for en rimelig frist, idet det blev præciseret, at fristen for fremsendelse af en debetnota må formodes at være urimelig, når denne fremsendelse sker efter en frist på fem år regnet fra det tidspunkt, hvor institutionen normalt har været i stand til at gøre sin fordring gældende (jf. i denne retning dom af 13.11.2014, Nencini mod Parlamentet, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, præmis 48 og 49).
- 126 Imidlertid må det, uden at det er fornødent at undersøge, om finansforordningens artikel 73a og artikel 85b i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen finder anvendelse på forpligtelsen til at kompensere for et tab af egne indtægter i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU, således som det i det foreliggende tilfælde omhandlede tab, konstateres, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke overskred fristen på fem år, efter hvilken fristen for fremsendelse af en debetnota må formodes at være urimelig ifølge den retspraksis, der følger af den i foregående præmis nævnte dom. For så vidt som det, således som det fremgår af artikel 875 og artikel 908, stk. 3, i forordningen med gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen, tilkommer de italienske myndigheder at gennemføre afgørelse REC 03/2004 og REM 03/2004 og at træffe afgørelse om godtgørelse eller fritagelse for told, der vedrører import af aluminium fra Anguilla, var Kommissionen nemlig ikke i stand til at anmode Det Forenede Kongerige om compensation for tabet af egne indtægter, der fulgte deraf, før de italienske myndigheder informerede den om de afgørelser, som de havde truffet. Som det

fremgår af nærværende doms præmis 47, er det imidlertid ubestridt mellem parterne, at de italienske myndigheder ikke gav Kommissionen denne information, før i løbet af 2006 og 2007. Det skal derfor lægges til grund, at den overholdt den nævnte frist, da den anmodede Det Forenede Kongerige om at foretage denne kompensation i løbet af 2010.

- 127 Det må følgelig konstateres, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU, idet det ikke har kompenseret for det tab af egne indtægter, der følger af myndighederne i Anguillas ulovlige udstedelse, henset til OLT-afgørelsen, af EXP-certifikater for så vidt angår indførsel af aluminium fra Anguilla i perioden 1999/2000.

### Sagsomkostninger

- 128 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Det Forenede Kongerige har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagsomkostningerne.
- 129 I henhold til samme procesreglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Kongeriget Nederlandene sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU, idet det ikke har kompenseret for det tab af egne indtægter, der følger af myndighederne i Anguillas ulovlige udstedelse, henset til Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, af EXP-certifikater for så vidt angår indførsel af aluminium fra Anguilla i perioden 1999/2000.**
- 2) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagsomkostningerne.**
- 3) **Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter