



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. marts 2022 *

Indhold

I.	Retsforskrifter	7
A.	Lovgivningen om egne indtægter	7
1.	Afgørelserne om ordningen for egne indtægter	7
2.	Forordningerne om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter	8
3.	Forordning nr. 608/2014	10
4.	Forordning nr. 1553/89	11
B.	Toldlovgivningen	11
1.	EF-toldkodeksen	11
2.	EU-toldkodeksen	15
3.	Forordning nr. 2454/93	17
4.	Gennemførelsesforordning 2015/2447	18
C.	Momslovgivningen	19
II.	De faktiske omstændigheder og den administrative procedure	21
A.	Sagens faktiske omstændigheder	21
B.	Den administrative procedure	29
III.	Retsforhandlingerne for Domstolen	30
IV.	Om søgsmålet	31
A.	Om formaliteten	31

* Processprog: engelsk.

1. Om tilsidesættelse af Det Forenede Kongeriges ret til et forsvar under den administrative procedure og under sagen for Domstolen	32
a) Parternes argumentation	32
b) Domstolens bemærkninger	33
2. Om det utilstrækkelige faktuelle og retlige grundlag for klagepunktet om en tilsidesættelse af EU-retten på momsområdet, navnlig hvad angår toldprocedure 42 . . .	36
a) Parternes argumentation	36
b) Domstolens bemærkninger	36
3. Om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om estoppel og princippet om loyalt samarbejde .	37
a) Parternes argumentation	37
b) Domstolens bemærkninger	38
4. Om Domstolens manglende kompetence til under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF at påkende en påstand fra Kommissionen om, at det pålægges en medlemsstat at overdrage et bestemt beløb i egne indtægter	40
a) Parternes argumentation	40
b) Domstolens bemærkninger	41
5. Om, hvorvidt stævningen er »fremsat for tidligt og må afvises«, for så vidt angår perioden fra og med den 1. maj 2015 til og med den 11. oktober 2017 på grund af udstedelsen af C18-betalingspålæggene Breach for denne periode	44
a) Parternes argumentation	44
b) Domstolens bemærkninger	44
B. Om realiteten	45
1. Om tilsidesættelsen af forpligtelserne på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig og af de forpligtelser, der følger af Unionens toldbestemmelser	45
a) Om tilsidesættelsen af artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF	46
1) De forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 325 TEUF . .	46
2) Om tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af artikel 325 TEUF	48
i) Indledende bemærkninger	48
ii) Påmindelse om de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse	49

iii)	Om Det Forenede Kongeriges kendskab allerede fra begyndelsen af overtrædelsesperioden til de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse og de effektive foranstaltninger til bekæmpelse heraf	49
iv)	Om den manglende overensstemmelse med artikel 325, stk. 1, TEUF af den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte i overtrædelsesperioden for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse	52
b)	Tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i EU-toldlovgivningen	54
1)	Indledende bemærkninger	55
2)	Om tilsidesættelsen af forpligtelserne i henhold til EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46	57
i)	Parternes argumentation	57
ii)	Domstolens bemærkninger	57
3)	Om tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447	61
4)	Om tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3	65
2.	Om tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af EU-retten på området for overdragelse af traditionelle egne indtægter, der udgøres af told	67
a)	Om klagepunktet vedrørende Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sin principielle forpligtelse til at overdrage traditionelle egne indtægter	67
1)	Om princippet om Det Forenede Kongeriges ansvar for den manglende fastlæggelse af tabet af Unionens traditionelle egne indtægter	68
2)	Om Det Forenede Kongeriges ansvar for tab af Unionens egne indtægter fastslået i C18-betalingspålæggene Snake	72
b)	Om klagepunktet vedrørende Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sin forpligtelse til at stille bestemte beløb af traditionelle egne indtægter til rådighed ..	78
1)	Om Det Forenede Kongeriges argumentation om, at Domstolen først skal behandle dets skøn over tabet af traditionelle egne indtægter	79
2)	Kommissionens skøn over tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter efter OLAF-JRC-metoden	81
3)	Det Forenede Kongeriges skøn over tab af traditionelle egne indtægter efter HMRC-metoden	82
4)	De generelle argumenter mod OLAF-JRC-metoden	83

5) Om skønnet over beløbet for tabene af traditionelle egne indtægter for perioden fra november 2011 til november 2014	85
6) Om skønnet over tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter for perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017	87
i) Om den kritik, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden, hvorefter denne fører til en overvurdering af omfanget af de indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat	87
ii) Om den kritik, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden, hvorefter denne fører til en overvurdering af de indførselsværdier, der skal anses for at være for lavt værdiansat	89
7) Om indvirkningen af C18-betalingspåleggene Breach på den skønsmæssige fastsættelse af de tabsbeløb for egne indtægter, som Kommissionen har fremsat krav om, for perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017	93
8) Om den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af tabet af egne indtægter	96
9) Konklusion	97
3. Om tilsidesættelsen af forpligtelserne i henhold til momslovgivningen og forpligtelsen til at overdrage de tilsvarende egne indtægter	97
a) Parternes argumentation	97
b) Domstolens bemærkninger	99
4. Om tilsidesættelsen af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU	103
a) Parternes argumentation	103
b) Domstolens bemærkninger	104
Sagsomkostninger	107

»Traktatbrud – artikel 4, stk. 3, TEU – artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF – egne indtægter – told – merværdiafgift (moms) – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – bekæmpelse af svig – effektivitetsprincippet – medlemsstaternes forpligtelse til at stille egne indtægter til rådighed for Europa-Kommissionen – medlemsstaternes finansielle ansvar ved tab af egne indtægter – indførsel af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina – omfattende og systematisk svig – organiseret kriminalitet – svigtende importører – toldværdi – for lav værdiansættelse – afgiftsgrundlaget for moms – manglende systematisk toldkontrol baseret på risikoanalyse foretaget forud for frigivelsen af de pågældende varer – manglende systematisk sikkerhedsstillelse – den anvendte metode til skønsmæssigt at fastsætte størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter vedrørende indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse – statistisk metode baseret på gennemsnitspriser på EU-plan – lovlighed«

I sag C-213/19,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 7. marts 2019,

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved F. Shibli, S. Brandon, Z. Lavery og S. McCrory, derefter ved F. Shibli og S. McCrory, som befuldmægtigede, bistået af J. Eadie og I. Rogers, QC, samt barristers S. Pritchard, T. Sebastian og R. Hill,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved J.-C. Halleux, P. Cottin og S. Baeyens, som befuldmægtigede,

Republikken Estland ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,

Den Helleniske Republik ved M. Tassopoulou, som befuldmægtiget,

Republikken Letland først ved K. Pommere, V. Soņeca og I. Kucina, derefter ved K. Pommere, som befuldmægtigede,

Republikken Portugal ved P. Barros da Costa, S. Jaulino, L. Inez Fernandes og P. Rocha, som befuldmægtigede,

Den Slovakiske Republik ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal (refererende dommer), I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemeles og J. Passer samt dommerne J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin og N. Wahl,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: assisterende justitssekretær M.A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. december 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. september 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

- Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (EUT 2014, L 168, s. 105), artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT 2007, L 163, s. 17), artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (EUT 2014, L 168, s. 39), som ændret ved Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/804 af 17. maj 2016 (EUT 2016, L 132, s. 85) (herefter »forordning nr. 609/2014«), artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT 2000, L 130, s. 1), og artikel 2 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (EFT 1989, L 155, s. 9) samt artikel 105, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1, herefter »EU-toldkodeksen«) og artikel 220, stk. 1, 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. 648/2005 af 13. april 2005 (EUT 2005, L 117, s. 13) (herefter »EF-toldkodeksen«), idet det ikke har bogført de korrekte toldbeløb og ikke har overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter og egne indtægter hidrørende fra merværdiafgift (moms) for så vidt angår visse indførsler af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina (herefter »de pågældende indførsler«).

Som følge af tilsidesættelsen af de forpligtelser, der påhviler Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 325 TEUF og artikel 310, stk. 6, TEUF, EU-toldkodeksens artikel 3 og 46, EF-toldkodeksens artikel 13, artikel 248, stk. 1, i 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. 3254/94 af 19. december 1994 (EFT 1994, L 346, s. 1) (herefter »forordning nr. 2454/93«), artikel 244 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/2447 af 24. november 2015 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i forordning nr. 952/2013 (EUT 2015, L 343, s. 558, herefter »gennemførelsesforordning 2015/2447«), artikel 2, stk. 1, litra b) og d), artikel 83 og 85-87 samt artikel 143, stk. 1, litra d), og artikel 143, stk. 2, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 335, s. 60), som ændret ved Rådets direktiv 2009/69/EF af 25. juni 2009 (EUT 2009, L 175, s. 12) (herefter »direktiv 2006/112«),

[beløber] det tilsvarende tab af traditionelle egne indtægter, som skal overdrages til Kommissionen, efter fradrag af opkrævningsomkostninger, sig til:

- 496 025 324,30 EUR i 2017 (til og med den 11.10.2017)
 - 646 809 443,80 EUR i 2016
 - 535 290 329,16 EUR i 2015
 - 480 098 912,45 EUR i 2014
 - 325 230 822,55 EUR i 2013
 - 173 404 943,81 EUR i 2012
 - 22 777 312,79 EUR i 2011.
- Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 2, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, litra d), i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 608/2014 af 26. maj 2014 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (EUT 2014, L 168, s. 29), idet det ikke har givet Kommissionen alle de oplysninger, der var nødvendige for at fastlægge størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter, og idet det ikke som krævet tilstillede indholdet af den retlige vurdering foretaget af den juridiske afdeling i Her Majesty's Revenue & Customs (skatte-, afgifts- og toldmyndigheden i Det Forenede Kongerige, herefter »HMRC«) eller begrundelsen for den afgørelse, som førte til [eftergivelse] af den fastlagte toldskyld.

I. Retsforskrifter

A. Lovgivningen om egne indtægter

1. Afgørelserne om ordningen for egne indtægter

- 2 Hvad angår perioden fra og med november 2011 til og med den 11. oktober 2017 (herefter »overtrædelsesperioden«), for hvilken Kommissionen i forbindelse med den foreliggende sag har foreholdt Det Forenede Kongerige en række tilsidesættelser af EU-retten, fandt to afgørelser vedrørende ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter successivt anvendelse, nemlig afgørelse 2007/436 og fra den 1. januar 2014 afgørelse 2014/335.
- 3 I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 2014/335, hvis ordlyd i det væsentlige er identisk med ordlyden af artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 2007/436, omfatter egne indtægter, der opføres på Unionens almindelige budget, provenuet af henholdsvis »traditionelle egne indtægter bestående af [...] told i henhold til den fælles toldtarif samt andre afgifter, som af Unionens institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med tredjelande« og »anvendelse af en ensartet sats, som gælder for alle medlemsstater, på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i overensstemmelse med EU-reglerne«.

- 4 Artikel 8, stk. 1, i disse afgørelser fastsætter i første afsnit heri, at told i henhold til den fælles toldtarif betragtet som Unionens egne indtægter opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som om nødvendigt tilpasses kravene i EU-reglerne, og i tredje afsnit, at medlemsstaterne stiller de i de nævnte afgørelses artikel 2, stk. 1, litra a), b) og c), fastsatte indtægter til Kommissionens rådighed.

2. Forordningerne om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter

- 5 Hvad angår overtrædelsesperioden fandt to forordninger om overdragelse af Unionens egne indtægter successivt anvendelse, nemlig forordning nr. 1150/2000 og fra den 1. januar 2014 forordning nr. 609/2014.

- 6 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 609/2014, hvis indhold i det væsentlige er identisk med indholdet af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000, har følgende ordlyd:

»Med henblik på anvendelsen af denne forordning opstår der en fordring for Unionen på de i artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2014/335[...] omhandlede traditionelle egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.«

- 7 Artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, første og andet afsnit, i forordning nr. 609/2014, hvis indhold i det væsentlige er identisk med indholdet af artikel 6, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, litra a) og b), i forordning nr. 1150/2000, bestemmer:

»1. Et regnskab over egne indtægter, opdelt efter indtægternes art, føres af hver medlemsstats finansforvaltning eller af det af hver medlemsstat udpegede organ.

[...]

3. De i henhold til artikel 2 fastlagte fordringer opføres, med forbehold af andet afsnit, i regnskabet [almindeligvis benævnt »A-regnskabet«] senest den første arbejdsdag efter den nittende dag i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt.

De fordringer, der er fastlagt, men ikke opført i det regnskab, der er omhandlet i første afsnit, fordi de endnu ikke er inddrevet, og der ikke er stillet sikkerhed, opføres inden for den i første afsnit fastsatte frist i et særskilt regnskab [almindeligvis benævnt »B-regnskabet«]. Medlemsstaterne kan benytte samme fremgangsmåde, når fordringer, der er fastlagt og dækket af garantier, anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser.

[...]«

- 8 I sin oprindelige affattelse bestemte artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 609/2014, hvis indhold i det væsentlige var identisk med indholdet af artikel 9, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1150/2000, følgende:

»Som fastlagt i artikel 10 indbetaler hver enkelt medlemsstat egne indtægter på den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ.«

9 Denne bestemmelse har siden den 1. oktober 2016 haft følgende ordlyd:

»Som fastlagt i artikel 10, 10a og 10b indbetaler hver enkelt medlemsstat egne indtægter på den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn i medlemsstatens finansforvaltning eller centralbank. Med forbehold af pålæggelse af negative renter, jf. tredje afsnit, kan denne konto kun debiteres efter anvisning fra Kommissionen.«

10 I sin oprindelige affattelse havde artikel 12, stk. 1 og 3, i forordning nr. 609/2014, hvis indhold i det væsentlige var identisk med indholdet af artikel 11, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1150/2000, følgende ordlyd:

»1. Enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale morarenter.

[...]

3. For de medlemsstater, der ikke deltager i Den Økonomiske og Monetære Union, er rentesatsen lig med den sats, som de respektive nationale centralbanker anvender på deres vigtigste refinansieringstransaktioner den første dag i forfaldsmåned, forhøjet med to procentpoint, eller for medlemsstater, hvor en sådan rentesats ikke foreligger, den nærmest tilsvarende rente, der finder anvendelse den første dag i forfaldsmåned på medlemsstatens valutamarked, forhøjet med to procentpoint.

Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoint for hver måneds forsinkelse. Den således forhøjede sats anvendes på hele forsinkelsesperioden.«

11 Siden den 1. oktober 2016 har artikel 12, stk. 5, i forordning nr. 609/2014, som erstatter artikel 12, stk. 3, heri, bestemt følgende:

»For de medlemsstater, der ikke er en del af Den Økonomiske og Monetære Union, er rentesatsen lig med den sats, som de nationale centralbanker anvender på deres vigtigste refinansieringstransaktioner den første dag i den pågældende måned, eller med 0 procent, alt efter hvilket beløb der er højest, forhøjet med 2,5 procentpoint. For de medlemsstater, hvor en sådan rentesats ikke foreligger, er rentesatsen lig med den nærmest tilsvarende rente, der finder anvendelse den første dag i den pågældende måned på medlemsstatens valutamarked, eller med 0 procent, alt efter hvilket beløb der er højest, forhøjet med 2,5 procentpoint.

Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoint for hver måneds forsinkelse.

Den samlede forhøjelse i henhold til første og andet afsnit må ikke overstige 16 procentpoint. Den således forhøjede sats anvendes på hele forsinkelsesperioden.«

12 Artikel 13 i forordning nr. 609/2014 med overskriften »Uinddrivelige fordringer«, hvis indhold i det væsentlige er identisk med indholdet af artikel 17 i forordning nr. 1150/2000, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 fastlagte fordringer, overdrages til Kommissionen efter de i denne forordning indeholdte regler.

2. Medlemsstaterne fritages for at overdrage Kommissionen beløb svarende til de i henhold til artikel 2 fastlagte fordringer, der viser sig uinddrivelige af en af nedenstående grunde:

- a) på grund af force majeure
- b) af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem.

Fastlagte fordringer erklæres for uinddrivelige ved afgørelse truffet af den kompetente administrative myndighed, der fastslår, at beløbet ikke kan inddrives.

Fastlagte fordringer anses for uinddrivelige senest fem år efter den dato, hvor beløbet er fastlagt i overensstemmelse med artikel 2, eller – i tilfælde af administrativ eller retlig anke – efter meddelelse, notifikation eller offentliggørelse af den endelige afgørelse.

[...]

3. Senest tre måneder efter den administrative afgørelse, der er nævnt i denne artikels stk. 2, eller efter den tidsfrist, der er nævnt i samme stykke, sender medlemsstaterne Kommissionen en meddelelse med oplysninger om tilfælde, hvor denne artikels stk. 2 er blevet anvendt, dog kun hvis de fastlagte fordringer drejer sig om et beløb på over 50 000 EUR.

Meddelelsen skal give Kommissionen mulighed for at vurdere de grunde omhandlet i denne artikels stk. 2, litra a) og b), der har forhindret den pågældende medlemsstat i at overdrage beløbet, og de foranstaltninger, som denne har truffet for at sikre inddrivelsen.

Meddelelsen skal udformes efter en model opstillet af Kommissionen. Med henblik herpå vedtager Kommissionen gennemførelsesretsakter. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter rådgivningsproceduren i artikel 16, stk. 2.

4. Inden for en frist på seks måneder regnet fra modtagelsen af den i stk. 3 omhandlede meddelelse fremsender Kommissionen sine bemærkninger til den pågældende medlemsstat.

Hvis Kommissionen har anmodet om supplerende oplysninger, løber fristen på seks måneder fra modtagelsen af de supplerende oplysninger, der er anmodet om.«

3. Forordning nr. 608/2014

- 13 Hvad angår den del af overtrædelsesperioden, der begyndte den 1. januar 2014, bestemmer artikel 2 i forordning nr. 608/2014 med overskriften »Kontrol- og tilsynsforanstaltninger« følgende:

»[...]

2. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for, at de egne ressourcer i henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/335[...] overdrages til Kommissionen.

3. Når kontrol- og tilsynsforanstaltninger vedrører de traditionelle egne indtægter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2014/335[...]:

a) foretager medlemsstaterne kontrol og undersøgelser i forbindelse med fastlæggelse og overdragelse af disse egne indtægter

[...]

c) lader medlemsstaterne, hvis Kommissionen anmoder herom, denne medvirke ved den kontrol, de gennemfører. Når en kontrol gennemføres med deltagelse af Kommissionen, har denne, for så vidt det er nødvendigt for gennemførelsen af denne forordning, adgang til bilagene vedrørende fastlæggelsen og overdragelsen af egne indtægter samt til ethvert andet relevant dokument, der vedrører sådanne bilag

d) kan Kommissionen selv foretage kontrol på stedet. De personer, Kommissionen har bemyndiget til denne kontrol, har adgang til dokumenter som fastsat for den i litra c) nævnte kontrol. Medlemsstaterne letter denne kontrol.

[...]«

4. Forordning nr. 1553/89

14 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1553/89 fastsætter:

»Grundlaget for momsindtægterne fastlægges ud fra de afgiftspligtige transaktioner, der er nævnt i artikel 2 i [Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT 1977, L 145, s. 1)] [...]«

15 Forordningens artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»For et givet kalenderår og medmindre andet gælder ifølge artikel 5 og 6, beregnes grundlaget for momsindtægterne ved, at de i en medlemsstat indgåede samlede nettomomsindtægter divideres med den sats, efter hvilken der er opkrævet moms i det pågældende år.«

B. Toldlovgivningen

1. EF-toldkodeksen

16 EF-toldkodeksen finder anvendelse på de pågældende indførsler, der er foretaget i den del af overtrædelsesperioden, der ligger forud for den 1. maj 2016.

17 Kodeksens artikel 13 bestemte:

»1. Toldmyndighederne kan i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved gældende bestemmelser, gennemføre enhver kontrolforanstaltning, de anser for at være nødvendig for at sikre, at toldbestemmelser og anden lovgivning vedrørende indførsel, udførsel, transit og overførsel samt særlige anvendelsesformål for så vidt angår varebevægelser mellem [Det Europæiske Fællesskabs] toldområde og tredjelande, og for tilstedeværelsen af varer, der ikke har

fællesskabsstatus, anvendes korrekt. Med henblik på en korrekt anvendelse af fællesskabslovgivningen kan der udføres toldkontrol i et tredjeland, hvis der er en international aftale herom.

2. Anden toldkontrol end stikprøver baseres på risikoanalyse, der anvender elektroniske analyseredskaber med henblik på at identificere og angive omfanget af risici og udforme de nødvendige foranstaltninger til at vurdere risiciene på grundlag af kriterier, der er udarbejdet på nationalt plan, på EF-plan og i givet fald på internationalt plan.

Udvalgsproceduren anvendes til at fastlægge en fælles ramme for risikoforvaltning og for at fastlægge fælles kriterier og prioriterede kontrolområder.

Medlemsstaterne indfører i samarbejde med Kommissionen et elektronisk system til gennemførelse af risikoforvaltning.

3. Udføres kontrollen af andre myndigheder end toldmyndighederne, skal denne kontrol udføres under nøje koordinering med toldmyndighederne og så vidt overhovedet muligt på samme tid og samme sted.

[...]«

18 Kodeksens afsnit II indeholdt et kapitel 3 med overskriften »Varers toldværdi«, der bestod af artikel 28-36 heri.

19 Kodeksens artikel 29 fastsatte:

»1. Toldværdien af indførte varer er transaktionsværdien, dvs. den pris, som faktisk er betalt eller skal betales for varerne ved salg til udførsel til Fællesskabets toldområde, i givet fald justeret i henhold til artikel 32 og 33 [...]:

[...]

2. a) Ved afgørelsen af, om transaktionsværdien kan antages ved anvendelse af stk. 1, er det forhold, at køberen og sælgeren er indbyrdes afhængige, ikke i sig selv tilstrækkelig grund til at betragte transaktionsværdien som uantagelig. Om nødvendigt må de særlige omstændigheder ved salget undersøges, og transaktionsværdien godkendes, hvis dette afhængighedsforhold ikke har påvirket prisen. [...]

[...]

3. a) Den pris, der faktisk er betalt eller skal betales, er den fulde betaling, som køberen yder eller skal yde sælgeren eller yde til fordel for denne, for de indførte varer, og som omfatter alle de betalinger, som er erlagt eller skal erlægges som betingelse for salget af de indførte varer af køberen til sælgeren eller af køberen til en tredjepart for at opfylde en af sælgerens forpligtelser. [...]

[...]«

20 EF-toldkodeksens artikel 30 havde følgende ordlyd:

»1. Når toldværdien ikke kan fastsættes i henhold til artikel 29, gennemgås stk. 2, litra a), litra b), litra c) og litra d) i nævnte rækkefølge, indtil der findes et litra, hvorefter toldværdien kan fastsættes [...]

2. Ved anvendelse af denne artikel fastsættes toldværdien ved anvendelse af:

- a) transaktionsværdien af tilsvarende varer, som sælges til udførsel til Fællesskabet og udføres på samme eller næsten samme tidspunkt som de varer, der skal værdiansættes
- b) transaktionsværdien af lignende varer, som sælges til udførsel til Fællesskabet og udføres på samme eller næsten samme tidspunkt som de varer, der skal værdiansættes
- c) en værdi baseret på enhedsprisen ved salg i Fællesskabet af den største samlede mængde af de indførte varer eller tilsvarende eller lignende indførte varer til personer, der ikke er afhængige af sælgerne
- d) en beregnet værdi [...]

[...]«

21 Kodeksens artikel 31 var sålydende:

»1. Hvis toldværdien af varerne ikke kan fastsættes i henhold til artikel 29 eller 30, fastsættes den på grundlag af de foreliggende data i Fællesskabet og ifølge rimelige fremgangsmåder, der er forenelige med grundprincipperne og de almindelige bestemmelser:

- aftalen om anvendelse af artikel VII i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel [(EFT 1994, L 336, s. 103), i bilag 1A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (EFT 1994, L 336, s. 3)],
 - i artikel VII i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel fra 1994
- og
- bestemmelserne i dette kapitel.

2. Ved anvendelse af stk. 1 kan toldværdien ikke fastsættes på grundlag af:

- a) salgsprisen i Fællesskabet for varer, der er fremstillet i Fællesskabet
- b) et system, hvorefter den højeste af to mulige værdier anvendes ved toldværdiansættelsen
- c) vareprisen på udførselslandets hjemmemarked
- d) andre produktionsomkostninger end de beregnede værdier, der er fastsat for tilsvarende eller lignende varer i henhold til artikel 30, stk. 2, litra d)
- e) priser ved udførsel til et land, der ikke er omfattet af Fællesskabets toldområde

f) minimumstoldværdier,
eller

g) vilkårlige eller fiktive værdier.«

22 Toldkodeksens artikel 68 bestemte:

»Toldmyndighederne kan til verificering af de angivelser, som de har antaget, foretage:

- a) en dokumentkontrol, som omfatter selve angivelsen og de vedlagte dokumenter. De kan i rimeligt omfang kræve, at klarereren fremlægger andre dokumenter, for at de kan verificere, at oplysningerne på angivelsen er rigtige
- b) en undersøgelse af varerne, eventuelt ledsaget af en prøveudtagning med henblik på analyse eller dybtgående kontrol.«

23 Kodeksens artikel 71 var affattet således:

»1. Resultatet af verifikationen af angivelsen tjener som grundlag for anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for den toldprocedure, varerne henføres under.

2. Er der ikke foretaget verifikation af angivelsen, tjener oplysningerne på angivelsen som grundlag for anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede bestemmelser.«

24 EF-toldkodeksens artikel 217, stk. 1, fastsatte:

»Ethvert importafgifts- eller eksportafgiftsbeløb, der udgør en toldskyld [...], skal beregnes af toldmyndighederne, så snart de har de fornødne oplysninger, og indskrives af disse myndigheder i regnskabsregistre eller på anden måde (bogføring).«

25 Kodeksens artikel 218, stk. 1, første afsnit, havde følgende ordlyd:

»Når der opstår en toldskyld ved antagelsen af angivelsen af en vare til en anden toldprocedure end midlertidig indførsel med delvis fritagelse for importafgifter, eller ved en hvilken som helst anden handling, der har samme retsvirkning som denne antagelse, skal beløbet svarende til denne toldskyld bogføres, så snart det er blevet beregnet, eller senest andendagen efter den dag, hvor varerne er blevet frigivet.«

26 Kodeksens artikel 220, stk. 1, bestemte:

»Hvis det afgiftsbeløb, som følger af en toldskyld, ikke er bogført i henhold til artikel 218 og 219 eller er bogført for lavt i forhold til det efter lovgivningen skyldige beløb, skal bogføringen af det afgiftsbeløb, der skal opkræves eller efteropkræves, ske senest to dage efter det tidspunkt, hvor toldmyndighederne er blevet klar over situationen og kan beregne det efter lovgivningen skyldige beløb og fastslå, hvem der er debitor (efterfølgende bogføring). Denne frist kan forlænges efter artikel 219.«

27 Samme toldkodeks' artikel 221 bestemte:

»1. Så snart afgiftsbeløbet er bogført, underrettes debitor efter en passende fremgangsmåde om beløbets størrelse.

[...]

3. Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Fristen afbrydes fra datoen for indgivelse af klage i henhold til artikel 243 og under hele klageproceduren.

4. Hvis toldskylden er opstået på grund af en handling, der på det tidspunkt, hvor den blev begået, kunne give anledning til retsforfølgning, kan underretningen af debitor om beløbets størrelse på de i de gældende bestemmelser fastsatte betingelser ske efter udløbet af den i stk. 3 nævnte frist.«

2. EU-toldkodeksen

28 EU-toldkodeksen finder anvendelse på de pågældende indførsler, der fandt sted i den del af overtrædelsesperioden, der begyndte den 1. maj 2016.

29 EU-toldkodeksens artikel 3 bestemmer:

»Toldmyndighederne er først og fremmest ansvarlige for at overvåge Unionens internationale handel og derved bidrage til fair og åben handel, til gennemførelse af de eksterne aspekter af det indre marked, af den fælles handelspolitik og af andre fælles EU-politikker med relevans for handel og til generel sikkerhed i forsyningskæden. Toldmyndighederne iværksætter foranstaltninger, der navnlig har følgende formål:

a) at beskytte Unionens og dens medlemsstaters finansielle interesser

b) at beskytte Unionen mod unfair og ulovlig handel og samtidig støtte lovlig erhvervsaktivitet

c) at sørge for sikkerhed for Unionen og dens borgere og for beskyttelse af miljøet, hvor det er relevant i nært samarbejde med andre myndigheder, og

d) at opretholde en passende balance mellem toldkontrol og lettelse af den lovlige handel.«

30 EU-toldkodeksens artikel 46 med overskriften »Risikoforvaltning og toldkontrol« har følgende ordlyd:

»1. Toldmyndighederne kan udføre enhver toldkontrol, de skønner nødvendige.

Toldkontrol kan især omfatte undersøgelse af varerne, udtagelse af prøver, verifikation af rigtigheden og fuldstændigheden af oplysningerne i en angivelse eller meddelelse og af dokumenters eksistens, ægthed, rigtighed og gyldighed, gennemgang af de økonomiske operatørers regnskaber og andre optegnelser, kontrol af transportmidler, af bagage og af andre effekter, som personer medbringer, og administrative undersøgelser og lignende handlinger.

2. Anden toldkontrol end stikprøvekontrol baseres hovedsagelig på risikoanalyse ved hjælp af elektroniske databehandlingsteknikker med henblik på at identificere og evaluere risiciene og udvikle de nødvendige modforanstaltninger på grundlag af kriterier, der er udviklet på nationalt plan, på EU-plan og eventuelt på internationalt plan.

3. Der foretages toldkontrol inden for en fælles ramme for risikoforvaltning, som skal bygge på udveksling af oplysninger mellem toldadministrationerne om risiko og resultater af risikoanalyser, og som skal fastlægge fælles risikokriterier og standarder samt kontrolforanstaltninger og prioriterede kontrolområder.

Kontrol på grundlag af sådanne oplysninger og kriterier gennemføres med forbehold af andre kontrolforanstaltninger, der gennemføres i medfør af stk. 1 eller andre gældende bestemmelser.

4. Toldmyndighederne udfører risikoforvaltning for at sondre mellem de forskellige risikoniveauer, der er forbundet med varer, som er undergivet toldkontrol eller -tilsyn, og afgøre, hvorvidt, og i givet fald hvor, varerne skal undergives særlig toldkontrol.

Risikoforvaltningen omfatter aktiviteter som indsamling af data og oplysninger, analyse og vurdering af risici, fastsættelse og indledning af tiltag og regelmæssig kontrol og evaluering af denne proces og dens resultater baseret på internationale og nationale kilder og strategier samt EU-kilder og -strategier.

5. Toldmyndighederne udveksler oplysninger om risiko og resultater af risikoanalyser, når:

- a) risiciene af en toldmyndighed vurderes til at være væsentlige og kræve toldkontrol, og det ved denne kontrol konstateres, at hændelsen, som udløste risiciene, har fundet sted, [...]
- b) det ikke ved kontrollen kan konstateres, at hændelsen, som udløser risiciene, har fundet sted, men den berørte toldmyndighed vurderer, at truslen indebærer en høj risiko andre steder i Unionen.

6. Ved fastlæggelsen af de fælles risikokriterier og standarder, kontrolforanstaltningerne og de prioriterede kontrolområder som omhandlet i stk. 3 tages der hensyn til samtlige følgende forhold:

- a) om de står i rimeligt forhold til risikoen
- b) om det er nødvendigt at iværksætte kontrollen omgående
- c) den mulige virkning for handelsstrømmene, for de enkelte medlemsstater og for kontrolressourcerne.

7. De i stk. 3 omhandlede fælles risikokriterier og standarder omfatter samtlige følgende elementer:

- a) en beskrivelse af risiciene
- b) de risikofaktorer eller -indikatorer, der skal anvendes til at udvælge varer eller økonomiske operatører til toldkontrol
- c) karakteren af den toldkontrol, som toldmyndighederne skal gennemføre
- d) varigheden af anvendelsen af den i litra c) nævnte toldkontrol.

8. De prioriterede kontrolområder skal omfatte særlige toldprocedurer, varetyper, trafikruter, transportformer eller økonomiske operatører, som er genstand for skærpet risikoanalyse og

toldkontrol i en vis periode, uden at dette berører andre former for kontrol, som toldmyndighederne normalt gennemfører.»

- 31 EU-toldkodeksens artikel 53 med overskriften »Valutaomregning« bestemmer i stk. 1:

»Den kurs, der benyttes, skal offentliggøres og/eller gøres tilgængelig på internettet af de kompetente myndigheder, når det er nødvendigt at omregne en valuta af en af følgende årsager:

[...]

b) Modværdien af euroen i national valuta er nødvendig for at fastlægge tarifieringen af varer samt import- og eksportafgiftsbeløbet, herunder tærskelværdier i den fælles toldtarif.»

- 32 EU-toldkodeksens artikel 70 og 74 fastsætter reglerne for fastlæggelse af varers toldværdi, hvis indhold i alt væsentligt er identisk med indholdet af reglerne i EF-toldkodeksens artikel 29-31.

- 33 EU-toldkodeksens artikel 103 med overskriften »Forældelse af toldskylden« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Der meddeles ikke nogen toldskyld til debitor efter udløbet af en periode på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen.

2. Er toldskylden opstået på grund af en handling, der på det tidspunkt, hvor den blev begået, kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, forlænges den treårsperiode, der er fastsat i stk. 1, til mindst fem og højst ti år i overensstemmelse med national lovgivning.»

- 34 EU-toldkodeksens artikel 105 med overskriften »Frist for bogføring« bestemmer i stk. 3:

»Hvis der opstår en toldskyld under omstændigheder, der ikke er omhandlet i stk. 1, bogføres det skyldige import- eller eksportafgiftsbeløb senest 14 dage efter den dag, hvor toldmyndighederne kan fastsætte størrelsen af det pågældende import- eller eksportafgiftsbeløb og træffe afgørelse.»

- 35 EU-toldkodeksens artikel 191 med overskriften »Resultater af verifikationen« bestemmer:

»1. Resultatet af verifikationen af toldangivelsen tjener som grundlag for anvendelsen af de bestemmelser, der gælder for den toldprocedure, som varerne henføres under.

2. Hvis der ikke er foretaget verifikation af toldangivelsen, finder stk. 1 anvendelse på oplysningerne i angivelsen.

3. Resultatet af toldmyndighedernes verifikation har samme retskraft i hele Unionens toldområde.»

3. Forordning nr. 2454/93

- 36 Forordning nr. 2454/93 finder anvendelse på de pågældende indførsler, der er foretaget i den del af overtrædelsesperioden, der ligger forud for den 1. maj 2016.

37 Artikel 181a i forordning nr. 2454/93 har følgende ordlyd:

»1. Toldmyndighederne har ikke pligt til at fastsætte toldværdien af indførte varer efter transaktionsværdimetoden, hvis de efter proceduren i stk. 2 ud fra begrundet tvivl ikke er overbevist om, at den angivne værdi svarer til det samlede beløb, der er betalt eller skal betales for varen som omhandlet i [EF-told]kodeksens artikel 29.

2. Når toldmyndighederne er i tvivl som anført i stk. [1], kan de i henhold til artikel 178, stk. 4, kræve yderligere oplysninger. Hvis toldmyndighederne stadig har begrundet tvivl, skal de inden der træffes en endelig afgørelse underrette den pågældende person skriftligt, hvis denne anmoder herom, om grundene til denne tvivl samt indrømme ham en rimelig mulighed for at svare. En endelig, begrundet afgørelse skal afgives skriftligt til den pågældende person.«

38 Forordningens artikel 248, stk. 1, bestemmer:

»Frigivelsen af varerne medfører, at de importafgifter, der er fastlagt på grundlag af oplysningerne i angivelsen, straks bogføres. Når toldmyndighederne skønner, at den kontrol, de har iværksat, vil kunne føre til fastsættelse af et højere importafgiftsbeløb end det, der følger af oplysningerne i angivelsen, kræver de desuden, at der stilles en sikkerhed, som er tilstrækkelig til at dække forskellen mellem det beløb, der følger af oplysningerne i angivelsen, og det beløb, der endeligt vil kunne pålægges varerne. Klarereren kan dog i stedet for at stille sikkerhed anmode om straks at få bogført det beløb, der endeligt vil kunne pålægges varerne.«

4. Gennemførelsesforordning 2015/2447

39 Gennemførelsesforordning 2015/2447 finder anvendelse på de pågældende indførsler, som fandt sted i den del af overtrædelsesperioden, der begyndte den 1. maj 2016.

40 Artikel 48 i gennemførelsesforordning 2015/2447 med overskriften »Bestemmelser om valutakurser« fastsætter i stk. 1:

»Modværdien af euroen, for så vidt dette er påkrævet i henhold til [EU-told]kodeksens artikel 53, stk. 1, litra b), skal fastsættes en gang om måneden.

Den valutakurs, der skal anvendes, er den seneste kurs, som Den Europæiske Centralbank [(ECB)] har fastsat inden den næstsidste dag i måneden, og den gælder i hele den følgende måned.

Når en kurs, der anvendes ved månedens begyndelse, afviger mere end 5% fra den kurs, som [ECB] fastsætter inden den 15. i samme måned, anvendes sidstnævnte kurs fra den 15. og indtil den pågældende måneds udgang.«

41 Artikel 140 i gennemførelsesforordning 2015/2447 med overskriften »Afvisning af de angivne transaktionsværdier« bestemmer:

»1. Når toldmyndighederne nærer begrundet tvivl om, hvorvidt den angivne transaktionsværdi svarer til det fulde beløb, der er betalt eller skal betales, jf. [EU-told]kodeksens artikel 70, stk. 1, kan de anmode klarer[er]en om at fremlægge yderligere oplysninger.

2. Hvis denne tvivl ikke affærdiges, kan toldmyndighederne beslutte, at det ikke er muligt at fastsætte værdien af varerne i henhold til [EU-told]kodeksens artikel 70, stk. 1.«

42 Artikel 144 i gennemførelsesforordning 2015/2447 med overskriften »Fallback-metoden« har følgende ordlyd:

»1. Ved fastsættelse af toldværdien efter [EU-told]kodeksens artikel 74, stk. 3, kan metoderne i [EU-told]kodeksens artikel 70 og artikel 74, stk. 2, anvendes med en vis fleksibilitet. Når værdien fastsættes således, skal den så vidt muligt være baseret på tidligere fastsatte toldværdier.

2. Kan der ikke fastsættes en toldværdi efter stk. 1, anvendes andre passende metoder. Når det er tilfældet, må værdien ikke fastsættes på basis af nogen af følgende:

- a) salgsprisen i Unionens toldområde for varer, der er fremstillet i Unionens toldområde
- b) et system, hvor den højeste af to alternative værdier anvendes til værdiansættelse
- c) vareprisen i eksportlandets hjemmemarked
- d) andre produktionsomkostninger end de beregnede værdier, der er fastsat for tilsvarende eller lignende varer i henhold til kodeksens artikel 74, stk. 2, litra d)
- e) priserne for eksport til et tredjeland
- f) minimumstoldværdier
- g) vilkårlige eller fiktive værdier.«

43 Artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447 med overskriften »Sikkerhedsstillelse«, som har til formål at gennemføre EU-toldkodeksens artikel 191, fastsætter:

»Når toldmyndighederne mener, at verifikation af toldangivelsen kan føre til, at der skal betales et højere beløb i import- eller eksportafgifter eller andre afgifter, end hvad der fulgte af oplysningerne i toldangivelsen, er frigivelsen af varerne betinget af, at der stilles en tilstrækkelig sikkerhed, som kan dække forskellen mellem beløbet ifølge oplysningerne i toldangivelsen og det beløb, som skal betales i sidste instans.

Klarereren kan dog anmode om straks at få meddelelse om den toldskyld, som der i sidste instans skal betales for varerne, i stedet for at stille denne sikkerhed.«

C. Momslovgivningen

44 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/112 fastsætter:

»Følgende transaktioner er momspligtige:

[...]

b) erhvervelse af varer inden for Fællesskabet, som mod vederlag foretages på en medlemsstats område:

- i) af en afgiftspligtig person, der handler i denne egenskab, eller af en ikke-afgiftspligtig juridisk person, når sælgeren er en afgiftspligtig person, der handler i denne egenskab [...]

[...]

[...]

d) indførsel af varer.«

45 Direktivets artikel 83 har følgende ordlyd:

»Ved erhvervelse af varer inden for Fællesskabet indgår de samme elementer i afgiftsgrundlaget som dem, der anvendes ved opgørelse af afgiftsgrundlaget ved levering af de samme varer på medlemsstatens område, jf. kapitel 2. I særdeleshed udgøres afgiftsgrundlaget for transaktioner, der sidestilles med erhvervelse af varer inden for Fællesskabet som omhandlet i artikel 21 og 22, af købsprisen for varerne eller for tilsvarende varer eller i mangel af en købspris kostprisen på det tidspunkt, hvor disse transaktioner finder sted.«

46 Direktivets artikel 85 bestemmer:

»Ved indførsel af varer er afgiftsgrundlaget toldværdien fastsat i overensstemmelse med gældende fællesskabsbestemmelser.«

47 Artikel 86, stk. 1, i direktiv 2006/112 er sålydende:

»I afgiftsgrundlaget medregnes følgende elementer, såfremt de ikke allerede indgår heri:

- a) skatter, told, importafgifter og andre afgifter, som skal svares uden for indførselsmedlemsstaten, samt sådanne, som er foranlediget af indførslen, med undtagelse af den moms, der skal opkræves
- b) biomkostninger såsom provisions-, emballage-, transport- og forsikringsomkostninger, som påløber indtil varernes første bestemmelsessted på indførselsmedlemsstatens område, samt omkostninger, som hidrører fra transporten til et andet bestemmelsessted inden for Fællesskabet, hvis dette sted er kendt på det tidspunkt, hvor afgiftspligten indtræder.«

48 Direktivets artikel 87 fastsætter:

»Følgende elementer medregnes ikke i afgiftsgrundlaget:

- a) prisnedsættelser i form af kasserabat for forudbetaling
- b) rabatter og nedslag, der ydes kunden, og som opnås på det tidspunkt, hvor indførslen finder sted.«

49 Direktivets artikel 138 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne fritager levering af varer, der af sælgeren, af erhververen eller for disses regning forsendes eller transporteres til steder uden for medlemsstaternes respektive område, men inden for Fællesskabet, til en anden afgiftspligtig person eller en ikke-afgiftspligtig juridisk person, som handler i denne egenskab i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes.

2. Ud over de i stk. 1 omhandlede leveringer fritager medlemsstaterne følgende transaktioner:

[...]

c) levering af varer i form af overførsel til en anden medlemsstat, når leveringen ville være omfattet af de i stk. 1 og i litra a) og b) omhandlede fritagelser, hvis den blev foretaget til en anden afgiftspligtig person.«

50 Samme direktivs artikel 143 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fritager følgende transaktioner:

[...]

d) indførsel af varer, der forsendes eller transporteres fra et tredjelandssområde eller fra et tredjeland til en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten afsluttes, såfremt leveringen af disse varer foretaget af en importør, der er udpeget eller godkendt som betalingspligtig for momsen i henhold til artikel 201, er fritaget i overensstemmelse med artikel 138

2. Den i stk. 1, litra d), omhandlede fritagelse finder i tilfælde, hvor indførslen af varer efterfølges af levering af varer, der er fritaget i henhold til artikel 138, stk. 1, og stk. 2, litra c), kun anvendelse, hvis importøren på indførselstidspunktet har givet de kompetente myndigheder i indførselsmedlemsstaten mindst følgende oplysninger:

a) sit momsregistreringsnummer udstedt i indførselsmedlemsstaten eller momsregistreringsnummeret på sin fiskale repræsentant, der er betalingspligtig, udstedt i indførselsmedlemsstaten

b) momsregistreringsnummeret på den kunde, som varerne leveres til i overensstemmelse med artikel 138, stk. 1, udstedt i en anden medlemsstat eller sit eget momsregistreringsnummer udstedt i den medlemsstat, hvor forsendelsen eller transporten af varerne afsluttes, når der foretages en overførsel af varerne i overensstemmelse med artikel 138, stk. 2, litra c)

c) bevis for, at de indførte varer er bestemt til at blive transporteret eller forsendt fra indførselsmedlemsstaten til en anden medlemsstat.

Medlemsstaterne kan dog fastsætte, at de kompetente myndigheder kun skal have forelagt et bevis som omhandlet i litra c) efter anmodning.«

II. De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

A. Sagens faktiske omstændigheder

51 Den Europæiske Union ophævede med virkning fra den 1. januar 2005 alle de gældende kontingenter for indførsel af tekstilvarer og beklædningsgenstande med oprindelse i lande, der er medlemmer af Verdenshandelsorganisationen (WTO), herunder Kina.

- 52 Den 20. april 2007 tilstillede Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) medlemsstaterne en meddelelse om gensidig bistand 2007/015 for at informere dem om, at der navnlig var risiko for, at tekstilvarer og fodtøj fra Kina var værdiansat for lavt, og at denne værdiansættelse i de fleste tilfælde blev foretaget af postkasseselskaber (»shell companies«), der er registreret alene med det formål at give en svigagtig transaktion et udtryk af at være lovlig, og hvilke, når de blev kontrolleret, ofte ikke havde hjemsted på den adresse, som var opgivet til toldmyndighederne. OLAF anførte nærmere, at i de fleste af de undersøgte tilfælde lå de angivne værdier et godt stykke under 0,50 amerikanske dollars (USD) pr. kilogram (kg) og endda lavere end 0,10 USD pr. kg. Henset til denne svigagtige mekanisme (herefter »den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse«) opfordrede OLAF samtlige medlemsstater til at overvåge importen af tekstiler og sko fra navnlig Kina for at identificere mulige tegn på, at visse indførsler var værdiansat for lavt, foranstalte passende toldkontrol i forbindelse med toldbehandlingen af sådanne indførsler for at kontrollere de angivne toldværdier og at sikre, at disse afspejlede de faktiske markedsværdier, og at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af mistanke om kunstigt lave fakturerede priser.
- 53 Med henblik herpå udviklede OLAF på grundlag af videnskabelige undersøgelser foretaget af Det Fælles Forskningscenter under Kommissionen (JRC) et risikovurderingsværktøj baseret på data på EU-plan (herefter »OLAF-JRC-metoden«).
- 54 Denne metode består indledningsvis i at beregne en »korrigeret gennemsnitspris« (»cleaned average price« eller »CAP«) (herefter »CAP«), også kaldet »rimelig pris« (»fair price« eller »fair value«), for hver ottecifret varekode i den kombinerede nomenklatur, der er indeholdt i bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif (EFT 1987, L 256, s. 1), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1821 af 6. oktober 2016 (EUT 2016, L 294, s. 1) (herefter »KN«), og henhørende under kapitel 61-64 i denne nomenklatur (herefter »de berørte varer«).
- 55 CAP'en beregnes på grundlag af de månedlige importpriser for de berørte varer med oprindelse i Kina, som udtrækkes fra Comext – referencedatabasen for international handel, der forvaltes af Eurostat – for en periode på 48 måneder. Disse priser udtrykker en værdi pr. kg for hver af de pågældende 495 ottecifrede varekoder i KN med angivelse af oprindelseslandet og EU-bestemmelseslandet.
- 56 Dernæst beregnes et gennemsnit for hele EU på grundlag af det aritmetiske gennemsnit, dvs. et ikke-vægtet gennemsnit, af CAP'er for samtlige medlemsstater. Ved beregningen af dette gennemsnit holdes ekstreme værdier (»outliers«) ude, dvs. værdier, der er unormalt høje eller lave, heraf betegnelsen »korrigeret« eller »cleaned« gennemsnitspris.
- 57 Endelig beregnes en værdi svarende til 50% af CAP'en, som udgør den »laveste antagelige pris« (»lowest acceptable price« eller »LAP«) (herefter »LAP«). LAP'en, som ligeledes udtrykkes i pris pr. kg, og som anvendes som en risikotærskel, der gør det muligt for medlemsstaternes toldmyndigheder at opdage indførsler, for hvilke der angives særligt lave værdier, og følgelig indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse.
- 58 Meddelelse om gensidig bistand 2009/001, som OLAF fremsendte den 23. januar 2009, og som omhandlede »Argus«-aktionen – en aktion med en varighed på seks måneder, i forbindelse med hvilken OLAF havde påtaget sig at overvåge handelen med de berørte varer fra forskellige tredjelande, hovedsageligt fra Asien – og hver måned overbringe medlemsstaterne en fortegnelse over de indførsler, der i den foregående måned af OLAF var blevet identificeret som

risikoindførsler med hensyn til toldværdien. OLAF anmodede med denne meddelelse om gensidig bistand medlemsstaterne om inden for en frist på fire uger at meddele OLAF, at de havde oprettet risikoprofiler, at identificere indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, og at foretage verifikation efter toldbehandling af de pågældende varer på grundlag af oplysningerne fra OLAF.

- 59 I 2011 under den prioriterede kontrolaktion benævnt »Discount« (herefter »kontrolaktion Discount«), der var koordineret af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion, og som alle medlemsstaterne deltog i, anvendte man de efter OLAF-JRC-metoden beregnede LAP'er, som risikoprofil, efter anbefalingerne i de retningslinjer, der var udarbejdet med henblik på denne aktion, med det formål at opdage og kontrollere indførsler af de berørte varer med oprindelse i Kina, der indebar en toldværdi, der var så mistænkeligt lav, at indførslerne forekom mistænkelige. Det Forenede Kongerige deltog i den nævnte aktion uden dog at anvende en sådan risikoprofil.
- 60 I 2014 koordinerede OLAF den fælles toldaktion benævnt »Snake« (herefter »FTA Snake«), hvis operationelle fase fandt sted fra den 17. februar til den 17. marts samme år, og som samtlige medlemsstater såvel som de kinesiske toldmyndigheder deltog i. Sidstnævnte myndigheds inddragelse havde til formål at tilvejebringe udførselsangivelser, der gjorde det muligt at kontrollere den værdi, der blev angivet ved indførslen af de berørte varer i EU. I den endelige rapport vedrørende FTA Snake blev medlemsstaterne opfordret til at fortsætte anvendelsen af de under denne aktion anvendte risikoprofiler baseret på LAP'erne.
- 61 Efter afslutningen af den kontrol, som Det Forenede Kongeriges myndigheder gennemførte inden for rammerne af denne aktion, baseret på disse risikoprofiler, fandt disse myndigheder, at der skulle fastsættes tillægstold for 24 operatører på grundlag af disses indførsler foretaget over en periode på tre år mellem november 2011 og november 2014.
- 62 Mellem november 2014 og februar 2015 fremsendte Det Forenede Kongeriges myndigheder betalingspålæg for de tilsvarende beløb til de operatører, der var berørt af udstedelsen af de 24 pålæg om efteropkrævning benævnt »C18-betalingspålæg« (herefter »C18-betalingspåleggene Snake«). I perioden fra juni til november 2015 annullerede disse myndigheder imidlertid disse betalingspålæg.
- 63 Den 16. januar 2015 indledte OLAF en efterforskning, der specifikt var rettet mod bestemte medlemsstater, herunder Det Forenede Kongerige, og som omfattede en periode, der indledtes i 2013.
- 64 HMRC og Det Forenede Kongeriges grænsestyrke (*Border Force*) gennemførte mellem 2013 og 2016 endvidere en aktion benævnt »Badminton«. Denne aktion, som hovedsageligt vedrørte momssvig, var grundlag for indledning af strafferetlig efterforskning af fire store operatører, der indførte tekstilvarer med oprindelse i Kina i henhold til toldproceduren med kode 42 i listen over EU's toldprocedurer, i henhold til hvilken tolden skal betales ved indførslen, og momsen betales efterfølgende i bestemmelsesmedlemsstaten (herefter »toldprocedure 42«).
- 65 Mellem februar 2015 og juli 2016 deltog Det Forenede Kongerige i en række møder, der var arrangeret af OLAF, og som vedrørte den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.

- 66 Den 19. og 20. februar 2015 arrangerede OLAF et første bilateralt møde med HMRC for at gøre status over opfølgningen på FTA Snake og anvendelsen af de CAP'erne som risikoindikatorer i forbindelse med for lav toldansættelse.
- 67 Under dette første møde påpegede OLAF, at omfanget af indførsler, der var under mistanke for svigagtigt at være værdiansat for lavt, ikke var aftaget, og at det fremgik af statistikkerne, at Det Forenede Kongerige tiltrak mere svigagtig handel med de berørte varer på grund af de foranstaltninger, som andre medlemsstater havde truffet for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse. På sin side oplyste HMRC, at den havde til hensigt at udstede efteropkrævninger af momsen og den unddragne told til de virksomheder, der var blevet registreret i forbindelse med FTA Snake og som følge af HMRC's egne undersøgelser, for et samlet beløb på mere end 800 mio. pund sterling (GBP) (ca. 939 760 000 EUR).
- 68 Under ad hoc-mødet den 25. og 26. februar 2015 vedrørende den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse – et møde, der var arrangeret af OLAF, og som medlemsstaternes myndigheder deltog i – gentog Det Forenede Kongerige sin hensigt om at iværksætte denne inddrivelse. Under dette møde blev det fra OLAF's side – samtidig med, at OLAF anførte, at anvendelsen af de nationale gennemsnit i risikoprofilerne forhindrede opdagelsen af åbenbare tilfælde af for lav værdiansættelse – »kraftigt anbefalet« navnlig, at medlemsstaterne skulle anvende passende risikoprofiler for at identificere de potentielt for lavt værdiansatte indførsler, at de skulle kræve sikkerhedsstillelse for indførsler, der i denne henseende blev identificeret som mistænkelige, og at de skulle iværksætte de nødvendige undersøgelser med henblik på at fastsætte de reelle toldværdier af de pågældende varer. OLAF fremhævede ligeledes, at selv om LAP'en er en vigtig risikoindikator, skulle de EU-retlige regler om fastsættelse af toldværdien anvendes. OLAF beskrev ligeledes de potentielle tab af Unionens traditionelle egne indtægter, som følge af indførsler, der muligvis var værdiansat for lavt, navnlig de berørte varer. Hvad angår Det Forenede Kongerige henviste det for perioden fra maj 2013 til marts 2015 til potentielle tab af traditionelle egne indtægter på i alt 589 676 121 EUR for en mængde på næsten halvanden mia. kg af de berørte varer.
- 69 Den 16. juni 2015 fremsendte OLAF meddelelse om gensidig bistand 2015/013, hvorved OLAF anmodede medlemsstaterne om at træffe alle nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte Unionens finansielle interesser stillet over for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse. I denne meddelelse gentog OLAF konklusionerne fra ad hoc-mødet den 25. og 26. februar 2015.
- 70 I maj 2015 iværksatte Det Forenede Kongerige aktion »Breach« som den første aktion iværksat på denne medlemsstats område, der specifikt tog sigte på at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse (herefter »Breach-aktionen«).
- 71 Ifølge Det Forenede Kongerige var et af formålene med denne aktion, som fortsat er i gang – efter annullationen af de 24 C18-betalingspålæg Snake – at fastsætte toldværdien af de varer, der havde været værdiansat for lavt, og som var blevet opdaget under FTA Snake, samt at opkræve de tilsvarende unddragne traditionelle egne indtægter.
- 72 Denne aktion indebar især forudgående kontrol og efterfølgende besøg i forhold til disse mistænkelige indførsler, dokumentanalyser, revisioner og inspektioner, undersøgelse af den kommercielle karakter af handlerne med de berørte varer og undersøgelse af eventuelle afhængighedsforhold mellem importør, speditører og øvrige virksomheder såvel som oplysningsaktiviteter til importører med hensigt på at identificere svigagtige aktiviteter. Der blev

ligeledes gennemført omkring 30 forudgående inspektioner for 13 forsendelser, som var genstand for fysisk kontrol med prøveudtagning. I forbindelse med den samme aktion blev der udstedt flere pålæg om efteropkrævning af told (herefter »C18-betalingspålæggene Breach«).

- 73 Den 28. juli 2015 arrangerede OLAF et andet bilateralt møde med HMRC, hvorunder sidstnævnte bl.a. oplyste, at den vedblev med at forfølge proceduren til inddrivelse af told for mere end 800 mio. GBP, om nødvendigt ad rettens vej, og at den havde nedsat en tværfaglig aktionsgruppe som led i Breach-aktionen for at undersøge forholdene omkring de importører, der var involveret i den svigagtige handel. Ifølge HMRC er anvendelsen af risikoindikatorer baseret på CAP'er imidlertid »kontraproduktiv og uforholdsmæssig« i betragtning af omfanget af de pågældende indførsler. OLAF anførte, at anvendelsen af disse indikatorer i visse medlemsstater havde medført, at omfanget af den svigagtige trafik var faldet betydeligt, selv om den var flyttet til andre medlemsstater, navnlig Det Forenede Kongerige.
- 74 Den 3. februar 2016 arrangerede OLAF et tredje bilateralt møde med HMRC. Sidstnævnte erklærede, at Det Forenede Kongerige havde kontrolleret de 16 virksomheder, der var blevet udpeget i forbindelse med FTA Snake. OLAF anbefalede på ny, at HMRC anvendte EU-risikoindikatorer, navnlig LAP'erne. OLAF fremhævede, at de pågældende indførsler, der ansås for at være værdiansat for lavt og for at være årsag til betydelige tab af toldafgifter, udgjorde en høj procentdel.
- 75 Den 22. og 23. marts 2016 arrangerede OLAF et fjerde bilateralt møde med HMRC. OLAF gentog, at det var formålstjenligt at anvende EU-risikoindikatorerne som en før-indførselsforanstaltning, og foreslog en række praktiske tiltag med henblik på Det Forenede Kongeriges gradvise gennemførelse af disse risikoindikatorer. OLAF gjorde på ny status over situationen, hvoraf det fremgik, at tabene af traditionelle egne indtægter i Det Forenede Kongerige var stigende, hovedsageligt på grund af den ulovlige anvendelse af toldprocedure 42.
- 76 På et møde, som fandt sted i juli 2016, fremlagde OLAF en rapport, der viste, at tabene af traditionelle egne indtægter var tiltagende i Det Forenede Kongerige.
- 77 Under et møde, der fandt sted den 18. og 19. september samme år, fremlagde de franske myndigheder resultaterne af aktionen benævnt »Octopus«, en aktion, som disse myndigheder havde ledet med deltagelse af ti andre medlemsstater, herunder Det Forenede Kongerige, og med støtte fra OLAF.
- 78 Det fremgår af den endelige rapport vedrørende denne aktion, at der lå organiserede kriminelle netværk til grund for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse. Den modtager, der var angivet i toldangivelserne, var næsten altid en »fugl Føniks«-virksomhed. Langt størstedelen af de transporterede varer, der blev kontrolleret i Calais (Frankrig) på grundlag af forudfastsatte kriterier, fremviste værdier, der var ansat for lavt, og som svigagtigt var angivet i Det Forenede Kongerige ved anvendelse af toldprocedure 42.
- 79 I oktober 2016 indledte de britiske myndigheder en forsøgsmæssig aktion kaldet »Samurai«, som var rettet mod indførsler foretaget af to operatører, der havde indstillet deres aktiviteter umiddelbart efter, at HMRC havde anfægtet deres toldangivelser.

- 80 Den 1. marts 2017 afsluttede OLAF sin efterforskning vedrørende den pågældende svig begået i Det Forenede Kongerige i form af for lav værdiansættelse og afgav sin rapport (herefter »OLAF-rapporten«), hvoraf det fremgik, at importører i dette land havde unddraget sig betydelige toldafgifter ved at fremvise falske fakturaer, fiktive fakturaer og ukorrekte toldangivelser ved indførslen.
- 81 I denne rapport afslørede OLAF en væsentlig stigning i omfanget af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i Det Forenede Kongerige i perioden 2013-2016. Denne væsentlige stigning var sammenfaldende med andre medlemsstaters iværksættelse af risikoprofiler med udgangspunkt i risikovurderingsværktøjet baseret på LAP'er efter OLAF's anbefalinger.
- 82 Ifølge rapporten steg svigagtige indførsler til Det Forenede Kongerige i løbet af den nævnte periode betydeligt som følge af, at de kontroller, som toldmyndighederne i denne stat foretog, var utilstrækkelige. OLAF anførte i samme rapport, at i 2016 blev mere end 50% af de berørte varer, der var importeret til Det Forenede Kongerige fra Kina, angivet til priser, der lå under LAP'erne, og at ca. 80% af det samlede tab af Unionens traditionelle egne indtægter kunne tilregnes den omstændighed, at der i Det Forenede Kongerige var begået den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 83 I rapporten præciserede OLAF endvidere, at denne svig skyldtes organiserede kriminelle netværk, der opererede på hele EU's område. Hovedparten af de pågældende indførsler til Det Forenede Kongerige, hvoraf størstedelen blev foretaget ved ulovlig anvendelse af toldprocedure 42, vedrørte varer, der var bestemt til ulovlig og illegal handel på andre medlemsstaters område. OLAF fandt derfor i sin rapport, at momssvig ligeledes var væsentlig på de medlemsstaters område, der var de pågældende varers endelige bestemmelsessted, navnlig Tyskland, Spanien, Frankrig og Italien.
- 84 Det fremgår af OLAF-rapporten, at i 2016 blev 87% af indførslerne af de berørte varer af lav værdi til Det Forenede Kongerige foretaget ved anvendelse af toldprocedure 42, mens denne procedure i løbet af dette år kun blev anvendt for 15% af indførslerne af de berørte varer med oprindelse i Kina, der blev registreret på samtlige medlemsstaters område. Ifølge OLAF bekræftede en sådan forskel, at svigagtige transaktioner var blevet flyttet fra andre medlemsstater til Det Forenede Kongerige.
- 85 Det fremgik også af rapporten, at Det Forenede Kongerige, i strid med OLAF's anbefalinger, ikke havde anvendt risikoprofiler baseret på LAP'er og ikke havde gennemført passende toldkontrol ved indførslen, bortset fra i en periode på én måned, i forbindelse med FTA Snake, dvs. i perioden fra den 17. februar til den 17. marts 2014.
- 86 Som en konsekvens heraf bragte Det Forenede Kongerige ifølge denne rapport de berørte varer med oprindelse i Kina, der var genstand for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i fri omsætning uden at foretage passende toldkontrol, således at en væsentlig del af tolden hverken blev opkrævet eller overdraget til Kommissionen.
- 87 OLAF beregnede i sin rapport de deraf følgende tab af traditionelle egne indtægter for perioden 2013-2016. OLAF fastsatte det samlede beløb for disse tab til 1 987 429 507,96 EUR og opdelte dette beløb således:
- 325 230 822,55 EUR i 2013
 - 480 098 912,45 EUR i 2014

- 535 290 329,16 EUR i 2015
 - 646 809 443,80 EUR i 2016.
- 88 Beløbene af disse tab blev beregnet ved for hver pågældende KN-varekode at bestemme mængden i kg af de varer, der var genstand for de pågældende indførsler, der ansås for at være for lavt værdiansat, dvs. de varer, der var angivet til en værdi lavere end den pågældende LAP, derefter ved at anvende den gældende toldsats på resultatet bestående i forskellen mellem den således angivne værdi og CAP'en af den pågældende varekode.
- 89 Endelig anbefalede OLAF i sin rapport HMRC at træffe alle passende foranstaltninger med henblik på at inddrive de unddragne toldafgifter for et beløb på 1 987 429 507,96 EUR og at anvende risikoindikatorer for en for lav toldværdiansættelse.
- 90 Som led i gennemførelsen af forordning nr. 608/2014 foretog Kommissionens befuldmægtigede mellem november 2016 og oktober 2018 fem inspektioner i Det Forenede Kongerige, der navnlig vedrørte den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 91 I forbindelse med inspektionsbesøg 16-11-1, der fandt sted i perioden fra den 14. til den 18. november 2016, anmodede Kommissionen – idet den havde konstateret, at de toldbeløb, der var blevet annulleret i det særskilte regnskab, der er foreskrevet i artikel 6, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 609/2014, almindeligvis benævnt »B-regnskabet« (herefter »B-regnskabet«), svarede til den yderligere toldskyld, som oprindeligt blev opkrævet ved udstedelsen af de senere annullerede 24 C18-betalingspålæg Snake – Det Forenede Kongeriges myndigheder om at fastsætte toldværdien for alle de berørte indførselsangivelser, at genberegne den skyldige tillægstold ud fra disse værdier, at opføre den tilsvarende toldskyld i B-regnskabet og at inddrive de pågældende beløb hurtigst muligt. Kommissionen anmodede ligeledes disse myndigheder om at fremlægge en udtalelse fra HMRC's juridiske afdeling, som ifølge disse myndigheder lå til grund for annullationen af disse betalingspålæg.
- 92 Kommissionen forhørte sig ligeledes hos de nævnte myndigheder om, hvorvidt de anvendte det værktøj baseret på CAP'erne, som OLAF havde udviklet med henblik på at opdage indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, hvorvidt de foretog fysisk kontrol i forbindelse med toldbehandlingen af de pågældende varer, og hvorvidt de systematisk krævede sikkerhedsstillelse til dækning af den told, der ville kunne opkræves, i henhold til artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93.
- 93 Under inspektionsbesøg 17-11-1, som fandt sted mellem den 8. og den 12. maj 2017, udvalgte Kommissionen, med henblik på en kontrol på stedet, 12 indførselsangivelser, der var blevet fremlagt i første kvartal 2017, og som indebar særligt lave værdier. Undersøgelsen af disse angivelser bekræftede, at de tilsvarende 12 varepartier var overgået til fri omsætning i EU uden kontrol og uden sikkerhedsstillelse. Det Forenede Kongeriges myndigheder medgav, at de ikke havde iværksat de foranstaltninger, som OLAF havde krævet i forlængelse af FTA Snake i 2014 og derefter i den rapport 16-11-1, der var blevet udarbejdet ved afslutningen af inspektion 16-11-1. Disse myndigheder forklarede, at dette hovedsageligt skyldtes deres juridiske afdelings vurdering, hvorefter der ikke fandtes nogen tilgængelig værdiansættelsesmetode. De pågældende indførsler skulle imidlertid undersøges af den taskforce, der blev oprettet i forbindelse med Breach-aktionen. Kommissionen anmodede på ny disse myndigheder om at fremkomme med en kopi af udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling, som ifølge de nævnte myndigheder lå til grund for annullationen af C18-betalingspålegene Snake.

- 94 Under inspektionsbesøg 17-11-2, som fandt sted mellem den 13. og den 17. november 2017, blev fem toldangivelser af særlig lav værdi, som angik importører, der allerede under FTA Snake var blevet identificeret som potentielt svigagtige, undersøgt på grundlag af ét af C18-betalingspålæggene Snake, for en toldskyld på i alt 62 003 025,23 GBP (ca. 72 834 954 EUR). I mangel af nærmere detaljer om beregningen af denne toldskyld viste det sig imidlertid umuligt at fastslå en forbindelse mellem denne skyld og de pågældende toldangivelser, hvilket ifølge HMRC begrundede eftergivelsen af denne toldskyld. Kommissionens befuldmægtigede havde endvidere på ny anmodet Det Forenede Kongeriges myndigheder om at fremsende en kopi af udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling, hvori begrundedes annullationen af disse betalingspålæg, men disse myndigheder afviste anmodningen herom med den begrundelse, at dette dokument var fortroligt og omfattet af beskyttelsen af korrespondancen mellem advokater og klienter.
- 95 Under dette besøg underrettede Det Forenede Kongeriges myndigheder Kommissionens befuldmægtigede om, at HMRC den 12. oktober 2017 havde indledt aktionen benævnt »Swift Arrow«.
- 96 Det Forenede Kongerige har forklaret, at de risikoprofiler, der blev anvendt i forbindelse med denne aktion, ikke var baseret på tærsklerne fastlagt i henhold til OLAF-JRC-metoden, men på nationale tærskler eller risikoprofiler, der var fastlagt af HMRC på grundlag af indførsler alene til Det Forenede Kongerige, og at disse tærskler eller profiler kun blev anvendt på bestemte operatører, der på forhånd var identificeret som værende involveret i ulovlig og illegal handel. De containere, der opdagedes ved hjælp af disse tærskler eller risikoprofiler, kontrolleredes fysisk af Det Forenede Kongeriges myndigheder i forbindelse med toldbehandlingen af de pågældende varer. Såfremt disse myndigheder vurderede, at den angivne værdi af disse varer ikke var begrundet, krævede de sikkerhedsstillelse, inden varerne blev frigivet.
- 97 Under inspektionsbesøg 18-11-1, som fandt sted mellem den 16. og den 20. april 2018, blev 25 toldangivelser for perioden fra den 12. oktober 2017, startdatoen for Swift Arrow-aktionen, til den 31. december 2017 undersøgt. Det blev konstateret, at kun 7 af disse toldangivelser, der fremviste en meget lav værdi, var blevet identificeret ved hjælp af de samme tærskler eller risikoprofiler, og at de øvrige 18 containere var blevet bragt i fri omsætning, uden at den pågældende toldværdi var blevet anfægtet. Det Forenede Kongeriges myndigheder oplyste, at HMRC's tærskler eller risikoprofiler efter indledningen af Swift Arrow-aktionen var blevet tilpasset med det formål at omfatte flere operatører, flere KN-koder og flere indgangssteder, således at der med disse tærskler eller risikoprofiler, hvis de pågældende indførsler havde fundet sted i april 2018, ville være blevet opdaget yderligere 11 angivelser.
- 98 Ifølge disse myndigheder afbrød flere af de udvalgte operatører desuden deres indførsler, fra det øjeblik de var blevet omfattet af de nævnte tærskler og risikoprofiler, var blevet genstand for kontrol forud for frigivelsen af de pågældende varer og var blevet anmodet om at stille sikkerhed, før frigivelsen blev bevilget.
- 99 De nævnte myndigheder afslog imidlertid at meddele Kommissionen detaljerne i den beregningsmetode, som HMRC havde anvendt til at fastlægge, hvilke beløb der blev krævet som sikkerhed i forbindelse med Swift Arrow-aktionen, og til at fastlægge pålæggene om efteropkrævning i denne forbindelse.

- 100 I maj 2018 blev der udstedt otte C18-betalingspålæg Breach, som opførtes i B-regnskabet med hensyn til indførsler foretaget fra den 1. maj 2015 og anset for at være værdiansat for lavt, for et samlet beløb på ca. 25 mio. GBP (ca. 30 mio. EUR).
- 101 Under inspektionsbesøg 18-11-2, som fandt sted mellem den 8. og den 12. oktober 2018, fastholdt Det Forenede Kongeriges myndigheder det afslag, som de allerede havde fremsat under inspektionsbesøg 18-11-1. Til gengæld bekræftede de, at de i april 2018 havde fastslået tillægstold for syv operatører – heraf flere, der allerede var blevet identificeret under FTA Snake – for et samlet beløb på 19 434 197,73 GBP (ca. 22 829 352 EUR).

B. Den administrative procedure

- 102 Ved skrivelser af 24. marts og 28. juli 2017 spurgte Kommissionen Det Forenede Kongerige om, hvad det havde foretaget som opfølgning på OLAF's rapport. Kommissionen gjorde opmærksom på, at den ikke havde modtaget konkrete supplerende oplysninger fra Det Forenede Kongerige, og at der ikke var grundlag for at antage, at denne stat havde truffet passende foranstaltninger for at forhindre den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse. Da der ikke forelå oplysninger om det modsatte, anførte Kommissionen, at den så sig nødsaget til at anmode denne stat om at overdrage et beløb for traditionelle egne indtægter svarende til det af OLAF fastlagte tab efter fradrag af opkrævningsomkostninger.
- 103 I en af de tre skrivelser af 28. juli 2017 anmodede Kommissionen ligeledes om at blive underrettet om Det Forenede Kongeriges myndigheders opfølgning på rapporten fra inspektionsbesøg 16-11-1 og gentog i denne forbindelse sin anmodning om at få adgang til udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling, der havde givet anledning til annullationen af de 24 C18-betalingspålæg Snake, og til fortegnelsen over regnskaberne for hver af de 24 sager, herunder de nærmere detaljer ved de beregninger, der var blevet foretaget med henblik på at fastslå den tilsvarende toldskyld.
- 104 Ved skrivelser af 8. august og 12. oktober 2017 besvarede Det Forenede Kongerige Kommissionens skrivelser.
- 105 Hvad indledningsvis angik OLAF-rapporten anførte Det Forenede Kongerige, at der var blevet truffet foranstaltninger for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, som eksempelvis indledningen af Breach-aktionen. EU-retten foreskriver ikke nogen bestemt form for kontrol, således at det tilkommer den enkelte medlemsstat at vælge den bedste måde at bringe denne lovgivning i anvendelse på. Derudover er toldkontrolforanstaltninger forud for frigivelsen af de pågældende varer, herunder sikkerhedsstillelse, ikke efter deres karakter mere effektive end foranstaltninger, der træffes efterfølgende, såsom dem, Det Forenede Kongerige har anvendt. OLAF-JRC-metoden er ifølge Det Forenede Kongerige hverken pålidelig eller hensigtsmæssig, idet den navnlig er baseret på anvendelsen af data, der er fastlagt på EU-plan. Denne metode er derfor kritisabel, hvorfor Det Forenede Kongerige har udviklet sin egen metode, der ikke er behæftet med de samme fejl som den af OLAF anbefalede metode.
- 106 Hvad dernæst angår opfølgningen på rapporten fra inspektionsbesøg 16-11-1 oplyste Det Forenede Kongerige, at de 24 C18-betalingspålæg Snake var blevet annulleret, og at de tilsvarende beløb var slettet af B-regnskabet, idet det ikke var muligt at påvise de indførte varers reelle værdier, men at denne umulighed ville blive afhjulpet af en ekspertgruppe som led i Breach-aktionen.

- 107 Endelig gentog Det Forenede Kongerige sit standpunkt om ikke at kunne imødekomme anmodningen om at stille udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling, som havde givet anledning til annullationen af C18-betalingspålæggene Snake, til rådighed, idet Det Forenede Kongerige påberåbte sig fortrolighedshensyn og hensyn til beskyttelsen af tavshedspligten mellem advokat og klient.
- 108 Den 9. marts 2018 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en åbningsskrivelse.
- 109 Det Forenede Kongerige besvarede Kommissionen ved skrivelse af 22. juni 2018. Som bilag til denne skrivelse anmodede denne medlemsstat om at få overbragt en fuldstændig udgave af OLAF-rapporten, eftersom den kun havde en ufuldstændig udgave af denne rapport, og om at modtage svar fra Kommissionen på en række udførlige spørgsmål vedrørende den metode, der blev anvendt til at beregne de opkrævede beløb for traditionelle egne indtægter.
- 110 Den 24. september 2018 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Det Forenede Kongerige (herefter »den begrundede udtalelse«), hvori den bl.a. besvarede de anmodninger, som denne medlemsstat havde fremsat i bilaget til sin skrivelse af 22. juni 2018. I den begrundede udtalelse blev der fastsat en svarfrist på to måneder.
- 111 Da Kommissionen ikke inden for denne frist havde modtaget svar fra Det Forenede Kongerige på den begrundede udtalelse, traf den den 19. december 2018 afgørelse om at anlægge traktatbrudssøgsmål for Domstolen, idet Kommissionen den 18. december 2018 forudgående havde meddelt denne medlemsstat, at den havde til hensigt at træffe denne afgørelse den følgende dag.
- 112 Efter anmodning fra myndighederne i Det Forenede Kongerige og efter forskellige uformelle udvekslinger mellem disse myndigheder og Kommissionens tjenestegrene blev der afholdt et teknisk møde mellem de nævnte myndigheder og disse tjenestegrene den 9. januar 2019. Under dette tekniske møde fremlagde en konsulentvirksomhed konklusionerne i en rapport, som Det Forenede Kongerige havde anmodet den om at udarbejde.
- 113 Den 11. februar 2019 fremsendte Det Forenede Kongerige sit svar på den begrundede udtalelse til Kommissionen, som indeholdt denne rapport som bilag.
- 114 Den 7. marts 2019 anlagde Kommissionen efter at have undersøgt dette svar nærværende traktatbrudssøgsmål.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

- 115 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 26. september 2019 har Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Helleniske Republik, Republikken Letland, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik (herefter samlet »de intervenerende medlemsstater«) fået tilladelse til at intervenere til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande.
- 116 Ved skrivelse af 11. april 2019 har Det Forenede Kongerige anmodet Domstolen om at pålægge Kommissionen at besvare de spørgsmål, som Det Forenede Kongerige havde stillet i sin såkaldte refokuserede anmodning om oplysninger i dets skrivelse af 22. marts 1997, som udvidede de spørgsmål, der var indeholdt i den anmodning om oplysninger, som det havde tilsendt Kommissionen ved skrivelse af 22. juni 2018.

- 117 Ved skrivelse af 6. juni 2020 har Det Forenede Kongerige indgivet en begæring om bevisoptagelse eller foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse med det formål, at Domstolen pålægger Kommissionen at besvare en række spørgsmål, hvoraf nogle er blevet forelagt tidligere i de ovennævnte anmodninger om oplysninger i skrivelser af henholdsvis 22. juni 2018 og 22. marts 2019.
- 118 I forbindelse med sagens forberedelse tog Domstolen Det Forenede Kongeriges anmodninger i betragtning med henblik på formuleringen af spørgsmålene til skriftlig besvarelse, som den fremsendte til Kommissionen og denne stat ved skrivelse af 14. oktober 2020. Desuden har svarene på disse spørgsmål på Domstolens foranledning efterfølgende været genstand for en kontradiktorisk forhandling i retsmødet.

IV. Om søgsmålet

- 119 Indledningsvis bemærkes, at ved afgørelse (EU) 2020/135 af 30. januar 2020 om indgåelse af aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 1), godkendte Rådet for Den Europæiske Union, på Unionens og Det Europæiske Atomenergifællesskabs (Euratom) vegne, denne aftale, der er knyttet til denne afgørelse (EUT 2020, L 29, s. 7, herefter »udtrædelsesaftalen«).
- 120 Det følger af aftalens artikel 86, at Domstolen fortsat har kompetence bl.a. i sager, der er indbragt mod Det Forenede Kongerige inden overgangsperiodens udløb, jf. samme aftales artikel 2, litra e), sammenholdt med dens artikel 126, dvs. den 1. januar 2021 (herefter »overgangsperioden«). Da det foreliggende traktatbrudssøgsmål blev anlagt den 7. marts 2019, har Domstolen derfor fortsat kompetence til at træffe afgørelse herom.
- 121 Det kan tilføjes, at hvad angår fortolkningen og anvendelsen af EU-retten på området for Unionens egne indtægter, der hidrører fra regnskabsårene indtil 2020, følger det af udtrædelsesaftalens artikel 136 og 160, at Domstolen i medfør af artikel 258 TEUF fortsat har kompetence efter den 31. december 2020 og følgelig også ud over den periode på fire år efter overgangsperiodens udløb som omhandlet i udtrædelsesaftalens artikel 87, stk. 1, som er fastsat for anlæggelse af et nyt søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF om traktatbrud, der har fundet sted inden overgangsperiodens udløb.

A. Om formaliteten

- 122 Der skal først tages stilling til den argumentation, som Det Forenede Kongerige har fremført med henblik på at anfægte, at det foreliggende traktatbrudssøgsmål helt eller delvist kan antages til realitetsbehandling.

1. Om tilsidesættelse af Det Forenede Kongeriges ret til et forsvar under den administrative procedure og under sagen for Domstolen

a) Parternes argumentation

- 123 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det foreliggende traktatbrudssøgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet dets ret til et forsvar ikke er blevet iagttaget hverken under den administrative procedure eller under sagen for Domstolen.
- 124 For det første er Det Forenede Kongeriges ret til et forsvar blevet tilsidesat, idet Kommissionen hverken besvarede dets anmodning om oplysninger, der var indeholdt i skrivelsen af 22. juni 2018, eller dets refokuserede anmodning om oplysninger indeholdt i skrivelsen af 22. marts 2019, selv om der var tale om oplysninger, som Det Forenede Kongerige havde brug for for at kunne forstå det traktatbrud, som det var blevet foreholdt, og for at kunne forsvare sig.
- 125 Da Det Forenede Kongerige ikke havde modtaget et svar på disse anmodninger om oplysninger, havde det således ikke de nødvendige oplysninger for at kunne foretage en fornyet fastsættelse af de traditionelle egne indtægter, som Kommissionen havde krævet. Selv efter Kommissionens forklaringer i replikken vedrørende beregningen af dette beløb er der desuden stadig usikkerhed, bl.a. med hensyn til den metode, der er anvendt til at justere gennemsnitspriserne, eller med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de ikke-aggregerede data, som denne stat råder over, svarer til de daglige aggregerede data, som Kommissionen har anvendt i den nævnte beregning. Selv hvis det antages, at disse forklaringer indeholder en del af de ønskede oplysninger, er disse under alle omstændigheder blevet meddelt for sent og dermed i strid med såvel denne stats ret til et forsvar som den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler Kommissionen.
- 126 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at dets ret til et forsvar ligeledes er blevet tilsidesat, idet Kommissionen nægtede at besvare anmodningerne om oplysninger indeholdt i skrivelserne af 22. juni 2018 og 22. marts 2019 med henblik på at indhente oplysninger fra denne institution vedrørende de foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater havde truffet for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 127 Disse oplysninger var imidlertid nødvendige for Det Forenede Kongerige, for at denne stat kunne forsvare sig mod Kommissionens argumenter om, at der var truffet passende foranstaltninger i de øvrige medlemsstater, som havde skabt resultater i bekæmpelsen af denne svig. Oplysningerne var ligeledes relevante med henblik på dels at afgøre, om de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige havde truffet, henhørte under dets skønsmargen og derfor udgjorde en rimelig fremgangsmåde til at bekæmpe den nævnte svig, dels at gøre argumenter gældende vedrørende årsagsforbindelsen mellem den adfærd, som Det Forenede Kongerige foreholdes, og de af Kommissionen påståede tab af traditionelle egne indtægter.
- 128 For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at dets ret til et forsvar er blevet tilsidesat, idet Kommissionen har skadet dets mulighed for at få adgang til alle de oplysninger, der er nødvendige for dets forsvar, idet toldangivelserne fra før 2014 er blevet tilintetgjort, idet de kun opbevares i fire år. Adgang til disse data var nødvendig, idet Kommissionen udvidede overtrædelsesperioden ud over den, der var angivet i OLAF's rapport, således at den begyndte at løbe fra 2011. Der er tale om en ændring af Kommissionens standpunkt og en udvidelse af kravet, som har skadet Det Forenede Kongeriges ret til et forsvar.

- 129 For det tredje har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt dets ret til et forsvar, idet den ikke har fremlagt beviser vedrørende arten af de pågældende varer og bestemmelsesmedlemsstaten for disse varer.
- 130 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

- 131 Den administrative procedure har ifølge Domstolens faste praksis til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EU-retten, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig procedure udgør en med EUF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 28 og 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 132 Det fremgår endvidere af fast retspraksis vedrørende artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement, at enhver stævning tilstrækkeligt klart og præcist skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 133 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den hævdede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det hævdede traktatbrud er begået (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Nederlandene, C-395/17, EU:C:2019:918, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 134 Hvad i den foreliggende sag for det første angår Kommissionens afslag på at meddele Det Forenede Kongerige visse oplysninger, som det ved skrivelserne af 22. juni 2018 og 22. marts 2019 havde anmodet Kommissionen om, selv om disse var væsentlige for dets forsvar, skal det indledningsvis fastslås, at Kommissionen i den begrundede udtalelses punkt 301-326 passende svarede på den i skrivelsen af 22. juni 2018 fremsatte kritikpunkt, med at kopien af bilag 2 til OLAF's rapport, som var vedlagt åbningsskrivelsen, ikke var fuldstændig, fordi flere sider i bilag 2 manglede.
- 135 Kommissionen har i disse punkter i den begrundede udtalelse i det væsentlige redegjort for, at det nævnte bilag 2 var blevet erstattet af bilag 7 til denne rapport, som var tilgængeligt for Det Forenede Kongeriges myndigheder og indeholdt to tekniske dokumenter, hvori der var fremlagt detaljerede oplysninger om OLAF-JRC-metoden, hvilken metode Kommissionen ligeledes anvendte til at beregne tabene af traditionelle egne indtægter for overtrædelsesperioden, som kræves overdraget i den begrundede udtalelse og i stævningen.

- 136 Under disse omstændigheder har det forhold, at kopien af bilag 2 til OLAF's rapport, som var vedlagt åbningsskrivelsen, ikke var fuldstændig, ikke bragt Det Forenede Kongeriges mulighed for virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter i fare.
- 137 Det Forenede Kongerige har dernæst anført, at dets ret til et forsvar er blevet tilsidesat, idet Kommissionen som svar på dets »refokuserede« anmodning om oplysninger i skrivelsen af 22. marts 2019 afslog at give Det Forenede Kongerige visse oplysninger om detaljerne i beregningen af CAP'en og størrelsen af det tab af traditionelle egne indtægter, der er fremsat krav om i den begrundede udtalelse og i stævningen, selv om disse var væsentlige for dets forsvar. Det skal i denne forbindelse fastslås, således som generaladvokaten i det væsentlige ligeledes har anført i punkt 126 i forslaget til afgørelse, at Kommissionen i replikkens punkt 141-132 har godtgjort, at Det Forenede Kongerige altid har været bekendt med såvel de benyttede data som den metode, der er anvendt til at foretage denne beregning, og at Det Forenede Kongerige derfor til enhver tid, både under den administrative procedure og under sagen for Domstolen, har haft kendskab til alle de forhold, der er nødvendige for at foretage en fornyet fastsættelse af dette beløb.
- 138 Selv om Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at der fortsat er usikkerhed med hensyn til visse aspekter af den nævnte beregning, må det i øvrigt konstateres, at denne stat såvel under den administrative procedure som under sagen for Domstolen har gjort brug af muligheden for i detaljer at kritisere denne beregning såvel som de data og OLAF-JRC-metoden, som ligger til grund for samme beregning. De svar, som denne medlemsstat har givet på Domstolens spørgsmål, navnlig dem, der vedrører virkningen af visse justeringer af CAP-beregningen på tabene af traditionelle egne indtægter, bekræfter i øvrigt, at Det Forenede Kongerige til enhver tid har haft fuld adgang til samtlige databaser og tekniske dokumenter, som Kommissionen har anvendt til at foretage denne beregning.
- 139 Det følger ligeledes heraf, at de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt i replikken, i modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, på ingen måde udgør nye oplysninger, således at Kommissionen ikke kan kritiseres for, at den for sent har afhjulpet en mangel på oplysninger, der er til skade for denne stats ret til et forsvar.
- 140 Det må heraf konkluderes, at hvad angår de data, som Kommissionen har benyttet, og den metode, som Kommissionen har anvendt til at beregne CAP'en, samt størrelsen af det tab af traditionelle egne indtægter, som Kommissionen har gjort krav på over for Det Forenede Kongerige, rådede Det Forenede Kongerige såvel under den administrative procedure som under sagen for Domstolen over alle de faktuelle forhold, der var nødvendige for, at den virkningsfuldt kunne tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter.
- 141 Hvad endelig angår Kommissionens afslag på, som svar på skrivelserne af 22. juni 2018 og 22. marts 2019, at give Det Forenede Kongerige oplysninger vedrørende de foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater har truffet for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke som begrundelse for at undlade at gennemføre de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaterne, kan påberåbe sig, at andre medlemsstater heller ikke overholder deres forpligtelser. I Unionens retsorden, som er indført ved traktaten, kan medlemsstaternes gennemførelse af EU-retten ikke underlægges et krav om gensidighed. Artikel 258 TEUF og 259 TEUF indeholder de nødvendige søgsmålsprocedurer til at gøre op med medlemsstaternes brud på de forpligtelser, der følger af EUF-traktaten (dom af 11.7.2018, Kommissionen mod Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

- 142 Selv hvis det antages, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at andre medlemsstater i overtrædelsesperioden eller en del heraf havde toldkontrolforanstaltninger på plads for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, som i visse henseender havde lighed med dem, som Det Forenede Kongerige anvendte på dette tidspunkt, er en sådan omstændighed i sig selv uden betydning med henblik på at afgøre, om denne stats ordning var i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser om beskyttelse af Unionens finansielle interesser mod en sådan svig, såsom artikel 325 TEUF.
- 143 Det må i øvrigt konstateres, således som det bl.a. fremgår af de forskellige dokumenter, som Det Forenede Kongerige har fremlagt som bilag til sin skrivelse af 6. juni 2020, hvorved denne stat anmodede Domstolen om at træffe visse foranstaltninger om bevisoptagelse eller foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, at den havde kendskab til de forskellige foranstaltninger, som flere andre medlemsstater havde truffet i hele eller dele af overtrædelsesperioden med henblik på at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, navnlig dem, der var blevet truffet i Frankrig, samt Kommissionens vurdering af disse foranstaltninger, bl.a. med hensyn til deres overensstemmelse med EU-retten, og endvidere, at Det Forenede Kongerige brugte disse oplysninger i sit svarskrift. Domstolen har endvidere stillet Kommissionen spørgsmål til skriftlig besvarelse heraf. Svarene på disse spørgsmål bekræftede således de detaljerede oplysninger, som Det Forenede Kongerige allerede rådede over.
- 144 Hvad for det andet angår Det Forenede Kongeriges argumentation om, at dets ret til et forsvar er blevet tilsidesat, idet Kommissionen har skadet dets mulighed for at få adgang til alle de data, der er nødvendige for dets forsvar, da toldangivelserne fra før 2014 var blevet destrueret, idet disse kun blev opbevaret i en periode på fire år, kan denne heller ikke tiltrædes.
- 145 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 130 i forslaget til afgørelse, fremgår det således af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, at hvad angår den del af overtrædelsesperioden, der ligger før 2014, og som er omfattet af nærværende sag – en tilsidesættelse, der, som det er anført i nærværende doms præmis 455, kun vedrører den toldskyld, der er fastslået i de pålæg om efteropkrævning, som findes i C18-betalingspåleggene Snake – at Det Forenede Kongerige som bilag til duplikken har fremlagt en tabel over de nævnte C18-betalingspålæg Snake, som det har udstedt med hensyn til de indførsler, der er foretaget i løbet af denne del af overtrædelsesperioden, kopier af disse pålæg og tabeller, der detaljeret redegør for de beregninger, som Det Forenede Kongerige har anvendt. Disse tabeller henviser til toldangivelserne for disse indførsler. Det Forenede Kongerige har desuden ikke bestridt at være i besiddelse af disse toldangivelser, eftersom de har været genstand for pålæg om efteropkrævning, der er blevet anfægtet i forbindelse med de administrative klagesager.
- 146 Hvad for det tredje angår Det Forenede Kongeriges klagepunkt om, at Kommissionen ikke har overholdt dets ret til et forsvar, for så vidt som Kommissionen ikke har fremlagt beviser vedrørende arten af de pågældende varer og bestemmelsesmedlemsstaten for disse varer, vedrører et sådant klagepunkt ikke spørgsmålet om, hvorvidt det foreliggende traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, men spørgsmålet om, hvorvidt dette traktatbrudssøgsmål er begrundet, idet det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen, som bærer bevisbyrden for de påståede traktatbrud, i tilstrækkelig grad har godtgjort, at de anbringender, som den har fremført vedrørende skønnet over tabene af traditionelle egne indtægter og tilsidesættelse af bestemmelserne om egne indtægter hidrørende fra moms, har grundlag, navnlig med hensyn til arten af og bestemmelsesstedet for disse varer.

- 147 Henset til ovenstående betragtninger må formalitetsindsigelsen vedrørende en tilsidesættelse af Det Forenede Kongeriges ret til et forsvar under den administrative procedure og under sagen for Domstolen forkastes.

2. Om det utilstrækkelige faktuelle og retlige grundlag for klagepunktet om en tilsidesættelse af EU-retten på momsområdet, navnlig hvad angår toldprocedure 42

a) Parternes argumentation

- 148 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt dets ret til et forsvar hverken under den administrative procedure eller under sagen for Domstolen, idet Kommissionen i den begrundede udtalelse og i stævningen har undladt at give denne stat tilstrækkelige oplysninger om det faktiske og retlige grundlag for den angivelige tilsidesættelse af EU-retten på momsområdet og af EU-retten på området for egne indtægter hidrørende fra moms. Denne undladelse indebar, at det ikke var muligt for Det Forenede Kongerige at forstå navnlig klagepunktet om, at Det Forenede Kongerige skal holdes ansvarlig for den manglende fuldstændige opkrævning af den moms, der skal betales i en anden medlemsstat for varer, der indføres på dets område inden for rammerne af toldprocedure 42, og dermed for den manglende overdragelse til Kommissionen af egne indtægter hidrørende fra denne afgift. I mangel af sådanne oplysninger har Det Forenede Kongerige ikke virkningsfuldt kunnet tage til genmæle over for dette klagepunkt.
- 149 Kommissionen har navnlig ikke fremført noget forhold, der godtgør, at Det Forenede Kongerige, for så vidt som denne stat ikke har truffet passende foranstaltninger til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, har skadet andre medlemsstaters opkrævning af moms eller forhindret dem i at opkræve denne afgift og overdrage tilsvarende egne indtægter til Kommissionen.
- 150 Der blev således ikke opkrævet noget beløb for tab af egne indtægter hidrørende fra moms som følge af den manglende opkrævning af moms, og der er ikke givet nogen oplysninger om de pågældende operatører, bestemmelsesmedlemsstaten for de pågældende varer, hvordan disse operatører var reguleret i disse medlemsstater før og efter afsendelsen af disse varer eller de foranstaltninger, som disse bestemmelsesmedlemsstater har truffet for at opkræve moms hos de nævnte operatører.
- 151 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

- 152 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Det Forenede Kongeriges argumentation vedrører spørgsmålet om, hvorvidt klagepunktet om en tilsidesættelse af direktiv 2006/112 og de EU-retlige bestemmelser om overdragelse af egne indtægter hidrørende fra moms, der er omhandlet i de to første afsnit i stævningens første påstand, hviler på et retligt grundlag, og om realiteten af de retligt relevante faktiske omstændigheder er blevet tilstrækkeligt godtgjort af Kommissionen i forbindelse med den foreliggende sag. En sådan argumentation vedrører imidlertid spørgsmålet, om klagepunktet er begrundet, og ikke spørgsmålet, om det kan antages til realitetsbehandling.

- 153 Formalitetsindsigelsen vedrørende det utilstrækkelige faktuelle og retlige grundlag for klagepunktet om tilsidesættelse af de EU-retlige regler på momsområdet, navnlig med hensyn til toldprocedure 42, skal følgelig forkastes.

3. Om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om estoppel og princippet om loyalt samarbejde

a) Parternes argumentation

- 154 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om estoppel og princippet om loyalt samarbejde ved at omgøre visse forsikringer, som den har givet denne stat, da den anlagde det foreliggende traktatbrudssøgsmål, for så vidt som dette søgsmål omfatter perioden forud for udgangen af februar 2015, således at Det Forenede Kongerige i dette omfang bør frifindes.
- 155 Det Forenede Kongerige har i denne henseende påberåbt sig visse erklæringer fra Kommissionens eller OLAF's befuldmægtigede fra møder afholdt i 2014 og 2015 med dets myndigheder, navnlig HMRC, vedrørende de foranstaltninger, som denne stat har truffet for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 156 Det følger af disse erklæringer, at den nævnte medlemsstat indtil udgangen af februar 2015 med rette kunne gå ud fra, at Kommissionen og OLAF var af den opfattelse, at dens toldkontrolordning – der var kendetegnet ved, at den havde fokus på efterfølgende foranstaltninger, såsom pålæg om efteropkrævning, og ikke foranstaltninger såsom anvendelsen af risikotærskler inden toldbehandlingen af de pågældende varer eller sikkerhedsstillelse – var i overensstemmelse med EU-retten, og at den følgelig ikke var genstand for en traktatbrudsprocedure på grund af denne ordning.
- 157 Det Forenede Kongerige har navnlig henvist til tre forsikringer afgivet af OLAF's eller Kommissionens befuldmægtigede i løbet af overtrædelsesperioden, som ifølge Det Forenede Kongerige kunne skabe en sådan berettiget forventning.
- 158 Hvad for det første angår erklæringen, som ifølge et referat fra Det Forenede Kongeriges repræsentanter blev afgivet af en ansat i OLAF under et møde afholdt den 13. juni 2014, hvorefter vedkommende gav udtryk for »tilfredshed med de fremskridt, som Det Forenede Kongerige havde gjort, såvel som med de foranstaltninger, der allerede var blevet truffet på dette tidspunkt, og med de påtænkte foranstaltninger«, udgør denne erklæring en utvetydig forsikring om, at OLAF ikke fandt, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat de forpligtelser med hensyn til beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig, som påhvilede det.
- 159 Hvad for det andet angår den erklæring, som én af Kommissionens befuldmægtigede afgav i oktober 2014, hvorved det blev meddelt Det Forenede Kongerige, at dets deltagelse i kontrolaktion Discount var »tilfredsstillende«, og at de handlinger, der var nødvendige for at gennemføre denne aktion, »[var] blevet gennemført rettidigt og effektivt«, udgør denne erklæring et klart og utvetydigt løfte om, at Det Forenede Kongerige ikke har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten for så vidt angår dets deltagelse i den nævnte aktion.

- 160 Hvad for det tredje angår den erklæring, som en ansat i OLAF afgav under det første bilaterale møde mellem OLAF og HMRC den 19. og 20. februar 2015, hvorefter denne medlemsstat, ifølge referatet fra dette møde, som blev udarbejdet af de britiske tjenestemænd, »indtil da« havde »gjort, hvad der skulle gøres«, udgør denne erklæring en forsikring for så vidt angår alle foranstaltninger, som denne medlemsstat »indtil da« havde truffet, og ikke kun for så vidt angår spørgsmålet om udstedelsen af C18-betalingspålæggene Snake.
- 161 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

- 162 Det skal for det første bemærkes, at det – ifølge Domstolens faste praksis – med den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, tilsigtes at foretage en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter EUF-traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret, og at denne procedure også giver mulighed for at fastslå, om en medlemsstat har overtrådt EU-retten i et konkret tilfælde (dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 163 Domstolen har ligeledes fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om loyalt samarbejde ikke kan påberåbes af en medlemsstat for at afværge en objektiv konstatering af dennes tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den efter EUF-traktaten, idet en anerkendelse af en sådan begrundelse ville modvirke det formål om en sådan objektiv konstatering, som proceduren fastsat i artikel 258 TEUF forfølger (jf. i denne retning dom af 6.5.2010, Kommissionen mod Polen, C-311/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:257, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 164 At tillade en sådan begrundelse ville ligeledes stride mod ikke alene kravet om, at EU skal respektere medlemsstaternes lighed over for traktaterne, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, men også det princip, der er fastsat i Domstolens faste praksis, hvorefter Kommissionen har en skønsmæssig beføjelse til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for indbringelse af en traktatbrudssag mod denne medlemsstat, idet de overvejelser, der er afgørende for dette valg, ikke har betydning for formalitetsspørgsmålet (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 165 For det andet fremgår det af Domstolens praksis, at bortset fra de tilfælde, hvor den udtrykkeligt har fået tillagt sådanne beføjelser, kan Kommissionen ikke give garantier vedrørende en bestemt adfærds forenelighed med EU-retten, og at den under alle omstændigheder ikke har bemyndigelse til at tillade en adfærd, som er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 15.6.2000, Kommissionen mod Tyskland, C-348/97, EU:C:2000:317, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 166 Det må imidlertid konstateres, at selv hvis det antages, at OLAF's og Kommissionens befuldmægtigede ved de erklæringer, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, og som er nævnt i nærværende doms præmis 158-160, har haft til hensigt at give garantier vedrørende foreneligheden med EU-retten af denne stats ordning til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, havde Kommissionen på det tidspunkt, hvor disse erklæringer blev afgivet, ingen kompetence til at give sådanne garantier, således at disse ansatte på ingen

måde havde beføjelse til at give sådanne garantier herom, som Det Forenede Kongerige nu kan påberåbe sig for at bestride, at det foreliggende traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling.

- 167 For det tredje bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning forudsætter, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af Unionens kompetente myndigheder over for den pågældende. Denne ret tilkommer nemlig enhver retsundergiven i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen ved at afgive præcise forsikringer har givet anledning til. Ingen kan derimod påberåbe sig tilsidesættelse af dette princip, såfremt sådanne forsikringer ikke er afgivet (jf. i denne retning dom af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 62, og af 16.7.2020, ADR Center mod Kommissionen, C-584/17 P, EU:C:2020:576, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 168 Henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 162-164, kan disse erklæringer, selv hvis det antages, at de erklæringer, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig, kunne have skabt en berettiget forventning hos Det Forenede Kongerige for så vidt angår foreneligheden med EU-retten af dens toldkontrolordning til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, således som anvendt før den 1. marts 2015, imidlertid ikke påberåbes med henblik på at forhindre Kommissionen i at anlægge et traktatbrudssøgsmål, idet Kommissionen har en skønsmæssig beføjelse til at afgøre det hensigtsmæssige i at anlægge sag mod en medlemsstat. Disse erklæringer kan heller ikke være til hinder for, at Domstolen objektivt fastslår, at denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EUF-traktaten i overensstemmelse med det formål, der forfølges med proceduren i artikel 258 TEUF.
- 169 Effektiviteten af traktatbrudsproceduren risikerer i øvrigt at blive bragt alvorligt i fare, hvis det var tilladt en medlemsstat at påberåbe sig en berettiget forventning om, at den havde handlet lovligt som følge af visse erklæringer fra Kommissionens befuldmægtigede, for at undgå en sådan procedure. Som Kommissionen med rette har anført, kan medlemsstaterne i et system, hvor de er ansvarlige for en korrekt gennemførelse af EU-toldlovgivningen på deres område, nemlig ikke frigøre sig fra ansvaret for en tilsidesættelse af EU-retten, som de måtte have begået, alene med den begrundelse, at OLAF eller Kommissionen ikke på et givet tidspunkt har foreholdt dem denne tilsidesættelse.
- 170 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 151 i forslaget til afgørelse, har Det Forenede Kongerige, selv om denne stat ud over en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har påberåbt sig en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om estoppel og princippet om loyalt samarbejde, ikke fremført nogen specifik argumentation vedrørende disse sidstnævnte principper, således at Det Forenede Kongeriges argumentation i denne henseende må forkastes.
- 171 Henset til ovenstående betragtninger skal formalitetsindsigelsen vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om estoppel og princippet om loyalt samarbejde forkastes.

4. Om Domstolens manglende kompetence til under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF at påkende en påstand fra Kommissionen om, at det pålægges en medlemsstat at overdrage et bestemt beløb i egne indtægter

a) Parternes argumentation

- 172 Det Forenede Kongerige har rejst en formalitetsindsigelse i forhold til i stævningens første påstand, tredje afsnit, hvorved Kommissionen har nedlagt påstand om at »stille« bestemte beløb i traditionelle egne indtægter for hvert af de syv år i overtrædelsesperioden, dvs. ca. 2,7 mia. EUR i alt, »til rådighed for Unionens budget«, idet, for det første, Domstolen ikke, ifølge dom af 14. april 2005, Kommissionen mod Tyskland (C-104/02, EU:C:2005:219, præmis 48-51), og af 5. oktober 2006, Kommissionen mod Tyskland (C-105/02, EU:C:2006:637, præmis 43-45), under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF kan pålægge en medlemsstat at kreditere den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn, med de bestemte beløb i egne indtægter, der ikke er blevet overført som følge af de tilsidesættelser, som foreholdes denne medlemsstat.
- 173 Det Forenede Kongerige har bestridt Kommissionens argumentation om, at denne omhyggeligt har »struktureret« påstandene i stævningen for at undgå den fejl, der blev begået i de sager, der gav anledning til de domme, der er nævnt i den foregående præmis, og som Domstolen i disse domme sanktionerede med afvisningen af de pågældende påstande. Der er tale om et »kunstgreb«, der har til formål at omgå Domstolens manglende kompetence, eftersom Kommissionen i realiteten tilsigter at opnå det samme resultat som det, der blev søgt opnået i disse to sager.
- 174 Desuden fratager Kommissionens fremgangsmåde Det Forenede Kongerige den mulighed, som det i henhold til artikel 260 TEUF har for at afhjælpe enhver tilsidesættelse, der konstateres i henhold til artikel 258 TEUF, og respekterer følgelig ikke Kommissionens, Domstolens og medlemsstaternes respektive kompetencer i henhold til traktaterne.
- 175 Den foreliggende sag adskiller sig i øvrigt fra den sag, der gav anledning til dom af 15. november 2005, Kommissionen mod Danmark (C-392/02, EU:C:2005:683). Selv om Domstolen ved denne dom gav medhold i et krav om, at det blev fastslået, at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser ved ikke at have stillet et bestemt beløb i egne indtægter til rådighed, skal det bemærkes, at i den sag, der gav anledning til denne dom, var hverken den omstændighed, således som det fremgår af dommens præmis 56, at der forelå en toldskyld, eller størrelsen af tabet af egne indtægter omtvistet.
- 176 I denne sammenhæng er dom af 31. oktober 2019, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-391/17, EU:C:2019:919), ligeledes relevant, idet denne doms præmis 118 og 119 antyder, at hvis Kommissionen indgiver et krav om at få fastslået et specifikt kvantificeret tab af egne indtægter, skal denne institution bevise hvert forhold i sit krav for hver indførsel, der ligger til grund for et sådant tab, samt årsagsforbindelsen mellem hver enkelt af disse forhold og dette tab.
- 177 For det andet har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den foreliggende sag i realiteten har til formål at opnå erstatning for et lidt tab, og at det derfor ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen træffer afgørelse om visse specifikke beløb, som Det Forenede Kongerige burde have overdraget til Kommissionen. Selv hvis det antages, at Domstolen antager et sådant søgsmål til realitetsbehandling, er Det Forenede

Kongerige af den opfattelse, at det påhviler Kommissionen at bevise, at alle betingelserne for, at denne stat ifalder ansvar, nemlig at der foreligger en ulovlig retsakt, en konkret skade, der er opgjort, og en direkte årsagsforbindelse mellem denne retsakt og tabet, er opfyldt.

- 178 Subsidiært har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at søgsmålet skal afvises, idet Kommissionen har sammenblandet de tre trin, der skal følges med henblik på at fastsætte beløbet for tabet af egne indtægter. Kommissionen var nemlig i første omgang forpligtet til at føre bevis for, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, at der var årsagssammenhæng mellem denne tilsidesættelse og det fastsatte beløb, som den havde krævet, og for, at dens påstand om at stille et bestemt beløb til rådighed kunne antages til realitetsbehandling. Selv om Kommissionen i anden omgang var i stand til at fremlægge disse tre beviser, skulle Domstolen først undersøge Det Forenede Kongeriges vurdering af de yderligere egne indtægter, der skyldtes. Det er kun, hvis denne vurdering forkastes som åbenbart urimelig, at Domstolen i tredje omgang vil kunne behandle det skøn over tabene, som Kommissionen har påberåbt sig.
- 179 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

- 180 Hvad for det første angår Det Forenede Kongeriges argumentation vedrørende dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Tyskland (C-104/02, EU:C:2005:219), og af 5.10.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-105/02, EU:C:2006:637), bemærkes, at Kommissionen i et traktatbrudssøgsmål ikke kan nedlægge nogen anden påstand, end at det fastslås, at det hævdede traktatbrud foreligger, med henblik på at bringe dette til ophør. Kommissionen kan således eksempelvis ikke anmode Domstolen om i forbindelse med et sådant traktatbrudssøgsmål at pålægge en medlemsstat en bestemt adfærd med henblik på at overholde EU-retten (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 181 Domstolen har således afvist søgsmål indgivet i henhold til artikel 258 TEUF, hvorved Kommissionen har nedlagt påstand om, at det pålægges en medlemsstat at foretage bestemte betalinger, såfremt det blev fastslået, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, med den væsentligste begrundelse, at der i disse stævninger ikke var nedlagt påstand om, at Domstolen skulle fastslå, at medlemsstaten havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, men at Domstolen skulle pålægge samme medlemsstat at træffe bestemte foranstaltninger med henblik på at overholde EU-retten (jf. i denne retning dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Tyskland, C-104/02, EU:C:2005:219, præmis 48-51, og af 5.10.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-105/02, EU:C:2006:637, præmis 43-45 og den deri nævnte retspraksis).
- 182 Selv om tredje afsnit i stævningens første påstand i den foreliggende sag indeholder udtrykket »[t]ab af traditionelle egne indtægter, der skal stilles til rådighed for Unionens budget«, kan det ikke anses for at udgøre en påstand om, at Domstolen pålægger Det Forenede Kongerige at betale de beløb af disse indtægter, der er præciseret i dette tredje afsnit. Tværtimod udgør dette afsnit en påstand om, at Domstolen fastslår, at denne stat har tilsidesat sine forpligtelser.

- 183 Dette pengekrav skal nemlig ikke forstås isoleret, men under hensyn til det mere generelle og ikke-kvantificerede krav i stævningens første påstand, hvorved Domstolen anmodes om at fastslå, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til visse EU-retlige bestemmelser EU-retten på området for Unionens egne indtægter, idet det »ikke har overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter [...] for så vidt angår [de pågældende] indførsler«.
- 184 Heraf følger, at det tredje afsnit i stævningens første påstand indeholder påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet det ikke har overdraget de beløb for traditionelle egne indtægter, der er fastslået for hvert år, der indgår i overtrædelsesperioden.
- 185 Det er ingen tvivl om, at en sådan påstand kan antages til realitetsbehandling, således som det fremgår af Domstolens praksis på området for egne indtægter, der ligeledes handlede om påstande af denne art (jf. bl.a. dom af 15.11.2005, Kommissionen mod Danmark, C-392/02, EU:C:2005:683, præmis 30-34, af 3.4.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-60/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:219, præmis 37-62, og af 11.7.2019, Kommissionen mod Italien (Egne indtægter – opkrævning af toldskyld), C-304/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:601, præmis 48-77).
- 186 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, kan denne retspraksis ikke forstås således, at en sådan påstand, for så vidt som den indebærer, at det fastslås, at der foreligger et traktatbrud, der består i, at der ikke er blevet stillet et bestemt beløb for traditionelle egne indtægter til rådighed, kun kan antages til realitetsbehandling, når dette beløb ikke bestrides af den pågældende medlemsstat.
- 187 Domstolen har således givet Kommissionen medhold i en påstand om, at det blev fastslået, at der forelå en tilsidesættelse af EU-retten, med den begrundelse, at et bestemt beløb i egne indtægter ikke var blevet overdraget, selv om den berørte medlemsstat bestred, at der forelå en fordring for Unionen på dette beløb (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Kommissionen mod Italien (Egne indtægter – opkrævning af toldskyld), C-304/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:601, præmis 48-77).
- 188 På et mere grundlæggende plan fremgår det af retspraksis, at Kommissionens mulighed for inden for rammerne af en traktatbrudssag at forelægge en tvist mellem denne institution og en medlemsstat til Domstolens vurdering vedrørende denne medlemsstats forpligtelse til at stille et bestemt beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for nævnte institution er uadskilleligt forbundet med ordningen for disse egne indtægter i EU-rettens nuværende udformning (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 68).
- 189 Tvisten vedrørende egne indtægter udspringer således netop af den omstændighed, at den pågældende medlemsstat bestrider, at den skal stille de af Kommissionen krævede beløb til rådighed. I forbindelse med et traktatbrudssøgsmål vedrørende egne indtægter er det derfor helt naturligt, at der er tale om økonomiske forpligtelser, og at EU-retten ikke er til hinder for, at tilsidesættelsen af disse forpligtelser gøres gældende i forbindelse med det påståede traktatbrud. I forbindelse med en sådan sag påhviler det Kommissionen – i forbindelse med en kontradiktorisk forhandling, hvorunder medlemsstaten kan gøre sit forsvar gældende – at føre tilstrækkeligt bevis for nøjagtigheden af beløbene fra traditionelle egne indtægter, som den mener skal betales.

- 190 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, kan Kommissionens mulighed for at anmode Domstolen om at fastslå, at der skal betales et bestemt beløb for traditionelle egne indtægter, desuden ikke udelukkes med den begrundelse, at en sådan fremgangsmåde ville fratage denne stat den mulighed, som den har i henhold til artikel 260 TEUF, for at afhjælpe enhver tilsidesættelse, der er konstateret i henhold til artikel 258 TEUF, og ville følgelig ikke respektere denne institutions, Domstolens og medlemsstaternes respektive kompetencer i henhold til traktaterne.
- 191 Selv om det således står Kommissionen frit for ikke at fremsætte et sådant pengekrav ved at begrænse sig til at nedlægge påstand om, at Domstolen generelt fastslår traktatbruddet, der består i ikke at have opkrævet egne indtægter, uden at fastsætte beløbet heraf, således som den gjorde i bl.a. den sag, der gav anledning til dom af 31. oktober 2019, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-391/17, EU:C:2019:919), er der intet til hinder for, at denne institution i stævningen nedlægger påstand om, at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af EU-retten for manglende tilrådighedsstillelse af et bestemt beløb for traditionelle egne indtægter, idet Kommissionen er af den opfattelse, at dette beløb skal betales, og at den er i stand til at godtgøre nøjagtigheden heraf.
- 192 Hvad for det andet angår Det Forenede Kongeriges argumentation om, at det foreliggende søgsmål i realiteten har til formål at opnå erstatning for et lidt tab og derfor skal afvises, for så vidt som Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen træffer afgørelse om visse specifikke beløb, som Det Forenede Kongerige burde have overdraget Kommissionen, følger det af det ovenstående, at der i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF ikke kan rejses tvivl om, hvorvidt en påstand som den, der fremgår af tredje afsnit i stævningens første påstand, kan antages til realitetsbehandling.
- 193 I denne henseende bemærkes ligeledes, at Domstolen har fastslået, at en sag, hvorved Kommissionen gør gældende, at en medlemsstat i strid med EU-retten ikke har overdraget den et vist beløb i egne indtægter samt morarenter, ikke er et krav om erstatning, hvilket ikke er hjemlet i traktaterne, idet denne institution i en sådan sag har nedlagt påstand om, at det fastslås, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler den i medfør af EU-retten, og ikke en påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale erstatning (dom af 15.11.2005, Kommissionen mod Danmark, C-392/02, EU:C:2005:683, præmis 31-34).
- 194 Det er følgelig fuldt og helt inden for rammerne af en traktatbrudssag, og ikke i forbindelse med sag, der har til formål at opnå erstatning, at den pågældende påstand er fremsat, også selv om denne påstand er af økonomisk karakter.
- 195 Det følger heraf, at selv om Kommissionen, i modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, er forpligtet til at godtgøre det traktatbrud, som denne påstand tilsigter at få fastslået, skal denne institution ikke bevise, at der foreligger et tab, eller at der er årsagsforbindelse mellem dette traktatbrud og tabet.
- 196 Hvad for det tredje angår Det Forenede Kongeriges subsidiære argumentation om, at stævningen ikke kan antages til realitetsbehandling, idet Kommissionen har sammenblandet de tre trin, der, som anført i nærværende doms præmis 178, skal følges for at fastlægge størrelsen af tabet af egne indtægter, er det tilstrækkeligt at fastslå, at denne argumentation vedrører grundlaget for nærværende søgsmål, navnlig spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens første og andet klagepunkt er begrundet, og ikke formaliteten heraf.

- 197 Henset til ovenstående betragtninger skal Det Forenede Kongeriges formalitetsindsigelse om Domstolens manglende kompetence forkastes.

5. Om, hvorvidt stævningen er »fremsat for tidligt og må afvises«, for så vidt angår perioden fra og med den 1. maj 2015 til og med den 11. oktober 2017 på grund af udstedelsen af C18-betalingspålæggene Breach for denne periode

a) Parternes argumentation

- 198 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at hvad angår den del af overtrædelsesperioden, der løber fra og med den 1. maj 2015 til og med den 11. oktober 2017, er kravet om tilrådighedsstillelse af traditionelle egne indtægter i stævningens første påstand, tredje afsnit, »fremsat for tidligt og må afvises«, og subsidiært, at dette krav skal forkastes med den begrundelse, at Kommissionen ikke har været i stand til at bevise det anførte om, at der forelå tab af egne indtægter på det tidspunkt, hvor fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse udløb.
- 199 Selv om Kommissionen allerede i maj 2018 havde kendskab til de otte C18-betalingspålæg Breach, der blev udstedt og opført i B-regnskabet i løbet af denne måned, og som vedrørte indførsler, der blev anset for at være for lavt værdiansat og foretaget fra den 1. maj 2015, for et beløb på ca. 25 mio. GBP, har den således hverken anfægtet disse betalingspålæg i den begrundede udtalelse eller i stævningen og har heller ikke fratrasket dette beløb i de tab af traditionelle egne indtægter, der er omhandlet i tredje afsnit i stævningens første påstand.
- 200 Kommissionen tog således ikke hensyn til de beløb, der kunne være blevet inddrevet efter udstedelsen af C18-betalingspålæggene, eller til den omstændighed, at Det Forenede Kongerige kunne frigøre sig fra sin inddrivelsespligt i medfør af artikel 13, stk. 2, litra b), i forordning nr. 609/2014, hvis de fordringer, der var fastlagt og opført i B-regnskabet, i sidste ende viste sig uinddrivelige.
- 201 Kommissionen har bestridt Det Forenede Kongeriges argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

- 202 Det Forenede Kongeriges argumentation om, at kravet om at stille traditionelle egne indtægter til rådighed, som fremgår af tredje afsnit i stævningens første påstand, for så vidt angår den del af overtrædelsesperioden, der løber fra den 1. maj 2015 til og med den 11. oktober 2017, er »fremsat for tidligt og må afvises«, idet der ikke tages hensyn til de otte C18-betalingspålæg Breach udstedt i maj 2018, der vedrørte for lavt værdiansatte indførsler foretaget i denne del af overtrædelsesperioden, kan ikke tiltrædes.
- 203 Som anført i nærværende doms præmis 164 fremgår det således af Domstolens faste praksis, at Kommissionen råder over en skønsbeføjelse med hensyn til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser medlemsstaten har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for iværksættelse af en traktatbrudsprocedure mod denne, idet de overvejelser, der er afgørende for dette valg, ikke har betydning for formalitetsspørgsmålet (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

- 204 For så vidt som Det Forenede Kongerige med denne argumentation har bestridt påstanden om tilrådighedsstilling af traditionelle egne indtægter i stævningens første påstand, tredje afsnit, for så vidt angår den del af overtrædelsesperioden, der løb fra og med den 1. maj 2015 til og med den 11. oktober 2017, med den begrundelse, at Kommissionen ikke var i stand til at bevise det anførte om, at der forelå tab af egne indtægter på det tidspunkt, hvor fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse udløb, har den nævnte argumentation ikke til formål at bestride, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, men derimod hvorvidt søgsmålet er velbegrunderet.
- 205 Følgelig skal formalitetsindsigelsen om, at stævningen er indgivet for tidligt og må afvises for så vidt angår perioden fra og med den 1. maj 2015 til den 11. oktober 2017, også på grund af udstedelsen af C18-betalingspålæggene Breach for denne periode og dermed samtlige de formalitetsindsigelser, som Det Forenede Kongerige har fremsat, forkastes.

B. Om realiteten

1. Om tilsidesættelsen af forpligtelserne på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig og af de forpligtelser, der følger af Unionens toldbestemmelser

- 206 Med det første anbringende, der vedrører klagepunkterne i andet afsnit i stævningens første påstand, med undtagelse af anbringendet om tilsidesættelse af EU-momslovgivningen, navnlig af visse bestemmelser i direktiv 2006/112, har Kommissionen gjort gældende, at Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden, på trods af Kommissionens og OLAF's gentagne advarsler og anmodninger om den risiko for en for lav værdiansættelse, som de pågældende indførsler frembød, ikke har truffet risikobaserede foranstaltninger for at beskytte Unionens finansielle interesser. Den manglende vedtagelse af disse foranstaltninger udgør en tilsidesættelse af såvel medlemsstaternes generelle forpligtelser på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig i henhold til artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF som de specifikke forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til EU-toldlovgivningen, og som først og fremmest kræver, at der træffes foranstaltninger til beskyttelse af Unionens finansielle interesser i henhold til EU-toldkodeksens artikel 3, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, og dernæst, at der foretages toldkontrol baseret på risikoanalyse i medfør af EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, og endelig kræver sikkerhedsstilling i medfør af artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447.
- 207 Da det endvidere vedrører en angivelig tilsidesættelse af EU's toldlovgivning, skal klagepunktet i første afsnit i stævningens første påstand, hvorefter Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden gjorde sig skyldig i en vedvarende tilsidesættelse af EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, for så vidt som denne stat hvad angår de pågældende indførsler ikke som omhandlet i EF-toldkodeksens artikel 217, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 104 havde »bogført« den toldskyld, der manglede at blive opkrævet, så snart toldmyndighederne blev opmærksomme på den situation, der førte til, at denne toldskyld blev fastslået, ligeledes undersøges i forbindelse med det første anbringende.

a) Om tilsidesættelsen af artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF

1) De forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 325 TEUF

- 208 Hvad for det første angår det traktatbrud, som foreholdes Det Forenede Kongerige for ikke at have overholdt de forpligtelser, der påhviler det på området for beskyttelse af Unionens finansielle interesser og bekæmpelse af svig i henhold til artikel 310, stk. 6, TEUF og artikel 325 TEUF, skal det indledningsvis bemærkes, at dette alene skal undersøges i forhold til artikel 325 TEUF, eftersom artikel 310, stk. 6, TEUF, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 170 i forslaget til afgørelse, alene indebærer en henvisning til de øvrige forpligtelser, der er fastsat i artikel 325 TEUF. Artikel 310, stk. 6, TEUF begrænser sig nemlig til at fastsætte, at »Unionen og medlemsstaterne [...] i overensstemmelse med artikel 325 [TEUF] [bekæmper] svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser«.
- 209 Artikel 325, stk. 1, TEUF pålægger medlemsstaterne at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af afskrækkende og effektive foranstaltninger (dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 210 I henhold til artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/335, hvis indhold i det væsentlige er identisk med indholdet af artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436, omfatter Unionens egne indtægter bl.a. told i henhold til den fælles toldtarif. Der består dermed en direkte forbindelse mellem opkrævningen af toldindtægter og tilrådighedsstillelsen af tilsvarende indtægter. Enhver fejl i opkrævningen af disse førstnævnte indtægter kan potentielt føre til en reduktion af de sidstnævnte indtægter (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 211 For at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser påhviler det derfor medlemsstaterne i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre en fuldstændig og effektiv toldopkrævning, hvilket kræver, at toldkontrollen kan gennemføres på behørig vis (dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 52).
- 212 Det følger således af de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF, at medlemsstaterne til dette formål ikke alene skal anvende passende sanktioner, men ligeledes effektive og afskrækkende toldkontrolforanstaltninger for på en passende måde at bekæmpe overtrædelser af EU's toldbestemmelser, idet disse kan være til hinder for en effektiv og fuldstændig opkrævning af traditionelle egne indtægter, der udgøres af told, og følgelig risikerer at skade Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 53).
- 213 I henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF har medlemsstaterne – for at sikre den effektive og fuldstændige opkrævning af indtægter afsat til Unionens egne indtægter og navnlig dem, der udgøres af told – ganske vist en vis skønsmargen og valgfrihed med hensyn til de foranstaltninger, der skal træffes navnlig med hensyn til, hvorledes de anvender de midler, som de råder over. Denne skønsmargen eller valgfrihed er imidlertid begrænset – ud over af proportionalitetsprincippet og ækvivalensprincippet – af effektivitetsprincippet, som kræver, at de nævnte sanktioner er effektive og afskrækkende, dog forudsat, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og de generelle EU-retlige principper overholdes (jf. i denne retning bl.a.

dom af 7.4.2016, Degano Trasporti, C-546/14, EU:C:2016:206, præmis 20 og 21, af 5.12.2017, M.A.S. og M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, præmis 33-36, og af 17.1.2019, Dzivev m.fl., C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 27, 30 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 214 Det skal i denne henseende fremhæves, at ifølge Domstolens faste praksis opstiller artikel 325, stk. 1, TEUF præcise resultatforpligtelser for medlemsstaterne, som ikke er forbundet med nogen betingelser vedrørende anvendelsen af de i denne bestemmelse fastsatte regler (dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 215 Henset til ovenstående betragtninger og i modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, følger det således ikke af Domstolens praksis, at medlemsstaterne i medfør af artikel 325, stk. 1, TEUF har en vid skønsmargen ved valget af de foranstaltninger, der skal træffes til bekæmpelse af svig, der kan skade Unionens finansielle interesser, således at kun foranstaltninger, der er åbenbart uegnede, henset til samtlige omstændigheder i den konkrete sag, kan sanktioneres i henhold til denne bestemmelse.
- 216 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, kan denne retspraksis desuden hverken danne grundlag for antagelsen om, at forpligtelsen til at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af egne indtægter ikke kræver en intensiv indsats for at kontrollere og opkræve de afgifter, der bidrager til disse indtægter, men blot en rimelig indsats, eller at medlemsstaterne kun har pligt til at udvise omhu ved opkrævningen af disse indtægter. Tværtimod pålægger artikel 325, stk. 1, TEUF ifølge selve ordlyden af denne retspraksis »præcise resultatforpligtelser« for medlemsstaterne og ikke kun en indsatsforpligtelse.
- 217 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, følger det heller ikke af Domstolens praksis, at en medlemsstat kun kan foreholdes at have tilsidesat de forpligtelser, der er fastsat i artikel 325, stk. 1, TEUF, i de situationer, hvor Kommissionen godtgør, at den pågældende nationale foranstaltning indebærer, at der foreligger »en åbenbar, større risiko for straffrihed«, eller at den resulterer i, »at overtrædelsen ikke straffes« (generaladvokat Bots forslag til afgørelse M.A. S. og M.B., C-42/17, EU:C:2017:564, punkt 83), eller når der er tale om den pågældende medlemsstats »forsømmelse« eller »egenmægtige handlemåde« (dom af 16.5.1991, Kommissionen mod Nederlandene, C-96/89, EU:C:1991:213, præmis 37, og af 15.6.2000, Kommissionen mod Tyskland, C-348/97, EU:C:2000:317, præmis 64, og af 18.10.2007, Kommissionen mod Danmark, C-19/05, EU:C:2007:606, præmis 18 og 35).
- 218 Selv om Domstolen i sin praksis i sådanne ganske særlige situationer således har fastslået, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retten og navnlig af artikel 325, stk. 1, TEUF, følger det på ingen måde af denne retspraksis, at anvendelsesområdet for denne bestemmelse er begrænset til sådanne situationer, og dette så meget desto mindre som de sager, der gav anledning til denne retspraksis, vedrørte sanktioner og procedurer vedrørende disse sanktioner og følgelig foranstaltninger, der er grundlæggende forskellige fra de toldkontrollforanstaltninger, som er omhandlet i nærværende sag.
- 219 Det fremgår endvidere af Domstolens faste praksis vedrørende de krav, som artikel 325, stk. 1, TEUF fastsætter hvad angår sanktionsforanstaltninger med henblik på at bekæmpe overtrædelser af EU's toldbestemmelser, at selv om medlemsstaterne i denne henseende frit kan vælge, hvilke sanktioner der skal finde anvendelse, idet disse kan have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af disse to, skal medlemsstaterne dog sørge for, at tilfælde af grov svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle

interesser på toldområdet, straffes med sanktioner, der har en effektiv og afskrækkende karakter (dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 220 Det følger heraf, at arten af de toldkontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at opfylde de krav, som artikel 325, stk. 1, TEUF pålægger dem med hensyn til bekæmpelse af svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan skade Unionens finansielle interesser, ikke kan fastlægges på abstrakt og statisk vis, idet den afhænger af kendetegnene ved denne svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan udvikle sig over tid.

2) Om tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af artikel 325 TEUF

i) Indledende bemærkninger

- 221 Inden den tilsidesættelse af artikel 325 TEUF, som Kommissionen specifikt har foreholdt Det Forenede Kongerige, undersøges, skal det bemærkes, at det inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen, der skal godtgøre, at det angivelige traktatbrud foreligger, at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om det nævnte traktatbrud foreligger, uden at Kommissionen kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).
- 222 Det følger heraf, at det i den foreliggende sag påhviler Kommissionen i tilstrækkeligt omfang at godtgøre, at de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden traf for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, ikke sikrede en effektiv og fuldstændig opkrævning af indtægter afsat til Unionens egne indtægter, som udgøres af toldsatserne i den fælles toldtarif, i strid med effektivitetsprincippet, der er fastsat i artikel 325, stk. 1, TEUF.
- 223 I denne henseende har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at henset til kendetegnene ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, som Det Forenede Kongerige havde kendskab til under hele overtrædelsesperioden, var de eneste toldkontrolforanstaltninger, der gjorde det muligt at bekæmpe denne svig og behørigt beskytte Unionens finansielle interesser i overensstemmelse med det effektivitetsprincip, der er fastsat i artikel 325, stk. 1, TEUF, dem, som Kommissionen sammen med OLAF havde anbefalet, ligeledes i hele overtrædelsesperioden, dvs. i det væsentlige en ordning med toldkontrol anvendt forud for toldbehandlingen af de pågældende varer og baseret på risikoanalyse.
- 224 Kommissionen har gjort gældende, at eftersom Det Forenede Kongerige koncentrerede sin ordning til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse om toldforanstaltninger, der anvendtes efter toldbehandlingen af de pågældende varer, såsom pålæggene om efteropkrævning af told, har Det Forenede Kongerige ikke truffet de foranstaltninger, som effektivitetsprincippet i artikel 325, stk. 1, TEUF krævede.

ii) Påmindelse om de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse

- 225 Inden dette klagepunkt behandles, skal der henvises til de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, således som de bl.a. fremgår af OLAF's rapport, og som i øvrigt er ubestridt mellem parterne.
- 226 Der var tale om en relativt usofistikeret svig, der indebar ekstremt lave toldværdier angivet af såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder eller postkasseselskaber, dvs. virksomheder, der er oprettet alene med det formål at begå denne svig, med meget begrænsede midler, og som afvikles eller forsvinder, så snart rigtigheden af de angivne værdier anfægtes af toldmyndighederne, hvilket gjorde enhver efteropkrævning af told usandsynlig eller praktisk umulig i langt størstedelen af tilfældene.
- 227 Den nævnte svig blev organiseret af kriminelle grupper, der opererede i netværk og brugte disse virksomheder til at udføre den. Der var tale om en form for svig, der var mobil og nem at tilpasse i den forstand, at denne ulovlige og illegale handel hurtigt blev flyttet til et andet indgangssted inden for EU's toldområde, så snart der blev anmeldt toldkontrol, eller når disse grupper opsnappede signaler herom.
- 228 Denne samme svig indebar meget store varemængder, hvilket gjorde den mere eller mindre profitabel, herunder for de nævnte virksomheder, alt efter størrelsen af den unddragne told. Den blev i stor målestok gennemført i og berørte hele EU, selv om ikke alle medlemsstaterne blev berørt i samme omfang, idet den havde tendens til at flytte sig til de medlemsstater, der havde mindre strenge toldkontrolforanstaltninger, således at disse kunne anses for at være de svageste led i EU's toldområde i denne henseende. I praksis blev de varer, der var berørt af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, i langt de fleste tilfælde indført til Det Forenede Kongerige henhold til toldprocedure 42, hvilket indebar, at disse varer fra begyndelsen var bestemt til andre medlemsstater, såsom Den Franske Republik eller Den Italienske Republik, og at momsen skulle betales i disse andre medlemsstater, hvilket imidlertid som hovedregel ikke var tilfældet, eftersom de pågældende varer typisk var bestemt til ulovlig og illegal handel på de nævnte andre medlemsstaters område.

iii) Om Det Forenede Kongeriges kendskab allerede fra begyndelsen af overtrædelsesperioden til de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse og de effektive foranstaltninger til bekæmpelse heraf

- 229 Selv om Det Forenede Kongerige, således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 185 i forslaget til afgørelse, flere gange og både under den administrative procedure og under sagen for Domstolen har erkendt, at der i overtrædelsesperioden havde fundet svig i form af for lav værdiansættelse sted på dens område, idet det tilføjes, at denne stat var offer herfor, har Det Forenede Kongerige gjort gældende at have truffet de foranstaltninger, der med rimelighed kunne forventes af det for at bekæmpe denne svig, i betragtning af den begrænsede viden, som denne stat havde på det daværende tidspunkt, hvor disse foranstaltninger blev truffet, såvel med hensyn til arten og omfanget af denne svig som med de effektive foranstaltninger til bekæmpelse heraf.

- 230 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det tidligst var i slutningen af 2014 efter FTA Snake, at OLAF og visse af de berørte medlemsstater begyndte korrekt at forstå de svigagtige aktiviteter, som de stod over for, og at det først var efter meddelelsen om gensidig bistand 2015/013, at denne stat fik tilstrækkeligt kendskab til den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse og de specifikke foranstaltninger, der var nødvendige for at bekæmpe denne svig.
- 231 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at samtlige medlemsstater, herunder på daværende tidspunkt Det Forenede Kongerige, i hvert fald fra begyndelsen af overtrædelsesperioden, havde tilstrækkeligt kendskab til de væsentligste kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse og til de modforanstaltninger, der var nødvendige for effektivt at bekæmpe denne svig, som OLAF og Kommissionen havde anbefalet dem at træffe.
- 232 I meddelelsen om gensidig bistand 2007/015 havde OLAF nemlig oplyst alle disse medlemsstater om risikoen for bl.a. en ekstrem for lav værdiansættelse af indførsler af de berørte varer fra Kina til Unionens område i de fleste tilfælde af postkasseselskaber, der, som det ofte viste sig i praksis efter verifikation, ikke havde deres hjemsted på den adresse, der var angivet i toldangivelserne, og også om risikoen for overførsel af denne svig til andre havne i EU.
- 233 Henset til disse væsentlige kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse opfordrede OLAF alle de nævnte medlemsstater til at analysere indførslerne af de berørte varer fra bl.a. Kina for at afsløre eventuelle tegn på for lavt værdiansatte indførsler, foretage passende toldkontrol ved toldbehandlingen af de pågældende varer med henblik på at kontrollere de angivne værdier for disse varer og sikre, at disse afspejlede deres reelle markedsværdier, samt at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af mistanke om kunstigt lave priser.
- 234 Ved meddelelse om gensidig bistand 2009/001 underrettede OLAF desuden alle de nævnte medlemsstater om, at dets analyser for perioden fra januar til juni 2009 havde bekræftet, at de berørte varer med oprindelse i Kina var blevet indført i hele EU til værdier, der var angivet ekstremt lave. Over for denne konstatering af »alvorlig svig i form af for lav værdiansættelse« og under henvisning til de anbefalinger, som OLAF allerede havde givet i meddelelse om gensidig bistand 2007/015, anmodede OLAF om, at medlemsstaterne inden for fire uger underrettede OLAF om indførelsen af »risikofiltre (justeret)«. OLAF anmodede endvidere alle medlemsstater om at »træffe passende foranstaltninger til bekæmpelse af det konstant forekommende fænomen med for lav værdiansættelse« og at »lokalisere højrisikoforsendelser«, og anbefalede at »kontrollere, at importørerne findes«.
- 235 I øvrigt indeholdt retningslinjerne for kontrolaktion Discount en beskrivelse af en konkret metode, der var baseret på OLAF-JRC-metodens »rimelige priser«, og som fandt anvendelse inden toldbehandlingen af de pågældende varer, idet medlemsstaterne tilskyndedes til at anvende denne metode til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, navnlig i forbindelse med denne toldaktion. Sikkerhedsstillelsen var blandt de foranstaltninger, som OLAF og Kommissionen anbefalede at træffe.
- 236 Under et møde i Kommissionens Toldkodeksudvalg den 9. marts 2012, hvori en repræsentant for Det Forenede Kongerige deltog, forklarede en repræsentant for Kommissionen, at kontrolaktion Discount hovedsagelig havde givet anledning til verifikationer i forbindelse med toldbehandlingen af de pågældende varer for at sikre aktionens effektivitet, for så vidt som den havde til formål at bekæmpe ulovlig og illegal handel, hvori skraldespandsselskaber (»missing traders«) var involveret.

- 237 Det skal ligeledes bemærkes, at Det Forenede Kongerige mellem februar 2015 og juli 2016 deltog i flere møder afholdt af OLAF vedrørende den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, hvorunder OLAF gentog og ajourførte de oplysninger, som det allerede havde fremlagt vedrørende omfanget og arten af denne svig, navnlig den omstændighed, at denne ulovlige handel i stadig stigende grad tog til i Det Forenede Kongerige, og de modforanstaltninger, der skulle træffes for effektivt at bekæmpe denne svig. Under disse møder fortsatte OLAF med kraftigt at anbefale Det Forenede Kongerige at indføre risikotærskler for at opdage forsendelser, der kunne være for lavt værdiansat, og at undergive disse risikoforsendelser toldkontrolforanstaltninger, inden de pågældende varer blev bragt i fri omsætning, såsom fysisk kontrol, prøveudtagning og sikkerhedsstillelse, med henblik på at sikre, at tolden faktisk opkræves på grundlag af disse varers reelle værdi.
- 238 Det følger heraf, at det i modsætning til, hvad Den Portugisiske Republik har gjort gældende, ikke følger af meddelelsen om gensidig bistand 2015/013, at det først var efter FTA Snake, at medlemsstaterne faktisk fik kendskab til den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse. I øvrigt og under alle omstændigheder henviste denne meddelelse om gensidig bistand udtrykkeligt til meddelelse om gensidig bistand 2007/015 og meddelelse om gensidig bistand 2009/001 samt følgelig til de oplysninger, som OLAF havde givet i de sidstnævnte meddelelser, og som er sammenfattet i nærværende doms præmis 232 og 234.
- 239 I modsætning til, hvad Den Portugisiske Republik har gjort gældende, fremgår det heller ikke af meddelelse om gensidig bistand 2015/013 eller af punkt 83 i Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 24/2015, benævnt »Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling«, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder så bort fra, at der bestod en udbredt praksis med falske toldangivelser inden FTA Snake.
- 240 Det fremgår således af denne meddelelse om gensidig bistand og af denne særberetnings punkt 83, at FTA Snake havde gjort det muligt at konstatere, at risikoen for en for lav værdiansættelse for så vidt angår toldproceduren med kode 40 på listen over EU-toldprocedurer, som foreskriver, at varer, der ikke er omfattet af en momsfritaget levering, kan overgå til fri omsætning ved samtidig overgang til fri omsætning (herefter »toldprocedure 40«), blev vurderet til ca. 20% af de pågældende indførsler, og at denne risiko for så vidt angår toldprocedure 42 blev vurderet til 40% af disse indførsler.
- 241 En sådan indikation kan imidlertid ikke forstås således, at problematikken med den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse var et problem, som medlemsstaterne først fik kendskab til efter FTA Snake.
- 242 Kommissionen har derfor i tilstrækkelig grad godtgjort, at Det Forenede Kongerige fra overtrædelsesperiodens begyndelse havde tilstrækkeligt kendskab til såvel de væsentlige kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, der er sammenfattet i nærværende doms præmis 226-228, som til de foranstaltninger, som OLAF og Kommissionen anbefalede Det Forenede Kongerige at træffe for effektivt at bekæmpe denne svig, dvs. i det væsentlige de toldkontrolforanstaltninger, der anvendtes forud for toldbehandlingen af forsendelser, der blev opdaget som værende potentielt for lavt værdiansat på grundlag af et risikoanalyseværktøj såsom risikotærskler, navnlig LAP'erne fastsat i henhold til OLAF-JRC-metoden.

243 Denne konklusion kan ikke ændres af den omstændighed, at Det Forenede Kongeriges kendskab til omfanget og arten af den nævnte svig samt midlerne til effektivt at bekæmpe denne svig i overtrædelsesperioden er blevet forbedret yderligere, bl.a. henset til udviklingen af svigagtige indførsler til ekstremt lave priser på dets område og de deraf følgende potentielle tab af traditionelle egne indtægter eller til visse aspekter af gennemførelsen af OLAF-JRC-metoden som risikoanalyseværktøj.

iv) Om den manglende overensstemmelse med artikel 325, stk. 1, TEUF af den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte i overtrædelsesperioden for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse

244 Som anført i nærværende doms præmis 224 har Kommissionen gjort gældende, at den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte i overtrædelsesperioden for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, ikke var i overensstemmelse med effektivitetsprincippet i artikel 325, stk. 1, TEUF, eftersom den i det væsentlige var begrænset til efterfølgende toldkontrolforanstaltninger, dvs. efter toldbehandlingen af de pågældende varer, og navnlig efteropkrævning af told.

245 Kommissionen har, således som det fremgår af nærværende doms præmis 223, gjort gældende, at kun en toldkontrolordning, der i det væsentlige er af samme art som den, OLAF har anbefalet, dvs. som risikotærskler fastsat på et niveau, der mindst svarer til de CAP'er, der blev anvendt forudgående, samt sikkerhedsstillelse, kunne gøre det muligt effektivt at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, henset til de væsentligste kendetegn herved, som er nævnt i nærværende doms præmis 226-228, nemlig en omfattende svig, som er mobil og nem at tilpasse i forhold til kontroller, og som begås af såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder. Ifølge Kommissionen var de kontroller, der blev foretaget inden frigivelsen af de pågældende varer, ikke en del af den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte indtil oktober 2017.

246 Kommissionen har gjort gældende, at de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige efterfølgende anvendte, var dømt til at mislykkes og åbenbart uegnet til at bekæmpe den nævnte svig, eftersom denne svig, hvilket Det Forenede Kongerige havde kendskab til, blev udført af såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder, som i langt de fleste tilfælde gjorde enhver efteropkrævning af told usandsynlig eller praktisk umulig.

247 Det er i denne henseende ubestridt, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder forud for indledningen af Swift Arrow-aktionen kun ganske undtagelsesvist anvendte foranstaltninger med henblik på forudgående toldkontrol og koncentrerede deres indsats om efteropkrævninger af told. Den fysiske kontrol af de pågældende varer og prøveudtagningen på grundlag af risikoprofilerne i OLAF-JRC-metoden fandt således først sted i løbet af den operationelle periode af FTA Snake, dvs. en periode på en måned fra den 17. februar til den 17. marts 2014 i forbindelse med Samurai-aktionen, som kun vedrørte to operatører, samt i forbindelse med Breach-aktionen for 13 forsendelser. Det fremgår endvidere af Det Forenede Kongeriges svar på et spørgsmål fra Domstolen, at selv om der blev krævet sikkerhed i løbet af FTA Snakes operationelle periode, udgjorde det samlede beløb herfor kun 0,4144% af den samlede tillægstold, der blev opkrævet i C18-betalingspålæggene Snake, idet en sådan sikkerhedsstillelse i øvrigt efterfølgende bortfaldt efter annullationen af disse betalingspålæg, således at de ikke gav anledning til nogen opkrævning af told.

- 248 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det har fulgt sin egen strategi, der er baseret på en risikoanalyse, som i det væsentlige består i at anvende en risikoprofil, der har til formål at identificere og derefter efterfølgende at kontrollere – i givet fald ved udstedelse af efteropkrævninger af told – en begrænset gruppe af operatører, der regelmæssigt indfører varer til meget lave priser, og som betegnes som »højrisikoimportører«, hvilket er legitimt, henset til det store råderum, som denne stat havde, og henset til, at OLAF-JRC-metoden ikke var bindende. Det Forenede Kongerige har ligeledes gjort gældende, at selv om dets toldmyndigheder f.eks. i forbindelse med kontrolaktion Discount ikke forudgående anvendte OLAF-JRC-metodens risikotærskler, men alene efterfølgende, har OLAF ikke foreholdt Det Forenede Kongerige dette. Det Forenede Kongerige havde derimod af OLAF's ansatte fået forskellige forsikringer om, at dets toldkontrolordning var forenelig med EU-retten.
- 249 I denne henseende skal det, således som det er anført i nærværende doms præmis 169, for det første fremhæves, at i et system, hvor medlemsstaterne er ansvarlige for den korrekt gennemførelse af EU-toldlovgivningen på deres område, kan disse stater ikke unddrage sig ansvaret for en tilsidesættelse af EU-retten, som de måtte have begået, ved at påberåbe sig den omstændighed, at OLAF eller Kommissionen ikke på et givet tidspunkt har foreholdt dem dette.
- 250 For det andet har Domstolen i nærværende doms præmis 162-169 forkastet Det Forenede Kongeriges argumentation om, at denne stat kunne have en berettiget forventning om visse erklæringer fra OLAF's ansatte, hvorefter dens toldkontrolordning angiveligt var forenelig med EU-retten.
- 251 For det tredje, og således som anført i nærværende doms præmis 220, fremgår det af Domstolens praksis, at arten af de toldkontrolforanstaltninger, der skal træffes af medlemsstaterne for at opfylde de krav, som artikel 325, stk. 1, TEUF pålægger dem på området for bekæmpelse af svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan skade Unionens finansielle interesser, og navnlig forpligtelsen til at sikre den effektive og fuldstændige opkrævning af Unionens egne indtægter, der udgøres af told, under den nødvendige overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er sikret i chartret, og de almindelige EU-retlige principper, ikke kan fastsættes på abstrakt og statisk vis, idet arten af disse foranstaltninger afhænger af kendetegnene ved denne svig eller denne anden ulovlige aktivitet, der endvidere kan ændre sig over tid.
- 252 Når Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, således som Kommissionen har fremhævet, undtagelsesvis har foretaget forudgående kontroller, har disse for det første øjeblikkeligt vist sig at være effektive og afskrækkende. Det er således f.eks. ubestridt, at containere, så snart der blev varslet fysisk kontrol, blev omdirigeret fra Felixstowe havn (Det Forenede Kongerige) til havne i andre medlemsstater, og at de to operatører, der havde været genstand for forudgående kontrol i forbindelse med Samurai-aktionen, straks indstillede deres aktiviteter, efter at HMRC havde anfægtet deres toldangivelser.
- 253 For det andet viste den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte i hele overtrædelsesperioden, for så vidt som den fokuserede på efterfølgende foranstaltninger, såsom efteropkrævninger af afgifter, sig at være ineffektiv med henblik på at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, idet denne svig i det væsentlige var kendetegnet ved, at den blev foretaget af såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder, hos hvilke det i langt størstedelen af tilfældene var udelukket at inddrive told.

- 254 I denne sammenhæng skal der henvises til et møde, der blev afholdt den 13. juni 2014, vedrørende opfølgningen på FTA Snake, hvorunder Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ifølge referatet fra dette møde, der var udarbejdet af en embedsmand i denne stat, anførte, at selv om disse myndigheder i de tilfælde, hvor der ikke var indledt en straffesag, påtænkte at indføre opkrævningsprocedurer efter indførsel med henblik på »økonomisk afskrækkelse«, var de af den opfattelse, at der »på grundlag af tidligere erfaringer og det, som allerede [var] blevet observeret i denne type svig«, at det var »lidet sandsynligt [...], at der ville blive inddrevet nogen som helst gæld«.
- 255 Det skal endvidere bemærkes, at Det Forenede Kongerige såvel for så vidt angår den toldskyld, der blev opkrævet i C18-betalingspålæggene Snake, som den toldskyld, der blev opkrævet i C18-betalingspålæggene Breach, har gjort gældende at være fritaget for forpligtelsen til at stille de traditionelle egne indtægter, der svarer til denne toldskyld, til rådighed for Kommissionen, med den begrundelse, at den manglende mulighed for at inddrive toldskylden ikke kan tilregnes denne stat, eftersom debitorerne herfor er »fugl Føniks«-virksomheder. Et sådant anbringende, selv hvis det antages, at det er begrundet, synes imidlertid at vise, at den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige har indført, ikke gav mulighed for en effektiv og fuldstændig opkrævning af de indtægter, der tilfalder Unionens egne indtægter.
- 256 Kommissionen har i øvrigt, uden at blive modsagt på dette punkt, gjort gældende, at visse af de operatører, der var omfattet af den kontrol, der blev gennemført i forbindelse med Breach-aktionen, allerede var omfattet af et betalingspåkrav indeholdt i et af C18-betalingspålæggene Snake, hvilket synes at bekræfte, at den toldkontrolordning, der var indført i Det Forenede Kongerige, på dette tidspunkt var utilstrækkeligt afskrækkende.
- 257 Selv om artikel 325, stk. 1, TEUF, således som det følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 213, giver medlemsstaterne et vist råderum og valgfrihed med hensyn til de kontrolforanstaltninger, der skal træffes for navnlig at sikre den effektive og fuldstændige opkrævning af Unionens egne indtægter, som udgøres af told, må det følgelig i den foreliggende sag konstateres, at henset til kendetegnene ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse og navnlig til den omstændighed, at denne svig var mobil og nem at tilpasse i forhold til kontroller og først og fremmest blev foretaget af skraldespandsselskaber eller insolvente virksomheder, hos hvilke enhver efterfølgende opkrævning af told i langt de fleste tilfælde på forhånd var udelukket, og hvilke kendetegn der i øvrigt på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt var kendt af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder på grund af deres egne erfaringer, overholdt den toldkontrolordning, som denne stat indførte i løbet af overtrædelsesperioden til bekæmpelse af den nævnte svig, for så vidt som den, med meget få undtagelser, var begrænset til tiltag i form af efterfølgende opkrævning af told, endog åbenbart, ikke det effektivitetsprincip, der er fastsat i artikel 325, stk. 1, TEUF.
- 258 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende tiltrædes, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af artikel 325, stk. 1, TEUF.

b) Tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i EU-toldlovgivningen

- 259 Hvad for det andet angår det traktatbrud, som Det Forenede Kongerige foreholdes med henvisning til den manglende opfyldelse af dets forpligtelser i henhold til EU-toldlovgivningen, har Kommissionen foreholdt denne stat for det første ikke at have truffet foranstaltninger til beskyttelse af Unionens finansielle interesser i strid med EU-toldkodeksens artikel 3, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, for det andet ikke at have foretaget toldkontrol på

grundlag af risikoanalyse i strid med EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, for det tredje ikke at kræve sikkerhedsstillelse i strid med artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447 og for det fjerde for i strid med EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, ikke at have taget hensyn til den toldskyld, der manglede at blive opkrævet, så snart denne stats toldmyndigheder blev opmærksomme på den situation, der førte til, at denne toldskyld blev fastslået.

1) Indledende bemærkninger

- 260 Det skal indledningsvis fastslås, at klagepunktet vedrørende EU-toldkodeksens artikel 3, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, ikke har nogen selvstændig rækkevidde i forhold til klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 325 TEUF, som behandles i nærværende doms præmis 208-258. Kommissionen har nemlig ikke fremført dette klagepunkt på grundlag af nogen specifik argumentation vedrørende de bestemmelser, det er baseret på.
- 261 Desuden er artikel 325, stk. 3, TEUF, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 173 i forslaget til afgørelse, hvad angår de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne med henblik på at bekæmpe svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan skade Unionens finansielle interesser, en konkretisering af det almindelige princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU. Det følger heraf, at det er uforholdsmæssigt at foretage en særskilt behandling af det nævnte klagepunkt (jf. i denne retning dom af 30.5.2006, Kommissionen mod Irland, C-459/03, EU:C:2006:345, præmis 169-171).
- 262 Efter denne præcisering skal det undersøges, om Det Forenede Kongerige, således som Kommissionen har gjort gældende, i forbindelse med sin indsats for bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i overtrædelsesperioden har tilsidesat dels EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, for så vidt som denne stat ikke forud for toldbehandlingen af de pågældende varer foretog toldkontrol baseret på risikoanalyse, såsom OLAF-JRC-metoden, der gør det muligt at opdage indførsler, der kan være for lavt værdiansat og følgelig skal verificeres for så vidt angår rigtigheden af den angivne toldværdi, dels artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447, for så vidt som denne stat ikke krævede sikkerhedsstillelse for de således opdagede indførsler som værende potentielt for lavt værdiansat.
- 263 Kommissionen har i denne henseende af dom af 16. juni 2016, EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455), udledt, at når varer angives til ekstremt lave toldværdier og navnlig til værdier mere end 50% lavere end den statistiske gennemsnitspris, er der grundlag for begrundet tvivl med hensyn til rigtigheden af de pågældende toldangivelser, således at disse varer ikke kan frigives til fri omsætning uden forudgående kontrol af de således angivne værdier. Den har ligeledes henvist til dom af 17. marts 2011, Kommissionen mod Portugal (C-23/10, EU:C:2011:160), som grundlag for princippet, hvorefter toldmyndighederne, når de råder over konkrete oplysninger om toldangivelsernes unøjagtighed, hvilket vil kunne give anledning til opkrævning af en lavere told end den, der faktisk skyldes, er forpligtet til at verificere disse angivelser og foretage den krævede kontrol.
- 264 Det Forenede Kongerige har, støttet af de intervenerende medlemsstater, gjort gældende, at det følger af den retspraksis, som Kommissionen har påberåbt sig, at medlemsstaternes toldmyndigheder kun er forpligtede til at foretage toldkontrol, hvis de råder over konkrete oplysninger om, at de oplysninger, der er anført på en toldangivelse, er unøjagtige. Når disse myndigheder derimod kun nærer tvivl med hensyn til rigtigheden af disse oplysninger, f.eks. på

grundlag af konstateringen af en forskel på mere end 50% mellem den angivne pris og den statistiske gennemsnitsværdi, har de nævnte myndigheder kun mulighed for at foretage en sådan kontrol, uden dog at være forpligtet hertil.

- 265 I det foreliggende tilfælde har de samme myndigheder, henset til de oplysninger, de rådede over, imidlertid ikke haft konkrete oplysninger om en for lav værdiansættelse af de pågældende indførsler, men har højst haft begrundet tvivl med hensyn til nøjagtigheden af de angivne toldværdier som omhandlet i retspraksis, således at det ville have været muligt for dem at foretage toldkontrol, men at de ikke var forpligtet hertil. På samme måde udgør konstateringen af, at den angivne toldværdi var mere end 50% lavere end den statistiske gennemsnitsværdi og dermed lavere end tærsklen for CAP i OLAF-JRC-metoden, ikke en konkret indikation for en for lav værdiansættelse af denne toldværdi, men højst en grund til at nære begrundet tvivl med hensyn til rigtigheden af denne værdi, og ville følgelig ikke have forpligtet Det Forenede Kongeriges myndigheder til at verificere nøjagtigheden af denne toldværdi.
- 266 I denne henseende er det på dette trin tilstrækkeligt for det første at bemærke, at den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse udgjorde en omfattende svig, som indebar indførsler over en forholdsvis lang periode i hele EU og navnlig i Det Forenede Kongerige af store varemængder til værdier, der var erklæret for ekstremt lave, og dermed umiddelbart mistænkelige, foretaget af såkaldte »skraldespandsselskaber«, der tydeligt udsatte Unionen for store risici for dens finansielle interesser på grund af betydelige tab af traditionelle egne indtægter, der i vidt omfang er uinddrivelige. I denne sammenhæng betød det kendskab, som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder havde, efter bl.a. oplysningerne fra OLAF og Kommissionen, til omfanget af og kendetegnene ved denne svig samt de betydelige finansielle risici, som denne svig indebar for Unionen, at disse myndigheder rådede over tilstrækkeligt konkrete indikationer af unøjagtigheden af oplysningerne givet i et betydeligt antal toldangivelser vedrørende værdien af de berørte varer med oprindelse i Kina, hvilket således forpligtede dem til at træffe passende toldkontrolforanstaltninger for systematisk at verificere denne værdi for de pågældende indførsler med henblik på i sidste ende at sikre den fuldstændige og effektive opkrævning af den skyldige told.
- 267 På baggrund af denne svig kunne oplysningerne for medlemsstaternes toldmyndigheder, der udledtes af identifikationen af indførsler til meget lave priser ved hjælp af en risikoprofil såsom OLAF-JRC-metodens LAP'er, som muligvis værdiansat for lavt for det andet give disse myndigheder en konkret indikation af, at de oplysninger, der var anført i toldangivelserne for de varer, der var omfattet af denne risikoprofil, var ukorrekte og derfor skulle være genstand for toldkontrol inden toldbehandlingen af de pågældende varer.
- 268 På baggrund af disse indledende betragtninger skal de klagepunkter, der er nævnt i nærværende doms præmis 259, følgelig behandles med undtagelse af klagepunktet om tilsidesættelse af EU-toldkodeksens artikel 3, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU.

2) Om tilsidesættelsen af forpligtelserne i henhold til EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46

i) Parternes argumentation

- 269 Hvad angår det traktatbrud, som Det Forenede Kongerige foreholdes vedrørende en tilsidesættelse af EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, har Kommissionen anført, at denne stat i forbindelse med sin indsats for bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i overtrædelsesperioden ikke har foretaget toldkontroller inden toldbehandlingen af de pågældende varer på grundlag af en risikoanalyse som OLAF-JRC-metoden, der gør det muligt at opdage indførsler, der kan være for lavt værdiansat, og som følgelig skal verificeres med hensyn til rigtigheden af den angivne toldværdi.
- 270 Det fremgår i denne henseende af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Kommissionen ikke har foreholdt Det Forenede Kongerige ikke at have anvendt OLAF-JRC-metoden, men snarere, at det ikke har truffet de grundlæggende foranstaltninger, som OLAF har anbefalet, nemlig bl.a. kontroller på grundlag af risikoprofiler, der anvendes forudgående. Kommissionen har medgivet, at denne metode ikke var juridisk bindende for medlemsstaterne, og har – selv om den er af den opfattelse, at det var at foretrække at anvende risikoprofiler eller risikotærskler fastsat på EU-plan, såsom CAP'erne, der er fastsat i henhold til den nævnte metode – gjort gældende, uden i øvrigt at blive modsagt af Det Forenede Kongerige på dette punkt, at den altid har accepteret, at medlemsstaterne anvender deres egne risikoprofiler eller risikotærskler, forudsat at disse er sammenlignelige eller strengere end CAP'erne.
- 271 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det baserede den toldkontrol, som det foretog i overtrædelsesperioden, for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse på risikoanalyse. Denne analyse er primært baseret på anvendelsen af en risikoprofil, der skal identificere, og derefter kontrollere, en begrænset gruppe af operatører, der regelmæssigt indfører de berørte varer til meget lave priser, og som kvalificeres som »højrisikoimportører«, og fører i givet fald til udstedelse af pålæg om efteropkrævning af told såsom C18-betalingspålæggene. I forbindelse med Breach-aktionen, som indledtes i maj 2015, og som fortsat er i gang, blev 239 »højrisikoimportører« således identificeret med henblik på anvendelsen af denne risikoprofil. Der er tale om en »legitim og rimelig strategi«, eftersom denne praksis har vist, at langt størstedelen af de pågældende indførsler hidrører fra kun 129 operatører ud af i alt 20 000 operatører, der indfører de berørte varer fra Kina.

ii) Domstolens bemærkninger

- 272 EF-toldkodeksens artikel 13, stk. 2, der finder anvendelse på den del af overtrædelsesperioden, som slutter den 30. april 2016, fastsatte i første afsnit, at anden toldkontrol end stikprøver skulle baseres på »risikoanalyse, der anvender elektroniske analyseredskaber« med henblik på at identificere og angive omfanget af risici og udforme de nødvendige foranstaltninger til at vurdere risiciene på grundlag af kriterier, der er udarbejdet på nationalt plan, på EU-plan og i givet fald på internationalt plan, og i andet afsnit heri, at »[u]dvalgsproceduren« anvendes til at fastlægge »en fælles ramme for risikoforvaltning« og til at fastlægge »fælles kriterier« og »prioriterede kontrolområder«.
- 273 Disse forpligtelser er med en ændret ordlyd gentaget i EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 2 og 3, der finder anvendelse på den del af overtrædelsesperioden, som påbegyndtes den 1. maj 2016.

- 274 EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 2, fastsætter, at anden toldkontrol end stikprøvekontrol »hovedsagelig [baseres] på risikoanalyse ved hjælp af edb« med henblik på at identificere og evaluere risiciene og udvikle de nødvendige modforanstaltninger på grundlag af kriterier, der er udviklet på nationalt plan, på EU-plan og eventuelt på internationalt plan. EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 3, bestemmer, at der foretages toldkontrol inden for »en fælles ramme for risikoforvaltning«, som skal bygge på udveksling af oplysninger mellem toldadministrationerne om risiko og resultater af risikoanalyser, og som skal fastlægge »fælles risikokriterier og standarder« samt »kontrolforanstaltninger og prioriterede kontrolområder«.
- 275 EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 4, forpligter desuden medlemsstaternes toldmyndigheder til at udføre en »risikoforvaltning«.
- 276 Samme kodeks' artikel 46, stk. 6 og 7, opregner de forhold, som der skal tages hensyn til ved fastlæggelsen af navnlig »de fælles risikokriterier og standarder«, og de forhold, som disse kriterier skal indeholde.
- 277 Det er ubestridt, at Kommissionen ikke i løbet af overtrædelsesperioden har fastsat fælles risikokriterier og standarder i form af en bindende retsakt, som er pålagt medlemsstaterne, selv om den den 21. august 2014 ved en meddelelse vedtog en strategi og handlingsplan for toldrisikostyring (meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om EU's strategi og handlingsplan for toldrisikostyring: Håndtering af risici, styrkelse af sikkerhed i forsyningskæden og lettelse af handel (COM/2014/527 final)). Således som Den Portugisiske Republik anførte i retsmødet, og som punkt 13 og 15 i Revisionsrettens særberetning nr. 04/2021 med titlen »Toldkontrol: Utilstrækkelig harmonisering skader EU's finansielle interesser« bekræfter, vedtog Kommissionen den 31. maj 2018 en første bindende afgørelse, der fastsætter fælles risikokriterier og standarder i form af et »klassificeret dokument«, hvilket i december 2019 blev suppleret med et ikke-bindende »vejledende dokument«.
- 278 OLAF-JRC-metoden – således som den blev anbefalet af OLAF og Kommissionen til medlemsstaterne og redegjort for i navnlig retningslinjerne til kontrolaktion Discount med henblik på anvendelse heraf i forbindelse med denne aktion, for så vidt som den indeholder bl.a. en beskrivelse af de risici og de risikofaktorer eller -indikatorer, der skal anvendes til at udvælge varer til toldkontrol og specificerer karakteren af den toldkontrol, som toldmyndighederne skal gennemføre – kan anses for at anvende fælles ikke-bindende risikokriterier, der indgår i den fælles ramme for risikostyring.
- 279 Det skal fremhæves, at idet toldkontrollen i sidste ende har til formål at forebygge og bekæmpe svig mod Unionens toldordning, indgår enhver ikke-bindende fælles foranstaltning, der kan vedtages eller anbefales i forhold til de risikoanalyse- og risikoforvaltningskriterier, der er fastsat i EF-toldkodeksens artikel 13, stk. 2, første og andet afsnit, og EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 2 og 3, nødvendigvis i bekæmpelsen af svig som omhandlet i artikel 325 TEUF. Det fremgår imidlertid af artikel 325, stk. 1 og 3, TEUF, at bekæmpelse af svig indebærer et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionen på den ene side og medlemsstaterne selv på den anden side.
- 280 I denne henseende er den fælles ramme for risikostyring, inden for hvilken toldkontrollen gennemføres, for så vidt som den i overensstemmelse med EU-toldkodeksens artikel 46, stk. 3, ud over fælles risikokriterier og standarder er baseret på udvekslingen af oplysninger vedrørende risici og resultaterne af risikoanalyser mellem toldmyndighederne, og på prioriterede

kontrolområder, et særligt udtryk for artikel 325, stk. 3, TEUF, som bestemmer, at medlemsstaterne samordner deres optræden med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser mod svig ved sammen med Kommissionen at tilrettelægge et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente myndigheder.

- 281 Når sådanne fælles ikke-bindende risikoanalyse- og risikoforvaltningskriterier anbefales, er medlemsstaterne, selv om de principielt ikke formelt er bundet af disse kriterier, i medfør af denne samarbejdsforpligtelse dermed forpligtet til at tage behørigt hensyn til disse kriterier eller endog at følge dem i tilfælde, hvor de ikke har udviklet mindst lige så effektive nationale kriterier som dem, der anbefales af Unionen.
- 282 Det følger heraf, at Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, sammenholdt med artikel 325 TEUF, i overtrædelsesperioden, i det mindste, ved etableringen af dets system til risikoanalyse og risikoforvaltning, behørigt – henset til modus operandi for og de særlige kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, som denne stat var bekendt med – skulle have taget hensyn til de risikoprofiler og toldkontroltyper, som OLAF og Kommissionen anbefalede Det Forenede Kongerige at anvende for at bekæmpe denne svig, og dette uanset den ikke-bindende karakter af de anvendte risikokriterier.
- 283 Det må imidlertid konstateres, at Det Forenede Kongerige på trods af OLAF's og Kommissionens fornyede anbefalinger ikke, bortset fra i FTA Snakes operationelle periode, dvs. perioden fra den 17. februar til den 17. marts 2014, foretog toldkontrol forud for frigivelsen af de pågældende varer på grundlag af risikoprofiler såsom risikotærsklerne i OLAF-JRC-metoden eller andre risikoprofiler med en sammenlignelig grad af effektivitet.
- 284 Når dette er sagt, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 281, var Det Forenede Kongerige – i en situation, der er kendetegnet ved fraværet af bindende EU-foranstaltninger – ikke forpligtet til at følge sådanne anbefalinger, forudsat at de risikoanalyse- og risikoforvaltningskriterier, som det har vedtaget, i det mindste med hensyn til effektivitet var sammenlignelige med dem, der anbefales af Unionen, hvis ikke mere effektive end disse.
- 285 Under et møde afholdt den 28. juli 2015 oplyste Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder imidlertid OLAF om, at anvendelsen af risikoindikatorer baseret på gennemsnitspriser ville være kontraproduktiv og uforholdsmæssig i betragtning af omfanget af indførsler til denne medlemsstats område.
- 286 Det Forenede Kongerige har som svar på Domstolens spørgsmål navnlig gjort gældende, at idet det var af den opfattelse, at risikoprofilerne i OLAF-JRC-metoden ikke var tilstrækkeligt præcise, navnlig fordi de gav anledning til falske positive tilfælde med hensyn til lovlige indførsler til meget lave priser for velkendte high street-detailhandlere, foretrak det at udvikle sine egne mere effektive nationale risikoprofiler. Den omstændighed, at disse først blev taget i brug fra den 12. oktober 2017, dvs. datoen for indledningen af Swift Arrow-aktionen, kan forklares med denne øvelses kompleksitet og de betydelige midler, der skal anvendes hertil.
- 287 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.
- 288 For det første må grovheden og omfanget af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse samt de betydelige finansielle risici, som denne svig klart indebærer for Unionen – hvilke risici i øvrigt var kendte for Det Forenede Kongerige, og som OLAF og Kommissionen gentagne gange

havde oplyst om – og for det andet det forhold, at Det Forenede Kongerige i det mindste var forpligtet til – i forbindelse med udformningen af dets system til risikoanalyse og risikostyring – behørigt at tage hensyn til de risikokriterier, som OLAF og Kommissionen ved flere lejligheder havde anbefalet det at anvende, navnlig risikotærskler såsom CAP'erne i OLAF-JRC-metoden anvendt inden toldbehandlingen af de pågældende varer, således fremhæves.

- 289 Under disse omstændigheder kunne Det Forenede Kongerige ikke, indtil dets arbejde med henblik på at indføre sine egne risikotærskler, der angiveligt var mere effektive, var afsluttet, afvise at anvende enhver risikoprofil, der ville gøre det muligt inden toldbehandlingen af disse varer at identificere indførsler til meget lave priser, som udgjorde en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse med henblik på toldkontrol inden varernes overgang til fri omsætning.
- 290 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at Kommissionen ikke har foreholdt Det Forenede Kongerige, at det ikke anvendte risikoprofilerne i OLAF-JRC-metoden korrekt, men snarere at det ikke inden for rammerne af sin risikoanalyse- og risikoforvaltningsordning forud for iværksættelsen af Swift Arrow-aktionen anvendte nogen risikoprofil inden toldbehandlingen af de pågældende varer, selv om det alene var denne metode, der gjorde det muligt at opdage indførsler, der kunne være for lavt værdiansat med henblik på toldkontrol inden frigivelsen af disse varer.
- 291 For det andet fremgår det af den analyse af artikel 325 TEUF, der er foretaget i nærværende doms præmis 208-220, at henset til kendetegnene ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, kunne modforanstaltninger, der kunne gøre det muligt at bekæmpe denne svig på en effektiv og afskrækkende måde, ikke begrænses til efteropkrævninger af told, idet disse i almindelighed var dømt til at mislykkes for så vidt angår skraldespandsselskaber, men skulle omfatte toldkontroller, inden de angivne varer overgik til fri omsætning til ekstremt lave priser.
- 292 I henhold til EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, sammenholdt med artikel 325 TEUF, var Det Forenede Kongerige imidlertid forpligtet til med henblik på at sikre en effektiv og afskrækkende bekæmpelse af svig at foretage udvælgelsen af de toldangivelser, der skulle være genstand for sådanne forudgående kontroller på grundlag af risikoanalyse foretaget ved hjælp af elektroniske databehandlingsteknikker, hvilket det undlod at gøre i hele overtrædelsesperioden, undtagen i den operationelle periode for FTA Snake fra den 17. februar til den 17. marts 2014.
- 293 Idet Kommissionen alene har baseret sit klagepunkt på denne undladelse, er det ufornuddent at undersøge de forskellige klagepunkter, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden anvendt som et risikoanalyseredskab, for så vidt som den fastsætter vilkårlige eller endog for inklusive risikotærskler, henset til det høje antal positive tilfælde, den fremkommer med, og som angår lavprisindførsler, der ganske vist er legitime, af high street-detailhandlere.
- 294 For alle tilfældes skyld kan det anføres, at idet det fremgår af de undersøgelser, der er vedlagt OLAF's rapport, at LAP'erne, der anvendes som risikotærskler i forbindelse med OLAF-JRC-metoden, er blevet fastsat ud fra CAP'erne på grundlag af videnskabelige undersøgelser foretaget af JRC, der omfatter analyse af histogrammer og den prismæssige fordeling af forskellige typer indførsler, synes de ikke at være vilkårlige, men baseret på objektive og neutrale kriterier.

- 295 Idet de risikotærskler for OLAF-JRC-metoden, som udgør LAP'erne, er baseret på statistiske gennemsnitspriser, nemlig CAP'erne, og kun har til formål at identificere de indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, med henblik på at verificere de angivne toldværdier for så vidt angår disse indførsler, og ikke at afgøre, om de nævnte indførsler faktisk er for lavt værdiansat, indebærer de endvidere i sagens natur en vis andel af positive tilfælde.
- 296 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, kan der derfor ikke rejses tvivl om LAP'ernes pålidelighed som risikoprofil alene på grund af den omstændighed – hvis det skulle anses for godt gjort – at 11,2% i volumen af de lovlige indførsler, der foretages af visse velkendte high street-detailhandlere, angives til værdier, der er lavere end disse priser. En sådan fejlrate af positive tilfælde synes således at være rimelig, henset til det nyttige bidrag af LAP'er ved opdagelsen af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 297 Endelig har Kommissionen, således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 209 i forslaget til afgørelse, som svar på Domstolens spørgsmål og uden at blive modsagt af Det Forenede Kongerige på dette punkt anført dels, at LAP'erne blev indført og derefter anvendt som risikoprofiler i forbindelse med kontrolaktion Discount i 2011, og dernæst i forbindelse med FTA Snake i 2014, efter en omfattende drøftelse mellem medlemsstaterne og ved enighed mellem disse, dels, at fastsættelsen af LAP'er på 50% af CAP'erne ikke som sådan blev draget i tvivl af nogen medlemsstat i overtrædelsesperioden.
- 298 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende tiltrædes, for så vidt som det vedrører Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, idet denne stat i forbindelse med sin indsats for bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i overtrædelsesperioden ikke foretog toldkontroller baseret på risikoanalyse inden toldbehandlingen af de pågældende varer.

3) Om tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447

- 299 Som anført i nærværende doms præmis 259 har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447, idet disse bestemmelser forpligter toldmyndighederne til at kræve, at der stilles en tilstrækkelig sikkerhed, når de mener, at verifikationen af toldangivelsen kan føre til, at der skal betales et højere beløb i told, end hvad der følger af oplysningerne i toldangivelsen.
- 300 Selv om det i denne henseende er korrekt, at artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447 – således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende – på grund af anvendelsen af verberne »mener« og »skønner« giver medlemsstaternes toldmyndigheder en vis skønsmargen, når de beslutter, om der skal stilles sikkerhed, er denne skønsmargen, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 218 i forslaget til afgørelse, begrænset af effektivitetsprincippet i artikel 325, stk. 1, TEUF, hvorefter en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser skal sikres mod enhver svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der kan skade disse interesser.
- 301 Som det er fremhævet i nærværende doms præmis 220 og 251, kan rækkevidden af effektivitetsprincippet, for så vidt som det finder anvendelse på den særlige forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF til at sikre en effektiv og

fuldstændig opkrævning af Unionens egne indtægter, der udgøres af told, ikke fastlægges abstrakt og statisk, idet det afhænger af kendetegnene ved den pågældende svig eller ulovlige aktivitet, hvilke i øvrigt kan ændre sig over tid.

- 302 I den foreliggende sag bemærkes, at den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse var karakteriseret ved indførsler til ekstremt lave priser af store mængder af de berørte varer med oprindelse i Kina foretaget af såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder oprettet specifikt med henblik på at gennemføre denne svig, som kun havde minimumsaktiver, og som forsvandt eller blev taget under likvidation, så snart de blev kontrolleret med hensyn til rigtigheden af de toldværdier, som de havde angivet, hvilket straks, i langt størstedelen af tilfældene, gjorde enhver efterfølgende opkrævning af told illusorisk.
- 303 På baggrund af denne svig kræver en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser mod betydelige tab af traditionelle egne indtægter, der kan følge af den manglende opkrævning af betydelige toldbeløb for disse omfattende indførsler, der på svigagtig vis er åbenlyst for lavt værdiansat, ud over etableringen af en risikoprofil, der gør det muligt automatisk at opdage indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse og følgelig skal verificeres med hensyn til rigtigheden af de angivne toldværdier, et systematisk krav om sikkerhedsstillelse for de nævnte indførsler.
- 304 Som det imidlertid er fastslået i nærværende doms præmis 247, er det ubestridt, at Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden kun meget undtagelsesvis stillede krav om sikkerhedsstillelse i løbet af den operationelle periode for FTA Snake, for et samlet beløb, der kun udgjorde 0,4144% af det samlede beløb af den tillægstold, der blev opkrævet C18 Snake-betalingspålæggene, idet disse sikkerheder i øvrigt blev tilbagebetalt efter annullationen af de betalingspålæg, som disse sikkerheder vedrørte.
- 305 Det Forenede Kongerige har bestridt, at der foreligger en sådan tilsidesættelse, idet det for det første har gjort gældende, at eftersom dets toldmyndigheder ikke havde data, der gjorde det muligt at beregne den beløbsmæssige størrelse af sikkerhedsstillelsen på grundlag af en pålidelig erstatningsværdi, ville sådanne sikkerheder med held kunne anfægtes i administrative klagesager og retssager, hvis de blev beregnet på grundlag af CAP'erne.
- 306 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.
- 307 Eftersom Det Forenede Kongerige – således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 224 i forslaget til afgørelse – således var ansvarlig for den korrekte fastsættelse af de toldværdier, der angives til import på dets område under anvendelse af toldkontroller, der, henset til kendetegnene ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, skulle omfatte verifikationer forud for toldbehandlingen af de pågældende varer, påhvilede det Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder at anmode de pågældende operatører om at fremlægge oplysninger om kvaliteten af disse varer og at udtage prøver i forbindelse med de fysiske verifikationer, hvilke ville gøre det muligt for disse myndigheder at have rådighed over de nødvendige data for at fastsætte en erstatningsværdi, der kan anvendes til at beregne det korrekte beløb for sikkerhedsstillelsen.
- 308 Selv om OLAF i denne sammenhæng under FTA Snake har forsøgt at støtte medlemsstaternes tiltag ved at anmode de kinesiske myndigheder om at fremkomme med eksportpriser, der vil kunne anvendes til at fastsætte erstatningsværdien for varerne, for hvilke indførslerne havde været for lavt værdiansat, kan den omstændighed, at relativt få af disse eksportpriser i sidste ende

blev fremlagt af disse myndigheder, og at anvendelsen i forbindelse med retssager af de fremlagte priser endvidere var underlagt strenge begrænsninger, ikke ændre den omstændighed, at det påhvilede Det Forenede Kongerige, og ikke OLAF eller Kommissionen, at tilrettelægge sin ordning til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, således at det kan råde over tilstrækkelige data med hensyn til værdien af de pågældende varer såsom data vedrørende disse varers kvalitet eller færdiggørelsesniveau.

- 309 For det andet har Det Forenede Kongerige bestridt traktatbruddet vedrørende tilsidesættelse af artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447 med den begrundelse, at forpligtelsen til systematisk at stille sikkerhed udgør et uberettiget indgreb i de pågældende importørers ejendomsret og derfor er i strid med chartrets artikel 17 og artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Paris den 20. marts 1952.
- 310 I denne henseende, og således som anført i nærværende doms præmis 220 og 251, følger det af Domstolens praksis vedrørende artikel 325, stk. 1, TEUF, at forpligtelsen til at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af Unionens egne indtægter, som udgøres af told, gælder under nødvendig iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og de almindelige EU-retlige principper.
- 311 I den foreliggende sag har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige ikke systematisk at have anmodet om sikkerhedsstillelse inden toldbehandlingen af de pågældende varer alene for indførsler, hvis angivne værdi var lavere end en risikotærskel, og som følgelig udgjorde en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse.
- 312 Det må i øvrigt konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 222 i forslaget til afgørelse, at Det Forenede Kongerige ikke har redegjort for, af hvilke præcise grunde en sådan forpligtelse til systematisk at stille sikkerhed for indførsler, der opdages ved en risikoprofil, og som udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, udgør en tilsidesættelse af de pågældende operatorers ejendomsret.
- 313 Selv om forpligtelsen til systematisk at stille sikkerhed for sådanne indførsler kan indebære en begrænsning af den grundlæggende ejendomsret, synes en sådan begrænsning desuden begrundet, henset til de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 314 I henhold til denne bestemmelse er denne begrænsning nemlig lovbestemt og respekterer ejendomsrettens væsentligste indhold samt proportionalitetsprincippet, idet den nævnte begrænsning er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU.
- 315 I denne henseende opfylder forpligtelsen til systematisk at stille sikkerhed for indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, indledningsvis faktisk det mål af almen interesse, der er anerkendt i artikel 325 TEUF, nemlig at Unionens finansielle interesser beskyttes, og navnlig at medlemsstaternes toldmyndigheder med henblik herpå træffer passende toldkontrolforanstaltninger for at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af de traditionelle egne indtægter, der udgøres af told.

- 316 Dernæst, og henset til den omstændighed, at en sikkerhed frigives, så snart den pågældende importør betaler den told, der faktisk skyldes, eller når det efter verifikation konstateres, at importøren korrekt har angivet de pågældende varers toldværdi, er forpligtelsen, endog systematisk, til at stille en sådan sikkerhed af rent midlertidig karakter og respekterer såvel ejendomsrettens væsentligste indhold som proportionalitetsprincippet.
- 317 Forholdsmæssigheden af en sådan forpligtelse skyldes endelig ligeledes den omstændighed, at Kommissionen specifikt har foreholdt Det Forenede Kongerige ikke at have pålagt den alene for indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, og som opdages forud for frigivelsen af disse varer ved hjælp af en automatiseret risikoprofil.
- 318 Hvad angår sådanne indførsler skal toldmyndighederne således i henhold til artikel 181a i forordning nr. 2454/93 og artikel 140 i gennemførelsesforordning 2015/2447 være i tvivl med hensyn til den angivne toldværdi, for så vidt som de ikke kan være overbevist om, at denne værdi svarer til det samlede beløb, der er betalt eller skal betales for varen, og derfor er forpligtet til at lægge til grund, at verifikationen af de pågældende toldangivelser kan føre til, at der skal betales et højere afgiftsbeløb, end hvad der fulgte af oplysningerne i disse toldangivelser som omhandlet i artikel 248 i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447.
- 319 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at Det Forenede Kongerige, for så vidt som det i overtrædelsesperioden i det væsentlige har begrænset sin toldkontrolordning til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse til foranstaltninger anvendt efter toldbehandlingen af de pågældende varer, såsom betalingspålæg om efterfølgende opkrævning af told, og ikke systematisk i denne ordning har indarbejdet foranstaltninger, der finder anvendelse inden denne toldbehandling, navnlig toldkontrol med indførsler identificeret som udgørende en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse ved hjælp af en automatiseret risikoprofil, samt systematisk sikkerhedsstillelse for disse indførsler, ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EF-toldkodeksens artikel 13 og EU-toldkodeksens artikel 46, artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447.
- 320 Denne konklusion bygger i det væsentlige på konstateringen af den manglende effektivitet og i det foreliggende tilfælde af den åbenbare mangel på effektivitet af den toldkontrolordning, som Det Forenede Kongerige anvendte i overtrædelsesperioden til bekæmpelse af den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse beroende på den omstændighed, at denne ordning, for så vidt som den var rettet mod kontroller anvendt efter toldbehandlingen af de pågældende varer, ikke var tilpasset kendetegnene ved denne svig, selv om denne stat havde et tilstrækkeligt kendskab hertil fra begyndelsen af denne periode.
- 321 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 227 i forslaget til afgørelse, ændres denne konklusion om den åbenbart u hensigtsmæssige og tilstrækkelige karakter, i den foreliggende sag, af de toldkontroller, som Det Forenede Kongerige foretog i overtrædelsesperioden, for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, ikke af den argumentation, som denne stat har fremført, hvorefter Det Forenede Kongerige har deltaget i toldkontrolaktioner på EU-plan, såsom kontrolaktion Discount i 2011, FTA Snake i 2014 eller Octopus-aktionen i 2016, og gennemført sine egne aktioner, såsom Breach- eller Samurai-aktionen.
- 322 Det påhviler således medlemsstaternes toldmyndigheder at sikre anvendelsen af EU's toldlovgivning og navnlig at gennemføre passende toldkontrol for effektivt at beskytte Unionens finansielle interesser. Udførelsen af en sådan opgave kræver fra disse myndigheders side et

vedvarende, sammenhængende og systematisk arbejde, som ikke kan begrænses til en lejlighedsvis deltagelse i toldaktioner, hvis virkninger alene kan være midlertidige. Desuden har toldkontroller, der iværksættes på EU-plan, ganske vist til formål at støtte medlemsstaterne, men de kan ikke erstatte den kontrol og effektive beskyttelse af Unionens finansielle interesser, som påhviler dem.

- 323 Det er i denne henseende ubestridt, at Breach-aktionen, som blev iværksat af Det Forenede Kongeriges myndigheder i maj 2015, var Det Forenede Kongeriges første toldkontrolaktion, der specifikt havde til formål at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, og at Swift Arrow-aktionen var Det Forenede Kongeriges første aktion, som i toldkontrolordningen systematisk integrerede verifikationer foretaget forud for toldbehandlingen af de indførsler, som blev opdaget ved hjælp af en risikoprofil.
- 324 Som Kommissionen har gjort gældende, fremgår den åbenbare mangel på effektivitet af de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har truffet i overtrædelsesperioden for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, og omvendt effektiviteten og den afskrækkende karakter af en ordning, der systematisk integrerer toldkontroller, der foretages forud for toldbehandlingen af de pågældende varer, og som sker på grundlag af en risikoprofil, ligeledes af de statistiske data, som Kommissionen har fremlagt.
- 325 Disse statistiske data, der bl.a. findes i bilaget til Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål, bekræfter således for det første, at den importmængde, der i overtrædelsesperioden blev toldangivet i Det Forenede Kongerige til priser, der var lavere end LAP'en (dvs. 50% af CAP'en), navnlig de indførsler, der blev angivet til priser på under 10% af CAP'en, og følgelig til ekstremt lave priser, steg betydeligt fra år til år, mens importmængden til priser, der var højere end LAP'en, forblev relativt stabil.
- 326 Importmængden til priser under 10% af CAP'en steg således fra 4 189 937 kg i 2011 til 314 088 517 kg i 2016. I overtrædelsesperioden udgjorde importmængden til priser angivet under CAP'en 41% af de samlede indførsler af de berørte varer med oprindelse i Kina. I denne periode var 69,5% af indførslerne til angivne priser angivet under LAP, indførsler til angivne priser på under 10% af CAP'en.
- 327 Mens 51% af indførslerne til lavere priser end LAP'en i december 2012 blev angivet til en pris på under 10% af CAP'en, steg denne andel i december 2016 endvidere til 85%.
- 328 For det andet viser de statistiske data, som Kommissionen har fremlagt, ubestrideligt, at fra indledningen af Swift Arrow-aktionen – Det Forenede Kongeriges myndigheders første aktion, der systematisk integrerede de verifikationer, der blev foretaget forud for toldbehandlingen af de indførsler, som blev opdaget som værende med en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse ved hjælp af en automatiseret risikoprofil – blev de indførsler, der var foretaget til angivne priser lavere end LAP'en, øjeblikkeligt reduceret i et omfang, hvor de forsvandt i løbet af nogle måneder. Disse for lavt værdiansatte indførsler faldt således med 90% over en periode på kun tre måneder.

4) Om tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3

- 329 Som det fremgår af nærværende doms præmis 207, skal klagepunktet om en vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, hernæst behandles, for så vidt som Det Forenede Kongerige

hvad angår de pågældende indførsler ikke bogførte den toldskyld, der manglede at blive opkrævet, så snart toldmyndighederne blev opmærksomme på den situation, der førte til, at denne toldskyld blev fastslået.

- 330 Det Forenede Kongerige har bestridt dette klagepunkt, idet det i det væsentlige har gjort gældende, at det kun skulle bogføre den yderligere toldskyld, hvis det var forpligtet til at verificere de pågældende toldangivelser, eftersom beregningen af den efter lovgivningen skyldige tillægstold kun ville være mulig, hvis disse toldangivelser først var blevet verificeret. Det Forenede Kongerige var imidlertid ikke forpligtet til at verificere de nævnte toldangivelser, hvis værdi var lavere end de af OLAF fastsatte tærskelværdier, og havde derfor ikke verificeret dem. Under alle omstændigheder ville denne forpligtelse til at bogføre fordringer i regnskabet over Unionens egne indtægter have krævet, at Det Forenede Kongerige rådede over de præcise skyldige beløb, som det ikke havde bogført. Selv om Det Forenede Kongerige havde foretaget verifikationer, ville denne stat ikke have haft disse oplysninger.
- 331 For så vidt som Kommissionen med sit klagepunkt om en tilsidesættelse af EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, har foreholdt Det Forenede Kongerige ikke – for så vidt angår de pågældende indførsler foretaget i hele overtrædelsesperioden – at have bogført den samlede skyldige told inden for de frister, der er fastsat i disse bestemmelser, fremgår det i denne henseende af behandlingen af det første anbringende, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldlovgivningen ikke har truffet passende toldforanstaltninger for at verificere de angivne toldværdier med hensyn til disse indførsler.
- 332 Det følger heraf, at disse toldmyndigheder for de nævnte indførsler ikke har overholdt den forpligtelse, der påhviler dem, til ved passende toldkontrol at sikre, at toldværdien fastsættes korrekt i henhold til de EU-retlige toldregler.
- 333 Følgelig har Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ved for de samme indførsler at beregne toldbeløbene på grundlag af ukorrekte værdier, idet de er åbenbart for lave, og derefter ved at bogføre disse toldbeløb, i strid med EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, ikke reelt bogført hele den skyldige told inden for de frister, der er fastsat i disse bestemmelser.
- 334 Navnlig er der i strid med de nævnte bestemmelser ikke rettidigt blevet bogført de beløb, der svarer til forskellen mellem de afgifter, der er beregnet på grundlag af ukorrekt angivne værdier, og de afgifter, der ville være blevet fastsat, hvis disse var blevet beregnet på grundlag af de pågældende varers reelle værdi i henhold til de EU-retlige regler om fastsættelse af toldværdien.
- 335 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende tages til følge, for så vidt som det vedrører Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af dets forpligtelser i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF, EF-toldkodeksens artikel 13 og artikel 220, stk. 1, og EU-toldkodeksens artikel 46 og artikel 105, stk. 3, samt artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 og artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447.

2. Om tilsidesættelsen af de forpligtelser, der følger af EU-retten på området for overdragelse af traditionelle egne indtægter, der udgøres af told

336 Med det andet anbringende, som vedrører visse af klagepunkterne i stævningens første påstand, første afsnit, og det enkelte klagepunkt i påstandens tredje afsnit, har Kommissionen for det første foreholdt Det Forenede Kongerige at have tilsidesat EU-lovgivningen om traditionelle egne indtægter og navnlig artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000 samt de tilsvarende bestemmelser i artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014, idet denne stat hvad angår de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden ikke til Kommissionen har overdraget de traditionelle egne indtægter, der skyldtes. For det andet har Kommissionen gjort gældende, at ifølge dens egne skøn er tabet af traditionelle egne indtægter, minus opkrævningsomkostninger, men tillagt morarenter, der følger af Det Forenede Kongerige skal overdrages til den i henhold til disse bestemmelser, som følger:

- 496 025 324,30 EUR i 2017 (til og med den 11.10.2017)
- 646 809 443,80 EUR i 2016
- 535 290 329,16 EUR i 2015
- 480 098 912,45 EUR i 2014
- 325 230 822,55 EUR i 2013
- 173 404 943,81 EUR i 2012
- 22 777 312,79 EUR i 2011.

a) Om klagepunktet vedrørende Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sin principielle forpligtelse til at overdrage traditionelle egne indtægter

337 I første række har Kommissionen for det første gjort gældende, at idet Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, således som den har gjort gældende under det første anbringende, ikke gennemførte passende toldkontrol i overtrædelsesperioden, var de varer, der var genstand for de pågældende indførsler, ikke korrekt angivet for så vidt angår deres toldværdi, hvilket havde til følge, at den told, der skulle betales for disse varer, ikke var beregnet korrekt, og at de beløb for egne indtægter, der svarede til den told, der skulle have været fastslået, hverken blev fastslået eller overdraget til Kommissionen på det tidspunkt, hvor dette burde være sket.

338 For det andet har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige, at dets toldmyndigheder i forbindelse med FTA Snake fra og med juni 2015 eftergav den toldskyld, som de tidligere havde fastslået i pålæggene om efteropkrævning, der blev udstedt mellem november 2014 og februar 2015, dvs. C18-betalingspålæggene Snake vedrørende de pågældende indførsler foretaget mellem november 2011 og november 2014, og at denne stat således på grund af administrative fejl, der kan tilskrives dets toldmyndigheder, ikke til Kommissionen har overdraget de egne indtægter, der skyldes, for så vidt angår disse indførsler.

1) Om princippet om Det Forenede Kongeriges ansvar for den manglende fastlæggelse af tabet af Unionens traditionelle egne indtægter

- 339 Med henblik på bedømmelsen af Kommissionens forskellige klagepunkter og Det Forenede Kongeriges argumentation til sit forsvar skal der først henvises til kendetegnene ved ordningen for Unionens egne indtægter, således som Domstolen har sammenfattet dem i sin praksis.
- 340 Det følger af artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, at Unionens egne indtægter som omhandlet i henholdsvis artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2007/436 og artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/335 opkræves af medlemsstaterne, og at medlemsstaterne er forpligtet til at stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 341 Til dette formål er medlemsstaterne forpligtet til i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 og forordning nr. 609/2014 at konstatere, at der er opstået en fordring for Unionen på de egne indtægter, når toldbestemmelsernes betingelser »om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor«, og følgelig når deres myndigheder er i stand til at beregne afgiftsbeløbet vedrørende en toldskyld og fastslå, hvem der er debitor herfor. Medlemsstaterne skal følgelig bogføre fordringerne i overensstemmelse med disse forordningers artikel 2 i regnskabet over Unionens egne indtægter under de betingelser, der er fastsat i de nævnte forordningers artikel 6. I denne henseende skal det bemærkes, at i medfør af artikel 6, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1150/2000 og artikel 6, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 609/2014 opføres en fordring, der er konstateret, og som endnu ikke er indgået, og for hvilken der ikke er stillet sikkerhed, i B-regnskabet (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 342 Medlemsstaterne skal herefter stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen under de betingelser, der på identisk vis er fastsat i artikel 9-11 i forordning nr. 1150/2000 og i artikel 9, 10 og 12 i forordning nr. 609/2014, ved under overholdelse af de fastsatte frister at føre dem til kredit for den konto, som med henblik herpå er oprettet i denne institutions navn. I overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 og artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 609/2014 medfører enhver forsinkelse af krediteringen af denne konto, at den pågældende medlemsstat skal betale morarenter (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 58).
- 343 I medfør af artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 609/2014 er medlemsstaterne desuden forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 fastlagte fordringer, overdrages til Kommissionen.
- 344 I medfør af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1150/2000 og artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 fritages medlemsstaterne endvidere kun for at overdrage Kommissionen beløb svarende til de fastlagte fordringer, såfremt de ikke kan inddrives på grund af force majeure, eller såfremt det viser sig at være endeligt umuligt at inddrive disse beløb af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem.
- 345 Det følger heraf, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin ligger forvaltningen af ordningen for Unionens egne indtægter hos medlemsstaterne og henhører alene under de sidstnævntes ansvar. Forpligtelserne til opkrævning, fastlæggelse og kreditering på kontoen for disse egne indtægter med henblik på deres overdragelse til Kommissionen påhviler således medlemsstaterne direkte i

medfør af bestemmelserne i EU-lovgivningen om traditionelle egne indtægter og i den foreliggende sag afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335 samt forordning nr. 1150/2000 og forordning nr. 609/2014 (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

- 346 Idet der består en direkte forbindelse mellem opkrævningen af toldindtægter og tilrådighedsstillelsen for Kommissionen af tilsvarende indtægter, påhviler det endelig medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF at beskytte Unionens finansielle interesser mod svig eller enhver anden ulovlig aktivitet, der skader disse interesser, og at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af tolden, og dermed disse indtægter (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Kommissionen mod Italien (Egne indtægter – opkrævning af toldskyld), C-304/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:601, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 347 Henset til disse betragtninger vedrørende kendetegnene ved ordningen for Unionens egne indtægter må det fastslås, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 240 i forslaget til afgørelse, at idet Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, således som konstateret efter behandlingen af det første anbringende, ikke i overtrædelsesperioden og i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldlovgivningen traf foranstaltninger, der kan sikre, at der på det rette niveau fastsættes toldværdier for de pågældende indførsler foretaget i denne periode såsom kontroller foretaget inden toldbehandlingen af de pågældende varer på grundlag af risikoanalyse og forpligtelsen til at stille sikkerhed for indførsler opdaget ved en risikoprofil som udgørende en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, har denne stat hvad angår disse indførsler beregnet toldskylden på grundlag af unøjagtige værdier, der generelt var lavere end de pågældende varers reelle værdier. Følgelig har nævnte stat ikke bogført hele den skyldige told og har dermed heller ikke fastlagt eller stillet samtlige egne indtægter vedrørende de nævnte indførsler til rådighed for Kommissionen i strid med artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335 samt artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000 og de tilsvarende bestemmelser i artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014 på det tidspunkt, hvor dette burde være sket.
- 348 Det Forenede Kongerige har anfægtet denne konstatering. Ifølge denne stat udgør nærværende søgsmål, for så vidt som det har til formål at opnå, at Domstolen pålægger Det Forenede Kongerige at stille visse beløb i egne indtægter til rådighed for Kommissionen, et erstatningssøgsmål baseret på en tilsidesættelse af artikel 325 TEUF og EU-toldlovgivningen, som vedrører den omstændighed, at dens toldmyndigheder foretog utilstrækkelige kontroller af indførsler, der svigagtigt var for lavt værdiansat.
- 349 Kommissionen er derfor i overensstemmelse med de principper, der gælder for ethvert erstatningssøgsmål, forpligtet til at godtgøre, at der består en direkte årsagsforbindelse mellem denne kontrol og de tab af egne indtægter, som denne institution kræver i erstatning.
- 350 En sådan årsagsforbindelse foreligger imidlertid ikke. Det Forenede Kongerige har i denne henseende gjort gældende, at det i overensstemmelse med disse principper er nødvendigt at undersøge, hvad der ville være sket, hvis de af OLAF og Kommissionen anbefalede toldkontrolforanstaltninger var blevet vedtaget for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, dvs. i det væsentlige kontrol, der foretages inden toldbehandlingen af de pågældende varer på grundlag af en risikoprofil.

- 351 Ifølge Det Forenede Kongerige ville de pågældende indførsler, hvis sådanne foranstaltninger var blevet truffet, ganske enkelt ikke have fundet sted, således at der ikke ville være opstået noget tab for Unionens budget. De pågældende operatører ville nemlig ikke være villige til at betale den told, der skulle betales for de pågældende indførsler, bl.a. fordi deres vederlag afhang af de undtagne toldafgifter.
- 352 Det kan derfor ikke foreholdes Det Forenede Kongerige, at det ikke har overført de traditionelle egne indtægter, der skyldes for de pågældende indførsler, som denne stat i øvrigt selv var offer for, til Kommissionen. Det Forenede Kongerige kan følgelig ikke holdes ansvarlig for noget tab af disse egne indtægter.
- 353 En sådan argumentation kan ikke tiltrædes.
- 354 Det skal indledningsvis bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 180 ff., at Kommissionen inden for rammerne af den foreliggende sag ikke har nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger denne stat at betale erstatning, således at nærværende søgsmål ikke udgør et erstatningssøgsmål, og at der ikke kan fastslås nogen direkte årsagsforbindelse mellem de utilstrækkelige kontroller, som Det Forenede Kongeriges myndigheder foretog, og tabet af egne indtægter som følge af den angivelige erstatningsmæssige karakter af den foreliggende sag.
- 355 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, følger kravet for Kommissionen om at godtgøre en direkte årsagsforbindelse mellem en tilsidesættelse af EU-retten og tabet af traditionelle egne indtægter, som en medlemsstat skal holdes ansvarlig for, tilsvarende heller ikke af dom af 31. oktober 2019, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-391/17, EU:C:2019:919).
- 356 I den nævnte doms præmis 121 og 122 anvendte Domstolen ganske vist udtrykket »årsagsforbindelse« mellem den ulovlige handling foretaget af toldmyndighederne i Anguilla (oversøisk territorium under Det Forenede Kongerige) og de tab af egne indtægter, der følger af en tilsidesættelse af 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), for at behandle og derefter forkaste Det Forenede Kongeriges argumentation om, at der ikke forelå en sådan forbindelse. Det fremgår ikke desto mindre af den nævnte doms præmis 120, at dette udtryk henviser til spørgsmålet om, hvorvidt »det er sikkert«, at denne ulovlige handling »har medført et tab af egne indtægter«, hvilket spørgsmål Domstolen i denne præmis 120 besvarede bekræftende på grundlag af konstateringen af, at den ulovlige handling havde foranlediget de italienske myndigheder til at tillade, at produkter fra Anguilla blev importeret i Unionen med fritagelse for told, og til at træffe afgørelser om fritagelse for og godtgørelse af told.
- 357 I den foreliggende sag skal det imidlertid fastslås, at den omstændighed, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ikke foretog passende kontroller af de toldværdier, der var angivet for de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden, havde til følge, at den tilsvarende told blev beregnet og bogført på grundlag af for lavt ansatte værdier, og at de berørte varer derfor blev tilladt indført i Unionen, selv om der kun var blevet betalt en brøkdel af den skyldige told. Det er derfor sikkert, at fraværet af denne passende kontrol har medført et tab af Unionens egne indtægter.
- 358 I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, er det spørgsmål, der i denne henseende skal stilles for at afgøre, om tabet af Unionens egne indtægter er sket som følge af den utilstrækkelige karakter af toldkontrolordningen, ikke spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende

indførsler havde fundet sted, såfremt de af OLAF og Kommissionen anbefalede toldkontroller var blevet gennemført, men alene spørgsmålet om, hvad størrelsen af henholdsvis bogførte toldbeløb og Unionens egne indtægter fastlagt af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ville have været, såfremt disse indførsler, med hensyn til hvilke det er ubestridt, at de faktisk fandt sted i store mængder på denne medlemsstats område, havde været genstand for passende verifikationer for at sikre, at tolden ikke beregnedes på grundlag af åbenbart for lavt ansatte toldværdier, men på grundlag af korrekt fastsatte toldværdier i henhold til Unionens toldregler om toldværdiansættelse.

- 359 Det følger i denne henseende af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 346, at idet der består en direkte årsagsforbindelse mellem opkrævningen af toldindtægter og tilrådighedsstillelsen for Kommissionen af de tilsvarende traditionelle egne indtægter, påhviler det medlemsstaterne i henhold til artikel 325, stk. 1, TEUF at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af disse toldafgifter og følgelig de tilsvarende beløb i egne indtægter.
- 360 I den foreliggende sag har Det Forenede Kongerige, således som det er fastslået efter behandlingen af det første anbringende, imidlertid ikke i overtrædelsesperioden truffet de hertil nødvendige foranstaltninger.
- 361 Tolden for de varer, der var genstand for de pågældende indførsler, blev derfor beregnet på grundlag af værdier, hvoraf det for langt størstedelens vedkommende kan antages, at de er blevet erklæret svigagtige, for så vidt som de lå langt under deres reelle værdi og derfor ikke blev fastsat korrekt.
- 362 Den utilstrækkelige karakter af disse kontroller har således haft til følge, at de afgiftsbeløb og egne indtægter, der faktisk skyldes for de pågældende indførsler, ikke effektivt og fuldstændigt er blevet opkrævet og overdraget til Kommissionen af Det Forenede Kongerige.
- 363 Eftersom disse beløb kunne være blevet korrekt fastsat allerede ved gennemførelsen af indførselstransaktionerne og den efterfølgende toldbehandling heraf, såfremt Det Forenede Kongeriges myndigheder havde foretaget de nødvendige verifikationer, skal denne stat således, for overtrædelsesperioden, sættes i en retstilstand, der svarer til den, der ville foreligge, hvis den havde fastslået de hertil svarende toldbeløb korrekt og bogført dem i regnskabet over Unionens egne indtægter (jf. analogt dom af 17.3.2011, Kommissionen mod Portugal, C-23/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:160, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 364 Såfremt Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 265 i forslaget til afgørelse, på grund af de utilstrækkelige toldkontroller, som de foretog, i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldretten og i givet fald på grund af fejl begået af disse myndigheder har undladt at opkræve den fulde told, der skyldes for de pågældende indførsler, kan dette endvidere ikke ændre Det Forenede Kongeriges forpligtelse til at overdrage de indtægter, der kunne være blevet fastslået, hvis disse toldbeløb var blevet bogført korrekt, til Kommissionen.
- 365 Endelig har denne stat, for så vidt som der i hele overtrædelsesperioden for store mængder af de pågældende varer har fundet for lavt værdiansatte indførsler til Det Forenede Kongerige sted, uden at rigtigheden af de værdier, der er angivet i overensstemmelse med de EU-retlige regler om

fastsættelse af toldværdien, er blevet verificeret forud for deres overgang til fri omsætning, skabt en irreversibel situation, der har medført et betydeligt tab af Unionens egne indtægter, som denne stat skal holdes ansvarlig for.

- 366 Ud over at en genoprettelse af de faktiske forhold som den, Det Forenede Kongerige har gjort gældende, ville indebære en spekulativ øvelse, som det ikke tilkommer Domstolen at foretage med henblik på at fastslå, at det påhviler en medlemsstat at kompensere for tab af Unionens egne indtægter, kan denne genoprettelse under ingen omstændigheder rejse tvivl om eksistensen og omfanget af de tab, der er lidt i forbindelse med de pågældende indførsler.

2) Om Det Forenede Kongeriges ansvar for tab af Unionens egne indtægter fastslået i C18-betalingspåleggene Snake

- 367 Herefter skal Kommissionens klagepunkt, hvorefter Det Forenede Kongerige i strid med artikel 13 i forordning nr. 609/2014 ikke til Kommissionen har overdraget de traditionelle egne indtægter, der skyldtes for de pågældende indførsler foretaget i perioden fra november 2011 til november 2014, eftersom Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder i perioden fra juni til november 2015 annullerede de afgørelser om efteropkrævning af tillægstold, der var blevet truffet i forbindelse med FTA Snake, navnlig de 23 C18 betalingspålæg Snake udstedt i perioden fra november 2014 til februar 2015, med henblik på at inddrive et samlet beløb i tillægstold, der ifølge Det Forenede Kongerige beløb sig til 192 568 694,30 GBP, undersøges.
- 368 Det er i denne henseende ubestridt, at den tillægstold, der opkrævedes i disse C18 betalingspålæg Snake, blev bogført og meddelt debitorerne herfor, at de egne indtægter, der svarede til disse toldafgifter, blev bogført i B-regnskabet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1150/2000 og forordning nr. 609/2014, eftersom der var tale om fastlagte fordringer, men som endnu ikke var blevet inddrevet, og for hvilke der ikke var stillet sikkerhed, og at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder efterfølgende annullerede disse betalingspålæg og tilbagekaldte opførelsen af disse beløb i dette regnskab.
- 369 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at annullationen af C18 betalingspåleggene Snake var begrundet, eftersom det endeligt var blevet umuligt at inddrive de pågældende afgifter af grunde, som ikke kunne tilskrives Det Forenede Kongerige, således at det i henhold til artikel 13, stk. 2, litra b), i forordning nr. 609/2014 var fritaget for at overdrage Kommissionen beløb svarende til de fastlagte fordringer.
- 370 Inddrivelse af de ved disse betalingspålæg fastlagte fordringer er ifølge denne stat endeligt blevet umuligt dels som følge af det forhold, som ikke kan tilskrives Det Forenede Kongerige, at debitorerne for disse fordringer var såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder, dvs. skraldespandsselskaber eller insolvente virksomheder, dels fordi det fremgik af de afgørelser, der blev truffet i forbindelse med behandlingen af klager over disse betalingspålæg indgivet ved en af HMRC uafhængig afdeling, at den tillægstold, der opkrævedes i de nævnte betalingspålæg, var blevet beregnet på grundlag af CAP'er og følgelig efter en »uacceptabel og utilstrækkeligt underbygget metode«.
- 371 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 609/2014 skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 fastlagte fordringer, overdrages til Kommissionen efter de i denne forordning indeholdte regler.

- 372 I den foreliggende sag, og således som de nærmere detaljer ved beregningerne af den tillægstold, der opkrævedes i C18 betalingspålæggene Snake – hvilke Det Forenede Kongerige har fremlagt som bilag til duplikken – bekræfter det, blev denne tillægstold fejlagtigt beregnet på grundlag af CAP'er.
- 373 Dette er en administrativ fejl begået af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, eftersom – og således som OLAF ved flere lejligheder havde fremhævet på møder med disse toldmyndigheder, og det i øvrigt klart fremgik af retningslinjerne for kontrolaktion Discount – CAP'er kun kunne anvendes som et risikoanalyseværktøj, dvs. et værktøj, der gør det muligt på grundlag af risikoprofiler at identificere indførsler, der kan være for lavt værdiansat, som krævede verifikation, og ikke til at fastsætte deres toldværdi.
- 374 For at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 609/2014 var Det Forenede Kongerige derfor forpligtet til, som en nødvendig foranstaltning for, at de beløb, som svarer til de i henhold til de i denne forordnings artikel 2 fastlagte fordringer, overdrages til Kommissionen, at rette denne administrative fejl. Navnlig skulle Det Forenede Kongerige på ny fastsætte toldværdien på grundlag af en af de metoder, der i denne henseende er fastsat i EU-toldlovgivningen og navnlig i de sekventielle regler i de EU-retlige bestemmelser om fastsættelse af toldværdien som dem, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 70-74.
- 375 Domstolen har i denne henseende fastslået, at de metoder til fastsættelse af toldværdien, som er fastsat i disse bestemmelser, har en rangorden mellem dem, således at det kun er, hvis toldværdien ikke kan fastsættes ved hjælp af en given bestemmelse, at man skal gå videre til den bestemmelse, der følger umiddelbart efter i den fastlagte orden (jf. i denne retning dom af 16.6.2016, EURO 2004. Hungary, C-291/15, EU:C:2016:455, præmis 29).
- 376 Det fremgår ligeledes af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, navnlig af referatet af mødet, der blev afholdt den 20. februar 2015 mellem OLAF og HMRC, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder hurtigt indså den fejl, de havde begået, men besluttede at annullere betalingspålæggene i stedet for at genudstede dem efter at have korrigeret dem ved anvendelse af en af de metoder, der er nævnt i nærværende doms foregående præmis, for at fastsætte toldværdien korrekt. En sådan beslutning om ikke at genudstede betalingspålæggene efter at have korrigeret dem udgør imidlertid også en administrativ fejl.
- 377 I denne forbindelse kan Det Forenede Kongerige ikke påberåbe sig det forhold, at selv om OLAF havde givet tilsagn om til Det Forenede Kongerige at fremsende oplysninger fra de kinesiske myndigheder vedrørende eksportpriserne, var det meget få af de oplysninger, der i sidste ende blev meddelt Det Forenede Kongerige, som blev meddelt i en form, der gjorde det muligt at anvende dem til at fastsætte toldværdien af de pågældende varer i overensstemmelse med de sekventielle regler i de EU-retlige bestemmelser om fastsættelse af toldværdien. På samme måde kan denne stat ikke påberåbe sig det forhold, at den ikke havde data vedrørende værdien af disse varer, som gjorde det muligt for den at fastsætte toldværdien i overensstemmelse med disse regler.
- 378 Idet anvendelsen af EU-toldretten påhviler medlemsstaterne, der er eneansvarlige herfor, var Det Forenede Kongerige således forpligtet til at anvende passende foranstaltninger, såsom fysisk kontrol, anmodninger om oplysninger og dokumenter eller prøveudtagninger, for at have tilstrækkelige data til at sikre, at de pågældende toldværdier blev fastsat korrekt. Denne stat kan derfor ikke drage fordel af sin egen passivitet som begrundelse for, at den ikke har overført skyldige indtægter til Kommissionen.

- 379 Det følger heraf, at for så vidt som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder besluttede at annullere C18-betalingspålæggene Snake frem for at genudstede dem efter at have korigeret dem ved at erstatte CAP'erne med de toldværdier, der var fastsat i overensstemmelse med de EU-toldrettens sekventielle metoder, har denne stat i strid med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 609/2014 ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til denne forordnings artikel 2 fastlagte fordringer, eller som skal fastlægges i henhold hertil, overdrages til Kommissionen efter de i forordningen indeholdte regler.
- 380 Endvidere er medlemsstaterne i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 kun fritaget for at overdrage Kommissionen beløb svarende til de fastlagte fordringer, såfremt inddrivelsen af disse fordringer ikke har kunnet foretages på grund af force majeure, eller hvis det viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af andre grunde, som ikke kan tilskrives dem.
- 381 I denne henseende kan en medlemsstat kun påberåbe sig en sådan fritagelse, som efter sin natur er ekstraordinær, i henhold til en grund, som ikke kan tilskrives den, såfremt den overholder den procedure, der er fastsat i artikel 13, stk. 3 og 4, i forordning nr. 609/2014.
- 382 Denne procedure udløses af, at den pågældende medlemsstat senest tre måneder efter den kompetente administrative myndigheds afgørelse, hvorved de fastlagte fordringer erklæres for uinddrivelige, til Kommissionen sender en rapport med oplysninger om de tilfælde, hvor forordningens artikel 13, stk. 2, er blevet anvendt, dog kun hvis de fastlagte fordringer drejer sig om beløb på over 50 000 EUR. Disse oplysninger skal omfatte alle forhold, der giver Kommissionen »mulighed for at vurdere« de grunde, der er omhandlet i forordningens artikel 13, stk. 2, litra a) og b), der har forhindret den pågældende medlemsstat i at overdrage beløbet, og de foranstaltninger, som denne har truffet for at sikre inddrivelsen. Kommissionen har herefter en frist på seks måneder regnet fra modtagelsen af denne meddelelse til at fremsende sine bemærkninger til den pågældende medlemsstat eller regnet fra modtagelsen af de supplerende oplysninger, som denne institution har anmodet om.
- 383 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at Det Forenede Kongerige ikke har overholdt denne procedure, som indebar en åben dialog med Kommissionen, og som var baseret på en entydig og udførlig meddelelse af de grunde, som denne stat havde påberåbt sig, og som efter dennes opfattelse begrundede, at Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 var fritaget for at overdrage Kommissionen de indtægter, der var fastlagt i C18-betalingspålæggene Snake.
- 384 Den toldskyld, der blev fastlagt i C18-betalingspålæggene Snake, synes således ikke at være blevet erklæret for uinddrivelige ved en afgørelse truffet af den kompetente administrative myndighed, der fastslår, at beløbet ikke kan inddrives som omhandlet i artikel 13, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 609/2014. De skrivelser, hvorved en HMRC-instans annullerede disse betalingspålæg i forbindelse med administrative revisionsprocedurer, udgør således ikke en sådan afgørelse om at afskrive dem.
- 385 Det er endvidere ubestridt, at Det Forenede Kongerige ligeledes har undladt inden for en frist på tre måneder fra vedtagelsen af en sådan afgørelse at give Kommissionen meddelelse om alle forhold, der giver Kommissionen »mulighed for at vurdere« de grunde, der er omhandlet i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014, der har forhindret denne stat i at overdrage de beløb, der var fastlagt i C18-betalingspålæggene Snake, og de foranstaltninger, som denne har truffet for at sikre inddrivelsen heraf.

- 386 Kommissionen har således heller ikke været i stand til at fremsende sine bemærkninger eller i givet fald anmode om supplerende oplysninger inden for den fastsatte frist på seks måneder.
- 387 Det skal tilføjes, at med hensyn til sagens realitet påberåber Det Forenede Kongerige sig, som grundene til, at det definitivt var umuligt for det at inddrive de fordringer, der var fastlagt i C18-betalingspålæggene Snake, for det første det forhold, at debitorerne for disse fordringer var såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder, dvs. skraldespandsselskaber eller insolvente virksomheder, og for det andet, at disse fordringer var blevet beregnet på grundlag af CAP'er, og at der ikke fandtes andre metoder til at fastsætte værdien af de pågældende varer i mangel af data, der kunne anvendes med henblik herpå, såsom de eksportpriser, der var lovet, men ikke fremlagt af OLAF.
- 388 De grunde, som Det Forenede Kongerige således har påberåbt sig, kan imidlertid ikke fritage det for at overdrage Kommissionen de egne indtægter hidrørende fra den told, der er fastslået i C18-betalingspålæggene Snake.
- 389 Såfremt disse fordringer viser sig uinddrivelige hos de pågældende »fugl Føniks«-virksomheder, skyldes dette nemlig en dobbelt administrativ fejl begået af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, idet disse myndigheder, så snart de indså deres fejl, der består i at have beregnet toldafgifterne på grundlag af CAP'er, selv om OLAF klart havde indikeret, at disse priser kun skulle anvendes i forbindelse med risikoanalyse, foretrak at annullere C18-betalingspålæggene Snake i stedet for at genudstede disse efter en rettidig korrigering af dem på grundlag af en af de sekventielle metoder i de EU-retlige regler om fastsættelse af toldværdien.
- 390 Desuden skyldes det forhold, at det var umuligt at inddrive de toldafgifter, der blev fastlagt i C18-betalingspålæggene Snake, i sidste ende, at der ikke blev foretaget fysisk kontrol inden toldbehandlingen af de pågældende varer sammen med prøveudtagning og anvendt tilstrækkeligt systematisk. Det forhold, at der ikke foretages sådanne kontroller, har således til følge, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder på trods af det eneansvar, der påhviler dem i denne henseende, ikke havde de nødvendige data, herunder data om disse varers kvalitet, der gør det muligt at fastlægge varernes værdi i overensstemmelse med EU-toldlovgivningens bestemmelser.
- 391 Selv om en efteropkrævning af toldafgifter hos de såkaldte »fugl Føniks«-virksomheder på samme måde faktisk har vist sig umulig i langt de fleste tilfælde på grund af disses insolvens, kunne og burde en sådan situation ligeledes have været undgået, hvis Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder systematisk havde krævet, således som OLAF og Kommissionen gentagne gange havde anbefalet dem, sikkerhedsstillelse forud for toldbehandlingen af de pågældende varer.
- 392 Selv om Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, efter at have annulleret C18-betalingspålæggene Snake, ikke genudstede disse betalingspålæg med den begrundelse, at de ikke havde de nødvendige data til at fastsætte værdien af de pågældende varer på grundlag af de EU-retlige regler om fastsættelse af toldværdien, kan en sådan grund, for så vidt som den udspringer af Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af det eneansvar, der påhviler Det Forenede Kongerige på grundlag af de EU-retlige bestemmelser om fastsættelse af toldværdien til at sikre, at toldværdierne er blevet korrekt fastsat på grundlag af tilstrækkelige fysiske data og dokumentationsdata, på ingen måde begrunde det forhold, at denne stat fritages for at overdrage Kommissionen de indtægter, der omfattes af de nævnte betalingspålæg, i medfør af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014.

- 393 I denne sammenhæng kan Det Forenede Kongerige ikke unddrage sig sit ansvar for at sikre, at toldværdierne for de pågældende varer var blevet korrekt fastsat på grundlag af data indhentet hertil af dets toldmyndigheder, ved at gøre gældende, at meget få af de data om eksportpriserne fra de kinesiske myndigheder, som OLAF havde fremsendt til Det Forenede Kongerige i forbindelse med FTA Snake, kunne anvendes. Disse priser kunne nemlig i bedste fald udgøre et supplerende værktøj til fastsættelse af den korrekte toldværdi for de pågældende indførsler på grundlag af en af de metoder, der er fastsat i de EU-retlige regler om fastsættelse af toldværdien. De kunne imidlertid under ingen omstændigheder erstatte de data om værdien af disse indførsler, som det påhvilede Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder at indhente i forbindelse med anvendelsen af toldkontrolforanstaltninger foretaget inden toldbehandlingen af de pågældende varer.
- 394 Det må heraf konkluderes, at i henhold til Domstolens faste praksis, og idet Det Forenede Kongerige undlod, efter at have fastlagt en fordring for Unionen på egne indtægter, at overdrage Kommissionen det tilsvarende beløb, uden at en af betingelserne i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 er opfyldt, har denne stat tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EU-retten, herunder dem, der følger af artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335 (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 395 Følgelig, og således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 250 i forslaget til afgørelse, skal det bemærkes, at på grund af annullationen af de 23 C18-betalingspålæg Snake og det forhold, at der ikke til Kommissionen er overdraget de hertil knyttede traditionelle egne indtægter i strid med artikel 13 i forordning nr. 609/2014, skal disse indtægter betales af Det Forenede Kongerige for perioden fra november 2011 til november 2014.
- 396 Hvad endelig angår tilsidesættelsen af artikel 12 i forordning nr. 609/2014 og den tilsvarende bestemmelse i artikel 11 i forordning nr. 1150/2000, for så vidt som Det Forenede Kongerige ikke har betalt morarenter ved forsinkelse af krediteringen af den i disse forordningers artikel 9, stk. 1, omhandlede konto, af de beløb, der svarer til tabet af traditionelle egne indtægter, der ikke er blevet overdraget Kommissionen, skal det bemærkes, at Kommissionen i den begrundelse udtalelse (punkt 271-273 og i konklusionen hertil) klart anførte, at der i henhold til artikel 12 i forordning nr. 609/2014 skulle betales morarenter, der ville blive beregnet på det tidspunkt, hvor hovedstolen blev stillet til rådighed for Kommissionen. I påstandene i den begrundede udtalelse nævnes ligeledes udtrykkeligt en tilsidesættelse af denne sidstnævnte bestemmelse. Det er følgelig med urette, at Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det af Kommissionen fremsatte krav i stævningen om betaling af morarenter i henhold til artikel 12 i forordning nr. 609/2014 ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det ikke har været fremsat i den begrundelse udtalelse.
- 397 Det Forenede Kongeriges anbringende om, at argumentet om, at denne stat har tilsidesat en forpligtelse til at betale morarenter, for så vidt som denne forpligtelse først kan opstå på et fremtidigt tidspunkt, er »fremsat for tidligt og må afvises«, skal ligeledes forkastes.
- 398 Det bemærkes i denne henseende, at en medlemsstat, der, idet den ikke deler Kommissionens holdning med hensyn til forpligtelsen for denne medlemsstat til at stille et beløb i henhold til Unionens egne indtægter til rådighed for denne institution, afholder sig fra at stille det nævnte beløb til rådighed, risikerer at skulle betale morarenter i tilfælde af, at Domstolen fastslår, at den har tilsidesat sine forpligtelser, der følger af reglerne på området for egne indtægter (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 69).

- 399 Ifølge Domstolens faste praksis består der nemlig en uadskillelig forbindelse mellem forpligtelsen til at fastlægge Unionens egne indtægter, forpligtelsen til at kreditere den konto, som med henblik herpå er oprettet i Kommissionens navn, med dem inden for de fastsatte frister og forpligtelsen til at betale morarenter, idet sidstnævnte kan kræves betalt, uanset af hvilken årsag de egne indtægter er blevet krediteret denne konto (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 400 Forpligtelsen til at betale morarenter i medfør af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 supplerer således forpligtelsen til at stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 9-11, navnlig de frister, der er fastsat ved nævnte forordning (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 70).
- 401 Det skal i denne sammenhæng tilføjes, at en medlemsstat kan undgå de økonomiske skadevirkninger, der opstår ved morarenter, hvis beløb kan være højt, ved at stille det af Kommissionen krævede beløb til rådighed for denne, samtidig med at den tager forbehold med hensyn til rigtigheden af denne institutions opfattelse (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 402 I den foreliggende sag har Det Forenede Kongerige imidlertid valgt ikke – ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse – at stille det beløb i egne indtægter, der var fremsat krav om i denne begrundede udtalelse til rådighed for Kommissionen, eller endda ved i givet fald at knytte forbehold til denne tilrådighedsstillelse, men har begrænset sig til at bestride enhver forpligtelse til at stille egne indtægter til rådighed for Kommissionen, hvorved denne stat således skal pålægges betaling af morarenter.
- 403 Det følger heraf, at idet det er fastslået, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sin forpligtelse til at stille Unionens egne indtægter til rådighed for Kommissionen for så vidt angår de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden, har denne stat i strid med artikel 12 i forordning nr. 609/2014 og den tilsvarende bestemmelse i artikel 11 i forordning nr. 1150/2000 heller ikke overholdt den accessoriske forpligtelse, der påhvilede den til at betale morarenter af disse indtægter, i givet fald inden for det loft på 16%, der er fastsat i artikel 12, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 609/2014.
- 404 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Kommissionens andet anbringende tiltrædes, for så vidt som dette angår det klagepunkt, som er indeholdt i den første påstands første afsnit, hvorefter Det Forenede Kongeriges traktatbrud, der består i ikke at have truffet de nødvendige toldkontrolforanstaltninger for effektivt at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse i strid med artikel 325 TEUF og EU-toldretten, har medført tab af toldafgifter og følgelig af traditionelle egne indtægter, således at Det Forenede Kongerige ved ikke at fastslå og stille de skyldige indtægter, som udgøres af de toldbeløb, der skulle have været bogført, hvis toldværdien af de pågældende indførsler havde været fastsat korrekt, til rådighed for Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten på området for Unionens egne indtægter, navnlig dem, der følger af artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335 samt artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000 og de tilsvarende bestemmelser i artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014.

b) Om klagepunktet vedrørende Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af sin forpligtelse til at stille bestemte beløb af traditionelle egne indtægter til rådighed

- 405 I anden række skal Kommissionens andet anbringende behandles, for så vidt som det vedrører det klagepunkt, som er indeholdt i stævningens første påstand, tredje afsnit, hvorefter Det Forenede Kongerige mere specifikt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten på området for egne indtægter, idet det ikke har stillet traditionelle egne indtægter til rådighed for Kommissionen op til et beløb, der fastsættes for hvert enkelt år, der er omfattet af overtrædelsesperioden, dvs. et samlet bruttobeløb, efter fradrag af opkrævningsomkostninger, for hele denne periode på 2 679 637 088,86 EUR.
- 406 For at fastsætte disse beløb for tab af traditionelle egne indtægter, som Det Forenede Kongerige ifølge Kommissionen skal stille til rådighed for denne, baserede Kommissionen sig i lighed med, hvad OLAF havde gjort i sin rapport for at beregne tabet af traditionelle egne indtægter for 2013-2016, på et statistisk skøn ved brug af OLAF-JRC-metoden, som oprindeligt var blevet udviklet og anvendt fra kontrolaktion Discount som risikoanalyseværktøj med henblik på at identificere de indførsler, der kunne være for lavt værdiansat og skulle verificeres inden toldbehandlingen af de pågældende varer.
- 407 Det Forenede Kongerige mener på grundlag af dets egen metode udviklet specielt til beregning af beløbet af tabet af traditionelle egne indtægter (herefter »HMRC-metoden«) kun at være betalingspligtig for sådanne indtægter for overtrædelsesperioden for et samlet maksimalt beløb på 123 819 268 GBP (ca. 145 450 494 EUR).
- 408 I duplikken har Det Forenede Kongerige redegjort for detaljerne i den beregning, der gør det muligt at nå frem til dette beløb, som følger. For den første del af overtrædelsesperioden, dvs. perioden fra november 2011 til november 2014, skal den samlede toldskyld, der opkræves i de 23 C18-betalingspålæg Snake, dvs. et beløb på 192 568 694,30 GBP, lægges til grund som tab af traditionelle egne indtægter. Dette beløb bør nedsættes til et beløb på ca. 25 mio. GBP i henhold til HMRC-metoden, idet denne toldskyld fejlagtigt blev beregnet efter OLAF-JRC-metoden, og navnlig på grundlag af CAP'er. Til dette beløb på ca. 25 mio. GBP skal der dernæst for så vidt angår anden del af overtrædelsesperioden, dvs. perioden fra januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, tilføjes et beløb på 143 115 553 GBP (ca. 168 117 840 EUR), som repræsenterer tabet af egne indtægter beregnet efter HMRC-metoden. Hvad endelig angår de pågældende indførsler i denne anden periode skal de beløb, der er opkrævet i C18-betalingspålæggene Breach, som allerede er blevet meddelt 34 operatører, fratrækkes, hvilket giver et samlet revideret beløb på 44 296 285,04 GBP (ca. 52 034 846 EUR).
- 409 Det følger heraf, at Kommissionens og Det Forenede Kongeriges meget forskellige skøn for så vidt angår omfanget af de tab af traditionelle egne indtægter, som de utilstrækkelige kontroller af de pågældende indførsler har medført, er en følge af de grundlæggende forskellige metoder, som denne institution og denne stat anvender ved beregningen af disse tab.

1) Om Det Forenede Kongeriges argumentation om, at Domstolen først skal behandle dets skøn over tabet af traditionelle egne indtægter

- 410 Indledningsvis skal Det Forenede Kongeriges argumentation om, at Domstolen i første omgang skal behandle den beregning af tabet af traditionelle egne indtægter, som denne stat har foretaget på grundlag af HMRC-metoden, behandles. Det er kun, hvis denne beregning måtte blive afvist som åbenbart urimelig, at Domstolen i anden omgang ville kunne undersøge Kommissionens skøn over tabet på grundlag af OLAF-JRC-metoden.
- 411 Denne argumentation om, at skønnet over tabet af egne indtægter i henhold til HMRC-metoden skal gives forrang, er baseret på medlemsstaternes enekompetence til i forbindelse med gennemførelsen af EU-toldlovgivningen at fastsætte den toldværdi, der anvendes til at beregne tolden, og til i forbindelse med forvaltningen af ordningen for Unionens egne indtægter at fastsætte de indtægtsbeløb, der skal stilles til rådighed for Kommissionen.
- 412 Hvad for det første angår Det Forenede Kongeriges argumentation vedrørende kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne inden for Unionens toldordning bemærkes, at det er korrekt, at det under denne ordning i sin nuværende udformning i EU-retten er medlemsstaternes enekompetence og eneansvar at sikre, at de angivne toldværdier fastsættes under overholdelse af EU-rettens regler om toldværdifastsættelse, således som disse regler er fastsat i EF-toldkodeksens artikel 29-31 eller i de tilsvarende bestemmelser i EU-toldkodeksens artikel 70-74, og navnlig i henhold til en af de sekventielle metoder for fastsættelse af toldværdien, der er foreskrevet i disse artikler eller bestemmelser.
- 413 Hvad angår de pågældende indførsler påhvilede det følgelig Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, således som det er fastslået i forbindelse med behandlingen af de øvrige klagepunkter fremsat til støtte for det første og det andet anbringende, at træffe passende foranstaltninger, såsom fysisk kontrol eller prøveudtagning, med henblik på at sikre, at de angivne toldværdier blev korrekt fastsat i henhold til disse EU-retlige toldbestemmelser på grundlag af tilstrækkelige fysiske data eller dokumentationsdata vedrørende de pågældendes varers værdi, navnlig hvad angår deres færdiggørelseskvalitet.
- 414 Som det er fastslået i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, har Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder imidlertid i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldlovgivningen undladt at træffe sådanne foranstaltninger på en tilstrækkelig systematisk måde, således at de pågældende toldværdier ikke er blevet fastsat korrekt, og at disse myndigheder heller ikke indhentede disse fysiske data dokumentationsdata med hensyn til de pågældende varers kvalitet.
- 415 Som følge heraf blev betydelige mængder af varer, der var genstand for åbenbart for lavt værdiansatte indførsler, i overtrædelsesperioden bragt i fri omsætning på det indre marked fra Det Forenede Kongerige i strid med de EU-retlige toldbestemmelser om toldværdifastsættelse.
- 416 Idet de pågældende varer ikke længere kan tilbagekaldes med henblik på fysiske kontroller, og idet de pågældende operatører ikke er blevet anmodet om tilstrækkelige data hvad angår deres reelle værdi, og disse data følgelig heller ikke er blevet fremlagt, er det ikke længere muligt for hver toldangivelse at fastsætte toldværdien af de berørte varer med oprindelse i Kina på grundlag af én af de metoder, der er foreskrevet i EU-toldkodeksens artikel 70 og 74 såsom den såkaldte

»fallback-metode« i denne kodeks' artikel 74, stk. 3, der består i at fastsætte toldværdien på grundlag af »tilgængelige data« under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 144 i gennemførelsesforordning 2015/2447.

- 417 Under disse omstændigheder kan Det Forenede Kongerige, støttet af de intervenerende medlemsstater, ikke kritisere Kommissionen for, at den med henblik på at beregne størrelsen af tab af toldafgifter og dermed af traditionelle egne indtægter som følge af manglende tilstrækkelig kontrol af de pågældende indførsler har anvendt OLAF-JRC-metoden, der i det væsentlige er af statistisk art, og som ikke følger af en af de sekventielle metoder, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 70 og 74, til at fastsætte, for hver af de pågældende toldangivelser, de pågældende varers toldværdi.
- 418 Hvad for det andet angår Det Forenede Kongeriges argumentation om, at prævalensen af dets skøn over tab af traditionelle egne indtægter efter HMRC-metoden er nødvendig som en naturlig følge af medlemsstaternes enekompetence til at træffe afgørelse om, at egne indtægter skal stilles til rådighed for Kommissionen, er det korrekt, således som Domstolen har fastslået, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin ligger forvaltningen af ordningen for Unionens egne indtægter hos medlemsstaterne og henhører alene under de sidstnævntes ansvar. Forpligtelserne til opkrævning, fastlæggelse og kreditering på kontoen for disse egne indtægter påhviler således medlemsstaterne direkte i medfør af EU-lovgivningen om traditionelle egne indtægter og i den foreliggende sag af afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335 samt forordning nr. 1150/2000 og forordning nr. 609/2014, uden at Kommissionen er blevet tillagt en beføjelse til at træffe afgørelser, der gør det muligt for den at pålægge medlemsstaterne at fastlægge og at stille beløbene for Unionens egne indtægter til rådighed for denne (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 419 I den foreliggende sag har Det Forenede Kongerige valgt ikke at stille de i den begrundede udtalelse krævede egne indtægter til rådighed for Kommissionen inden udløbet af fristen i denne begrundede udtalelse, end ikke ved i givet fald at knytte forbehold til denne tilrådighedsstillelse, idet Det Forenede Kongerige begrænsede sig til at bestride, at det skulle kreditere denne institutions konto ethvert beløb i egne indtægter.
- 420 Under disse omstændigheder og under udøvelsen af den skønsmæssige beføjelse, som Kommissionen er tillagt med hensyn til at afgøre det hensigtsmæssige i at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, og mere generelt i udførelsen af den opgave som traktaternes vogter, der er pålagt den i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU, hvorefter den skal føre tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører deres forpligtelser på området for Unionens egne indtægter korrekt, kan Kommissionen ikke kritiseres for at have anvendt den med ordningen for Unionens egne indtægter i EU-rettens nuværende udformning uadskillelige mulighed for inden for rammerne af en traktatbrudssag at forelægge den foreliggende tvist mellem denne institution og Det Forenede Kongerige til Domstolens vurdering vedrørende denne medlemsstats forpligtelse til at stille et bestemt beløb i henhold til egne indtægter til rådighed for Kommissionen (jf. i denne retning dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 65, 66 og 68).
- 421 Idet tvisten mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen vedrører beløbet af de egne indtægter, der skal stilles til rådighed for denne institution, henhører denne tvist i modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har gjort gældende, derfor fuldt ud under Domstolens kompetence i henhold til artikel 258 TEUF.

- 422 Det kan derfor ikke kræves, at Kommissionen først indleder en traktatbrudssag, som er begrænset til det principielle spørgsmål om, hvorvidt den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten til at stille egne indtægter til rådighed for denne institution, uden en kvantificering heraf, inden dernæst at kunne forelægge Domstolen en tvist vedrørende de nøjagtige beløb i skyldige indtægter inden for rammerne af en sag, der er indledt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, når Kommissionen finder, at den pågældende medlemsstat ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom, hvori et traktatbrud er fastslået, idet disse beløb ikke er blevet stillet til Kommissionens rådighed.
- 423 Når dette er sagt, påhviler det, som anført i nærværende doms præmis 221, under en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF Kommissionen – som har bevisbyrden for, at det påståede traktatbrud foreligger – at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor.
- 424 I den foreliggende sag skal disse omstændigheder navnlig vedrøre den metode, som Kommissionen har fulgt ved beregningen af det beløb af egne indtægter, som den kræver af Det Forenede Kongerige.
- 425 Det skal følgelig undersøges, om Kommissionen ved at basere sig på OLAF-JRC-metoden i tilstrækkeligt omfang har godtgjort rigtigheden af de fastsatte beløb for tab af de traditionelle egne indtægter, som den gør gældende skal stilles til dens rådighed, idet dette spørgsmål i øvrigt har været genstand for en kontradiktorisk forhandling mellem parterne såvel under den administrative procedure som for Domstolen.

2) Kommissionens skøn over tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter efter OLAF-JRC-metoden

- 426 Inden dette spørgsmål behandles, skal der kort redegøres for de væsentlige kendetegn ved OLAF-JRC-metoden, således som denne metode er blevet anvendt af Kommissionen til at beregne de tab af traditionelle egne indtægter, som den med samme ordlyd har anmodet Det Forenede Kongerige om at stille til dens rådighed i den begrundede udtalelse og i stævningen.
- 427 Som det fremgår af nærværende doms præmis 53-57, blev OLAF-JRC-metoden udviklet som risikoanalyseværktøj, der kan anvendes af medlemsstaternes toldmyndigheder for at identificere indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse og derfor skal være genstand for kontrol med hensyn til de angivne toldværdier. Den består i for hver af de pågældende 495 ottecifrede varekoder i KN, der er omfattet af nomenklaturens kapitel 61-64, at beregne en CAP og en LAP, som ensartet er fastsat til 50% af CAP'en. Disse priser er udledt af Comext-databasen på baggrund af importpriserne for de berørte varer fra data fra alle medlemsstaterne og er således etableret på EU-plan. LAP er en risikoprofil eller risikotærskel, som anvendes til at identificere indførsler, der kan være for lavt værdiansat og derfor skal være genstand for kontrol inden toldbehandlingen af de pågældende varer med hensyn til de angivne toldværdier for disse.
- 428 OLAF-JRC-metoden, således som denne metode er blevet anvendt af Kommissionen til at fastsætte beløbet for tabet af traditionelle egne indtægter, som Kommissionen har gjort krav på over for Det Forenede Kongerige, er en metode til skønsmæssig fastsættelse af disse tab, som i det væsentlige er statistisk.

- 429 I første omgang beregnes omfanget af de indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat, på grundlag af data, der udtages fra Surveillance 2-databasen over en periode på 48 måneder. Med henblik herpå anvendes, for hver af de 495 pågældende ottecifrede KN-varekoder, indførsler af hver varekode, hvis aggregerede daglige værdi ligger under LAP'en for den pågældende varekode.
- 430 I anden omgang beregnes tabene for de mængder, der anses for at være værdiansat for lavt, ud fra den skyldige tillægstold på grundlag af forskellen mellem denne aggregerede daglige værdi og CAP'en.
- 431 Det følger heraf, at omfanget af indførsler, der var værdiansat for lavt, efter OLAF-JRC-metoden beregnes ved at medtage indførsler til Det Forenede Kongerige af de berørte varer med oprindelse i Kina, hvis pris er lavere end LAP'en (dvs. 50% af CAP'en), mens værdien af de således identificerede for lavt værdiansatte indførsler beregnes ved at anvende CAP'en, selv om disse to priser beregnes på EU-plan og ikke kun på Det Forenede Kongeriges niveau.

3) Det Forenede Kongeriges skøn over tab af traditionelle egne indtægter efter HMRC-metoden

- 432 Det Forenede Kongerige har kritiseret OLAF-JRC-metoden, idet det har gjort gældende, at denne metode fører til, at både mængden af de for lavt værdiansatte indførsler og den værdi, der tillægges dem, overvurderes på grund af metodens svagheder og unøjagtigheder.
- 433 Det Forenede Kongeriges egen metode, HMRC-metoden, består i at beregne, for hver af de pågældende ticifrede KN-varekoder, en »overensstemmelsestærskel« ikke på grundlag af en gennemsnitspris fastsat på EU-niveau, men ud fra de værdier, der er angivet ved indførsel alene til Det Forenede Kongerige.
- 434 Som Det Forenede Kongerige har redegjort for som svar på de spørgsmål, som Domstolen har stillet, består denne metode i på grundlag af en analyse af histogrammer angående overtrædelsesperioden at identificere, for hver af de pågældende ticifrede KN-varekoder henhørende under denne nomenklatur's kapitel 61-64, både et »spike«, som omfatter en stor mængde af forholdsvist lavt angivne priser, der antages at være næsten udelukkende for lavt værdiansat, og et punkt uden for dette »spike«, hvor mere typiske mængder indførsler og lovligt angivne priser indfinder sig.
- 435 Der fastsættes en overensstemmelsestærskel for hver pågældende varekode på et prisniveau svarende til det punkt, der ligger uden for dette »spike«, hvor de lovlige indførsler indfinder sig og derfor skal anses for at være en acceptabel pris.
- 436 Indførsler, hvis angivne toldværdi er lavere end denne overensstemmelsestærskel, anses derfor for at være for lavt værdiansat efter denne såkaldte »spike«-metode. For disse indførsler beregnes der tillægstold, for hver enkelt toldangivelse for en pågældende vare, på grundlag af forskellen mellem den angivne toldværdi og den nævnte overensstemmelsestærskel.
- 437 Den samme overensstemmelsestærskel, således som den er anvendt til at beregne tabene af Unionens traditionelle egne indtægter, er følgelig en referenceværdi fastsat på grundlag af statistiske data om indførsler af de berørte varer med oprindelse i Kina til Det Forenede Kongerige, som både benyttes til at identificere de indførsler, der kan anses for at være for lavt værdiansat, og til at fastsætte den værdi, som skal tillægges disse indførsler med henblik på beregningen af den tillægstold, der skal betales, og følgelig det tilsvarende tab af traditionelle egne indtægter, der stadig skal overføres til Kommissionen.

438 Det fremgår endvidere af rapporten fra en konsulentvirksomhed, som Det Forenede Kongerige har vedlagt som bilag til sit svar på den begrundede udtalelse og til svarskriftet, at ca. 80% af den væsentlige forskel mellem denne stats skøn over tabene og Kommissionens skøn over tabene, idet det førstnævnte er 10% lavere end det sidstnævnte, skyldes den omstændighed, at ifølge HMRC-metoden er de indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat, genstand for en »fornyet opgørelse« på niveau med en tærskelpris, dvs. overensstemmelsestærsklen, som er en pris afledt af kun indførselspriser til Det Forenede Kongerige, mens værdien efter OLAF-JRC-metoden ikke fastsættes på niveau med en tærskelpris såsom LAP'en, dvs. 50% af CAP'en, men på niveau med en »rimelig pris«, dvs. 100% af CAP'en, som er en pris afledt af det aritmetiske gennemsnit, og derfor ikke-vægtet gennemsnit af CAP'er, for alle medlemsstaterne, herunder på daværende tidspunkt dem for Det Forenede Kongerige.

4) De generelle argumenter mod OLAF-JRC-metoden

439 Inden behandlingen af de forskellige specifikke kritikpunkter, som Det Forenede Kongerige, støttet af de intervenerende medlemsstater, har fremsat vedrørende OLAF-JRC-metodens væsentlige kendetegn, der anvendes som metode til skønsmæssigt at fastsætte størrelsen af tab af egne indtægter, skal den generelle argumentation, som denne stat har fremført mod denne metode, behandles.

440 Ifølge denne argumentation ville det – eftersom den nævnte metode er blevet udviklet specifikt med henblik på at kunne anvendes af medlemsstaterne som risikoprofil, der gør det muligt at identificere indførsler, der udgør en betydelig risiko for en for lav værdiansættelse, og som således skal kontrolleres – være uhensigtsmæssigt, at den samme metode anvendes med henblik på at beregne de tab af egne indtægter, der svarer til den told, som ikke er blevet opkrævet i Det Forenede Kongerige som følge af de utilstrækkelige kontroller foretaget af dets toldmyndigheder.

441 Der er således tale om en i det væsentlige statistisk metode for at fastsætte toldværdien af de for lavt værdiansatte indførsler, som ikke er blandt de sekventielle metoder, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 70 og 74, såsom den såkaldte »fallback-metode«, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 74, stk. 3, og som består i at fastsætte toldværdien af de pågældende varer på grundlag af »tilgængelige data« under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 144 i gennemførelsesforordning 2015/2447.

442 Selv om OLAF-JRC-metoden er en i det væsentlige statistisk metode til skønsmæssig fastsættelse af tabene af traditionelle egne indtægter, som ikke tager sigte på at fastsætte toldværdien af de pågældende varer i henhold til EU-toldkodeksens artikel 70 og 74, under hensyn til hver enkelt pågældende toldangivelse, kan Kommissionen i denne henseende ikke kritiseres for at have anvendt en sådan statistisk metode med henblik på at beregne tabene af egne indtægter under den foreliggende sags omstændigheder.

443 Det er nemlig ubestridt, at de pågældende indførsler fandt sted i stor målestok, og at de pågældende varer blev bragt i fri omsætning og ikke længere kan tilbagekaldes med henblik på kontrol for at fastsætte deres reelle værdi. Desuden undlod Det Forenede Kongerige i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF og EU-toldlovgivningen at træffe de nødvendige foranstaltninger, såsom fysisk kontrol, anmodninger om oplysninger eller dokumenter eller systematisk prøveudtagning. I mangel af tilstrækkelige data om kvaliteten af de varer, der allerede er overgået til fri omsætning, er det derfor ikke længere muligt på grund af disse undladelser at fastsætte værdien af disse varer

på grundlag af en af de evalueringsmetoder, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 70 og 74, således at kun én enkelt statistisk metode kan anvendes til skønsmæssigt at fastsætte varernes værdi.

- 444 Endvidere, og således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 274 i forslaget til afgørelse, er der under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag principielt intet, som forhindrer OLAF og Kommissionen i at anvende OLAF-JRC-metoden, selv om denne metode oprindeligt var blevet udviklet til at tjene som risikoanalyseværktøj for skønsmæssigt at fastsætte tabene af de traditionelle egne indtægter som følge af de utilstrækkelige kontroller foretaget af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, idet den nævnte metode indeholder en tærskelpris, nemlig LAP'en, der gør det muligt til disse indførsler at tildele en erstatningsværdi med henblik på beregningen af den udestående told.
- 445 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 276-278 i forslaget til afgørelse, har Domstolen i sin praksis anerkendt, at under omstændigheder, der svarer til omstændighederne i den foreliggende sag, kan kvantificeringen af tabene af traditionelle egne indtægter i øvrigt være baseret på statistiske data snarere end på data, der direkte vedrører værdien af de pågældende varer.
- 446 I en situation, hvor det forhold, i mangel af de pågældende varer, at det er umuligt at foretage verifikationer, var den uundgåelige konsekvens af toldmyndighedernes undladelse af at foretage kontroller til verifikation af disse varers reelle værdi, der fører til disse myndigheders systematiske accept af de angivne toldværdier, selv om de vidste, at disse gennemsnitligt var for lavt ansat, har Domstolen nemlig fastslået, at det i et sådant tilfælde ikke var upassende at kvantificere de tab af traditionelle egne indtægter, der følger af en sådan praksis, på grundlag af data om forskellen mellem den angivne gennemsnitlige standardvægt for varer af samme art indført i en efterfølgende periode og deres gennemsnitsvægt konstateret ved kontroller, som på grund af deres omfang kunne anses for at være relevante (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, Kommissionen mod Portugal, C-23/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:160, præmis 54, 63, 65 og 66).
- 447 Under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag følger tabet af egne indtægter af den praksis, som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder har fulgt, og som i overtrædelsesperioden i det væsentlige bestod i systematisk at acceptere toldangivelserne af de pågældende varer indført fra Kina uden at verificere de værdier, der er nævnt i disse angivelser, selv om disse myndigheder vidste eller med rimelighed burde have vidst, at store mængder af disse varer svigagtigt blev importeret til åbenbart for lavt værdiansatte priser. Følgelig kan størrelsen af disse tab fastsættes på grundlag af en metode såsom OLAF-JRC-metoden, der er baseret på statistiske data snarere end på en metode, der har til formål at fastsætte toldværdien af de berørte varer på grundlag af direkte beviser i overensstemmelse med EU-toldkodeksens artikel 70 og 74. Denne sidstnævnte metode kan nemlig ikke længere anvendes, når der ikke foreligger direkte beviser vedrørende denne værdi, som de nævnte myndigheder har indhentet i tilstrækkelige mængder.
- 448 I øvrigt, og således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i fodnote 277 under punkt 274 i forslaget til afgørelse, er HMRC-metoden, som Det Forenede Kongerige har foreslået til skønsmæssigt at fastsætte tabene af egne indtægter, ligeledes en metode, som i det væsentlige er baseret på statistiske data, idet overensstemmelsestærsklerne er udledt af historiske statistiske værdier.

- 449 Det skal ikke desto mindre afgøres, om Kommissionen ved at basere sig på OLAF-JRC-metoden med henblik på at beregne størrelsen af det tab af traditionelle egne indtægter, som den har påberåbt sig, i tilstrækkelig grad har godtgjort rigtigheden af de syv beløb, der er fremsat krav om, for hvert af de år, som overtrædelsesperioden består af, i overensstemmelse med den bevisbyrde, som påhviler den i henhold til den af Domstolens faste praksis, som er nævnt i nærværende doms præmis 423, i en traktatbrudssag.
- 450 I denne sammenhæng, og ligeledes henset til, hvad der er fastslået i nærværende doms præmis 423-425, tilkommer det Domstolen at efterprøve, om Kommissionen, for så vidt som den har påberåbt sig OLAF-JRC-metoden som beregningsmetode med henblik på at fastlægge de tab af egne indtægter, som i strid med EU-retten ikke er blevet stillet til dens rådighed, har fremlagt tilstrækkelige beviser for rigtigheden af disse beløb og dermed for, at det påståede traktatbrud er velbegrundet i overensstemmelse med den bevisbyrde, der påhviler den.
- 451 Som generaladvokaten har anført i punkt 281 i forslaget til afgørelse, er Domstolen følgelig ikke forpligtet til at foretage et valg mellem de forskellige metodemæssige tilgange, som parterne har foreslået, således som Det Forenede Kongerige synes at antyde i svarskriftet, men alene til at vurdere OLAF-JRC-metoden, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for det foreliggende søgsmål, ved at behandle de forskellige kritikpunkter, som denne stat, støttet af de intervenerende medlemsstater, har rettet mod denne metode.
- 452 Det skal i denne henseende præciseres, at Domstolens behandling i forbindelse med nærværende traktatbrudssøgsmål af OLAF-JRC-metoden primært skal tage sigte på, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 286 i forslaget til afgørelse, at efterprøve, om denne metode var begrundet, henset til den foreliggende sags særlige omstændigheder, og at den var tilstrækkelig præcis og pålidelig, eftersom den navnlig var baseret på kriterier, der hverken er vilkårlige eller tendentiøse, og idet den hviler på en objektiv og sammenhængende analyse af samtlige relevante tilgængelige data, således at der ikke sker en åbenbart overvurdering af disse tabsbeløb.
- 453 Selv om verifikationen af nøjagtigheden af de forskellige beløb for tabene af traditionelle egne indtægter, der er angivet i stævningens første påstand, tredje afsnit, teoretisk set, således som det er anført i nærværende doms præmis 449, skal ske i forhold til hvert af de syv år, der er anført i dette tredje afsnit, skal Domstolen af procesøkonomiske hensyn foretage behandlingen heraf i forhold til de to på hinanden følgende perioder, der indgår i overtrædelsesperioden, nemlig perioden fra november 2011 til november 2014 og perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017.

5) Om skønnet over beløbet for tabene af traditionelle egne indtægter for perioden fra november 2011 til november 2014

- 454 Hvad for det første angår perioden fra november 2011 til november 2014 fremgår det af de beløb, der er angivet i stævningens første påstand, tredje afsnit, for årene 2011-2014, at Kommissionen for denne periode har foreholdt Det Forenede Kongerige ikke at have stillet et samlet beløb på de 1 001 511 991,60 EUR i traditionelle egne indtægter til rådighed for denne institution.
- 455 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 293-297 i forslaget til afgørelse, fremgår det imidlertid entydigt af søgsmålsgrundene i stævningen og replikken, at Kommissionen, for den nævnte periode, navnlig på grund af reglerne om forældelse af toldskyld i EF-toldkodeksens artikel 221, stk. 3, og EU-toldkodeksens artikel 103, stk. 1, havde til hensigt at

begrænse søgsmålets omfang til toldskyld konstateret i pålæggene om efteropkrævning i de 23 C18-betalingspålæg Snake, der blev udstedt mellem november 2014 og februar 2015, og som, efter bogføring heraf og meddelelse til de pågældende operatører, blev eftergivet mellem juni og november 2015. Kommissionens hensigt bekræftes i øvrigt af klagepunkterne i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse.

- 456 Således som det er konstateret i nærværende doms præmis 367-395, skyldtes annullationen af de 23 C18-betalingspålæg Snake administrative fejl begået af Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder, der ikke kan begrundes i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014, således at denne stat ikke var fritaget for stille de indtægter, der var forbundet med disse betalingspålæg, til rådighed for Kommissionen.
- 457 I svarskriftet har Det Forenede Kongerige anført, at de beløb, der opkrævedes i C18-betalingspålæggene Snake, blev beregnet på grundlag af CAP'erne i OLAF-JRC-metoden. I replikken har Kommissionen indvendt, at den under den administrative procedure havde angivet at have forstået, uden på dette punkt at blive rettet af Det Forenede Kongerige, at disse beløb var beregnet på grundlag af LAP'en og følgelig, efter Kommissionens opfattelse, på et åbenbart for lavt niveau med henblik på skønnet over tabsbeløbene for de traditionelle egne indtægter, hvilket ville have ført den til i stævningen at anvende sin metode til skøn af disse tab, herunder for perioden fra november 2011 til november 2014 for samtlige indførsler foretaget i denne periode til en angivet pris lavere end LAP'en.
- 458 Det fremgår imidlertid klart af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og navnlig af Det Forenede Kongeriges fremlæggelse, som bilag til duplikken, af C18-betalingspålæggene Snake og de nærmere detaljer ved beregningerne vedrørende disse betalingspålæg, dels, at den yderligere toldskyld, der opkrævedes i disse betalingspålæg, var blevet beregnet, om end efter administrative fejl, på grundlag af CAP'er og ikke på grundlag af EU-toldreglerne vedrørende fastsættelse af toldværdien, dels, at det samlede beløb for denne toldskyld var på 192 568 694,30 GBP.
- 459 Det følger heraf, at der er en uoverensstemmelse mellem påstandene i stævningen og begrundelsen herfor, for så vidt angår det beløb i egne indtægter, som Kommissionen har gjort krav på inden for rammerne af den foreliggende sag.
- 460 I henhold til stævningens første påstand, tredje afsnit, har Kommissionen således nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige, for perioden fra november 2011 til november 2014, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til i EU-lovgivningen om traditionelle egne indtægter, idet denne stat ikke for Kommissionen har stillet et samlet beløb på 1 001 511 991,60 EUR til rådighed, hvilket beløb er beregnet på grundlag af OLAF-JRC-metoden ved at medregne alle for lavt værdiansatte indførsler foretaget til priser under LAP'en, herunder de indførsler, som i øvrigt er i betydeligt antal, der ikke er omfattet af C18-betalingspålæggene Snake.
- 461 Det fremgår derimod entydigt af søgsmålsgrundene i stævningen og replikken, og det bekræftes af åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, at Kommissionen for denne periode havde til hensigt at begrænse sit klagepunkt om, at Det Forenede Kongerige ikke havde stillet Unionens egne indtægter til rådighed til de indtægter, der svarer til den toldskyld, der var konstateret i C18-betalingspålæggene Snake, hvilket indebærer, at Kommissionen kun kræver indtægter for de for lavt værdiansatte indførsler foretaget til priser, der er lavere end LAP, og som er nævnt i disse betalingspålæg. Det samlede beløb for toldskylden udgør ifølge Det Forenede Kongerige og underbygget af dokumentation, imidlertid 192 568 694,30 GBP.

462 Under disse omstændigheder må det fastslås, at idet der foreligger betydelig usikkerhed med hensyn til rigtigheden af det beløb af de egne indtægter, som Kommissionen kræver i henhold til stævningens første påstand, tredje afsnit, for perioden fra november 2011 til november 2014, har denne institution ikke i tilstrækkelig grad godtgjort disse indtægtsbeløb i deres helhed.

463 Hvad angår den første periode fra november 2011 til november 2014 kan det andet anbringende derfor ikke tiltrædes, for så vidt som det vedrører det klagepunkt, der er omhandlet i tredje afsnit i stævningens første påstand, hvorefter Det Forenede Kongerige har tilsidesat EU-retten, idet denne medlemsstat ikke har stillet de heri opregnede indtægter til rådighed for Kommissionen for et samlet beløb på 1 001 511 991,60 EUR.

6) Om skønnet over tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter for perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017

464 Hvad for det andet angår perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017 er det ubestridt, at Kommissionen har fastsat de tabsbeløb for traditionelle egne indtægter, som den kræver i henhold til tredje afsnit i stævningens første påstand, dvs. et samlet beløb på 1 678 125 097 EUR, på grundlag af OLAF-JRC-metoden, uden at disse beløb fratrækkes de beløb, som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder har opkrævet i de pålæg om efteropkrævning af told, der er indeholdt i C18-betalingspålæggene Breach for denne periode.

465 Der skal derfor først foretages en undersøgelse af de forskellige argumenter, som Det Forenede Kongerige, støttet af de intervenerende medlemsstater, har påberåbt sig over for OLAF-JRC-metoden, således som denne metode er blevet anvendt af Kommissionen til skønsmæssigt at fastsætte størrelsen af det tab af egne indtægter, som den har fremsat krav om for den nævnte periode, og dernæst den indvirkning, som medregningen af de pålæg om efteropkrævning af told, der er indeholdt i C18-betalingspålæggene Breach, der vedrører denne samme periode, kan have på dette skøn.

i) Om den kritik, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden, hvorefter denne fører til en overvurdering af omfanget af de indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat

466 Hvad indledningsvis angår kritikken af OLAF-JRC-metoden skal den kritik om, at denne metode, for så vidt som den anvender LAP'en som kriterium for beregning af den for lavt værdiansatte importmængde, overvurderer denne mængde, eftersom der er tale om et vilkårligt og upræcist kriterium, hvis anvendelse indebærer, at der inkluderes en ikke ubetydelig mængde af lovlige indførsler til meget lave priser, undersøges i første række.

467 Hvad angår den generelle kritik, hvorefter LAP udgør et »vilkårligt kriterium«, skal det bemærkes, at LAP'er blev etableret på 50% af CAP'er på grundlag af JRC undersøgelser af histogrammer til identifikation af, ud fra statistiske data, kategorier af indførsler til meget lave priser. For så vidt som den foretager en analyse af statistikker vedrørende importpriser, kan en sådan tilgang sammenlignes med den, der fulgtes i HMRC-metoden til fastsættelse af overensstemmelsestærsklen.

- 468 Det Forenede Kongerige har kritiseret den metode, som Kommissionen har anvendt til at beregne tabsbeløbet for egne indtægter, bl.a. fordi den, i modsætning til HMRC-metoden, anvender daglige aggregerede data om indførsler til Det Forenede Kongerige og ikke data på den pågældende vares niveau, dvs. for hver toldangivelse og ottecifret KN-varekode og ikke de ticifrede varekoder i denne nomenklatur (Den Europæiske Unions integrerede toldtarif (TARIC)).
- 469 Kommissionen har gjort gældende, at den har fulgt denne fremgangsmåde, idet den kun rådede over disse daglige aggregerede data og data på niveau med de ottecifrede varekoder. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at anvendelsen af de nævnte daglige aggregerede data har haft en overkompensationseffekt, og at denne anvendelse følgelig har en tendens til at mindske den mængde af indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat, og er nærmere til fordel for Det Forenede Kongerige.
- 470 Kommissionen har gjort gældende, at hvis OLAF-JRC-metoden f.eks. blev anvendt på importdata fra Det Forenede Kongerige på niveauet for hver enkel toldangivelse for andet og tredje kvartal af 2017, ville de anslåede tab være ca. 40% større end de estimer, der fremkommer ved anvendelse af de samme daglige aggregerede data. Den har ligeledes gjort gældende, at hvis der blev anvendt data på TARIC-kode-niveau, ville denne større detaljeringsgrad alene have til følge, at antallet af produkter øges fra 495 til 677, således at der ikke påvises nogen indvirkning på CAP'erne.
- 471 Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det ikke kunne beregne indvirkningen på skønnet over tabet af egne indtægter af brugen af de ticifrede KN-varekoder, der har en højere detaljeringsgrad, men har medgivet, at en beregning på den pågældende vares niveau, snarere end på grundlag af de daglige aggregerede data om indførsler på dets område, ville øge det af Kommissionen anslåede tab for den anden periode, nemlig fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, fra 1 678 125 097 EUR til 1 725 981 951 EUR, hvilket bekræfter, at OLAF-JRC-metoden på dette punkt er mere fordelagtig for Det Forenede Kongerige end dets egen metode.
- 472 Som svar på et andet spørgsmål fra Domstolen har Det Forenede Kongerige endvidere fremhævet, at det, henset til de forklaringer, som Kommissionen i mellemtiden var fremkommet med, nu er klart, at den eneste grund til, at der er en så betydelig forskel mellem Kommissionens skøn over tabene og dets eget skøn, er, at de CAP'er, som denne institution har anvendt til foretage en »fornyset opgørelse« af de indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat efter OLAF-JRC-metoden, er langt højere end de priser, der svarer til HMRC-metodens overensstemmelsestærskler, som efter Det Forenede Kongeriges opfattelse skal anvendes med henblik på en fornyet opgørelse af disse indførsler.
- 473 Endvidere har Det Forenede Kongerige som svar på et yderligere spørgsmål fra Domstolen anført, at hvis priserne svarende til overensstemmelsestærsklerne i dets egen metode til skøn over tab blev anvendt til at beregne mængden af de for lavt værdiansatte indførsler frem for LAP'en, ville dette medføre, at det beløb for tab af egne indtægter, som Kommissionen har fremsat krav om for den anden periode fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, ville falde med 4,4% eller 4,7%.
- 474 Selv om en sådan forskel mellem den metode, som Kommissionen har anvendt, og den metode, som Det Forenede Kongerige har anvendt til at anslå omfanget af de for lavt værdiansatte indførsler, således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 301 i forslaget til afgørelse,

som sådan synes at ligge inden for rimelige grænser, synes LAP'en ikke desto mindre i et vist omfang at medføre en overvurdering af omfanget af de indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat.

- 475 I denne henseende bemærkes, at denne pris oprindeligt blev udviklet som risikoprofil, hvilket indebærer, at den kan skabe et vist antal falske positive tilfælde, som navnlig består i high street-detailhandlers lovlige indførsler, således som Det Forenede Kongerige har fremhævet.
- 476 Som anført i nærværende doms præmis 296 har denne stat gjort gældende, at 11,2% af de lovlige indførsler, der er foretaget af visse velkendte high street-detailhandlere, er blevet angivet til værdier under LAP'en.
- 477 Selv om en sådan andel af falske positive tilfælde ikke i sig selv kan påvirke pålideligheden af LAP'en anvendt som risikoprofil, idet den skal anses for rimelig i en sådan sammenhæng, skal den tages i betragtning i forbindelse med analysen og beregningen af beløbet af tabet af egne indtægter for med en rimelig grad af nøjagtighed at fastslå omfanget af de indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat og medfører sådanne tab.
- 478 Følgelig skal beløbet af tabet af traditionelle egne indtægter i det foreliggende tilfælde beregnes på grundlag af det, som Det Forenede Kongerige som svar på et spørgsmål fra Domstolen har kaldt »den fælles mængde« af de indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat, dvs. den importmængde, der anses for at være for lavt værdiansat, uafhængigt af anvendelsen af OLAF-JRC-metoden eller HMRC-metoden.

ii) Om den kritik, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden, hvorefter denne fører til en overvurdering af de indførselsværdier, der skal anses for at være for lavt værdiansat

- 479 Hvad i anden række angår de forskellige kritikpunkter, der er rettet mod OLAF-JRC-metoden, for så vidt som den, når denne metode anvendes som et redskab til at fastsætte størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter, er baseret på CAP'er som referenceværdi for skøn af værdien af de for lavt værdiansatte indførsler, skal argumentationen om, at denne referenceværdi skulle have været beregnet alene på grundlag af importpriserne til Det Forenede Kongerige og ikke på grundlag af den aritmetiske middelværdi af importpriserne for alle medlemsstaterne, først behandles.
- 480 I det foreliggende tilfælde er Kommissionens metodevalg begrundet med henvisning til et af de væsentlige kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, nemlig den omstændighed, som ikke i sig selv bestrides af Det Forenede Kongerige, at langt størstedelen af de pågældende indførsler blev foretaget ved anvendelse af toldprocedure 42 og var derfor nødvendigvis bestemt til andre medlemsstater. Desuden kunne også de pågældende indførsler, der blev foretaget ved anvendelse af toldprocedure 40, transporteres til andre medlemsstater, når først de pågældende varer var blevet toldbehandlet i Det Forenede Kongerige.
- 481 Det fremgår i denne henseende f.eks. af OLAF's rapport, at i 2016 blev 87% af indførslerne til Det Forenede Kongerige af de berørte varer af lav værdi foretaget ved anvendelse af toldprocedure 42.
- 482 Det følger heraf, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 304 i forslaget til afgørelse, at langt størstedelen af de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden var rettet mod markedet for de berørte varer i hele EU.

- 483 Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for med henblik på den skønsmæssige fastsættelse af værdien af disse indførsler i forbindelse med opgørelsen af tabene af egne indtægter at have anvendt en referenceværdi, der afspejler niveauet for importpriserne for de berørte varer til EU som helhed.
- 484 Det bemærkes således, at en sådan tilgang synes at være i overensstemmelse med modus operandi for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse.
- 485 Desuden er anvendelsen af de gennemsnitlige importpriser for samtlige medlemsstater i form af et aritmetisk gennemsnit af disse priser ligeledes begrundet, henset til nødvendigheden af at mindske den fordrejning af referencepriserne, som den særligt betydelige mængde for lavt værdiansatte indførsler til meget lave priser til Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden medfører.
- 486 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at 78,1% i værdi og 69,8% målt i mængde af de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden til priser under LAP'en, dvs. 50% af CAP'en, lå inden for et interval på 0-10% af CAP'en, og at indførslerne til meget lave priser, herunder i dette interval, steg gradvist og kraftigt i overtrædelsesperioden for med en andel på ca. 80% at udgøre størstedelen af de for lavt værdiansatte indførsler. Selv om den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse oprindeligt berørte flere medlemsstater, vedrørte den for det andet i overtrædelsesperioden først og fremmest og i stadigt større udstrækning Det Forenede Kongerige, således som Kommissionens befuldmægtigede i øvrigt anførte under forskellige møder med denne stats toldmyndigheder. Under disse møder blev disse myndigheder gentagne gange gjort opmærksom på de tilsvarende voksende tab af egne indtægter, for at disse kunne træffe passende foranstaltninger for at bringe dem til ophør.
- 487 Selv om målet om at mindske den fordrejning af referencepriserne, som den særligt betydelige mængde for lavt værdiansatte indførsler til meget lave priser i Det Forenede Kongerige i overtrædelsesperioden medfører, teoretisk set kunne opnås ved at anvende forskellige metoder, synes den af Kommissionen valgte metode at være tilstrækkelig præcis og pålidelig, navnlig fordi denne metode er baseret på kriterier, der hverken er vilkårlige eller tendentiøse og hviler på en objektiv og sammenhængende analyse af alle de relevante tilgængelige data, således at den ikke fører til en åbenbar overvurdering af tabet af egne indtægter.
- 488 I denne sammenhæng kunne Kommissionen, således som den som svar på et spørgsmål fra Domstolen har medgivet, ved beregningen af det aritmetiske gennemsnit af priserne i medlemsstaterne, f.eks. ligeledes have udelukket alle indførsler til lavere priser end LAP'en i samtlige medlemsstater. En sådan metode ville imidlertid have været til ulempe for Det Forenede Kongerige, idet den ville have medført en betydelig forøgelse af tabsbeløbet af egne indtægter.
- 489 Dernæst skal kritikpunktet om, at brugen af CAP'er som referenceværdier i forbindelse med anvendelsen af OLAF-JRC-metoden fører til en overvurdering af tabet for egne indtægter og derfor ikke er lovlig, idet den ikke tager hensyn til den omstændighed, at de berørte varer, der var genstand for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, var af lavere værdi og ringere kvalitet end de varer, der lovligt blev importeret fra Kina til priser, der lå over LAP'en eller overensstemmelsestærsklen i HMRC-metoden, behandles.
- 490 Endvidere er de pågældende varer efter deres art bestemt til det lave markedssegment, eftersom de importeres af kriminelle organisationer for at blive genstand for ulovlig og illegal handel på andre medlemsstaters område.

- 491 Henset til dette væsentlige kendetegn ved *modus operandi* for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse skal den referenceværdi, der skal anvendes ved fastsættelsen af værdien af de indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat, følgelig fastsættes på LAP-niveau.
- 492 Kommissionen har i denne sammenhæng gjort gældende, at Det Forenede Kongerige ikke har noget relevant bevis for fordelingen af priserne og kvaliteten af de pågældende indførsler, idet denne medlemsstat før indledningen af Swift Arrow-aktionen havde valgt ikke at foretage fysiske kontroller og ikke at udtage stikprøver.
- 493 Det Forenede Kongerige har påberåbt sig rapporten fra et konsulentfirma, der analyserer en hovedstikprøve på 94 artikler af de for lavt værdiansatte produkter, heraf 70 artikler udtaget i forbindelse med Swift Arrow-aktionen, der blev indledt efter overtrædelsesperioden, og sammenligner denne stikprøve med en kontrolstikprøve af artikler til meget lave priser fra en lovlig detailhandler, der er velkendt på dets område, af produkter af meget lav værdi, hvoraf det fremgår, at langt størstedelen af artiklerne i denne hovedstikprøve var af ringe kvalitet og af lavere kvalitet i forhold til artiklerne i kontrolstikprøven. Det følger heraf, at den korrekte værdi af de for lavt værdiansatte varer ikke må overstige den laveste pris, som disse detailhandlere importerer tilsvarende varer til.
- 494 Selv hvis det i denne henseende antages, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at alle de stikprøver, der blev udtaget i forbindelse med Swift Arrow-aktionen og analyseret i denne rapport, kunne tages i betragtning i forbindelse med den foreliggende sag, også selv om et stort antal af disse synes at vedrøre indførsler foretaget efter overtrædelsesperioden, har denne stat ikke godtgjort, at de pågældende stikprøver kan anses for at være repræsentative for de samlede store mængder af de pågældende for lavt værdiansatte varer importeret til dens område i hele denne periode.
- 495 I mangel af tilstrækkeligt repræsentative data vedrørende kvaliteten af de varer, der var genstand for de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden, idet Det Forenede Kongerige ikke havde gennemført passende toldkontrol, havde Kommissionen følgelig grundlag for at formode, at de pågældende varer var af mellemgod kvalitet og derfor dækkede alle markedssegmenter i et omfang, der tilsvarende det for varer, der antages ikke at have været svigagtigt for lavt værdiansat.
- 496 Ifølge Det Forenede Kongerige indikerer *modus operandi* for den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, således som denne er beskrevet i f.eks. OLAF's rapport og er ubestridt mellem parterne, at de pågældende varer for størstedelens vedkommende snarere er af ringe kvalitet og rettet mod den billigere ende af markedssegmentet, idet de er blevet importeret og forhandlet af kriminelle organisationer og hovedsageligt var rettet mod det ulovlige og illegale marked på andre medlemsstats område end, på daværende tidspunkt, Det Forenede Kongeriges, navnlig under toldprocedure 42, uden betaling af moms. Det skal i denne henseende bemærkes, at den referenceværdi, der anvendes til at vurdere de pågældende indførsler med henblik på beregningen af tabet af traditionelle egne indtægter, er en skønnet værdi, som skal ligge nær den toldværdi, som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ville have fastslået, såfremt de havde truffet passende toldkontrolforanstaltninger på grundlag af en risikoprofil, der gør det muligt at vurdere de pågældende varers art og kvalitet.
- 497 Det Forenede Kongerige skal således, for overtrædelsesperioden, stilles, som om dets toldmyndigheder korrekt havde fastsat toldværdierne efter foretagelse af passende toldkontrolforanstaltninger og følgelig korrekt havde fastlagt de egne indtægter, der udgøres af

told, inden de opføres i regnskabet over Unionens egne indtægter (jf. analogt dom af 17.3.2011, Kommissionen mod Portugal, C-23/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:160, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

- 498 Som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 306 i forslaget til afgørelse, fastsættes toldværdien i henhold til EU-toldrettens sekventielle metoder ud fra de pågældende varers art og kvalitet, såsom et markedssegment i en anden medlemsstat end importmedlemsstaten, og ikke ud fra deres bestemmelsessted. Med henblik på fastsættelse af toldværdien er disse varers bestemmelsessted således i sig selv uden betydning. Ved toldbehandlingen af de nævnte varer er deres særlige bestemmelsessted, i mangel af direkte bevis, i vidt omfang af spekulativ karakter.
- 499 Det var derfor med rette, at Kommissionen i den foreliggende sag med henblik på at fastsætte beløbet af tabet af traditionelle egne indtægter ikke foretog nogen sontring på grundlag af de berørte varers særlige bestemmelsessted inden for EU.
- 500 For så vidt angår de pågældende indførsler kunne Kommissionen derfor med rimelighed anvende CAP'er som referenceværdi.
- 501 En sådan tilgang er, henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, begrundet og er tilstrækkelig nøjagtig og pålidelig, bl.a. fordi den er baseret på kriterier, der hverken er vilkårlige eller tendentiøse, og på en objektiv og sammenhængende analyse af alle de relevante tilgængelige data, således at den ikke fører til en åbenbar overvurdering af disse tabsbeløb.
- 502 Dette bekræftes af det forhold, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 307 i forslaget til afgørelse, at CAP'erne beregnes på grundlag af de toldværdier, der faktisk angives, og som medlemsstaterne angiver i Surveillance 2-databasen, for alle de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden, således at disse priser afspejler arten og kvaliteten af alle de berørte varer.
- 503 Den nøjagtighed og pålidelighed ved Kommissionens tilgang, der består i at anvende CAP'er til at skønne værdien af de pågældende indførsler, understøttes ligeledes af det forhold, således som Kommissionen har fremhævet i sine svar på Domstolens spørgsmål, og som ikke er bestridt af Det Forenede Kongerige, at de nævnte priser fuldt ud tager hensyn til de betydelige mængder for lavt værdiansatte indførsler til Det Forenede Kongerige, således at »den rimelige pris« for disse indførsler nedskrives, og tabsbeløbet for egne indtægter dermed undervurderes.
- 504 Eftersom CAP'en er et gennemsnit af de angivne priser for alle de berørte varer, der indføres i alle medlemsstater, herunder de særligt talrige svigagtigt for lavt værdiansatte varer, der indførtes til Det Forenede Kongerige, forringes denne gennemsnitspris med andre ord af disse svigagtige for lave værdiansættelser, hvilket bekræfter nøjagtigheden og pålideligheden ved Kommissionens tilgang.
- 505 Sammenfattende kunne Kommissionen principielt anvende OLAF-JRC-metoden ved skønnet over beløbet af tabet af traditionelle egne indtægter for den anden periode fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, eftersom denne metode var begrundet i den foreliggende sags særlige omstændigheder og var tilstrækkeligt nøjagtig og pålidelig, navnlig fordi den er baseret på kriterier, som hverken er vilkårlige eller tendentiøse, og fordi den er baseret på en objektiv og sammenhængende analyse af alle de relevante tilgængelige data, således at der ikke sker en åbenbart overvurdering af disse tabsbeløb.

506 For denne periode kunne mængden af de pågældende indførsler derfor fastlægges på grundlag af LAP'en, idet denne mængde dog skal begrænses til den såkaldte »fælles« mængde, dvs. den mængde af indførsler, der anses for at være for lavt værdiansat i henhold til såvel OLAF-JRC-metoden som HMRC-metoden. Med henblik på at fastlægge værdien af denne fælles mængde af indførsler, der blev anset for at være for lavt værdiansat, kunne Kommissionen basere sig på CAP'er.

7) Om indvirkningen af C18-betalingspålæggene Breach på den skønsmæssige fastsættelse af de tabsbeløb for egne indtægter, som Kommissionen har fremsat krav om, for perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017

507 Dernæst opstår spørgsmålet om den indvirkning, som de efteropkrævninger af afgifter, der er nævnt i C18-betalingspålæggene Breach, kunne have på det skøn over de tab af egne indtægter, som Kommissionen har fremsat krav om i henhold til stævningens første påstand, tredje afsnit, for perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, i henhold til OLAF-JRC-metoden.

508 I denne henseende har Det Forenede Kongerige i svarskriftet gjort gældende, at idet Kommissionen allerede fra maj 2018 havde kendskab til de otte C18-betalingspålæg Breach, der blev udstedt og opført i B-regnskabet i løbet af denne måned, og som vedrørte indførsler, der ansås for at være for lavt værdiansat og foretaget fra den 1. maj 2015, for et beløb på ca. 25 mio. GBP, og hverken i den begrundelse udtalelse eller i stævningen har bestridt disse betalingspålæg, skulle denne institution have trukket dette beløb fra de tabsforløb for traditionelle egne indtægter, der er omhandlet i stævningens første påstand, tredje afsnit, for perioden 2015-2017.

509 I duplikken har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at ifølge de ajourførte data skal de beløb, der kræves i de C18-betalingspålæg Breach, der allerede er meddelt 34 operatører, for et samlet beløb på 44 296 285,04 GBP, fratrækkes tabene af de traditionelle egne indtægter.

510 Som bilag til Det Forenede Kongeriges svar på de af Domstolen stillede spørgsmål har Det Forenede Kongerige på ny ajourført dette samlede beløb ved som bilag at vedlægge samtlige allerede meddelte C18-betalingspålæg Breach og de nærmere detaljer ved beregningerne heraf. Ifølge oversigtstabellen i dette bilag er der ifølge de seneste tilgængelige data tale om 64 C18-betalingspålæg for et samlet beløb i tillægstold på 50 559 159,89 GBP (ca. 59 391 845 EUR).

511 Det fremgår ligeledes af disse beregninger og af de forklaringer, som Det Forenede Kongerige har givet som svar på Domstolens spørgsmål, at disse toldafgifter blev beregnet på grundlag af mindstepriser, der blev anset for lovlige og fastsat i henhold til den såkaldte »spike«-metode, dvs. en metode af hovedsagelig statistisk karakter, der kan sammenlignes med den metode, der blev anvendt i forbindelse med HMRC-metoden til fastsættelse af overensstemmelsestærsklerne med henblik på at beregne niveauet for tab af traditionelle egne indtægter, idet den væsentligste forskel mellem disse metoder består i, at den referenceperiode, der anvendes, er forskellig.

512 Ifølge Det Forenede Kongerige er det fortsat muligt at inddrive den gæld, der opkræves i C18-betalingspålæggene Breach, og i modsætning til C18-betalingspålæggene Snake er der ikke sket eftergivelse heraf.

513 Selv om Kommissionen ikke har bestridt, at C18-betalingspålæggene Breach kunne vedrøre for lavt værdiansatte indførsler foretaget i overtrædelsesperioden, har den gjort gældende, at idet Det Forenede Kongerige til stadighed har afvist at fremlægge de nærmere detaljer ved

beregningerne af disse betalingspålæg, herunder navnlig de pågældende toldangivelser, de pågældende mængder og de anvendte erstatningsværdier, har Kommissionen ikke været i stand til at skelne mellem de indførsler, der omfattes af disse betalingspålæg, og den samlede mængde indførsler, for hvilke den har beregnet tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter på grundlag af de daglige aggregerede data fra Surveillance 2-databasen.

- 514 Det bemærkes i denne henseende, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at det fremgår af ordlyden af artikel 258, stk. 2, TEUF, at Kommissionen i henhold til denne artikel kan anlægge et traktatbrudssøgsmål for Domstolen, hvis en medlemsstat ikke har efterkommet den begrundede udtalelse inden for den deri fastsatte frist, og følgelig, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på grundlag af forholdene i den pågældende medlemsstat, som de var ved udløbet af denne frist (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 515 I den foreliggende sag udløb Det Forenede Kongeriges frist for at efterkomme den begrundede udtalelse den 24. november 2018.
- 516 Kommissionen har ikke bestridt, at den før fremsendelsen af den begrundede udtalelse til Det Forenede Kongerige havde kendskab til de otte C18-betalingspålæg Breach, der blev udstedt i maj 2018 og vedrørte indførsler af de berørte varer med oprindelse i Kina foretaget i overtrædelsesperioden, eftersom den gæld, der opkrævedes i disse betalingspålæg, var blevet meddelt debitorerne herfor og var blevet opført i B-regnskabet i maj 2018. Det er ligeledes ubestridt, at gælden fortsat var opført i dette regnskab ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og på tidspunktet for indleveringen af stævningen.
- 517 Det må imidlertid konstateres, at Kommissionen i stævningen, navnlig i forbindelse med beregningen af de beløb af tab af traditionelle egne indtægter, der i henhold til stævningens første påstand, tredje afsnit, er fremsat krav om for perioden 2015-2017, undlod at tage hensyn til den gæld, der opkrævedes i C18-betalingspålegene Breach, som Kommissionen havde været bekendt med inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 518 Desuden har Det Forenede Kongerige endnu ikke truffet afgørelse om, at det er umuligt at inddrive gælden, og har heller ikke iværksat proceduren i henhold til artikel 13, stk. 3 og 4, i forordning nr. 609/2014 for at blive fritaget for at stille de beløb, der svarer til nævnte gæld, til rådighed for Kommissionen af én af de grunde, der er nævnt i denne forordnings artikel 13, stk. 2. Den samme gæld blev ikke eftergivet og er fortsat opført i B-regnskabet. Det fremgår heller ikke af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og det er heller ikke blevet gjort gældende, at der er tale om forældede fordringer som omhandlet i EU-toldkodeksens artikel 103.
- 519 Ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, kunne disse fordringer derfor endnu ikke anses for at udgøre tab af Unionens egne indtægter.
- 520 Dette ændres ikke af Kommissionens argumentation om, at det forekommer usandsynligt, at den gæld, der opkræves i de pågældende C18-betalingspålæg Breach, eller en brøkdels heraf, faktisk kan inddrives, idet debitorerne herfor, for størstedelens vedkommende, er »fugl Fønix«-virksomheder, der er insolvente og under likvidation efter meddelelsen af disse betalingspålæg, således som det i øvrigt er bekræftet af Det Forenede Kongerige, som allerede har

påberåbt sig dette forhold som begrundelse for, at denne stat skulle være fritaget for i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 at overdrage Kommissionen beløb svarende til de fastlagte fordringer.

- 521 Følgelig var Kommissionen i stævningen forpligtet til at trække den gæld, der var opkrævet i C18-betalingspålæggene Breach vedrørende for lavt værdiansatte indførsler af de berørte varer med oprindelse i Kina foretaget i perioden fra og med den 1. januar 2015 til og med den 11. oktober 2017, der var blevet opført i B-regnskabet inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og som denne institution derfor var bekendt med, fra de traditionelle egne indtægter, der er fremsat krav om i tredje afsnit i første påstand.
- 522 Eftersom Kommissionen i stævningen har undladt at foretage et sådant fradrag, kan påstanden om, at de beløb af traditionelle egne indtægter stilles til rådighed, der findes i stævningens første påstand, tredje afsnit, for perioden 2015-2017, ikke tages til følge.
- 523 Følgelig skal det andet anbringende forkastes, for så vidt som det vedrører Kommissionens påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige i strid med EU-retten har undladt at stille de beløb af traditionelle egne indtægter, der fremgår af stævningens første påstand, tredje afsnit, til rådighed for denne institution.
- 524 I denne sammenhæng, og således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 312 i forslaget til afgørelse, tilkommer det ikke Domstolen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF at sætte sig i Kommissionens sted ved selv at beregne de nøjagtige beløb i traditionelle egne indtægter, som Det Forenede Kongerige skal betale.
- 525 Selv om Domstolen inden for rammerne af et sådant søgsmål enten helt eller delvist kan give medhold i de i stævningen nedlagte påstande, tilkommer det imidlertid således ikke Domstolen at ændre omfanget af disse påstande.
- 526 Når dette er sagt, skal det præciseres, at ved den nye beregning af beløbet af de traditionelle egne indtægter, som Det Forenede Kongerige skal betale, og som Kommissionen skal foretage under overholdelse af nærværende dom, kan denne institution, således som det fremgår af nærværende doms præmis 505, for hele eller en del af overtrædelsesperioden anvende OLAF-JRC-metoden med henblik på skønsmæssig fastsættelse af dette beløb. Som anført i nærværende doms præmis 475-478 påhviler det den imidlertid navnlig at lægge »den fælles mængde« af indførsler, der skal anses for at være for lavt værdiansat, uafhængigt af anvendelsen af OLAF-JRC-metoden eller HMRC-metoden, til grund for beregningen. Henset til det, der er anført i nærværende doms præmis 517-519, skal Kommissionen desuden først og fremmest tage hensyn til den gæld, som Det Forenede Kongerige opkrævede i C18-betalingspålæggene Breach, og som Kommissionen havde kendskab til inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 24. november 2018, og som på dette tidspunkt endnu ikke kunne anses for at udgøre tab af Unionens egne indtægter. Kommissionen skal dernæst ligeledes tage hensyn til eventuel anden gæld, som denne stat har opkrævet i efteropkrævninger vedrørende de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden, og som heller ikke kan anses for at udgøre tab af Unionens egne indtægter på tidspunktet for den nye beregning heraf, som Kommissionen skal foretage under overholdelse af nærværende dom. Endelig skal der ved denne nye beregning tages hensyn til den gæld, der vedrører de pågældende indførsler foretaget i den overtrædelsesperiode, med hensyn til hvilken Det Forenede Kongerige traf beslutning om, at det ikke var muligt at inddrive den, og for hvilken denne stat er fritaget for i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 609/2014 at overdrage Kommissionen tilsvarende beløb.

- 527 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at forpligtelsen til loyalt samarbejde med Kommissionen, således som denne forpligtelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, indebærer, at enhver medlemsstat er forpligtet til at lette denne institutions gennemførelse af sine opgaver, som i henhold til artikel 17 TEU består i som traktaternes vogter at drage omsorg for gennemførelsen af EU-retten under Domstolens kontrol. Eftersom Kommissionen, for at føre tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører deres forpligtelser på området for Unionens egne indtægter korrekt, navnlig i det store og hele må forlade sig på de oplysninger, den får fra medlemsstaterne, er disse forpligtet til på rimelige betingelser at stille bilag og andre fornødne dokumenter til Kommissionens rådighed, således at Kommissionen kan efterprøve, om og i givet fald i hvilket omfang visse beløb går tilbage til EU-budgettet som egne indtægter (jf. i denne retning dom af 7.3.2002, Kommissionen mod Italien, C-10/00, EU:C:2002:146, præmis 88 og 91, og af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 65).
- 528 Det skal endvidere tilføjes, at henset til de bestemmelser i udtrædelsesaftalen, der er anført i nærværende doms præmis 119-121, kan resultatet af den nye beregning, der er omhandlet i nærværende doms præmis 526, give anledning til en traktatbrudsprocedure, efter hvilken Domstolen kan anmodes om at afgøre, om Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet det ikke har stillet et beløb i sine egne indtægter og morarenter svarende til hele eller en del af det beløb, der følger af denne beregning, og som Kommissionen kræver betaling af, til rådighed for dennes budget.

8) Om den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af tabet af egne indtægter

- 529 Hvad endelig angår den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af tabet af egne indtægter, har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at eftersom den overfører egne indtægter til Unionen i GBP, er det eneste beløb, der kan kræves, et beløb angivet i GBP, som ville have været betalt på det tidspunkt, hvor beløbene skulle betales til Kommissionen. Den eneste relevante GBP-EUR-valutakurs er den, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor de transaktioner, der udgjorde denne institutions fordring, fandt sted, og ikke den valutakurs, der finder anvendelse på det tidspunkt, hvor Det Forenede Kongerige af Domstolen måtte blive holdt ansvarlig for tab af egne indtægter. Det følger heraf, at Kommissionen i stævningen ikke kunne kræve et beløb i egne indtægter angivet i EUR, men burde have angivet beløbet i GBP.
- 530 Kommissionen har gjort gældende, at eftersom dens beregning af tabet af egne indtægter er baseret på de data, som medlemsstaterne har fremsendt, og derefter er indført i Surveillance 2-databasen, er der en automatisk omregning til EUR af de således overførte beløb ved anvendelse af den seneste valutakurs, som ECB har fastsat inden den næstsidsste dag i den pågældende måned i henhold til EU-toldkodeksens artikel 53, stk. 1, og artikel 48, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2015/2447.
- 531 Kommissionen er derfor enig med Det Forenede Kongerige i, at den relevante valutakurs ikke er den, der var gældende på tidspunktet for afsigelsen af nærværende dom, men den kurs, der var gældende på det tidspunkt, hvor de forskellige pågældende indførsler fandt sted, og som i overtrædelsesperioden gav anledning til tab af egne indtægter.
- 532 Det må heraf konkluderes, at Kommissionen ikke kan kritiseres for på linje med artikel EU-toldkodeksens artikel 53, stk. 1, og artikel 48, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2015/2447 at have anvendt den valutakurs, der var gældende på det tidspunkt, hvor de pågældende indførsler fandt sted, således at toldbeløbene i GBP blev omregnet til EUR. Ved at handle således har

Kommissionen ikke overvurderet de i stævningen krævede beløb for tab af traditionelle egne indtægter i forhold til de beløb, der ville være blevet fremsat krav om, hvis de var blevet angivet i GBP. Der var derfor intet til hinder for, at Kommissionen i stævningen angav disse beløb i EUR i stedet for i GBP. Endvidere kan Kommissionen, når den foretager en ny beregning af beløbet af de traditionelle egne indtægter, som Det Forenede Kongerige skal betale, anvende denne omregningsmetode.

9) Konklusion

533 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet anbringende tages til følge, for så vidt som det omfatter det krav, der fremgår af stævningens første påstand, første afsnit, og dermed fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000 samt artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014, idet det ikke har overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter vedrørende de pågældende indførsler. Derimod tages dette anbringende ikke til følge, for så vidt som det omfatter det krav, der fremgår af stævningens første påstand, tredje afsnit, om, at Domstolen skal fastslå, at de beløb af tab af traditionelle egne indtægter, som skal overdrages til Kommissionen, minus opkrævningsomkostninger, skulle være følgende:

- 496 025 324,30 EUR i 2017 (til og med den 11.10.2017)
- 646 809 443,80 EUR i 2016
- 535 290 329,16 EUR i 2015
- 480 098 912,45 EUR i 2014
- 325 230 822,55 EUR i 2013
- 173 404 943,81 EUR i 2012
- 22 777 312,79 EUR i 2011.

3. Om tilsidesættelsen af forpligtelserne i henhold til momslovgivningen og forpligtelsen til at overdrage de tilsvarende egne indtægter

a) Parternes argumentation

534 Med det tredje anbringende, som vedrører visse af de klagepunkter, der er anført i første og andet afsnit i stævningens første påstand, har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige ikke for Kommissionen at have stillet det korrekte beløb i egne indtægter hidrørende fra moms vedrørende de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden til rådighed, i strid med artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000, artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014 samt artikel 2 i forordning nr. 1553/89, som følge af tilsidesættelsen af sine forpligtelser i henhold til artikel 325 TEUF, artikel 2, stk. 1, litra b) og d), artikel 83 og 85-87 samt artikel 143, stk. 1, litra d), og artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112.

- 535 Hvad for det første angår de berørte varer, der indførtes til Det Forenede Kongerige i løbet af overtrædelsesperioden ved anvendelse af toldprocedure 40, har Kommissionen anført, at i henhold til artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 85-87 i direktiv 2006/112 opkræves moms under denne toldprocedure af indførselsmedlemsstaten, og at der i afgiftsgrundlaget for denne afgift medregnes toldværdien samt told og biomkostninger.
- 536 Kommissionen har gjort gældende, at idet Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder i strid med artikel 325 TEUF og EU-toldlovgivningen ikke sikrede, at toldværdien af de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden var blevet fastsat korrekt, særligt henset til den manglende gennemførelse af effektive toldkontrolforanstaltninger inden toldbehandlingen af disse varer, blev momsgrundlaget heller ikke fastsat korrekt af disse myndigheder.
- 537 Momsen er således ikke blevet opkrævet i sin helhed, hvilket medførte, at de tilsvarende beløb i strid med artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000, artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014 samt artikel 2 i forordning nr. 1553/89 heller ikke er blevet taget i betragtning ved fastsættelsen af grundlaget for de egne indtægter hidrørende fra moms, og at disse indtægter i deres helhed ikke er blevet overdraget til Kommissionen.
- 538 Hvad for det andet angår toldprocedure 42 har Kommissionen anført, at ifølge OLAF's rapport blev 87% i 2016 af de pågældende varer indført til Det Forenede Kongerige under denne toldprocedure, og at denne er kendetegnet ved, at der skal betales told i indførselsmedlemsstaten, mens moms skal betales i bestemmelsesmedlemsstaten.
- 539 Kommissionen har gjort gældende, at idet momsgrundlaget, for så vidt disse indførsler i henhold til artikel 83 i direktiv 2006/112 udgøres af købsprisen for varerne eller for tilsvarende varer eller, i mangel af en købspris, kostprisen på leveringstidspunktet, har den ukorrekte fastsættelse af toldværdien af de pågældende varer på grund af de utilstrækkelige toldkontroller, som Det Forenede Kongeriges myndigheder foretog, ført til, at beregningen af den moms, som bestemmelsesmedlemsstaten skal opkræve for disse varer, ligeledes er forkert, således at moms i sin helhed ikke er blevet opkrævet, idet Unionen således mister en andel af de egne indtægter hidrørende fra denne afgift.
- 540 Ifølge Kommissionen har Det Forenede Kongerige ved ikke at have truffet egnede foranstaltninger til at sikre opkrævningen af den moms, som skal betales i henhold til toldprocedure 42, undergravet de andre medlemsstaters myndigheders mulighed for at opkræve denne afgift og har været til hinder for, at disse myndigheder overdrager de tilsvarende egne indtægter, der hidrører fra nævnte afgift, til Kommissionen.
- 541 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at eftersom de egne indtægter hidrørende fra moms i henhold til forordning nr. 1553/89 beregnes på grundlag af nettoindtægterne fra denne afgift, giver momsbeløbet ved indførsel eller erhvervelse ikke anledning til en ændring af nettoindtægterne fra nævnte afgift, idet denne afgift kan tilbagebetales af den afgiftspligtige importør eller erhverver ved videresalget af de berørte varer.
- 542 Hvad angår de pågældende indførsler foretaget ved anvendelse af toldprocedure 42 i overtrædelsesperioden kan der ikke være tale om et momstab, idet detailhandleren i varernes endelige bestemmelsesmedlemsstat over for skatte- og afgiftsmyndighederne i denne medlemsstat angiver hele den modværdi, som den endelige forbruger faktisk har betalt.

- 543 Som OLAF's rapport bekræfter, skyldes den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse ikke den omstændighed, at det momsbeløb, der er betalt og fradraget i den medlemsstat, hvor de pågældende varer indføres under toldprocedure 42, er fejlagtigt, men den omstændighed, at denne afgift ikke er betalt i varernes bestemmelsesmedlemsstat, fordi de er forsvundet og er genstand for ulovlig og illegal handel.
- 544 Hvad endvidere angår de pågældende indførsler foretaget ved anvendelse af toldprocedure 42 i overtrædelsesperioden har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at der ikke findes noget retsgrundlag, der gør det muligt at holde en medlemsstat ansvarlig for tab af egne indtægter hidrørende fra moms, der er lidt i en anden medlemsstat.
- 545 Det Forenede Kongerige har desuden gjort gældende, at anbringendet om dets angivelige ansvar for tab af egne indtægter hidrørende fra moms ikke hviler på noget faktisk grundlag. Kommissionens anbringende om, at Det Forenede Kongerige har forhindret andre medlemsstater i at opkræve denne afgift, savner således faktisk grundlag. Ud over de generelle foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har truffet for at bekæmpe den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse, har denne stat nemlig ligeledes truffet specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug af toldprocedure 42, alene og i samarbejde med de øvrige medlemsstater. I denne henseende har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det i forbindelse med Badminton-, Octopus-, Samurai- og Breach-aktionerne har truffet foranstaltninger med henblik på at forhindre, at der i andre medlemsstater sker et tab af egne indtægter hidrørende fra moms.

b) Domstolens bemærkninger

- 546 I første række skal det af Kommissionens anførte om, at myndighederne i Det Forenede Kongerige på grund af den ineffektive toldkontrol i denne stat i strid med artikel 325 TEUF og EU-toldlovgivningen ikke fastsatte afgiftsgrundlaget med henblik på moms af de pågældende indførsler korrekt i overtrædelsesperioden, således at denne afgift ikke blev opkrævet i sin helhed i denne stat, behandles.
- 547 Hvad for det første angår de pågældende indførsler foretaget ved anvendelse af toldprocedure 40, som indebærer, at såvel told som moms skulle opkræves i Det Forenede Kongerige, bemærkes i denne henseende, at afgiftsgrundlaget med henblik på denne afgift i henhold til artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 85-87 i direktiv 2006/112, når momsen skal betales ved indførsel, defineres som toldværdien, hvortil toldafgifter og andre afgifter skal lægges.
- 548 Det følger heraf, at en toldværdi, der er angivet til et lavere niveau end dens reelle værdi, nødvendigvis indebærer, at momsgrundlaget, hvis den ikke anfægtes af toldmyndighederne og fastsættes korrekt, heller ikke er korrekt fastsat, således at hele denne afgift i strid med de bestemmelser, der er nævnt i den foregående præmis, ikke kan opkræves.
- 549 Den utilstrækkelige karakter af de toldkontroller, som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder foretog, førte derfor til en ukorrekt fastsættelse af såvel toldværdien af de pågældende varer som af afgiftsgrundlaget for de pågældende indførsler med hensyn til moms, som denne stat skal holdes ansvarlig for.
- 550 Hvad angår de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden ved anvendelse af toldprocedure 40 må det følgelig fastslås, at den af Kommissionen hævdede tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 85-87 i direktiv 2006/112 må konstateres at foreligge.

- 551 Hvad for det andet angår de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden ved anvendelse af toldprocedure 42, som indebærer, at under fritagelsesordningen i artikel 138, stk. 1, artikel 138, stk. 2, litra c), artikel 143, stk. 1, litra d), og artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112 betales kun toldafgifter i Det Forenede Kongerige, og moms skulle betales i bestemmelsesmedlemsstaten for de pågældende varer, skal det bemærkes, at langt størstedelen af de berørte varer blev indført ved anvendelse af denne toldprocedure, nemlig 87% af den samlede mængde i 2016 ifølge rapporten fra OLAF, og at ét af de kendetegn ved den pågældende svig i form af for lav værdiansættelse bestod i, at disse produkter som hovedregel var bestemt til ulovlig og illegal handel, således at der ikke blev faktureret moms i bestemmelsesmedlemsstaten til den endelige forbruger, og at denne afgift følgelig generelt forblev ubetalt.
- 552 Under toldprocedure 42 er momsgrundlaget ikke baseret på toldværdien af de pågældende varer, således som det er tilfældet under toldprocedure 40, men i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), artikel 83, artikel 138, stk. 1, artikel 138, stk. 2, litra c), artikel 143, stk. 1, litra d), og artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112 på købsprisen for disse varer, således som den er faktureret i bestemmelsesmedlemsstaten for disse.
- 553 I den foreliggende sag påhvilede det følgelig myndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten for de pågældende varer og ikke myndighederne i Det Forenede Kongerige som indførselsmedlemsstat at sikre, at momsgrundlaget blev fastsat korrekt, således at den moms, som skyldes for de pågældende erhvervelser inden for Fællesskabet, betales i sin helhed.
- 554 Eftersom der under toldprocedure 42 ikke er nogen forbindelse mellem toldværdien af de pågældende varer og afgiftsgrundlaget for de pågældende indførsler i momsmæssig henseende, kan det eventuelle ansvar – for Det Forenede Kongerige som indførselsmedlemsstat – for den manglende effektive og fuldstændige opkrævning af tolden som følge af den utilstrækkelige karakter af kontrollerne foretaget af dets toldmyndigheder for så vidt angår nøjagtigheden af den angivne toldværdi af disse varer i princippet ikke udvides på grundlag af en manglende effektiv og fuldstændig opkrævning af momsen på en anden medlemsstats område, nemlig bestemmelsesmedlemsstaten.
- 555 Kommissionen har desuden hverken specifikt gjort gældende eller dermed godtgjort, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ikke i tilstrækkeligt omfang havde kontrolleret overholdelsen af de oplysningsforpligtelser, som anvendelsen af fritagelsen i artikel 138, stk. 1, i direktiv 2006/112 er underlagt i henhold til direktivets artikel 138, stk. 2.
- 556 Ved anvendelse af toldprocedure 42 skal en eventuel utilstrækkelig kontrol, der skal sikre en korrekt fastlæggelse af afgiftsgrundlaget for de pågældende indførsler med hensyn til moms, hvis dette godtgøres, derfor først og fremmest foreholdes toldmyndighederne i den endelige bestemmelsesmedlemsstat for varerne.
- 557 Kommissionens argumentation om, at Det Forenede Kongerige ved ikke at have truffet egnede foranstaltninger til at sikre opkrævningen af moms, der skal betales under toldprocedure 42 i henhold til fritagelsesordningen i artikel 143, stk. 1, i direktiv 2006/112, har forhindret myndighederne i de andre medlemsstater i med henblik på moms at fastsætte afgiftsgrundlaget for de pågældende indførsler korrekt og dermed i at opkræve denne afgift i sin helhed, må ligeledes forkastes.

- 558 Selv hvis det antages, således som Kommissionen har gjort gældende, at de forskellige foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har truffet i forbindelse med Badminton-, Octopus-, Samurai- og Breach-aktionerne for i de øvrige medlemsstater at forebygge tab af egne indtægter hidrørende fra moms, i sidste ende kun har haft begrænsede virkninger på forebyggelsen af disse tab, følger det således ikke heraf – hvilket Kommissionen under alle omstændigheder heller ikke har godtgjort – at denne stat skulle have forhindret myndighederne i bestemmelsesmedlemsstaterne i at beregne momsen korrekt og opkræve denne afgift i sin helhed.
- 559 Selv om de pågældende kriminelle organisationer, således som det bl.a. fremgår af OLAF's rapport, har foretaget en svigagtig anvendelse af toldprocedure 42 for i stor skala at undgå at betale moms i de pågældende varers bestemmelsesmedlemsstater, og at dette uden tvivl har givet anledning til økonomiske tab som følge heraf for såvel medlemsstaterne som for Unionen selv, kan Det Forenede Kongerige ikke alene holdes ansvarlig for, at de kontroller, der har muliggjort en sådan svig og det deraf følgende tab af moms, er utilstrækkelige.
- 560 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 351 i forslaget til afgørelse, skal en sådan svig og de økonomiske tab, der følger heraf, vurderes i sammenhæng med den velkendte problematik med utilstrækkelighederne ved kontrollerne af denne toldprocedure, således som de er blevet anvendt af medlemsstaterne, utilstrækkeligheder, som svindlerne har udnyttet fuldt ud, og som Revisionsretten ved flere lejligheder har kritiseret, bl.a. i sin særberetning nr. 24/2015.
- 561 Hvad angår de pågældende indførsler foretaget i overtrædelsesperioden under toldprocedure 42 må Kommissionens påstand om, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), artikel 83, artikel 138, stk. 1, og artikel 138, stk. 2, litra c), samt artikel 143, stk. 1, litra d), og artikel 143, stk. 2, i direktiv 2006/112, følgelig forkastes.
- 562 I anden række skal Kommissionens anbringende om, at Det Forenede Kongerige, for så vidt som Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ikke for de pågældende varer – på grund af utilstrækkelige toldkontroller foretaget i denne stat af de pågældende indførsler i overtrædelsesperioden – korrekt fastsatte afgiftsgrundlaget for disse indførsler med henblik på moms og således ikke opkrævede den moms, som skyldtes, i sin helhed, ikke til Kommissionen har overført det korrekte beløb i egne indtægter hidrørende fra moms, i strid med artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000, artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014 samt artikel 2 i forordning nr. 1553/89, behandles.
- 563 Eftersom dette klagepunkt er baseret på den forudsætning, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten på momsområdet til at foretage en korrekt fastsættelse af afgiftsgrundlaget for de nævnte indførsler med henblik på denne afgift og opkræve den skyldige moms i sin helhed, skal det kun behandles for de pågældende indførsler foretaget under toldprocedure 40, idet det følger af det ovenstående, at denne forudsætning kun bekræftes for disse indførsler og ikke for indførsler foretaget under toldprocedure 42.
- 564 I denne henseende skal der først henvises til visse kendetegn ved ordningen for Unionens egne indtægter hvad specifikt angår indtægter hidrørende fra moms.
- 565 I henhold artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2007/436 og afgørelse 2014/335, der finder anvendelse i den foreliggende sag, omfatter Unionens egne indtægter ud over traditionelle egne indtægter provenuet af anvendelse af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i overensstemmelse med EU-reglerne.

- 566 Det fremgår desuden af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1553/89, at grundlaget for de egne indtægter hidrørende fra moms fastlægges ud fra de afgiftspligtige transaktioner, der er nævnt i artikel 2 i direktiv 2006/112.
- 567 Med forbehold af diverse justeringer, der er fastsat i bestemmelserne i denne forordning, bestemmer forordningens artikel 3, at for et kalenderår opnås grundlaget for momsindtægterne ved, at de i en medlemsstat indgåede samlede nettomomsindtægter divideres med den sats, efter hvilken der er opkrævet moms i samme år, hvorved der anvendes en vægtet gennemsnitssats for momsen ved den nævnte division, hvis der anvendes mere end én momssats i en medlemsstat (dom af 15.11.2011, Kommissionen mod Tyskland, C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 67).
- 568 Ordningen for Unionens egne indtægter har til formål hvad angår egne momsindtægter at skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at stille en del af de beløb, som de opkræver som moms, til rådighed for Kommissionen som egne indtægter (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Kommissionen mod Tyskland, C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 71).
- 569 Der består således en direkte forbindelse mellem dels medlemsstaternes opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende EU-ret, dels tilrådighedsstillelse for Kommissionen af tilsvarende momsindtægter, således at enhver lakune i opkrævningen af medlemsstaternes momsindtægter potentielt kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed for Kommissionen (dom af 15.11.2011, Kommissionen mod Tyskland, C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 72).
- 570 Domstolen har ligeledes fastslået, at det påhviler medlemsstaterne at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af Unionens egne indtægter, herunder momsindtægter, og at medlemsstaterne med henblik herpå er forpligtede til at tilbagesøge beløb svarende til egne indtægter, som på grund af svig er blevet unddraget Unionens budget (jf. i denne retning dom af 5.12.2017, M.A.S. og M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, præmis 32).
- 571 Hvad i den foreliggende sag angår de pågældende indførsler foretaget under toldprocedure 40 i overtrædelsesperioden er det i nærværende doms præmis 550 fastslået, at eftersom Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ikke har foretaget den kontrol, der er nødvendig for at fastsætte den korrekte toldværdi af de berørte varer og dermed ikke har sikret en effektiv og fuldstændig opkrævning af den skyldige told, er momsen i sin helhed for disse indførsler heller ikke blevet opkrævet effektivt, idet afgiftsgrundlaget for disse indførsler med henblik på moms er blevet fastsat på grundlag af ukorrekte toldværdier, idet de ligger under de berørte varers reelle værdi.
- 572 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 344 i forslaget til afgørelse, må det imidlertid konstateres, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at en sådan undladelse fra Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder af at sikre en effektiv og fuldstændig opkrævning af momsen i forbindelse med de samme indførsler faktisk har medført tab af egne indtægter hidrørende fra denne afgift.
- 573 Som anført i nærværende doms præmis 567 fastsætter artikel 3 i forordning nr. 1553/89, at grundlaget for momsindtægterne i det væsentlige opnås ved at dividere de i en medlemsstat samlede indgåede nettomomsindtægter med den sats, efter hvilken der er opkrævet moms i det pågældende år.

- 574 Selv om importørerne for så vidt angår de pågældende indførsler foretaget under toldprocedure 40 ikke betalte moms i sin helhed, eftersom afgiftsgrundlaget for disse indførsler med hensyn til moms var for lavt, har dette dog ikke nødvendigvis medført, at nettomomsindtægterne er blevet påvirket.
- 575 En importør, ligesom de øvrige erhvervsdrivende, der indgår i senere led i salget af de berørte varer, kan nemlig, inden disse faktureres den endelige forbruger, få tilbagebetalt den moms, som de har betalt. Spørgsmålet om, hvorvidt nettomomsindtægterne påvirkes af den for lave værdiansættelse, der har fundet sted ved nævnte indførsler, afhænger derfor af den pris, der faktureres den endelige forbruger.
- 576 Den blotte konstatering af den for lave værdiansættelse af toldværdien af de berørte varer medfører derfor ikke nødvendigvis en nedsættelse af det beregningsgrundlag, på grundlag af hvilket de egne indtægter hidrørende fra moms beregnes.
- 577 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende tages til følge, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 85-87 i direktiv 2006/112, og må derudover forkastes.

4. Om tilsidesættelsen af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU

a) Parternes argumentation

- 578 Med det klagepunkt, der fremføres med stævningens anden påstand, har Kommissionen gjort gældende, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 2, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, litra d), i forordning nr. 608/2014, idet det ikke har meddelt den alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå beløbet af tabet af traditionelle egne indtægter, og idet det ikke som krævet har oplyst indholdet af udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling eller begrundelsen for afgørelserne om eftergivelse af den konstaterede toldskyld.
- 579 Kommissionen har i denne forbindelse for det første foreholdt Det Forenede Kongerige at have nægtet at fremlægge en kopi af udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling eller enhver anden indikation af indholdet af den juridiske vurdering, der førte til eftergivelsen af den toldskyld, der blev konstateret under FTA Snake, med den begrundelse, at en sådan juridisk vurdering var fortrolig og var omfattet af beskyttelsen af korrespondancen mellem advokater og klienter.
- 580 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder ikke har fremlagt de oplysninger, som Kommissionens tjenestegrene har krævet for at fastsætte beløbet af de tab af traditionelle egne indtægter, der skal betales.
- 581 Det Forenede Kongerige har heroverfor anført, således som det allerede har anført under den administrative procedure, at eftergivelsen af den toldskyld, der blev konstateret i C18-betalingspåleggene Snake, ikke skete på grundlag af nogen juridisk udtalelse, som ikke fandtes, men på grundlag af afgørelser truffet af den uafhængige HMRC-afdeling, hvis ressortområde er toldrevisions- og klagebehandling. Denne afdeling annullerede disse betalingspålæg af de grunde, der var angivet heri, hvilket meddeltes Kommissionen.

582 Ud over det anførte om, at Kommissionen ikke har fået fremsendt denne ikke-eksisterende juridiske udtalelse, har denne institution i øvrigt ikke generelt kunnet gøre nogen anden kritik gældende over for Det Forenede Kongerige for så vidt angår dets forpligtelse til loyalt samarbejde med den begrundelse, at denne stat ikke har meddelt den Kommissionen alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastsætte størrelsen af tabet af traditionelle egne indtægter.

b) Domstolens bemærkninger

583 Indledningsvis bemærkes, at selv om Kommissionen i stævningens andet klagepunkt, ud over en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU, har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 2, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, litra d), i forordning nr. 608/2014, har denne institution ikke i stævningens søgsmålsgrunde anført, på hvilken måde Det Forenede Kongerige skulle have tilsidesat disse sidstnævnte bestemmelser, således at klagepunktet i denne påstand kun skal behandles i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU.

584 Ifølge Domstolens faste praksis følger det af det princip om loyalt 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 (dom af 31.10.2019, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-391/17, EU:C:2019:919, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

585 Domstolen har endvidere fastslået, at det i overensstemmelse med den rolle som traktaternes vogter, der er tillagt Kommissionen i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU, påhviler denne institution at føre tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører deres forpligtelser på området for Unionens egne indtægter korrekt (dom af 9.7.2020, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, præmis 65), og at medlemsstaterne i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU er forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af denne tilsynsopgave (jf. i denne retning dom af 7.3.2002, Kommissionen mod Italien, C-10/00, EU:C:2002:146, præmis 88).

586 Når Kommissionen – ligesom det er tilfældet med denne institutions tilsyn med, at medlemsstaterne gennemfører deres forpligtelser på området for Unionens egne indtægter korrekt – endvidere i vidt omfang er afhængig af de oplysninger, medlemsstaterne fremlægger, er disse forpligtet til på rimelige betingelser at stille bilag og andre fornødne dokumenter til Kommissionens rådighed, således at Kommissionen kan efterprøve, om Unionens egne indtægter korrekt er blevet stillet til rådighed under overholdelse af disse forpligtelser (jf. i denne retning dom af 7.3.2002, Kommissionen mod Italien, C-10/00, EU:C:2002:146, præmis 88 og 91).

587 I den foreliggende sag har Kommissionen foreholdt Det Forenede Kongerige at have tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde, således som denne forpligtelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, idet denne stat ikke rettidigt har fremlagt dels alle elementer i beregningen af den gæld, der opkræves i C18-betalingspålæggene Snake, og som Kommissionen gentagne gange har anmodet Det Forenede Kongerige om at give meddelelse om, samt var nødvendige for at beregne tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter, dels udtalelsen fra HMRC's juridiske afdeling eller begrundelsen for afgørelserne, hvorved C18-betalingspålæggene Snake annulleredes.

588 Det er i denne henseende ubestridt, at Det Forenede Kongerige under hele den administrative procedure afslog at fremlægge et dokument, som ved flere lejligheder af dets egne myndigheder blev betegnet som »juridisk rådgivning«, med den begrundelse, at dette dokument var omfattet af tavshedspligten.

- 589 Kommissionen har forklaret, at den anmodede om fremlæggelse af dette dokument, eftersom den havde kunnet forstå, at det indeholdt en juridisk analyse af de grunde, der førte Det Forenede Kongerige til at annullere C18-betalingspålæggene Snake.
- 590 Senere, og navnlig under inspektionsbesøg 18-11-1, der fandt sted i april 2018, såvel som i dets svar af 22. juni 2018 på åbningsskrivelsen, anførte Det Forenede Kongerige imidlertid, at der ikke fandtes en sådan »juridisk udtalelse«, og at de grunde, der førte Det Forenede Kongerige til at annullere C18-betalingspålæggene Snake, var dem, der var anført i afgørelserne om annulation af disse betalingspålæg, som var blevet truffet af en uafhængig instans, nemlig HMRC's afdeling for toldrevisions- og klagebehandling i forbindelse med påklage af disse afgørelser. Ifølge Det Forenede Kongerige fremgår det af disse afgørelser, at de pågældende betalingspålæg i det væsentlige blev annulleret med den begrundelse, at der ikke var grundlag for nogen tilfredsstillende metode for fornyet vurdering for så vidt angik de pågældende indførsler.
- 591 Kommissionen har gjort gældende, at kopierne af 6 af de 24 afgørelser om annulation af C18-betalingspålæggene Snake, der blev indhentet under inspektionsbesøg 18-11-1, ikke gjorde det muligt for den at forstå grundene til annulationen af disse betalingspålæg.
- 592 I svarskriftet har Det Forenede Kongerige tilføjet, at der fandtes en udtalelse fra HMRC's juridiske afdeling, men at denne ikke vedrørte de grunde, der førte Det Forenede Kongerige til at annullere C18-betalingspålæggene Snake, men udelukkende de likvidationsbehandlinger, der var indledt mod visse operatører. Denne udtalelse er imidlertid beskyttet af tavshedspligten.
- 593 Det skal ligeledes bemærkes, at Det Forenede Kongeriges toldmyndigheder under den administrative procedure anførte, at der kunne rejses tvivl om gyldigheden af C18-betalingspålæggene Snake, idet CAP'en i disse betalingspålæg var blevet anvendt til at fastsætte toldværdien af de berørte varer, og idet de nævnte betalingspålæg, således som de var blevet meddelt de pågældende virksomheder, ikke gjorde det muligt at fastslå en direkte forbindelse mellem de opkrævede afgifter og de pågældende individuelle toldangivelser.
- 594 Det fremgår ligeledes af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Kommissionen gentagne gange har anmodet Det Forenede Kongerige om at meddele de nærmere detaljer ved beregningerne af den gæld, der opkrævedes i C18-betalingspålæggene Snake, idet sådanne oplysninger var nødvendige for at efterprøve, om denne gæld korrekt afspejlede tabene af egne indtægter vedrørende de indførsler, der var omfattet af disse betalingspålæg.
- 595 Kommissionen har forklaret, at den, da den ikke rådede over disse oplysninger, uden på dette punkt at være blevet korrigeret af Det Forenede Kongerige under den administrative procedure, havde antaget, at de afgifter, der opkrævedes i C18-betalingspålæggene Snake, var blevet beregnet på grundlag af LAP og derfor var blevet fastsat på et niveau, der er åbenbart for lavt. Dette foranledigede Kommissionen til i stævningen for så vidt angår perioden fra november 2011 til november 2014 at fremsætte krav om betaling af beløb svarende til tab af traditionelle egne indtægter, der ikke beregnedes på grundlag af disse betalingspålæg, men i henhold til OLAF-JRC-metoden, hvorved der således blev taget hensyn til alle indførsler foretaget til priser under LAP'en, og hvorved disse tillægges en værdi svarende til CAP'en.

- 596 Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige endelig som bilag til duplikken har fremlagt de nærmere detaljer ved beregningerne af den gæld, der opkrævedes i C18-betalingspålæggene Snake, hvilket har gjort det muligt at konstatere, at de pågældende indførsler ikke var blevet revalueret på grundlag af LAP'en, men på grundlag af CAP'en, og at der var en direkte forbindelse mellem de opkrævede afgifter og de pågældende individuelle toldangivelser.
- 597 Det Forenede Kongerige har efter at være blevet adspurgt herom af Domstolen forklaret, at dets myndigheder ikke havde afvist at meddele Kommissionen detaljerne af disse beregninger efter inspektionsbesøget i november 2017, men ikke ved denne lejlighed havde kunnet få adgang hertil. Disse beregninger blev »genopdaget« kort før indgivelsen af svarskriftet i juni 2019. Det ville derefter have været meget tids- og ressourcekrævende at analysere og behandle de meget store mængder oplysninger, der således var indhentet under indsamlingen af oplysninger, således at Det Forenede Kongerige ikke har kunnet fremlægge dem før indgivelsen af duplikken.
- 598 Henset til samtlige disse faktuelle forhold og under hensyn til de principper, der er fastslået i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 584-586, må det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde, således som denne forpligtelse er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, idet denne stat ikke rettidigt har fremlagt dels alle elementer i beregningen af den gæld, der opkræves i C18-betalingspålæggene Snake, og som Kommissionen gentagne gange har anmodet Det Forenede Kongerige om at give meddelelse om, samt var nødvendige for at beregne tabsbeløbet for traditionelle egne indtægter, dels begrundelserne for de afgørelser, hvorved C18-betalingspålæggene Snake annulleredes, som Kommissionen ligeledes ved flere lejligheder har anmodet Det Forenede Kongerige om at give meddelelse om.
- 599 Det er derimod ikke nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Det Forenede Kongerige har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde ved at afvise at fremlægge en juridisk udtalelse fra HMRC. Det er således tilstrækkeligt at fastslå, at med anvendelsen af bindeordet »eller« i anden del af stævningens andet klagepunkt har Det Forenede Kongerige under alle omstændigheder tilsidesat denne forpligtelse ved ikke rettidigt at fremlægge begrundelserne for afgørelserne om annullation af C18-betalingspålæggene Snake.
- 600 Med forbehold af det i nærværende doms præmis 599 anførte skal klagepunktet i stævningens anden påstand derfor tages til følge, for så vidt som det vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU.
- 601 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal følgende fastslås:
- Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 8 i afgørelse 2014/335, artikel 2 og 8 i afgørelse 2007/436, artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i forordning nr. 609/2014, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i forordning nr. 1150/2000 samt EU-toldkodeksens artikel 105, stk. 3, og EF-toldkodeksens artikel 220, stk. 1, som følge af tilsidesættelsen af de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til artikel 325 TEUF, EU-toldkodeksens artikel 46, EF-toldkodeksens artikel 13, artikel 248, stk. 1, i forordning nr. 2454/93, artikel 244 i gennemførelsesforordning 2015/2447 og artikel 2, stk. 1, litra d), samt artikel 85-87 i direktiv 2006/112, idet den ikke har bogført de korrekte toldbeløb og ikke har overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter for de pågældende indførsler.
 - Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, idet det ikke har givet Kommissionen alle de oplysninger, der var nødvendige for at fastlægge tabet

af traditionelle egne indtægter, og idet det ikke som krævet tilstillede indholdet af begrundelsen for den afgørelse, som førte til eftergivelse af den fastlagte toldskyld.

602 I øvrigt frifindes Det Forenede Kongerige.

Sagsomkostninger

- 603 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, medmindre Domstolen, henset til omstændighederne i det konkrete tilfælde, finder det begrundet, at en part foruden sine egne omkostninger også betaler en del af modpartens omkostninger.
- 604 Da Kommissionen i den foreliggende sag har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Det Forenede Kongerige i det væsentlige har tabt sagen, bør det, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, pålægges Det Forenede Kongerige at bære sine egne omkostninger og betale fire femtedele af Kommissionens omkostninger. Kommissionen bærer en femtedel af sine egne omkostninger.
- 605 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, hvorefter medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Helleniske Republik, Republikken Letland, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik hver deres egne omkostninger.

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

- 1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter, artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, artikel 2, 6, 9, 10, 12 og 13 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav, som ændret ved Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/804 af 17. maj 2016, artikel 2, 6, 9, 10, 11 og 17 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter samt artikel 105, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen og artikel 220, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2005 af 13. april 2005 som følge af tilsidesættelsen af de forpligtelser, der påhviler denne stat i henhold til artikel 325 TEUF, artikel 46 i forordning nr. 952/2013, artikel 13 i forordning nr. 2913/92, som ændret ved forordning nr. 648/2005, artikel 248, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 3254/94 af 19. december 1994, artikel 244 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/2447 af 24. november 2015 om gennemførelsesbestemmelser til visse**

bestemmelser i forordning nr. 952/2013 samt artikel 2, stk. 1, litra d), og artikel 85-87 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem, som ændret ved Rådets direktiv 2009/69/EF af 25. juni 2009, idet den ikke har bogført de korrekte toldbeløb og ikke har overdraget det korrekte beløb for traditionelle egne indtægter for visse indførsler af tekstilvarer og fodtøj med oprindelse i Kina.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, idet det ikke har givet Europa-Kommissionen alle de oplysninger, der var nødvendige for at fastlægge tabet af traditionelle egne indtægter, og idet det ikke som krævet tilstillede indholdet af begrundelsen for den afgørelse, som førte til eftergivelse af den fastlagte toldskyld.

- 2) I øvrigt frifindes Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.**
- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler fire femtedele af de omkostninger, som Kommissionen har afholdt, og bærer sine egne omkostninger.**
- 4) Kommissionen bærer en femtedel af sine egne omkostninger.**
- 5) Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Helleniske Republik, Republikken Letland, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter