



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

PRIITA PIKAMÄEA

od 9. rujna 2021.¹

Predmet C-213/19

**Europska komisija
protiv**

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske

„Povreda obveze države – Članak 4. stavak 3. UFEU-a – Članak 310. stavak 6. i članak 325. UFEU-a – Borba protiv prijevara – Zahtjev djelotvornosti – Obveza stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava proračunu Unije – Financijska odgovornost država članica – Carinska unija – Uredba (EEZ) br. 2913/92 – Carinski zakonik Zajednice – Uredba (EU) br. 952/2013 – Carinski zakonik Unije – Carine – Uvoz tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine – Dalekosežna i sustavna povreda – Organizirani kriminal – Nepostojeći uvoznici – Carinska vrijednost – Umanjenje vrijednosti – Carinske provjere koje se temelje na analizi rizika – Provjere prije puštanja robe – Polaganje osiguranja – Nepostojanje provjera – Članci 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Vlastita sredstva Europske unije – Odluke 2007/436/EZ i 2014/335/EU – Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 i br. 609/2014 – Utvrđenje carinskog duga – Obveza stavljanja na raspolaganje Europskoj uniji – Procjena gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava – Statistička metodologija koja se temelji na prilagođenoj prosječnoj cijeni i najnižoj prihvatljivoj cijeni – Porez na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Oporezivi iznos za PDV – Vlastita sredstva koja proizlaze iz PDV-a”

Sadržaj

I.	Uvod	4
II.	Pravni okvir	5
A.	Pravo u području tradicionalnih vlastitih sredstava	5
1.	Odluke koje se odnose na sustav vlastitih sredstava	5
2.	Uredbe koje se odnose na pravila i postupak za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava	6

¹ Izvorni jezik: francuski

3. Uredba (EU, Euratom) br. 608/2014	8
4. Uredba br. 1553/89	9
B. Carinsko pravo	10
1. Carinski zakonik Zajednice	10
2. Carinski zakonik Unije	13
3. Provedbena uredba br. 2454/93	16
4. Provedbena uredba 2015/2447	17
C. Pravo u području PDV-a	18
III. Činjenice i predsudski postupak	20
A. Činjenice iz kojih proizlazi spor	20
B. Predsudski postupak	26
IV. Postupak pred Sudom	27
V. Zahtjevi stranaka	28
VI. O tužbi	29
A. Dopuštenost	30
1. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na navodnoj povredi prava obrane Ujedinjene Kraljevine tijekom predsudskog postupka i postupka pred Sudom	30
a) Dostavljanje podataka o izračunima prilagođene prosječne cijene, najniže prihvatljive cijene i procijenjenih gubitaka vlastitih sredstava	33
b) Informacije koje se odnose na izračune provedene za razdoblje od 2011. do 2014. na temelju naloga za plaćanje C18 Snake	34
c) Pregled praksi drugih država članica u pogledu upotrebe OLAF-ove metodologije	34
d) Zahtjev za podnošenje dokaza u pogledu prirode robe kojoj je umanjena vrijednost i u pogledu njezine države članice odredišta	35
2. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na nepravilnosti predsudskog postupka i tužbe osobito u pogledu carinskog postupka 42	35
3. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila načela legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, načelo estoppel i načelo lojalne suradnje ...	36
4. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na nemogućnosti nalaganja da se stave na raspolaganje iznosi na temelju članka 258. UFEU-a	39

B. Povreda obveza u području zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara, kao i obveza koje proizlaze iz carinskih propisa Unije	42
1. Obveze država članica da suzbijaju nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije	42
2. Mjere koje treba poduzeti na temelju carinskog propisa kako bi se zaštitili financijski interesi Unije u predmetnoj situaciji prijave	47
a) Obilježja prijave koju su počinili predmetni uvoznici i znanje tijela Ujedinjene Kraljevine za tu prijavu	47
b) Obveza uvođenja analize rizika, provođenja provjera prije puštanja robe i potreba polaganja osiguranja	50
1) Uvodne napomene	52
2) Obveza provođenja analize rizika	53
3) Obveza provođenja provjera prije puštanja robe	58
4) Obveza polaganja osiguranja	61
3. Sažetak elemenata utvrđenih protiv Ujedinjene Kraljevine	64
4. Obveza država članica da odrede iznose carina i knjiže odgovarajuće iznose	65
C. Povreda zakonodavstva Unije koje se odnosi na vlastita sredstva i procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koja čine carine	66
1. Pravni sustav knjiženja dugovanih iznosa i stavljanja na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava	67
2. Povreda obveze Ujedinjene Kraljevine da Komisiji stavi na raspolaganje odgovarajuće iznose carina utvrđene u okviru operacije Snake	69
3. Procjena gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava	72
a) Uvodne napomene	73
1) Nadležnost Komisije za provođenje procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava i nadležnost Suda za odlučivanje o tom pitanju	73
2) Navodna obveza dokazivanja štete i uzročne veze, kao i hipotetski scenarij	75
b) Meritum	78
1) Pregled OLAF-ove metodologije i njezina primjena kao alata za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava	78
2) Primjena presude Komisija/Portugal	80
3) Načelno prihvaćanje pristupa koji predlaže Komisija za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava	81

4) Upotreba metodologije koja se temelji na statističkim podacima u ovom slučaju	84
i) Određivanje količine uvoza kojem je umanjena vrijednost	86
– Razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014.	86
– Razdoblje od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017.	87
ii) Referentna vrijednost za određivanje iznosa gubitaka vlastitih sredstava .	89
5) Sažetak procjene tradicionalnih vlastitih sredstava	91
4. Zatezne kamate	94
D. Povreda načela lojalne suradnje propisanog u članku 4. stavku 3. UEU-a	95
E. Povreda obveza na temelju propisa koji se odnose na PDV i vlastita sredstva koja proizlaze iz PDV-a	97
1. Pravni sustav stavljanja na raspolaganje proračunu Unije sredstava koja proizlaze iz PDV-a	99
2. Prigovor koji se temelji na gubitku vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 40	100
3. Prigovor koji se temelji na gubitku vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 42	101
VII. Troškovi	103
VIII. Zaključak	103

I. Uvod

1. U ovom je predmetu Europska komisija podnijela tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a protiv Ujedinjenje Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske zato što ta država tijekom razdoblja od studenoga 2011. do zaključno 11. listopada 2017. (u daljnjem tekstu: razdoblje povrede), s jedne strane, nije knjižila točne iznose carina niti stavila na raspolaganje točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava i sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) na uvoz određenih tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine i, s druge strane, nije dostavila sve informacije koje je Komisija zatražila kako bi se odredio iznos gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava².

² Naglašavam da je Sud na temelju članka 86. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.), koji je odobren Odlukom Vijeća (EU) 2020/135 od 30. siječnja 2020. o sklapanju Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 1.), nadležan za odlučivanje o svim tužbama koje podnese ta država ili koje se podnesu protiv nje prije kraja prijelaznog razdoblja, odnosno do 1. siječnja 2021.

2. Prema Komisijinu mišljenju, ta država stoga je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, kojim se predviđa načelo lojalne suradnje, te članka 310. stavka 6. i članka 325. UFEU-a, kao i na temelju cijelog niza odredbi sekundarnog prava koje se odnose na carinsko zakonodavstvo Unije, tradicionalna vlastita sredstva i PDV.

3. Prema tome, u ovom se predmetu od Suda traži da razvije svoju sudsku praksu koja se odnosi na opseg obveza u području borbe protiv prijevara i zaštite financijskih interesa Unije koje se nalažu odredbama navedenim u prethodnoj točki, u kontekstu u kojem Komisija navodi da dotična država članica nije točno odredila carinsku vrijednost uvezene robe jer joj je bila umanjena vrijednost pri uvozu zbog nepostojanja djelotvornih mjera provjere. U tom se predmetu postavljaju temeljna pitanja, kao što je mogućnost Komisije da ocijeni iznos svojeg zahtjeva koji se odnosi na gubitke vlastitih sredstava u situaciji u kojoj se, s obzirom na to da dotična država članica nije provela točnu procjenu vrijednosti robe, Komisija oslanja na statističku metodu, odnosno na prilagođene prosječne cijene uvezene robe na razini Unije. Naposljetku, od Suda se traži da odluči o tome je li država članica u koju se uvozi roba dužna nadoknaditi gubitke vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka u kojem se carine plaćaju pri uvozu, ali PDV treba platiti naknadno u državi članici odredišta.

II. Pravni okvir

A. Pravo u području tradicionalnih vlastitih sredstava

1. Odluke koje se odnose na sustav vlastitih sredstava

4. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (a) i (b) Odluke 2014/335/EU, Euratom³ koja se primjenjuje od 1. siječnja 2014., čiji je tekst u biti istovjetan tekstu članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica⁴, prihodi koji čine vlastita sredstva koja se unose u proračun Unije jesu „tradicionalna vlastita sredstva koja se sastoje od [...] carinskih stopa Zajedničke carinske tarife i ostalih davanja koje utvrde ili trebaju utvrditi institucije Unije u vezi s trgovanjem s trećim zemljama” odnosno „primjena jedinstvene stope koja vrijedi za sve države članice na usklađene osnovice za procjenu PDV-a utvrđene u skladu s pravilima Unije”.

5. Člankom 8. stavkom 1. navedenih odluka u njihovim prvim podstavcima navodi se da države članice prikupljaju carinske stope Zajedničke carinske tarife, kao vlastita sredstva Unije, u skladu s nacionalnim odredbama propisanim pravom i ostalim propisima koji se prema potrebi prilagođavaju radi ispunjavanja zahtjeva propisa Unije. Članak 8. stavak 1. treći podstavak Odluke 2007/436 i članak 8. stavak 2. Odluke 2014/335 propisuju da države članice stavljaju sredstva iz članka 2. stavka 1. točaka (a) do (c) tih odluka na raspolaganje Komisiji.

³ Odluka Vijeća od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (SL 2014., L 168, str. 105.)

⁴ SL 2007., L 163, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 141.)

2. Uredbe koje se odnose na pravila i postupak za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava

6. Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke br. 94/728⁵, koja se primjenjuje na prvi dio razdoblja povrede, zamijenjena je 1. siječnja 2014. Uredbom Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u⁶ te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom⁷. U članku 2. stavku 1. Uredbe br. 609/2014, čiji sadržaj u biti odgovara sadržaju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000, navodi se:

„Za potrebe primjene ove Uredbe, pravo Unije na tradicionalna vlastita sredstva iz članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2014/335 [...] utvrđuje se čim su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima o knjiženju prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika.”

7. Članak 6. stavak 1. i članak 6. stavak 3. prvi i drugi podstavak Uredbe br. 609/2014, koji u biti odgovara članku 6. stavku 1. i članku 6. stavku 3. točkama (a) i (b) Uredbe br. 1150/2000, glasi kako slijedi:

„1. Računi za vlastita sredstva vode se pri državnoj riznici svake države članice, odnosno pri tijelu koje odredi svaka država članica, i to raščlanjeni prema vrsti sredstava.

[...]

3. Prava utvrđena u skladu s člankom 2. knjiže se na računima [obično se nazivaju ‚računi A’], ovisno o odredbama drugog podstavka ovoga stavka, najkasnije prvog radnog dana nakon devetnaestog dana drugog mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno.

Utvrđena prava koja nisu knjižena na računima iz prvog podstavka zbog toga što još nisu namirena, a za njihovu naplatu nije dano nikakvo osiguranje, iskazuju se na posebnim računima u roku iz prvog podstavka [obično se nazivaju ‚računi B’]. Države članice mogu usvojiti ovaj postupak u slučajevima kada su predmet spora utvrđena prava za koje je dano osiguranje te postoji mogućnost da po rješenju nastalog spora dođe do njihove promjene.

[...]”

8. U skladu s člankom 9. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 609/2014, čiji tekst odgovara tekstu članka 9. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 1150/2000:

„U skladu s postupkom iz članka 10. svaka država članica odobrava iznos vlastitih sredstava na račun otvoren na ime Komisije pri svojoj državnoj riznici, odnosno pri drugom tijelu koje je imenovala.”

⁵ SL 2000., L 130, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 12.)

⁶ Bruto nacionalni dohodak

⁷ SL 2014., L 168, str. 39.

9. Od 1. listopada 2016. ta je odredba izmijenjena člankom 9. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2016/804⁸ te glasi kako slijedi:

„U skladu s postupkom utvrđenim u člancima 10., 10.a i 10.b svaka država članica odobrava vlastita sredstva na račun otvoren na ime Komisije pri svojoj državnoj riznici ili nacionalnoj središnjoj banci. Taj račun može se teretiti samo po uputi Komisije, podložno primjeni negativnih kamata kako je navedeno u trećem podstavku.”

10. Članak 10. stavak 1. Uredbe br. 609/2014, čiji sadržaj u biti odgovara sadržaju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000, glasi kako slijedi:

„Nakon odbitka troškova naplate u skladu s člankom 2. stavkom 3. i člankom 10. stavkom 3. Odluke 2014/335 [...], knjiženje tradicionalnih vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. točke (a) te Odluke obavlja se najkasnije prvoga radnog dana nakon devetnaestog dana drugog mjeseca od mjeseca u kojem je utvrđeno pravo u skladu s člankom 2. ove Uredbe.

Međutim, knjiženje prava koja se iskazuju na posebnim računima u skladu s drugim podstavkom članka 6. stavka 3. ove Uredbe mora se obaviti najkasnije prvoga radnog dana nakon devetnaestog dana drugog mjeseca od mjeseca u kojem su ta prava naplaćena.”

11. Prvotni tekst članka 12. stavaka 1. i 3. Uredbe br. 609/2014, čiji je sadržaj u biti bio jednak sadržaju članka 11. stavaka 1. i 3. Uredbe br. 1150/2000, glasio je kako slijedi:

„1. Na svako kašnjenje u knjiženju na račun iz članka 9. stavka 1. dotičnoj državi članici obračunavaju se kamate.

[...]

3. U slučaju država članica koje ne pripadaju Ekonomskoj i monetarnoj uniji ta je stopa jednaka stopi koju su središnje banke primijenile prvog dana u dotičnom mjesecu za svoje glavne operacije refinanciranja, uvećanoj za dva postotna boda, a u slučaju država članica kod kojih stopa središnje banke nije dostupna primjenjuje se najbliža ekvivalentna stopa primijenjena na tržištu novca te države članice prvog dana dotičnog mjeseca, uvećana za dva postotna boda.

Ta se stopa uvećava za 0,25 postotnih bodova za svaki mjesec kašnjenja. Uvećana stopa primjenjuje se za cijelo razdoblje kašnjenja.”

12. Od 1. listopada 2016., nakon stupanja na snagu Uredbe 2016/804, članak 12. stavak 3. Uredbe br. 609/2014 zamijenjen je člankom 12. stavkom 5., koji glasi kako slijedi:

„U slučaju država članica koje ne pripadaju ekonomskoj i monetarnoj uniji kamatna stopa jednaka je stopi koju središnje banke primjenjuju na svoje glavne operacije refinanciranja prvog dana dotičnog mjeseca, ili nultoj stopi, ovisno o tome koja je od te dvije stope viša, uvećanoj za 2,5 postotna boda. U slučaju država članica za koje nije dostupna stopa središnje banke, kamatna stopa jednaka je najbližoj ekvivalentnoj stopi koja se primjenjuje na tržištu novca te države članice prvog dana dotičnog mjeseca, ili nultoj stopi, ovisno o tome koja je od te dvije stope viša, uvećanoj za 2,5 postotna boda.

⁸ Uredba od 17. svibnja 2016. o izmjeni Uredbe br. 609/2014 (SL 2016., L 132, str. 85.)

Ta se stopa uvećava za 0,25 postotnih bodova za svaki mjesec kašnjenja.

Ukupno povećanje na temelju prvog i drugog podstavka ne smije premašiti 16 postotnih bodova. Uvećana stopa primjenjuje se za cijelo razdoblje kašnjenja.”

13. Člankom 13. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 609/2014, koji u biti odgovara članku 17. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1150/2000, predviđa se:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos prava utvrđenih na temelju članka 2. ove Uredbe bude stavljen na raspolaganje Komisiji na način utvrđen ovom Uredbom.

2. Države članice oslobađaju se obveze stavljanja na raspolaganje Komisiji iznosa koji su jednaki pravima utvrđenim u članku 2. koji se pokazu nenaplativim zbog nekog od sljedećih razloga:

(a) zbog više sile;

(b) zbog drugih razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama.

Iznosi utvrđenih prava proglašavaju se nenaplativima odlukom nadležnoga upravnog tijela koje utvrdi da se njihov povrat ne može osigurati.

Iznosi utvrđenih prava smatraju se nenaplativima najkasnije nakon razdoblja od pet godina od dana utvrđivanja iznosa u skladu s člankom 2. ili, u slučaju upravnog ili sudskog žalbenog postupka, kada je konačna odluka donesena, priopćena ili objavljena.

[...]”

3. Uredba (EU, Euratom) br. 608/2014

14. Što se tiče razdoblja nakon 1. siječnja 2014., člankom 2. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije⁹, naslovljenim „Mjere kontrole i nadzora”, određuje se:

„1. Inspekcija vlastitih sredstava iz članka 2. stavka 1. Odluke 2014/335 [...] provodi se kako je predviđeno u ovoj Uredbi, ne dovodeći u pitanje Uredbu [br. 1553/89¹⁰] [...].

2. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da vlastita sredstva iz članka 2. stavka 1. Odluke 2014/335 [...] budu stavljen na raspolaganje Komisiji.

3. Kada se mjere kontrole i nadzora odnose na tradicionalna vlastita sredstva iz članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2014/335 [...]:

(a) Države članice provode provjere i ispitivanja koji se odnose na utvrđivanje i stavljanje na raspolaganje tih vlastitih sredstava.

⁹ SL 2014., L 168, str. 29.

¹⁰ Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL 1989., L 155, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 24.)

[...]

- (c) Države članice, ako to Komisija zahtijeva, uključuju Komisiju u inspekcije koje obavljaju. Kada je Komisija uključena u inspekciju, Komisija ima pristup, u mjeri u kojoj to iziskuje primjena ove Uredbe, popratnim dokumentima koji se odnose na utvrđivanje i stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava i svakom drugom odgovarajućem dokumentu povezanom s tim popratnim dokumentima.
- (d) Komisija može sama obavljati inspekcije na licu mjesta. Agenti koje je Komisija ovlastila za provođenje takvih inspekcija imaju pristup dokumentima kako je utvrđeno za inspekcije iz točke (c). Države članice olakšavaju te inspekcije.

[...]”

15. Člankom 5. Uredbe br. 608/2014, naslovljenim „Izvrješćivanje o prijevarama i nepravilnostima koje utječu na prava na tradicionalna vlastita sredstva”, u njegovu stavku 1. predviđa se:

„Tijekom dva mjeseca nakon kraja svakog tromjesečja, države članice šalju Komisiji opis otkrivenih slučajeva prijevare i nepravilnosti koji uključuju prava veća od 10 000 [eura] u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima iz članka 2. stavka 1. točke (a) Odluke 2014/335 [...].

Unutar roka iz prvog podstavka svaka država članica dostavlja pojedinosti o statusu slučajeva prijevare i nepravilnosti o kojima je Komisija već obaviještena, a u kojima povrat, poništenje ili nemogućnost povrata nisu bili ranije naznačeni.”

4. Uredba br. 1553/89

16. Člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1553/89 predviđa se:

„Osnovica sredstava PDV-a utvrđuje se iz oporezivih transakcija iz članka 2. [Šeste direktive Vijeća 77/388/EEZ od 17. svibnja 1977. o usklađivanju zakonodavstava država članica o porezima na promet – Zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost: jedinstvena osnovica za određivanje poreza (SL 1977., L 145, str. 1.)] [...].”

17. U skladu s člankom 3. prvim stavkom navedene uredbe:

„Ne dovodeći u pitanje članke 5. i 6., osnovica sredstava PDV-a za određenu kalendarsku godinu izračunava se dijeljenjem ukupnog neto prihoda od PDV-a ubranog od strane te države članice tijekom te godine po stopi po kojoj je PDV obračunan tijekom navedene godine.”

B. Carinsko pravo

1. Carinski zakonik Zajednice

18. Člankom 13. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice¹¹, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 648/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. travnja 2005.¹² (u daljnjem tekstu: Carinski zakoni Zajednice), određivalo se:

„1. Carinska tijela mogu u skladu s uvjetima utvrđenim u odredbama na snazi provesti sve provjere koje smatraju potrebnim za osiguranje ispravne primjene carinskih propisa i drugog zakonodavstva koje uređuje ulaz, izlaz, provoz, prijenos i uporabu u posebnu svrhu robe koja se kreće između carinskog područja Zajednice i trećih zemalja te na prisutnost robe koja nema status robe Zajednice. U slučaju kada međunarodni sporazum to predviđa, carinske provjere s ciljem ispravne primjene zakonodavstva Zajednice mogu se provoditi u trećoj zemlji.

2. Carinske provjere, osim provjera na licu mjesta, temelje se na analizi rizika uz korištenje metoda automatske obrade podataka, radi utvrđivanja i kvantifikacije rizika i razvoja potrebnih mjera za procjenu rizika na temelju mjerila razvijenih na nacionalnoj razini, na razini Zajednice i, prema potrebi, na međunarodnoj razini.

Postupak Odbora koristi se za utvrđivanje zajedničkog okvira upravljanja rizikom i za utvrđivanje zajedničkih mjerila i prioritetnih nadzornih područja.

Države članice u suradnji s Komisijom uspostavljaju računalni sustav za provedbu upravljanja rizikom.

3. U slučaju kada provjere obavljaju tijela koja nisu carinska tijela, takve se kontrole obavljaju u bliskoj koordinaciji s carinskim tijelima kad god je to moguće istodobno i na istom mjestu.

[...]

19. Glava II. Carinskog zakonika Zajednice sadržavala je poglavlje 3. naslovljeno „Vrijednost robe za carinske svrhe” u kojem su se nalazili članci 28. do 36.

20. Člankom 29. tog zakonika predviđalo se:

„1. Carinska vrijednost uvezene robe njezina je transakcijska vrijednost, a to je stvarno plaćena ili plativa cijena za robu koja se prodaje radi izvoza u carinsko područje Zajednice, usklađena, tamo gdje je to potrebno, s člancima 32. i 33. [...]:

[...]

2. (a) U postupku procjene prihvatljivosti transakcijske vrijednosti u smislu stavka 1., činjenica da su kupac i prodavatelj povezani nije dostatan razlog da se određena transakcijska vrijednost ocijeni neprihvatljivom. Ako je to potrebno, treba ispitati okolnosti prodaje i transakcijska vrijednost se prihvaća pod uvjetom da ta povezanost nije utjecala na cijenu. [...]

¹¹ SL 1992., L 302, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.)

¹² SL 2005., L 117, str. 13.

[...]

3. (a) Cijena koja se stvarno plaća ili koju treba platiti jest ukupno učinjeno plaćanje ili plaćanje koje treba izvršiti kupac u korist prodavatelja za uvezenu robu i uključuje sva plaćanja koja je kao uvjet prodaje za uvezenu robu učinio ili će učiniti kupac prema prodavatelju ili trećoj osobi da bi se ispunila obveza prodavatelja. [...]

[...]”

21. U skladu s člankom 30. navedenog zakonika:

„1. Kada nije moguće odrediti carinsku vrijednost prema članku 29., carinska vrijednost bit će određena tako što će se ići redom kroz stavak 2. točke (a), (b), (c), i (d) do prve točke prema kojoj se ona može odrediti [...].

2. Carinska vrijednost, kako je utvrđena ovim člankom, je:

- (a) transakcijska vrijednost istovjetne robe prodane za izvoz u Zajednicu i izvezene u isto ili gotovo isto vrijeme kao i roba koja se procjenjuje;
- (b) transakcijska vrijednost slične robe prodane za izvoz u Zajednicu i izvezene u isto ili gotovo isto vrijeme kao i roba koja se procjenjuje;
- (c) vrijednost koja se temelji na jediničnoj cijeni po kojoj se najveća moguća ukupna količina takve ili istovjetne ili slične uvezene robe prodaje na području Zajednice osobama koje nisu povezane s prodavateljima;
- (d) izračunana vrijednost [...].

[...]”

22. Članak 31. Carinskog zakonika Zajednice glasio je:

„1. Ako carinsku vrijednost uvezene robe nije moguće odrediti prema člancima 29. ili 30., carinska vrijednost se određuje na temelju podataka dostupnih u Zajednici, koristeći opravdana sredstva u skladu s načelima i općim odredbama:

- Sporazuma o provedbi članka VII. Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994.,
- članka VII. Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994.,
- odredbama iz ovog poglavlja.

2. Prema stavku 1. carinska vrijednost ne određuje se na temelju:

- (a) prodajne cijene u Zajednici za robu proizvedenu u Zajednici;
- (b) sustava koji omogućuje da se u carinske svrhe prihvati viša od dviju mogućih vrijednosti;
- (c) cijene robe na domaćem tržištu zemlje izvoza;

- (d) troškova proizvodnje, osim onih izračunanih vrijednosti koje su utvrđene za istovjetnu ili sličnu robu prema članku 30. stavku 2. točki (d);
- (e) cijena za izvoz u zemlju koja nije dio carinskog područja Zajednice;
- (f) najmanjih carinskih vrijednosti; ili
- (g) proizvoljnih ili izmišljenih vrijednosti.”

23. Članak 68. tog zakonika određivao je:

„Radi provjere prihvaćene deklaracije, carinska tijela mogu:

- (a) provjeriti isprave navedene u deklaraciji i priložene isprave. Carinska tijela mogu zahtijevati od deklaranta da priloži i druge isprave kako bi utvrdila točnost podataka u deklaraciji;
- (b) pregledati robu i uzeti uzorke za analizu ili za detaljan pregled.”

24. Članak 71. navedenog zakonika glasio je:

„1. Rezultati provjere deklaracije koriste se u svrhu primjene propisa koji uređuju carinski postupak u koji je roba stavljena.

2. Ako deklaracija nije provjeravana, za primjenu propisa iz stavka 1. prihvaćaju se podaci koje je deklarant naveo u deklaraciji.”

25. Člankom 217. Carinskog zakonika Zajednice predviđalo se:

„1. Svaki iznos uvozne ili izvozne carine proizašle iz carinskog duga [...] carinska tijela obračunavaju čim dobiju potrebne podatke, i proknjižuju u računovodstvenim evidencijama ili bilo kojem drugom istovrijednom sredstvu (knjiženje).

[...]

2. Države članice utvrđuju primjenjive postupke za knjiženje iznosa carine. Ti postupci mogu se razlikovati ovisno o tome jesu li ili nisu carinska tijela, s obzirom na okolnosti u kojima je nastao carinski dug, uvjerena da će se navedeni iznosi platiti.”

26. U skladu s člankom 218. stavkom 1. tog zakonika:

„Ako je carinski dug nastao zbog prihvaćanja deklaracije za robu za carinski postupak, osim postupka privremenog uvoza s djelomičnim oslobođenjem od uvoznih carina ili zbog bilo koje radnje koja ima pravni učinak jednak prihvaćanju iznosa koji odgovara tom carinskom dugu, knjiži se odmah čim se izračuna, a najkasnije drugog dana nakon puštanja robe.”

27. Člankom 220. stavkom 1. navedenog zakonika određivalo se:

„Kad iznos carine proizašao iz carinskog duga nije proknjižen u skladu s člancima 218. i 219. ili je proknjižen u nižem iznosu od onog koji se potražuje, iznos carine koji se treba naplatiti ili koji preostaje za naplatu knjiži se u roku od dva dana od dana kad to carinska tijela utvrde i budu u

mogućnosti izračunati iznos koji se zakonski potražuje i utvrditi dužnika (naknadno knjiženje). Taj rok može se produljiti u skladu s člankom 219.”

28. Članak 221. tog zakonika glasio je:

„1. Nakon što se iznos carine proknjiži, dužnika se obavješćuje o iznosu carine u skladu s propisanim postupcima.

[...]

3. Obavješćavanje dužnika ne provodi se nakon isteka roka od tri godine od dana kad je carinski dug nastao. Rok prestaje teći ulaganjem pravnog lijeka u skladu s člankom 243. za sve vrijeme trajanja tog postupka.

4. Ako carinski dug proizlazi iz radnje koja je u trenutku kada je poduzeta bila kažnjiva, obavješćavanje dužnika može se, pod uvjetima predviđenima važećim propisima, obaviti i nakon isteka roka od tri godine predviđenog u stavku 3.” [neslužbeni prijevod]

2. *Carinski zakonik Unije*

29. Člankom 3. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije¹³ (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik Unije) određuje se:

„Carinska tijela prvenstveno su odgovorna za nadzor nad međunarodnom trgovinom Unije, pridonoseći na taj način pravednoj i otvorenoj trgovini, provedbi vanjskih aspekata unutarnjeg tržišta, zajedničke trgovinske politike i ostalih zajedničkih politika Unije koje imaju utjecaj na trgovinu i na opću sigurnost lanca opskrbe. Carinska tijela provode mjere koje su posebno namijenjene sljedećem:

- (a) zaštitu financijskih interesa Unije i njezinih država članica;
- (b) zaštitu Unije od nepravedne i nezakonite trgovine, a podržavanju zakonitih poslovnih aktivnosti;
- (c) osiguravanju sigurnosti i zaštite Unije i njezinih stanovnika te zaštite okoliša, ako je potrebno uz blisku suradnju s ostalim nadležnim tijelima, i
- (d) održavanju primjerene ravnoteže između carinske provjere i omogućavanja zakonite trgovine.”

30. U skladu s člankom 46. Carinskog zakonika Unije, naslovljenog „Upravljanje rizikom i carinske provjere”:

„1. Carinska tijela mogu obaviti sve carinske provjere koje smatraju potrebnima.

Carinske provjere osobito se mogu sastojati od pregleda robe, uzimanja uzoraka, provjere točnosti i potpunosti informacija koje se navode u deklaraciji ili obavijesti i postojanju, vjerodostojnosti, točnosti i valjanosti dokumenata, pregledavanja računa gospodarskih subjekata i drugih

¹³ SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2. i SL 2018., L 294, str. 44.

evidencija, provjere prijevoznih sredstava, provjere prtljage i ostale robe koju nose osobe i obavljanja službenih ispitivanja i ostalih sličnih radnji.

2. Carinske se provjere, osim nasumičnih provjera, ponajprije temelje na analizi rizika pomoću tehnika elektroničke obrade podataka, s ciljem prepoznavanja i procjene rizika i donošenja potrebnih protumjera, na temelju kriterija koji su izrađeni na nacionalnoj razini i razini Unije, a po potrebi i na međunarodnoj razini.

3. Carinske se provjere obavljaju unutar zajedničkog okvira upravljanja rizikom koji se temelji na razmjeni informacija o riziku i rezultatima analize rizika između carinskih uprava i utvrđuje zajedničke kriterije i standarde za rizike, mjere provjere i prioritetna područja provjere.

Provjere koje se temelje na takvim informacijama i kriterijima obavljaju se ne dovodeći u pitanje ostale provjere koje se obavljaju u skladu sa stavkom 1. ili ostalim važećim odredbama.

4. Carinska tijela provode upravljanje rizikom kako bi napravila razliku između razina rizika povezanog s robom koja podliježe carinskoj provjeri ili nadzoru te odredila hoće li roba podliježati određenoj carinskoj provjeri ili ne, i ako da, na kojem mjestu.

Upravljanje rizikom uključuje radnje kao što su prikupljanje podataka i informacija, analiziranje i procjenu rizika, propisivanje i poduzimanje mjera te redovno praćenje i pregled tog postupka i njegovih rezultata na temelju međunarodnih i nacionalnih izvora i strategija te izvora i strategija Unije.

5. Carinska tijela razmjenjuju informacije o riziku i rezultatima analize rizika kada:

- (a) carinsko tijelo procjenjuje da su rizici značajni i da zahtijevaju carinsku provjeru te rezultati provjere utvrđuju postojanje rizičnog događaja; ili
- (b) rezultati provjere ne utvrđuju postojanje rizičnog događaja, ali dotična carinska tijela smatraju da prijetnja predstavlja visoki rizik drugdje u Uniji.

6. Za uspostavljanje zajedničkih kriterija i standarda za rizike, mjera provjere i prioritetnih područja provjere iz stavka 3., vodi se računa o svim sljedećim elementima:

- (a) proporcionalnosti u odnosu na rizik;
- (b) žurnosti potrebne provedbe provjera;
- (c) vjerojatnom učinku na trgovinski tok, na pojedine države članice i resurse za provjeru.

7. Zajednički kriteriji i standardi za rizike iz stavka 3. uključuju sve sljedeće elemente:

- (a) opis rizika;
- (b) čimbenike ili pokazatelje rizika koji se koriste pri odabiru robe ili gospodarskih subjekata za carinsku provjeru;
- (c) vrstu carinskih provjera koje carinska tijela poduzimaju;

(d) trajanje primjene carinskih provjera iz točke (c).

8. Prioritetna područja provjere osobito obuhvaćaju carinske postupke, vrste robe, prometne puteve, vrste transporta ili gospodarske subjekte koji podliježu povećanoj razini analize rizika i carinskih provjera tijekom određenog razdoblja, ne dovodeći u pitanje druge provjere koje obično provode carinska tijela.”

31. Člankom 53. Carinskog zakonika Unije, naslovljenim „Konverzija valute”, u stavku 1. određuje se:

„Nadležna tijela objavljuju, i/ili objavljuju na internetu, devizni tečaj koji se primjenjuje ako je potrebna konverzija valute iz jednog od sljedećih razloga:

- (a) jer su čimbenici koji su korišteni za određivanje carinske vrijednosti robe izraženi u drugoj valuti, a ne u valuti države članice u kojoj se određuje carinska vrijednost;
- (b) jer se zahtijeva vrijednost eura u nacionalnim valutama u svrhu razvrstavanja robe u Carinsku tarifu i iznosa uvozne i izvozne carine, uključujući vrijednosne pragove u Zajedničkoj carinskoj tarifi.”

32. Članci 70. i 74. tog zakonika sadržavaju pravila koja se odnose na carinske vrijednosti robe koja u biti odgovaraju pravilima sadržanim u člancima 29. do 31. Carinskog zakonika zajednice.

33. U skladu s člankom 101. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije iznos dospjele uvozne ili izvozne carine određuju carinska tijela koja su odgovorna za mjesto nastanka carinskog duga ili se smatra da je dug nastao u skladu s člankom 87. tog zakonika čim ona dobiju potrebne informacije.

34. Člankom 103. navedenog zakonika, naslovljenim „Ograničenje carinskog duga”, u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Dužnika se ne obavješćuje o carinskom dugu nakon isteka razdoblja od tri godine od dana na koji je carinski dug nastao.

2. Ako je carinski dug nastao kao posljedica radnje koja je, u vrijeme kada je bila počinjena, podlijevala pokretanju kaznenog sudskog postupka, razdoblje od tri godine koje se navodi u stavku 1. produljuje se na razdoblje od najmanje pet godina i najviše 10 godina, u skladu s nacionalnim pravom.”

35. Člankom 105. Carinskog zakonika Unije, naslovljenim „Vrijeme knjiženja”, u stavku 3. navodi se:

„Ako je carinski dug nastao u okolnostima koje nisu obuhvaćene stavkom 1., iznos dospjele uvozne ili izvozne carine knjiži se u roku od 14 dana od dana kada su carinska tijela u mogućnosti odrediti iznos dotične uvozne ili izvozne carine i donijeti odluku.”

36. U skladu s člankom 188. tog zakonika, naslovljenim „Provjera carinske deklaracije”:

„Carinska tijela mogu, u svrhu provjere točnosti podataka koji su navedeni u prihvaćenoj carinskoj deklaraciji:

- (a) pregledati deklaraciju i priložene isprave;
- (b) tražiti da deklarant pruži druge isprave;
- (c) pregledati robu;
- (d) uzeti uzorke za analizu ili za podrobno ispitivanje robe.”

37. U članku 191. navedenog zakonika, naslovljenom „Rezultati provjere”, određuje se:

„1. Rezultati provjere carinske deklaracije koriste se za primjenu odredaba koje uređuju carinski postupak u koji je stavljena roba.

2. Ako carinska deklaracija nije provjerena, stavak 1. primjenjuje se na temelju podataka koji se nalaze u toj deklaraciji.

3. Rezultati provjere koju obavljaju carinska tijela imaju jednaku dokaznu snagu na cijelom carinskom području Unije.”

3. Provedbena uredba br. 2454/93

38. U skladu s člankom 181.a Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92¹⁴, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1335/2003 od 25. srpnja 2003.¹⁵ (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba br. 2454/93):

„1. Carinska tijela ne trebaju utvrditi carinsku vrijednost uvezene robe na temelju metode transakcijske vrijednosti ako u skladu s postupkom iz stavka 2. zbog osnovane sumnje nisu uvjereni da deklarirana vrijednost odgovara ukupnom plaćenom iznosu ili iznosu koji treba platiti kako je navedeno u članku 29. Zakonika.

2. Kad carinska tijela imaju sumnje u smislu stavka 1., mogu zatražiti dodatne podatke u skladu s člankom 178. stavkom 4. Ako se te sumnje nastave, carinska tijela moraju prije donošenja konačne odluke obavijestiti dotičnu osobu, ukoliko treba i u pisanom obliku, o razlozima tih sumnji i omogućiti joj mogućnost odgovora. Konačna odluka i obrazloženje razloga priopćavaju se u pisanom obliku dotičnoj osobi.”

39. Člankom 248. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 2454/93 određuje se:

„Puštanjem robe nastaje obveza knjiženja uvoznih carina utvrđenih na osnovi podataka u deklaraciji. Ako carinska tijela smatraju da bi provjere koje su izvršili mogle prouzročiti viši iznos carina od onoga koji proizlazi iz podataka navedenih u deklaraciji koje će se obračunati, carinska tijela nadalje zahtijevaju polaganje jamstva dovoljnog za pokrivanje razlike između iznosa

¹⁴ SL 1993., L 253, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.)

¹⁵ SL 2003., L 187, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 17., str. 132.)

navedenog o podacima u deklaraciji i iznosa koji se naposljetku može obračunati za robu. Međutim, deklarant može zahtijevati izravno knjiženje iznosa carina kojem roba može naposljetku podlijevati umjesto polaganja navedenog jamstva.”

4. Provedbena uredba 2015/2447

40. Člankom 48. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije¹⁶ (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba 2015/2447), naslovljenim „Odredbe o deviznom tečaju za tarifno razvrstavanje”, u stavku 1. predviđa se:

„Vrijednost eura, ako je to potrebno u skladu s člankom 53. stavkom 1. točkom (b) Zakonika, utvrđuje se jednom mjesečno.

Primjenjuje se najnoviji devizni tečaj koji je odredila Europska središnja banka prije predzadnjeg dana u mjesecu, a koji se primjenjuje tijekom čitavog sljedećeg mjeseca.

Međutim, ako se stopa koja se primjenjuje na početku mjeseca za više od 5 % razlikuje od stope koju je odredila Europska središnja banka prije 15. dana istog mjeseca, od 15. dana u mjesecu do kraja mjeseca primjenjuje se ta stopa Europske središnje banke.”

41. Člankom 140. Provedbene uredbe 2015/2447, naslovljenim „Neprihvatanje deklariranih transakcijskih vrijednosti”, kojim se provodi članak 70. stavak 1. Carinskog zakonika Unije, određuje se:

„1. Ako carinska tijela opravdano sumnjaju u to da deklarirana transakcijska vrijednost predstavlja ukupni plaćeni iznos ili iznos koji treba platiti kako je naveden u članku 70. stavku 1. Zakonika, od deklaranta mogu zatražiti da dostavi dodatne podatke.

2. Ako njihove sumnje nisu otklonjene, carinska tijela mogu odlučiti da se vrijednost robe ne može utvrditi u skladu s člankom 70. stavkom 1. Zakonika.”

42. U skladu s člankom 144. Provedbene uredbe 2015/2447, naslovljenim „Vrijednost na temelju dostupnih podataka („alternativna” metoda)”, kojim se provodi članak 74. stavak 3. Carinskog zakonika Unije:

„1. Pri utvrđivanju carinske vrijednosti na temelju članka 74. stavka 3. Zakonika može se primjenjivati razumna fleksibilnost u primjeni metoda predviđenih u članku 70. i članku 74. stavku 2. Zakonika. Tako utvrđena vrijednost u najvećoj se mogućoj mjeri mora temeljiti na prethodno utvrđenoj carinskoj vrijednosti.

2. Ako se carinska vrijednost ne može utvrditi na temelju stavka 1., primjenjuju se druge prikladne metode. U tom se slučaju carinska vrijednost ne utvrđuje na temelju ni jednog od sljedećih elemenata:

(a) prodajne cijene na carinskom području Unije za robu proizvedenu na carinskom području Unije;

¹⁶ SL 2015., L 343, str. 558. i ispravci SL 2016., L 87, str. 35., SL 2017., L 101, str. 196. i SL 2018., L 157, str. 27.

- (b) sustava u kojem se za utvrđivanje carinske vrijednosti primjenjuje veća od dvije moguće vrijednosti;
- (c) cijene robe na domaćem tržištu zemlje izvoza;
- (d) troška proizvodnje, osim izračunanih vrijednosti koje su utvrđene za istovjetnu ili sličnu robu na temelju članka 74. stavka 2. točke (d) Zakonika;
- (e) cijena za izvoz u treću zemlju;
- (f) najnižih carinskih vrijednosti;
- (g) proizvoljnih ili izmišljenih vrijednosti.”

43. Člankom 244. Provedbene uredbe 2015/2447, naslovljenim „Polaganje osiguranja”, kojim se provodi članak 191. Carinskog zakonika Unije, predviđa se:

„Ako carinska tijela smatraju da bi se provjerom carinske deklaracije mogao utvrditi veći iznos dospjele uvozne ili izvozne carine ili drugih davanja od onoga dobivenog na temelju podataka iz carinske deklaracije, roba se pušta pod uvjetom da se položi osiguranje dostatno za pokrivanje razlike između iznosa na temelju podataka carinske deklaracije i iznosa koji se na kraju može obračunati za robu.

Međutim, umjesto polaganja osiguranja deklarant može zatražiti da mu se odmah dostavi obavijest o carinskom duhu kojem roba može na kraju podlijegati.”

C. Pravo u području PDV-a

44. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹⁷, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2009/69/EZ od 25. lipnja 2009.¹⁸ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/112):

„Sljedeće transakcije podliježu PDV-u:

[...]

- (b) stjecanje robe unutar Zajednice na teritoriju određene države članice uz naknadu od strane:
 - i. poreznog obveznika koji djeluje kao takav ili pravne osobe koja nije porezni obveznik, kad je prodavatelj porezni obveznik koji djeluje kao takav [...];

[...]

- (d) uvoz robe.”

45. U skladu s člankom 73. te direktive „oporezivi iznos uključuje sve što čini naknadu koju je dobio ili će dobiti dobavljač u zamjenu za isporuku od kupca ili neke treće strane”.

¹⁷ SL 2006., L 347, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.)

¹⁸ SL 2009., L 175, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 289.)

46. U skladu s člankom 83. navedene direktive:

„U pogledu stjecanja robe unutar Zajednice, oporezivi iznos utvrđuje se na osnovi istih čimbenika koji se koriste u skladu s poglavljem 2. za utvrđivanje oporezivog iznosa za isporuku iste robe na teritoriju dotične države članice. U slučaju transakcija koje se trebaju smatrati stjecanjem robe unutar Zajednice, iz članaka 21. i 22., oporezivi iznos je kupovna cijena dotične robe ili slične robe ili, u odsustvu kupovne cijene cijena troška, koja se utvrđuje u vrijeme isporuke.”

47. Članak 85. Direktive 2006/112 glasi kako slijedi:

„U pogledu uvoza robe, oporezivi iznos je vrijednost u carinske svrhe, koja se utvrđuje u skladu s važećim odredbama Zajednice.”

48. Članak 86. stavak 1. te direktive glasi kako slijedi:

„Oporezivi iznos uključuje sljedeće čimbenike, ukoliko oni nisu već uključeni:

- (a) poreze, carine, prelevmane i ostala davanja koja se plaćaju izvan države članice uvoza kao i ona koja se plaćaju na uvoz, isključujući PDV koji će se obračunati;
- (b) popratne rashode, poput provizije, troškova pakovanja, prijevoza i osiguranja koji su nastali do prvog mjesta odredišta na teritoriju države članice uvoza kao i one koji proizlaze iz prijevoza do drugog mjesta odredišta unutar Zajednice, ukoliko je to drugo mjesto poznato u trenutku nastanka oporezivog događaja.”

49. Člankom 87. Direktive 2006/112 određuje se:

„Oporezivi iznos ne uključuje sljedeće čimbenike:

- (a) smanjenje cijena u vidu popusta za ranije plaćanje;
- (b) cjenovni popusti i rabati koji se odobravaju kupcu i koje on dobiva u vrijeme uvoza.”

50. U skladu s člankom 138. te direktive:

„1. Države članice dužne su izuzeti isporuku robe koju otprema ili prevozi na odredište izvan njihovog teritorija ali unutar Zajednice prodavatelj ili osoba koja stječe robu, ili netko drugi u njegovo ime, za drugog poreznog obveznika ili za pravnu osobu koja nije porezni obveznik koja djeluje kao takva u državi članici osim one u kojoj otprema ili prijevoz robe započinje.

2. Uz isporuku robe iz stavka 1., države članice dužne su izuzeti sljedeće transakcije:

[...]

- (c) isporuku robe, koja se sastoji od prijenosa u drugu državu članicu, koja bi bila imala pravo na izuzeće u skladu sa stavkom 1. i točkama (a) i (b) da je bila izvršena u korist drugog poreznog obveznika.”

51. U članku 143. te direktive navodi se:

„1. Države članice dužne su izuzeti sljedeće transakcije:

[...]

(d) uvoz robe koja je otpremljena ili prevezena iz trećeg teritorija ili treće zemlje u državu članicu osim one u kojoj otprema ili prijevoz robe završava, ako je isporuka takve robe od strane uvoznika određenog ili priznatog u skladu s člankom 201. kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a izuzeta u skladu s člankom 138.;

[...]

2. Oslobođenje od poreza navedeno u stavku 1. točki (d) se primjenjuje u slučajevima kad nakon uvoza robe slijedi njezina isporuka, oslobođena od plaćanja poreza na temelju članka 138. stavka 1. i stavka 2. točke (c) samo ako je uvoznik u trenutku uvoza nadležnim vlastima dostavio barem sljedeću informaciju:

- (a) svoj identifikacijski broj za PDV, koji je izdan u državi članici uvoza ili identifikacijski broj za PDV svog poreznog predstavnika koji je obavezan platiti PDV, izdan u državi članici uvoza;
- (b) identifikacijski broj za PDV kupca, kojem je roba isporučena u skladu s člankom 138. stavkom 1., izdan u drugoj državi članici, ili svoj identifikacijski broj za PDV koji je izdan u državi članici u kojoj otprema ili prijevoz robe završava, ako je roba predmet prijenosa u skladu s člankom 138. stavkom 2. točkom (c);
- (c) dokaz da je uvezena roba namijenjena prijevozu ili otpremi iz države članice uvoza u drugu državu članicu. Međutim, država članica može uvjetovati da se dokaz naveden u točki (c) predoči nadležnim vlastima isključivo na zahtjev.”

III. Činjenice i prethodni postupak

A. Činjenice iz kojih proizlazi spor

52. Od 1. siječnja 2005. Europska unija ukinula je sve kvote primjenjive na uvoz tekstilnih proizvoda i odjeće iz zemalja članica Svjetske trgovinske organizacije, uključujući Kine.

53. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) uputio je 20. travnja 2007. državama članicama poruku o uzajamnoj pomoći 2007/015 kako bi ih obavijestio o riziku od umanjivanja vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine.

54. U toj je poruci OLAF pozvao sve države članice, s jedne strane, da analiziraju tekstilne proizvode i obuću uvezene osobito iz Kine kako bi se otkrili eventualni pokazatelji uvoza kojem je umanjena vrijednost i, s druge strane, da provedu odgovarajuće provjere prilikom carinjenja provedenog za takav uvoz.

55. Nadalje, kako bi se pomoglo državama članicama da otkriju pošiljke tekstilnih proizvoda i obuće kojima je umanjena vrijednost, OLAF je u suradnji s Komisijinim Zajedničkim istraživačkim centrom (u daljnjem tekstu: JRC) razvio alat za procjenu rizika na temelju podataka

na razini Unije (u daljnjem tekstu: OLAF-ova metodologija). Taj alat najprije uključuje izračun prilagođene prosječne cijene za svaki tekstilni proizvod i obuću uvezene iz Kine i obuhvaćene poglavljima 61. do 64. Kombinirane nomenklature carinske tarife¹⁹. Prilagođene prosječne cijene izračunavaju se na temelju mjesečnih cijena pri uvozu predmetnih proizvoda iz Kine koje su za razdoblje od 48 mjeseci preuzete iz baze statističkih podataka Comext, što je referentna baza podataka za međunarodnu trgovinu kojom upravlja Eurostat. Te cijene izražavaju vrijednost po kilogramu za svaku od 495 osmoznamenkastih oznaka proizvoda predmetne kombinirane nomenklature, pri čemu se navodi zemlja podrijetla i zemlja odredišta u Uniji. Nadalje, za cijelu se Uniju izračunava prosjek (prilagođene prosječne cijene za skupinu EU-28) na temelju aritmetičke sredine (neponderirani prosjek) prilagođenih prosječnih cijena za 28 država članica²⁰. Za izračun tih prosjeka isključuju se krajnje vrijednosti, odnosno neuobičajeno visoke ili niske vrijednosti, zbog čega se prosječna cijena naziva „prilagođenom”. Naposljetku se izračunava vrijednost od 50 % prilagođene prosječne cijene te ona predstavlja „najnižu prihvatljivu cijenu”, također izraženu u cijeni po kilogramu, koja se upotrebljava kao prag koji carinskim tijelima država članica omogućuje da otkriju osobito niske vrijednosti deklarirane pri uvozu i stoga visokorizične uvoze.

56. Poruka o uzajamnoj pomoći AM/2009/001 koju je OLAF poslao 23. siječnja 2009. odnosila se na operaciju „Argus”, koja je trajala šest mjeseci i u okviru koje je OLAF provodio nadzor nad trgovinom tekstilnih proizvoda i obuće iz različitih trećih zemalja, ali uglavnom iz Azije te je svaki mjesec državama članicama dostavljao popis uvoza iz prethodnog mjeseca koji su utvrđeni kao rizični u smislu carinske vrijednosti. OLAF je u toj poruci od država članica tražio da ga u roku od četiri mjeseca obavijeste o uspostavljanju filtera za rizik, da utvrde visokorizične pošiljke i da provedu provjere nakon carinjenja na temelju podataka koje im dostavi.

57. Tijekom provedbe prioritetne kontrolne mjere 2011. pod nazivom „Discount” (u daljnjem tekstu: PKM Discount) koju je koordinirala Komisijina Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju i u kojoj su sudjelovale sve države članice uključujući Ujedinjenu Kraljevinu, primjenjivale su se najniže prihvatljive cijene kako bi se otkrili i nadzirali tekstilni proizvodi i obuća uvezeni iz Kine čija je carinska vrijednost bila toliko niska da su postali sumnjivi.

58. OLAF je 2014. koordinirao zajedničku carinsku operaciju nazvanu „Snake” čija se operativna faza odvijala od 17. veljače do 17. ožujka 2014. i u kojoj su sudjelovale sve države članice i kineska carinska tijela. Potonja su tijela bila uključena kako bi se dobile izvozne deklaracije koje omogućuju da se provjeri vrijednost deklarirana pri uvozu predmetnih proizvoda u Uniju. U konačnom izvješću za operaciju Snake pozvalo se države članice da nastave upotrebljavati profile rizika koji se temelje na najnižim prihvatljivim cijenama, kao što su oni koji su se upotrebljavali u toj operaciji.

59. Nakon što su tijela Ujedinjene Kraljevine provela provjere u okviru te operacije na temelju navedenih profila rizika, utvrdila su dodatne carine za 24 gospodarska subjekta na ime njihovih uvoza tijekom trogodišnjeg razdoblja između studenoga 2011. i studenoga 2014.

60. Tijekom inspekcijskog pregleda 14-11-1 koji je proveden u Ujedinjenoj Kraljevini od 27. do 31. listopada 2014. Komisija je ispitala obrasce s informacijama o riziku, obavijesti o uzajamnoj pomoći te 24 nasumično odabrane uvozne transakcije, od kojih su 23 bile proknjižene na računima B.

¹⁹ U daljnjem tekstu: predmetni proizvodi ili tekstilni proizvodi i obuća iz Kine

²⁰ Valja pojasniti da razdoblje povrede prethodi stupanju na snagu sporazuma o povlačenju (vidjeti bilješku 2. ovog mišljenja), tako da je Unija obuhvaćala 28 država članica. Za potrebe ovog mišljenja, tako se upućuje na skupinu EU-28.

61. U razdoblju između studenoga 2014. i veljače 2015. tijela Ujedinjene Kraljevine dostavila su predmetnim gospodarskim subjektima naloge za plaćanje navedenih iznosa izdavanjem 24 naloga za naknadnu naplatu, nazvana „nalog za plaćanje C18” (u daljnjem tekstu: nalozi za plaćanje C18 Snake), koji su naknadno poništeni.

62. OLAF je 16. siječnja 2015. pokrenuo istragu koja se posebno odnosila na određene države članice, uključujući Ujedinjenu Kraljevinu, te je obuhvaćala razdoblje od 2013.

63. Između 2013. i 2016. Her Majesty's Revenue and Customs (Porezna i carinska uprava Ujedinjenje Kraljevine; u daljnjem tekstu: HMRC) i granična policija Ujedinjene Kraljevine vodili su operaciju „Badminton”. Ta se operacija uglavnom odnosila na utaju PDV-a te je provedena u okviru prvotne kaznene istrage koja se odnosila na četiri velika gospodarska subjekta koji uvoze predmetne proizvode iz Kine na temelju „carinskog postupka 42”, odnosno postupka u okviru kojeg se carine plaćaju pri uvozu, ali PDV treba platiti naknadno u državi članici odredišta (u daljnjem tekstu: carinski postupak 42)²¹.

64. Između veljače 2015. i srpnja 2016. Ujedinjena Kraljevina sudjelovala je na deset sastanaka koje je organizirao OLAF, a koji su se odnosili na umanjene vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine.

65. OLAF je 19. i 20. veljače 2015. organizirao prvi dvostrani sastanak s HMRC-om kako bi raspravljali o praćenju operacije Snake i upotrebi prilagođenih prosječnih cijena kao pokazateljima rizika od umanjenja carinske vrijednosti. OLAF je na tom sastanku istaknuo da se obujam uvoza kojemu se prijevarom može umanjiti vrijednost nije smanjio i da iz statističkih podataka proizlazi da se u Ujedinjenoj Kraljevini povećala nezakonita trgovina zbog mjera koje su poduzele druge države članice. HMRC je naveo da namjerava uputiti naloge za naplatu PDV-a i carine poduzetnicima koji ih nisu platili i koje se istraživalo u okviru operacije Snake i nakon što je proveo vlastitu analizu i to za ukupan iznos od 800 milijuna funti sterlinga (GBP).

66. Ujedinjena Kraljevina ponovila je svoju namjeru da izvrši navedenu naplatu na *ad hoc* sastanku održanom 25. i 26. veljače 2015. u pogledu „prijevara u smislu umanjenja vrijednosti”, koji je OLAF organizirao i na kojem su sudjelovala tijela država članica. Na tom je sastanku OLAF „izrazito preporučio”, među ostalim, da države članice upotrebljavaju filtere za rizik koji su primjereni za utvrđivanje pošiljaka kojima je potencijalno umanjena vrijednost, da zahtijevaju osiguranje za pošiljke koje su utvrđene kao sumnjive i da provode istrage kako bi se utvrdila carinska vrijednost. OLAF je također opisao potencijalne gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava na razini Unije zbog uvoza kojem se može umanjiti vrijednost, osobito u pogledu uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu²².

67. OLAF je 16. lipnja 2015. poslao poruku o uzajamnoj pomoći 2015/013 u kojoj je tražio od država članica da poduzmu sve potrebne mjere predostrožnosti kako bi zaštitile financijske interese Unije u pogledu rizika od uvoza tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine kojem je umanjena vrijednost.

²¹ Iz Priloga B Provedbenoj uredbi 2015/2447, glave II., naslovljene „Oznake povezane sa zajedničkim zahtjevima u pogledu podataka za deklaracije i obavijesti”, točke 1/10, naslovljene „Postupak” proizlazi da je uvoznik tijekom podnošenja carinske deklaracije dužan navesti četveroznamenkastu oznaku, u kojoj prve dvije znamenke označuju traženi postupak. Oznaka 40 označuje istodobno puštanje u slobodni promet i domaću uporabu robe (u daljnjem tekstu: carinski postupak 40), dok oznaka 42 obuhvaća istodobno puštanje u slobodni promet i za domaću uporabu robe čija isporuka u drugu državu članicu podliježe izuzeću od PDV-a.

²² Riječ je o „potencijalnom gubitku” za razdoblje od svibnja 2013. do ožujka 2015. od 589 676 121 eura na količinu od gotovo milijardu i pol kilograma predmetnih proizvoda.

68. Ujedinjena Kraljevina započela je u svibnju 2015. operaciju pod nazivom „Breach” radi borbe protiv prijevара u smislu umanjenja vrijednosti. Prema tvrdnjama Ujedinjene Kraljevine, jedan od ciljeva te operacije bio je da se nakon poništenja 24 naloga za plaćanje C18 Snake utvrdi carinska vrijednost robe kojoj je umanjena vrijednost i koja je otkrivena u operaciji Snake te da se naplate iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava koji nisu plaćeni. Ta je operacija uključivala, među ostalim, prethodne provjere i *a posteriori* posjete povezane sa sumnjivim pošiljkama, analize dokumenata, revizije i inspekcijske preglede, ispitivanje komercijalne prirode predmetnih prodaja i ispitivanje veza među uvoznicima, otpremnicima i drugim poduzetnicima, kao i aktivnosti podizanja razine svijesti uvoznika, namijenjene utvrđivanju prijevаrних radnji. Provedeno je i tridesetak prethodnih inspekcijskih pregleda te su uzeti uzorci. Izdano je nekoliko naloga za plaćanje C18. Ujedinjena Kraljevina potvrdila je na raspravi da se mjere donesene u okviru te operacije i dalje provode.

69. OLAF je 28. srpnja 2015. organizirao drugi dvostrani sastanak s HMRC-om. HMRC je osobito naveo da i dalje provodi postupak naplate više od 800 milijuna funti sterlinga, po potrebi u okviru sudskog postupka, te da je uspostavio višedisciplinarnu akcijsku skupinu u okviru operacije Breach koja ima za cilj ispitati situaciju uvoznika koji su uključeni u nezakonitu trgovinu. Međutim, prema mišljenju HMRC-a, upotreba pokazatelja rizika koji se temelje na prosječnim cijenama jest kontraproduktivna i neproporcionalna s obzirom na obujam uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu.

70. OLAF je 3. veljače 2016. organizirao treći dvostrani sastanak s HMRC-om koji je izjavio da je Ujedinjena Kraljevina provjerila šesnaest predmetnih poduzetnika u okviru operacije Snake. OLAF je ponovno preporučio da HMRC upotrebljava pokazatelje rizika na razini Unije koji se temelje na najnižoj prihvatljivoj cijeni. Naglasio je visok postotak uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu za koje se smatra da im je umanjena vrijednost i da su zbog njih nastali veliki gubici u području carina.

71. OLAF je 22. i 23. ožujka 2016. organizirao četvrti dvostrani sastanak s HMRC-om. Ponovno je istaknuo korisnost provedbe pokazatelja rizika na razini Unije kao preventivne mjere pri uvozu te je predložio praktična rješenja kako bi ih tijela Ujedinjene Kraljevine postupno provodila. OLAF je ponovno iznio pregled tadašnje situacije, kojim se pokazuje da su se gubici tradicionalnih vlastitih sredstava u Ujedinjenoj Kraljevini povećali, uglavnom zbog zlouporabe carinskog postupka 42.

72. OLAF je u srpnju 2016. na dvostranom sastanku iznio izvješće koje pokazuje povećane gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava u Ujedinjenoj Kraljevini.

73. Francuska su tijela 18. i 19. rujna 2016. na višestranom sastanku iznijela rezultate operacije pod nazivom „Octopus”, koju su vodila ta tijela uz sudjelovanje deset država članica (uključujući Ujedinjenu Kraljevinu) i uz OLAF-ovu potporu. Iz konačnog izvješća o toj operaciji proizlazi da mreže organiziranog kriminala stoje iza prijevара u smislu umanjenja vrijednosti. Primatelj upisan u uvozne carinske deklaracije gotovo je uvijek nepostojeći trgovac ili takozvani poduzetnik feniks. Zaključili su da velika većina prevezene robe koja se provjerava u Francuskoj na temelju unaprijed utvrđenih kriterija ima umanjenu vrijednost, koja je prijevarno deklarirana u Ujedinjenoj Kraljevini u okviru carinskog postupka 42.

74. Tijela Ujedinjene Kraljevine u listopadu 2016. provela eksperimentalnu operaciju pod nazivom „Samurai” koja se odnosila na uvoz dvaju gospodarskih subjekata koji su odmah prekinuli svoje djelatnosti čim je HMRC osporavao njihove carinske deklaracije.

75. OLAF je 1. ožujka 2017. završio istragu u pogledu umanjenja vrijednosti uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu te je donio izvješće (u daljnjem tekstu: OLAF-ovo izvješće) u skladu s kojim uvoznici u Ujedinjenu Kraljevinu nisu platili velike iznose carine jer su pri uvozu podnijeli lažne i fiktivne račune te netočne deklaracije carinske vrijednosti. OLAF je otkrio veliko povećanje opsega mehanizma prijevare u smislu umanjenja vrijednosti koji se provodio preko Ujedinjene Kraljevine od 2013. do 2016. U tom su razdoblju i države članice provodile profile rizika na osnovi alata za procjenu rizika koji se temelji na prilagođenim prosječnim cijenama, kao što je to preporučio OLAF.

76. Nakon tog izvješća i tijekom navedenog razdoblja, uvoz preko Ujedinjene Kraljevine pri kojem je počinjena prijava znatno se povećao zbog neprikladnih provjera. Više od 50 % tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine u Ujedinjenu Kraljevinu 2016. deklarirano je ispod prihvatljive najniže cijene, dok se oko 80 % ukupnih gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava moglo pripisati umanjenju vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih u Ujedinjenju Kraljevinu.

77. U OLAF-ovu se izvješću usto navodilo da su organizirane kriminalne skupine koje djeluju u cijeloj Uniji stajale iza te prijevare. Većina uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu odnosila se na opskrbu namijenjenu crnom tržištu tekstila i obuće u drugim državama članicama. Pri većini tog uvoza zloupotrebljavao se carinski postupak 42²³. Tako je OLAF procijenio da je izbjegavanje dugovanog PDV-a u državama članicama konačnog odredišta robe, osobito u Njemačkoj, Španjolskoj, Francuskoj i Italiji, također bilo znatno. OLAF je naglasio da Ujedinjena Kraljevina nije primjenjivala profile rizika koji su se temeljili na najnižim prihvatljivim cijenama, kao što je to preporučio, te nije provodila prikladne carinske provjere pri uvozu, osim tijekom jednog mjeseca u okviru operacije Snake²⁴.

78. Slijedom toga, u skladu s tim izvješćem, Ujedinjena Kraljevina pustila je u slobodan promet tekstilne proizvode i obuću iz Kine kojima je umanjena vrijednost a da pritom nije provela carinske provjere, tako da znatan dio carina nije bio naplaćen niti stavljen na raspolaganje proračunu Unije. Prema tome, OLAF je u svojem izvješću izračunao gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 2013. do 2016. koji iz toga proizlaze²⁵. Konkretnije, za oznaku kombinirane nomenklature svakog predmetnog proizvoda odredio je količinu (u kilogramima) robe kojoj je umanjena vrijednost (odnosno robe za koju je deklarirana cijena ispod predmetne najniže prihvatljive cijene) i razliku između deklarirane vrijednosti i predmetne prilagođene prosječne cijene (prilagođena prosječna cijena za skupinu EU-28) predmetnog proizvoda, a zatim je na tu razliku primijenio carinsku stopu koja je na snazi. OLAF je u tom kontekstu preporučio HMRC-u da poduzme sve prikladne mjere kako bi se vratio navedeni iznos i primijenili pokazatelji rizika.

79. Na temelju odredbi Uredbe br. 608/2014 koje se odnose na kontrolu i nadzor vlastitih sredstava agenti koji je ovlastila Komisija proveli su između studenoga 2016. i listopada 2018. pet inspekcijskih pregleda osobito u pogledu umanjenja vrijednosti.

²³ Iz tog izvješća proizlazi da se 2016. 87 % uvoza tekstilnih proizvoda i obuće niske vrijednosti u Ujedinjenu Kraljevinu izvršavalo u okviru carinskog postupka 42, dok se tijekom istog razdoblja taj postupak upotrebljavao samo za 15 % tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine zabilježenih u cijeloj skupini EU-28. Prema OLAF-ovu mišljenju, ta razlika potvrđuje premještanje prijevarenih transakcija koje se provode u drugim državama članicama u Ujedinjenu Kraljevinu.

²⁴ Vidjeti točku 58. ovog mišljenja.

²⁵ OLAF je utvrdio da je ukupan iznos tih gubitaka 1 987 429 507,96 eura te ga je raspodijelio na sljedeći način: 325 230 822,55 eura 2013.; 480 098 912,45 eura 2014.; 535 290 329,16 eura 2015. i 646 809 443,80 eura 2016.

80. Tijekom inspekcijskog pregleda 16-11-1, koji je proveden između 14. i 18. studenoga 2016., Komisija je, nakon što je utvrdila da su iznosi carina koji su izbrisani na računima B odgovarali dodatnim dugovima koji su prvotno potraživani izdavanjem 24 naloga za plaćanje C18 Snake koji su se odnosili na uvoz kojem je umanjena vrijednost i koji je otkriven u okviru operacije Snake, ali koji su zatim povučeni, tražila od tijela Ujedinjene Kraljevine da utvrde carinsku vrijednost svih predmetnih uvoznih deklaracija, da ponovno izračunaju dodatne carine koje se duguju na te vrijednosti, da knjiže odgovarajuće dugove na račune B i da u najkraćem roku naplate predmetne iznose.

81. Pitao je navedena tijela i primjenjuju li alat najnižih prihvatljivih cijena koji im je OLAF stavio na raspolaganje kako bi se otkrio uvoz kojem je umanjena vrijednost, provode li fizičke provjere tijekom carinjenja i traže li sustavno plaćanje osiguranja koje pokriva carine koje se mogu zahtijevati u skladu s člankom 248. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 2454/93.

82. Tijekom inspekcijskog pregleda 17-11-1, koji je proveden u Ujedinjenoj Kraljevini od 8. do 12. svibnja 2017., Komisija je u svrhu provjere na licu mjesta odabrala dvanaest uvoznih deklaracija podnesenih tijekom prvog tromjesečja 2017. na kojima se navode posebno niske vrijednosti. Ispitivanje je potvrdilo da je dvanaest pošiljki na koje se odnose te deklaracije stavljeno u slobodan promet u Uniji a da pritom nije provedena provjera niti je položeno osiguranje. Tijela Ujedinjene Kraljevine potvrdila su da nisu uspostavila mjere koje je OLAF tražio nakon operacije Snake 2014., a zatim ponovno u izvješću o inspekcijskom pregledu 16-11-1. Objasnila su da nisu to učinila najprije zbog procjene njihovih pravnih savjetnika prema kojoj nijedna prihvatljiva metoda procjene nije bila na raspolaganju. Međutim, predmetni uvoz ispitala je akcijska skupina osnovana u okviru operacije Breach.

83. Tijekom inspekcijskog pregleda 17-11-2, koji se provodio od 13. do 17. studenoga 2017., Komisijini agenti ispitali su pet uvoznih deklaracija posebno niskih vrijednosti koje se odnose na uvoznike koji su u okviru operacije Snake već utvrđeni kao mogući počinitelji prijevara, na temelju jednog od 24 naloga za plaćanje C18 Snake koji su proizašli iz te operacije i koji su se odnosili na ukupan iznos od 62 003 024,23 funte sterlinga. Međutim, pokazalo se da nije moguće pronaći odgovarajuće dugove u različitim uvoznim deklaracijama, što je, prema mišljenju HMRC-a, opravdalo poništenje tih dugova.

84. Tijekom tog pregleda su tijela Ujedinjene Kraljevine obavijestila Komisijine agente o tom da je HMRC 12. listopada 2017. pokrenuo operaciju nazvanu „Swift Arrow”. Ujedinjena Kraljevina objasnila je da se profili rizika upotrijebljeni u okviru te operacije nisu temeljili na pragovima koje je utvrdio OLAF, nego na nacionalnim pragovima ili profilima rizika koje je HMRC utvrdio samo na temelju uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu. Ti profili ipak su se primjenjivali samo na određene gospodarske subjekte za koje je prethodno utvrđeno da su bili aktivni u nezakonitoj trgovini. Tijela Ujedinjene Kraljevine su prilikom carinjenja provela fizičke provjere kontejnera otkrivenih s pomoću tih profila rizika. U slučajevima u kojima su smatrala da deklarirana vrijednost nije opravdana, zahtijevala su polaganje osiguranja prije puštanja robe.

85. Tijekom inspekcijskog pregleda 18-11-1, koji se provodio od 16. do 20. travnja 2018., Komisijini agenti pregledali su 25 uvoznih deklaracija koje su se odnosile na razdoblje od 12. listopada 2017., odnosno početka operacije „Swift Arrow”, do 31. prosinca 2017. Utvrdilo se da se s pomoću profila rizika koji je uspostavio HMRC otkrilo samo sedam od 25 evidencija u okviru kojih se navodi iznimno niska vrijednost i da je 18 drugih kontejnera pušteno u slobodan promet a da se pritom nije osporavala carinska vrijednost. Tijela Ujedinjene Kraljevine navela su

da je od pokretanja operacije Swift Arrow profil rizika prilagođen kako bi uključivao više gospodarskih subjekata, oznaka kombinirane nomenklature (KN) i točaka ulaska, tako da bi, ako se predmetni uvoz izvršio u travnju 2018., profil otkrio dodatnih jedanaest evidencija.

86. K tomu, prema mišljenju tih tijela, nekoliko odabranih gospodarskih subjekata prekinulo je svoj uvoz čim ih se uključilo u profile rizika, čim su u pogledu njih provedene provjere prije puštanja robe i čim ih se zatražilo da polože osiguranja prije nego što se odobri puštanje robe.

87. Ta su tijela ipak odbila otkriti detalje metode izračuna koju je HMRC upotrijebio kako bi odredio osiguranja koja su se zahtijevala u okviru operacije Swift Arrow i kako bi se izradili nalozi za naknadnu naplatu, odnosno nalozi za plaćanje C18 Snake.

88. Ujedinjena Kraljevina izdala je u svibnju 2018. u okviru operacije Breach naloge za plaćanje C18 (u daljnjem tekstu: nalozi za plaćanje C18 Breach) na ukupan iznos od 25 milijuna funti sterlinga za razdoblje do 2015.

89. Tijekom inspekcijskog pregleda 18-11-2, koji se provodio od 8. do 12. listopada 2018. tijela Ujedinjene Kraljevine ostala su pri tom odbijanju. Suprotno tomu, potvrdila su da su u travnju 2018. utvrdila dodatne carine za sedam gospodarskih subjekata, od kojih je nekoliko već bilo obuhvaćeno operacijom Snake, u ukupnom iznosu od 19 434 197,73 funte sterlinga.

B. Predsudski postupak

90. Dopisima od 24. ožujka 2017. i 28. srpnja 2017. Komisija je pitala Ujedinjenu Kraljevinu koje je mjere poduzela na temelju OLAF-ova izvješća. Navela je da nije primila dodatne konkretne informacije od Ujedinjene Kraljevine i da se ni na kojem temelju ne može smatrati da je ta država poduzela prikladne mjere kako bi spriječila prijevaru u smislu umanjavanja vrijednosti utvrđenu u tom izvješću. Budući da nije primila informacije o suprotnom, Komisija je navela da ima obvezu tražiti od Ujedinjene Kraljevine da stavi na raspolaganje iznos tradicionalnih vlastitih sredstava koji odgovara gubicima koje je utvrdio OLAF (nakon odbijanja troškova naplate).

91. U jednom od triju dopisa od 28. srpnja 2017. zatražila je i da je se obavijesti o tome koje su mjere poduzela tijela Ujedinjene Kraljevine na temelju izvješća o inspekcijskom pregledu 16-11-1, pri čemu je u tom pogledu ponovno zatražila da joj se stavi na raspolaganje pravna procjena koja je dovela do poništenja 24 naloga za plaćanje C18 Snake kao i popis evidencija na koje se odnosio svaki od 24 spisa, uključujući izračune koji su provedeni kako bi se utvrdili carinski dugovi.

92. Dopisima od 8. kolovoza 2017. i 12. listopada 2017. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je na te zahtjeve. Najprije, što se tiče OLAF-ova izvješća, Ujedinjena Kraljevina istaknula je da su se poduzele mjere za borbu protiv problema umanjivanja vrijednosti, kao što je pokretanje operacije Breach. Pravo Unije uostalom ne nalaže poseban model provjere, tako da je na svakoj državi članici da odluči koji je najbolji način za primjenu zakona. Mjere provjere prije puštanja robe, uključujući polaganje osiguranja, usto nisu po prirodi učinkovitije od mjera *a posteriori* kao što su one koje je uspostavila Ujedinjena Kraljevina. Budući da se OLAF-ova metodologija temelji na primjeni podataka utvrđenih na razini Unije, ona nije ni pouzdana ni prikladna za Ujedinjenu Kraljevinu. Taj je model manjkav, pa je zato Ujedinjena Kraljevina razvila vlastiti pristup iz kojeg su isključeni nedostaci OLAF-ove metodologije. Nadalje, što se tiče izvješća o inspekcijskom pregledu 16-11-1, Ujedinjena Kraljevina navela je da je poništila 24 naloga za plaćanje C18 Snake i povukla iznose s računa B koji im odgovaraju zato što nije bila u mogućnosti dokazati iznos

stvarnih vrijednosti uvezene robe, ali da je skupina stručnjaka riješila taj problem u okviru operacije Breach. Naposljetku, Ujedinjena Kraljevina ponovila je da ne može postupiti u skladu sa zahtjevom da se stavi na raspolaganje HMRC-ova pravna procjena koja je dovela do poništenja naloga za plaćanje C18 Snake, a u tom se pogledu poziva na razloge povjerljivosti i zaštite poslovne tajne između odvjetnika i njegova klijenta.

93. Komisija je 9. ožujka 2018. uputila Ujedinjenoj Kraljevini pismo opomene.

94. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je na to pismo 22. lipnja 2018. Ta je država u prilogu potonjem dopisu zatražila da joj se dostavi potpuna verzija OLAF-ova izvješća jer je raspolagala samo nepotpunom verzijom tog izvješća te da joj Komisija dostavi detaljne odgovore na pitanja o metodi koja se upotrijebila za izračun potraživanih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava.

95. Komisija je 24. rujna 2018. uputila obrazloženo mišljenje Ujedinjenoj Kraljevini u kojem je osobito odgovorila na zahtjeve koje je ta država iznijela u prilogu svojem dopisu od 22. lipnja 2018. te je odredila rok za odgovor od dva mjeseca.

96. Budući da od Ujedinjene Kraljevine nije primila odgovor na obrazloženo mišljenje u određenom roku, Komisija je 19. prosinca 2018. odlučila podnijeti Sudu ovu tužbu zbog povrede obveze nakon što je 18. prosinca 2018. obavijestila Ujedinjenu Kraljevinu da će sljedeći dan donijeti tu odluku.

97. Tehnički sastanak između tijela Ujedinjene Kraljevine i Komisije održao se 9. siječnja 2019. te je na njemu jedno društvo za savjetovanje iznijelo svoje zaključke iz izvješća koje je naručila Ujedinjena Kraljevina.

98. Ujedinjena Kraljevina dostavila je Komisiji 11. veljače 2019. svoj odgovor na obrazloženo mišljenje, koji je uključivao popratni dopis i prilog koji je sadržavao izvješće društva za savjetovanje.

IV. Postupak pred Sudom

99. Budući da argumenti koje je iznijela Ujedinjena Kraljevina ne omogućuju da se pobiju prigovori istaknuti u obrazloženom mišljenju, Komisija je 7. ožujka 2019. podnijela ovu tužbu.

100. Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Helenska Republika, Republika Latvija, Portugalska Republika i Slovačka Republika (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: intervenijenti) podnijele su intervencijske podneske u potporu Ujedinjenoj Kraljevini u ovom predmetu.

101. U dopisu od 6. lipnja 2020. Ujedinjena Kraljevina podnijela je zahtjev za mjere izvođenja dokaza ili mjere upravljanja postupkom kojima se od Suda traži da naloži Komisiji da odgovori na niz pitanja od kojih su određena već bila postavljena u zahtjevima za pružanje informacija koje je Ujedinjena Kraljevina 22. lipnja 2018. i 22. ožujka 2019. uputila Komisiji. U dopisu od 11. travnja 2019. Ujedinjena Kraljevina tražila je od Suda da naloži Komisiji da odgovori na pitanja postavljena u zahtjevu od 22. ožujka 2019. (u daljnjem tekstu: izmijenjeni zahtjev za pružanje informacija)²⁶.

²⁶ Napominjem da Sud na to još nije odgovorio.

102. U dopisu od 14. listopada 2020. Sud je uputio Komisiji i Ujedinjenoj Kraljevini pitanja uz zahtjev za pisani odgovor. Te su stranke na njih odgovorile pismenima od 16. studenoga 2020.

103. Na raspravi koja se održala 8. prosinca 2020. usmena očitovanja iznijele su, s jedne strane, Ujedinjena Kraljevina, u čiju su potporu intervenirale Republika Estonija, Republika Latvija i Portugalska Republika i, s druge strane, Komisija. Od tih se stranaka tražilo da usredotoče svoja izlaganja na sadržaj odgovora navedenih u prethodnoj točki ovog mišljenja.

V. Zahtjevi stranaka

104. Komisija u svojoj tužbi zahtijeva od Suda da utvrdi da:

- time što nije knjižila točne iznose carina i učinila dostupnim točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava [koja se temelje na PDV-u] u pogledu određenih tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju članaka 2. i 8. Odluke 2014/335, članaka 2. i 8. Odluke 2007/436, članaka 2., 6., 9., 10., 12. i 13. Uredbe br. 609/2014, članaka 2., 6., 9., 10., 11. i 17. Uredbe br. 1150/2000, članka 2. Uredbe br. 1553/89, kao i članka 105. stavka 3. Carinskog zakonika Unije te članka 220. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice;
- kao posljedica njezina nepoštovanja obveza koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, članka 325. i članka 310. stavka 6. UFEU-a, članaka 3. i 46. Carinskog zakonika Unije, članka 13. Carinskog zakonika Zajednice, članka 248. stavka 1. Provedbene uredbe br. 2454/93, članka 244. Provedbene uredbe 2015/2447 kao i članka 2. stavka 1. točaka (b) i (d), članaka 83., 85., 86. i 87. te članka 143. stavka 1. točke (d) i članka 143. stavka 2. Direktive 2006/112;
- [odgovarajući gubitci tradicionalnih vlastitih sredstava [koje treba staviti] na raspolaganje proračunu Unije (umanjeni za troškove naplate) iznose:
 - 496 025 324,30 eura u 2017. (do uključujući 11. listopada 2017.);
 - 646 809 443,80 eura u 2016.;
 - 535 290 329,16 eura u 2015.;
 - 480 098 912,45 eura u 2014.;
 - 325 230 822,55 eura u 2013.;
 - 173 404 943,81 euro u 2012.;
 - 22 777 312,79 eura u 2011.]²⁷

²⁷ Što se tiče teksta tužbenog zahtjeva iznesenog u potporu ovoj tužbi, valja napomenuti da ga se u tužbi navodi dvaput, na početku i na kraju. Međutim, dijelovi tužbenog zahtjeva nisu jednako navedeni. Stoga je dio u uglatim zagradama (u daljnjem tekstu: treća alineja prvog dijela tužbenog zahtjeva), iako se ne navodi u tužbenom zahtjevu iznesenom na početku tužbe, unesen u tužbeni zahtjev koji se nalazi na kraju tužbe (točka 370.) te se ponavlja u Komisijinoj replici (točka 285.).

- time što nije dostavila sve informacije koje je zatražila Komisija i koje su potrebne za utvrđivanje iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, te time što nije dostavila, kako je to bilo zatraženo, sadržaj pravne procjene HMRC-ove pravne službe ili obrazloženje odluke koja je dovela do ukidanja utvrđenih carinskih dugova, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a te članka 2. stavka 2. i članka 2. stavka 3. točke (d) Uredbe br. 608/2014; te
- naloži Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske snošenje troškova.

105. Ujedinjena Kraljevina od Suda zahtijeva da:

- tužbu proglasi u potpunosti ili djelomično nedopuštenom;
- podredno, da utvrdi da
 - Ujedinjena Kraljevina nije povrijedila svoju obvezu suzbijanja prijevara, ni u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava ni lojalne suradnje;
 - mjere koje je poduzela Ujedinjena Kraljevina nisu imale posljedice za proračun Unije, zbog čega nije dužna nadoknaditi Uniji ikakav iznos;
- podredno, ako Sud utvrdi da je konkretna povreda dovela do gubitka za Uniju, omogućiti Ujedinjenoj Kraljevini da procijeni i prijavi dodatna tradicionalna vlastita sredstava koja proizlaze iz utvrđenja odgovornosti a da pritom ne utvrdi sama iznos gubitaka tih sredstava;
- krajnje podredno, u slučaju da Sud odluči razmotriti zahtjev koji se odnosi na gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava, ispita njihovu procjenu koju je provela Ujedinjena Kraljevina;
- krajnje podredno, u slučaju da Sud ne odobri metodološki odabir Ujedinjene Kraljevine, „prizna da komisija u svojoj procjeni gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava mora ispuniti standard dokazivanja koji se primjenjuje na tužbe za naknadu štete protiv države članice, što nije učinila”;
- odbije pritužbu povezanu s vlastitim sredstvima koja proizlaze iz PDV-a zbog nepostojanja pravne osnove i kvantifikacije te
- Komisiji naloži snošenje troškova.

106. Sve države članice intervenijenti u biti zahtijevaju da se tužba odbije. Slovačka Republika i Portugalska Republika usto zahtijevaju da se Komisiji naloži snošenje svih troškova.

VI. O tužbi

107. Prije nego što se ispituju tužbeni razlozi koje Komisija ističe u prilog svojoj tužbi, valja odlučiti o prigovorima nedopuštenosti koje Ujedinjena Kraljevina ističe u svojem odgovoru na tužbu (dio A). Meritum tužbe u biti se dijeli na četiri tužbena razloga. Kao prvo, Komisija tvrdi da Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede nije poduzela mjere za zaštitu financijskih interesa Unije, a taj nedostatak predstavlja povredu općih obveza u području zaštite financijskih

interesa Unije i borbe protiv prijevara i obveze carinskih tijela da poduzmu mjere za zaštitu financijskih interesa Unije, da provode provjere na temelju analize rizika i da zahtijevaju polaganje osiguranja (dio B). Kao drugo, Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila odredbe propisâ u području vlastitih sredstava jer se carine na uvezenu robu nisu pravilno izračunale i jer iznosi vlastitih sredstava povezani s tim carinama nisu utvrđeni niti stavljeni na raspolaganje proračunu Unije u trenutku u kojem su trebali to biti (dio C). Kao treće, valja ispitati argument koji se temelji na povredi obveze lojalne suradnje kao što je ona propisana člankom 4. stavkom 3. UEU-a (dio D). Kao četvrto, Komisija u biti tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina, time što nije točno odredila carinsku vrijednost robe čija je vrijednost umanjena pri uvozu zbog toga što nisu uspostavljene djelotvorne mjere provjere, povrijedila zakonodavstvo u području PDV-a i nije stavila na raspolaganje proračunu Unije sva vlastita sredstva koja proizlaze iz PDV-a (dio E).

A. Dopuštenost

108. Ujedinjena Kraljevina u svojem odgovoru na tužbu ističe pet kategorija prigovora nedopuštenosti koji se temelje, kao prvo, na povredi prava obrane u okviru prethodnog postupka i postupka pred Sudom, kao drugo, na nepravilnosti prethodnog postupka i tužbe u pogledu knjiženja PDV-a na temelju carinskog postupka 42²⁸, kao treće, na povredi načela legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, načela *estoppel* i načela lojalne suradnje koju je počinila Komisija, kao četvrto, na nemogućnosti nalažanja da se stave na raspolaganje iznosi na temelju članka 258. UFEU-a i, kao peto, na preuranjenosti tužbe u pogledu razdoblja od 1. ožujka 2015. do 11. listopada 2017.

109. Peti prigovor nedopuštenosti neodvojivo je povezan s ispitivanjem meritornih argumenata u okviru drugog tužbenog razloga koji se odnose na to da iznosi vlastitih sredstava koji odgovaraju carinama nisu utvrđeni i stavljeni na raspolaganje proračunu Unije u određenom roku. Prema tome, argumentacijom Ujedinjene Kraljevine koja se odnosi na preuranjenost tužbe u pogledu razdoblja od 1. svibnja 2015. do 11. listopada 2017. iznesenom u okviru tog prigovora nedopuštenosti u biti se dovodi u pitanje povreda koja se stavlja na teret u okviru drugog tužbenog razloga te se umanjuje opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava čije utvrđivanje zahtijeva Komisija. Stoga predlažem da se petu kategoriju prigovora nedopuštenosti analizira u okviru ispitivanja merituma tog tužbenog razloga.

110. Slijedom toga, najprije valja ispitati prve četiri kategorije prigovora nedopuštenosti kako bi se odredilo je li dopuštena tužba zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija.

1. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na navodnoj povredi prava obrane Ujedinjene Kraljevine tijekom prethodnog postupka i postupka pred Sudom

111. Ujedinjena Kraljevina u biti tvrdi da je ova tužba nedopuštena uz obrazloženje da se nisu poštovala njezina prava obrane ni u okviru prethodnog postupka ni u okviru postupka pred Sudom.

²⁸ U okviru carinskog postupka 42, uvoznik robe treba u jedinstvenoj carinskoj deklaraciji navesti oznaku koja počinje sa znamenkama 42 kako bi mu se odobrilo oslobođenje od PDV-a. Taj se postupak primjenjuje ako je roba, koja je izvan Unije uvezena u državu članicu, namijenjena prijevozu u drugu državu članicu. Na temelju članka 143. Direktive 2006/112, kad se upotrebljava taj carinski postupak, uvoz je oslobođen PDV-a u državi članici dolaska, ali mora se oporezovati u državi članici odredišta robe.

112. Uvodno, s jedne strane, valja podsjetiti na to da u pogledu prethodnog postupka iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je njegova svrha omogućiti državi članici o kojoj je riječ da ispuni svoje obveze koje ima na temelju prava Unije i da učinkovito iskoristi svoja sredstva obrane protiv Komisijinih prigovora²⁹. Pravilnost tog postupka predstavlja bitno jamstvo koje zahtijeva UFEU, ne samo za zaštitu prava država članica o kojima je riječ, nego i kako bi se osiguralo da predmet mogućeg sudskog postupka bude jasno definiran³⁰.

113. Osim toga, iako obrazloženo mišljenje mora sadržavati dosljedno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da je dotična država članica povrijedila jednu od obveza koje ima na temelju Ugovora, pismo opomene ne treba biti podvrgnuto tako strogim zahtjevima preciznosti kao što su oni koje mora ispuniti obrazloženo mišljenje s obzirom na to da se pismo opomene nužno sastoji samo od polaznog sažetka prigovora. Stoga ništa ne sprečava Komisiju da u obrazloženom mišljenju opširnije navede prigovore koje je već općenito istaknula u pismu opomene³¹.

114. S druge strane, što se tiče sudskog postupka, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da u okviru tužbe podnesene na temelju članka 258. UFEU-a prigovore treba iznijeti na dosljedan i precizan način kako bi se državi članici i Sudu omogućilo da pravilno razumiju doseg povrede prava Unije koja se stavlja na teret, što je nužno da bi navedena država članica mogla na koristan način istaknuti navode u svoju obranu i da bi Sud provjerio postojanje povrede obveze koja se stavlja na teret³². Komisijina tužba osobito treba sadržavati dosljedno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da zainteresirana država članica nije ispunila jednu od obveza koju ima na temelju Ugovora³³.

115. S obzirom na tu sudsku praksu treba utvrditi je li Komisija osigurala poštovanje prava obrane u pogledu Ujedinjene Kraljevine tijekom prethodnog postupka i u okviru ovog postupka.

116. Kao prvo, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da su povrijeđena njezina prava obrane jer Komisija nije u dovoljnoj mjeri odgovorila na njezin prvi zahtjev za pružanje informacija³⁴, ni na izmijenjeni zahtjev za pružanje informacija, osobito u pogledu informacija koje su potrebne kako bi ta država mogla utvrditi izračun iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava koji Komisija potražuje u svojoj tužbi.

117. U svojem odgovoru na repliku Ujedinjena Kraljevina tvrdi da joj detaljne tehničke informacije koje je pružila Komisija u svojoj replici i dalje ne omogućuju da utvrdi izračun tog iznosa. I dalje postoje velike nesigurnosti, osobito u pogledu metode koju je Komisija upotrijebila za ispravak podataka ili u pogledu toga odgovaraju li neagregirani podaci kojima raspolaže Ujedinjena Kraljevina dnevnim agregiranim podacima koje je Komisija upotrijebila za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, odnosno podacima iz sustava Surveillance 2.

²⁹ Vidjeti osobito presude od 8. prosinca 2005., Komisija/Luksemburg (C-33/04, EU:C:2005:750, t. 70.); od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 49.) i od 18. listopada 2018., Komisija/Rumunjska (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, t. 32.).

³⁰ Vidjeti presudu od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba) (C-552/15, EU:C:2017:698, t. 28. i 29. te navedena sudska praksa).

³¹ Vidjeti u tom smislu presude od 8. travnja 2008., Komisija/Italija (C-337/05, EU:C:2008:203, t. 23.) i od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 40.).

³² Vidjeti presudu od 11. srpnja 2018., Komisija/Belgija (C-356/15, EU:C:2018:555, t. 33. i navedena sudska praksa).

³³ Vidjeti presudu od 11. srpnja 2018., Komisija/Belgija (C-356/15, EU:C:2018:555, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

³⁴ Zahtjev priložen njezinu odgovoru na pismo opomene od 22. lipnja 2018.

118. Ujedinjena Kraljevina smatra da je Komisija povrijedila njezina prava obrane i načelo lojalne suradnje jer joj je nepravodobno dostavila dio zatraženih informacija, odnosno u fazi replike. Oспорава i Komisijino odbijanje da joj dostavi informacije o mjerama koje su poduzele druge države članice za borbu protiv prijevara u smislu predmetnog umanjenja vrijednosti. Međutim, te su joj informacije bile potrebne kako bi se branila protiv tvrdnji koje je istaknula Komisija prema kojima su druge države članice poduzele prikladne mjere koje su dovele do rezultata u borbi protiv uvoza kojem je umanjena vrijednost. Relevantne su i kako bi se odredilo jesu li mjere koje je poduzela Ujedinjena Kraljevina obuhvaćene njezinom marginom prosudbe i predstavljaju li razuman pristup za borbu protiv predmetne prijevare i kako bi se iznijeli argumenti o uzročnoj vezi između pogrešnog postupanja tijela Ujedinjene Kraljevine i neknjiženja tradicionalnih vlastitih sredstava.

119. Kao drugo, Ujedinjena Kraljevina prigovara Komisiji da je ugrozila njezinu sposobnost da pristupi svim podacima koji su potrebni za njezinu obranu jer toj državi nije dostavila zatražene informacije u pogledu svojih izračuna tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 2011. do 2014.

120. Prema mojem mišljenju, te argumente treba odbiti.

121. U tom pogledu, što se tiče prigovora nedopuštenosti koji se temelji na nedostatku odgovora za zahtjev za pružanje informacija koji je priložen odgovoru na pismo opomene od 22. lipnja 2018., valja utvrditi da je Komisija u obrazloženom mišljenju od 23. rujna 2018.³⁵ izričito odgovorila na taj zahtjev.

122. Konkretnije, taj je država članica u svojem odgovoru na pismo opomene prigovorila Komisiji činjenicu da Prilog 2. OLAF-ovu izvješću od 1. ožujka 2017. nije bio potpun i da je nedostajalo nekoliko stranica. U tom je pogledu Komisija u tom obrazloženom mišljenju objasnila da je taj prilog zamijenjen Prilogom 7. OLAF-ovu izvješću od 1. ožujka 2017. koji sadržava sve informacije u pogledu metodologije koju je upotrijebio OLAF. Dodala je da se Prilog 2. temeljio na dokumentima koji su dostavljeni toj državi na sastanku održanom 28. srpnja 2015. između OLAF-a i Ujedinjene Kraljevine. Prema tome, Komisija je iznijela OLAF-ovu metodologiju u svojem obrazloženom mišljenju u obliku dvaju dokumenata priloženih Prilogu 7. OLAF-ovu izvješću³⁶, a ti su dokumenti uostalom priloženi tužbi pred Sudom.

123. Iz toga slijedi da obrazloženo mišljenje sadržava potpuna objašnjenja u pogledu te zamjene zbog koje, prema mojem mišljenju, tvrdnje koje se u obrazloženom mišljenju ističu protiv Ujedinjene Kraljevine ne mogu postati neshvatljive. Slijedom toga, ne može se smatrati da se onemogućilo toj državi da ostvari svoja prava obrane.

124. K tomu, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je Komisija povrijedila njezina prava obrane jer nije odgovorila na njezin izmijenjeni zahtjev za pružanje informacija, koji je uputila Komisiji nakon podnošenja ove tužbe, odnosno 7. ožujka 2019. Ta se tvrdnja u biti dijeli na četiri prigovora.

³⁵ Vidjeti točke 301. do 326. obrazloženog mišljenja.

³⁶ Riječ je osobito, s jedne strane, o JRC-ovu tehničkom izvješću, naslovljenom „The estimation of fair prices of traded goods from outlier-free trade data” (Procjena pravednih cijena robe stavljene na tržište na temelju komercijalnih podataka koji ne uključuju krajnje vrijednosti), i, s druge strane, o OLAF-ovu dokumentu, naslovljenom „Umanjenje vrijednosti uvoza tekstilnih proizvoda i obuće: metoda izračuna procijenjenih gubitaka u pogledu carina”.

a) Dostavljanje podataka o izračunima prilagođene prosječne cijene, najniže prihvatljive cijene i procijenjenih gubitaka vlastitih sredstava

125. Ujedinjena Kraljevina tim prvim prigovorom ističe da joj Komisija nije dostavila podatke upotrijebljene za izračune prilagođene prosječne cijene, najniže prihvatljive cijene i procijenjenih gubitaka vlastitih sredstava niti joj je objasnila načine na koje je upotrebljavala te podatke.

126. U tom pogledu valja utvrditi da je Komisija u replici dala odgovor na pitanja iz izmijenjenog zahtjeva za pružanje informacija koja se odnose na izračun prilagođene prosječne cijene i najnižih prihvatljivih cijena, kao i procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. U njoj osobito objašnjava da je Ujedinjena Kraljevina uvijek imala potpuni pristup korištenim podacima, osobito datoteci „DL 53”, kako bi mogla utvrditi prilagođenu prosječnu cijenu za skupinu EU-28 i procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava na JRC-ovoj internetskoj stranici Theseus³⁷, uzimajući u obzir to da ta država članica ima potpun pristup toj stranici od 2010., kad je radila simulacije na temelju te stranice³⁸. Konkretnije, u izvješćima koja se nalaze u Prilogu 7. OLAF-ovu izvješću³⁹, kao prvo, objašnjava se metodologija izračuna prilagođene prosječne cijene i najniže prihvatljive cijene te osobito „pročišćavanja” podataka kao i procjene gubitaka (odnosno cjenovna razlika između deklarirane cijene i prilagođene prosječne cijene), kao drugo, navodi se popis prilagođenih prosječnih cijena upotrijebljenih za svaku kategoriju proizvoda, kao treće, iznosi se pregled postupka koji treba slijediti kako bi se pristupilo prilagođenoj prosječnoj cijeni za skupinu EU-28 na internetskoj stranici Theseus i, kao četvrto, navode se razlozi na kojima se temelji odabir da se najniža prihvatljiva cijena utvrdi na razini od 50 % u odnosu na prilagođenu prosječnu cijenu. Prilog 7. OLAF-ovu izvješću usto je priložen Prilogu 35. tužbi⁴⁰ i Komisija na njega upućuje u obrazloženom mišljenju. Slijedom toga, Ujedinjena Kraljevina znala je za te podatke i te dokumente te su joj oni po potrebi mogli omogućiti da ponovno izvrši izračune koje je provela Komisija. Osim toga, što se tiče količine robe u svrhu procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, Ujedinjena Kraljevina tražila je presliku cijele baze podataka Surveillance 2 koju je upotrijebila kako bi sama mogla izračunati te gubitke. U tom pogledu, kao što je to objasnila Komisija, riječ je o bazi podataka koju je izradila ta institucija i koja uključuje osobito podatke o količini koju isporučuju same države članice. Tako je Komisija u replici objasnila da se ti podaci isključivo temelje na podacima o uvozu koje je Ujedinjena Kraljevina dostavila Komisijinim službama i koji su samo zabilježeni u toj bazi podataka⁴¹.

127. U svojem odgovoru na repliku Ujedinjena Kraljevina priznaje da su informacije koje je Komisija dostavila u replici omogućile da se postupi u skladu s dvama zahtjevima za pružanje informacija. Međutim, kritizira nepravodobnu dostavu tih informacija. U tom pogledu, s obzirom na objašnjenja iznesena u prethodnoj točki, valja utvrditi da su Komisijina metoda izračuna prilagođene prosječne cijene i najniže prihvatljive cijene kao i metoda upotrijebljena za procjenu

³⁷ Što se tiče tih procijenjenih gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije, datoteka (nazvana „DL 53”) koju je OLAF upotrijebio u izračunu tih gubitaka bila je već dostupna na internetskoj stranici Theseus u trenutku kad je OLAF objavio svoje konačno izvješće, odnosno 1. ožujka 2017., kao i nakon toga. Uključena je i u Prilog 7. OLAF-ovu izvješću. Komisija je u odgovoru na pitanja Ujedinjene Kraljevine uputila na tu datoteku u točkama 307. i 308. obrazloženog mišljenja.

³⁸ Vidjeti Prilog A.32. tužbi u kojem se preuzimaju tablice iz Priloga D izvješću koje je priloženo odgovoru od 11. veljače 2019.

³⁹ Izvješća naslovljena „Umanjenje vrijednosti uvoza tekstilnih proizvoda i obuće: metoda izračuna procijenjenih gubitaka u pogledu carina” i „Procjena pravednih cijena robe stavljene na tržište na temelju komercijalnih podataka koji ne uključuju krajnje vrijednosti” (Prilog A.35.).

⁴⁰ Iz tog priloga proizlazi da su prilagođene prosječne cijene izračunane na temelju podataka o uvozu preuzetih iz statističke baze podataka Comext za razdoblje od 48 mjeseci. To je referentna baza podataka za međunarodnu trgovinu robom, kojom upravlja Eurostat. Na nju se izričito upućuje u točki 309. obrazloženog mišljenja.

⁴¹ Prema Komisijinu mišljenju, Ujedinjena Kraljevina može pristupiti neagregiranim podacima putem aplikacije SurvRecapp. Stoga može pregledati, unijeti, ažurirati ili izbrisati različite podatke kojima raspolaže.

gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava prosljeđene Ujedinjenoj Kraljevini (te je ona stoga bila upoznata s njima), kao što to proizlazi iz objašnjenja iz Priloga 7. OLAF-ovu izvješću. Prema tome, ne može se smatrati da su informacije koje se odnose na repliku nove informacije.

128. Slijedom toga, s obzirom na to da su podaci koje je upotrijebila Komisija bili preuzeti iz dokumenata dostupnih Ujedinjenoj Kraljevini, uzimajući u obzir da je Komisija prije i tijekom ovog predmeta objasnila način na koji je ta država članica mogla pristupiti tim podacima te ponoviti izračune koje je ta institucija provela, valja smatrati da su sve informacije koje je Ujedinjena Kraljevina zatražila u izmijenjenom zahtjevu za pružanje informacija u pogledu prilagođenih prosječnih cijena za skupinu EU-28, najnižih prihvatljivih cijena i gubitaka vlastitih sredstava njoj već bile dostupne.

b) Informacije koje se odnose na izračune provedene za razdoblje od 2011. do 2014. na temelju naloga za plaćanje C18 Snake

129. Tim drugim prigovorom Ujedinjena Kraljevina u svojem odgovoru na tužbu prigovara Komisiji da nije mogla pristupiti svim podacima potrebnima za svoju obranu s obzirom na to da su carinske deklaracije iz razdoblja prije 2014. uništene jer se čuvaju samo četiri godine. K tomu je Ujedinjena Kraljevina u izmijenjenom zahtjevu za pružanje informacija zatražila informacije koje se odnose na izračune koje je Komisija provela za razdoblje od 2011. do 2014.

130. Međutim, valja istaknuti to da je Ujedinjena Kraljevina u prilogu svojem odgovoru na repliku⁴² dostavila Sudu tablicu s 23 naloga za plaćanje C18 Snake koje je izdala, preslike tih naloga i proračunske tablice koje sadržavaju izračune koje je upotrijebila. Stoga se prigovor nedopuštenosti istaknut u pogledu informacija koje se odnose na izračune provedene za razdoblje od 2011. do 2014. na temelju naloga za plaćanje C18 Snake ne može prihvatiti. K tomu, u dijelu u kojem Ujedinjena Kraljevina nastoji osporiti osnovanost izračuna koje je Komisija provela na temelju tih naloga za plaćanje, zapravo traži da se dovede u pitanje Komisijina ocjena u pogledu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koji se odnose na to razdoblje. Međutim, takvo osporavanje ispitat će se u okviru drugog tužbenog razloga ove tužbe koji se odnosi na nepostojanje odredbi u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovih procjena.

c) Pregled praksi drugih država članica u pogledu upotrebe OLAF-ove metodologije

131. Tim trećim prigovorom Ujedinjena Kraljevina želi saznati za prakse drugih država članica u pogledu upotrebe OLAF-ove metodologije kao alata za analizu rizika u svrhu provedbe (ili neprovedbe) provjera prije carinjenja.

132. U tom pogledu, iako se usporedna analiza u pogledu ponašanja drugih država članica može pokazati zanimljivom kako bi se utvrdila navodno razumna priroda odabirâ Ujedinjene Kraljevine, analiza praksi drugih država članica u tom području ne može imati utjecaj na ostvarivanje prava obrane Ujedinjene Kraljevine ni na ishod ove tužbe zbog povrede obveze. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država članica ne može opravdati neispunjavanje obveza koje ima na temelju UFEU-a okolnošću da su druge države članice također povrijedile i povređuju svoje obveze⁴³. Dopuštenost ove tužbe podnesene protiv Ujedinjene Kraljevine ne

⁴² Vidjeti Prilog D.5., str. 149. do 1332.

⁴³ Vidjeti presudu od 18. studenoga 2010., Komisija/Španjolska (C-48/10, EU:C:2010:704, t. 33. i navedena sudska praksa).

može se dovesti u pitanje čak ni da se pokaže da su prakse drugih država članica u pogledu upotrebe OLAF-ove metodologije kao alata za analizu rizika u svrhu provedbe (ili neprovedbe) provjera prije carinjenja drukčije.

d) Zahtjev za podnošenje dokaza u pogledu prirode robe kojoj je umanjena vrijednost i u pogledu njezine države članice odredišta

133. Tim četvrtim prigovorom Ujedinjena Kraljevina traži dokaze o prirodi robe kojoj je umanjena vrijednost i o njezinoj državi članici odredišta.

134. U tom pogledu, čini se da Ujedinjena Kraljevina tim prigovorom nastoji zapravo osporiti osnovanost drugog i trećeg tužbenog razloga koji se odnose na procjenu vlastitih sredstava odnosno na povredu odredbi u području vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a. Naime, taj prigovor zapravo uključuje dovođenje u pitanje Komisijine ocjene u pogledu prirode robe koja se uzela u obzir za te procjene i njezina eventualnog odredišta. K tomu, prema mojem mišljenju, valja odobriti Komisijinu argumentaciju koja, kako bi se odbio prigovor koji se temelji na nepostojanju podataka u pogledu prirode i količine robe koja se uzela u obzir za potrebe ovog postupka, tvrdi da je sama Ujedinjena Kraljevina u bazu podataka Surveillance 2 unijela informacije na kojima je Komisija temeljila svoje obrazloženo mišljenje i tužbu⁴⁴. Stoga se ne može utvrditi nikakva povreda prava obrane koja se odnosi na nepostojanje informacija u pogledu prirode robe i njezine države članice odredišta.

135. S obzirom na prethodno navedeno, treba odbiti prvi prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina i koji se temelji na povredi prava obrane tijekom predsudskog postupka, kao i postupka pred Sudom.

2. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na nepravilnosti predsudskog postupka i tužbe osobito u pogledu carinskog postupka 42

136. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da joj Komisija, time što joj tijekom predsudske faze i zatim u tužbi nije prosljedila detaljne informacije koje se temelje na činjenicama u pogledu navodnih povreda, osobito u pogledu carinskog postupka 42, nije pružila mogućnost da shvati te prigovore te ju je tako spriječila da ispuni svoje obveze odnosno da pripremi svoju obranu. Naglašava da nije dostavljena ni jedna informacija o iznosu gubitaka vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a, o identitetu dotičnih gospodarskih subjekata i odredišnih država članica, kao ni o mjerama koje su potonje države članice poduzele za povrat PDV-a koji su dugovali ti subjekti. Iz toga zaključuje da je taj dio istaknute pritužbe nedopušten.

137. Međutim, najprije napominjem da se taj prigovor nedopuštenosti odnosi na postojanost i dostatnost činjeničnih elemenata i dokaza koje je dostavila Komisija u prilog svojem zahtjevu. Međutim, čini mi se da su takvi elementi ipak obuhvaćeni ispitivanjem osnovanosti istaknute povrede, a ne ispitivanjem pravilnosti predsudskog postupka i naknadne tužbe⁴⁵. Stoga mi se čini da argumentaciju koja se temelji na nedostatnim informacijama koje je prosljedila Komisija treba ispitati prilikom analize Suda u pogledu dokaza koje je podnijela Komisija.

⁴⁴ Vidjeti točku 126. ovog mišljenja.

⁴⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2009., Komisija/Njemačka, C-372/05, EU:C:2009:780, t. 33.

138. Nadalje, čak i pod pretpostavkom da Sud zadrži kvalifikaciju prigovora nedopuštenosti, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su elementi proslijeđeni tijekom prethodne razmjene dopisa i preuzeti u tužbi dovoljni kako bi Ujedinjena Kraljevina bila u mogućnosti braniti se. Naime, iz OLAF-ova izvješća na koje se oslonila Komisija proizlazi da konačno odredište većine uvoza kojem je umanjena vrijednost, ako se na njega primijenio carinski postupak 42 i ako se može odrediti njegovo odredište, nije bila Ujedinjena Kraljevina, nego druge države članice, iz čega proizlaze znatni gubici u pogledu PDV-a u državama članicama odredišta robe⁴⁶. OLAF je također istaknuo da je u sustavu predmetne prijevare velik dio robe bio preusmjeren na crno tržište, tako da za nju PDV nije uopće naplaćen. Te su tvrdnje zatim iznesene u obrazloženom mišljenju i u tužbi. S obzirom na te elemente smatram, kao što to tvrdi Komisija u replici, da elementi proslijeđeni u prethodnoj fazi, a zatim razrađeni u tužbi ne sprečavaju Ujedinjenu Kraljevinu da se brani od tvrdnji koje se odnose na te gubitke.

139. Slijedom toga, predlažem da se odbije drugi prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina.

3. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila načela legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, načelo estoppel i načelo lojalne suradnje

140. Ujedinjena Kraljevina smatra da ovu tužbu, s obzirom na to da obuhvaća razdoblje do kraja veljače 2015., treba odbiti uz obrazloženje da povređuje načela legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, načelo *estoppel* i načelo lojalne suradnje. Tvrdi da se zbog brojnih izjava koje je OLAF dao 2014. i 2015. i u svojem izvješću u ožujku 2017. kod njega stvorilo legitimno očekivanje⁴⁷. Osobito iz OLAF-ova izvješća proizlazi da ni u jednom trenutku prije kraja operativne faze operacije Snake u ožujku 2014.⁴⁸ taj ured nije otkrio da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije. Konkretnije, Ujedinjena Kraljevina upućuje na tri specifična jamstva koja su navodno dali Komisija i OLAF tijekom razdoblja povrede iz kojih proizlazi da su smatrali, s jedne strane, da ta država nije povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije u području zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara i, s druge strane, da u pogledu navedene države nije proveden postupak zbog povrede obveze. Slijedom toga, Komisiji se ne bi smjelo dopustiti da promijeni svoje stajalište koje se temelji na tim trima jamstvima.

141. Prije svega, iz zapisnika predstavnika te države proizlazi da je OLAF na sastanku koji se s njim održao 13. lipnja 2014. bio „zadovoljan napretkom koji je ostvarila Ujedinjena Kraljevina, kao i mjerama koje su se već poduzele do tog dana i predviđenim mjerama”. Bila je riječ o nedvosmislenom jamstvu da OLAF ne smatra da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoje obveze zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara⁴⁹.

142. Nadalje, druga izjava koju je u listopadu 2014. dao Komisijin agent, koji je obavijestio Ujedinjenu Kraljevinu da je njezino sudjelovanje u PKM-u Discount „zadovoljavajuće” i da su mjere potrebne za izvršenje te operacije „pravodobno i djelotvorno provedene”, predstavlja jasno i nedvosmisleno jamstvo da Ujedinjena Kraljevina nije povrijedila obveze koje ima na temelju

⁴⁶ Vidjeti točku 77. ovog mišljenja.

⁴⁷ Vidjeti točku 116. i sljedeće točke odgovora na tužbu.

⁴⁸ Vidjeti točku 28. tog izvješća.

⁴⁹ Tim se prvim jamstvom doista odobravaju napor i mjere koje je poduzela Ujedinjena Kraljevina kako bi ostvarila taj napredak do lipnja 2014., a ne samo, kao što to pogrešno tvrdi Komisija, budući planovi koje je predviđela ta država.

prava Unije u pogledu svojeg sudjelovanja u navedenoj operaciji⁵⁰. Što se tiče Komisijina protuargumenta prema kojem se to jamstvo odnosi samo na taj jedan slučaj PKM-a Discount, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da Komisija ne može dovesti u pitanje navedeno jamstvo uz obrazloženje da sada smatra da nadzor jednog slučaja nije dovoljan kako bi se na njemu temeljilo to jamstvo, čime mijenja svoj prvotni odabir da na temelju samo jednog slučaja da jamstvo Ujedinjenoj Kraljevini.

143. Naposljetku, Ujedinjena Kraljevina upućuje na prvi dvostrani sastanak između OLAF-a i HMRC-a koji se održao 19. i 20. veljače 2015., na kojem je OLAF-ov dužnosnik, u skladu sa zapisnikom s tog sastanka koji su sastavili britanski dužnosnici, izjavio da je „do sada” ta država članica „učinila sve što je trebala”. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, posljednje jamstvo odnosi se na sve mjere koje je ona do tada poduzela, a ne samo na pitanje izdavanja naloga za plaćanje C18 Snake.

144. Činjenica da se Komisija sada predomislila u pogledu tih triju jamstava nije protivna samo načelu legitimnih očekivanja, nego i načelu pravne sigurnosti na koje se mogu pozvati države članice⁵¹, načelu *venire contra factum proprium nemini licet* te načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a⁵². Naime, odredbe carinskog prava omogućuju određenu fleksibilnost u pogledu mjera koje treba donijeti radi borbe protiv prijevara kao što su one u ovom slučaju te izričito ne zahtijevaju sustav provjere koji se temelji na filtrima za praćenje i prethodnim provjerama, tako da je bilo moguće da Komisija i OLAF daju jamstva Ujedinjenoj Kraljevini u pogledu činjenice da je do veljače 2015. njezin sustav carinske provjere bio u skladu s pravom Unije.

145. U tom pogledu, kako bi se ispitali argumenti Ujedinjene Kraljevine najprije treba podsjetiti na to da se pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja proširuje na sve osobe kod kojih je institucija Unije stvorila očekivanja utemeljena na izričitim jamstvima koje joj je dala⁵³. Iako je to pravo opće načelo prava Unije kojim se dodjeljuju prava pojedincima⁵⁴, Sud je njegovu primjenu proširio i na odnose između Komisije i država članica⁵⁵.

146. Međutim, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja pretpostavlja da su nadležna tijela Unije zainteresiranoj osobi dala precizna, bezuvjetna i dosljedna jamstva koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Naime, to pravo pripada osobi kojoj je institucija, tijelo, ured ili agencija Unije stvorila legitimna očekivanja temeljena na preciznim jamstvima koja mu je

⁵⁰ Međutim, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, Komisija je u vrijeme nastanka činjenica bila obavještena da su britanska tijela u okviru PKM-a Discount provjerila dokumente i provela posjete radi praćenja nakon puštanja robe, ali nisu provela prethodne provjere, uzela uzorke niti zatražila polaganje osiguranja.

⁵¹ Vidjeti presudu od 26. svibnja 1982., Njemačka i Bundesanstalt für Arbeit/Komisija (44/81, EU:C:1982:197, t. 16. do 18.)

⁵² Tu tvrdnju ne može dovesti u pitanje načelo propisano u sudskoj praksi prema kojem se legitimna očekivanja ne mogu temeljiti na nezakonitoj praksi (presuda od 11. travnja 2018., SEB bankas, C-532/16, EU:C:2018:228, t. 50.) i prema kojem se ne može pozvati na legitimna očekivanja u pogledu nejasne odredbe teksta prava Unije (presuda od 7. travnja 2011., Sony Supply Chain Solutions (Europe), C-153/10, EU:C:2011:224, t. 47.).

⁵³ Vidjeti u tom smislu presude od 11. ožujka 1987., Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik)/EEZ (265/85, EU:C:1987:121, t. 44. i navedena sudska praksa) i od 7. travnja 2011., Grčka/Komisija (C-321/09 P, EU:C:2011:218, t. 45. i navedena sudska praksa).

⁵⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. svibnja 1992., Müller i dr./Vijeće i Komisija (C-104/89 i C-37/90, EU:C:1992:217, t. 15.).

⁵⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 6. prosinca 2001., Grčka/Komisija (C-373/99, EU:C:2001:662, t. 56.); od 24. travnja 2007., Komisija/Nizozemska (C-523/04, EU:C:2007:244, t. 28.) i od 1. lipnja 2016., Mađarska/Komisija (T-662/14, EU:T:2016:328, t. 57.), kao i rješenje od 23. ožujka 2011., Estonija/Komisija (C-535/09 P, neobjavljeno, EU:C:2011:171, t. 72. i 73.).

pružila⁵⁶, tim više jer u okviru ispitivanja prigovora nedopuštenosti koji ističe država članica i koji se temelji na povredi njezina legitimnog očekivanja, na temelju krilatice *reus in exceptione fit actor*, ona mora podnijeti dokaz takve povrede⁵⁷.

147. U ovom slučaju, prema mojem mišljenju, iz spisa proizlazi da Ujedinjena Kraljevina nije od Komisije ni OLAF-a primila jamstva iz kojih je mogla izvesti takvo legitimno očekivanje.

148. Konkretnije, što se tiče triju tvrdnji na koje upućuje Ujedinjena Kraljevina, čini mi se da nijedna od njih nije precizna i bezuvjetna potvrda toga da su postupanja i nepostupanje Ujedinjene Kraljevine u skladu s pravom Unije i da ta država nije povrijedila pravo Unije. Naime, s jedne strane, navodna izjava OLAF-ova agenta na sastanku održanom 13. lipnja 2014.⁵⁸ previše je općenita da bi se na njoj moglo temeljiti legitimno očekivanje u pogledu nepodnošenja eventualne tužbe zbog povrede obveze. K tomu, valja analizirati tu izjavu u njezinu kontekstu iz kojeg proizlazi da je dana u okviru sastanka između OLAF-a i Ujedinjene Kraljevine koji se odnosio na operaciju Snake i osobito u okviru rasprave koja se odnosila na to da će ta država eventualno izdati naloge za plaćanje C18 Snake. Međutim, nije sporno da se Ujedinjena Kraljevina predomislila nakon sastanka, tako da ta izjava u kojoj se ističe napredak koji je ostvarila ta država gubi velik dio svoje vrijednosti. Isto vrijedi i za OLAF-ove napomene na sastanku održanom 19. i 20. veljače 2015. koje polaze od pretpostavke da je Ujedinjena Kraljevina izdala te naloge za plaćanje⁵⁹. S druge strane, što se tiče napomene iz listopada 2014. prema kojoj je OLAF smatrao da je sudjelovanje Ujedinjene Kraljevine u PKM-u Discount bilo zadovoljavajuće i da su mjere potrebne za izvršenje te operacije „pravodobno i učinkovito provedene”⁶⁰, valja utvrditi da ona ne predstavlja ocjenu u pogledu toga poštuje li ta država pravo Unije u području zaštite financijskih interesa Unije jer se odnosi samo na jedan slučaj PKM-a Discount te nužno ne odražava sadržaj svih razmjena dopisa između navedene države te Komisije i OLAF-a u tom razdoblju.

149. Iz toga slijedi da se tri izjave ili potvrde na koje se oslonila Ujedinjena Kraljevina ne mogu kvalificirati kao „precizna, bezuvjetna i dosljedna” jamstva, tim više jer su dane u kontekstu pojačanog i kontinuiranog dijaloga u relativno dugom razdoblju između OLAF-ovih službi i Komisije, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine, s druge strane. Slijedom toga, kao što to tvrdi Komisija, one su dane u okviru radnje koju je poduzeo OLAF⁶¹, kojom se države članice nastojalo uvjeriti da poduzmu mjere carinske provjere prije carinjenja koje se temelje na analizi rizika, kao što je prag koji se temelji na najnižoj prihvatljivoj cijeni. Iz tog konteksta jasno proizlazi da ni OLAF ni Komisija nisu dali takva jamstva.

150. U svakom slučaju, takve izjave ili potvrde ne mogu usto biti prepreka *objektivnom utvrđenju u pogledu toga da se nisu poštovala* obveze koje države članice imaju na temelju postupka predviđenog u članku 258. UFEU-a. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, taj se postupak temelji na objektivnom utvrđenju u pogledu toga da država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju prava Unije, a država članica ne može se pozvati na načela poštovanja legitimnih očekivanja i lojalne suradnje kako bi spriječila takvo objektivno utvrđenje jer bi prihvaćanje

⁵⁶ Vidjeti osobito presude od 7. travnja 2011., Grčka/Komisija (C-321/09 P, EU:C:2011:218, t. 25.) i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr. (C-526/14, EU:C:2016:570, t. 62.).

⁵⁷ Vidjeti po analogiji u pogledu prestanka povrede u određenim rokovima mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Komisija/Njemačka (C-536/07, EU:C:2009:340, t. 39.).

⁵⁸ Vidjeti prvo jamstvo na koje se poziva Ujedinjena Kraljevina izneseno u točki 141. ovog mišljenja.

⁵⁹ Vidjeti prvo jamstvo na koje se poziva Ujedinjena Kraljevina izneseno u točki 140. ovog mišljenja.

⁶⁰ Vidjeti drugo jamstvo na koje se poziva Ujedinjena Kraljevina izneseno u točki 142. ovog mišljenja.

⁶¹ Vidjeti osobito poruku o uzajamnoj pomoći AM 2007/015 od 20. travnja 2007. i smjernice za PKM Discount iz 2011.

takvog opravdanja bilo protivno cilju koji se nastoji postići navedenim postupkom⁶². Konkretnije, što se tiče predomišljanja Komisijinih službi i njegova eventualnog utjecaja na osnovanost povrede za koju se tereti Ujedinjena Kraljevina, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Komisija nije ovlaštena davati jamstva u pogledu usklađenosti određenog postupanja s pravom Unije i da ni u kojem slučaju nema ovlast da dopusti postupanja protivna tom pravu⁶³. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da u sustavu u kojem su države članice odgovorne za primjerenu provedbu carinskog zakonodavstva Unije na svojem državnom području, one ne mogu odbaciti odgovornost za povredu prava Unije koju su mogle počinuti tako da tvrde da im Komisija nije prigovorila za tu povredu u određenom trenutku.

151. Naposljetku, dovoljno je utvrditi da tvrdnje koje se temelje na pravnoj sigurnosti, načelu *estoppel* i na nepostojanju lojalne suradnje Komisije s Ujedinjenom Kraljevinom nemaju samostalan sadržaj kao što to proizlazi iz odgovora na tužbu te države. Naime, Ujedinjena Kraljevina u odgovoru u biti ne iznosi razloge zbog kojih su povrijeđena ta načela⁶⁴, tako da te tvrdnje ovise o argumentima koji se temelje na povredi legitimnog očekivanja i koji se analiziraju u ovoj presudi te ih treba odbiti iz istih razloga kao i argumente iznesene u okviru te analize.

152. Prema tome, taj prigovor nedopuštenosti, prema mojem mišljenju, treba odbiti.

4. Prigovor nedopuštenosti, koji se temelji na nemogućnosti nalaganja da se stave na raspolaganje iznosi na temelju članka 258. UFEU-a

153. Kao prvo, Ujedinjena Kraljevina ističe nedopuštenost tužbe jer se uglavnom odnosi na to da se toj državi naloži da uplati specifične i iznimno visoke iznose u proračun Unije.

154. Konkretnije, Ujedinjena Kraljevina na temelju sudske prakse Suda⁶⁵ ističe nedopuštenost dijela tužbenog zahtjeva koji se odnosi na stavljanje na raspolaganje proračunu Unije određenog iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava od oko 2,7 milijardi eura uz obrazloženje da u okviru tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a Sud ne može naložiti državi članici da u proračun Unije uplati određene iznose vlastitih sredstava koji nisu uplaćeni zbog povreda obveze koje se stavljaju na teret toj državi članici. Stoga je treća alineja prvog dijela tužbenog zahtjeva iznesena u točki 370. ove presude nedopuštena, tim više jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru te tužbe Sud može samo utvrditi da je država članica povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije i ne može naložiti da ta država članica poduzme određene mjere.

155. Ujedinjena Kraljevina pobija i Komisijin argument prema kojem je ona pažljivo „strukturirala” zahtjeve iz svoje tužbe u ovom predmetu da izbjegne pogrešku počinjenu u dvama prethodno navedenim predmetima Komisija/Njemačka. Smatra da je riječ o vještom zaobilaženju nenadležnosti Suda jer je Komisija htjela postići isti rezultat kao onaj u tim dvama predmetima upotrebom različite formulacije.

156. K tomu, Komisijino postupanje oduzima Ujedinjenoj Kraljevini mogućnost koja joj se nudi člankom 260. UFEU-a da ukloni svaku povredu utvrđenu na temelju članka 258. UFEU-a te se stoga ne poštuju nadležnosti koje Komisija, Sud i države članice imaju na temelju Ugovora Unije.

⁶² Vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 24. travnja 2007., Komisija/Nizozemska (C-523/04, EU:C:2007:244, t. 28. i navedena sudska praksa) i od 6. listopada 2009., Komisija/Španjolska (C-562/07, EU:C:2009:614, t. 18.).

⁶³ Vidjeti u tom smislu presudu od 15. lipnja 2000., Komisija/Njemačka (C-348/97, EU:C:2000:317, t. 45. i navedena sudska praksa).

⁶⁴ Vidjeti osobito točke 114., 115. i 131. odgovora na tužbu.

⁶⁵ Vidjeti presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 48. do 51.) i od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 43. do 45.).

157. Ovaj se predmet razlikuje od predmeta o kojem je riječ u presudi od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska⁶⁶. Točno je da je Sud u njoj prihvatio tužbu kojom se nastojalo utvrditi da je dotična država članica povrijedila svoju obvezu da stavi na raspolaganje Uniji vlastita sredstva određenog iznosa, ali, kao što to proizlazi iz točke 56. te presude, u tom se predmetu nije osporavalo ni postojanje carinskog duga ni iznos gubitaka vlastitih sredstava.

158. Smatram da se ta argumentacija ne može prihvatiti. U tom pogledu, iz treće alineje prvog dijela tužbenog zahtjeva proizlazi da se Komisijinom tužbom, s obzirom na to da se u njoj navode iznosi gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 2011. do 2017., nastoji opisati opseg povrede kvantificiranjem tih gubitaka. Iako ta treća alineja sadržava izraz „gubici tradicionalnih vlastitih sredstava koje treba staviti na raspolaganje proračunu Unije”⁶⁷ koji kritizira Ujedinjena Kraljevina, čini mi se da taj dio rečenice ne treba shvatiti kao da se traži da se toj državi u okviru ove tužbe naloži da uplati predmetne iznose, nego se u njoj navodi kvantitativan opis povrede kojim se tako nastoje dokazati specifični iznosi koje navedena država nije stavila na raspolaganje proračunu Unije.

159. Što se tiče argumentacije iz dvaju predmeta u kojima su donesene dvije presude Komisija/Njemačka⁶⁸, prema mojem je mišljenju dovoljno da se utvrdi da se tekst Komisijina zahtjeva iznesen u tim predmetima, koji je Sud kritički ocijenio u tim presudama, razlikuje od teksta predmetnog zahtjeva u ovom postupku. Naime, Komisija je u tim predmetima tražila od Suda da naloži državi članici tuženiku da izvrši uplate iznosa ako se utvrdi da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije⁶⁹. U okviru tih dviju presuda Sud je istaknuo da Komisija nije tražila da se proglasi da je dotična država članica povrijedila svoje obveze, nego da se toj državi članici naloži da poduzme točno određene mjere⁷⁰. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da je u okviru tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a Sud nadležan samo utvrditi povredu prava Unije koja se stavlja na teret državi članici a da pritom ne može naložiti dotičnoj državi članici da poduzme mjere kako bi uklonila tu povredu. Takav zaključak usto proizlazi iz formulacije prema kojoj „utvrđenje takve povrede obvezuje [...] dotičnu državu članicu da poduzme potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda”⁷¹, koja se sada nalazi u članku 260. UFEU-a. Postupak pred Sudom na temelju članka 258. UFEU-a stoga je postupak *zbog povrede obveze*, a ne postupak *nalaganja mjera*.

160. Budući da se postupak predviđen člankom 258. UFEU-a temelji na objektivnom utvrđenju da država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju prava Unije, presude koje Sud donese na temelju te odredbe u bitnome su deklaratorne prirode⁷², tako da Sud u tužbama zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a koje se odnose na iznose tradicionalnih vlastitih sredstava

⁶⁶ C-392/02, EU:C:2005:683

⁶⁷ U engleskoj jezičnoj verziji upotrebljava se *futur*.

⁶⁸ Točka 237. odgovora na tužbu u kojoj se navodi presuda od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 48. do 51.) i presuda od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 43. do 45.).

⁶⁹ Konkretnije, Komisija je u tim predmetima tražila od Suda da utvrdi da je Savezna Republika Njemačka bila „dužna uplatiti u proračun Zajednice kamate koje duguje u slučaju nepravodobnog knjiženja” (presuda od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka, C-104/02, EU:C:2005:219, t. 1.), odnosno „da na Komisijin račun odmah prenese vlastita sredstva koja nisu plaćena zbog povreda” (presuda od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka, C-105/02, EU:C:2006:637, t. 1.).

⁷⁰ Presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 49. i 50.) i od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 44. i 45.)

⁷¹ Presude od 14. travnja 2005., Komisija/Njemačka (C-104/02, EU:C:2005:219, t. 49.) i od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka (C-105/02, EU:C:2006:637, t. 44.)

⁷² Vidjeti von Bardeleben, E., Donnat, F., i Siritzky, D., *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La Documentation française, Pariz, 2012., str. 196. i mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Komisija/Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-719/17, EU:C:2019:917, t. 100.).

može utvrditi da država članica te iznose nije stavila na raspolaganje proračunu Unije⁷³. Protivno tvrdnjama Ujedinjene Kraljevine, taj zaključak proizlazi i iz presude Komisija/Danska⁷⁴ u kojoj je Sud odlučio da je dopušten zahtjev u kojem se traži da Sud odluči da su danska tijela povrijedila svoje obveze jer nisu Komisiji stavila na raspolaganje određen iznos vlastitih sredstava i odgovarajuće zatezne kamate. K tomu, u nedavnoj presudi⁷⁵ Sud je odlučio da je „Republika Italija, time što je odbila staviti na raspolaganje tradicionalna vlastita sredstva u iznosu od 2 120 309,50 eura, [...] povrijedila obveze koje ima” na temelju prava Unije. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da Sud može smatrati da je dopušten zahtjev iz Komisijina tužbenog zahtjeva u kojem se navodi određeni iznos gubitaka vlastitih sredstava za koji smatra da se duguje.

161. Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentom Ujedinjene Kraljevine prema kojem prethodno navedenu sudsku praksu treba tumačiti s obzirom na to je li država članica na koju se odnosi tužba zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a osporavala opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava povezanih s povredom. Prema mojem mišljenju, takvo osporavanje nije relevantno zbog same prirode postupka zbog povrede obveze, koja podrazumijeva pravo te države članice da pred Sudom dovodi u pitanje činjenične elemente iznesene u prilog Komisijinoj tužbi i pravni temelj te tužbe, što logično uključuje opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. To proizlazi iz mogućnosti da Komisija u okviru tužbe zbog povrede obveze podnese Sudu na ocjenu spor između nje i države članice o obvezi potonje države članice da stavi određeni iznos vlastitih sredstava Unije na raspolaganje toj instituciji, koja je svojstvena sustavu tih vlastitih sredstava, kako je trenutačno osmišljen u pravu Unije⁷⁶. K tomu, Sud je u svojoj novijoj sudskoj praksi u tom području prihvatio Komisijin zahtjev kojim se traži da se utvrdi povreda prava Unije zato što određeni iznos vlastitih sredstava nije stavljen na raspolaganje, iako je dotična država članica osporavala da postoji pravo Unije na taj iznos⁷⁷.

162. Osim toga, valja odbiti prigovor koji ističe Ujedinjena Kraljevina prema kojem je ova tužba nedopuštena jer je riječ o „pokrivenoj” tužbi za naknadu štete i jer se odnosi na nalažanje plaćanja državi članici zato što nije stavila specifične iznose na raspolaganje proračunu Unije. U okviru tužbe zbog povrede obveze koja se odnosi na vlastita sredstva očito je da je riječ o novčanim obvezama, a nijednim se pravilom prava Unije Komisiji ne zabranjuje da se na njih pozove u okviru navodne povrede. U tom se posebnom području, upravo zato što države članice osporavaju svoje obveze da iznose koje traži Komisija stave na raspolaganje proračunu Unije, Sudu podnosi tužba zbog povrede obveze.

163. Naposljetku, valja istaknuti da Komisija u replici naglašava da treću alineju prvog dijela tužbenog zahtjeva treba shvatiti kao zahtjev koji se odnosi na određene specifične iznose koje Ujedinjena Kraljevina nije stavila na raspolaganje proračunu Unije. Prema tome, valja utvrditi da sama Komisija priznaje da „ova tužba nije tužba za naknadu štete”, nego se odnosi na to da se utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije, osobito zato što nije stavila određene specifične iznose na raspolaganje proračunu Unije, uzimajući u obzir da je takva formulacija, kao što se to prethodno navodi, u skladu sa sudskom praksom koja se odnosi na tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a.

⁷³ Vidjeti primjerice presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (68/88, EU:C:1989:339); od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683); od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219) i najnoviju presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601).

⁷⁴ Presuda od 15. studenoga 2005. (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 31. do 34.)

⁷⁵ Presuda od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, t. 76. i izreka)

⁷⁶ Vidjeti presudu od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija (C-575/18 P, EU:C:2020:530, t. 68.)

⁷⁷ Vidjeti presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601)

164. S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu i Komisijina pojašnjenja, smatram da treću alineju prvog dijela tužbenog zahtjeva treba shvatiti kao da se u njoj traži da Sud odluči da Ujedinjena Kraljevina određene specifične iznose nije stavila na raspolaganje proračunu Unije, a protivno pravu Unije i s obzirom na tu sudsku praksu, takav je zahtjev dopušten.

165. Podredno, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da, ako Sud odluči utvrditi iznos koji treba staviti na raspolaganje Uniji, treba dati prednost procjeni Ujedinjene Kraljevine jer je na državi članici da procijeni dugovani iznos. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, načelno pravilan pristup kako bi se odredio iznos gubitaka vlastitih sredstava dijeli se na tri faze objedinjene u tužbi koju podnosi Komisija (odnosno povreda obveza te države, uzročna veza i dokaz o iznosu koji se duguje zbog te povrede obveze).

166. U tom pogledu, argumenti koje ističe Ujedinjena Kraljevina temelje se na pretpostavki prema kojoj je Komisija dužna dokazati da su eventualne mjere koje je poduzela država članica bile očito neprikladne. Međutim, ispitivanje tih argumenata obuhvaćeno je ispitivanjem osnovanosti prvog i drugog tužbenog razloga.

167. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da odbije prvi, drugi, treći i četvrti prigovor nedopuštenosti koje ističe Ujedinjena Kraljevina.

B. Povreda obveza u području zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara, kao i obveza koje proizlaze iz carinskih propisa Unije

168. Komisija svojim prvim tužbenim razlogom u biti tvrdi da Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede, unatoč opetovanim upozorenjima i zahtjevima Komisije i OLAF-a u pogledu rizika od prijevara, nije poduzela mjere za zaštitu financijskih interesa Unije. Taj propust predstavlja, s jedne strane, povredu općih obveza u području zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara predviđenih u članku 310. stavku 6. UFEU-a i članku 325. UFEU-a. S druge strane, njime se povređuje obveza carinskih tijela da prije svega poduzmu mjere za zaštitu financijskih interesa Unije na temelju članka 3. Carinskog zakonika Unije, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, zatim da provedu provjere na temelju analize rizika u skladu s člankom 13. Carinskog zakonika Zajednice i člankom 46. Carinskog zakonika Unije i konačno da zahtijevaju plaćanje osiguranja na temelju članka 248. stavka 1. Provedbene uredbe br. 2454/93 i članka 244. Provedbene uredbe 2015/2447.

169. Prije nego što će se ispitati posebni prigovori koje je istaknula Komisija, najprije ću razmotriti obveze koje države članice imaju na temelju članka 310. stavka 6. UFEU-a i članka 325. UFEU-a, na koje se Komisija poziva u potporu svojoj tužbi i osobito njihove ciljeve i sudsku praksu u tom području. Nadalje, valja ocijeniti osnovanost posebnih tvrdnji koje se ističu na temelju tih odredbi i odredbi sekundarnog prava navedene u prethodnoj točki.

1. Obveze država članica da suzbijaju nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije

170. Budući da je članak 310. stavak 6. UFEU-a, kojim se predviđa da „Unija i države članice, u skladu s člankom 325., suzbijaju prijevaru i svaki drugi oblik nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije”, samo odredba u kojoj se upućuje na članak 325. UFEU-a, valja smatrati da se tužbenim razlogom koji ističe Komisija, s obzirom na to da se temelji na povredi odredbi primarnog prava, zapravo nastoji prigovoriti Ujedinjenoj Kraljevini da je povrijedila obveze koje

ima na temelju članka 325. UFEU-a. Taj je članak središnja odredba u području borbe protiv prijevara na razini primarnog prava⁷⁸ jer se njime definiraju obveze Unije i država članica, kao i njihov opseg u tom području koje su one na razini sekundarnog prava same konkretizirale Carinskim zakonikom Unije, Carinskim zakonikom Zajednice, Provedbenom uredbom br. 2454/93 i Provedbenom uredbom 2015/2447.

171. Zaštita financijskih interesa jest prioritet kojem države članice i Unija već godinama pridaju pažnju⁷⁹ s obzirom na to da države članice prikupljaju tradicionalna vlastita sredstva (koja čine carine i pristojbe na šećer) za račun Unije⁸⁰. Države članice zadržale su 2017. 20 % tradicionalnih vlastitih sredstva za potrebe troškova naplate⁸¹. Carinske su prijevare u porastu, što nanosi štetu toj naplati carina i pristojbi te stoga financijskim interesima Unije. Procjenjuje se da su gubici povezani s tim prijevarama 2013. iznosili 185 milijuna eura godišnje⁸². Štetne posljedice carinskih prijevara premašuju područje financijskih interesa koji se odnose na proračun Unije te se šire na političko, ekonomsko i financijsko područje, a imaju izravne posljedice na funkcioniranje unutarnjeg tržišta⁸³.

172. U tom kontekstu, u članku 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a ne navodi se samo apstraktna obveza država članica da suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije⁸⁴, nego se njime propisuju i minimalni zahtjevi u pogledu mjera koje su te države dužne poduzeti kako bi suzbile prijevare i spriječile takva djelovanja. Konkretno, tom se odredbom zahtijeva da su mjere koje donesu države članice radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Unije, s jedne strane, na temelju stavka 1. tog članka, odvrćajuće i djelotvorne i, s druge strane, na temelju stavka 2. navedenog članka, iste kao i one koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa.

173. Na te se zahtjeve podsjeća i u sudskoj praksi iz koje, među ostalim, proizlazi da se člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a nalaže državama članicama obveza točno određenog rezultata koja nije povezana ni s jednim dodatnim uvjetom⁸⁵. Budući da borba protiv nezakonitih djelovanja usmjerenih protiv financijskih interesa Unije odvrćajućim i djelotvornim mjerama

⁷⁸ Korisno je podsjetiti na to da je preteča tog članka 325. UFEU-a članak 280. UEZ-a, koji je stupio na snagu Ugovorom iz Amsterdama iz 1999., koji je sam po sebi predstavljao izmjenu prethodnog članka 209.A Ugovora iz Maastrichta iz 1992.

⁷⁹ Države članice utvrđuju tradicionalna vlastita sredstva te obavještavaju Komisiju o iznosima utvrđenih prava. Stoga je Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica uvedena Aktom Vijeća od 26. srpnja 1995. (Akt Vijeća od 26. srpnja 1995. o sastavljanju Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL 1995., C 316, str. 48. (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 49.)).

⁸⁰ O tim se iznosima Komisiju obavještava mjesečnim izvadcima iz računa A. Utvrđene pristojbe koje nisu proknjižene na računima A jer ih države članice nisu naplatile i jer se nije položilo nikakvo osiguranje (ili ako se pristojbe ipak osporavaju čak i ako je osiguranje položeno) knjiže se na odvojenom računu. Tim je pristojbama umanjena vrijednost ovisno o informacijama koje svake godine dostavljaju države članice.

⁸¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu – Konsolidirani godišnji financijski izvještaji Europske unije za 2017. (SL 2018., C 348, str. 1.)

⁸² SWD (2013) 483 *final*

⁸³ Vidjeti Djurdjević, Z., „Fraud adversely affecting the budget of the European Union: the forms, methods and causes. Financial Theory and Practice.”, 2006., sv. 30., str. 254. i 255.

⁸⁴ O definiciji pojmova „prijevare” i „sva druga nezakonita djelovanja” u smislu članka 325. UFEU-a i razlike među njima vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, t. 65. i sljedeće). O povijesnim izmjenama te odredbe, prije Ugovora iz Lisabona (članak 209.A UEZ-a), vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Komisija/ESB (C-11/00, EU:C:2002:556).

⁸⁵ Vidjeti osobito presude od 8. rujna 2015., Taricco i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555, t. 50. i 51.) i od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 38.). Osim toga, Sud je podsjetio na to da se državama članicama, iako su dužne poduzeti djelotvorne mjere koje omogućuju povrat nezakonito isplaćenih iznosa korisniku bespovratnih sredstava koja su djelomično financirana iz proračuna Unije, člankom 325. UFEU-a ipak ne nalaže nikakvo ograničenje, osim onog koje se odnosi na djelotvornost mjera, u pogledu postupka koji mora omogućiti postizanje takvog rezultata (presuda od 1. listopada 2020., Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774, t. 55.)).

podrazumijeva naplatu carina i stavljanje na raspolaganje odgovarajućih iznosa proračunu Unije na ime tradicionalnih vlastitih sredstava Unije, svaki propust u naplati tih carina može dovesti do smanjenja tih sredstava. Prema tome, države članice dužne su poduzeti mjere potrebne kako bi se carine mogle stvarno i u cijelosti naplatiti, što zahtijeva uredno provođenje carinskih provjera⁸⁶. K tomu, valja podsjetiti na to da su u skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom UFEU-a države članice Unije dužne poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije⁸⁷. U tom pogledu, iz sudske prakse Suda u području poljoprivrednih propisa proizlazi da zahtjev koji se nalaže državama članicama da poduzmu sve potrebne mjere kako bi se osigurala učinkovita zaštita financijskih interesa Unije predstavlja poseban izraz opće obveze lojalne suradnje koju imaju države članice na temelju sadašnjeg članka 4. stavka 3. UFEU-a⁸⁸. Isto tako, čini mi se da je u području borbe protiv carinskih prijevara članak 325. UFEU-a poseban izraz načela lojalne suradnje propisanog u članku 4. stavku 3. UFEU-a⁸⁹, uzimajući u obzir da je sam članak 325. UFEU-a konkretiziran u području carinskog prava Unije odredbama Carinskog zakonika. Iz toga slijedi da se na načelo lojalne suradnje propisano u članku 4. stavku 3. UFEU-a ne može samostalno pozvati u području borbe protiv carinskih prijevara⁹⁰.

174. Dva niza zaključaka mogu se izvesti iz prethodno navedene sudske prakse. S jedne strane, osim obveze država članica da na temelju članka 325. stavka 1. UFEU-a predvide primjerene sankcije za suzbijanje prijevara i drugih nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, zahtjevi koji proizlaze iz prethodno navedene sudske prakse primjenjuju se i na upravna djelovanja država članica jer ih obveze koje su preuzele na temelju Ugovora u potpunosti obvezuju⁹¹.

175. S druge strane, iz te sudske prakse proizlazi da se člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a državama članicama nalažu stroge obveze rezultata osobito u pogledu ciljeva predviđenih tom odredbom i konkretnije njihove obveze da suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, tako da se eventualni gubici za javne financije Unije u cijelosti svedu na najmanju moguću razinu. To podrazumijeva da, s obzirom na to da je cilj te odredbe provoditi tu borbu učinkovitim mjerama, učinkovitost konkretne mjere ili niza mjera može se odrediti samo u kontekstu dobro utvrđene situacije, a ne općenito. Naime, kriminal koji uključuje svoju posebno opasnu sastavnicu, odnosno organizirani kriminal u području prijevara i drugih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije po svojoj je definiciji promjenjiva pojava koja se postupno prilagođava kontekstu koji je okružuje. Prema tome, mjere koje države članice donesu radi borbe protiv te pojave trebaju je moći neprestano suzbijati. Iako su se mjere koje su države članice još nedavno poduzimale u pogledu djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije mogle smatrati učinkovitima, u

⁸⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2015., *Taricco* i dr. (C-105/14, EU:C:2015:555, t. 51.); od 5. prosinca 2017., *M. A. S. i M. B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 38.) i od 5. lipnja 2018., *Kolev* i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 51 do 53.).

⁸⁷ Vidjeti osobito presudu od 31. listopada 2019., *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* (C-391/17, EU:C:2019:919, t. 70.).

⁸⁸ Vidjeti presude od 11. listopada 1990., *Italija/Komisija* (C-34/89, EU:C:1990:353, t. 12.); od 21. veljače 1991., *Njemačka/Komisija* (C-28/89, EU:C:1991:67, t. 31.) i od 21. siječnja 1999., *Njemačka/Komisija* (C-54/95, EU:C:1999:11, t. 66.).

⁸⁹ Vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu *Scialdone* (C-574/15, EU:C:2017:553, t. 75. i sljedeće). Sadržajno preklapanje obveza iz članka 325. stavka 2. UFEU-a i načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a ima svoje korijene u zakonodavnoj povijesti prvonavedene odredbe. Članak 325. stavak 2. UFEU-a u dotičnom području na neki je način kodifikacija svojstvena specifičnom području sudske prakse Suda o načelu lojalne suradnje. K tomu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako se propisom prava Unije ne predviđa sankcija u slučaju povrede tog propisa ili ako se u njemu upućuje na nacionalne zakonske i upravne odredbe, na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a države članice dužne su donijeti sve prikladne mjere kako bi se zajamčila primjena i učinkovitost prava Unije (vidjeti primjerice presude od 21. rujna 1989., *Komisija/Grčka* (68/88, EU:C:1989:339, t. 23.) i od 15. siječnja 2004., *Penycoed* (C-230/01, EU:C:2004:20, t. 36.)).

⁹⁰ Isto ne vrijedi za primjenu tog načela u kontekstu Komisijinih prigovora u pogledu dostave dokumenata i elemenata kako bi mogla odrediti predmetne iznose. Ti će se prigovori ispitati u dijelu D ovog mišljenja.

⁹¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2010., *Komisija/Italija* (C-334/08, EU:C:2010:414, t. 39.).

sadašnjem kontekstu to možda više neće biti. Slijedom toga, člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a, kao odredbom koja sadržava obvezu rezultata, državama članicama ne nalaže se samo donošenje jednokratnih mjera koje mogu spriječiti djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, nego i neprestano provođenje procjena i prilagodbi tijekom vremena kako bi se osigurala učinkovitost tih mjera.

176. Iz tih se razloga nikako ne može prihvatiti argument obrane koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina, prema kojem države članice imaju veliku marginu prosudbe u pogledu sredstava koja se provode radi sprečavanja nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije u području carina i vlastitih sredstava. Naime, čini se da Ujedinjena Kraljevina napominje da, s obzirom na to da su za provedbu carinskih postupaka i naplate carina zadužene države članice posredstvom svojih nacionalnih tijela, ta tijela raspolažu i širokom marginom prosudbe u pogledu provedbe preventivnih mjera u okviru borbe protiv carinskih prijevара.

177. Čini mi se da se takav pristup može kritizirati iz dvaju razloga. Kao prvo, u pravu Unije postoji izravna veza između, s jedne strane, naplate carina koju izravno provode posrednici država članica i, s druge strane, vlastitih sredstava Unije, a Ujedinjena Kraljevina ne niječe da ta veza postoji⁹². Kao drugo, iako države članice doista raspolažu određenom slobodom u pogledu odabira preventivnih mjera protiv prijevара i djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije, na temelju sudske prakse Suda⁹³ ta margina prosudbe ipak nije neograničena te je podložna načelu djelotvornosti kojim se nalaže da donesene mjere budu učinkovite i odvraćajuće i konkretnije da se njima osigurava učinkovita naplata vlastitih sredstava Unije koja osobito uključuju stope Zajedničke carinske tarife, ali pod uvjetom potrebnog poštovanja temeljnih prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i općih načela prava Unije⁹⁴. Prema tome, Sud je već odlučio da je država članica, kad prihvati mjere kojima općenito i sveobuhvatno otpisuje naplatu PDV-a, iako ima obvezu da osigura naplatu ukupnog PDV-a koji se plaća na njezinu državnom području i učinkovito ubiranje vlastitih sredstava Unije, povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije⁹⁵.

⁹² Vidjeti po analogiji presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 26.), u kojoj je Sud utvrdio „izravnu vezu” između prihoda od primjene jedinstvene stope na usklađenu poreznu osnovicu za PDV i vlastitih sredstava, čija je posljedica da svaki propust u naplati prvih može dovesti do smanjenja drugih.

⁹³ Prema sudskoj praksi, iako su države članice dužne zajamčiti poštovanje obveza kojima podliježu porezni obveznici PDV-a i iako u tom pogledu imaju određenu slobodu, među ostalim, u načinu na koji upotrebljavaju raspoloživa sredstva, ta je sloboda ipak ograničena osobito obvezom da se zajamči učinkovito ubiranje vlastitih sredstava Zajednice (presuda od 17. srpnja 2008., Komisija/Italija, C-132/06, EU:C:2008:412, t. 21. i 37. do 39.). Vidjeti osim toga članak 3. točke (a) do (d) Carinskog zakonika Unije.

⁹⁴ Vidjeti osobito presude od 7. travnja 2016., Degano Trasporti (C-546/14, EU:C:2016:206, t. 20. i 21.); od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 33. do 36.) i od 17. siječnja 2019., Dzivev i dr. (C-310/16, EU:C:2019:30, t. 27., 30. i 34. te navedenu sudsku praksu).

⁹⁵ Vidjeti presude od 17. srpnja 2008., Komisija/Italija (C-132/06, EU:C:2008:412) i od 11. prosinca 2008., Komisija/Italija (C-174/07, neobjavljena, EU:C:2008:704), u kojima je Sud smatrao da je Talijanska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 2. i 22. Šeste direktive 77/388 kao i članka 10. UEZ-a (koji je postao članak 4. stavak 3. UEU-a). Naime, ako se propisom Unije ne predviđa sankcija u slučaju povrede tog propisa ili ako se u njemu upućuje na nacionalne zakonske i upravne odredbe, na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a države članice dužne su donijeti sve prikladne mjere kako bi se zajamčila primjena i učinkovitost prava Unije (ustaljena sudska praksa od presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (68/88, EU:C:1989:339, t. 23.)).

178. Ujedinjena Kraljevina ističe i činjenicu da, kad država članica provodi pravo Unije, ona povređuje načelo djelotvornosti samo ako dođe do „očite i velike opasnosti od nekažnjavanja” ili do nekažnjavanja⁹⁶. Međutim, smatram da takvo tumačenje pobija sudska praksa iz koje proizlazi da učinkovitost zaštite financijskih interesa Unije ima prednost nad diskrecijskom ovlasti država članica⁹⁷.

179. Treba odbiti i argumente koje Ujedinjena Kraljevina temelji, s jedne strane, na tome da obveza da se zajamči učinkovito ubiranje vlastitih sredstava jednostavno zahtijeva razumne napore da se provjere i naplate carine i porezi koji čine ta sredstva i, s druge strane, na tome da su države članice dužne dokazati „pažnju” u ubiranju vlastitih sredstava⁹⁸. Naime, iz ovog mišljenja⁹⁹ proizlazi da se djelotvornost mjere donesene radi zaštite financijskih interesa Unije može ocijeniti samo u kontekstu posebnih okolnosti, u okviru kojih valja odrediti jesu li naponi za postizanje tog cilja razumni i pažljivo provedeni. Podrazumijeva se da dalekosežna i organizirana carinska prijevarena zahtijeva da država članica uloži više sredstava nego u uobičajenim okolnostima kako bi ispunila obveze koje ima na temelju osnivačkih ugovora¹⁰⁰.

180. Ne može se prihvatiti argument koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina prema kojem Komisija, osim neučinkovitosti nacionalnih mjera za borbu protiv prijevara, treba dokazati da je država članica kriva za postupanje iz nemara ili proizvoljno postupanje. U tom pogledu, Ujedinjena Kraljevina pogrešno tumači sudske prakse na koju se poziva¹⁰¹ jer iz nje uopće ne proizlazi da Komisija treba dokazati nemar ili proizvoljno postupanje države članice kako bi dokazala postojanje povrede obveze. Naprotiv, smatram da tu sudske prakse treba tumačiti na način da država članica ne može proizvoljno i jednostrano odustati od utvrđivanja prava na iznos carinskog duga i njegova knjiženja na račun Komisije kao vlastitih sredstava¹⁰².

181. Točno je da valja priznati, poput Ujedinjene Kraljevine, da se navedenim odredbama Ugovorâ izričito ne nalaže apsolutni rezultat niti se zahtijeva da mjere carinske provjere u svakom slučaju otklone prijevaru u pogledu vlastitih sredstava Unije. Međutim, iz članka 325. UFEU-a, kao i iz prethodno navedene sudske prakse, proizlazi da mjere donesene na temelju odredbi Carinskog zakonika Zajednice ili Carinskog zakonika Unije trebaju biti učinkovite. Načelo djelotvornosti predviđeno na razini primarnog prava ne može se tumačiti u kontekstu Carinskog zakonika na način da se njime zahtijeva potpuno uklanjanje svake carinske prijevaru

⁹⁶ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:564, t. 83.)

⁹⁷ Naime, u skladu s točkama 34. i 35. presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), neovisno o margini prosudbe koju države članice imaju kako bi odabrale svoje mehanizme kažnjavanja, trebaju provoditi kaznene postupke u pogledu slučajeva teške prijevaru kako bi se osigurala učinkovita zaštita financijskih interesa Unije. Tako je u mišljenju koje navodi Ujedinjena Kraljevina nezavisni odvjetnik Y. Bot smatrao da je pravo djelotvorno samo ako se njegova povreda sankcionira, a nacionalni pravni okvir za sankcioniranje utaje PDV-a mora biti prikladan u odnosu na opasnost od nekažnjavanja (mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:564, t. 82 do 87.)). U pogledu zahtjeva djelotvornosti vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, t. 77.).

⁹⁸ Vidjeti presudu od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414, t. 49.)

⁹⁹ Vidjeti točku 175. ovog mišljenja.

¹⁰⁰ Iz tog razloga na temelju članka 2. stavka 3. Odluke 2014/335 države članice zadržavaju 20 % carina na ime troškova naplate. U skladu s člankom 2. stavkom 3. Direktive 2007/436 taj je postotak bio 25 %.

¹⁰¹ Presude od 16. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska (C-96/89, EU:C:1991:213, t. 37.); od 15. lipnja 2000., Komisija/Njemačka (C-348/97, EU:C:2000:317, t. 64.) i od 18. listopada 2007., Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606, t. 18.)

¹⁰² Iz sudske prakse proizlazi da postoji neraskidiva veza između obveze utvrđivanja prava na iznos carinskog duga i obveze njegova knjiženja na Komisijin račun u određenom roku, pri čemu mu se eventualno dodaju kamate, uzimajući u obzir da ta veza ovisi o utvrđenju vlastitih sredstava te ne može ovisiti o samovolji ili nemaru države članice, kao što je to naglasio nezavisni odvjetnik L. A. Geelhoed u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:142, t. 57.). Osim toga, države članice trebaju utvrditi tražbine, čak i ako ih osporavaju. Ako se ne dođe do takvog utvrđenja, dotična država članica može narušiti financijsku ravnotežu Unije, makar samo privremeno (vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 2007. (Komisija/Danska, C-19/05, EU:C:2007:606); od 16. svibnja 1991. (Komisija/Nizozemska, C-96/89, EU:C:1991:213, t. 38.) i od 15. lipnja 2000. (Komisija/Njemačka, C-348/97, EU:C:2000:317, t. 11.)). Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da država članica ne može jednostrano odustati od utvrđivanja tražbina.

jer takav zahtjev nije realan, uzimajući u obzir da će prijevarno postupanje, uključujući u carinskom području, uvijek biti dio života u društvu. Međutim, tim se načelom utvrđuje obveza da se provjeravaju djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije i da se prikladno odgovori na predvidive opasnosti od prijevara i one koje trenutačno postoje.

182. Budući da, kao što se to prethodno istaknulo, iz obveza koje su na temelju osnivačkih ugovora preuzele države članice proizlazi da mjere koje donose trebaju biti učinkovite s obzirom na ciljeve koje njima nastoje postići i da, iako države članice imaju određenu marginu prosudbe u pogledu mjera koje donose, ta je margina ograničena prethodno navedenim načelom djelotvornosti, što znači da se učinkovitost tih mjera ne može proizvoljno ocijeniti, nego u kontekstu posebne situacije. Nadalje, valja ispitati osnovanost prigovora utvrđenih protiv Ujedinjene Kraljevine tijekom razdoblja povrede.

2. Mjere koje treba poduzeti na temelju carinskog propisa kako bi se zaštitili financijski interesi Unije u predmetnoj situaciji prijevara

183. Komisija u svojoj tužbi u biti prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da nije uklonila opasnosti od carinskih prijevara te donijela djelotvorne mjere za borbu protiv tih prijevara. Kako bi se odlučilo o osnovanosti ove tužbe, najprije valja podsjetiti na to da je prema ustaljenoj praksi Suda, u okviru postupka zbog povrede, na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede i pruži Sudu elemente koji su mu potrebni za ispitivanje postojanja te povrede a da se Komisija pritom ne može pozvati na ikakvu presumpciju¹⁰³. U ovom se slučaju postavlja pitanje je li Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da mjere koje je donijela Ujedinjena Kraljevina za borbu protiv prijevara u smislu umanjivanja vrijednost proizvoda pri uvozu tijekom razdoblja povrede nisu bile djelotvorne u svrhu ubiranja svih vlastitih sredstava Unije na ime carina, unatoč činjenici da su britanska tijela Ujedinjene Kraljevine znala za temeljna obilježja i opseg prijevara počinjene na njihovim granicama¹⁰⁴.

a) Obilježja prijevara koju su počinili predmetni uvoznici i znanje tijela Ujedinjene Kraljevine za tu prijevaru

184. Čini se da se Komisija i Ujedinjena Kraljevina slažu u pogledu činjenice da je u toj državi počinjena dalekosežna i organizirana prijevara prije i tijekom razdoblja povrede. Nije sporno ni da je predmetna prijevara uključivala izuzetno niske vrijednosti uvoza koje su deklarirali uvoznici, kineske kriminalne skupine koje su upravljale mrežom takozvanih društava feniks, odnosno poduzetnika koji su osnovani samo radi počinjenja prijevara, imaju iznimno male resurse te se likvidiraju ili nestaju čim carinska tijela dovedu u pitanje točnost deklariranih vrijednosti, zbog čega bilo kakva naknadna naplata carina postaje malo vjerojatna, pa čak i nemoguća¹⁰⁵. Ta je prijevara istodobno bila mobilna i vrlo dinamična, u smislu da se uvoz pri kojem je počinjena prijevara na najmanji nagovještaj provjera nacionalnih tijela brzo prevezio iz jedne države članice u drugu i iz jedne luke u drugu luku unutar iste države članice. Slijedom toga, prijevarne su radnje uključivale vrlo veliku količinu proizvoda koji su se mogli prevoziti u države članice s relativno slabim mehanizmom provjere.

¹⁰³ Vidjeti presude od 12. svibnja 2005., Komisija/Belgija (C-287/03, EU:C:2005:282, t. 27. i navedena sudska praksa) i od 19. svibnja 2011., Komisija/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, t. 32. i navedena sudska praksa)

¹⁰⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 54.) iz koje proizlazi *mutatis mutandis* da se za činjenicu da nisu uklonjene opasnosti od carinskih prijevara i da nisu donesene mjere koje se odnose na te opasnosti može prigovoriti državama članicama samo ako su njihova tijela znala za te opasnosti tijekom razdoblja povrede.

¹⁰⁵ OLAF-ovo izvješće, sažetak i t. 6.

185. U tom pogledu, značajno je da Ujedinjena Kraljevina, iako pobija da je povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije, u izvješću priloženom svojem odgovoru od 11. veljače 2019. na obrazloženo mišljenje priznaje da „[u Ujedinjenoj Kraljevini] nedvojbeno postoji prijevara koja se temelji na umanjenju vrijednosti tekstilnih proizvoda i cipela uvezenih iz Kine tijekom razdoblja koje obuhvaća Komisijina tužba”¹⁰⁶. U tom se izvješću također priznaje da „ne postoje nikakve dvojbe u pogledu prijevare i da treba poduzeti protumjere kako bi se prekinula prijevara i potaknulo lojalno tržišno natjecanje u korist legitimnih gospodarskih subjekata”¹⁰⁷. Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na tužbu smatra da je žrtva prijevare i da ne postoji nikakav interes da se omogućiti toj kriminalnoj aktivnosti da se nastavi ili proširi.

186. Prema tome, iz spisa proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina tijekom prethodnog i sudskog postupka ipak priznala postojanje prijevare, pri čemu je u više navrata u svojem odgovoru na tužbu tvrdila da je tek postupno postala svjesna te prijevare¹⁰⁸. Slijedom toga, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, tijekom PKM-a Discount u studenome i prosincu 2011. Komisija i države članice očito nisu imale jasnu predodžbu o rasprostranjenosti prijevare u smislu umanjenja uvoznih vrijednosti jer je cilj te operacije bio „provjeriti rizik od umanjenja vrijednosti” predmetnih proizvoda. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da su najranije krajem 2014. i tijekom operacije Snake OLAF i određene države članice počele shvaćati prijevarna djelovanja koja su otkrili. U tom pogledu, u OLAF-ovu se izvješću samo navodi da je Ujedinjena Kraljevina imala dovoljno znanja o prijevari nakon 2014. Nakon te operacije, znanje država članica za prijevaru, konkretno njezin stvaran opseg i njezin europski aspekt još se razvijao, osobito početkom 2015.¹⁰⁹ i tijekom 2017.¹¹⁰

187. Portugalska Republika podupire taj argument obrane Ujedinjene Kraljevine, pri čemu u biti smatra da tijela Ujedinjene Kraljevine nisu bila svjesna opće prakse lažnih carinskih deklaracija kad su od OLAF-a 2015. zaprimile službenu poruku o uzajamnoj pomoći¹¹¹. K tomu, činjenica da je država članica od ožujka 2012. znala za postojanje prijevare u smislu umanjenja vrijednosti u koje su uključeni nepostojeći trgovci, nije joj dala konkretne naznake u pogledu postojanja netočnih carinskih deklaracija koje ona treba sustavno provjeravati.

188. Međutim, u ovom slučaju, iz spisa proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina bila u potpunosti obaviještena o prijevari u smislu umanjenja vrijednosti i prethodno navedenim obilježjima, kao i potrebi da se donesu učinkovite mjere za suzbijanje te prijevare tijekom razdoblja povrede. Naime, od travnja 2007. OLAF je u poruci o uzajamnoj pomoći naveo rizik koji predstavljaju tekstilni proizvodi i obuća iz Kine te je opisao njegova obilježja¹¹². U toj je poruci OLAF pozvao sve države članice, s jedne strane, da analiziraju tekstilne proizvode i obuću uvezene osobito iz

¹⁰⁶ Vidjeti točku 2.6. izvješća društva za savjetovanje priloženog odgovoru Ujedinjene Kraljevine od 11. veljače 2019.

¹⁰⁷ Točka 2.4. izvješća društva za savjetovanje priloženog odgovoru Ujedinjene Kraljevine od 11. veljače 2019.

¹⁰⁸ Ujedinjena Kraljevina tvrdi i da Sud treba odbiti sve navode o povredi obveze za razdoblje prije lipnja 2015. jer je Ujedinjena Kraljevina tek u tom trenutku, kad je OLAF državama članicama poslao službenu poruku o uzajamnoj pomoći (AM/2015/013 od 16. lipnja 2015.) u kojoj je preporučio da se poduzmu određene mjere provjere kako bi se suzbila ta prijevara, imala dovoljno znanja o navedenoj prijevari.

¹⁰⁹ Osobito na sastanku *ad hoc* održanom 25. i 26. veljače 2015. koji je organizirala Komisija. Na tom je sastanku OLAF „izrazito preporučio”, među ostalim, da države članice upotrebljavaju filtere za rizik koji su primjereni za utvrđivanje pošiljaka kojima je potencijalno umanjena vrijednost, da zahtijevaju osiguranja za pošiljke koje su utvrđene kao sumnjive i da provode istrage kako bi se utvrdila carinska vrijednost.

¹¹⁰ Odnosno tijekom operacije Octopus.

¹¹¹ Prema mišljenju te države članice, iz poruke o uzajamnoj pomoći AM/2015/013 od 16. lipnja 2015., koja je službena poruka o uzajamnoj pomoći koju OLAF šalje državama članicama, i iz točke 83. Posebnog izvješća Europskog revizorskog suda br. 24/2015, naslovljenog „Borba protiv utaje PDV-a unutar Zajednice: potrebne su dodatne mjere”, proizlazi da britanska tijela nisu bila svjesna opće prakse lažnih carinskih deklaracija.

¹¹² Vidjeti poruku o uzajamnoj pomoći AM 2007/015 od 20. travnja 2007. Osim toga, već se u toj se poruci o uzajamnoj pomoći, nakon prvotne istrage, istaknulo postojanje tog problema otkrivenog u Njemačkoj 2005.

Kine kako bi se otkrili eventualni pokazatelji umanjene vrijednosti uvoza i, s druge strane, da provedu odgovarajuće provjere prilikom carinjenja provedenog za takav uvoz¹¹³. S obzirom na prethodno navedena obilježja prijevare pri uvozu, OLAF je već istaknuo da se ona mogla odnositi na sve države članice, pri čemu je naglasio da je postojao rizik od premještanja prijevare u druge luke Unije¹¹⁴. Iz toga slijedi da je OLAF 2007. već utvrdio ključne elemente nezakonite trgovine te je na njih odmah skrenuo pozornost država članica.

189. K tomu, Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na tužbu tvrdi da je Komisija 2009. istaknula nepravilnosti utvrđene u Belgiji i Nizozemskoj, ali ne u Ujedinjenoj Kraljevini. U tom pogledu, valja utvrditi da se u navedenoj poruci o uzajamnoj pomoći koju je Komisija poslala državama članicama izričito navelo da se to „[o]dnosi na sve države članice” te ih je pozvala da „poduzmu prikladne mjere za suzbijanje raširene pojave umanjivanja vrijednosti”¹¹⁵. Valja podsjetiti na to da je točno da se takve poruke o uzajamnoj pomoći odnose na prosljeđivanje informacija¹¹⁶ te se njima ne može predvidjeti obveza provođenja carinskih provjera jer su za njih zadužena nacionalna tijela¹¹⁷. Međutim, te poruke predstavljaju elemente na temelju kojih Ujedinjena Kraljevina može provoditi posebne mjere za suzbijanje prijevare i zaštitu financijskih interesa Unije¹¹⁸.

190. Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, iz spisa ne proizlazi da su u trenutku završetka operacije Snake OLAF i države članice zaista počele shvaćati predmetni mehanizam prijevare. Naime, s jedne strane, zajednička carinska operacija, kao što je operacija Snake, odgovor je na problem koji je prethodno bio jasno utvrđen na razini Unije¹¹⁹. U skladu s konačnim izvješćem o toj operaciji, njezina priprema temeljila se na „detaljnoj procjeni prijetnji koje predstavlja carinska prijevare u smislu umanjenja vrijednosti za [Uniju] [, koja] je potvrdila da je tekstilni sektor posebno pogođen [...] umanjnjem vrijednosti [i] da se to najviše odnosi na poglavlja 61. do 64 KN-a”, koju je prethodno proveo OLAF. S druge strane, iz izvješća Revizorskog suda proizlazi da je Komisija dostavila „jasne smjernice državama članicama o

¹¹³ Već se u toj poruci o uzajamnoj pomoći pozvalo „sve države članice” da potraže „eventualne pokazatelje da se računi [za tekstilne proizvode i obuću iz Kine] zadržavaju na umjetno niskim razinama”; „odrede stvarnu vrijednost [...] robe [ako postoje takvi pokazatelji umanjivanja vrijednosti]”; „provedu prikladne provjere prilikom carinjenja koje tek treba provesti [za takav uvoz]” i „poduzmu prikladne mjere zaštite”.

¹¹⁴ Vidjeti poruku o uzajamnoj pomoći AM 2007/015 od 20. travnja 2007., osobito točku 12.

¹¹⁵ Vidjeti poruku o uzajamnoj pomoći AM 2009/001 od 23. siječnja 2009., osobito točke 10. do 12. Njome se također skreće pozornost država članica u tom pogledu na savjete koje je OLAF već dao u poruci o uzajamnoj pomoći AM 2007/015 od 20. travnja 2007. Konkretnije, od svih se država članica tražilo da „utvrde visokorizične pošiljke” i da „provjere postojanje uvoznika”. Osim toga, valja naglasiti da se u poruci o uzajamnoj pomoći AM 2015/013, na koju se u intervencijskom podnesku osobito poziva Portugalska Republika, podsjeća na upozorenja koja je OLAF poslao državama članicama u porukama AM 2007/015 i AM 2009/001.

¹¹⁶ Riječ je o instrumentima predviđenima člankom 17. stavkom 2. i člankom 18. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL 1997., L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 13., str. 163.). U skladu s tim člankom 17. stavkom 2.: „Komisija nadležnim tijelima u svakoj državi članici odmah po primitku priopćava sve informacije koje bi im mogle pomoći u primjeni carinskog ili poljoprivrednog zakonodavstva”. Člankom 18. stavkom 1. određuje se da „Komisija te informacije [koje su dostavila nadležna tijela države članice, koja su postala svjesna postupaka koji predstavljaju ili za koje se njima čini da predstavljaju povrjeđivanje carinskog ili poljoprivrednoga zakonodavstva te su od posebne važnosti na razini Zajednice] prosljeđuje nadležnim tijelima drugih država članica”.

¹¹⁷ O nadležnosti Unije u području carinske unije i izvršavanje uloga provjere nacionalnih tijela vidjeti Albert, J.-L., „Section 1 – Un pluralisme national préservé” u *Le droit douanier de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019., str. 466. do 473. i Natarel, V. E., „Le phénomène douanier dans le marché intérieur: à propos de l’exemple français”, *Revue des affaires européennes* 2005., br. 4, str. 637.

¹¹⁸ Ujedinjena Kraljevina poziva se i na sažetak zaključaka sa sastanka Odbora za Carinski zakonik od 9. ožujka 2012. kako bi tvrdila da ni OLAF ni države članice nisu u potpunosti shvaćale opseg prijevare u ožujku 2012. Iz tog dokumenta proizlazi da su informacije koje su u njemu sadržane samo ponovljene. Vidjeti sažetak zaključaka sa sastanka Odbora za Carinski zakonik od 9. ožujka 2012., točka 5. podtočka (b).

¹¹⁹ Zajedničke carinske operacije, kao što je operacija Snake, predstavljaju „posebno praćenje” u smislu članka 7. Uredbe Vijeća br. 515/97, konkretnije, u skladu s točkom (c) tog članka, posebno praćenje kretanja robe za koju se utvrdilo da može povrijediti carinsko zakonodavstvo. Cilj je operacije, među ostalim, koordinirati djelovanje država članica na razini Unije kako bi se bolje suzbila određena prijevare.

načinu suzbijanja umanjenja vrijednosti prilikom provedbe [PKM-a Discount] koji se odnosi na umanjenje vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine”¹²⁰. Iz toga slijedi da su države članice, kad su 2011. provodile PKM Discount, već u potpunosti bile svjesne prijevare i načina na koje je treba suzbijati¹²¹.

191. Konačno, Portugalska Republika poziva se na Posebno izvješće Revizorskog suda iz 2015.¹²² kako bi dokazala da se u okviru zajedničke carinske operacije prvi put otkrilo postojanje prijevara. Međutim, dovoljno je utvrditi da je, u skladu s tim izvješćem, OLAF-ova zajednička carinska operacija omogućila da se utvrdi da je „40 % [tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine] koji su pušteni u slobodan promet u okviru carinskog postupka 42 imalo umanjenu vrijednost” te je njezin cilj bio otkriti postojeći problem i mjere koje treba donijeti. Takva tvrdnja ne predstavlja utvrđenje da je borba protiv prijevara u smislu umanjenja carinske vrijednosti bila novi problem, nego predstavlja potvrdu toga da je riječ o velikom uzroku umanjenja vrijednosti.

192. Iz prethodno navedenog proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina tijekom cijelog razdoblja povrede i osobito od početka tog razdoblja znala za sva ključna obilježja prijevara i sve mjere koje se mogu poduzeti kako bi se suzbila prijevara. Na temelju tog znanja nacionalna carinska tijela mogla su imati dvojbe. S obzirom na te elemente postavlja se pitanje koje su protumjere ta tijela bila dužna poduzeti na temelju prava Unije.

b) Obveza uvođenja analize rizika, provođenja provjera prije puštanja robe i potreba polaganja osiguranja

193. Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da nije što prije poduzela određen broj mjera provjera, iako se utvrdio rizik od prijevara i iako se utvrdilo da je prijevara dalekosežna. Komisija tvrdi da je u više navrata tražila od država članica da primjenjuju vrijednosne pragove kao pokazatelje rizika od umanjenja vrijednosti, da fizički provjeravaju pošiljke za koje su deklarirane niže vrijednosti od pragova najniže prihvatljive cijene, da po potrebi osporavaju deklariranu carinsku vrijednost i da zahtijevaju osiguranja za pokrivanje dodatnih carina koje mogu biti potrebne prije puštanja robe u slobodan promet. Konkretnije, u okolnostima kao što su predmetne okolnosti, provjere prije puštanja robe bile su neophodne jer su poduzetnici uključeni u prijevaru bili društva koja su nestajala čim bi se osporavale deklaracije, zbog čega naplata carina nije bila moguća nakon puštanja uvezene robe u slobodan promet. K tomu, fizička provjera robe koja je i dalje pod carinskim nadzorom omogućila bi da se procijeni kvaliteta robe u svrhu utvrđivanja njezine carinske vrijednosti. Međutim, osim u okviru operacije Snake, Ujedinjena Kraljevina nije poduzela takve mjere.

194. Time što je pozvala države članice da primjenjuju preventivne alate za otkrivanje mogućeg uvoza pri kojem je počinjena prijevara, Komisija je državama članicama kao potencijalne alate predložila OLAF-ovu metodologiju koja u biti podrazumijeva da se izračunaju pragovi rizika od umanjenja vrijednosti, odnosno najniža prihvatljiva cijena, za svaku oznaku proizvoda iz predmetne kombinirane nomenklature (na razini osam znamenki) na temelju prilagođene

¹²⁰ Vidjeti točku 94. Posebnog izvješća Revizorskog suda br. 19/2017, naslovljenog „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”.

¹²¹ Stoga treba odbiti argument koji ističe Ujedinjena Kraljevina i prema kojem je OLAF 16. lipnja 2015., kad je državama članicama uputio poruku o uzajamnoj pomoći AM 2015/013, prvi put od njih zatražio da poduzmu posebne mjere za suzbijanje prijevara u smislu umanjenja vrijednosti.

¹²² Posebno izvješće br. 24/2015, prethodno navedeno u bilješki 111. ovog mišljenja. U tom pogledu, ta država članica navodi točku 83. tog izvješća u kojoj je Revizorski sud naveo da je zajednička carinska operacija s OLAF-om omogućila da se utvrdi da je „40 % [tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine] koji su pušteni u slobodan promet u okviru carinskog postupka 42 imalo umanjenu vrijednost”.

prosječne cijene, odnosno (neponderirane) aritmetičke sredine prosječne deklarirane vrijednosti uvoza u 28 država članica za svaku od navedenih oznaka u razdoblju od četiri godine¹²³. Cijena je prilagođena u smislu da su uklonjene iznimno niske ili iznimno visoke vrijednosti koje se čine pogrešnima. Tako je izračunano da najniža prihvatljiva cijena iznosi 50 % prilagođene prosječne cijene za različite oznake proizvoda. Komisija temelji tu metodologiju na presudi EURO 2004. Hungary¹²⁴, iz koje proizlazi da, kad je „deklarirana cijena niža za više od 50 % prosječne statističke cijene” te je stoga ispod najnižih prihvatljivih cijena, moguće su ozbiljne dvojbe u pogledu valjanosti predmetnih deklaracija, tako da ta roba ne može biti puštena u slobodan promet a da se prije toga ne provede provjera. Komisija se poziva i na presudu Komisija/Portugal¹²⁵, u kojoj je Sud odlučio da valja provesti provjeru carinske deklaracije osobito ako carinska tijela imaju konkretne naznake u pogledu netočnosti te deklaracije.

195. Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini i da nije zahtijevala polaganje osiguranja za sve carinske deklaracije za čiju se deklariranu vrijednost moglo smatrati da je neuobičajeno niska i koje stoga treba provjeriti. Na temelju članka 244. Provedbene uredbe 2015/2447 i članka 248. Provedbene uredbe br. 2454/93, kad se podnese carinska deklaracija, potrebno je platiti carinu kojoj roba podliježe ili položiti osiguranje za nju prije puštanja robe. Ujedinjena Kraljevina nije tražila plaćanje osiguranja na temelju ukupnog iznosa uvoznih carina koje se mogu obračunati, protivno tim odredbama.

196. Ujedinjena Kraljevina u biti odgovara da je Komisija dužna dokazati da su njezini odabiri u pogledu mjera protiv prijevara bili očito neprikladni ili potpuno nerazumni. Smatra da nije bila dužna provoditi provjere ili tražiti osiguranja u pogledu svih deklaracija koje su bile niže od 50 % od prosječne cijene koju je utvrdio OLAF¹²⁶. U presudi EURO 2004. Hungary¹²⁷ Sud je objasnio da je nacionalnim carinskim tijelima bilo dopušteno osloniti se na cjenovnu razliku kako bi odbila deklariranu vrijednost, a da pritom nisu bila na to obvezana. Što se tiče presude Komisija/Portugal¹²⁸, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da Komisija ne pravi razliku između, s jedne strane, razloga kojima se provjera može opravdati u skladu s Provedbenom uredbom 2015/2447 i Provedbenom uredbom br. 2454/93 i, s druge strane, trenutka u kojem provjera postaje potrebna u smislu prethodno navedene presude.

197. Ujedinjena Kraljevina smatra da je sama žrtva prijave, tako da ne postoji nikakav interes da se omogući tom kriminalu da se nastavi. Prema njezinu mišljenju, budući da je tu prijevaru bilo teško nadzirati, trebalo joj je vremena da shvati njezin potpuni opseg i da utvrdi najbolje načine za njezino suzbijanje. Smatra da je ispunila svoju obvezu suzbijanja predmetne prijave time što je aktivno sudjelovala u operacijama za suzbijanje prijevara koje je organizirao OLAF, odnosno 2011. u PKM-u Discount i 2014. u operaciji Snake. K tomu, Ujedinjena Kraljevina pokušavala je od 2015. suzbiti prijevaru u smislu umanjenja vrijednosti operacijom Breach u okviru koje su njezina tijela izdala brojne naloge za plaćanje C18 u vrijednosti od gotovo 35 milijuna funti carine. Zatim je 2016. započela operacija Samurai koja je prije svega uključivala prethodne provjere i programe učenja o carinskom postupku 42. Ujedinjena Kraljevina oslonila se na zaključke iz potonjih operacija te je u listopadu 2017. započela s operacijom Swift Arrow.

¹²³ U OLAF-ovoj se metodologiji upotrebljava prosječna cijena država članica izračunana za razdoblje od 48 mjeseci.

¹²⁴ Presuda od 16. lipnja 2016., C-291/15, EU:C:2016:455, t. 38. i 39.

¹²⁵ Presuda od 17. ožujka 2011., C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 50. i 54.

¹²⁶ Vidjeti točku 55. ovog mišljenja.

¹²⁷ Presuda od 16. lipnja 2016., C-291/15, EU:C:2016:455

¹²⁸ Presuda od 17. ožujka 2011., C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 50. i 54.

198. Što se tiče polaganja osiguranja, Ujedinjena Kraljevina smatra da, s jedne strane, kad bi se prihvatio tako općenit koncept kao što je onaj koji predlaže Komisija u pogledu osiguranja koja treba zahtijevati, time bi se nanijela neprihvatljiva šteta imovinskim pravima uvoznika na temelju članaka 16. i 17. Povelje i članka 1. Dodatnog protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanu u Parizu 20. ožujka 1952. (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol br. 1) i da, s druge strane, kako bi zahtjev za osiguranje bio valjan, treba ga temeljiti na prikladnoj osnovi za određivanje stvarne vrijednosti robe. Primjena prosječne cijene po oznaci proizvoda u OLAF-ovoj metodologiji izložila bi države članice velikom broju pritužbi gospodarskih subjekata.

1) Uvodne napomene

199. Iz ispitivanja podnesaka stranaka proizlazi da Komisija ne poriče da je Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede provela određene mjere za suzbijanje prijevare u smislu umanjenja vrijednosti, ali tvrdi da određene upotrijebljene mjere nisu bile učinkovite za zaštitu financijskih interesa Unije, dok druge uopće nisu primijenjene. Prema tome, kako bi se ispitali argumenti istaknuti u okviru prvog tužbenog razloga, valja odrediti ciljeve i opseg obveza koje države članice imaju na temelju carinskog prava Unije, što će omogućiti da se ocijeni učinkovitost (ili neučinkovitost) mjera koje je provela Ujedinjena Kraljevina¹²⁹.

200. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se, uzimajući u obzir da se za učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije mogu razmatrati iznimno različite mjere, može pokazati da je među njima teško napraviti usporedbu u pogledu učinkovitosti u slučaju kao što je ovaj jer se pravom Unije državama članicama dodjeljuje određena sloboda u pogledu odabira mjera¹³⁰. Međutim, prema mojem mišljenju, treba smatrati da su donesene mjere neučinkovite kad s obzirom na posebnosti određene situacije očito ne omogućuju da se ostvare ciljevi koji se nastoje postići primarnim i sekundarnim pravom Unije. U tu svrhu, valja prihvatiti jedan od argumenata obrane koji je Ujedinjena Kraljevina istaknula u okviru ovog postupka, prema kojem je Komisija dužna dokazati, među ostalim, da mjere za koje ta država tvrdi da ih je provela tijekom razdoblja povrede za suzbijanje predmetne prijevare očito nisu djelotvorne u svrhu učinkovite naplate svih vlastitih sredstava Unije na temelju carina¹³¹. S obzirom na trajanje povrede koja se stavlja na teret Ujedinjenoj Kraljevini, smatram da valja uzeti u obzir činjenicu da se stupanj učinkovitosti mjere koju provodi država članica može vidjeti tek u okviru detaljne analize. Kako bi se stoga izbjeglo da se državu članicu retroaktivno stavi u nepovoljan položaj s obzirom na naknadno stečeno znanje, neučinkovitost stvarno primijenjenih mjera ne može se staviti na teret *ex ante*, odnosno s obzirom na znanje kojim nadležna nacionalna tijela raspolažu u trenutku njihove provedbe. Međutim, suprotno vrijedi u slučaju u kojem se pravom Unije državama članicama nalaže obveza da donesu točno određene mjere. U takvom slučaju, zakonodavac Unije sam već treba odvagnuti učinkovitost predmetne mjere, tako da sama činjenica da ona nije provedena predstavlja povredu prava Unije.

¹²⁹ Napominjem da je točno da Komisija u tužbi upućuje na povredu općeg načela lojalne suradnje propisanog u članku 4. stavku 3. UFEU-a kao pravnu osnovu prvog tužbenog razloga. Međutim, kao što se to već istaknulo u točki 174. ovog mišljenja, treba smatrati da su članak 325. UFEU-a i predmetne carinske odredbe poseban izraz tog općeg načela, tako da nije potrebno ispitati povredu opće obveze lojalne suradnje u okviru ovog tužbenog razloga.

¹³⁰ Vidjeti točke 175. do 177. ovog mišljenja.

¹³¹ Čini mi se, s jedne strane, da Komisija, time što priznaje da u svojoj tužbi treba dokazati da mjere koje je poduzela Ujedinjena Kraljevina nisu bile djelotvorne, prihvaća taj argument obrane te države. S druge strane, Komisija osporava argument Ujedinjene Kraljevine prema kojem ona nije dužna dokazati da su eventualne mjere koje je poduzela ta država bile očito neprikladne. Uzimajući u obzir cilj suzbijanja prijevare iz članka 325. UFEU-a, tim se argumentima u biti tvrdi ista stvar samo drugim riječima.

2) Obveza provođenja analize rizika

201. Člankom 13. stavkom 2. Carinskog zakonika Zajednice i člankom 46. stavcima 2. i 4. Carinskog zakonika Unije, koji se primjenjuju prije odnosno nakon 1. lipnja 2016., obvezuje se nacionalna tijela da provode carinske provjere koje se temelje na „analizi rizika” i da primjenjuju „upravljanje rizikom”. Uredbom (EZ) br. 648/2005¹³² i njezinim provedbenim odredbama¹³³ uspostavljen je sustav zajedničkog upravljanja rizikom u Uniji, prema kojem se carinske provjere osobito temelje na analizi rizika uz korištenje metoda automatske obrade podataka¹³⁴. Sada se pravila o upravljanju rizikom predviđaju člankom 46. Carinskog zakonika Unije, u kojem se u stavku 2. u biti preuzima članak 13. stavak 2. Carinskog zakonika Zajednice. Potonji članak koji se osobito primjenjuje na početak razdoblja povrede (odnosno od studenoga 2011. do lipnja 2016.) predviđao je da se carinske provjere, osim provjera na licu mjesta, „temelje [...] na analizi rizika uz korištenje metoda automatske obrade podataka, radi utvrđivanja i kvantifikacije rizika i razvoja potrebnih mjera za procjenu rizika”¹³⁵. Prema tome, tim se odredbama u biti nalaže državama članicama da uvedu sustav upravljanja rizikom kako bi provodile redovne carinske provjere¹³⁶.

202. Upravljanje rizikom postalo je diljem svijeta važan alat u području carinske provjere¹³⁷ te je u pogledu njega provedeno nekoliko studija¹³⁸. Budući da ne postoje odredbe Zajednice u tom području, Komisija je dodala definiciju pojma „upravljanje rizikom” u svoj Prijedlog uredbe (EZ) 648/2005¹³⁹, koja podrazumijeva „sustavno određivanje i provođenje svih potrebnih mjera kako bi se ograničila izloženost rizicima”, uzimajući u obzir to da taj pojam obuhvaća „aktivnosti kao što su prikupljanje podataka i informacija, analiziranje i procjena rizika, propisivanje i poduzimanje mjera te redovita provjera i procjena postupka i njegovih rezultata na temelju međunarodnih i nacionalnih izvora i strategija te izvora i strategija Zajednice”¹⁴⁰. Pojam „analiza rizika” unesen je u Carinski zakonik Zajednice Uredbom br. 648/2005 kojom se izmijenio njezin članak 13. Komisija je objasnila to dodavanje potrebom da se „uvede obveza da države članice

¹³² Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 13. travnja 2005. o izmjeni Uredbe Vijeća br. 2913/92 (SL 2005., L 117, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 17., str. 137.)

¹³³ Uredba Komisije (EZ) br. 1875/2006 od 18. prosinca 2006. o izmjeni Uredbe br. 2454/93 (SL 2006., L 360, str. 64.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 3., str. 229.)

¹³⁴ Riječ je o sustavu provjere uvoza nazvanom „Import Control System” (ICS) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2011. Tim se propisom konkretizira međunarodni program koji su prvo pokrenule Sjedinjene Američke Države („Customs Trade Partnership Against Terrorism”), a zatim 2005. nastavila Svjetska carinska organizacija (WCO), kojim se osobito utvrđuje okvir takozvanih normi „SAFE” kojima se nastoji osigurati nesmetana trgovina robom prethodnim slanjem podataka nadležnim tijelima.

¹³⁵ Moje isticanje. K tomu, člankom 46. stavkom 2. Carinskog zakonika Unije predviđa se da se „[c]arinske [...] provjere, osim nasumičnih provjera, *ponajprije temelje na analizi rizika* pomoću tehnika elektroničke obrade podataka, s ciljem prepoznavanja i *procjene rizika i donošenja potrebnih protumjera*” (moje isticanje).

¹³⁶ O razlici između pojma „upravljanje rizikom” i „analiza rizika” vidjeti Drobot, E. i Klevleeva, A., „Risk management in customs control”, Munich Personal RePEc Archive, 2016. Međutim, s obzirom na odredbe članka 46. Carinskog zakonika Unije i pripreme akte članka 13. stavka 2. Carinskog zakonika Zajednice, čini se da se izraz „upravljanje rizikom” odnosi na nacionalno ili zajedničko upravljanje rizikom (na razini Unije). Čini mi se da se pojam „analiza rizika” posebno odnosi na analizu koju provode države u okviru carinske provjere s ciljem „prepoznavanja i procjene rizika i donošenja potrebnih protumjera”.

¹³⁷ Vidjeti Widdowson, D., „Managing risk in the customs context”, u De Wolf, L. i Sokol, J. B. (ur.) „Customs Modernization Handbook”, World Bank, Washington D. C., str. 91. – 99.

¹³⁸ Vidjeti Widdowson, D. Vidjeti i Dunne, M. – „À propos de la gestion des risques”, WCO News, lipanj 2010. i Jacob, C. i Zaharia, S.: „Risk management – a new priority system customs and its consequences”, Munich Personal RePEc Archive, Paper 39352, objavljen 17. lipnja 2012.

¹³⁹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 (COM/2003/0452 final), vidjeti izmjenu članka 4.

¹⁴⁰ Međutim, prema mojim saznanjima, u pravu Unije ne postoji definicija pojma „analiza rizika”. Svjetska carinska organizacija kvalificira ga kao „sustavnu upotrebu informacija kako bi se odredila učestalost kojom se određeni rizici pojavljuju te razmjer njihovih vjerojatnih posljedica”. Vidjeti Berr, C., Répertoire de droit commercial, Douanes, Dalloz, siječanj 2013. (ažurirano: ožujak 2019.), t. 68. Vidjeti i Zbirku WCO-a o upravljanju rizikom u carinskom području, dostupnu na stranici https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-risk-management/international-cooperation_fr#heading_2.

upotrebljavaju tehnike analize rizika”, pri čemu je pojasnila da, „ako ne postoje kriteriji Zajednice ili međunarodni kriteriji, primjenjuju se nacionalni kriteriji (kao što je to bio slučaj u trenutku donošenja tog prijedloga)”¹⁴¹. Komisija je tom novom odredbom osobito nastojala izraditi „zajednički okvir upravljanja rizikom”, pri čemu se omogućuje da se i dalje upotrebljavaju nacionalni sustavi analize rizika i nacionalni kriteriji¹⁴².

203. Prema tome, kontekstualna analiza carinskog prava Unije potvrđuje zaključak koji proizlazi iz doslovnog tumačenja članka 13. stavka 2. Carinskog zakonika Zajednice i članka 46. stavaka 2. i 4. Carinskog zakonika Unije, prema kojem je provođenje analize i procjene rizika koji se temelje na sustavnoj analizi podataka država članica u skladu s carinskim pravom Zajednice i Unije obveza, a ne mogućnost. Mjere carinske provjere koje se provode treba pak temeljiti na analizi rizika, što podrazumijeva da ih treba odabrati ovisno o rizicima utvrđenim prilikom njihove procjene te pomoću njih treba moći neutralizirati te rizike. Stoga, kao što se to već objasnilo¹⁴³, članak 13. stavak 2. Carinskog zakonika Zajednice i članak 46. stavak 2. Carinskog zakonika Unije, koje se tumači s obzirom na članak 325. UFEU-a, treba shvatiti na način da podrazumijevaju, među ostalim, obvezu država članica da neprestano prilagođavaju alate za analizu rizika kako bi oni u svakom trenutku obuhvaćali rizike koji su otkriveni prilikom carinskih provjera te kako bi se njima neprestano uzimala u obzir njihova promjenjivost. To znači da se analizom rizika koju provode države članice treba, među ostalim, odrediti u pogledu koje robe treba provesti provjere i kojim sredstvima.

204. Iz prethodno navedenog proizlazi da su u kontekstu ovog predmeta, od trenutka u kojem se na razini Unije saznalo za veliki rizik od carinske prijevare na cijelom carinskom području Unije u pogledu proizvoda uvezenih iz Kine, države članice bile dužne, osobito na temelju članka 13. stavka 2. Carinskog zakonika Zajednice (i kasnije članka 46. stavka 2. Carinskog zakonika Unije), prilagoditi svoje nacionalne metode za upravljanje rizikom u carinskom području. Naime, kao što se to već istaknulo¹⁴⁴, carinska su tijela Ujedinjene Kraljevine znala za ukupan predmetni rizik, što znači da su bila dužna u razumnom roku prilagoditi svoje metode analize rizika s obzirom na dostupne informacije i provođenjem potrebnih carinskih provjera¹⁴⁵. Budući da iz spisa proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina 2007. znala za činjenice koje se odnose na sustav carinske prijevare i da ju je zatim o njezinu razvoju redovno obavještavala uglavnom Komisija, čini mi se da se teško može prihvatiti tuženikov argument prema kojem činjenica da nije donesen i proveden alat za analizu rizika do početka razdoblja povrede u studenome 2011., odnosno četiri godine nakon što su tijela navedene države primila relevantne informacije, nije u skladu s člankom 13. stavkom 2. Carinskog zakonika Zajednice.

205. Iz njezinih pismena proizlazi da Ujedinjena Kraljevina u biti ne osporava činjenicu da tijekom razdoblja povrede nije primijenila metodu analize rizika za otkrivanje carinskih prijevara povezanih s umanjnjem vrijednosti. Međutim, u odgovoru na Komisijine tvrdnje, Ujedinjena Kraljevina objašnjava da je za izradu prikladne metode za analizu rizika bilo potrebno određeno

¹⁴¹ Vidjeti prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 2913/92 (COM/2003/0452 final), obrazloženje, t. 3. Vidjeti i priopćenje IP/03/1100. Te je prijedloge odobrio Europski parlament, tako da je Uredba br. 648/2005 objavljena 4. svibnja 2005. u *Službenom listu Europske unije* (SL 2005., L 117, str. 13.) te je stupila na snagu 11. svibnja 2005.

¹⁴² Vidjeti prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 2913/92.

¹⁴³ Vidjeti točku 175. ovog mišljenja.

¹⁴⁴ Vidjeti točke 188. do 190. ovog mišljenja.

¹⁴⁵ Komisija se uostalom poziva na povredu Ujedinjene Kraljevine u pogledu obveze da u razumnom roku prilagodi alate za analizu rizika, pri čemu je naglasila da je ta država bila dužna ranije uspostaviti te alate.

vrijeme osobito zbog složenosti predmetne prijave¹⁴⁶, dok je OLAF-ova metodologija bila neprikladna s obzirom na specifičnu situaciju Ujedinjene Kraljevine. Doduše, kao što to tvrdi država tuženik, točno je da se člancima 3. i 46. Carinskog zakonika Unije (uzimajući u obzir da taj članak odgovara članku 13. Carinskog zakonika Zajednice) od država članica ne zahtijeva da uspostave određenu vrstu metoda za procjenu rizika te im se stoga uopće ne protivi to da se država članica u svrhu otkrivanja carinskih prijevара povezanih s umanjnjem vrijednosti ne osloni na statističke prosječne cijene, nego primijeni metodu koja je ciljano i specifično usmjerena na gospodarske subjekte koji su specijalizirani za tu vrstu prijave, kao što su to u konačnici učinila carinska tijela Ujedinjene Kraljevine u okviru operacije Swift Arrow. Ujedinjena Kraljevina time je u stvarnosti prešutno priznala da tijekom razdoblja povrede nije imala prikladnu metodu za vođenje analiza rizika. Međutim, čini mi se da takvo opravdanje nije relevantno s obzirom na obvezu predviđenu u članku 13. stavku 2. Carinskog zakonika Zajednice i članku 46. stavku 2. Carinskog zakonika Unije.

206. Taj se zaključak potvrđuje analizom dokaza iz spisa u pogledu operacija carinske provjere koje je vodila Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede, iz kojih osobito proizlazi da su tijela te države članice primjenjivala alate za analizu rizika samo u okviru operacije Snake, čije se operativna faza provodila od 17. veljače do 17. ožujka 2014., u okviru koje je Komisija državama članicama preporučila da, među ostalim mjerama, kao pokazatelje rizika upotrebljavaju vrijednosne pragove¹⁴⁷. Nije sporno da je Ujedinjena Kraljevina sudjelovala u toj operaciji tako što je upotrebljavala profile rizika koje je preporučio OLAF, odnosno OLAF-ovu metodologiju kao prag rizika, te je provela prikladne provjere tijekom te operacije. Međutim, kao što je to tvrdila Komisija a da joj u tom pogledu Ujedinjena Kraljevina nije proturječila, te su mjere trajale tek jedan mjesec, odnosno tijekom operativne faze navedenog postupka. Drugim riječima, osim u toj operativnoj fazi, tijela Ujedinjene Kraljevine nisu provodila provjeru na temelju analize rizika te su u to vrijeme provjeravala uvoznike nakon carinjenja kako bi im naknadno uputila zahtjeve¹⁴⁸.

207. Osim toga, Ujedinjena Kraljevina u okviru svoje obrane, osobito u odgovoru na Komisijine tvrdnje u pogledu neprovođenja analize rizika, tvrdi da se to neprovođenje dogodilo zbog, među ostalim, činjenice da se OLAF-ovom metodologijom nisu uzele u obzir posebnosti britanskog tržišta te zbog toga što ona dovodi do toga da se velik broj legitimnih uvoza odredi kao roba kojoj je umanjena vrijednost¹⁴⁹. U tom pogledu, valja istaknuti da se ta kritika temelji na pogrešnoj pretpostavci prema kojoj povreda na temelju prava Unije proizlazi iz činjenice da Ujedinjena Kraljevina nije prihvatila konkretan oblik carinske provjere koji preporučuje Komisija ili

¹⁴⁶ Ujedinjena Kraljevina ustraje na činjenici da treba „uspostaviti prikladne objekte kako bi izradila i provodila prethodne provjere izvan luke”, „posvetiti dosta vremena i sredstava pripremnim radovima, uspostavi i testiranju postupaka primjenjivih u okviru prethodnih provjera s obzirom na dalekosežnost prijave, ali i utvrđivanju odgovarajućih operativnih smjernica, uspostavi politika i postupaka na nacionalnoj razini u pogledu osiguranja koja se uzimaju za određene pošiljke u pogledu kojih se sumnja da je počinjena prijava u smislu umanjnja vrijednosti, izradi programa za praćenje sumnjivih gospodarskih subjekata i njihovih opskrbnih lanaca te uspostavljanju programa za osposobljavanje gospodarskih poduzetnika”.

¹⁴⁷ Nije sporno da Ujedinjena Kraljevina u okviru PKM-a Discount koji se provodio u studenome i prosincu 2011. nije primjenjivala analizu rizika, iako se smjericama za tu operaciju, među ostalim, predviđalo određivanje praga rizika koji treba primijeniti na cijene robe. K tomu, operacija Samurai koja je provedena u rujnu 2016. i u okviru koje je Ujedinjena Kraljevina provela mjere provjere i obučavanja prije carinjenja imala je ograničen opseg jer se odnosila samo na dva konkretna uvoznika. Operacija Breach koja je započela u svibnju 2015. te je i dalje u tijeku, prema tvrdnjama Ujedinjene Kraljevine na raspravi, obuhvaćala je samo mjere koje se odnose isključivo na osporavanje *a posteriori* vrijednosti koje su se smatrale preniskima da bi bile uvjerljive (vidjeti OLAF-ovo izvješće, t. 2., osobito t. 2.1.6. i 2.3., kao i „Guidelines for preventing and Detecting Irregularities (under-invoicing) in imports of textiles and footwear”, t. 5. do 9.).

¹⁴⁸ Tako iz zapisnika sa sastanka između HMRC-a i OLAF-a održanog 13. lipnja 2014. proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina namjeravala provesti istrage u pogledu uvoznika koji su mogli umanjiti vrijednost robe. U njemu se naglasilo da je, s obzirom na to da su britanska tijela poduzimala mjere nakon puštanja robe, „malo vjerojatno [...] da će se bilo koji dug naplatiti”.

¹⁴⁹ U okviru ovog tužbenog razloga, valja ispitati kritike OLAF-ove metodologije kao alata za otkrivanje rizika, dok je analiza te metodologije kao osnove za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava obuhvaćena ispitivanjem drugog tužbenog razloga ove tužbe.

OLAF¹⁵⁰. Međutim, iz opisa povrede na koju se odnosi prvi tužbeni razlog, kao i iz drugih Komisijinih pismena, proizlazi da Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da nije primijenila nijednu metodu analize rizika. Naime, kao što to proizlazi iz prethodne analize, člankom 3. i člankom 46. stavkom 2. Carinskog zakonika Unije i člankom 13. stavkom 2. Carinskog zakonika Zajednice nalaže se državama članicama da u okviru carinskih provjera primjenjuju analizu rizika, tako da, čak i ako iz razloga koji su samo njoj poznati Ujedinjena Kraljevina nije smatrala da je prikladno primijeniti Komisijinu metodu, to je nije spriječilo da sama osmisli i provodi te carinske provjere¹⁵¹. Slijedom toga, smatram da kritike Ujedinjene Kraljevine u pogledu OLAF-ove metodologije kao alata za rizik nisu relevantne.

208. S obzirom na navedeno i kako bi ovo mišljenje bilo sveobuhvatno, valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 28. stavkom 1. UFEU-a Unija „uključuje carinsku uniju koja obuhvaća cjelokupnu trgovinu robom i među državama članicama uključuje zabranu uvoznih i izvoznih carina te svih davanja s istovrsnim učinkom, kao i donošenje zajedničke carinske tarife u njihovim odnosima s trećim zemljama” i da se člankom 3. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a propisuje isključiva nadležnost u području carinske unije¹⁵². U tom pogledu, u skladu s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a i u okviru izvršavanja te nadležnosti, carinski standardi Unije kodificirani su Carinskim zakonikom Unije (te Provedbenom uredbom br. 2454/93 i Provedbenom uredbom 2015/2447) te su izravno primjenjivi u državama članicama¹⁵³. Države su članice u skladu s člankom 291. UFEU-a nadležne za provedbu tog propisa¹⁵⁴. Budući da naplata carina ostaje u nadležnosti država članica¹⁵⁵, obavljanje te zadaće zahtijeva blisku suradnju između država članica i institucija Unije¹⁵⁶. Prema tome, s jedne strane, u području borbe protiv prijevara, na temelju članka 325. UFEU-a¹⁵⁷, Komisiji, i osobito OLAF-u, povjerene su određene

¹⁵⁰ Kritike Ujedinjene Kraljevine u pogledu upotrebe iste metode za izračun manjka tradicionalnih vlastitih sredstava ispitat će se u okviru drugog tužbenog razloga.

¹⁵¹ Nakon što su ispitale rezultate operacije Snake, određen broj država članica, odnosno Češka Republika, Mađarska, Republika Poljska, Republika Slovenija i Slovačka Republika, odlučile su razviti vlastite sustave pragova prihvatljivih cijena, osobito zbog prigovora koji je istaknula Češka Republika prema kojem je razina prosječnih cijena robe u toj državi članici znatno niža. Komisija dodaje da je Republika Poljska postavila dva pitanja o OLAF-ovoj metodologiji, pri čemu je od JRC-a zatražila dodatne dokumente u tu svrhu. Prema mojem mišljenju, ta okolnost potvrđuje da Komisija nikad nije smatrala da ta metodologija predstavlja obveznu metodu procjene za države članice.

¹⁵² Vanjski aspekt te nadležnosti jest zajednička trgovinska politika u pogledu koje Unija također ima isključivu nadležnost na temelju članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a, uzimajući u obzir da je pravna osnova odredbi sekundarnog prava, među ostalim, članak 207. UFEU-a kojim se propisuje ta politika. Što se osobito tiče određivanja carinske vrijednosti iz kojeg proizlazi predmetna carinska prijevara, odredbama Carinskog zakonika Zajednice i Carinskog zakonika Unije nastoji se provesti Sporazum o provedbi članka VII. Općeg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994., koji se nalazi u Prilogu 1.A. Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, a ta su pravila također u isključivoj nadležnosti Unije (vidjeti osobito mišljenje 1/94 (Sporazumi priloženi Sporazumu o WTO-u) od 15. studenoga 1994. (EU:C:1994:384, t. 34.) i Fabio, M., *Customs Law of the European Union*, 4. izd., Wolters Kluwer, 2012., t. 4.01.)).

¹⁵³ Pravnu osnovu Carinskog zakonika Unije čine članci 33., 114. i 207. UFEU-a.

¹⁵⁴ O podjeli nadležnosti nakon Ugovora iz Lisabona vidjeti Grave J.-M., „The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment”, *Global Trade and Customs Journal*, sv. 5., broj 3, 2010., str. 110. O „izvršnom federalizmu” vidjeti Limbach, K., „Uniformity of Customs Administration in the European Union”, Bloomsbury Publishing, London, studeni 2015., str. 132.

¹⁵⁵ U području carinskih provjera državama članicama povjerene su određene ovlasti, tako da se u pravnoj teoriji govori o „preostaloj nadležnosti” država članica u carinskom području (vidjeti osobito Albert, J. L., „L’Union douanière, les apparences d’une solidarité européenne historique”, *Gestion & finances publiques*, sv. 4., br. 4, 2017., str. 59. do 69. i Natarel, E., „Le phénomène douanier dans le marché intérieur: à propos de l'exemple français”, *Revue des affaires européennes*, br. 4, 2005., str. 637.). O „napuštanju” tradicionalnih ovlasti država u carinskom području u korist tijela Unije vidjeti osobito Soulard, C., „Union douanière – Taxation des marchandises”, sv. 500, 2016., t. 35. i 58.

¹⁵⁶ Iz tog se razloga člankom 33. UFEU-a predviđa pravna osnova u pogledu carinske suradnje između država članica i Komisije. Što se osobito tiče suradnje u području prijevara, valja dodati da se u članku 325. stavku 3. UFEU-a navodi da države članice koordiniraju svoje djelovanje usmjereno na zaštitu financijskih interesa Unije od prijevara, pri čemu uz pomoć Komisije organiziraju blisku i redovitu suradnju među nadležnim tijelima.

¹⁵⁷ Bivši članak 280. UEZ-a

ovlasti za provođenje provjera i istraga¹⁵⁸. S druge strane, što se osobito tiče upravljanja rizikom, Unija je donijela strategiju kako bi se osiguralo poštovanje minimalnih standarda u području upravljanja rizikom i carinskih provjera¹⁵⁹, pri čemu je predvidjela da nacionalne carinske uprave poduzimaju mjere u svrhu reforme postupaka, tehnika i resursa u području provjera koje se provode nad robom¹⁶⁰. S obzirom na prethodno navedene odredbe i na zadaću u općem interesu koja je Komisiji povjerena na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a¹⁶¹, smatram da je Komisija bila ovlaštena izraditi neobvezujuće kriterije, kao što su OLAF-ova metodologija, kako bi se državama članicama omogućilo da provode analizu rizika u okviru svojih carinskih provjera, tim više jer su u ovom slučaju predmetne carinske prijevare obuhvaćale cijelu Uniju i jer katalog instrumenata suradnje između država članica i Komisije nije ograničen¹⁶². Slijedom toga, valja naglasiti da, iako je Komisija u svojim komunikacijama pojasnila ciljeve upravljanja rizikom¹⁶³, s obzirom na to da ne postoje usklađena pravila u pogledu metoda za analizu rizika¹⁶⁴, države članice bile su i jesu slobodne odabrati određene alate za upravljanje rizikom tijekom razdoblja povrede¹⁶⁵, kao što je to uostalom priznala Komisija u svojim pismenima i na raspravi.

209. Što se tiče materijalnih kriterija OLAF-ove metodologije kao alata za analizu rizika u ovom slučaju, valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz Komisijinih odgovora na pisana pitanja koja je postavio Sud, o toj su metodologiji kao instrumentu za otkrivanje carinskih prijevara države članice detaljno raspravljale. Prema tome, njezino uvođenje kao alata za analizu rizika dogodilo se na temelju njihove sporazumne odluke¹⁶⁶. Objašnjenja koja je istaknula Komisija, prema kojima su se pragovi rizika od umanjivanja vrijednosti (najniža prihvatljiva cijena) za svaku (osmoznamenkastu) oznaku proizvoda iz predmetne kombinirane nomenklature izračunali na temelju prilagođene prosječne cijene, odnosno (neponderirane) aritmetičke sredine prosječnih

¹⁵⁸ Vidjeti primjerice Uredbu Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.), Uredbu Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevara i ostalih nepravilnosti (SL 1996., L 292, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 57.) i Uredbu (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL 1999., L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 100.).

¹⁵⁹ Vidjeti osobito Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o upravljanju rizikom u carinskom području i sigurnosti opskrbnog lanca, COM/2012/0793 *final*.

¹⁶⁰ Što se konkretnije tiče carinskih propisa, zakonodavac Unije predvidio je obvezu primjene analize rizika na temelju „mjerila razvijenih na nacionalnoj razini, na razini Zajednice i, prema potrebi, na međunarodnoj razini”. Vidjeti tekst članka 13. stavka 2. Carinskog zakonika Zajednice i članka 46. stavka 2. Carinskog zakonika Unije.

¹⁶¹ Iz članka 17. stavka 1. UEU-a proizlazi da Komisija, među ostalim, „promiče opći interes Unije”, „nadzire primjenu prava Unije” i „[i]zvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije, kako je utvrđeno u Ugovorima”. O primjeni te odredbe u području carina vidjeti Lyons, T., *EC Customs Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018., str. 138.

¹⁶² Vidjeti gore navedeno Lyons, T., str. 147.

¹⁶³ U „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o Strategiji EU-a i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima: Rješavanje rizika, jačanje sigurnosti lanca opskrbe i olakšavanje trgovine” (COM/2014/527), Komisija je naglasila da „[u]pravljanje rizikom povezanim s kretanjima robe [...] zahtijeva sposobnost utvrđivanja, procjene i analize cijelog niza prijetnji i rizika povezanih s robom i njezinim kretanjima”, a u okviru takvog upravljanja treba „uzeti u obzir različitost rizika, [...] njihov utjecaj i posljedice u slučajevima kada se ti rizici trebaju konkretizirati kako bi se umanjilo te rizike i poduzelo mjere provjere u najprikladnije vrijeme i na najprikladnijem mjestu u lancu opskrbe” (vidjeti Prilog Komunikaciji, t. I.).

¹⁶⁴ Vidjeti Charroux, G. i Woerth, E., „Rapport sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics” od 3. lipnja 2015., za Assemblée nationale, Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques publiques (Nacionalna skupština, Odbor za procjenu i nadzor javnih politika).

¹⁶⁵ Iako je analiza rizika uvedena u Carinski zakonik Zajednice 2005., Komisiji je trebalo devet godina da donese Komunikaciju iz bilješke 163., u kojoj se predviđala analiza provedbe politike upravljanja rizikom u carinskom području te se predložila strategija za to područje. Vidjeti osobito „Strategija EU-a za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima”, priloženu tom dokumentu i dostupnu na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM%3A2014%3A0527%3AFIN>.

¹⁶⁶ Komisija je dodala da je, prilikom preispitivanja PKM-a Discount (studeni i prosinac 2011.) koji su provele Komisijine službe nakon završetka akcije, među svim državama članicama postignut načelni dogovor u pogledu činjenice da treba zadržati pragove pravednih cijena. Iz tog se razloga u operaciji Snake iz 2014. ponovno primijenila najniža prihvatljiva cijena utvrđena na 50 % prilagođene prosječne cijene. Države članice nisu postavile pitanje izmjene tog praga prilikom analize rezultata operacije Snake. Međutim, Komisija potvrđuje da ni jedna država članica nije tražila da se snizi najniža prihvatljiva cijena.

vrijednosti deklariranih pri uvozu u 28 država članica za svaku od navedenih oznaka u razdoblju od četiri godine, dokazuje da ta metodologija nije proizvoljna. To tim više jer iz sudske prakse proizlazi da upotreba statističkih podataka kako bi se osporavala točnost deklarirane carinske vrijednosti, odnosno postojanje deklarirane carinske vrijednosti niže od 50 % prilagođene prosječne cijene, potvrđuje postojanje prijevare u smislu umanjavanja vrijednosti što može izazvati dvojbe¹⁶⁷. Stoga mi se čini da se OLAF-ova metodologija, kao alata za analizu rizika, temelji na objektivnim i neutralnim kriterijima.

210. Konačno, smatram da valja odbiti argument Ujedinjene Kraljevine prema kojem OLAF-ova metodologija dovodi do određivanja velikog broja legitimnih uvoza, što za predmetne gospodarske subjekte može predstavljati povredu članaka 16. i 17. Povelje, koji se odnose na slobodu poduzetništva odnosno pravo na vlasništvo. U tom pogledu, budući da analiza rizika predviđena u članku 13. stavku 2. Carinskog zakonika Zajednice i članku 46. stavku 2. Carinskog zakonika Unije predstavlja apstraktno upravljanje rizikom, pri čemu se ispituju carinski rizici i planiraju potrebne protumjere, odnosno akcijski plan za provedbu mjera carinskih provjera, ne vidim zašto bi se takvim upravljanjem moglo povrijediti temeljna prava iz tih odredbi Povelje.

3) Obveza provođenja provjera prije puštanja robe

211. Člankom 13. stavkom 1. Carinskog zakonika Zajednice, primjenjivim na početak razdoblja povrede, predviđalo se da „[c]arinska tijela mogu u skladu s uvjetima utvrđenima u odredbama na snazi provesti sve provjere koje smatraju potrebnima”¹⁶⁸. Taj je članak bio preteča članku 46. stavku 1. Carinskog zakonika Unije koji u svojem prvom stavku sadržava sličnu odredbu, a u drugom stavku dodaje se neiscrpan popis različitih carinskih provjera koje države članice mogu provoditi. Čini mi se da iz teksta tih odredbi i konkretnije iz upotrebe glagola „mogu” proizlazi da se njima ne nastoji uvesti prioritetni redoslijed različitih vrsta carinske provjere¹⁶⁹. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se navedenim odredbama nacionalnim carinskim tijelima prilikom provođenja carinskih provjera daje određena margina prosudbe u odabiru i primjeni postupaka carinske provjere¹⁷⁰. To tumačenje uostalom potvrđuju odredbe koje se odnose na puštanje robe¹⁷¹.

212. Međutim, kao što se to već prethodno istaknulo¹⁷², što se tiče tumačenja opsega obveza predviđenih u članku 325. UFEU-a, margina prosudbe koju imaju carinska tijela država članica u pogledu odabira mjera carinske provjere ograničena je zahtjevom da se osigura učinkovita zaštita financijskih interesa Unije. Osim toga, kao što se to već istaknulo, na nacionalnim carinskim tijelima je da u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Carinskog zakonika Unije uvedu mjere

¹⁶⁷ Vidjeti presudu od 16. lipnja 2016., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455). Sud je u točki 38. te presude naglasio da je „carinsko tijelo smatralo da je deklarirana transakcijska vrijednost uvezene robe bila iznimno niska u odnosu na prosječnu statističku vrijednost pri uvozu usporedive robe”, čime je potvrdilo da se „prosječna statistička vrijednost” robe može upotrijebiti kako bi se osporavala točnost deklarirane carinske vrijednosti.

¹⁶⁸ Taj stavak tako glasi od kada je donesen (vidjeti prijedlog uredbe Vijeća (EEZ) o Carinskom zakoniku Zajednice (COM/90/71 *final*, SL 1990., C 128, str. 1.)) te je trenutačno slično preuzet u članku 46. stavku 1. Carinskog zakonika Unije. Za razvoj te odredbe vidjeti točku 202. ovog mišljenja.

¹⁶⁹ K tomu, napominjem da članak 5. stavak 3. Carinskog zakonika Unije, u kojem se definira pojam „carinske provjere”, uključuje „posebne radnje koje obavljaju carinska tijela kako bi osigurala poštovanje carinskog zakonodavstva i drugog zakonodavstva koje regulira ulazak, izlazak, provoz, kretanje, smještaj i uporabu robe u posebne svrhe koja se kreće između carinskog područja Unije i zemalja ili područja izvan tog područja, te prisutnost i kretanje robe koja nije roba Unije unutar carinskog područja Unije i robe koje je stavljena u postupak uporabe u posebne svrhe”.

¹⁷⁰ Vidjeti osobito Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019., str. 525.

¹⁷¹ Vidjeti osobito članak 73. Carinskog zakonika Unije i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Codirex Expeditie (C-542/11, EU:C:2013:123, t. 51. i sljedeće).

¹⁷² Vidjeti točke 175. do 177. ovog mišljenja.

namijenjene „zaštiti financijskih interesa Unije i njezinih država članica”. Važnost tog cilja Carinskog zakonika Unije naglašava i položaj koji ta odredba zauzima na samom početku tog zakonika, uzimajući u obzir da države članice stoga trebaju osigurati izvršenje te zadaće¹⁷³. Ukratko, iako se člankom 13. stavcima 1. i 2. Carinskog zakonika Zajednice i člankom 46. stavcima 1. i 2. Carinskog zakonika Unije provedba i odabir metoda carinskih provjera povjerava tijelima država članica koja imaju određenu marginu prosudbe u tom pogledu, odabrane mjere ne smiju biti nedjelotvorne.

213. Stoga smatram da su u skladu s ciljem zaštite financijskih interesa Unije metode carinskih provjera kao što su one o kojim je riječ u ovom slučaju, kojima se, kako bi se zaštitili financijski interesi Unije, omogućuje učinkovito upravljanje ozbiljnim rizicima koji su utvrđeni u određenom trenutku i na određenom mjestu na temelju analize rizika opisane u prethodnim točkama ovog mišljenja. Naime, kao što se to istaknulo u više navrata tijekom razdoblja povrede, glavni rizik utvrđen za financijske interese Unije tijekom razdoblja povrede osobito je uključivao goleme količine tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine, kojima je umanjena vrijednost te ih je obilježavala, s jedne strane, sustavna i namjerna deklaracija robe ispod njezine stvarne vrijednosti i, s druge strane, nepostojanje pouzdanosti uključenih gospodarskih subjekata koji su u pravilu bili osnovani samo s ciljem nastavka te prijevare te koji su bili likvidirani čim bi nacionalna carinska tijela osporavala carinsku deklaraciju koju su podnijeli. Prema tome, taj sustav carinske prijevare doveo je do znatnog smanjenja carina koje su se mogle naplatiti za robu puštenu u slobodan promet. S obzirom na tu činjeničnu situaciju valja ocijeniti učinkovitost mjera carinske provjere koje je donijela Ujedinjena Kraljevina u razdoblju povrede, pri čemu ih se uspoređuje s mjerama za koje Komisija prigovara toj državi članici da ih nije provela.

214. U tom pogledu, čini se da nije sporno da Ujedinjena Kraljevina do početka operacije Swift Arrow u listopadu 2017. u pravilu nije donijela mjere za carinske provjere prije puštanja robe, kao što su provjere prije carinjenja ili uzimanje uzoraka, osim onih provedenih tijekom operacije Snake početkom 2014. i operacije Samurai u rujnu 2016. Ujedinjena Kraljevina ne dovodi u pitanje tu činjenicu i, zbog toga što smatra da metoda procjene rizika koju predlaže OLAF nije prilagođena za otkrivanje uvoza na koji se odnosi prijevara u smislu umanjenja vrijednosti, tvrdi da je odabrala strategiju koja uključuje provedbu carinskih provjera *a posteriori*, a operacija Breach koja je započela 2015. glavni je primjer te strategije¹⁷⁴. Među carinskim provjerama *a posteriori* Ujedinjena Kraljevina navodi posjete povezane sa sumnjivim pošiljkama, analize dokumenata, revizije i inspekcijske preglede, ispitivanje komercijalne prirode predmetnih prodaja i ispitivanje veza među uvoznicima, otpremnicima i drugim poduzetnicima, kao i aktivnosti podizanja razine svijesti uvoznika, namijenjene utvrđivanju prijevarnih radnji.

215. Što se tiče argumenta obrane koji Ujedinjena Kraljevina temelji na nemogućnosti primjene provjera prije puštanja robe zbog neprikladnosti OLAF-ove metodologije, valja istaknuti da, kao što se to već iznijelo u ovom mišljenju¹⁷⁵, iako države članice nisu dužne primjenjivati metodu analize rizika koju predlaže Komisija, ipak imaju obvezu propisanu u članku 13. stavku 2. Carinskog zakonika Zajednice i u članku 46. stavku 2. Carinskog zakonika Unije da utvrde provjere koje se temelje na analizi rizika. Stoga, Ujedinjena Kraljevina, time što nepostojanje provjera prije puštanja robe opravdava nepostojanjem prikladne metode za analizu rizika, u biti priznaje da je povrijedila svoju obvezu da predvidi te provjere. K tomu, smatram da valja

¹⁷³ O zadaći carinskih tijela na temelju te odredbe vidjeti gore navedeno Lyons, T., str. 72. i sljedeće.

¹⁷⁴ Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je operacija Breach također uključivala prethodne provjere. Međutim, valja napomenuti da, s jedne strane, Ujedinjena Kraljevina nije pojasnila što su uključivale te provjere i, s druge strane, interventna faza te operacije odvijala se u samo dva dana. Vidjeti zapisnik sa sastanka održanog 3. veljače 2016.

¹⁷⁵ Vidjeti točke 175. do 177. ovog mišljenja.

prihvatiti Komisijin argument prema kojem se mjere *a posteriori* koje navodi Ujedinjena Kraljevina ni u kojem slučaju ne mogu smatrati učinkovitim. Smatram da je teško shvatiti kako se strategija koju je *a posteriori* odabrala ta država može smatrati učinkovitom s obzirom na cilj zaštite financijskih interesa Unije, u situaciji u kojoj je carinska prijevara uključivala umanjene vrijednosti uvezenih tekstilnih proizvoda i obuće, odnosno za koje je namjerno deklarirana vrijednost koja je manja od njihove stvarne vrijednosti. Čini mi se nezamislivim da mjere koje je opisala Ujedinjena Kraljevina omogućuju da se osigura naplata carina koje se stvarno duguju ako Ujedinjena Kraljevina prethodno nije odredila stvarnu vrijednost uvezene robe, što nužno pretpostavlja fizičke provjere prije carinjenja i uzimanje uzoraka prije puštanja predmetne robe u slobodan promet¹⁷⁶. Izvršavanje carinskih provjera prije puštanja robe potrebno je ako carinska tijela imaju dvojbe u pogledu točnosti carinskih deklaracija, ali tim je više potrebno u slučaju u kojem je jedini cilj gospodarskih subjekata da počine prijevaru. U tom pogledu, kao što se to već dokazalo, carinska tijela Ujedinjene Kraljevine znala su za cijelu prijevaru koja se odnosi na umanjene carinske vrijednosti te su sudjelovanjem u operaciji Snake uostalom u praksi potvrdila potrebu da se donesu učinkovite mjere za suzbijanje te prijevare (uključujući prethodne mjere). Iz prethodno navedenog proizlazi da su tijela Ujedinjene Kraljevine od početka razdoblja povrede znala za prirodu predmetne carinske prijevare, s obzirom na koju su trebala imati ozbiljne dvojbe u pogledu učinkovitosti prethodno navedenih mjera *a posteriori*.

216. Ujedinjena Kraljevina tvrdi i da je Sud u presudi Komisija/Portugal¹⁷⁷ naveo da su carinska tijela dužna provesti dodatne provjere samo ako imaju „konkretna naznake” u pogledu netočnosti carinske deklaracije. Prema mojem mišljenju, taj se argument obrane temelji na pogrešnom tumačenju te presude. Kad je Sud istaknuo da, „kako bi se osigurala pravilna primjena carinskog propisa, valja provesti provjeru carinske deklaracije koja je ispod [predmetnog] praga, osobito ako carinska tijela imaju konkretna naznake u pogledu netočnosti takve deklaracije”, prema mojem mišljenju, nije postavio nikakvu granicu u pogledu izvora informacija iz kojih proizlazi netočnost carinske deklaracije. Osobito s obzirom na zadaće nacionalnih carinskih tijela na temelju članka 3. stavka 1. Carinskog zakonika Unije, ona imaju obvezu reagirati na carinsku prijevaru, čak i ako su informaciju koja se odnosi na netočnost u pogledu carinskih deklaracija dobili od Komisije ili drugih država članica. To tumačenje potvrđuje i sustav razmjene informacija među državama članicama predviđen člankom 46. stavkom 3. tog zakonika, koji je izraz Unijine carinske unije¹⁷⁸. S obzirom na to da su carinska tijela Ujedinjene Kraljevine znala za visok rizik od carinske prijevare, što se ističe u ovom mišljenju, slažem se s Komisijom da Ujedinjena Kraljevina ne može tvrditi da njezina carinska tijela u pogledu vrijednosti deklariranih u ovom slučaju nisu imala konkretna naznake u pogledu netočnosti deklaracije kao što je ona o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Komisija/Portugal¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Neučinkovitost poduzetih mjera i nepostojanje mjera potvrđuju i izvješća o inspekcijskim pregledima provedenima tijekom tog razdoblja. Komisija ističe da je utvrdila nekoliko specifičnih pošiljki za koje je deklarirana vrlo niska vrijednost tijekom predmetnog razdoblja. Iz izvješća o inspekcijskom pregledu 17-11-1 proizlazi primjerice da su britanska tijela potvrdila da nisu uspostavila mjere koje je OLAF tražio nakon operacije Snake 2014. te koje je ponovno zatražio u izvješću o inspekcijskom pregledu 16-11-1. K tomu, iz izvješća o inspekcijskom pregledu 17-11-2 proizlazi da je za pet pošiljki uvezenih 29. rujna 2017., koje su odabrali Komisijini agenti, deklarirana vrijednost u prosjeku iznosila samo 3,3 % prilagođene prosječne cijene. HMRC je potvrdio da su naknadne pošiljke koje su deklarirali ti gospodarski subjekti bile zadržane i da su u okviru operacije Swift Arrow izdani nalozi za naplatu dodatnih carina.

¹⁷⁷ Presuda od 17. ožujka 2011., C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 50.

¹⁷⁸ Kao što to proizlazi iz Carinskog zakonika Unije, carinskim pravom Unije potiče se razmjena takvih informacija. Konkretnije, iz članka 46. stavka 3. tog zakonika proizlazi da se carinske provjere obavljaju unutar zajedničkog okvira upravljanja rizikom koji se temelji na razmjeni informacija o riziku i rezultatima analize rizika između carinskih uprava i utvrđuje zajedničke kriterije i standarde za rizike, mjere provjere i prioriteta područja provjere. Napominjem da se u stavicama 4. i 5. tog članka predviđaju slične obveze.

¹⁷⁹ Presuda od 17. ožujka 2011., C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160

4) Obveza polaganja osiguranja

217. Na temelju članka 248. stavka 1. Provedbene uredbe br. 2454/93 i članka 244. prvog stavka Provedbene uredbe 2015/2447¹⁸⁰, kad se podnese carinska deklaracija, potrebno je platiti carinu kojoj roba podliježe ili položiti osiguranje za nju prije puštanja robe. Stoga, ako carinska tijela smatraju da bi se provjerom carinske deklaracije mogao utvrditi veći iznos dospjele uvozne carine (ili eventualno drugih davanja) od onoga dobivenog na temelju podataka iz carinske deklaracije, puštanje robe dopušta se nakon polaganja osiguranja dostatnog za pokrivanje razlike između tih iznosa.

218. U tom pogledu, što se tiče toga *zahtijeva* li se člankom 248. stavkom 1. Provedbene uredbe br. 2454/93¹⁸¹ polaganje osiguranja, valja istaknuti da se čini da se u tekstu jezičnih verzija koje sam ispitao navodi da je polaganje osiguranja *obvezno* za puštanje robe¹⁸². Međutim, različite jezične verzije članka 244. prvog stavka Provedbene uredbe 2015/2447, odredbe koja u biti odgovara članku 248. stavku 1. Uredbe br. 2454/93, međusobno se razlikuju. Naime, na temelju njemačke i estonske jezične verzije može se smatrati da je takvo polaganje osiguranja mogućnost, dok se čini da je u drugim prethodno navedenim verzijama riječ o obvezi¹⁸³. S obzirom na razlike između različitih jezičnih verzija članka 244. prvog stavka Provedbene uredbe 2015/2447, prema mojem mišljenju, na temelju njezina teksta ne može se doći do jednoznačnog zaključka u pogledu toga zahtijeva li se tom odredbom polaganje osiguranja kao uvjet za puštanje robe ili raspolažu li carinska tijela država članica marginom prosudbe s obzirom na posebnosti svakog pojedinačnog slučaja¹⁸⁴. U slučaju nepodudarnosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta Unije, predmetna odredba mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio. U tom pogledu, što se tiče konteksta u kojem se nalaze prethodno navedene odredbe, smatram da u svrhu tumačenja članka 248. stavka 1. Provedbene uredbe br. 2454/93 i članka 74. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice valja uzeti u obzir da „roba obuhvaćena [carinskom] deklaracijom ne može biti puštena sve dok se carinski dug ne plati, odnosno dok se ne položi osiguranje za njegovo plaćanje”¹⁸⁵. Što se tiče članka 244. Provedbene uredbe 2015/2447, u članku 89. i sljedećim odredbama tog zakonika detaljno se navode situacije u kojima valja primijeniti polaganje osiguranja, pri čemu se uostalom navode slučajevi u kojima takvo osiguranje ne treba položiti¹⁸⁶. Iz toga slijedi da za potrebe ovog tužbenog razloga, iako carinska tijela države članice raspolažu određenom marginom prosudbe kad odlučuju o tome hoće li zahtijevati polaganje osiguranja, ta je margina prosudbe, prema mojem mišljenju, ograničena zahtjevom učinkovite zaštite financijskih interesa Unije u smislu članka 325. UFEU-a koji se već istaknuo u okviru ovog

¹⁸⁰ U članku 248. Provedbene uredbe br. 2454/93 u velikom se dijelu preuzima tekst članka 20. Direktive Komisije 82/57/EEZ od 17. prosinca 1981. o određenim odredbama za provedbu Direktive Vijeća 79/695/EEZ o usklađivanju postupaka za puštanje robe u slobodni promet (SL 1982., L 28, str. 38.), dok se člankom 244. Provedbene uredbe 2015/2447 nastoje provesti odredbe glave V. poglavlja 3. odjeljka 1. Carinskog zakonika Unije, naslovljenog „Provjera”.

¹⁸¹ Odredba koja je bila na snazi na početku razdoblja povrede od 1. svibnja 2016.

¹⁸² Naime, čini se da se u španjolskoj, njemačkoj, estonskoj, engleskoj, francuskoj i talijanskoj jezičnoj verziji članka 248. Provedbene uredbe br. 2454/93 navodi da je polaganje osiguranja *obvezno* za puštanje robe.

¹⁸³ Njemačka verzija: „Sind die Zollbehörden der Auffassung, dass aufgrund einer Überprüfung der Zollanmeldung höhere Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben oder andere Abgaben zu entrichten sein könnten als aufgrund der Angaben in der Zollanmeldung, so *kann* die Überlassung der Waren von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, die die Differenz zwischen dem aufgrund der Angaben in der Zollanmeldung ermittelten Betrag und dem Betrag abdeckt, der letztlich zu entrichten sein könnte”. Estonska verzija: „Kui toll leiab, et tollideklaratsiooni õigsuse kontrollimisest tulenev impordi- või eksporditollimaksu või muude tasutavate maksude summa võib olla suurem kui tollideklaratsiooni andmetest tulenev summa, *võib kauba vabastamine sõltuda* tagatise esitamisest, mis on piisav deklaratsiooni andmete põhjal kindlaksmääratud summa ja hiljem tasumisele kuuluda võiva lõppsumma vahe tasumiseks” (moje isticanje).

¹⁸⁴ Vidjeti osobito presudu Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, t. 13. i navedena sudska praksa).

¹⁸⁵ Vidjeti presudu od 1. veljače 2001., D. Wandel (C-66/99, EU:C:2001:69, t. 36.) i rješenje od 16. rujna 2014., Kyocera Mita Europe/Komisija (T-35/11, neobjavljeno, EU:T:2014:795, t. 41. i 42.). Napominjem da se člankom 194. Carinskog zakonika Unije predviđaju slične obveze.

¹⁸⁶ Vidjeti gore navedeno, Lyons, T., str. 462. i 463.

mišljenja¹⁸⁷. Potreba da se zaštite financijski interesi Unije i država članica proizlazi usto iz uvodne izjave 27. Provedbene uredbe 2015/2447, u kojoj se, među ostalim, navodi da „[s] obzirom na potrebu da se osigura odgovarajuća zaštita financijskih interesa Unije i država članica te zajamče ravnopravni uvjeti tržišnog natjecanja među gospodarskim subjektima, potrebno je utvrditi postupovna pravila za podnošenje osiguranja”, te iz uvodnih izjava 36. i 37. Carinskog zakonika Unije¹⁸⁸. Prema tome, smatram da valja prihvatiti Komisijin pristup prema kojem treba različito postupati prema primjeni mjera carinske provjere i zahtjevu polaganja osiguranja, ovisno o tome je li riječ o priznatim poduzetnicima koji imaju imovinu¹⁸⁹ ili je kao u ovom slučaju riječ o takozvanim društvima feniksima čiji je jedini cilj počinuti prijevaru i koje se likvidira čim se roba koju su deklarirali pusti u slobodan promet.

219. Što se tiče dokaza u ovom slučaju koji se odnose na to da Ujedinjena Kraljevina nije primijenila osiguranja tijekom razdoblja povrede, njih se već ispitalo u ovom mišljenju, osobito u dijelu koji se odnosi na obvezu da se primijene analiza rizika i prethodne provjere, tako da ih nije potrebno ponavljati u ovom dijelu¹⁹⁰.

220. K tomu, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da, s jedne strane, kad bi se prihvatio tako općenit koncept kao što je onaj koji predlaže Komisija u pogledu osiguranja koja treba zahtijevati, time bi se nanijela neprihvatljiva šteta imovinskim pravima uvoznika na temelju članka 17. Povelje i članka 1. Dodatnog protokola br. 1 i da, s druge strane, tijela Ujedinjene Kraljevine nisu raspolagala ni jednim dokazom na temelju kojeg se može odrediti zamjenska vrijednost, tako da nisu mogla zahtijevati polaganje osiguranja na temelju te zamjenske vrijednosti.

221. Prema mojem mišljenju, te argumente treba odbiti.

222. Što se tiče argumenta Ujedinjene Kraljevine prema kojem pravo na vlasništvo koje je propisano člankom 17. Povelje ne omogućuje carinskim tijelima da *općenito* zahtijevaju osiguranja od uvoznika, napominjem da ta država ne objašnjava točne razloge zbog kojih zahtjev da se položi osiguranje predstavlja povredu tog prava. Međutim, na temelju krilatice *actor incumbit probatio, reus in excipiendo fit actor*, na državi članici je da dokaže svoju tvrdnju kojom se nastoji dovesti u pitanje obveza polaganja osiguranja na koju se oslanja Komisija¹⁹¹.

223. U svakom slučaju, na prvi mi se pogled čini da Ujedinjena Kraljevina ne navodi da su članak 248. Provedbene uredbe br. 2454/93 ili članak 244. Provedbene uredbe 2015/2447 sami po sebi protivni temeljnim pravima propisanim u članku 17. Povelje. K tomu, valja iznijeti kratki pregled kriterija koji se odnose na članak 1. Dodatnog protokola br. 1, kako su utvrđeni u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koju treba uzeti u obzir za potrebe tumačenja tog članka 17., u skladu s odredbom o izjednačavanju predviđenom u članku 52. stavku 3. Povelje¹⁹². Na temelju te sudske prakse, oporezivanje u načelu predstavlja

¹⁸⁷ Vidjeti točku 177. ovog mišljenja.

¹⁸⁸ U tim se uvodnim izjavama 36. i 37., koje se odnose na polaganje osiguranja, osobito ističe cilj kojim se nastoje „zaštiti[ti] financijski interesi Unije i država članica i suzbi[ti] prijevaru” te se navodi da valja uzeti u obzir stupanj rizika i posebnu situaciju predmetnih gospodarskih subjekata.

¹⁸⁹ Tu tezu o različitom postupanju prema gospodarskim subjektima ovisno o njihovu „legitimitetu”, prema mojem mišljenju, potvrđuje postojanje posebnog statusa, odnosno statusa ovlaštenog gospodarskog subjekta u Carinskom zakoniku Unije (članak 38. i slj.).

¹⁹⁰ Vidjeti točke 201. do 216. ovog mišljenja.

¹⁹¹ Vidjeti po analogiji presudu od 15. prosinca 2009., Komisija/Njemačka (C-372/05, EU:C:2009:780, t. 72. do 77.).

¹⁹² Prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, članak 17. odgovara članku 1. Dodatnog protokola br. 1 (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

zadiranje u pravo vlasništva¹⁹³, ali to zadiranje opravdava se u skladu s drugim stavkom navedenog članka 1., kojim se izričito predviđa iznimka koja se odnosi na plaćanje poreza ili drugih doprinosa¹⁹⁴. U tom kontekstu, važno je naglasiti da države prilikom izrade i provedbe politike u području oporezivanja imaju široku marginu prosudbe¹⁹⁵. Štoviše, kao što to tvrdi Komisija, polaganje carinskog osiguranja samo je privremeno te ono prestaje važiti čim se naplati točna carina ili čim uvoznik dokaže da nije provedeno umanjeње vrijednosti. Čini mi se da Ujedinjena Kraljevina, kad tvrdi da carinska tijela ne mogu prihvatiti tako općenit koncept kao što je onaj koji predviđa Komisija u pogledu osiguranja koja treba zahtijevati, dovodi u pitanje eventualnu usklađenost upravne prakse koju zagovara ta institucija s temeljnim pravom na vlasništvo predviđenim člankom 17. Povelje. Točno je da se na temelju ustaljene sudske prakse Suda temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih, uzimajući u obzir da provedba prava Unije može uključivati upravne prakse¹⁹⁶, kao što su one o kojima je riječ u ovom slučaju¹⁹⁷. Međutim, čini se da je prethodno navedeni prigovor koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina hipotetski u okolnostima ovog predmeta jer se usklađenost odluka i postupanja nacionalnih tijela s Poveljom ne može ocjenjivati na apstraktan način, nego samo u kontekstu posebnog upravnog akta. Budući da Ujedinjena Kraljevina nije iznijela nijedan poseban slučaj u kojem je polaganje osiguranja na temelju odredbi prava Unije dovelo do povrede temeljnog prava predmetnog gospodarskog subjekta propisanog u Povelji, prema mojem mišljenju, nije potrebno da Sud ispita taj argument obrane.

224. Što se tiče argumenta Ujedinjene Kraljevine prema kojem njezina tijela nisu bila u mogućnosti zahtijevati osiguranja zato što nisu raspolagala nijednim elementom na temelju kojeg se može odrediti zamjenska vrijednost uvezene robe, čini mi se da Ujedinjena Kraljevina opravdava izostanak provedbe carinske mjere izostankom donošenja druge mjere, odnosno nepostojanjem provjera prije puštanja robe i uzimanja uzoraka. Konkretnije, taj propust imao je za učinak da ta država, u skladu s člancima 70. i 74. Carinskog zakonika Unije, nije mogla odrediti vrijednost predmetnih proizvoda, što je ipak potrebno za polaganje osiguranja. Konačno, valja skrenuti pozornost na nedosljednost u obrani Ujedinjene Kraljevine koja u biti tvrdi da bi, u situaciji u kojoj njezina carinska tijela nisu pravilno primijenila odredbe Carinskog zakonika Unije koje se odnose na određivanje carinske vrijednosti predmetne robe, ipak bilo moguće, kao što to Ujedinjena Kraljevina ističe u pogledu operacije Breach¹⁹⁸, utvrditi razliku između vrijednosti robe na temelju koje je naplaćena carina i njezine stvarne vrijednosti.

¹⁹³ ESLJP je u više navrata podsjetio na to da članak 1. Dodatnog protokola br. 1, kojim se u biti jamči pravo vlasništva, sadržava tri različita pravna pravila: u prvom općem pravnom pravilu iz prve rečenice prvog stavka navodi se načelo poštovanja vlasništva; drugo pravno pravilo iz druge rečenice prvog stavka odnosi se na lišavanje vlasništva koje podliježe određenim uvjetima; trećim se pravnom pravilom iz drugog stavka pak priznaje državama ugovornicama ovlast, među ostalim, da urede upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom, pri čemu primjenjuju zakone koje smatraju potrebnim u tu svrhu. Ta su pravila ipak međusobno povezana. Drugo i treće pravno pravilo odnose se na posebne primjene povrede prava vlasništva; stoga ih treba tumačiti s obzirom na načelo propisano u prvom pravnom pravilu (vidjeti osobito ESLJP, 21. veljače 1986., James i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, t. 37.) i ESLJP, 16. lipnja 2015., Sargsyan protiv Azerbajdžana (CE:ECHR:2015:0616JUD004016706, t. 217.)).

¹⁹⁴ Vidjeti osobito ESLJP, 29. travnja 2008., Burden protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, t. 59.).

¹⁹⁵ Vidjeti ESLJP, 23. listopada 1997., National & Provincial building society, Leeds permanent building society i Yorkshire building society protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1997:1023JUD002131993, t. 80.).

¹⁹⁶ Vidjeti primjerice presudu od 14. siječnja 2021., Okrajna prokuratura – Haskovo i Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, t. 31. i navedena sudska praksa).

¹⁹⁷ O apstraktnom primjeru kad financijska obveza nastala obračunom poreza ili doprinosa može povrijediti pravo vlasništva vidjeti ESLJP, 3. srpnja 2003., Buffalo s.r.l. u stečaju protiv Italije (CE:ECHR:2003:0703JUD003874697, konkretno t. 36. i 37.).

¹⁹⁸ Ujedinjena Kraljevina naglašava da je u okviru te operacije utvrđeno 239 visokorizičnih gospodarskih subjekata i da su nekolicini tih gospodarskih subjekata upućeni nalozi za naknadnu naplatu (nalog C18). Ta država tvrdi da je tijekom navedene operacije „provedeno i tridesetak prethodnih inspekcijskih pregleda i [da] su se uzimali uzorci”, a da pritom ipak ne pojašnjava kad i koliko se uzelo uzoraka i iz kojih je razloga odlučila da neće zahtijevati osiguranja prije nego što odobri puštanje robe, iako je naknadna naplata iz praktičnih razloga manje učinkovita mjera.

3. Sažetak elemenata utvrđenih protiv Ujedinjene Kraljevine

225. Ukratko, valja utvrditi da se ne može smatrati da su mjere koje je Ujedinjena Kraljevina poduzela u razdoblju povrede učinkovite u smislu članka 325. UFEU-a i odredbi sekundarnog prava u carinskom području. Naime, smatram da ta država u pogledu predmetnih proizvoda tijekom razdoblja povrede nije provela carinske provjere na temelju analize rizika i provjere prije puštanja robe, kao što nije ni zahtijevala osiguranja prije puštanja robe u slobodan promet. Mjere provjere poslije carinjenja robe nisu bile ni dovoljne ni djelotvorne na temelju navedenih odredbi. Prema tome, mjere koje je donijela Ujedinjena Kraljevina očito nisu bile djelotvorne s obzirom na obilježja predmetne prijevare i saznanja koja su tijela Ujedinjene Kraljevine mogla imati o toj prijevri tijekom razdoblja povrede.

226. Takav se zaključak izvodi i iz statističkih podataka koje je dostavila Komisija, iz kojih proizlazi da je na temelju OLAF-ove metodologije, iako je 2013. za 32,44 % uvoza deklarirana niža vrijednost od najniže prihvatljive cijene, 2016. taj postotak porastao na 50,50 %¹⁹⁹. Ujedinjena Kraljevina priznaje da je na temelju pristupa koji je utvrdio HMRC za 35,2 % svih uvoza obuhvaćenih poglavljima 61. do 64. uvezenih iz Kine tijekom razdoblja povrede umanjena vrijednost, dok je u skladu s OLAF-ovom metodologijom ta brojka iznosila 44,8 %²⁰⁰. Međutim, valja utvrditi to da se obje stranke slažu u pogledu činjenice da je učinak operacije Swift Arrow bilo smanjenje količine proizvoda kojima je umanjena vrijednost, uzimajući u obzir da je brojka iz prvog tromjesečja 2017. i 2018. odražavala vrlo male količine uvoza nižih od najniže prihvatljive cijene²⁰¹. Obje stranke priznaju i da su carinske provjere u okviru te operacije uključivale provjere prije puštanja robe na temelju analize rizika, uz koje su se uzimali i uzorci. Prema mojem mišljenju, na temelju tih se podataka može zaključiti da postoji izravna veza između postojanja prijevare u smislu umanjenja vrijednosti i metoda carinske provjere koje provodi država članica, što znači da prijevare velikih razmjera u smislu predmetnog umanjenja vrijednosti koja je počinjena tijekom razdoblja povrede nije bila neizbježna. Slijedom toga, smatram da treba odbiti argument koji zauzima središnje mjesto u obrani Ujedinjene Kraljevine, prema kojem se iz uspjeha operacije Swift Arrow ne može zaključiti da su ranije poduzete mjere očito neprikladne jer prethodno ispitani empirijski podaci potvrđuju upravo suprotno.

227. Prethodni zaključak u pogledu nedostatnosti mjera koje je tijekom razdoblja povrede poduzela Ujedinjena Kraljevina radi suzbijanja prijevare u smislu umanjenja vrijednosti ne pobija se argumentom koji se temelji na činjenici da je sudjelovala u svim operacijama koje je vodila Komisija i koje je sama započela, uzimajući u obzir da je ta institucija uostalom potvrdila da je ta država poduzela sve potrebne korake u tom pogledu²⁰². Naime, kao što je to tvrdila sama Ujedinjena Kraljevina, na državama je članicama da osiguraju primjenu carinskog prava Unije, što znači da su zadužene za provođenje prikladnih carinskih provjera i učinkovite zaštite financijskih interesa Unije. Kako bi ta zadaća bila uspješno izvršena potrebno je da ta tijela

¹⁹⁹ OLAF-ovo izvješće, t. 2.1.4.

²⁰⁰ U skladu s Komisijinim pismenima, ona nije bila u mogućnosti potvrditi prethodno navedene brojke koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina.

²⁰¹ Prema Komisijinu mišljenju, ti podaci ne dokazuju samo da je Ujedinjena Kraljevina bila odgovorna za 74,60 % gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava zbog umanjenja vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine 2015., za 79,15 % tih gubitaka u 2016. i za 66,90 % tih gubitaka u 2017., nego i da se nakon početka operacije Swift Arrow i njezina postupnog proširenja ta brojka znatno snizila te je primjerice u studenome 2017. iznosila 33,86 %, a u lipnju 2018. 4,73 % (baza podataka Surveillance 2 za tekstilne proizvode i obuću uvezene iz Kine). Komisija objašnjava i da, iako je Ujedinjena Kraljevina poduzela relativno ograničene mjere (uzimajući u obzir da je provjeravala samo neke gospodarske subjekte na temelju pragova niske vrijednosti u samo nekim lukama), umanjivanje vrijednosti uvoza znatno je palo i to gotovo odmah (manje za 90 % u tri mjeseca i manje za 96 % u jednoj godini).

²⁰² Ujedinjena Kraljevina osobito upućuje na operacije PKM Discount, Snake, Breach i Samurai.

provode neprestane, dosljedne i sustavne napore za zaštitu carinske granice Unije, koja se ne može samo odnositi na povremeno sudjelovanje u carinskim operacijama čiji su učinci samo privremeni.

4. Obveza država članica da odrede iznose carina i knjiže odgovarajuće iznose

228. Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina tijekom razdoblja povrede počinila trajnu povredu članka 105. stavka 3. Carinskog zakonika Unije i odgovarajuće odredbe članka 220. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice zato što je knjižila carinske dugove koje treba naplatiti za predmetni uvoz pri kojem je počinjena prijevara i kojem je umanjena vrijednost čim su carinska tijela postala svjesna situacije koja je dovela do utvrđenja tih dugova.

229. Suprotno tomu, Ujedinjena Kraljevina u biti tvrdi da, s obzirom na to da nije dužna provjeriti predmetne carinske deklaracije ni izračunati dodatne carine, nije postojala nikakva obveza knjiženja predmetnih carinskih dugova.

230. Najprije, u skladu s člankom 104. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije i odgovarajuće odredbe članka 218. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom carinska tijela knjiže iznos dospjelih uvoznih ili izvoznih carina. S jedne strane, iako je knjiženje predviđeno u tim odredbama posljedica obveza da se utvrde i stave na raspolaganje Uniji tradicionalna vlastita sredstva, koje, među ostalim, proizlaze iz odredbi uredbi br. 1150/2000 i br. 609/2014 koje su ispitane u okviru drugog tužbenog razloga u ovom mišljenju²⁰³, ono se provodi neovisno o tim obvezama²⁰⁴ te ga stoga treba razlikovati od njih²⁰⁵. S druge strane, obveza knjiženja iznosa carina na temelju prethodno navedenih odredbi u ovom je predmetu izravna i neizbježna posljedica donošenja carinskih mjera, kao što su primjena analize rizika i carinske provjere prije puštanja robe koje su prethodno ispitane, tako da njihovo neprovođenje nužno znači da navedeni iznosi nisu knjiženi. Stoga smatram da prigovor koji se odnosi na povredu obveze knjiženja predmetnih iznosa treba analizirati zajedno s prigovorima koji se odnose na obvezu da se donesu potrebne carinske mjere i o kojima se već raspravljalo u okviru ovog tužbenog razloga.

231. Što se tiče merituma, na temelju sudske prakse, knjiženje iznosa carina uključuje, među ostalim, da carinska tijela u računovodstvenim evidencijama ili bilo kojem drugom istovrijednom sredstvu *proknjiže* iznos koji treba naplatiti ako su ta tijela u mogućnosti izračunati iznos koji se zakonski potražuje i utvrditi dužnika²⁰⁶. To znači da, ako carinsko tijelo utvrdi da carinski dugovi uopće ili djelomično nisu plaćeni i ako je u mogućnosti izračunati iznos prava nastalih iz takvog duga i utvrditi dužnika, dužno je knjižiti taj iznos u skladu s prethodno navedenim odredbama. U ovom slučaju, kao što se to već istaknulo, Ujedinjena Kraljevina znala je za prijevaru u smislu umanjenja vrijednosti robe, što znači da njezina tijela nisu bila samo dužna odrediti točnu carinsku vrijednost i provesti provjere carinskih deklaracija, nego su trebala i odrediti iznose koji

²⁰³ Vidjeti točke 235. do 240. ovog mišljenja.

²⁰⁴ Naime, iako iz sudske prakse Suda proizlazi da su države članice dužne utvrditi pravo Unije na vlastita sredstva čim su carinska tijela u mogućnosti izračunati iznos carina koji proizlazi iz carinskog duga i odrediti dužnika (presude od 23. veljače 2006., Komisija/Španjolska, C-546/03, neobjavljena, EU:C:2006:132, t. 29.; od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska, C-392/02, EU:C:2005:683, t. 59. i 61.; od 17. lipnja 2010., Komisija/Italija, C-423/08, EU:C:2010:347, t. 40. i od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal, C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 59.), nije potrebno da se doista provede knjiženje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska, C-392/02, EU:C:2005:683, Zb., str. I-9811., t. 58.), što znači da je riječ o dvama različitim pravnim sustavima.

²⁰⁵ Rješenje od 9. srpnja 2008., Gerlach & Co. (C-477/07, neobjavljeno, EU:C:2008:390, t. 22.)

²⁰⁶ Vidjeti osobito presude od 16. srpnja 2009., Distillerie Smeets Hasselt i dr. (C-126/08, EU:C:2009:470, t. 22.), od 8. studenoga 2012., KGH Belgium (C-351/11, EU:C:2012:699, t. 21.) i rješenje od 9. srpnja 2008., Gerlach & Co. (C-477/07, neobjavljeno, EU:C:2008:390, t. 17.) koji se odnose na članak 217. stavak 1. i članak 220. stavak 1. Carinskog zakonika Zajednice.

se odnose na predmetni uvoz i knjižiti ih na temelju članka 105. stavka 3. Carinskog zakonika Unije i odgovarajuće odredbe članka 220. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice²⁰⁷. Budući da Ujedinjena Kraljevina nije provela ta utvrđivanja i ta knjiženja, treba smatrati da je prigovor, koji se temelji na tim odredbama koje ustvari nemaju samostalan sadržaj, osnovan kao izravna posljedica povreda ispitanih u prethodnim točkama ovog mišljenja. Naime, budući da Ujedinjena Kraljevina nije donijela prethodno navedene potrebne mjere na temelju relevantnih odredbi Carinskog zakonika Zajednice i Carinskog zakonika Unije, u vezi s načelom djelotvornosti propisanim u članku 325. UFEU-a, ona nužno nije odredila iznose povezane s predmetnim uvozom niti ih je knjižila na temelju članka 105. stavka 3. Carinskog zakonika Unije i odgovarajuće odredbe članka 220. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice.

232. U tim okolnostima valja smatrati da je prvi tužbeni razlog osnovan u dijelu u kojem se odnosi na obveze na temelju članka 325. UFEU-a, članka 13. i članka 220. stavka 1. Carinskog zakonika Zajednice, članaka 3. i 46. te članka 105. stavka 3. Carinskog zakonika Unije, članka 248. stavka 1. Provedbene uredbe br. 2454/93 i članka 244. Provedbene uredbe 2015/2447.

C. Povreda zakonodavstva Unije koje se odnosi na vlastita sredstva i procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koja čine carine

233. Komisija smatra da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila zakonodavstvo koje se odnosi na tradicionalna vlastita sredstva i osobito članke 2. i 8. odluka 2007/436 i 2014/335, kao i članke 2., 6., 9., 10., 11. i 17. Uredbe br. 1150/2000, kojima redom odgovaraju članci 2., 6., 9., 10., 12. i 13. Uredbe br. 609/2014. Prema Komisijinu mišljenju, ta država tijekom razdoblja povrede nije provela prikladne carinske provjere, tako da roba za koju je prijevarom umanjena vrijednost nije točno deklarirana na carini. S obzirom na tu netočnu procjenu, carine koje se duguju za tu robu nisu se točno izračunale te se nisu odredili iznosi vlastitih sredstava koji odgovaraju carinama koje je trebalo odrediti, a stoga nisu ni stavljeni na raspolaganje proračunu Unije u trenutku u kojem su trebali biti. Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini i da su tijela Ujedinjene Kraljevine utvrdila, a zatim poništila, carinske dugove koji se odnose na određeni uvoz robe kojoj je umanjena vrijednost, pri čemu su tako počinila upravnu pogrešku. Ukratko, Komisija smatra da je Ujedinjena Kraljevina odgovorna za gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava koji proizlaze iz te pogreške.

234. Prije analize osnovanosti ovog tužbenog razloga, potrebno je iznijeti pojašnjenja u pogledu pravnog sustava koji se odnosi na stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava u svrhu određivanja obveza država članica u tom području (dio 1.). Što se tiče merituma tog tužbenog razloga, najprije valja ispitati Komisijin argument prema kojem su britanska tijela Ujedinjene Kraljevine, time što nisu poduzela prikladne mjere nakon što su utvrdila dodatni carinski dug za određenu robu kojoj je umanjena vrijednost za razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014. te time što su poništila te utvrđene dodatne dugove, počinila upravnu pogrešku za koju je financijski odgovorna Ujedinjena Kraljevina (dio 2.). Nadalje, valja analizirati osjetljivu problematiku u pogledu određivanja gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koji proizlaze iz povrede koja se stavlja na teret (dio 3.) i, konačno i podredno, argumente obrane Ujedinjene Kraljevine koji se odnose na zatezne kamate (dio 4.).

²⁰⁷ Vidjeti presudu od 17. lipnja 2010., Komisija/Italija (C-423/08, EU:C:2010:347, t. 37. i slj.).

1. Pravni sustav knjiženja dugovanih iznosa i stavljanja na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava

235. Prihodi koji potječu od carina Zajedničke carinske tarife čine, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (a) i (b) Odluke 2007/436 i člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Odluke 2014/335, tradicionalna vlastita sredstva Unije²⁰⁸. Potonja se sredstva definiraju „kao prihodi koji se trajno dodjeljuju Uniji za financiranje njezina proračuna na koje ima pravo a da pritom nije potrebna naknadna odluka nacionalnih tijela”²⁰⁹. Iako su u skladu s člankom 8. stavkom 1. navedenih odluka države članice dužne prikupljati vlastita sredstva Unije, ipak imaju obvezu staviti ih na raspolaganje Uniji a da se pritom tomu ne mogu usprotiviti²¹⁰.

236. Obveza stavljanja tradicionalnih vlastitih sredstava na raspolaganje Uniji proizlazi iz odredbi Uredbe br. 609/2014²¹¹ koja se odnosi na metode i postupak za stavljanje na raspolaganje, među ostalim, tradicionalnih vlastitih sredstava²¹². U tom pogledu, na temelju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 609/2014²¹³, pravo Unije na tradicionalna vlastita sredstva *utvrđuje se čim* su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima o knjiženju prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika²¹⁴ i u skladu s člankom 13. stavkom 1. te uredbe²¹⁵, države su članice dužne poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos utvrđenih prava bude stavljen na raspolaganje Komisiji. Osim toga, Sud je već pojasnio da ta odredba predstavlja poseban izraz zahtjeva lojalne suradnje koji proizlaze iz članka 4. stavka 3. UEU-a, prema kojima države članice, među ostalim, trebaju iznijeti Komisiji probleme s kojima se susreću u primjeni prava Unije²¹⁶.

237. Budući da će manjak prihoda od vlastitih sredstava trebati nadoknaditi drugim vlastitim sredstvima ili prilagodbom troškova, države članice dužne su utvrditi prava Unije na tradicionalna vlastita sredstva jer bi u suprotnom trebalo prihvatiti da se financijska ravnoteža Unije može poremetiti ponašanjem države članice²¹⁷. Za potrebe stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava, člankom 9. stavkom 1. Uredbe br. 609/2014 nalaže se da svaka država članica odobrava iznos vlastitih sredstava na račun otvoren na ime Komisije, u skladu s postupkom iz članka 10. te uredbe²¹⁸. U tom pogledu, člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 609/2014 predviđa se da države članice vode račune za vlastita sredstva pri državnoj riznici ili pri tijelu koje odrede. Ako su ispunjeni uvjeti za utvrđivanje carinskog duga, države članice dužne su ga knjižiti na

²⁰⁸ Vidjeti presudu od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, (C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219, t. 40.). Za pregled sustava vlastitih sredstava vidjeti Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019., str. 132. do 144.; Berlin, D., *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016., str. 53. do 64. i Aubert, M.-H., „Rapport: Système des ressources propres des Communautés européennes”, Nacionalna skupština (informativni dokumenti Nacionalne skupštine. Jedanaesti saziv, br. 3436), Pariz, 2001.

²⁰⁹ Europska komisija, *Les finances publiques de l'Union européenne*, Ured za službene publikacije Europskih zajednica, Luxembourg, 2007., str. 143.

²¹⁰ Potteau, A., „Budget de l'Union européenne. – Contenu du budget”, *JurisClasseur Europe Traité*, sv. 198., 4. studenoga 2016., t. 33.

²¹¹ Ta odredba odgovara članku 2. stavku 1. Uredbe br. 1150/2000.

²¹² Vidjeti gore navedeno, Berlin, D., t. 34.

²¹³ Ta je odredba zamijenila članak 2. stavak 1. Uredbe br. 1150/2000.

²¹⁴ Sud je već odlučio da se „carina utvrđuje čim se valjano utvrdi odgovarajuća tražbina” (presuda od 22. veljače 1989., Komisija/Italija, 54/87, EU:C:1989:76). Za noviji primjer vidjeti presudu od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219, t. 43. i navedena sudska praksa). Uostalom, nezavisna odvjetnica E. Sharpston tvrdila je da države članice u tom pogledu nemaju nikakvu marginu prosudbe (mišljenje u predmetu Češka Republika/Komisija, C-575/18 P, EU:C:2020:205, t. 43.).

²¹⁵ Ta je odredba zamijenila članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1150/2000.

²¹⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2006., Komisija/Njemačka, C-105/02, EU:C:2006:637, t. 87.

²¹⁷ Sud je već odlučio da prethodnu odredbu, odnosno članak 2. stavak 1. Uredbe br. 1150/2000 treba tumačiti na način da države članice ne mogu odustati od utvrđivanja tražbina, čak i ako ih osporavaju; u suprotnom bi trebalo prihvatiti da se financijska ravnoteža Unije, makar i samo privremeno, može poremetiti ponašanjem države članice (presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal, C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 58.). Vidjeti i presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 54. i 60.) i od 7. travnja 2011., Komisija/Finska (C-405/09, EU:C:2011:220, t. 37. i navedena sudska praksa).

²¹⁸ Vidjeti presudu od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414, t. 67.).

račune u skladu s odredbama članka 6. stavka 3. prvog podstavka te uredbe (računi A) ili, ako su ispunjeni uvjeti *ad hoc*, valjano ga knjižiti na račune predviđene člankom 6. stavkom 3. drugim podstavkom navedene uredbe (računi B)²¹⁹.

238. U tom pogledu, valja pojasniti da opća zaštita financijskih interesa Unije predstavlja samostalan cilj koji se navodi u šestom dijelu glave II. (financijske odredbe) UFEU-a, koji je različit od carinske unije predviđene u trećem dijelu glave III. Poglavlja 1. UFEU-a koji se odnosi na politike Unije²²⁰. Međutim, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica V. Trstenjak²²¹, između carinskih odredbi i odredbi koje se odnose na vlastita sredstva Unije postoji veza u smislu da nadležna nacionalna carinska tijela na temelju carinskih odredbi trebaju procijeniti, naložiti i prikupiti carine koje čine vlastita sredstva²²². U tom kontekstu Sud je odlučio da postoji neraskidiva veza između obveze utvrđivanja vlastitih sredstava Unije, obveze njihova knjiženja na Komisijin račun u određenim rokovima i obveze plaćanja zateznih kamata²²³. Zatezne se kamate uostalom plaćaju neovisno o razlogu kašnjenja u knjiženju tih sredstava na Komisijin račun²²⁴.

239. Sud je s posebnom pažnjom tumačio prethodno navedene odredbe, pri čemu je podsjetio na to da se financijske odredbe prava Unije ubrajaju u temeljna pravna pravila pravnog sustava Unije koja nužno treba poštovati kako bi se osiguralo njegovo djelotvorno funkcioniranje²²⁵. Budući da Unija treba raspolagati vlastitim sredstvima „pod najboljim mogućim uvjetima”²²⁶, Sud je podsjetio na to da različita pravila koja se odnose na naplatu carina imaju za cilj osigurati ujednačenu i pažljivu primjenu odredbi u carinskom području, u interesu brzog i učinkovitog stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava Unije²²⁷. Prema tome, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, ako se zbog pogreške koju su počinila carinska tijela države članice ne naplate vlastita sredstva Unije, takva pogreška ne može dovesti u pitanje obvezu dotične države članice da plati carine koje je utvrdila, kao i zatezne kamate²²⁸. Na primjer, odbijena su opravdavanja država članica koja su se temeljila na računovodstvenoj pogrešci koju su počinila nacionalna tijela²²⁹, na razlici između materijalne pogreške i pogreške koja se tiče prava koju je istaknula dotična država članica ili pak na nenamjernoj prirodi kašnjenja u knjiženju iznosa na Komisijin račun²³⁰. Iz toga slijedi da država članica koja ne utvrdi pravo Unije na vlastita sredstva i ne stavi

²¹⁹ Sud je već utvrdio da na temelju članka 6. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 1150/2000, države članice obvezne su na računima A knjižiti prava utvrđena u skladu s člankom 2. iste uredbe najkasnije prvog radnog dana nakon 19. dana drugog mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je pravo utvrđeno a da to ne utječe na mogućnost da se u istom roku na računima B knjiže utvrđena prava koja „još nisu namirena” i za koja „nije dano nikakvo osiguranje”, kao i utvrđena prava „za koje je dano osiguranje te postoji mogućnost da po rješenju nastalog spora dođe do njihove promjene” (presuda od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija, C-334/08, EU:C:2010:414, t. 66. i navedena sudska praksa).

²²⁰ Vidjeti u tom pogledu gore navedeno, Lyons, T., str. 52. i 53.

²²¹ Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Komisija/Italija (C-275/07, EU:C:2008:334, t. 82. i bilješka 39.).

²²² Vidjeti osobito presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (C-68/88, EU:C:1989:339, t. 17.); od 16. svibnja 1991., Komisija/Nizozemska (C-96/89, EU:C:1991:213, t. 38.) i od 12. lipnja 2003., Komisija/Italija (C-363/00, EU:C:2003:335, t. 43.).

²²³ Vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, t. 70. i navedena sudska praksa).

²²⁴ Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci 222. ovog mišljenja.

²²⁵ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika C. O. Lenza u predmetu Komisija/Grčka (70/86, EU:C:1987:250).

²²⁶ Uvodna izjava 3. Uredbe br. 609/2014 i presuda od 22. veljače 1989., Komisija/Italija (54/87, EU:C:1989:76).

²²⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2006., Komisija/Belgija (C-275/04, EU:C:2006:641, t. 68.); od 5. listopada 2006., Komisija/Nizozemska (C-312/04, EU:C:2006:643, t. 54.); od 5. listopada 2006., Komisija/Belgija (C-377/03, EU:C:2006:638, t. 69.) i od 19. ožujka 2009., Komisija/Italija (C-275/07, EU:C:2009:169, t. 84.).

²²⁸ Vidjeti presude od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414, t. 50. i navedena sudska praksa) i od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, t. 61.).

²²⁹ Vidjeti osobito presudu od 22. veljače 1989., Komisija/Italija (54/87, EU:C:1989:76).

²³⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2003., Komisija/Italija (C-363/00, EU:C:2003:335, t. 45. i navedena sudska praksa).

odgovarajući iznos na raspolaganje Komisiji a da pritom nije ispunjen nijedan od uvjeta predviđenih u članku 13. stavku 2. Uredbe br. 609/2014, povređuje obveze koje ta država ima na temelju prava Unije²³¹.

240. S obzirom na te napomene, moram se složiti s Komisijinim stajalištem prema kojem je povreda obveze, koju država članica ima na temelju prava Unije i koja je utvrđena u ovom mišljenju, u pogledu toga da se zaštite financijski interesi Unije i suzbiju prijevare, kao i da se provode carinske provjere na temelju analize rizika te da se zahtijeva polaganje osiguranja, nužno popraćena pogrešnim izračunom iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava koje treba staviti na raspolaganje proračunu Unije i izostankom utvrđivanja i stavljanja na raspolaganje tih sredstava u trenutku u kojem su to trebala biti.

2. Povreda obveze Ujedinjene Kraljevine da Komisiji stavi na raspolaganje odgovarajuće iznose carina utvrđene u okviru operacije Snake

241. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina u skladu s člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1150/2000, kojem odgovara članak 2. stavak 1. Uredbe br. 609/2014, bila dužna utvrditi da postoje vlastita sredstva Unije te ih u skladu s člancima 6., 9. i 10. tih dviju uredbi staviti na raspolaganje Uniji. Komisija u tužbi svojim prvim prigovorom u biti prigovara tijelima Ujedinjene Kraljevine da su na računima B poništila velike iznose carinskih dugova. Ti su iznosi odgovarali dodatnim dugovima koji su utvrđeni nakon operacije Snake provedene 2014. te koje su tijela Ujedinjene Kraljevine priopćila izdavanjem naloga za plaćanje C18 Snake, ali koje su tijela Ujedinjene Kraljevine povukla između lipnja i studenoga 2015.²³². Prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na to da ta tijela nisu poduzela prikladne carinske mjere nakon što su utvrdila dodatne carinske dugove i time što su poništila te dugove, ona su počinila upravnu pogrešku za koju financijski odgovornom treba smatrati Ujedinjenu Kraljevinu.

242. Ta država kritizira ovaj prigovor u biti iz dvaju razloga. S jedne strane, tvrdi da u trenutku izdavanja naloga za plaćanje C18 Snake nije postojala nikakva metodologija za određivanje carinske vrijednosti *a posteriori*, nakon puštanja robe kojoj je umanjena vrijednost. S druge strane, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se pokazalo da su predmetni iznosi „nenaplativi” u smislu tih odredbi, iz razloga koji se ne mogu pripisati tijelima Ujedinjene Kraljevine jer su uvoznici na koje su se odnosila 23 naloga za plaćanje C18 Snake bili društva feniksi, odnosno društva koja su nestala čim je roba puštena u slobodan promet. Prema tome, bilo je definitivno nemoguće izvršiti naplatu predmetnih carina iz razloga koji joj se ne mogu pripisati u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe br. 1150/2000 i člankom 13. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 609/2014. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da iz toga proizlazi da nije morala staviti na raspolaganje proračunu Unije iznose koji odgovaraju utvrđenim pravima.

243. Stoga se u okviru ovog prigovora postavlja pitanje je li Ujedinjena Kraljevina, time što nije naplatila carine utvrđene u nalogima za plaćanje C-18 Snake, postupala na način koji nije u skladu s prethodno navedenim odredbama uredbi br. 1150/2000 i 609/2014.

²³¹ Vidjeti u tom smislu presude od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219, t. 50.), od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 61. i navedena sudska praksa) i od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601, t. 61.).

²³² Što se tiče broja naloga za plaćanje C18 izdanih u okviru operacije Snake, iz objašnjenja Ujedinjene Kraljevine koja se odnose na prilog D.5. odgovoru na repliku i odgovorâ Ujedinjene Kraljevine na pitanja koja je postavio Sud proizlazi da su njezina tijela izdala 23 naloga za plaćanje C18 za otprilike 201 828 809,62 funti sterlinga, a ta je brojka u odgovoru na repliku smanjena na 192 568 694,30 funti sterlinga jer nije sva predmetna roba bila obuhvaćena predmetnom povredom.

244. U tom pogledu, u skladu s člankom 13. stavkom 1. Uredbe br. 609/2014 i odgovarajućom odredbom članka 17. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000, države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos utvrđenih prava bude stavljen na raspolaganje proračunu Unije. U ovom slučaju, valja podsjetiti na to da su britanska tijela smatrala da je određenom dijelu uvoza provjerenom u okviru operacije Snake bila umanjena vrijednost, da su knjižila predmetne iznose, dostavila gospodarskim subjektima 23 naloga za plaćanje C18 Snake te utvrdila njihove odgovarajuće carinske dugove. Iznosi koji su odgovarali tim dugovima prvotno su knjiženi na računima B, u skladu s člankom 6. stavkom 3. uredbi br. 1150/2000 i 609/2014, kao utvrđena prava koja nisu naplaćena i za koja nije položeno nikakvo osiguranje. Slijedom toga, Ujedinjena Kraljevina poništila ih je.

245. U tom kontekstu, valja podsjetiti na to da su države članice na temelju članka 13. stavka 2. Uredbe br. 609/2014 i članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1150/2000, oslobođene obveze da iznose koji odgovaraju utvrđenim pravima stave na raspolaganje Komisiji samo ako do naplate nije moglo doći zbog više sile ili ako se pokaže da je ta naplata definitivno nemoguća zbog razloga koji im se ne mogu pripisati. Valja podsjetiti i na to da je Sud strogo tumačio pojmove „viša sila” i „drugi razlozi koji se ne mogu pripisati državama članicama”. Na primjer, odbio je smatrati da predvidljivi štrajk može biti opravdanje za kašnjenje u knjiženju sredstava²³³ ili da država članica može ocijeniti je li prikladno izvršiti zahtjev za knjiženje sredstava unaprijed²³⁴. Sud je uostalom odbio opravdanje države članice koje se odnosi na prijevarna postupanja carinskih službenika²³⁵.

246. S obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, čini mi se da se u ovom slučaju argumenti obrane Ujedinjene Kraljevine ne mogu prihvatiti. Kao prvo, nije sporno da se ta država ne poziva na višu silu kako bi opravdala poništenje naloga za plaćanje C18 Snake, nego samo tvrdi da nije mogla biti odgovorna za gubitak dodatnih carina koje su se potraživale u tim nalogima za plaćanje. Iako insolventnost dužnika koji ima carinski dug *prima facie* predstavlja čimbenik koji ne ovisi o volji države članice, u ovom je slučaju potrebno imati na umu da Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da nije poduzela potrebne mjere kako bi se iznosi koji odgovaraju pravima Unije na tradicionalna vlastita sredstva stavili na raspolaganje proračunu Unije. Iz podnesaka stranaka proizlazi da one ne osporavaju da su utvrđene dodatne carine, uzimajući u obzir da su britanska tijela utvrdila robu čije je puštanje već odobreno, niti da se od predmetnih uvoznika nisu tražila osiguranja za potpunu naplatu potraživanih iznosa²³⁶. Važno je naglasiti da su ta britanska tijela tijekom tog vremena znala za cijeli sustav predmetne prijevarne, koji je uključivao, među ostalim, prestanak svake djelatnosti predmetnih društava čim su prvi put osporavane carinske deklaracije podnesene u svrhu uvoza robe. Stoga smatram da nije osnovan argument Ujedinjene Kraljevine prema kojem je naplata dodatnih carinskih dugova iz nalogâ za plaćanje C18 Snake bila nemoguća zbog toga što se te tražbine nisu mogle izvršiti. Naime, nakon što je ta država utvrdila dodatne carine, u skladu s odredbama Carinskog zakonika Zajednice i Carinskog zakonika Unije na snazi, kako ih se tumači s obzirom na načelo djelotvorne zaštite financijskih interesa Unije propisano člankom 325. UFEU-a, trebala je zahtijevati polaganje osiguranja koje je dovoljno da pokrije potraživani iznos²³⁷. Prema tome, čini mi se da opravdanje koje se temelji na insolventnosti dužnika koji imaju carinski dug, na koje se poziva Ujedinjena Kraljevina, ne može samo po sebi biti razlog na temelju kojeg država članica može odustati od naplate tog carinskog duga u skladu s predmetnim odredbama.

²³³ Vidjeti presudu od 17. rujna 1987., Komisija/Grčka (70/86, EU:C:1987:374)

²³⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 1986., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (93/85, EU:C:1986:499).

²³⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414). Za komentar vidjeti Potteau, A., „Les finances publiques de l’Union européenne en 2008-2009”, *Revue trimestrielle de droit européen*, br. 2, 2010., str. 380.

²³⁶ Vidjeti točke 201. do 216. i 219. ovog mišljenja.

²³⁷ Vidjeti točke 217. do 224. ovog mišljenja.

247. Osim toga, valja odbiti argument Ujedinjene Kraljevine prema kojem je poništenje nalogâ za plaćanje C18 Snake bilo neizbježno jer nije postojala nijedna metodologija za točno određivanje carinske vrijednosti robe. Konkretnije, ta država tvrdi da su njezina tijela ukinula naloge za plaćanje C18 Snake nakon što ih je nekoliko gospodarskih subjekata osporavalo, uz obrazloženje da OLAF-ova metodologija koju su upotrebljavala za određivanje točne carinske vrijednosti uvoza kojem je umanjena vrijednost i koja se osporavala tijekom operacije Snake nije prikladna za provođenje „ponovne procjene” tog uvoza. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, njezina su tijela morala ukinuti naloge za plaćanje C18 Snake jer su se oni temeljili samo na OLAF-ovoj metodologiji.

248. U tom pogledu, valja napomenuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, propisi Unije koji se odnose na određivanje carinske vrijednosti imaju za cilj uspostavljanje pravičnog, jedinstvenog i neutralnog sustava koji isključuje upotrebu proizvoljnih i fiktivnih carinskih vrijednosti²³⁸. Sud je istaknuo i da iz članaka 29. do 31. Carinskog zakonika Zajednice (koji su postali članci 70. do 74. Carinskog zakonika Unije) proizlazi da su metode za određivanje carinske vrijednosti predviđene tim odredbama utvrđene hijerarhijskim redoslijedom te su međusobno povezane odnosom supsidijarnosti, tako da, ako takvu vrijednost nije moguće odrediti primjenom konkretne odredbe, valja primijeniti onu koja slijedi neposredno nakon nje prema propisanom redoslijedu²³⁹. U ovom slučaju treba podsjetiti na to da se, u skladu sa spisom, kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog tužbenog razloga²⁴⁰, OLAF-ova metodologija prvotno namjeravala upotrebljavati samo kao alat za analizu rizika u uobičajenim carinskim aktivnostima. K tomu, suprotno onomu što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, OLAF nije na sastanku održanom 20. veljače 2015. prvi put naveo da prilagođenu prosječnu cijenu ne treba upotrebljavati u svrhu „ponovne procjene”, nego su države članice od početka PKM-a Discount bile obaviještene o tome da je cilj te OLAF-ove metodologije otkrivanje prijevara. Prema tome, kad su britanska tijela primijenila prilagođene prosječne cijene koje se temelje na OLAF-ovoj metodologiji za izračun dodatnih carina koje se potražuju u nalogima za plaćanje C18 Snake²⁴¹, nisu upotrijebile tu metodologiju u skladu s ciljevima za koje je izrađena. Stoga se slažem s Komisijinim stajalištem²⁴² prema kojem su britanska tijela, nakon što su utvrdila robu kojoj je prijevarom umanjena vrijednost, trebala odrediti njezinu točnu carinsku vrijednost na temelju prethodno navedenih metoda za određivanje vrijednosti, u skladu s uzastopnim metodama navedenima u Carinskom zakoniku Zajednice i Carinskom zakoniku Unije, uzimajući u obzir činjenicu da je riječ o uvezenoj robi na koju se odnose carinske provjere²⁴³. Slijedom toga, čini se da Ujedinjena Kraljevina, time što nije slijedila faze koje se odnose na određivanje carinske vrijednosti na temelju primjenjivih carinskih odredbi koje se navode u prethodnoj točki u pogledu robe za koju je u okviru operacije Snake utvrđeno da joj je umanjena vrijednost te time što je primijenila OLAF-ovu metodologiju umjesto tih odredbi, nije poštovala carinsko zakonodavstvo Unije, tako da iznosi određeni u nalogima za plaćanje C18 Snake ne odražavaju iznose koje ti gospodarski subjekti stvarno duguju.

²³⁸ Vidjeti presudu od 15. srpnja 2010., Gaston Schul (C-354/09, EU:C:2010:439, t. 27. i navedena sudska praksa)

²³⁹ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2016., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455, t. 29. i navedena sudska praksa).

²⁴⁰ Vidjeti točke 193. do 210. ovog mišljenja.

²⁴¹ Prilog D.5. odgovoru na repliku

²⁴² Komisija je već iznijela to stajalište nakon operacije Snake (vidjeti izvješće o inspekcijskom pregledu 16-11-1 koje se navodi u Prilogu A.16. tužbi, t. 3.1.1.).

²⁴³ Što se tiče nalogâ za plaćanje C18 Snake, valja odrediti carinsku vrijednost posebnog uvoza, a ne procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. Vidjeti i točku 206. ovog mišljenja.

249. Iz spisa podnesenog Sudu zapravo proizlazi da su sama britanska tijela otkrila pogreške koje su počinila u određivanju dodatnih iznosa²⁴⁴, ali su odabrala konačno poništiti naloge za plaćanje C18 Snake umjesto da isprave pogreške i ponovno izdaju naloge za plaćanje. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je, s obzirom na to da nije postojala prihvatljiva metodologija, bilo prikladnije poništiti te dugove²⁴⁵. Kao što to tvrdi Komisija, Ujedinjena Kraljevina mogla je ponovno izdati naloge za plaćanje, ali je odlučila da to neće učiniti.

250. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da Ujedinjena Kraljevina, nakon što je utvrdila, proknjižila i priopćila dužnicima carine koje se potražuju u 23 naloga za plaćanje C18 Snake, nije poštovala obveze koje ima na temelju članka 13. stavka 1. Uredbe br. 609/2014 i odgovarajuće odredbe članka 17. stavka 1. Uredbe br. 1150/2000, u skladu s kojima su države članice dužne poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da iznos utvrđenih prava bude stavljen na raspolaganje proračunu Unije. Treba smatrati da poništenje tih naloga za plaćanje, kao i prethodnih odluka koje se na njih odnose, predstavljaju upravne pogreške britanskih tijela, koje za posljedicu imaju da se nisu naplatila tradicionalna vlastita sredstva Unije. K tomu, slažem se s Komisijinim stajalištem prema kojem je Ujedinjena Kraljevina smatrala prikladnijim poništiti te iznose koji se potražuju u nalogima za plaćanje C18 Snake te su proknjiženi na računima B, nego postupiti u skladu s postupkom predviđenim u članku 13. Uredbe br. 609/2014 i odgovarajućoj odredbi članka 17. Uredbe br. 1150/2000, koji omogućuje državama članicama da se izuzmu od obveze da stave na raspolaganje proračunu Unije iznose koji odgovaraju carinama koje su se pokazale nenaplativima. Iz toga slijedi da se Ujedinjena Kraljevina u tim okolnostima nije mogla pozvati na izuzeće predviđeno u članku 13. stavku 2. Uredbe br. 609/2014 i odgovarajućoj odredbi članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1150/2000 jer se opisane upravne pogreške mogu pripisati toj državi. Iz toga slijedi da, na temelju ustaljene sudske prakse²⁴⁶, država članica koja, nakon što je utvrdila pravo Unije na vlastita sredstva, ne stavi odgovarajući iznos na raspolaganje Komisiji a da pritom nije ispunjen nijedan od uvjeta predviđenih u prethodno navedenim odredbama, povređuje obveze koje ima na temelju prava Unije. Slijedom toga, valja smatrati da se, zbog poništenja 23 naloga za plaćanje C18 Snake i činjenice da iznosi koji su povezani s njima nisu stavljeni na raspolaganje, duguju tradicionalna vlastita sredstva za proračun Unije za razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014.

3. Procjena gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava

251. Komisija je u ovom slučaju ocjenu opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije koji proizlaze iz povrede prava Unije koja se stavlja na teret Ujedinjenoj Kraljevini u okviru ove tužbe temeljila na OLAF-ovoj metodologiji i na podacima koji su joj bili dostupni. Na temelju toga u pogledu razdoblja od studenoga 2011. i 11. listopada 2017. procjenjuje da je iznos od 2 679 637 088,86 eura (bruto iznos umanjen za troškove naplate) trebalo staviti na raspolaganje Komisiji na ime tradicionalnih vlastitih sredstava.

252. Suprotno tomu, Ujedinjena Kraljevina u svojoj obrani osporava upotrijebljenu metodologiju i iznos koji je izračunala Komisija. Na temelju vlastite procjene utvrdila je iznos dodatnih vlastitih sredstava povezanih s uvozom iz Kine kojem je umanjena vrijednost za razdoblje povrede od

²⁴⁴ Vidjeti zapisnik sa sastanka održanog 20. veljače 2015., Prilog B.2. odgovoru na tužbu.

²⁴⁵ Odgovor Ujedinjene Kraljevine od 22. lipnja 2018., t. 147.

²⁴⁶ Vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 2019., Komisija/Italija (Vlastita sredstva – Naplata carinskog duga) (C-304/18, neobjavljena, EU:C:2019:601).

217 646 623 funte sterlinga²⁴⁷, a taj je broj umanjila u odgovoru na repliku te ga utvrdila na 123 819 268 funti sterlinga. Slijedom toga, iako ta država i dalje osporava povredu koja joj se stavlja na teret, čini mi se da zapravo u određenoj mjeri prešutno priznaje da je činjenica da nije provela učinkovite mjere za suzbijanje carinske prijevare u smislu umanjenja vrijednosti dovela do gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije²⁴⁸. Prema tome, glavno je pitanje iz ovog tužbenog razloga kako odrediti opseg predmetnih gubitaka.

253. Prije ispitivanja merituma tog pitanja, smatram da valja iznijeti napomene u pogledu uvodnih prigovora koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina i koji se odnose, s jedne strane, na nepostojanje nadležnosti Komisije i Suda za provođenje procjene i utvrđivanje tradicionalnih vlastitih sredstava, uzimajući u obzir da tu nadležnost imaju države članice (dio 1.), i, s druge strane, na prirodu ove tužbe koja je u biti tužba za naknadu štete, tako da je na Komisiji da dokaže izravnu uzročnu vezu između specifične povrede države i štete koju je ona prouzročila (dio 2.).

a) Uvodne napomene

1) Nadležnost Komisije za provođenje procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava i nadležnost Suda za odlučivanje o tom pitanju

254. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da, ako se druge metode koje se provode u fazi prije niza postupaka predviđenih člancima 70. do 74. Carinskog zakonika Unije²⁴⁹ u svrhu određivanja carinske vrijednosti ne mogu primijeniti²⁵⁰, u isključivoj je nadležnosti države članice da, umjesto redovne metode koja se temelji na transakcijskoj vrijednosti robe, provede alternativnu metodu²⁵¹, predviđenu u članku 74. stavku 3. Carinskog zakonika Unije i u članku 31. Carinskog zakonika Zajednice, te tako odredi carinsku vrijednost predmetne robe na temelju dostupnih podataka i korištenjem „opravdanih sredstava”²⁵². To određivanje podrazumijeva da nacionalna tijela koja u tom pogledu raspolažu širokom marginom prosudbe moraju donijeti određen broj složenih odluka i teških metodoloških odabira.

²⁴⁷ Taj će iznos možda trebati smanjiti za oko 25 milijuna funti sterlinga, odnosno za iznos proknjižen na računima B koji odgovara iznosima koji se potražuju u nalogima C18 koji su izdani u okviru operacije Breach i koji se odnosi na razdoblje od svibnja 2015. do listopada 2017.

²⁴⁸ Ujedinjena Kraljevina to priznaje samo kao alternativu jer se njezina obrana temelji na odbijanju postojanja povreda opisanih u okviru prvog tužbenog zahtjeva, dok u okviru drugog tužbenog razloga predlaže vlastitu metodologiju za izračun gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava.

²⁴⁹ Prije članak 29. do 31. Carinskog zakonika Zajednice

²⁵⁰ Izraz „opravdana sredstva”, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, podrazumijeva da je riječ o odlukama koje država članica treba donijeti u okviru svoje isključive nadležnosti i da joj u odabirima metoda i procjena treba dodijeliti vrlo široku marginu prosudbe. Ujedinjena Kraljevina nema potrebu dokazati je li njezina procjena pravedna, nego samo je li opravdana. Teret dokazivanja u pogledu toga da ta procjena nije opravdana u potpunosti je na Komisiji.

²⁵¹ Napominjem da se člankom 74. Carinskog zakonika Unije (prije članak 31. Carinskog zakonika Zajednice) predviđa da, ako se carinska vrijednost ne može odrediti u skladu s člankom 70. Carinskog zakonika Unije, valja uzastopno primjenjivati metode koje se zatim predviđaju, uzimajući u obzir da se svaka od njih može upotrijebiti samo ako se prethodna metoda, prema redoslijedu koji se navodi, pokaže neupotrebljivom, čime se tako uvodi metodološka hijerarhija. Metoda predviđena u stavku 3. tog članka 74., takozvana posljednja metoda koja se temelji na „opravdanim sredstvima” primjenjuje se ako se metode propisane u prethodnim stavcima ne mogu primijeniti. Vidjeti osobito Albert, J.-L., „Section 3 – La valeur en douane”, Le droit douanier de l’Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2019., str. 255. do 280.

²⁵² Ujedinjena Kraljevina napominje da je Sud već utvrđivao gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava za točan iznos u određenim predmetima, ali se čini da u pogledu zaključaka u okviru tužbe tada nije istaknut nijedan prigovor i/ili da predmetni iznosi nisu bili utvrđeni: vidjeti primjerice presudu od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (C-68/88, EU:C:1989:339). Situacija je sasvim drukčija u ovom slučaju.

255. Ne slažem se s tim argumentom obrane koji se temelji na primjeni carinskih odredbi jer poput Komisije smatram da se upotreba OLAF-ove metodologije kao sredstva za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava ne odnosi na određivanje carinske vrijednosti uvezene robe u smislu tih odredbi, što je u isključivoj nadležnosti država članica²⁵³. Naime, na temelju članaka 69. do 74. Carinskog zakonika Unije, država članica treba odrediti carinsku vrijednost robe i, po potrebi, primijeniti druge metode u tu svrhu²⁵⁴. U ovom je slučaju na Ujedinjenoj Kraljevini da odredi carinsku vrijednost tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine s obzirom na konkretne pokazatelje koji otkrivaju da im je umanjena vrijednost. Međutim, u ovom se slučaju nisu provela takva određivanja, kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog tužbenog razloga ove tužbe. Iz toga slijedi da Komisija ne može zamijeniti države članice u provođenju takve procjene ako je dotična država članica nije provela u skladu s prethodno navedenim metodama. Takvo određivanje u svakom slučaju više nije moguće. Ta je okolnost svojstvena statističkoj prirodi OLAF-ove metodologije kao alata za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava čiji je cilj da se na temelju statističkih podataka odredi opseg gubitaka nastalih zbog povrede odredbi zakonodavstva Unije u području tradicionalnih vlastitih sredstava koju je počinila Ujedinjena Kraljevina, uzimajući u obzir to da njezina tijela nisu provela prikladne carinske provjere u pogledu predmetne robe²⁵⁵, tako da carine koje se duguju za potonju robu nisu točno izračunane.

256. Iz prethodno navedene ustaljene sudske prakse²⁵⁶ proizlazi da u pravilu postoji izravna veza između povrede carinskog prava Unije za koju se tereti država članica i gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava koji proizlazi iz nje za proračun Unije. U tom kontekstu, Sud je u predmetu u kojem je donesena presuda od 9. srpnja 2020., Češka Republika/Komisija²⁵⁷, već presudio da je sustavu vlastitih sredstava Unije, kako je trenutačno osmišljen u pravu Unije, svojstveno da Komisijina mogućnost da Sudu u okviru tužbe zbog povrede obveze podnese na ocjenu spor između nje i države članice u pogledu njezine obveze da toj instituciji stavi određeni iznos vlastitih sredstava Unije na raspolaganje²⁵⁸.

257. U ovom slučaju, s obzirom na to da je Ujedinjena Kraljevina odlučila da neće u roku koji je utvrđen u obrazloženom mišljenju Komisiji staviti na raspolaganje predmetni iznos tradicionalnih vlastitih sredstava, nego je samo osporavala Komisijino stajalište u pogledu njezine obveze da plati taj iznos, smatram da je ta institucija pravilno smatrala da je ta država povrijedila obveze koje ima na temelju propisa u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava te je odlučila podnijeti tužbu zbog povrede obveze u tu svrhu. U tom je kontekstu na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede i da podnese Sudu elemente koji su mu potrebni da provjeri postojanje te povrede, a da se pritom ne može pozvati ni na kakvu presumpciju²⁵⁹. Stoga je na Sudu da provjeri je li Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala iznos gubitaka vlastitih sredstava koja potražuje za razdoblje povrede. Iz toga slijedi da treba odbiti argument Ujedinjene Kraljevine koji se odnosi na redoslijed ispitivanja metodologija i prema kojem Sud treba najprije ispitati procjenu koju predlaže ta država.

²⁵³ Vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2016., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455).

²⁵⁴ Prema mojem mišljenju, iz tog razloga također treba odbiti argumente koji se temelje na alternativnoj metodi predviđenoj u članku 74. stavku 3. Carinskog zakonika Unije.

²⁵⁵ Vidjeti točke 193. do 216. i 225. do 227. ovog mišljenja.

²⁵⁶ Vidjeti točku 177. te bilješke 92. i 265. ovog mišljenja.

²⁵⁷ C-575/18 P, EU:C:2020:530

²⁵⁸ Vidjeti točku 68. te presude.

²⁵⁹ Vidjeti osobito presude od 27. travnja 2006., Komisija/Njemačka (C-441/02, EU:C:2006:253, t. 48.) i od 2. svibnja 2019., Komisija/Hrvatska ((Odlaganje u Biljanama Donjim) (C-250/18, neobjavljena, EU:C:2019:343, t. 33.)).

258. K tomu, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da, ako Sud najprije odluči da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoju obvezu suzbijanja prijevara²⁶⁰, na Komisiji je zatim da dokaže da se metodologija koju je predložila Ujedinjena Kraljevina za određivanje dodatnih vlastitih sredstava koja se duguju temelji na odabiru i ocjeni dokaza koji su očito nerazumni. Konkretnije, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, iz odnosa članaka 258. i 260. UFEU-a proizlazi da Komisija, time što je u predmet svoje tužbe uključila pitanje koje se odnosi na procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, prekoračuje okvir tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a koja je ograničena na pitanje je li država članica povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije. U takvom slučaju, Komisija je dužna podnijeti dokaz druge vrste nezakonitosti, odnosno očite nerazumnosti procjene neplaćenih carina koju je provela Ujedinjena Kraljevina.

259. U tom pogledu, napominjem da se tim argumentom ne uzima u obzir činjenica da se ova tužba odnosi na to da Sud utvrdi, među ostalim, da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima u području vlastitih sredstava na temelju prava Unije, što nužno podrazumijeva da Komisija podnese dokaze u odnosu na opseg gubitaka tih sredstava i povrede. Takva procjena ne utječe na eventualnu primjenu postupka na temelju članka 260. UFEU-a u slučaju da država članica nije platila glavnice ili kamate nakon eventualne presude kojom je se proglašava krivom za povredu obveza koje proizlaze iz sustava vlastitih sredstava. U svakom slučaju, pitanje je li država članica postupala nerazumno time što je provela „ponovnu procjenu” uvoza kojem je umanjena vrijednost ne postavlja se u ovom slučaju. Naime, sudska praksa na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina i na kojoj temelji svoju tezu u pogledu „ponovne procjene” robe odnosi se na obveze države članice, kad u slučaju dvojbi koje su se pojavile u okviru carinskih provjera određuje carinsku vrijednost uvezene robe²⁶¹. Međutim, kao što se to već naglasilo, Komisija u okviru tog drugog tužbenog razloga ne nastoji odrediti carinsku vrijednost određene robe, nego procijeniti gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava na temelju statističkih podataka.

260. Osim toga, u svojim zahtjevima za pružanje informacija od 22. lipnja 2018. i 22. ožujka 2019. Ujedinjena Kraljevina je, među ostalim, zatražila od Komisije da joj dostavi informacije o izračunu gubitaka vlastitih sredstava koja se potražuju u iznosu od 2 679 637 088,86 eura kako bi mogla ponovno izračunati taj iznos. U tom pogledu, utvrđujem da je Komisija u svojoj replici objasnila da je Ujedinjena Kraljevina cijelo vrijeme znala za primijenjenu metodologiju i podatke upotrijebljene za izračun tog iznosa jer je osobito bila riječ o informacijama koje dolaze od same te države iz baze podataka Surveillance 2.

2) Navodna obveza dokazivanja štete i uzročne veze, kao i hipotetski scenarij

261. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je na Komisiji da temelji svoj zahtjev na standardima postupka za utvrđivanje odgovornosti kad traži od Suda da naloži toj državi da plati naknadu štete i kamate. Međutim, u ovom slučaju Komisija nije uspjela dokazati, s jedne strane, postojanje konkretne štete čiji je iznos moguće utvrditi, kao i, s druge strane, postojanje izravne uzročne veze između povrede koju je počinila Ujedinjena Kraljevina i te štete.

262. U tom pogledu, valja najprije podsjetiti na to da je postupak pred Sudom u skladu s člankom 258. UFEU-a postupak zbog povrede obveze, a ne postupak za utvrđivanje odgovornosti ili naknadu štete. Stoga je u okviru tužbe zbog povrede obveze na Komisiji da dokaže da je

²⁶⁰ Ujedinjena Kraljevina također smatra da je na Komisiji da, osim prijave, u prvoj fazi dokaže i uzročnu vezu između te povrede i štete, kao i dopuštenost njezina zahtjeva za plaćanje određenog iznosa Uniji.

²⁶¹ Vidjeti presudu od 16. lipnja 2016., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455, t. 23. i 36.).

Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije²⁶². Budući da se ovom tužbom ne traži od Suda da naloži državi tuženici da plati naknadu štete i kamate, Sud ne treba ispitati elemente koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina u pogledu postojanja štete i uzročne veze između povrede u području carina i navodne štete. U svakom slučaju, taj argument Ujedinjene Kraljevine treba odbiti s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda iz koje proizlazi da je tužba zbog povrede obveze objektivne prirode²⁶³. Naime, nepoštovanje obveze koja se nalaže pravilom prava Unije samo po sebi predstavlja povredu, što ima za učinak da razmatranje da to nepoštovanje nije dovelo do negativnih posljedica nije relevantno²⁶⁴. Slijedom toga, smatram da se ovom tužbom zbog obilježja postupka zbog povrede obveze od Suda ne traži da naloži državi članici tuženiku da plati naknadu štete.

263. Međutim, valja istaknuti da Komisija u svojoj tužbi ni u kojem slučaju nije tražila naknadu štete. Naime, stajalište Ujedinjene Kraljevine prema kojem je na Komisiji da dokaže postojanje „štete” čiji je iznos moguće utvrditi tek nakon što prethodno utvrdi postojanje uzročne veze koja proizlazi iz prijevarnog postupanja države članice temelji se, prema mojem mišljenju, na pogrešnom tumačenju tužbe i drugih pismena iz predmetnog postupka. Konkretnije, iz treće alineje prvog dijela zahtjeva proizlazi da Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da nije stavila na raspolaganje proračunu Unije točne iznose tradicionalnih vlastitih sredstava, što je dovelo do povrede odredbi koje se odnose na ta sredstva. Kao što je to već izneseno, na temelju članaka 9. i 10. Uredbe br. 1150/2000, koji odgovaraju članku 9. odnosno 10. Uredbe br. 609/2014, u vezi s člancima 2. i 8. odluka 2007/436 i 2014/335, na državama je članicama da utvrde pravo Unije na tradicionalna vlastita sredstva čim su ispunjeni uvjeti predviđeni carinskim propisima o knjiženju iznosa prava na odgovarajuće račune i o obavješćivanju dužnika.

264. Slijedom toga, iz tužbe i osobito odredbi Unije koje se u njoj navode jednoznačno proizlazi da Komisija prigovara Ujedinjenoj Kraljevini zbog toga što nije stavila na raspolaganje Uniji točno izračunane iznose tradicionalnih vlastitih sredstava, a ne zbog štete koju joj je prouzročila. Povreda opisana u tužbenom zahtjevu (i osobito ulomak „time što nije knjižila točne iznose carina niti stavila na raspolaganje točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava”) stoga po svojoj prirodi predstavlja zahtjev kojim se nastoji utvrditi povreda obveze države da djeluje, odnosno njezin propust da ispuni obveze koje ima na temelju prava Unije, a ne šteta koju je prouzročila ta država.

265. Nadalje, što se tiče argumenta Ujedinjene Kraljevine, koji se temelji na potrebi da se dokaže uzročna veza između specifične povrede države članice i gubitaka vlastitih sredstava, Sud je već naglasio da „izravna veza” postoji između ubiranja prihoda koji potječu od carina i stavljanja na raspolaganje proračunu Unije odgovarajućih sredstava²⁶⁵. Međutim, smatram da iz te sudske prakse proizlazi da, ako carine nisu naplaćene zbog pogreške koju su počinila carinska tijela države članice, to ne dovodi u pitanje obvezu države članice da stavi na raspolaganje iznose koje je trebalo utvrditi i plati zatezne kamate. Iako postoji povezanost *sine qua non* između, s jedne strane, povrede države članice u području carinskih propisa i, s druge strane, iznosa vlastitih sredstava koja se nisu stavila na raspolaganje proračunu Unije, uzimajući u obzir da prvonavedeno nedvojbeno ima učinak na drugonavedeno, to ne znači da ta dva elementa treba analizirati u smislu štete nastale prijevornim postupanjem države članice. Država članica koja ne utvrdi pravo Unije na vlastita sredstva i ne stavi odgovarajući iznos na raspolaganje Komisiji a da pritom nije

²⁶² Vidjeti točke 159. do 162. ovog mišljenja i u njima navedenu sudsku praksu.

²⁶³ Vidjeti osobito presudu od 17. studenoga 1993., Komisija/Španjolska (C-73/92, EU:C:1993:891, t. 19.).

²⁶⁴ Vidjeti osobito presude od 21. rujna 1999., Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 60. i 61.); od 26. lipnja 2003., Komisija/Francuska (C-233/00, EU:C:2003:371, t. 62.) i od 26. listopada 2006., Komisija/Španjolska (C-36/05, EU:C:2006:672, t. 38.).

²⁶⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2018., Kolev i dr. (C-612/15, EU:C:2018:392, t. 51. i 52.).

ispunjen ni jedan od uvjeta predviđenih u članku 17. stavku 2. Uredbe br. 1150/2000 ili u članku 13. stavku 2. Uredbe br. 609/2014, povređuje obveze koje ima na temelju prava Unije i osobito obveze koje proizlaze iz članaka 2. i 8. odluka 2000/597 i 2007/436²⁶⁶. Taj zaključak potvrđuje sudska praksa na koju se Ujedinjena Kraljevina poziva u svojem odgovoru na tužbu iz koje proizlazi da pogrešno postupanje carinskih tijela u pogledu izračuna dugovanih carina neizbježno dovodi do gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za koje su odgovorne države članice²⁶⁷. U tom kontekstu, članak 340. UFEU-a i s njim povezana sudska praksa na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina nisu relevantni.

266. K tomu, čini mi se da se drukčiji zaključak ne može izvesti iz predmeta u kojem je donesena presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina²⁶⁸ na koju se pozivaju Ujedinjena Kraljevina i intervenijenti jer se taj predmet odnosio na drukčiju situaciju od one na koju se odnosi ovaj postupak. U tom je predmetu zapravo bila riječ o tome da se utvrdi odgovornost Ujedinjene Kraljevine zbog toga što su tijela Angvile, prekomorske zemlje i područja (PZP) eventualno izdala potvrde EXP, protivno takozvanoj odluci o PZP-ima. Komisija je osobito tvrdila da je Ujedinjena Kraljevina, kao država članica, morala snositi odgovornost za akte koje su donijela i nepažnju koju su počinila tijela Angvile protivno toj odluci, s obzirom na posebne odnose koje ima sa svojim PZP-om, koji nije neovisna država. Ujedinjena Kraljevina smatrala je da nijedan akt prava Unije ne omogućuje da se Angvila smatra odgovornom u odnosu na Uniju za pogreške koje su počinila njezina vlastita tijela prilikom primjene navedene odluke kao ni za gubitak vlastitih sredstava koji iz nje proizlazi, tako da se ni Ujedinjena Kraljevina nije mogla smatrati odgovornom za takve pogreške samo zbog toga što je država članica s kojom je Angvila povezana²⁶⁹. Prema tome, glavni problem u navedenom predmetu odnosio se na odgovornost države članice Unije za postupanje tijela PZP-a s kojim održava posebne odnose, uzimajući u obzir da se tim postupanjem povrijedilo pravo Unije, što je dovelo do gubitka vlastitih sredstava. Slijedom toga, budući da se ovaj predmet odnosi na odgovornost same Ujedinjene Kraljevine, a ne drugog tijela, zaključci iz navedene presude ne mogu se prenijeti na ovaj predmet, protivno onomu što tvrdi ta država.

267. Naposljetku, Ujedinjena Kraljevina u obliku prigovora nedopuštenosti ističe argument prema kojem Komisija nije dokazala da su mjere koje je ta država odabrala za suzbijanje prijevara u smislu umanjenja vrijednosti stvarno dovele do gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije²⁷⁰. Prema njezinu mišljenju, Komisijina teza prema kojoj se prijevara u smislu umanjenja vrijednosti nastavila zbog toga što se nisu provodile analiza rizika i učinkovite provjere prije carinjenja nužno podrazumijeva nestanak trgovine i s njom povezanih gubitaka

²⁶⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 68.); od 18. listopada 2007., Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606, t. 32.) i od 3. travnja 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-60/13, neobjavljena, EU:C:2014:219, t. 50.). Kad je riječ o pravnoj teoriji vidjeti Meisse, E., „Application du système des ressources propres des Communautés”, *Europe*, br. 346/2006, str. 9.

²⁶⁷ Najprije, što se tiče presude od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160), Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je Sud naveo da je država tuženik bila odgovorna za „posljedični gubitak prihoda” i da se utvrđuje njezina odgovornost „[a]ko pogreška koju su počinila carinska tijela [...] ima za učinak da se carine nisu naplatile” (t. 57. i 61.). Nadalje, što se tiče presude od 8. srpnja 2010., Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414), prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, država tuženik bila je odgovorna za gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava zbog pogrešnog postupanja njezinih tijela, koja su dostavila društvu nezakonita odobrenja da određene proizvode oslobodi carina iako su se za njih inače plaćale takve carine (t. 40.). Konačno, što se tiče presude od 18. listopada 2007., Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606), Ujedinjena Kraljevina tvrdi da, ako danska tijela nisu počinila pogrešku koja uključuje izuzimanje predmetne robe od carina, odnosno ako su pravilno tumačila opseg postupka uporabe u posebne svrhe, ništa ne upućuje na to da bi iznos naplaćenih carina i knjiženje na odgovarajući račun bili isti.

²⁶⁸ Presuda od 31. listopada 2019., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-391/17, EU:C:2019:919) donesena u predmetu o kojem se odlučivalo u isto vrijeme kad i o predmetu u kojem je donesena presuda od 31. listopada 2019., Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918).

²⁶⁹ Vidjeti osobito presude od 31. listopada 2019., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-391/17, EU:C:2019:919, točke 92. do 102.). Stoga, kako bi se utvrdilo postojanje odgovornosti države članice za postupanje PZP-a zbog kojih nastaje gubitak vlastitih sredstava za proračun Unije, Sud je smatrao da valja ispitati pitanje je li ta država članica bila odgovorna u odnosu na Uniju, na temelju obveza koje kao država članica ima na temelju članka 4. stavka 3. UFEU-a i je li na temelju te odredbe dužna nadoknaditi predmetni iznos.

²⁷⁰ Riječ je o prigovoru nedopuštenosti koji se podredno ističe u okviru četvrtog tužbenog razloga.

tradicionalnih vlastitih sredstava ako postoje takve mjere. Drugim riječima, kad bi se uspostavile mjere za suzbijanje prijevara koje Komisija smatra prikladnima, potpuno bi se spriječio uvoz robe kojoj je umanjena deklarirana vrijednost, iz čega se zaključuje da se nikakva znatna dodatna carina ne bi trebala uplatiti u proračun Unije. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je se može smatrati odgovornom samo za gubitke za proračun Unije koji odgovaraju razlici između tradicionalnih vlastitih sredstava koja bi trebalo platiti u hipotetskom scenariju i tradicionalnih vlastitih sredstava koja je stvarno stavila na raspolaganje.

268. U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nije relevantna činjenica je li, u situaciji u kojoj su tradicionalna vlastita sredstva bila predmet gubitaka zbog prethodnih događaja koji su proizašli iz upravne pogreške tijela države članice, bilo moguće da ti događaji nastanu u slučaju da nije počinjena ta pogreška i da stoga nije došlo do gubitaka vlastitih sredstava²⁷¹. Radi sveobuhvatnosti, valja napomenuti da, osim povremenih provjera²⁷², Ujedinjena Kraljevina nije provodila gotovo nikakve provjere tijekom razdoblja povrede. Time je stvorila nepovratnu situaciju koja je za učinak imala znatan gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava koja, prema mojem mišljenju, treba utvrditi. Smatram da je u takvom kontekstu na Sudu da nagađa o tome što bi se dogodilo da je Ujedinjena Kraljevina poštovala obveze koje ima na temelju prava Unije. Naime, hipotetska analiza, kao što je ona koju zagovara Ujedinjena Kraljevina, ne može dovesti u pitanje postojanje tog gubitka ni činjenicu da se on mogao izbjeći da su britanska carinska tijela provela prikladne provjere prije puštanja predmetne robe u slobodan promet. Naime, takav argument nije osnovan jer valja uzeti u obzir činjeničnu situaciju, kao što je ona koja nastaje zbog povreda prava Unije, a ne zbog količine robe kojoj je umanjena vrijednost i koja se mogla uvesti da je država članica hipotetski ispunila obveze koje ima na temelju prava Unije. Slijedom toga, smatram da se takav hipotetski scenarij ne može prihvatiti u području gubitka vlastitih sredstava.

b) Meritum

1) Pregled OLAF-ove metodologije i njezina primjena kao alata za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava

269. Komisija smatra da je potrebno provesti procjenu koja se temelji na svim dostupnim informacijama kako bi se utvrdili gubici tradicionalnih vlastitih sredstava, uzimajući u obzir da više nije moguće utvrditi točnu vrijednost robe kojoj je umanjena vrijednost primjenom neke od metoda predviđenih u Carinskom zakoniku Zajednice i Carinskom zakoniku Unije. S obzirom na manjak suradnje Ujedinjene Kraljevine, ni na temelju jednog izravnog dokaza ne može se odrediti carinska vrijednost predmetne robe. Komisija stoga nije utvrdila procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava na temelju OLAF-ove metodologije, koja se temelji na statističkim podacima i prilagođenoj prosječnoj cijeni predmetne robe uvezene u Uniju.

270. Konkretnije, upotreba OLAF-ove metodologije kao metodologije za određivanje opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava slijedi sljedeću shemu. Kao prvo, smatra se da je uvozu umanjena vrijednost ako je ona ispod praga najniže prihvatljive cijene (*lowest acceptable price*), koja se, podsjećam, izračunava tako da iznosi 50 % prilagođene prosječne cijene na razni Unije (*cleaned average price*). U uvoz kojem je umanjena vrijednost ubraja se uvoz kategorije proizvoda obuhvaćene poglavljima 61. do 64. Kombinirane nomenklature (za svaku osmoznamenkastu

²⁷¹ Vidjeti u tom smislu presudu od 18. listopada 2007., Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606, t. 34.).

²⁷² Navedene osobito u točki 197. ovog mišljenja.

oznaku proizvoda kombinirane nomenklature)²⁷³ čija je dnevna agregirana vrijednost (dnevni ponderirani prosjek) manja od najniže prihvatljive cijene predmetne oznake proizvoda na temelju podataka preuzetih iz baze podataka Surveillance 2 te upotrijebljenih u bazi podataka Comext²⁷⁴. U drugoj fazi, opseg gubitaka vlastitih sredstava za količine za koje se smatra da im je umanjena vrijednost izračunava se u skladu s dodatnim carinama koje se duguju na temelju razlike između deklarirane vrijednosti i prilagođene prosječne cijene.

271. Prema tome, budući da ne postoji nikakva izravna informacija o količini i prirodi uvoza kojem je umanjena vrijednost u Ujedinjenu Kraljevinu tijekom relevantnog razdoblja, procjena količine robe kojoj je umanjena vrijednost na koju se oslanja u tužbi u načelu se temelji na najnižoj prihvatljivoj cijeni za različite oznake proizvoda (50 % prilagođene prosječne cijene)²⁷⁵, dok se procjena vrijednosti količina umanjene vrijednosti izračunava ovisno o prilagođenoj prosječnoj cijeni. Iako se tako opisana metodologija temelji na relevantnim podacima koje su Komisiji dostavile države članice u prethodno navedenim bazama podataka, tako izračunani iznosi na temelju OLAF-ove metodologije posljedično predstavljaju retrospektivnu proračunsku procjenu gubitaka za Uniju, a ne izravan dokaz iznosa koji odgovaraju utvrđenim pravima koje je ta država dužna staviti na raspolaganje proračunu Unije tijekom razdoblja povrede²⁷⁶ ako su pravilno provedene prikladne provjere prilikom carinjenja.

272. Ujedinjena Kraljevina, koju u tom pogledu podupiru intervenijenti, tvrdi da Komisija ne može upotrijebiti OLAF-ovu metodologiju za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, pri čemu naglašava da je ta metodologija samo alat za analizu rizika. U tom okviru, Ujedinjena Kraljevina i intervenijenti tvrde da je Komisija upotrijebila OLAF-ovu metodologiju u svojoj tužbi za određivanje točne carinske vrijednosti uvezene robe kojoj je umanjena vrijednost.

273. Prema mojem mišljenju, takva se argumentacija ne može prihvatiti.

274. Prije svega, s jedne strane, s obzirom na prirodu uvoza i činjenicu da britanska carinska tijela nisu provela predmetne carinske provjere, nedvojbeno je da jednom kad nacionalna carinska tijela odobre puštanje robe u slobodan promet na carinskom području Unije više objektivno nije moguće vratiti tu robu u svrhu carinskih provjera, čak i ako se naknadno pokaže da nisu provedene carinske provjere ili da su provedene pogrešno. Čini se da ni Ujedinjena Kraljevina ne osporava taj zaključak²⁷⁷. Prema tome, moram se složiti s Komisijinim stajalištem prema kojem se ni na temelju jednog izravnog dokaza ne može potvrditi količinu ni carinsku vrijednost predmetne robe. S druge strane, iako je točno da su države članice prvotno sporazumno zamislile i odobrile OLAF-ovu metodologiju kao alat za analizu rizika kako bi pomogle nacionalnim carinskim tijelima da utvrde robu kojoj je potencijalno umanjena deklarirana vrijednost, također je točno da se njome omogućuje, s druge strane, da se na temelju statističkih carinskih podataka koje države članice dostavljaju Komisiji odrede količine uvoza čija je vrijednost deklarirana ispod praga rizika i, s druge strane, da se primjenom kriterija prilagođene prosječne cijene za predmetnu robu na razini Unije, koja je izračunana primjenom iste metodologije, procijeni iznos vlastitih sredstava koji bi država članica prikupila i stavila na raspolaganje proračunu Unije da je ispunila obveze koje ima na temelju propisa koji se odnose na tradicionalna vlastita sredstva. Prema tome,

²⁷³ Vidjeti osobito podatke iz baze Surveillance 2 koji prikazuju količine koje su veće i manje od najniže prihvatljive prosječne cijene uvoza iz Kine u razdoblju od siječnja 2015. do kolovoza 2018. obuhvaćenog poglavljima 61. do 64. Kombinirane nomenklature i koji se navode u tablici naslovljenoj „UK [Lowest Acceptable Price] Quantities of imports” u Prilogu A.34. tužbi.

²⁷⁴ Vidjeti bilješku 40. ovog mišljenja.

²⁷⁵ OLAF-ovo izvješće, str. 8. i 9.

²⁷⁶ Taj zaključak izravno proizlazi iz očitovanja same Komisije, kako su iznesena u tužbi i njezinoj replici te iz njezinih odgovora na pitanja koja je postavio Sud.

²⁷⁷ Ujedinjena Kraljevina u okviru ove tužbe iznosi metodologiju koja se također temelji na statističkim podacima.

smatram da ne postoji nikakva proturječnost da OLAF-ova metodologija, iako je prvotno zamišljena kao alat za analizu carinskih rizika, može poslužiti i kao osnova za procjenu opsega gubitaka tradicionalnih sredstava kad je uvoz pušten u slobodan promet na carinskom području Unije a da pritom nisu provedene prikladne provjere prilikom puštanja robe, zbog čega nastaje gubitak za proračun Unije.

2) Primjena presude Komisija/Portugal

275. Prema Komisijinu mišljenju, pristup koji se temelji na statističkim podacima te je razrađen u okviru metode u svrhu izračuna gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava potvrđuje se presudom Komisija/Portugal²⁷⁸.

276. Slažem se s Komisijinim mišljenjem prema kojem procjena gubitaka vlastitih sredstava na temelju statističkih podataka u načelu za Sud nije *terra incognita*. Predmet u kojem je donesena presuda Komisija/Portugal²⁷⁹, na koju se poziva Komisija, odnosio se na to kako određeni portugalski carinski uredi postupaju u pogledu puštanja banana u slobodan promet. Komisija je u svojoj tužbi tražila od Suda da utvrdi da je Portugalska Republika – zbog toga što su njezina carinska tijela tijekom razdoblja od 1998. do 2002. sustavno prihvaćala carinske deklaracije za puštanje u slobodni promet svježih banana, iako su znala ili trebala razumno znati da deklarirana težina banana nije odgovarala stvarnoj težini, te zbog odbijanja portugalskih tijela da stave na raspolaganje vlastita sredstva koja odgovaraju gubitku prihoda i dugovanim zateznim kamatama – povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije. Sud je odlučio da se – s obzirom na to da bi se iznosi koji su se stvarno dugovali na temelju prava Zajednice na vlastita sredstva mogli točno utvrditi čim su provedene transakcije uvoza i njihovo naknadno carinjenje da su nacionalna tijela provela potrebne provjere – Portugalsku Republiku za sporno razdoblje treba staviti u situaciju kao što je ona u kojoj je točno utvrdila carine te ih je knjižila na odgovarajuće račune²⁸⁰.

277. Valja naglasiti da je Sud jasno odbio argument obrane Portugalske Republike prema kojem nije bilo moguće izračunati iznos vlastitih sredstava koja nisu valjano utvrđena tijekom predmetnih godina, pri čemu je istaknuo da je nemogućnost provođenja provjera u nedostatku predmetne robe bila neizbježna posljedica propusta portugalskih tijela. Sud je odlučio da zbog te nemogućnosti u tom predmetu *nije neprikladno* izračunati iznos vlastitih sredstava koja nisu valjano utvrđena tijekom predmetnih godina, odnosno od 1998. do 2002., na temelju rezultata provjera provedenih nakon tog razdoblja između 1. kolovoza i 31. listopada 2003.²⁸¹ Međutim, valja istaknuti da je Sud konačno odbio Komisijin zahtjev za određivanje iznosa vlastitih sredstava koja proizlaze iz prakse nezakonite carinske provjere jer je predložena statistička metoda obuhvaćala pogrešan referentan okvir za to određivanje²⁸².

²⁷⁸ Presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160)

²⁷⁹ Presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160)

²⁸⁰ Presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160, t. 63.)

²⁸¹ Konkretnije, Sud je u točki 66. te presude istaknuo da, kako bi se iznos vlastitih sredstava koja nisu valjano utvrđena tijekom predmetnih godina izračunao na temelju rezultata provjera provedenih nakon razdoblja povrede od 1. kolovoza do 31. listopada 2003., Komisija treba usporediti utvrđenu prosječnu težinu po pakiranju banana prilikom navedenih provjera s deklariranom prosječnom težinom tijekom istog razdoblja.

²⁸² Metoda za izračun iznosa koji treba staviti na raspolaganje proračunu Zajednice uključivala je da se provjere svi uvozi svježih banana od 1. kolovoza do 31. listopada 2003., a zatim da se ovisno o rezultatima te provjere izračuna prosječna težina banana uvezenih između 1998. do 2002. (t. 30. te presude). Prema Komisijinu mišljenju, iznos koji treba staviti na raspolaganje proračunu Zajednice za razdoblje od 1998. do 2002. iznosio je 16 087 604,41 euro (t. 29. navedene presude).

278. Stoga se rješenjem koje je Sud utvrdio u presudi Komisija/Portugal²⁸³ potvrđuje, s jedne strane, da nije isključeno da se Komisija u pogledu povreda carinskog prava Unije koje počinu država članica u kojoj je uvezana roba već puštena u slobodan promet na carinskom području Unije može osloniti na statističke podatke koji obilježavaju povredu koja se stavlja na teret, osobito kako bi se odredio *a posteriori* opseg gubitka vlastitih sredstava za proračun Unije koji iz nje proizlazi. S druge strane, valja utvrditi da se predmet u kojem je donesena ta presuda odnosio na točno utvrđenu carinsku povredu, odnosno na prihvatanje razlike između deklarirane težine banana i stvarne težine pakiranja, za koje je na temelju točnih podataka prikupljenih prilikom naknadnih provjera u pogledu iste povrede bilo relativno lako izvesti statističke zaključke o razlici između težine koja je eventualno deklarirana i stvarne težine robe uvezene tijekom razdoblja povrede. Suprotno tomu, metodologiju koja je u ovom slučaju utvrđena za izračun opsega tradicionalnih vlastitih sredstava obilježavaju višestruki relevantni pokazatelji, kao što je količina uvoza kojemu je prijevarom umanjena vrijednost u odnosu na sve uvoze tijekom razdoblja povrede i „pravednu carinsku vrijednost” koju treba pripisati tim uvozima. Ti pokazatelji stoga opisuju utjecaj prijave u smislu umanjavanja vrijednosti robe na proračun Unije i općenitije opseg povrede koja se stavlja na teret Ujedinjenoj Kraljevini, pri čemu se podnose elementi koji se odnose na gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava na neizravniji način od statističkih podataka o kojima je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Komisija/Portugal²⁸⁴.

3) Načelno prihvatanje pristupa koji predlaže Komisija za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava

279. Čini se da OLAF-ova metodologija koju predlaže Komisija u svrhu određivanja opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije, kao što to proizlazi iz prethodne analize, premašuje pravne probleme koji se odnose na izračun vlastitih sredstava o kojima je do sada odlučivao Sud. Stoga, kako bi se odredilo je li i u kojoj mjeri metodološki pristup koji predlaže Komisija u skladu s kriterijima koji se odnose na tužbu zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, smatram da valja uzeti u obzir, s jedne strane, kriterije koji se odnose na teret dokazivanja utvrđen u sudskoj praksi Suda i, s druge strane, ključna obilježja tog metodološkog pristupa.

280. Prema klasičnoj sudskoj praksi, cilj tužbe zbog povrede obveze predviđene člankom 258. UFEU-a jest postizanje stvarnog uklanjanja povreda država članica i njihovih posljedica²⁸⁵. Kao što se to već napomenulo u okviru ovog mišljenja²⁸⁶, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak na temelju te odredbe počiva na objektivnom utvrđenju da država članica nije poštovala obveze koje ima na temelju UFEU-a ili bilo kojeg akta sekundarnog prava²⁸⁷. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je povreda u smislu navedene odredbe i to ako nisu poduzete mjere u području vlastitih sredstava²⁸⁸. K tomu, kao što se to već napomenulo, na Komisiji je da utvrdi postojanje navodne povrede te da Sudu u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a

²⁸³ Presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160)

²⁸⁴ Presuda od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena, EU:C:2011:160)

²⁸⁵ Vidjeti osobito presude od 12. srpnja 1973., Komisija/Njemačka (70/72, EU:C:1973:87, t. 13.) i od 16. listopada 2012., Mađarska/Slovačka, (C-364/10, EU:C:2012:630, t. 68.).

²⁸⁶ Vidjeti točku 160. ovog mišljenja.

²⁸⁷ Vidjeti osobito presudu od 10. studenoga 2020., Komisija/Italija ((Granične vrijednosti – PM10), (C-644/18, EU:C:2020:895, t. 70. i navedena sudska praksa)).

²⁸⁸ U tom pogledu, Sud je osobito odlučio da, ako država članica protivno zahtjevima koji proizlaze iz Šeste direktive 77/388 određenu vrstu transakcije nije podvrgnula PDV-u, takva povreda također može dovesti do povrede obveze navedene države članice da Komisiji na ime sredstava PDV-a stavi na raspolaganje iznose koji odgovaraju porezu koji je trebalo naplatiti na navedene transakcije (vidjeti osobito presude od 12. rujna 2000., Komisija/Francuska (C-276/97, EU:C:2000:424, t. 49., 56., 61. i 70.); Komisija/Irska (C-358/97, EU:C:2000:425, t. 58., 65., 69. i 78.) i Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-359/97, EU:C:2000:426, t. 70., 77. i 87.)).

podnese elemente koji su mu potrebni da provjeri postojanje navedene povrede, a da se pritom ne može pozvati ni na kakvu presumpciju²⁸⁹. Tek kad Komisija podnese „dovoljno dokaza iz kojih su vidljive određene činjenice” koje se odnose na povredu države članice tuženika, „na toj je državi članici da utemeljeno i detaljno ospori podnesene podatke i posljedice koje iz njih proizlaze”²⁹⁰.

281. Prema mojem mišljenju, iz prethodno navedenog proizlazi da u okviru postupka zbog povrede obveze u kojem Komisija osobito stavlja na teret državi članici povredu pravila prava Unije koja se odnose na prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava i njezine obveze da određene iznose stavi na raspolaganje proračunu Unije, Komisija treba podnijeti Sudu elemente koji su mu potrebni da provjeri postojanje prigovora da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoju obvezu da stavi određen iznos vlastitih sredstava Unije na raspolaganje Uniji, a da se pritom Komisija ne može osloniti na pretpostavke. To znači i da, kako bi se odredio opseg gubitaka tih sredstava, Sud nije dužan odabrati između različitih metodoloških pristupa koje predlažu stranke, kao što se čini da navodi Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na tužbu, nego samo da ocijeni OLAF-ovu metodologiju koju predlaže Komisija u prilog svojoj tužbi.

282. S obzirom na navedeno i prirodu povrede carinskog prava Unije koja se stavlja na teret Ujedinjenoj Kraljevini, na koju se odnosi prvi tužbeni razlog ovog postupka zbog povrede obveze, Sud ne može zanemariti činjenični okvir predmeta koji je iznesen u okviru ispitivanja tog tužbenog razloga²⁹¹ iz kojeg proizlazi da, iako je Ujedinjena Kraljevina u potpunosti znala za postojanje i prirodu prijevare velikih razmjera u smislu umanjenja vrijednosti tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine na carinskim granicama Unije, nije poduzela učinkovite mjere za suzbijanje takve carinske prijevare tijekom razdoblja povrede, osobito time jer nije provodila analize rizika, fizičke carinske provjere te nije tražila od uvoznika da polažu osiguranja. Pritom Ujedinjena Kraljevina nije uzimala uzorke kako bi se odredila točna carinska vrijednost uvoza za koji se smatralo da mu se umanjila vrijednost u skladu s Carinskim zakonikom Zajednice i Carinskim zakonikom Unije. Prema tome, prethodno opisana povreda obveze dovela je u pitanje određivanje udjela robe obuhvaćene prijevaram u smislu umanjenja vrijednosti tijekom razdoblja povrede, kao i određivanje „točne” carinske vrijednosti te robe.

283. Stoga Komisija u svojim pismenima iz postupka pravilno naglašava da činjenica da se nije primijenio niz carinskih postupaka, kao što je onaj koji se predviđa Carinskim zakonikom Zajednice i Carinskim zakonikom Unije, predstavlja odlučujući čimbenik koji utječe na opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije na temelju statističke analize *ex post* podataka koji se neizravno na njega odnose. Prema tome, stoga nije moguće ponovno utvrditi situaciju koja je u skladu s pravom Unije u pogledu posebnog uvoza pri kojem je počinjena prijevaram, tako da ni nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine ni nadležna tijela Komisije nemaju, među ostalim, mogućnost utvrđivanja točne carinske vrijednosti u skladu s pravilima u pogledu procjene predviđenima u carinskom zakonodavstvu Unije. Budući da ta situacija objektivno proizlazi iz povrede carinskih odredbi koju je počinila sama država članica, na njoj je da u slučaju da se utvrdi ta povreda preuzme odgovornost za gubitke za proračun Unije, koji su određeni samo na temelju „neizravne” analize podataka i koristeći se najvećom potrebnom vjerojatnosti koja je nužno povezana s tim određivanjem. Slijedom toga, smatram da u načelu nije isključeno da Komisija u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a dokaže opseg povrede prava Unije na vlastita sredstva metodologijom koja se temelji na statističkim podacima

²⁸⁹ Vidjeti točke 183. i 257. ovog mišljenja.

²⁹⁰ Vidjeti osobito presude od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 44.) i od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska ((Sustav za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda), (C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, t. 39.)).

²⁹¹ Vidjeti točke 184. do 227. ovog mišljenja.

kad je nemogućnost provedbe provjera neizbježna posljedica propusta carinskih tijela države članice. To tumačenje potvrđuje i obveza država članica da zaštite financijske interese Unije, koja osobito proizlazi iz članka 325. UFEU-a.

284. Međutim, zbog prirode OLAF-ove metodologije koja se temelji na statističkim podacima problemi koji se odnose na vrijednost dokaza koji su s njima povezani ne mogu se podcijeniti²⁹². Naime, ne može se zanemariti da se u svrhu izračuna opsega eventualnih proračunskih gubitaka mogu upotrijebiti različita metodološka rješenja te doći do različitih rezultata u smislu iznosâ. Ovaj predmet osobito konkretno prikazuje taj problem, uzimajući u obzir da su tužitelj i tuženik iznijeli krajnje drukčije pristupe za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. Sama Komisija ne niječe da postoji nekoliko mogućih metoda za procjenu tih gubitaka, pri čemu u svojim odgovorima na pisana pitanja koja je postavio Sud navodi da se rezultat predmetne povrede u načelu može temeljiti i na drugim metodama procjene navedenih gubitaka. Iako imam ozbiljne dvojbe u pogledu navodnih prednosti OLAF-ove metodologije, odnosno „pouzdanosti” koju joj Komisija pripisuje u više navrata u svojim pismenima iz postupka²⁹³, ona je ključan kriterij za ocjenjivanje dokazne vrijednosti statističkih metoda te treba priznati da tako procijenjen opseg gubitka za proračun i dalje uvelike ovisi o neizvjesnosti odabrane posebne metode.

285. K tomu, valja imati na umu činjenicu da, s obzirom na to da se procjena gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava izračunava na temelju informacija iz baza podataka Surveillance 2 (podaci koji se odnose na proizvode uvezene iz Kine koji su obuhvaćeni poglavljima 61. do 64. Kombinirane nomenklature) i Comext (izračun prilagođenih prosječnih cijena), koji su po prirodi činjenični elementi, konačan iznos također ovisi o metodološkim odabirima, kao što su kriteriji koji se odnose na određivanje količine robe kojoj je umanjena vrijednost i na definiciju referentne vrijednosti za „ponovnu procjenu” te robe. Ti metodološki odabiri po prirodi su normativni kriteriji jer ovise o odabirima institucije koja je izradila predmetnu metodu. Prema tome, moram se složiti s argumentom Ujedinjene Kraljevine prema kojem je tehnički odnos na kojem se temelji OLAF-ov izračun opravdan samo u kontekstu „pravedne cijene” (*fair price*) koja je prethodno određena na razini skupine EU-28²⁹⁴. Problem koji se odnosi na razlike u kriterijima za procjenu i njihov utjecaj na rezultat iznosa gubitaka osobito se ističe u Komisijinu pisanom odgovoru na pitanja koja je postavio Sud, iz kojeg proizlazi da konačan rezultat izračuna ovisi, među ostalim, o najnižoj prihvatljivoj cijeni (između 10 % i 50 % razine prosječnih cijena)²⁹⁵, a Komisija je „predvidjela taj pristup”. Iako Komisija smatra da zbog povrede koja se stavlja na teret britanskim tijelima, gubici tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije ukupno iznose 2 092 703 277,93 eura u slučaju da se najniža prihvatljiva cijena utvrdi na 10 % prilagođene prosječne cijene, taj iznos ipak odgovara 78,1 % iznosa koji Komisija potražuje u okviru ovog predmeta na temelju najniže prihvatljive cijene utvrđene na 50 % prilagođene prosječne cijene, što prema mojem mišljenju nije zanemarivo. Stoga valja priz-

²⁹² Pitanje koje se odnosi na dokaznu vrijednost statističkih podataka bilo je predmet pravnih rasprava. Stoga, u antidampinškom predmetu, kako bi se utvrdila usporediva zemlja radi određivanja uobičajene vrijednosti proizvoda, Sud je u presudi GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, t. 30.) već presudio da je na institucijama Unije da s potrebnom pažnjom ispituju informacije kojima raspolažu, među kojima su osobito statistički podaci Eurostata, kako bi se ispitalo može li se utvrditi usporediva zemlja. U predmetu u kojem je donesena presuda Brimate (C-569/13, EU:C:2015:572, t. 65. i 68.) Sud je presudio da „institucije Unije nisu s potrebnom pažnjom ispitali elemente koji proizlaze iz podataka sadržanih u statističkim podacima Eurostata”. To se pitanje postavlja i u području neizravne diskriminacije u kojem Sud, prilikom upućivanja na direktive na kojima se temelji to područje, podsjeća na to da se „neizravna diskriminacija može dokazivati na bilo koji način, uključujući na temelju statističkih podataka” (vidjeti osobito presude od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine zaposlenika) (C-223/19, EU:C:2020:753, t. 50.) i od 3. listopada 2019., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, t. 46. i navedena sudska praksa)).

²⁹³ Komisija naglašava i znanstvenu prirodu odabrane metodologije, a da ipak ne pojašnjava o čemu je riječ.

²⁹⁴ Izvješće savjetodavnog društva u prilogu A.32 tužbi i prilogu B.5 odgovoru na tužbu savjetnika od 14. prosinca 2018., t. 2.12.

²⁹⁵ Vidjeti Prilog E.4. Komisijinim odgovorima.

nati da prilikom upotrebe metodologije koja se temelji na statističkim podacima postoji mogućnost da se utvrde različite, ali jednako valjane polazne točke o kojima ovisi rezultat dobiven na temelju te metodologije.

286. S obzirom na prethodno navedeno, u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a smatram da se ne može isključiti da se u svrhu procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije koja se duguju zbog toga što je dotična država članica povrijedila carinske obveze, u nedostatku izravnih dokaza nastalih zbog propusta te države članice, Komisijina tužba temelji na metodologiji koja se temelji na statističkim podacima. Međutim, kako se ne bi udaljilo od ciljeva i svrhe postupka zbog povrede obveze, primjena takve metodologije za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava može se prihvatiti samo ako je odabir određene metode opravdan s obzirom na posebnosti predmetnog slučaja, pri čemu osnovne referentne vrijednosti nisu ni proizvoljne ni pristrane, a primjena te metodologije predstavlja dosljednu kvantitativnu analizu koja se temelji na svim dostupnim relevantnim podacima. K tomu, što su ograničeniji izravni dokazi kojima se potvrđuju osnovni podaci povezani s predmetnom metodologijom, to odabir normativnih kriterija koji se upotrebljavaju u okviru te metodologije treba biti oprezniji. Taj je aspekt tim važniji jer se procjenom gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a nastoji za sporno razdoblje staviti državu članicu u situaciju koja je jednaka situaciji u kojoj je točno utvrdila carine te ih je knjižila na odgovarajuće račune²⁹⁶. Naposljetku, pouzdanost odabrane metodologije u svrhu određivanja gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava nastalih zbog povrede koja se stavlja na teret jača je ako se uz utvrđen metodološki odabir daju pojašnjenja u pogledu eventualnih alternativnih metoda, rezultata dobivenih njihovom upotrebom te razloga zbog kojih je Komisija odabrala predmetnu metodologiju.

4) Upotreba metodologije koja se temelji na statističkim podacima u ovom slučaju

287. Najprije valja istaknuti da iz podnesaka stranaka i iz spisa u cijelosti proizlazi da je zbog prirode povrede odredbi carinskog prava prikupljeno malo izravnih dokaza za ocjenjivanje opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava u pogledu uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu tijekom razdoblja povrede. Konkretnije, ti se dokazi uglavnom odnose na dvanaest artikala koje su 2017. britanska carinska tijela analizirala u laboratoriju²⁹⁷ i na rezultate provjera kineske carinske uprave²⁹⁸. Međutim, takvi dokazi nisu reprezentativni za ocjenjivanje točne carinske vrijednosti predmetnog uvoza i opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koji su nastali za proračun Unije zbog umanjenja vrijednosti predmetnog uvoza prijevarom²⁹⁹. Kao što je to već u više navrata izneseno u okviru ovog mišljenja, nemogućnost izračuna tih gubitaka u ovom slučaju proizlazi iz objektivnih elemenata, odnosno činjenice da Ujedinjena Kraljevina nije djelovala u pogledu poznatog rizika od deklaracije umanjenih vrijednosti. Prema tome, slažem se s Komisijinom tezom prema kojoj se, s obzirom na to da je roba kojoj je umanjena vrijednost već puštena u slobodan promet na carinskom području Unije, njezina stvarna vrijednost više ne može odrediti, tako da se iznos gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije može izračunati samo na temelju retrospektivne procjene *stricto sensu*. Čini mi se da tu polazišnu

²⁹⁶ Vidjeti presudu od 17. ožujka 2011., Komisija/Portugal (C-23/10, neobjavljena EU:C:2011:160, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

²⁹⁷ Vidjeti Prilog B.32. odgovoru na tužbu.

²⁹⁸ Prilog 6. OLAF-ovu izvješću priložen je Prilogu A.36. tužbi.

²⁹⁹ U tom pogledu, valja prihvatiti Komisijino stajalište prema kojem uzorci robe koje su uzela carinska tijela Ujedinjene Kraljevine za razdoblje nakon 2017. nisu relevantni u svrhu ovog predmeta jer se ne odnose na razdoblje povrede obuhvaćeno tužbom.

točku Ujedinjena Kraljevina zapravo ne osporava jer, u slučaju da treba prihvatiti povredu koja joj se stavlja na teret u okviru prvog tužbenog razloga, iznosi vlastitu statističku metodu za određivanje eventualnih gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava.

288. U tom kontekstu, valja napomenuti da se stranke, na temelju podataka koji su im na raspolaganju, slažu u pogledu činjenice da je postojala carinska prijava na državnom području Ujedinjene Kraljevine tijekom razdoblja povrede, u smislu umanjena vrijednosti robe uvezene iz Kine, i u pogledu činjenice da su količine uvoza kojem je umanjena vrijednost znatno porasle između 2012. i 2016.³⁰⁰. Isto tako, stranke se slažu da je operacija Swift Arrow³⁰¹, kad je se usporedi s podacima iz prve polovice 2017. i prve polovice 2018., imala za učinak znatno smanjenje količine predmetnih proizvoda uvezanih u Ujedinjenu Kraljevinu čija je carinska vrijednost umanjena prijevaram, dok su količine legitimnih uvoza ostale na sličnoj razini. Čak i ako se stranke ne slažu u pogledu tumačenja koje treba pridati tim činjenicama, slažu se u pogledu te činjenice same po sebi. Stranke se slažu i u pogledu načelne relevantnosti upotrebe metodologije koja se temelji na statističkim podacima za ocjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava nastalih zbog carinske prijave koja, kao prvo, uključuje određivanje količine uvoza kojem je prijevaram umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede, a zatim određivanje „točne” carinske vrijednosti te robe. Kao drugo, iznos dodatnih carina izračunava se na temelju razlike između deklarirane vrijednosti i te „točne” vrijednosti.

289. Suprotno tomu, stranke se izrazito ne slažu u pogledu osnovnih elemenata metodologija upotrijebljenih za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. Kao prvo, što se tiče određivanja količine robe kojoj je umanjena vrijednost, prema Komisijinu mišljenju, valja uzeti u obzir količinu uvoza koji je ispod najniže prihvatljive cijene, koja se utvrđuje na temelju prosječne vrijednosti na razini skupine EU-28 i dnevnih agregiranih podataka iz baze podataka Surveillance 2., a prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, kako bi se odredila ta količina valja primijeniti „prag sukladnosti”, koji se utvrđuje na temelju vrijednosti deklariranih pri uvozu samo u Ujedinjenu Kraljevinu, ispod kojeg se za uvoz predmetnih proizvoda sumnja da im je umanjena vrijednost³⁰². Kao drugo, što se tiče referentne vrijednosti za „ponovnu procjenu” robe kojoj je umanjena vrijednost, Komisija smatra da valja primijeniti razliku između deklarirane vrijednosti i prilagođene prosječne cijene u skupini EU-28, dok Ujedinjena Kraljevina smatra da se u pogledu artikala koji su ispod tog „praga sukladnosti” može provesti „ponovna procjena”, pri čemu se izračunava razlika između deklarirane vrijednosti (po artiklu) i vrijednosti tog praga. Razlika između tih dvaju metodoloških pristupa ima za učinak golemo odstupanje u pogledu rezultata procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. Komisija na temelju OLAF-ove metodologije smatra da se iznos od 2 679 637 088,86 eura (bruto iznos koji treba umanjiti za troškove naplate) trebao staviti na raspolaganje Komisiji kao tradicionalna vlastita sredstva. Međutim, Ujedinjena Kraljevina najprije procjenjuje da je riječ o iznosu od 217 646 623 funte sterlinga³⁰³, prije odbitka na temelju nalogâ za plaćanje C18 Breach³⁰⁴. Zatim umanjuje tu brojku na iznos od 143 115 553 funte sterlinga, od kojeg treba odbiti 44 296 285 funti sterlinga na ime nalogâ za plaćanje C18 Breach. Ukratko, jedna od najvećih razlika između metoda koje ističu stranke počiva na činjenici da se Komisijin pristup temelji na prosječnim cijenama na razini Unije u cijelosti, a britanska se metoda temelji na upotrebi podataka samo za Ujedinjenu Kraljevinu.

³⁰⁰ Vidjeti osobito pisne odgovore Ujedinjene Kraljevine na pitanja Suda.

³⁰¹ Vidjeti točku 226. ovog mišljenja.

³⁰² Ta metoda uključuje proučavanje „raspodjele” različitih „populacija” na razini „krajnjih” vrijednosti glavne skupine (u smislu količine) koju čini niska cijena.

³⁰³ Za detaljnije objašnjenje te brojke vidjeti točku 252. ovog mišljenja.

³⁰⁴ Vidjeti bilješku 247. ovog mišljenja.

290. S obzirom na navedeno, sad valja uzastopno ispitati dvije faze metodologije na kojoj Komisija temelji procjenu gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava, odnosno fazu određivanja količine uvoza kojem je umanjena vrijednost i fazu određivanja referentne vrijednosti za „ponovnu procjenu” tog uvoza.

i) Određivanje količine uvoza kojem je umanjena vrijednost

291. Ujedinjena Kraljevina tvrdi, s jedne strane, da ne postoji nikakvo uvjerljivo opravdanje za upotrebu najniže prihvatljive cijene izvedene iz prosječnih cijena skupine EU-28 za određivanje količine robe kojoj je umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede. S druge strane, ta država tvrdi da iz tužbe i Komisijinih pismena izdanih tijekom predsudske faze proizlazi da se gubici tradicionalnih vlastitih sredstava utvrđeni u razdoblju od studenoga 2011. do studenoga 2014. odnose samo na dodatne carine koje su britanska tijela potraživala u nalogima za plaćanje C18 Snake i koje su poništene.

292. S obzirom na prethodno navedene argumente obrane koje ističe Ujedinjena Kraljevina, kako bi se proučila problematika određivanja količine uvoza kojem je umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede, potrebno ju je ispitati u dvjema fazama, pri čemu se najprije zauzima stajalište o razdoblju od studenoga 2011. do studenoga 2014., a zatim o procjenama koje je Komisija provela za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017.

– Razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014.

293. Što se tiče predmeta zahtjeva za razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014., Komisija je u odgovoru na pitanja koja je postavio Sud osobito pojasnila da prigovara Ujedinjenoj Kraljevini da je povrijedila svoje obveze koje se odnose na sustav tradicionalnih vlastitih sredstava i da na temelju toga potražuje iznose koji se odnose na uvoz kojem je umanjena vrijednost utvrđen na temelju OLAF-ove metodologije.

294. U tom pogledu, iz članka 120. Poslovnika Suda i sudske prakse koja se odnosi na tu odredbu jasno proizlazi da se u tužbi mora naznačiti predmet spora i dati sažeti prikaz tužbenih razloga na kojima se temelji, kao i da ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora³⁰⁵. Komisijina tužba osobito mora sadržavati dosljedno i detaljno obrazloženje razloga na temelju kojih je Komisija zaključila da zainteresirana država članica nije ispunila jednu od obveza koju ima na temelju Ugovorâ. Stoga proturječnost u iznošenju tužbenog razloga koji je Komisija iznijela u prilog svojoj tužbi zbog povrede obveze ne ispunjava postavljene zahtjeve³⁰⁶.

295. Napominjem da je Komisija u ovom slučaju, u pogledu procjene gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava navedenih u tužbi, izričito navela da je razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014. „obuhvaćeno zbog dugova koje je utvrdila sama Ujedinjena Kraljevina, a zatim ih poništila”. K tomu, u dijelu tužbe koji se odnosi na opis povrede obveze, Komisija opširno

³⁰⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 14. siječnja 2010., Komisija/Češka Republika (C-343/08, EU:C:2010:14, t. 26.); od 15. lipnja 2010., Komisija/Španjolska (C-211/08, EU:C:2010:340, t. 32.) i od 15. studenoga 2012., Komisija/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, t. 44.).

³⁰⁶ Vidjeti presude od 2. lipnja 2016., Komisija/Nizozemska (C-233/14, EU:C:2016:396, t. 35.) i od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 116.)

obrazlaže kako bi utvrdila povredu zbog upravne pogreške koja je počinjena prilikom poništenja naloga za plaćanje C18 Snake³⁰⁷. Prema njezinu mišljenju, tom je upravnom pogreškom, za koju su financijski odgovorna britanska tijela, Ujedinjena Kraljevina prouzročila gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije. Čini mi se da se na taj način tužbom uspjela dokazati veza između, s jedne strane, upravne pogreške koja se može pripisati Ujedinjenoj Kraljevini i, s druge strane, gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koje je ta država dužna staviti na raspolaganje Komisiji. Komisija je u replici dodala da se „ova tužba zbog povrede obveze odnosi na carinske dugove koje je utvrdila Ujedinjena Kraljevina u okviru [operacije] Snake”.

296. Stoga mi se čini da je sama Komisija tim navodima u pogledu tog razdoblja ograničila predmet drugog tužbenog razloga na gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava za koje je odgovorna Ujedinjena Kraljevina zbog dugova koje je sama ta država utvrdila u okviru operacije Snake, što osobito obuhvaća 23 naloga za plaćanje C18 Snake koji su upućeni gospodarskim subjektima te su zatim poništeni. Prema mojem mišljenju, tako tumačenje potvrđuje se prigovorima koje ističe Komisija u svojem pismu opomene i obrazloženom mišljenju. Tako iz pisma opomene proizlazi da se „na temelju 24 duga koji su utvrđeni i zatim poništeni duguju iznosi na ime vlastitih sredstava za predmetno razdoblje (studen 2011. – 2014.)”³⁰⁸. Važno je naglasiti i da obrazloženo mišljenje, kao prvo, sadržava istu formulaciju kao što je ona iz tužbe te se, kao drugo, u njemu jednoznačno pojašnjava da, „ako se tim argumentom Ujedinjene Kraljevine nastoji ograničiti vremenski opseg povrede, valja napomenuti da se Komisijina pritužba za razdoblje od 2011. do kraja [operacije] Snake 2014. odnosi na iznose obuhvaćene nalogima za naknadnu naplatu koje su britanska tijela izdala nakon te operacije, a zatim ih poništila”³⁰⁹.

297. Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se u pogledu razdoblja od studenoga 2011. do studenoga 2014. predmet drugog tužbenog razloga odnosi samo na utvrđivanje gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za koje je odgovorna Ujedinjena Kraljevina zbog dodatnih carinskih dugova utvrđenih u okviru operacije Snake i osobito 23 naloga za plaćanje C18 Snake koji su poništeni slijedom upravnih pogrešaka koje se mogu pripisati toj državi članici³¹⁰.

– *Razdoblje od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017.*

298. Što se tiče razdoblja od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017., kako bi se odredili iznosi gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava i osobito količine uvoza kojem je umanjena vrijednost, Komisija u tužbi upotrebljava OLAF-ovu metodologiju. Komisijin pristup obuhvaća to da količina uvoza čija je vrijednost deklarirana ispod praga od 50 % prilagođene prosječne cijene služi kao temelj za određivanje iznosa tih gubitaka koji tako odgovara iznosu tradicionalnih vlastitih sredstava koje bi Ujedinjena Kraljevina prikupila i stavila na raspolaganje Uniji da je ispunila svoje obveze. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, taj je Komisijin odabir proizvoljan. Time osporava pristup prema kojem svaka deklaracija robe ispod tog praga automatski predstavlja deklaraciju umanjene vrijednosti te smatra da takva okolnost jednostavno može opravdati postojanje dvojbi koje mogu dovesti do dodatnih provjera.

³⁰⁷ Komisija osobito naglašava da, ako su tijela Ujedinjene Kraljevine smatrala da iznosi koji odgovaraju utvrđenim dugovima nisu bili prikladni, trebala su unijeti ispravke *ad hoc* i ponovno izdati naloge za plaćanje.

³⁰⁸ Vidjeti točku 178. pisma opomene.

³⁰⁹ Vidjeti osobito točke 243. i 338. obrazloženog mišljenja koje se nalazi u Prilogu A.31.

³¹⁰ Vidjeti točke 241. do 243. ovog mišljenja.

299. U tom pogledu, valja napomenuti da se Komisija u načelu slaže s pristupom prema kojem se ne može za svaku uvezenu robu čija je deklarirana vrijednost manja od prosječne cijene proizvoda iste kategorije po prirodi smatrati da joj je umanjena vrijednost, pri čemu tvrdi da OLAF-ova metodologija nije primijenjena na svu robu koja je uvezena u Ujedinjenu Kraljevinu i čija je vrijednost deklarirana ispod praga od 50 % prilagođene prosječne cijene, nego da su se upotrebljavali dnevni agregirani podaci. Ta primjena dnevnih agregiranih podataka imala bi za učinak, u slučaju da je vrijednost određenih pošiljki robe ispod praga od 50 % prilagođene prosječne cijene, a druge pošiljke omogućuju prosjek iznad dnevne najniže prihvatljive cijene na razini skupine EU-28, da prosjek dnevnih agregiranih podataka bude veći od najniže prihvatljive cijene, tako da se dnevni agregirani podaci koji obuhvaćaju te pošiljke kojima je umanjena vrijednost neće uključiti u izračunane gubitke sredstava³¹¹. Ta institucija tvrdi da se, iako upotreba dnevnih agregiranih podataka može dovesti do uključivanja određenog legitimnog uvoza u količinu uvoza za koji je deklarirana vrijednost ispod najniže prihvatljive cijene, OLAF-ovom metodologijom osobito isključuje određen udio robe kojoj je umanjena vrijednost. Čini mi se da Ujedinjena Kraljevina u pisanim odgovorima na pitanja Suda odustaje od svojeg prijašnjeg stajališta te se zapravo slaže s tim Komisijinim argumentom jer navodi da je *jedini* razlog zbog kojeg je iznos koji je Komisija izračunala na ime tradicionalnih vlastitih sredstava mnogo viši od iznosa koji je izračunan u skladu s metodom Ujedinjene Kraljevine to da se u okviru OLAF-ove metodologije upotrebljavaju puno više cijene za „ponovnu procjenu”³¹².

300. Zaključno, što se tiče razlike u pristupu stranaka u pogledu količine robe kojoj je umanjena vrijednost uvezene tijekom razdoblja povrede, koja se uzima u obzir za izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, očito je se može objasniti različitim pragovima koje su odabrale te stranke. Naime, dok se OLAF-ova metodologija temelji na najnižoj prihvatljivoj cijeni koja iznosi 50 % prilagođene prosječne cijene u skupini EU-28, Ujedinjena Kraljevina zagovara izračun koji se temelji na pojedinačnim uvoznim deklaracijama koje su prikupila britanska carinska tijela kako bi definirala prag za umanjene vrijednosti³¹³. S obzirom na razlike između tih kriterija i činjenicu da se OLAF-ovom metodologijom i metodologijom koju predlaže Ujedinjena Kraljevina nastoje procijeniti isti gubici, ali na različitim razinama, to jest s gledišta Unije u cijelosti odnosno s gledišta dotične države, smatram da metodologija koju ističe potonja država može biti relevantno mjerilo za kritičko ocjenjivanje količina uvoza kojem je umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede koje su izračunane na temelju OLAF-ove metodologije. U odgovoru na pitanja Suda u pogledu toga koji je eventualni utjecaj na iznos gubitka vlastitih sredstava ako Komisija upotrijebi britanski prag za umanjene vrijednosti umjesto najniže prihvatljive cijene kao referentne vrijednosti uvoza kojem je umanjena vrijednost, Ujedinjena Kraljevina je napomenula da, iako ne može točno ponoviti izračune te institucije, procjenjuje se da bi postotak smanjenja gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava iznosio 4,4 ili 4,7 %. Prema tome, kao što je to pravilno navela Ujedinjena Kraljevina, smatram da se golema razlika između procjene gubitaka

³¹¹ Kao što to objašnjava Komisija, pod pretpostavkom da je za određenu osmoznamenkastu oznaku kombinirane nomenklature prilagođena prosječna cijena za skupinu EU-28 15 funti sterlinga/kg, vrijednost najniže prihvatljive cijene tada iznosi 7,50 funti sterlinga/kg. Nadalje, iako priznaje da se tijekom jednog određenog dana izvršilo devet redovnih uvoza niske vrijednosti od 10 funti sterlinga/kg i jedan uvoz kojem je umanjena vrijednost od 1 funte sterlinga/kg, dnevni agregirani podaci daju prosječnu cijenu od 9,1 funte sterlinga/kg. Budući da je ta cijena viša od najniže prihvatljive cijene od 7,50 funti sterlinga/kg, dnevni agregirani podaci koji obuhvaćaju pošiljku kojoj je umanjena vrijednost stoga neće biti uključeni u izračunane gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava.

³¹² Komisija je na raspravi tvrdila da iz točke 1.12. prvog izvješća savjetodavnog društva (prilog A.32 tužbi i prilog B.5 odgovoru na tužbu) proizlazi da Ujedinjena Kraljevina priznaje da uvoz kojem je umanjena vrijednost predstavlja najmanje 35 % ukupnog uvoza u Ujedinjenu Kraljevinu tijekom razdoblja povrede.

³¹³ Vidjeti osobito izvješće savjetodavnog društva u prilogu A.32 tužbi i prilogu B.5 odgovoru na tužbu, t. 3.5.

tradicionalnih vlastitih sredstava koju ističe Komisija i one koju Ujedinjena Kraljevina zagovara u okviru ovog postupka najprije objašnjava referentnom vrijednosti za „ponovnu procjenu” robe kojoj je umanjena deklarirana vrijednost, a ne količinom³¹⁴.

301. Iz prethodno navedenog proizlazi da se Komisijinom metodom očito ne precjenjuje količina robe kojoj je umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede. Uzimajući u obzir duljinu navedenog razdoblja i prirodu predmetne prijevare, čini mi se da se stajališta stranaka u pogledu tog elementa ne razlikuju previše jer je odstupanje od manje od 5 % između procjene koju je provela Komisija i procjene koju je provela Ujedinjena Kraljevina i dalje u razumnim granicama. Slijedom toga, valja prihvatiti procjene količine uvoza kojem je umanjena vrijednost kao osnovu za određivanje iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, koje je Komisija istaknula u tužbi.

ii) Referentna vrijednost za određivanje iznosa gubitaka vlastitih sredstava

302. Kao što se to već istaknulo u okviru ovog mišljenja, stajališta stranaka uglavnom se razlikuju u pogledu toga koja se razina cijene treba primijeniti za „ponovnu procjenu” robe za koju se smatra da joj je umanjena vrijednost kako bi se izračunale dodatne carine i odredio opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije. Prema Komisijinu mišljenju, takav ispravak treba provesti na razini prilagođenih prosječnih cijena jer se, s jedne strane, cijena tekstilnih proizvoda i obuće znatno ne mijenja tijekom vremena i, s druge strane, s obzirom na to da britanska carinska tijela ne provode fizičke provjere i uzimanje uzoraka na statistički reprezentativnoj razini, valja pretpostaviti da cijene i kvaliteta robe kojoj je umanjena vrijednost odgovaraju raspodjeli cijena na koje se nije odnosilo umanjeње vrijednosti. Suprotno tomu, Ujedinjena Kraljevina smatra da taj metodološki odabir nije opravdan jer se na temelju bilo kakvog dokaza ne može potkrijepiti pretpostavka prema kojoj roba kojoj je umanjena deklarirana vrijednost ima ista obilježja u smislu cijene i kvalitete kao druga roba uvezena iz Kine. Naprotiv, čini se da prikupljeni elementi upućuju na to da se uvoz kojem je umanjena vrijednost odnosio na segment niže vrijednosti britanskog tržišta.

303. U tom pogledu, kao što sam to već naglasio, referentna vrijednost kao normativni kriterij ne smije biti proizvoljna i njome se ne smije nastojati za sporno razdoblje staviti državu članicu u situaciju koja je jednaka situaciji u kojoj je točno utvrdila carine te ih je knjižila na odgovarajuće račune. Naime, smatram da referentna vrijednost treba biti u skladu s nizom činjeničnih i pravnih okolnosti predmetne povrede obveze jer je riječ o jednom od osnovnih kriterija u određivanju opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava³¹⁵.

304. Najprije, iz Komisijine analize, koju uostalom Ujedinjena Kraljevina u biti ne osporava, proizlazi da je uvoz tekstilnih proizvoda i obuće iz Kine kojem je umanjena vrijednost većinom, u smislu količine, izvršen u okviru carinskog postupka 42, odnosno da je bio namijenjen drugim državama članicama carinskog područja Unije. Na primjer, iz OLAF-ova izvješća proizlazi da se 2016. 87 % uvoza tekstilnih proizvoda i obuće niske vrijednosti u Ujedinjenu Kraljevinu izvršavalo u okviru carinskog postupka 42, dok se tijekom istog razdoblja carinski postupak 40 upotrijebio samo za 13 % tekstilnih proizvoda i obuće uvezenih iz Kine. Čini mi se da ta razlika potvrđuje premještanje prijevarnih transakcija koje se provode u drugim državama članicama u Ujedinjenu

³¹⁴ Ujedinjena Kraljevina je u odgovoru na pitanja Suda navela i „opću količinu”, odnosno količinu uvoza za koji se smatra da mu je umanjena vrijednost na temelju dviju metoda. Njezina procjena „opće količine” za razdoblje od 2015. do 2017. iznosi 992 326 582 kg.

³¹⁵ Kao što to proizlazi iz izvješća društva za savjetovanje, 80 % razlike u gubicima tradicionalnih vlastitih sredstava može se pripisati referentnoj vrijednosti (u skladu s OLAF-ovom metodologijom ona iznosi 2,26 do 141,95 funti sterlinga, dok u skladu s „pragom sukladnosti” koji je izradila Ujedinjena Kraljevina iznosi od 0,10 do 8,90 funti sterlinga; Prilog B.5. odgovoru na tužbu, t. 3.3.).

Kraljevinu³¹⁶. Prema mojem mišljenju, Komisija pravilno tvrdi da u pogledu naplate carina nije potrebno praviti razliku između robe obuhvaćene tim dvama carinskim postupcima jer je 13 % preostalog uvoza deklariranog u okviru carinskog postupka 40 moglo završiti u drugim državama članicama nakon provođenja carinjenja u Ujedinjenoj Kraljevini. Iz toga slijedi da je velika većina uvoza kojem je umanjena vrijednost bila izravno ili neizravno usmjerena na tržište tekstilnih proizvoda i obuće Unije u cijelosti, a ne konkretno na britansko tržište, tako da ne postoji nijedan razuman razlog da se provede „ponovna procjena” tog uvoza na temelju referentne vrijednosti koja se razlikuje od one koja obilježava razinu cijena predmetnih proizvoda Unije u cijelosti.

305. Nadalje, iz pismena proizlazi da Ujedinjena Kraljevina kritizira upotrebu referentne vrijednosti koja se temelji na prilagođenim prosječnim cijenama koje se temelje na prosječnim cijenama na razini Unije, uz obrazloženje da se njome ne uzima u obzir kvaliteta predmetne robe i njezina država članica ulaska, uzimajući u obzir da Komisija nije podnijela dokaz o vrijednosti predmetne robe. Prema tome, podacima koje predlaže Ujedinjena Kraljevina treba dati prednost umjesto navedenoj prilagođenoj prosječnoj cijeni Unije. U tom pogledu, kao što sam to već iznio u okviru ovog mišljenja³¹⁷, teško je prigovoriti Komisiji da nije podnijela izravne dokaze o vrijednosti uvoza kojem je umanjena vrijednost jer je taj propust posljedica nepostupanja britanskih carinskih tijela. Smatram da se u nedostatku izravnih dokaza u pogledu vrijednosti predmetne robe u okviru tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a može prihvatiti dokaz koji se temelji na statističkim podacima, kao što su oni o kojima je riječ u ovom slučaju, kako bi se odredili gubici vlastitih sredstava za proračun Unije.

306. K tomu, što se tiče tih kritika, valja podsjetiti na to da se određivanje opsega gubitaka vlastitih sredstava u ovom slučaju treba odnositi na to da se odredi koji je trebao biti doprinos dotične države članice proračunu Unije nakon naplate carina tijekom razdoblja povrede da nisu počinjene nepravilnosti opisane u okviru prvog tužbenog razloga ove tužbe. Kao što se to već istaknulo³¹⁸, prihodi od carina predstavljaju tradicionalna vlastita sredstva Unije koja države članice trebaju staviti na raspolaganje Uniji na temelju odredbi uredbi br. 1150/2000 i br. 609/2014³¹⁹. Naplati carina pri uvozu prethodi određivanje carinske vrijednosti robe i izračun carina povezanih s tom vrijednosti, uzimajući u obzir da su oba ta elementa faze koje prethode puštanju u slobodan promet robe uvezene na carinsko područje Unije i njezino konačno puštanje u potrošnju. Prema tome, što se osobito tiče carina, procjena gubitaka za proračun Unije do kojih dolazi zbog neprovođenja carinskih provjera ne može se temeljiti na eventualnom odredištu predmetne robe na pojedinačno tržište države članice i osobito na nižim ili višim segmentima tog tržišta u smislu kvalitete proizvodâ, što u nedostatku izravnog dokaza predstavlja nagađanje, uzimajući u obzir to da carinsku vrijednost robe uvezene u Uniju određuju nadležna carinska tijela. Slijedom toga, moram se složiti s argumentom Ujedinjene Kraljevine prema kojem carinska vrijednost robe odgovara njezinu trošku kupnje od izvoznika, uzimajući u obzir to da se ta vrijednost određuje po prirodi i kvaliteti robe, a ne prema njezinu odredištu³²⁰. Iz toga slijedi da, kako bi se odredila carinska vrijednost robe pri ulasku na područje Unije, nije relevantno utvrditi

³¹⁶ OLAF-ovo izvješće, t. 2.1.5.

³¹⁷ Vidjeti točku 274. ovog mišljenja.

³¹⁸ Vidjeti točku 235. ovog mišljenja u kojoj se, među ostalim, upućuje na članak 2. stavak 1. točke (a) i (b) Odluke 2007/436 i članak 2. stavak 1. točku (a) Odluke 2014/335.

³¹⁹ Vidjeti osobito članke 2., 9. i 10. tih uredbi te točke 236. do 240. ovog mišljenja.

³²⁰ Vidjeti dodatno izvješće savjetodavnog društva u prilogu B.6. odgovoru na tužbu, t. 2.25. do 2.26.

državu članicu odredišta, tako da Komisija, kako bi se odredio opseg gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava zbog carinske prijevare prouzročene umanjnjem vrijednosti robe, pravilno nije uvela nikakvu razliku ovisno o odredištu predmetnih proizvoda unutar Unije³²¹.

307. Štoviše, što se tiče odabira prilagođene prosječne cijene za skupinu EU-28 kao referentne vrijednosti za procjenu opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za proračun Unije, kao što se to već istaknulo u ovom mišljenju³²², s jedne strane, Unija čini jedinstvenu carinsku uniju, tako da je donošenje propisa u carinskom području u isključivoj nadležnosti Unije. S druge strane, naplata carina izračunanih za uvoz iz trećih zemalja određuje veličinu proračuna Unije. Iz toga zaključujem da u slučaju kao što je onaj o kojem je riječ, u kojem zbog nepostupanja nacionalnih tijela ne postoji izravan dokaz na temelju kojeg se može odrediti opseg gubitaka vlastitih sredstava, valja potvrditi Komisijin metodološki pristup koji se temelji na općoj referentnoj vrijednosti, a da se pritom ne uzimaju u obzir posebnosti svake države članice, kao što je životni standard i kupovna moć njezina stanovništva, koji mogu utjecati na prodajne cijene predmetnih proizvoda u svakoj od država članica kad ih se razmatra zasebno. Iz tih razloga smatram da valja prihvatiti Komisijin pristup koji uključuje da se kao referentna vrijednost utvrde prilagođene prosječne cijene na razini Unije, uzimajući u obzir da se same te cijene temelje na *vrijednostima koje deklariraju* države članice u bazi podataka Surveillance 2³²³. Ta referentna vrijednost stoga predstavlja vrijednost koju bi trebalo primijeniti za izračun tradicionalnih vlastitih sredstava koja bi se stavila na raspolaganje proračunu Unije da se pravilno primijenilo carinsko pravo Unije. Budući da se ta metodologija temelji na *prosjecku* deklariranih cijena, ta vrijednost odražava prirodu i kvalitetu *svih* proizvoda uvezenih tijekom razdoblja povrede a da se pritom ne daje nikakva prednost segmentima tržišta kojima pripada predmetna roba. Budući da stranke ne osporavaju pretpostavku prema kojoj su predmetni tekstilni proizvodi i obuća iz Kine proizvodi čija je cijena dosta stabilna³²⁴, prema mojem mišljenju, valja smatrati da su prilagođene prosječne cijene na razini Unije prikladna i neproizvoljna referentna vrijednost za procjenu gubitaka vlastitih sredstava za proračun Unije³²⁵.

5) Sažetak procjene tradicionalnih vlastitih sredstava

308. S obzirom na iznesena razmatranja, smatram da argumenti koje je Komisija istaknula u tužbi ne omogućuju Sudu da sa sigurnošću odluči o točnom opsegu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava na koje se odnosi ova tužba.

³²¹ Relevantna je i Komisijina tvrdnja prema kojoj je 2016. 87 % uvoza tekstilnih proizvoda i obuće u Ujedinjenu Kraljevinu izvršeno u okviru carinskog postupka 42, što znači da je ta roba bila namijenjena drugim državama članicama, dok se tijekom istog razdoblja carinski postupak 40 upotrijebio samo za 13 % uvoza takvih proizvoda, koji su mogli ostati na britanskom tržištu ili ih se moglo usmjeriti u druge države članice.

³²² Vidjeti točku 208. ovog mišljenja.

³²³ Vidjeti točku 126. ovog mišljenja.

³²⁴ OLAF-ovo izvješće, t. 2.1.2.

³²⁵ Vidjeti *mutatis mutandis* osobito presudu od 16. lipnja 2016., EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455, t. 23.). Usto valja odbiti argument koji je istaknula Komisija, prema kojem se tom presudom dopušta primjena prosječnih cijena predmetnih proizvoda na razini Unije kao osnove za „ponovnu procjenu” uvoza kojem je umanjena vrijednost i kako bi se naknadno izračunali gubici tradicionalnih vlastitih sredstava. Naime, Sud je u tom predmetu samo odlučio da, kada se deklarirana transakcijska vrijednost smatra neuobičajeno niskom u odnosu na prosječne kupovne cijene koje se temelje na statističkim prosjecima te se primjenjuju prilikom uvoza slične robe, valja smatrati da se takva razlika u cijeni čini dovoljnom kako bi se *opravdale sumnje carinskog tijela* i njegovo odbijanje deklarirane carinske vrijednosti predmetne robe. Slijedom toga, Sud nije zauzeo stajalište o tome koja razina cijene predmetnih proizvoda treba biti referentna vrijednost za određivanje prikladne carinske vrijednosti.

309. Kao prvo, što se tiče razdoblja od studenoga 2011. do studenoga 2014., predmet je tužbe, kao što se to prethodno iznosi u ovom mišljenju³²⁶, ograničen na dugove koji odgovaraju nalogima za plaćanje C18 Snake. Prema tome, gubici tradicionalnih vlastitih sredstava čije utvrđenje može tražiti Komisija logično trebaju biti oni koji proizlaze iz poništenja tih naloga za plaćanje te ne mogu biti viši od njih. Međutim, Komisija je u tužbi iznijela zahtjev koji odgovara gubicima vlastitih sredstava Unije za prethodno navedeno razdoblje u iznosu od 1 001 511 991,60 eura³²⁷. U tom pogledu, kao što to, prema mojem mišljenju, pravilno napominje Ujedinjena Kraljevina, taj iznos ne odražava Komisijinu argumentaciju iz koje proizlazi da se za prethodno navedeno razdoblje njezin zahtjev odnosi na iznose obuhvaćene nalogima za plaćanje C18 Snake koje je izdala britanska carinska uprava i koji su zatim poništeni. Valja naglasiti da, iako su ta tijela utvrdila carinsku vrijednost robe za koju je u okviru operacije Snake utvrđeno da joj je umanjena vrijednost, pri čemu su se primijenile prilagođene prosječne cijene na razini Unije, što je bila upravna pogreška koja se može pripisati Ujedinjenoj Kraljevini³²⁸, procjena gubitaka vlastitih sredstava povezanih s nalogima za plaćanje C18 Snake ne može ni u kojem slučaju premašiti 357 milijuna funti sterlinga³²⁹. K tomu, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, iznos koji proizlazi iz naloga za plaćanje C18 Snake koji su dostavljeni gospodarskim subjektima iznosi 192 568 694,30 funti sterlinga³³⁰. Ta proturječnost između, s jedne strane, iznosa koji se potražuju u zahtjevu tužbe i, s druge strane, obrazloženja tužbe kao osnove zahtjeva za utvrđivanje gubitaka vlastitih sredstava za razdoblje povrede, prema mojem se mišljenju objašnjava samo Komisijinim pogrešnim odabirom referentne osnove na temelju koje se u njezin izračun, osim iznosa povezanih s naplatom iz naloga za plaćanje C18 Snake, uključuje svaki uvoz kojem je umanjena vrijednost za navedeno razdoblje na temelju statističkih podataka. U ovom slučaju, s obzirom na to da i dalje postoje velike nejasnoće u pogledu točnosti iznosa koji Komisija potražuje za razdoblje od studenoga 2011. do studenoga 2014. na ime gubitaka vlastitih sredstava za proračun Unije, smatram da se nije u dovoljnoj mjeri dokazala njegova cjelovitost.

310. Kao drugo, iz prethodno navedenog proizlazi da je OLAF-ova metodologija koju je Komisija primijenila za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017. prikladna i da nije proizvoljna, tako da je se može upotrijebiti za određivanje količine robe kojoj je umanjena vrijednost tijekom razdoblja povrede i za određivanje referentne vrijednosti u svrhu njezine „ponovne procjene”.

311. Iako Sud u načelu može prihvatiti Komisijin zahtjev da izračuna iznos tradicionalnih vlastitih sredstava u pogledu razdoblja od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017., ipak se postavlja pitanje treba li u pogledu razdoblja od 1. svibnja 2015. do 11. listopada 2017., koje odgovara dodatnim carinama iz naloga za plaćanje C18 Breach koji su se od svibnja 2018. izdavali u okviru operacije Breach, iznose iz tih naloga za plaćanje „knjižiti” u procjeni iznosa čije utvrđivanje traži Komisija. U tom pogledu, Ujedinjena Kraljevina potvrđuje da je potraživala ukupno 25 milijuna funti

³²⁶ Vidjeti točke 295. do 297. ovog mišljenja.

³²⁷ Taj se iznos sastoji od sljedećih iznosa: 480 098 912,45 eura u 2014., 325 230 822,55 eura u 2013., 173 404 943,81 euro u 2012. i 22 777 312,79 eura u 2011.

³²⁸ Vidjeti točke 241. do 250. ovog mišljenja u pogledu poništenja naloga za plaćanje C18 Snake.

³²⁹ Potrebno je i uzeti u obzir da su taj iznos tijela Ujedinjene Kraljevine izračunala na pogrešnoj osnovi, kao što se to već istaknulo (vidjeti točke 247. do 249. ovog mišljenja).

³³⁰ Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na pitanja Suda objašnjava da se razlog iz kojeg se u nalogima za plaćanje C18 Snake potražuje iznos od 201 828 809,62 funte sterlinga, iako Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na repliku upućuje na brojku koja iznosi nešto više od 192 568 694,30 funti sterlinga, temelji na činjenici da se potonjom brojkom isključuje uvoz iz zemalja koje se razlikuju od Kine i uvoz oznaka proizvoda koje se razlikuju od tekstilnih proizvoda i obuće, na koje se ne odnosi ova tužba. Osim toga, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da taj iznos od 192 568 694,30 funti sterlinga treba još smanjiti na iznos od oko 25 milijuna funti sterlinga. Naime, trebalo je primijeniti granične vrijednosti britanske metodologije umjesto prilagođenih prosječnih cijena na razini Unije te na temelju istih pragova provesti prilagodbu količine robe kojoj je umanjena vrijednost i u pogledu koje treba provesti „ponovnu procjenu” jer je ta količina manja od količine izračunane u skladu s OLAF-ovom metodologijom (vidjeti Priloge D.5. i D.10. odgovoru na repliku).

sterlinga carina od 27 gospodarskih subjekata te je odgovarajuće iznose³³¹ proknjižila na račune B³³². Konkretnije, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da Komisija, iako je znala za osam od tih naloga za plaćanje nakon svibnja 2018.³³³, nije odbila iznose koji odgovaraju navedenim nalogima za plaćanje od svoje procjene iznosa gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava. Odluka da se provede to knjiženje nije se osporavala ni u obrazloženom mišljenju ni u tužbi, iako je za osam od tih naloga za plaćanje C18 Breach knjiženje na računima B provedeno u svibnju 2018., tako da je Komisija znala za to tijekom predsudskog postupka. Komisija pak odgovora da je Ujedinjena Kraljevina tijekom cijelog predsudskog i sudskog postupka odbijala dostaviti detalje svojih izračuna (i osobito navesti deklaracije, količine i upotrijebljene vrijednosti iz „ponovne procjene”), tako da nije mogla odvojiti taj uvoz od ukupne količine uvoza obuhvaćenog pristupom koji se temelji na dnevnim agregiranim podacima iz baze Surveillance 2.

312. U tom pogledu, na temelju ustaljene sudske prakse, tužba zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a može se podnijeti samo ako država članica o kojoj je riječ ne uskladi svoje postupanje s obrazloženim mišljenjem u roku koji je njime za to određen³³⁴. Za ocjenjivanje postojanja povrede stoga je relevantna situacija države članice nakon isteka tog roka³³⁵. U ovom slučaju, iz odgovora na tužbu proizlazi, a da pritom Komisija ne osporava tu činjenicu, da je Ujedinjena Kraljevina tijekom svibnja 2018., te stoga prije dana isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 24. rujna 2018., izdala osam naloga za plaćanje C18 Breach koji su se odnosili na razdoblje koje je počelo 1. svibnja 2015. Stoga, budući da je Komisija za njih znala prije dostave obrazloženog mišljenja, trebala je na toj osnovi uključiti te iznose u obrazloženo mišljenje izdano 24. rujna 2018. Prema tome, u svrhu konačnog izračuna iznosa koji se duguje za razdoblje od 1. svibnja do 11. listopada 2017., Ujedinjena Kraljevina može tražiti samo da se odbije tih osam naloga za plaćanje C18 Breach. Kako bi se odredilo treba li za potrebe ovog predmeta uzeti u obzir iznose koji odgovaraju iznosima iz navedenih osam naloga za plaćanje, kao što se to u više navrata istaknulo u okviru ovog mišljenja, valja uzeti u obzir članak 13. stavak 1. Uredbe br. 609/2014 i članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1150/2000, kojima se državama članicama nalaže da stave na raspolaganje Komisiji sve iznose koji odgovaraju utvrđenim pravima³³⁶. Međutim, iz spisa ne proizlazi, kao što to uostalom ni ne tvrde stranke, da je predmetnih osam naloga za plaćanje C18 Breach postalo nenaplativo na temelju članka 13. stavka 2. drugog i trećeg podstavka Uredbe br. 609/2014, niti da je riječ o propisanim tražbinama u smislu članka 103. Carinskog zakonika Unije³³⁷. Iz toga slijedi da je tada iznose koji odgovaraju iznosima iz tih osam naloga za plaćanje u načelu trebalo odbiti od procijenjenog iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 2015. do 2017., tim više jer je Ujedinjena Kraljevina u pisanom odgovoru na pitanja Suda podnijela elemente za provođenje tog oduzimanja³³⁸. Međutim, smatram da u okviru postupka

³³¹ Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na tužbu tvrdi da je izdala 27 naloga za plaćanje C18 Breach na datum podnošenja navedenog podneska, da su odgovarajući iznosi proknjiženi na računima B i da se za osam od tih naloga knjiženje provelo u svibnju 2018. Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na repliku navodi da se ukupan iznos carina koje se potražuju u navedenim nalogima za plaćanje u međuvremenu povećao i da ta brojka sada iznosi 45 882 997,46 funti sterlinga (brojka je nakon dodatne analize izmijenjena na 44 296 285,04 funte sterlinga).

³³² To znači da su carine utvrđene, ali nisu preuzete na račune A zbog toga što još nisu namirene, a za njihovu naplatu nije dano nikakvo osiguranje (vidjeti članak 6. stavak 1. i članak 6. stavak 3. točke (a) i (b) Uredbe br. 1150/2000).

³³³ Datum iz predsudskog postupka nakon slanja pisma opomene od 9. ožujka 2018., a prije datuma koji odgovara roku od dva mjeseca navedenom u obrazloženom mišljenju od 24. rujna 2018.

³³⁴ Obrazloženo mišljenje izdano je 24. rujna 2018., a taj je rok istekao dva mjeseca nakon tog datuma.

³³⁵ Vidjeti osobito presude od 4. svibnja 2017., Komisija/Luksemburg (C-274/15, EU:C:2017:333, t. 47.); od 27. ožujka 2019., Komisija/Njemačka (C-620/16, EU:C:2019:256, t. 39. i navedena sudska praksa) i od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 54.).

³³⁶ Vidjeti točku 236. ovog mišljenja.

³³⁷ Vidjeti argumente iznesene u okviru analize naloga za plaćanje C18 Snake.

³³⁸ Međutim, ističem da, suprotno onomu što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, to knjiženje ne dovodi do nedopuštenosti tužbe za razdoblje od 1. svibnja 2015. do 11. listopada 2017. jer se odnosi samo na određivanje opsega gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava.

zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a Sud ne može umjesto Komisije sam izračunati točan iznos koji odgovara iznosu iz navedenih osam naloga za plaćanje C18 Breach niti ih „odbiti” od iznosa koji Komisija potražuje na ime gubitaka vlastitih sredstava za proračun Unije.

313. Na temelju prethodnih razmatranja zaključujem da drugi tužbeni razlog treba prihvatiti u dijelu u kojem se odnosi na to da se utvrdi povreda odredbi koje se odnose na prethodno navedena vlastita sredstva koju je počinila Ujedinjena Kraljevina, ali Komisijin zahtjev kojim se traži da se izračuna iznos tradicionalnih vlastitih sredstava treba odbiti.

314. Stoga predlažem Sudu da utvrdi da Ujedinjena Kraljevina u razdoblju od studenoga 2011. do studenoga 2014. nije stavila na raspolaganje točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava koji se odnosi na uvoz pri kojem je počinjena prijevara koji je utvrdila u okviru operacije Snake i u nalogima za plaćanje C18 Snake koji su zatim poništeni, i da je time povrijedila članke 2. i 8. odluka 2007/436 i 2014/335 i članke 2., 6., 9., 10., 11. i 17. Uredbe br. 1150/2000, kojima redom odgovaraju članci 2., 6., 9., 10., 12. i 13. Uredbe br. 609/2014. Međutim, predlažem da Sud u cijelosti odbije zahtjev iz treće alineje prvog dijela tužbenog zahtjeva u dijelu u kojem se odnosi na to razdoblje jer Komisija nije dokazala točnost iznosa koji se ondje navode.

315. Što se tiče razdoblja od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017., zaključujem da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila prethodno navedene odredbe time što nije stavila na raspolaganje dugovane iznose. Međutim, budući da iznos koji odgovara iznosu iz osam naloga za plaćanje C18 Breach treba odbiti od iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i da Sud to ne može odrediti umjesto Komisije, iznos tradicionalnih vlastitih sredstava za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 11. listopada 2017. ne može se odrediti u okviru ove tužbe.

316. Ako Sud prihvati moj prijedlog zaključka u pogledu drugog tužbenog razloga, pitanje koje se odnosi na devizni tečaj koji treba upotrijebiti za izračun iznosa gubitaka vlastitih sredstava postaje bespredmetno. Stoga ću podredno i samo u slučaju da Sud odluči izračunati iznos koji Komisija potražuje na ime gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava, u nastavku kratko ispitati osnovanost tog argumenta.

4. Zatezne kamate

317. Što se tiče prigovora nedopuštenosti koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina, prema kojem Komisijin zahtjev za zatezne kamate na temelju članka 12. Uredbe br. 609/2014 nije dopušten jer Komisija u obrazloženom mišljenju nije spomenula nikakvu povredu u pogledu plaćanja zateznih kamata, napominjem da se u tom mišljenju izričito navodi, među ostalim, članak 12. te uredbe³³⁹, koji odgovara članku 11. Uredbe br. 1150/2000. Stoga se tužbom ne proširuje opseg spora utvrđen u obrazloženom mišljenju, suprotno onomu što tvrdi ta država, tako da taj prigovor nedopuštenosti treba odbiti.

318. Komisija smatra da je Ujedinjena Kraljevina, s obzirom na postojanje neraskidive veze između, s jedne strane, obveze da se utvrde vlastita sredstva Unije i obveze njihova knjiženja na Komisijin račun u određenim rokovima i, s druge strane, obveze da se plate zatezne kamate³⁴⁰, bila dužna platiti te kamate na temelju članka 12. Uredbe br. 609/2014. Komisija upućuje na tekst te odredbe te pritom smatra da će se iznos kamata izračunati tek kad Ujedinjena Kraljevina stavi na raspolaganje glavniciu jer se time završava njezino kašnjenje u knjiženju predmetnih iznosa

³³⁹ Vidjeti obrazloženo mišljenje, pravni okvir, t. 272. i izreku.

³⁴⁰ Vidjeti točku 338. tužbe

tradicionalnih vlastitih sredstava na taj račun. Ujedinjena Kraljevina u odgovoru tvrdi da je zahtjev koji se odnosi na zatezne kamate nedopušten jer je preuranjeno podnijeti takav zahtjev s obzirom na to da ta obveza plaćanja zateznih kamata nastaje tek u naknadnom trenutku. U tom pogledu, kao što sam to već prethodno objasnio³⁴¹, u sudskoj praksi Suda utvrđuje se da postoji neraskidiva veza između, s jedne strane, obveze utvrđivanja vlastitih sredstava Unije i obveze njihova knjiženja na Komisijin račun u određenim rokovima i, s druge strane, obveze plaćanja zateznih kamata. Obveza knjiženja vlastitih sredstava na račun i obveza plaćanja kamata za nepravodobno knjiženje na račun predstavljaju, jedna u odnosu na drugu, glavnu obvezu i dodatnu obvezu³⁴². Iz toga proizlazi da, ako Sud prihvati drugi tužbeni razlog te odluči da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoje obveze u pogledu utvrđivanja i knjiženja vlastitih sredstava, tada iz tog slijedi da je ta država dužna platiti zatezne kamate. Radi sveobuhvatnosti, napominjem da se čini da se stranke slažu u pogledu činjenice da, kad Ujedinjena Kraljevina plati predmetne iznose, na nju će trebati primijeniti gornju granicu od 16 % predviđenu člankom 1. stavkom 6. Uredbe 2016/804³⁴³.

D. Povreda načela lojalne suradnje propisanog u članku 4. stavku 3. UEU-a

319. Čini mi se da prigovor koji se temelji na povredi obveze lojalne suradnje koja je propisana u članku 4. stavku 3. UEU-a treba samostalno ispitati jer se odnosi na Komisijine tvrdnje u pogledu nedostavljanja informacija³⁴⁴. Naime, tim prigovorom Komisija toj državi osobito prigovara da joj je odbila dostaviti, s jedne strane, presliku pravne procjene ili bilo koje druge naznake o sadržaju te procjene koja je dovela do poništenja nalogâ za plaćanje C18 Snake i, s druge strane, bilo kakve elemente potrebne za određivanje gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava koji su iz nje proizašli. Ti navodi ne ovise o Komisijinu argumentu, u okviru njezina prvog tužbenog razloga, prema kojem je činjenica da nisu poduzete mjere carinskog nadzora povreda obveze carinskih tijela da poduzmu mjere zaštite Unijinih financijskih interesa.

320. Najprije valja podsjetiti na to da iz načela lojalne suradnje propisanog člankom 4. stavkom 3. UEU-a proizlazi da su države članice obvezne poduzeti sve mjere prikladne za jamčenje dosegâ i učinkovitosti prava Unije³⁴⁵. Treba naglasiti to da je na državama članicama da na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a Komisiji olakšaju ostvarenje njezine zadaće koja, u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, osobito uključuje nadzor primjene odredbi Ugovorâ kao i odredbi koje institucije donose na temelju tih Ugovora³⁴⁶.

³⁴¹ Vidjeti točku 238. ovog mišljenja.

³⁴² Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Komisija/Italija (C-275/07, EU:C:2008:334, t. 89.).

³⁴³ U skladu s člankom 2. trećim stavkom Uredbe 2016/804: „Članak 1. točka 6. primjenjuje se na izračun zateznih kamata na plaćanja vlastitih sredstava koja dospijevaju nakon dana stupanja na snagu ove Uredbe. Međutim, ograničavanje ukupnog povećanja kamatne stope na 16 postotnih bodova [...] također se primjenjuje na izračun zateznih kamata na vlastita sredstva koja su dospjela prije dana stupanja na snagu ove Uredbe ako su Komisija ili dotična država članica saznale za navedena vlastita sredstva tek nakon dana stupanja na snagu ove Uredbe” (moje isticanje).

³⁴⁴ Napominjem da se u drugoj alineji prvog dijela tužbenog zahtjeva koja se odnosi na carinske odredbe navodi načelo lojalne suradnje propisano u članku 4. stavku 3. UEU-a i da prvi tužbeni razlog sadržava dio koji se odnosi na povredu tog načela (vidjeti točku 173. ovog mišljenja). Napominjem i da se u drugom dijelu tužbenog zahtjeva upućuje na članak 2. stavak 2. i članak 2. stavak 3. točku (d) Uredbe br. 608/2014 a da pritom Komisija u obrazloženju tužbe ne iznosi kako je ta država povrijedila tu odredbu, tako da valja odbiti povredu obveza na temelju navedene odredbe.

³⁴⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 1989., Komisija/Grčka (68/88, EU:C:1989:339, t. 23.) i od 31. listopada 2019., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-391/17, EU:C:2019:919, t. 93.).

³⁴⁶ Vidjeti osobito presude od 25. svibnja 1982., Komisija/Nizozemska (96/81, EU:C:1982:192, t. 7.) i od 12. rujna 2000., Komisija/Nizozemska (C-408/97, EU:C:2000:427, t. 16.). U tom smislu, valja uzeti u obzir činjenicu da se u određenim područjima, kao što su predmetni porezni postupak, Komisija uvelike oslanja na elemente koje dostave dotične države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2000., Komisija/Nizozemska, C-408/97, EU:C:2000:427, t. 17.)).

321. U ovom slučaju, kao prvo, što se tiče Komisijina prvog prigovora³⁴⁷, iz spisa proizlazi da je ta institucija tražila od Ujedinjene Kraljevine da dostavi presliku predmetne pravne procjene kojom se opravdalo poništenje nalogâ za plaćanje C18 Snake³⁴⁸. U svojem odgovoru od 22. lipnja 2018. na pismo opomene Ujedinjena Kraljevina navela je da je o poništenju dugova potpuno samostalno odlučio revizor³⁴⁹ a da se pritom to poništenje ne temelji ni na kojoj pravnoj procjeni, uzimajući u obzir to da ta država uostalom osporava samo postojanje potonjeg duga. Umjesto toga, nacionalna tijela samo su dostavila preslike nekoliko izdanih dopisa o poništenju. Ujedinjena Kraljevina naglašava da se predmetna pravna procjena odnosila na postupke likvidacije pokrenute protiv određenih gospodarskih subjekata, ali da nije dovela do poništenja nalogâ za plaćanje C18 Snake.

322. U tom pogledu valja istaknuti da u posebnom kontekstu otkrivanja carinskih dokumenata kako bi se pomoglo Komisiji u njezinoj zadaći da osigura poštovanje Ugovora, države članice osobito joj trebaju dostaviti korisne podatke kako bi provjerila pravilnost plaćanja vlastitih sredstava³⁵⁰. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da, čak i da predmetna pravna procjena nije bila relevantna kako bi se ispitao pravni temelj odluke o poništenju koju je donio revizor, Komisija je s pravom zahtijevala da joj država članica dostavi taj dokument jer iz spisa proizlazi da je ta država u više navrata priznala postojanje tog dokumenta³⁵¹. Treba naglasiti i da je Komisija, iako je na temelju objašnjenja koja je istaknula Ujedinjena Kraljevina shvatila da je pravna procjena temelj za poništenje nalogâ za plaćanje C18 Snake, zbog činjenice da iznosi koji se duguju na temelju tih naloga nisu naplaćeni, podnijela zahtjev za podnošenje predmetnog dokumenta jer su se ti iznosi odnosili na tradicionalna vlastita sredstva Unije i stoga na njezin proračun. Okolnost prema kojoj se na kraju pokazalo da je do poništenja nalogâ za plaćanje C18 Snake došlo zbog drugih razloga, prema mojem mišljenju, uopće ne mijenja osnovanost tog Komisijina zahtjeva koji je obuhvaćen njezinom prethodno navedenom zadaćom.

323. Napominjem da se stranke načelno slažu u pogledu toga da Ujedinjena Kraljevina nije podnijela predmetnu pravnu procjenu. Ta država ne niječe da nije podnijela taj dokument te pritom ipak tvrdi da, iako su nalozi za plaćanje C18 Snake poništeni na temelju predmetne pravne procjene, a ne neovisne odluke revizora, ta je procjena u svakom slučaju zaštićena poslovnim tajnom i da nije moguće odstupiti od temeljne zaštite njezine povjerljivosti. Prema njezinu mišljenju, obveza stavljanja korisnih dokumenta na raspolaganje Komisiji podliježe „razumnim uvjetima”³⁵², tako da nije dužna dostaviti taj dokument Komisiji.

324. Prema mojem mišljenju, ta se argumentacija ne može prihvatiti. U tom pogledu smatram, kao što je to Komisija pravilno naglasila, da ta obveza proizlazi iz pogrešnog tumačenja presude Komisija/Italija³⁵³ na koju se poziva Ujedinjena Kraljevina. Naime, u tom je predmetu Komisija tražila od Republike Italije izvještaj o stanju na računu kojim se potvrđuju svi predmetni iznosi, uključujući upućivanja na sve carinske dokumente na kojima se temelje. Sud je u odgovoru na

³⁴⁷ Vidjeti točku 319. ovog mišljenja.

³⁴⁸ Predmetna pravna procjena zahtijevala se prilikom inspekcijskih pregleda 16-11-1, 17-11-1 i 17-11-2 koje je Komisija provela. K tomu, iz izvješća o inspekcijskom pregledu 17-11-2 proizlazi da tijekom te inspekcije nije bilo moguće otkriti dugove koji odgovaraju različitim uvoznim deklaracijama, čime se opravdalo poništenje tih naloga za plaćanje. U skladu s tim izvješćem, Komisija je zatražila presliku HMRC-ove pravne procjene koja je dovela do poništenja nalogâ za plaćanje C18 Snake, a britanska tijela odbila su dostaviti taj dokument, pri čemu su tvrdila da je povjerljiv te da podliježe zaštiti komunikacije između odvjetnika i njegova klijenta.

³⁴⁹ Koji djeluje na temelju članka 33.E stavka 5. Finance Acta 2003. (Zakon o financijama iz 2003.).

³⁵⁰ Vidjeti osobito presudu od 7. ožujka 2002., Komisija/Italija (C-10/00, EU:C:2002:146) i mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetima Komisija/Finska (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 i C-239/06, EU:C:2009:67, t. 168.).

³⁵¹ Vidjeti izvješće o inspekcijskom pregledu 16-11-1, t. 3.1.2. i izvješće o inspekcijskom pregledu 17-11-1, t. 3.1.2., koja se nalaze u Prilogu A.16. odnosno Prilogu A.15. tužbi.

³⁵² Vidjeti presudu od 7. ožujka 2002., Komisija/Italija (C-10/00, EU:C:2002:146, t. 91.)

³⁵³ Presuda od 7. ožujka 2002. (C-10/00, EU:C:2002:146, t. 91.)

argument koji je istaknula ta država članica, prema kojem zahtjev koji je podnijela Komisija zahtijeva „znatan nužan trud oko priprema” zbog čega ne može postupiti u skladu s njim „u određenom roku”³⁵⁴, istaknuo da, ako Komisija traži dokumente, treba to učiniti u razumnim uvjetima. Slijedom toga, ne čini mi se da je ta presuda relevantna za ovaj predmet i napominjem da se ne odnosi na problematiku otkrivanja dokumenata koji su obuhvaćeni poslovnom tajnom.

325. Konkretno, što se tiče argumenta obrane koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina, prema kojem je predmetna pravna procjena zaštićena „poslovnom tajnom” zbog koje je povjerljiva, smatram da ona u ovom slučaju nije dokazala zašto se Komisiji ne bi mogao otkriti dokument koji su sastavile HMRC-ove službe posredstvom revizora za kojeg se čini da je također zaposlen u tom tijelu³⁵⁵, čak i ako je taj dokument obuhvaćen poslovnom tajnom. Naime, budući da je predmetna pravna procjena bila upućena službi koja pripada istom tijelu, čini se da je obuhvaćena sudskom praksom Suda koja se odnosi na mišljenja *in-house*³⁵⁶. Osim toga, važno je podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, država članica ne može braniti pozivanjem na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije³⁵⁷. Iz toga slijedi da se Ujedinjena Kraljevina, kako bi opravdala neizvršenje svoje prethodno navedene obveze lojalne suradnje, ne može pozvati na tu vrstu poteškoća kako bi opravdala svoju odluku da ne otkrije Komisiji dokumente koji se odnose na naloge za plaćanje C18 Snake.

326. Što se tiče drugog prigovora koji se odnosi na povredu načela lojalne suradnje koji je istaknula Komisija³⁵⁸, prema kojem Ujedinjena Kraljevina nije dostavila sve informacije koje su potrebne kako bi se odredili iznosi gubitaka vlastitih sredstava koji proizlaze iz nalogâ za plaćanje C18 Snake, unatoč ponovljenim Komisijinim zahtjevima, čini mi se da ta država zapravo ne dovodi u pitanje te tvrdnje. K tomu, iz spisa proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina na te tvrdnje odgovorila tek u okviru sudskog postupka. S obzirom na te elemente, valja stoga utvrditi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje.

327. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da je Ujedinjena Kraljevina, time što Komisiji nije dostavila predmetnu pravnu procjenu i sve elemente potrebne za određivanje iznosa gubitaka vlastitih sredstava koji proizlaze iz nalogâ za plaćanje C18 Snake, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a.

E. Povreda obveza na temelju propisa koji se odnose na PDV i vlastita sredstva koja proizlaze iz PDV-a

328. Komisija u svojem trećem tužbenom razlogu smatra da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, članka 310. stavka 6. i članka 325. UFEU-a te članka 2. stavka 1. točaka (b) i (d), članaka 83., 85. do 87. i članka 143. stavka 1. točke (d) Direktive 2006/112. Komisija u potporu tom tužbenom razlogu u biti tvrdi da je netočno određivanje

³⁵⁴ Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Italija (C-10/00, EU:C:2002:146, t. 44.).

³⁵⁵ Vidjeti točku 144. odgovora na tužbu.

³⁵⁶ Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je povjerljivost pisanih dopisa između odvjetnika i klijenata zaštićena na temelju prava Unije, ali pod uvjetom da se takva korespondencija provodi za potrebe i u interesu klijentova prava obrane te da potječe od neovisnih odvjetnika (vidjeti u tom smislu presude od 18. svibnja 1982., AM & S Europe/Komisija (155/79, EU:C:1982:157, t. 21. i 27.) i od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisija i dr. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 70.).

³⁵⁷ Vidjeti osobito presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska ((Vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 89. i navedena sudska praksa)).

³⁵⁸ Vidjeti točku 319. ovog mišljenja.

carinske vrijednosti uvezene robe u okviru carinskog postupka 40 i carinskog postupka 42 imalo za posljedicu umanjene oporezivog iznosa za PDV, tako da se Uniji oduzeo dio njezinih vlastitih sredstava.

329. Što se tiče carinskog postupka 40, Komisija naglašava da, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (d) i člancima 85. do 87. Direktive 2006/112, država članica uvoza treba platiti PDV, a oporezivi iznos tog poreza uključuje carinsku vrijednost kao i carine i dodatne troškove. Smatra da, budući da se PDV nije naplatio uzimajući u obzir točnu carinsku vrijednost uvezene robe, nisu se uzeli u obzir odgovarajući iznosi u određivanju osnovice vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a.

330. Na temelju carinskog postupka 42 Komisija najprije ističe da je, u skladu s OLAF-ovim izvješćem, 2016. 87 % robe uvezeno preko Ujedinjene Kraljevine u druge države članice. Nadalje, ističe da je za robu obuhvaćenu carinskim postupkom 42, oporezivi iznos za PDV, u skladu s člankom 83. Direktive 2006/112, kupovna cijena dotične robe ili slične robe ili, u odsustvu kupovne cijene, cijena troška, koja se utvrđuje u vrijeme isporuke. Naposljetku tvrdi da će, ako je izračun carinske vrijednosti uvezene robe netočan, izračun PDV-a koji za nju treba platiti država članica odredišta ili država članica u kojoj je izvršen prijevoz slijedom toga biti pogrešan.

331. Komisija iz svih tih elemenata zaključuje da je Ujedinjena Kraljevina, time što nije poduzela mjere koje mogu ispraviti umanjene carinske vrijednosti uvezene robe, povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 4. stavka 3. UEU-a, kao i članka 310. stavka 6. te članka 325. UFEU-a, te time što nije osigurala naplatu cijelog prihoda od PDV-a, oduzela Uniji dio vlastitih sredstava koja proizlaze iz tog poreza. Konkretnije, Komisija dodaje da se člankom 143. stavkom 2. Direktive 2006/112, kojim se utvrđuju uvjeti primjenjivi na uvoze koji su obuhvaćeni carinskim postupkom 42, nalaže državama članicama da poduzmu sve prikladne mjere kako bi se osigurala naplata PDV-a. Slijedom toga, time što nije poduzela takve mjere Ujedinjena Kraljevina ugrozila je sposobnost drugih država članica da naplate PDV te bi je trebalo smatrati odgovornom za tu situaciju.

332. Suprotno tomu, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se Komisijin prigovor ne temelji ni na jednoj pravnoj osnovi. U tom pogledu navodi da ni odredbe Direktive 2006/112 ni odredbe članka 4. stavka 3. UEU-a ne podrazumijevaju odgovornost države članice za gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava ili vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a nastale drugim državama članicama. Dodaje da Komisija, koja se samo pozvala na opće obveze lojalne suradnje i suzbijanja prijevara, nije u mogućnosti pojasniti pravni temelj na kojem je država članica izvan svojih granica dužna odgovarati za naplatu PDV-a u drugoj državi članici Unije. Napominjem i da, ako se Komisijina teza treba prihvatiti, nije moguće izračunati stupanj odgovornosti države članice za gubitak vlastitih sredstava nastao u drugoj državi članici zbog toga što je prvonavedena država članica povrijedila svoje obveze.

333. Ujedinjena Kraljevina usto naglašava da se u skladu s člankom 83. Direktive 2006/112 oporezivi iznos za PDV utvrđen za uvezenu robu koja je obuhvaćena carinskim postupkom 42 temelji na kupovnoj cijeni koju fakturira krajnji kupac u državi članici odredišta. Ističe da je na toj drugoj državi članici da provjeri i osigura da je PDV za tu stečenu robu točno prijavljen. Iz toga zaključuje da navodna uzročna veza na koju se poziva Komisija nije utvrđena. Naposljetku, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da ni iz jednog činjeničnog elementa koji je iznijela Komisija ne proizlazi da je svojim postupanjem spriječila druge države članice u naplati PDV-a.

334. S obzirom na te argumente, kao prvo, valja iznijeti nekoliko pojašnjenja o pravnom sustavu vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a (dio 1.), kao drugo, zatim valja uzastopno analizirati prigovore koji se odnose na carinske postupke 40 (dio 2.) i 42 (dio 3.).

1. Pravni sustav stavljanja na raspolaganje proračunu Unije sredstava koja proizlaze iz PDV-a

335. Kako bi se osiguralo uspostavljanje unutarnjeg tržišta na kojem tržišno natjecanje nije narušeno te je zajamčeno slobodno kretanje robe i usluga, zakonodavac Unije nastojao je uskladiti pravila koja se odnose na poreze na promet u okviru sustava PDV-a koji je porez na potrošnju koji obuhvaća većinu aspekata gospodarstva. U tom smislu, Direktivom 2006/112 predviđa se opće pravilo za oporezivi iznos. Konkretnije, u skladu s člankom 73. te direktive, oporezivi iznos na koji se primjenjuje stopa PDV-a uključuje „sve što čini naknadu koju je dobio ili će dobiti dobavljač u zamjenu za isporuku od kupca ili neke treće strane, uključujući potpore izravno povezane s cijenom isporuke”³⁵⁹. Osim tim načelom, oporezivi iznos uređuje se posebnim pravilima, osobito u slučaju stjecanja robe unutar Zajednice³⁶⁰ ili u slučaju uvoza robe³⁶¹.

336. Osim toga, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2007/436 i člankom 2. stavkom 1. točke (b) Odluke 2014/335, vlastita sredstva Unije uključuju, osim tradicionalnih vlastitih sredstava, prihod koji proizlazi iz primjene jedinstvene stope³⁶² na usklađene osnovice za procjenu PDV-a utvrđene u skladu s pravilima Unije. Ta jedinstvena stopa jest „stopa preuzetih obveza” tog prihoda, a ne porezna stopa jer ne stvara porezne obveze za porezne obveznike, nego se njome od država samo zahtijeva da ubiru iznose koje su dužne platiti Uniji iz bilo kojeg izvora njihova proračuna³⁶³.

337. Što se tiče osnovice tog vlastitog sredstva, koja se razlikuje od oporezivog iznosa predviđenog Direktivom 2006/112, u članku 3. Uredbe br. 1553/89 u biti se navodi da se osnovica sredstava PDV-a izračunava dijeljenjem ukupnog neto prihoda od PDV-a koji je ubrala država članica tijekom godine po stopi po kojoj se taj porez obračunao tijekom iste godine ili po ponderiranoj prosječnoj stopi PDV-a ako se u državi članici primjenjuje više od jedne stope PDV-a³⁶⁴.

338. Stoga se tim sustavom vlastitih sredstava u pogledu sredstava koja proizlaze iz PDV-a nastoji na teret država članica stvoriti obveza da se kao vlastita sredstva Uniji stavi na raspolaganje dio iznosa koje te države članice naplaćuju na ime PDV-a³⁶⁵.

339. Iz toga proizlazi da postoji izravna veza između naplate prihoda od PDV-a u skladu s primjenjivim pravom Unije i stavljanja na raspolaganje odgovarajućih sredstava koja proizlaze iz PDV-a proračunu Unije jer svaki propust u naplati prvih *može* dovesti do smanjenja

³⁵⁹ Za više detalja o oporezivom iznosu vidjeti Berlin, D., „Taxe sur le chiffre d'affaires – Fonctionnement de la taxe – Régimes spéciaux”, *JurisClasseur Europe Traité*, sv. 1640., veljača 2021., t. 16. i sljedeće.

³⁶⁰ Članci 83. i 84. Direktive 2006/112

³⁶¹ Članci 85. do 87. Direktive 2006/112

³⁶² Ta se jedinstvena stopa utvrđuje na 0,30 % u odlukama 2007/436 i 2014/335.

³⁶³ Vidjeti Potteau, A., „Budget de l'Union européenne – Contenu du budget”, *JurisClasseur Europe Traité*, sv. 198., 4. studenoga 2016., t. 21.

³⁶⁴ Prema mišljenju Pottea, A., Uredbom br. 1553/89 odbila se bilo kakva izravna veza između sredstva koja proizlaze iz PDV-a i poreznih obveznika propisivanjem prihodovne metode kao jedine metode koja uključuje običan statistički izračun (vidjeti bilješku 210. ovog mišljenja).

³⁶⁵ Vidjeti presudu od 15. studenoga 2011., Komisija/Njemačka (C-539/09, EU:C:2011:733, t. 71. i navedena sudska praksa)

drugih³⁶⁶. Slijedom toga, države članice dužne su zajamčiti učinkovitu naplatu vlastitih sredstava Unije time da naplate iznose koji odgovaraju tim sredstvima koja su zbog prijevara bila povučena iz proračuna Unije³⁶⁷.

340. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u području PDV-a, osobito iz članka 2. i 273. Direktive 2006/112, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, proizlazi da države članice nemaju samo opću obvezu poduzeti sve zakonodavne i upravne mjere koje mogu osigurati cjelovitu naplatu PDV-a koji se duguje na njihovim državnim područjima, nego se moraju i boriti protiv utaje³⁶⁸. K tomu, kao što se to već naglasilo³⁶⁹, članak 325. UFEU-a obvezuje države članice da suzbijaju nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije odvrćućim i djelotvornim mjerama te im osobito nalaže da poduzmu iste mjere radi suzbijanja prijevara³⁷⁰ usmjerenih protiv financijskih interesa Unije kao što su mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv vlastitih financijskih interesa³⁷¹.

341. S obzirom na prethodna razmatranja, ne čini mi se dvojbenim da u ovom slučaju nepostojanje prikladnih mjera koje mogu suzbiti rizik od prijevara i osigurati točnu procjenu uvezene robe³⁷² može s gledišta vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a predstavljati povredu članka 325. UFEU-a, kojim se konkretizira članak 4. stavak 3. UEU-a³⁷³, koja može naštetiti financijskim interesima Unije. S obzirom na navedeno, iz prethodno navedene sudske prakse proizlazi da je veza između prikupljanja prihoda koji proizlazi iz PDV-a koje provodi država članica i stavljanja na raspolaganje proračunu Unije sredstava koja proizlaze iz PDV-a samo mogućnost. Slijedom toga, smatram da, s obzirom na posebna pravila svakog od carinskih postupaka primjenjivih u ovom slučaju, valja provjeriti je li se zbog toga što tijela Ujedinjene Kraljevine nisu provodila carinske provjere, kao što je to navedeno u okviru prvog tužbenog razloga, proračunu Unije konkretno oduzeo dio vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a.

2. Prigovor koji se temelji na gubitku vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 40

342. Carinski postupak 40 odgovara slučaju u kojem se uvezena roba iz treće zemlje izravno pušta u slobodan promet³⁷⁴. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2006/112, uvoz robe ubraja se u transakcije koje podliježu PDV-u. U skladu s člankom 85. te direktive, „[u] pogledu uvoza robe, oporezivi iznos [za PDV] je vrijednost u carinske svrhe, koja se utvrđuje u skladu s važećim odredbama Zajednice”. Taj oporezivi iznos prilagođava se u skladu s pravilima predviđenima u člancima 86. i 87. Direktive 2006/112³⁷⁵. K tomu, u članku 70. stavku 1.

³⁶⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 31.); od 7. travnja 2016., Degano Trasporti (C-546/14, EU:C:2016:206, t. 22. i navedena sudska praksa) i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C 617/10, EU:C:2013:105, t. 26. i navedena sudska praksa).

³⁶⁷ Vidjeti presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 32.)

³⁶⁸ Vidjeti sudske prakse navedene u točkama 172. do 175. ovog mišljenja.

³⁶⁹ Vidjeti točke 172. i 173. ovog mišljenja.

³⁷⁰ O utjecaju prijevara vidjeti Boerselli F., „Pragmatic Policies to tackle VAT fraud in the European Union”, International VAT monitor, sv. 19., br.5., 2008., str. 333.

³⁷¹ Vidjeti u tom smislu presude od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 30.); od 20. ožujka 2018., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 19. i navedena sudska praksa) i od 2. svibnja 2018., Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, t. 27.).

³⁷² Vidjeti točku 225. ovog mišljenja.

³⁷³ Vidjeti točku 173. ovog mišljenja.

³⁷⁴ Vidjeti bilješku 21 ovog mišljenja.

³⁷⁵ U skladu s člankom 86. stavkom 1. Direktive 2006/112, oporezivi iznos uključuje poreze, carine, i prelevmane koji se plaćaju izvan države članice uvoza kao i oni koji se plaćaju na uvoz. Obuhvaća i popratne rashode, poput troškova pakiranja, prijevoza i osiguranja koji su nastali do prvog mjesta odredišta na teritoriju države članice uvoza kao i one koji proizlaze iz prijevoza do drugog mjesta odredišta unutar Zajednice, ukoliko je to drugo mjesto poznato u trenutku nastanka oporezivog događaja.

Carinskog zakonika Unije³⁷⁶ pojašnjava se definicija carinske vrijednosti robe, koja je „transakcijska vrijednost, odnosno cijena koja je stvarno plaćena ili plativa za robu kada se prodaje radi izvoza u carinsko područje Unije”. Iz toga proizlazi da se cilj koji se nastoji postići člankom 85. Direktive 2006/112, u vezi s člankom 70. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije, odnosi na to da se u oporezivi iznos uključi sve ono što predstavlja vrijednost robe za krajnjeg kupca te robe³⁷⁷.

343. S obzirom na te elemente, sigurno je da nepostojanje provedbe prikladnih mjera namijenjenih suzbijanju carinskih prijevara nije omogućilo Ujedinjenoj Kraljevini da primijeni pravila za određivanje oporezivog iznosa za PDV pri uvozu robe obuhvaćene carinskim postupkom 40. Međutim, potrebno je još odrediti je li ta okolnost konkretno utjecala na vlastita sredstva koja proizlaze iz tog poreza. U tom pogledu, Komisija, na kojoj je da dokaže postojanje povreda koje navodi³⁷⁸, općenito tvrdi da umanjene vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a proizlazi *ipso facto* iz umanjena carinske vrijednosti uvezene robe.

344. Međutim, ne smatram da taj argument omogućuje da se u dovoljnoj mjeri utvrdi postojanje izravne veze između propusta Ujedinjene Kraljevine i eventualnog umanjena vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a. Naime, kao što se to već navelo³⁷⁹, iz članka 3. Uredbe br. 1553/89 proizlazi da se osnovica sredstava PDV-a izračunava dijeljenjem ukupnog neto prihoda od PDV-a koji je ubrala država članica po stopi PDV-a. Međutim, što se tiče uvezene robe, ukupan ubrani neto prihod ne ovisi samo o carinskoj vrijednosti robe, nego i o prodajnoj cijeni koju fakturira krajnji kupac. Stoga, iznos prihoda od PDV-a ostaje isti ako je krajnji kupac platio kupovnu cijenu jednaku stvarnoj carinskoj cijeni robe. Iz toga proizlazi da samo utvrđenje u pogledu umanjena carinske vrijednosti uvezene robe ne dovodi automatski do smanjenja osnovice na temelju koje se izračunavaju vlastita sredstva koja proizlaze iz PDV-a.

345. U tim okolnostima, smatram da opće rasuđivanje na temelju kojeg Komisija tvrdi da je u pogledu uvoza robe obuhvaćene carinskim postupkom 40 Uniji oduzet jedan dio vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a ne može samo po sebi biti dovoljan dokaz točnosti tog prigovora. Slijedom toga, predlažem Sudu da odbije taj dio Komisijina zahtjeva.

3. Prigovor koji se temelji na gubitku vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 42

346. Najprije, prikladno je podsjetiti na to da je, u skladu s OLAF-ovim izvješćem, 87 % ukupne količine robe uvezene 2016. bilo obuhvaćeno carinskim postupkom 42³⁸⁰.

347. Kao što se to već objasnilo u okviru ovog mišljenja, carinski postupak 42 odgovara slučaju u kojem je u trenutku uvoza sigurno da je uvezena roba namijenjena za drugu državu članicu³⁸¹. U takvom slučaju, PDV treba platiti u državi članici konačnog odredišta robe, a ne u državi članici uvoza. Konkretnije, to oslobođenje proizlazi iz članka 143. stavka 1. točke (d) Direktive 2006/112, prema kojem su države članice dužne izuzeti uvoz robe koja je otpremljena ili prevezena iz trećeg

³⁷⁶ Odredba koja odgovara članku 29. stavku 1. Carinskog zakonika Zajednice.

³⁷⁷ Za detaljni prikaz procjene uvezene robe ili usluga vidjeti Bieber, T., „Customs Valuation and Import VAT”, *Global Trade and Customs Journal*, sv. 14., br. 2., str. 73.

³⁷⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja) (C-78/18, EU:C:2020:476, t. 36. i navedena sudska praksa).

³⁷⁹ Vidjeti točku 337. ovog mišljenja.

³⁸⁰ Vidjeti bilješku 23. ovog mišljenja.

³⁸¹ Vidjeti bilješku 21. ovog mišljenja.

teritorija ili treće zemlje u državu članicu osim one u kojoj otprema ili prijevoz robe završava, ako je isporuka takve robe od strane uvoznika određenog ili priznatog u skladu s člankom 201. navedene direktive kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a izuzeta u skladu s člankom 138. iste direktive. Drugim riječima, oslobođenje od PDV-a predviđeno člankom 143. Direktive 2006/112 temelji se na okolnosti da nakon uvoza slijedi isporuka unutar Zajednice, koja je sama izuzeta na temelju članka 138. navedene direktive.

348. Osim toga, iz članka 68. Direktive 2006/112 proizlazi da oporezivi događaj nastaje prilikom stjecanja robe unutar Zajednice, odnosno u skladu s drugim stavkom tog članka „kad se isporuka slične robe smatra izvršenom unutar teritorija dotične države članice”. S obzirom na navedeno, Sud smatra da se pojam „isporuka robe” ne odnosi na prijenos vlasništva u oblicima predviđenima mjerodavnim nacionalnim pravom, nego da uključuje sve transakcije prijenosa materijalne imovine od strane koja ovlašćuje drugu stranu da njome faktično raspolaže kao da je ona vlasnik tog dobra³⁸².

349. Konačno, što se tiče stjecanja robe unutar Zajednice, iz članaka 76. i 83. Direktive 2006/112 proizlazi da je oporezivi iznos za PDV kupovna cijena dotične robe ili slične robe ili, u odsustvu kupovne cijene, cijena troška, koja se utvrđuje u vrijeme isporuke.

350. U ovom slučaju, čini mi se da se teško može prihvatiti Komisijina tvrdnja prema kojoj je netočno određivanje carinske vrijednosti uvezene robe koje je provela Ujedinjena Kraljevina utjecalo na iznos vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a i koja se stavljaju na raspolaganje Uniji. S obzirom na prethodno navedena pravila koja se primjenjuju na transakcije obuhvaćene carinskim postupkom 42, čini mi se da nije utvrđena ta izravna veza, koju uostalom Komisija ne potkrepljuje u svojim pismenima, i to iz dvaju razloga. S jedne strane, oporezivi iznos za PDV primjenjiv na robu obuhvaćenu navedenim postupkom nije povezan s carinskom vrijednosti uvezene robe, nego s kupovnom cijenom te robe u državi članici konačnog odredišta. S druge strane, u okviru carinskog postupka 42 cijeli iznos PDV-a treba obračunati i platiti u državi članici u koju je roba konačno isporučena.

351. Dodajem da sustavna manjkavost carinskog postupka 42 zabranjuje da se samo jedna država članica smatra odgovornom za gubitak vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a. U tom pogledu napominjem da je Revizorski sud u Posebnom izvješću br. 13/2011 o provjerama koje se odnose na carinski postupak 42 utvrdio da je primjena carinskog postupka dovela do znatnih gubitaka koje je procijenio na 2.2 milijarde eura³⁸³ te je izrazio žaljenje zbog toga što sedam država članica koje je odabrao u svojoj studiji provodi manjkave provjere³⁸⁴. Revizorski sud osobito je preporučio da se poboljša prosljeđivanje ključnih podataka u državama članicama i između njih, da se potaknu automatske provjere identifikacijskih brojeva za PDV i da se izradi opći profil rizika na razini Unije za uvoze izvršene u okviru carinskog postupka 42³⁸⁵. Revizorski sud naglasio je u Posebnom izvješću br. 24/2015 o suzbijanju utaja PDV-a unutar Zajednice postojanost tih poteškoća, pri čemu je istaknuo da su „[z]akonodavna poboljšanja koja je uvela Komisija u pogledu carinskog postupka 42 i mjere poduzete nakon preporuka iznesenih u Posebnom izvješću br. 13/2011 pozitivni pomaci, ali [da] suzbijanje prijevara sprečavaju loša provedba i slučajevi nepoštovanja otkriveni u državama članicama tijekom revizije”³⁸⁶. S obzirom na navedeno, Revizorski sud

³⁸² Vidjeti presude od 18. srpnja 2013., *Evita-K* (C-78/12, EU:C:2013:486, t. 33.) i od 21. studenoga 2013., *Dixons Retail*, (C-494/12, EU:C:2013:758, t. 20.).

³⁸³ Vidjeti točku VI. sažetka izvješća 13/2011.

³⁸⁴ Vidjeti točke 26. i sljedeće izvješća 13/2011.

³⁸⁵ Vidjeti točku 55. izvješća 13/2011.

³⁸⁶ Vidjeti posebno izvješće br. 24/2015, t. 85. str. 34. navedeno u bilješci 111. ovog mišljenja.

također je istaknuo, s jedne strane, da većina posjećenih država članica ne provodi učinkovite unakrsne provjere između carinskih i poreznih podataka i, s druge strane, da su točnost, sveobuhvatnost i pravodobnost informacija o PDV-u koje se razmjenjuju među državama članicama problematični³⁸⁷. Na temelju takvih utvrđenja zaključujem i da treba odbiti Komisijinu tezu prema kojoj je Ujedinjena Kraljevina svojim propustima spriječila druge države članice da naplate PDV u cijelosti.

352. U tim okolnostima i unatoč propustima Ujedinjene Kraljevine u određivanju carinske vrijednosti predmetne robe, s obzirom na to da ne postoji izravna veza, nije moguće pripisati toj državi umanjeđe vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru transakcija obuhvaćenih carinskim postupkom 42. Slijedom toga, predlažem Sudu da odbije taj dio Komisijina zahtjeva.

353. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odbije treći tužbeni razlog u pogledu prigovora koji se odnosi na gubitak vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 40 i prigovora koji se odnosi na gubitak vlastitih sredstava koja proizlaze iz PDV-a u okviru carinskog postupka 42.

VII. Troškovi

354. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s člankom 138. stavkom 3. tog Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi svoje troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke. Budući da je Komisija zahtijevala da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da Ujedinjena Kraljevina u bitnome nije uspjela u postupku, valja joj uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja naložiti da uz vlastite troškove snosi i četiri petine Komisijinih troškova. Komisija će snositi petinu svojih troškova.

355. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Helenska Republika, Republika Latvija, Portugalska Republika i Slovačka Republika snosit će vlastite troškove.

VIII. Zaključak

356. Iz razloga iznesenih u ovom mišljenju predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Time što tijekom razdoblja povrede nije poduzela mjere za zaštitu financijskih interesa Unije te nije knjižila točne iznose carina koji se odnose na određene tekstilne proizvode i obuću uvezene iz Kine, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 325. UFEU-a, članka 13. i članka 220. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 648/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 1. travnja 2005., članaka 3. i 46. te članka 105. stavka 3. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije, članka 248. stavka 1. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe br. 2913/92, kako je izmijenjena

³⁸⁷ Vidjeti sažetak tog izvješća, t. IV., str. 9.

Uredbom Komisije (EZ) br. 1335/2003 od 25. srpnja 2003. i članka 244. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije.

2. Time što nije stavila na raspolaganje Uniji točan iznos tradicionalnih vlastitih sredstava koja se odnose na te uvoze, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju članaka 2. i 8. Odluke Vijeća EU, Euratom 2014/335 od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije i Odluke Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica, članaka 2., 6., 9., 10., 12. i 13. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom i članaka 2., 6., 9., 10., 11., i 17. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke br. 94/728.
3. Time što Europskoj komisiji nije dostavila pravnu procjenu pravne službe Her Majesty's Revenue and Customs (Porezna i carinska uprava Ujedinjenje Kraljevine) i sve elemente potrebne za određivanje iznosa gubitaka vlastitih sredstava koji proizlaze iz nalogâ za plaćanje C18 izdanih naknadno u okviru operacije Snake, Ujedinjena Kraljevina povrijedila je obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje, koje se propisuje člankom 4. stavkom 3. UEU-a.
4. U preostalom dijelu tužba se odbija.
5. Ujedinjena Kraljevina uz vlastite troškove snosi i četiri petine troškova Europske komisije.
6. Europska komisija snosi petinu svojih troškova.
7. Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Helenska Republika, Republika Latvija, Portugalska Republika i Slovačka Republika snose vlastite troškove.