



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 31. oktobra 2019*

„Neizpolnitev obveznosti države – Lastna sredstva – Pridruževanje čezmorskih držav in ozemelj (ČDO) k Evropski uniji – Sklep 91/482/EGS – Sklep 2001/822/ES – Dovolitev uvoza v Unijo z oprostitvijo carin za proizvode s poreklom iz ČDO – Potrdilo o prometu blaga EUR.1 – Nezakonito izdajanje potrdil s strani organov posamezne ČDO – Carine, ki jih uvozne države članice niso pobrale – Člen 4(3) PEU – Načelo lojalnega sodelovanja – Odgovornost države članice, ki ima posebne odnose z zadevno ČDO – Obveznost nadomestitve izgube lastnih sredstev Unije, povzročene z nezakonitim izdajanjem potrdil EUR.1 – Uvoz mleka v prahu in riža s Curaçaa ter drobljenca in zdroba z Arube“

V zadevi C-395/17,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 30. junija 2017,

Evropska komisija, ki jo zastopajo J.-F. Brakeland, A. Caeiros, L. Flynn in S. Noë, agenti,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen, P. Huurnink in J. Langer, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki so ga sprva zastopali J. Kraehling, G. Brown, R. Fadoju in S. Brandon, agenti, skupaj s K. Bealom, QC, in P. Luckhurstom, barristers, nato pa S. Brandon in F. Shibli, agenta, skupaj s K. Bealom, QC, in P. Luckhurstom, barristers,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan, S. Rodin, predsedniki senatov, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (poročevalec), sodniki, C. Toader, sodnica, C. Vajda, F. Biltgen, sodnika, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. oktobra 2018,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. februarja 2019

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da ni nadomestila izgube lastnih sredstev, ki bi morala biti določena in dana na razpolago proračunu Evropske unije v skladu s členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe Sveta (EGS, Euratom) št. 1552/89 z dne 29. maja 1989 o izvajanju Odločbe 88/376/EGS, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 155, zvezek 1, str. 1) (postali členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169)), če ne bi bila izdana potrdila o prometu blaga EUR.1 v nasprotju s, prvič, členom 101(1) Sklepa Sveta 91/482/EGS z dne 25. julija 1991 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj k Evropski gospodarski skupnosti (UL 1991, L 263, str. 1, v nadaljevanju: Sklep ČDO iz leta 1991) in členom 12(6) Priloge II k navedenemu sklepu, kar zadeva uvoz mleka v prahu in riža s Curaçaa v obdobju 1997/2000, ter drugič, členom 35(1) Sklepa Sveta 2001/822/ES z dne 27. novembra 2001 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski skupnosti (Sklep o pridružitvi čezmorskih držav) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 38, str. 319, v nadaljevanju: Sklep ČDO iz leta 2001) in členom 15(4) Priloge III k navedenemu sklepu, kar zadeva uvoz drobljenca in zdroba z Arube v obdobju 2002/2003, ni izpolnila obveznosti iz člena 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES, nato pa člen 4(3) PEU).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 2 Ustanovna listina Združenih narodov je bila podpisana 26. junija 1945 v San Franciscu. Člen 73 te listine, ki je v poglavju XI te listine, naslovljenem „Izjava v zvezi z ozemlji brez samouprave“, določa:

„Članice Organizacije združenih narodov, ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva se še niso sposobna upravljati povsem sama, spoštujejo načelo, da so interesi prebivalcev teh ozemelj najpomembnejši, in prevzamejo obveznost čim bolj spodbujati blaginjo njihovih prebivalcev v sistemu mednarodnega miru in varnosti, ki je vzpostavljen z ustanovno listino, in v ta namen:

[...]

b) razvijati samoupravo, upoštevati politične težnje ljudstev in jim pomagati izoblikovati neodvisne politične institucije ob upoštevanju posebnosti ozemelj in ljudstev ter različnih stopenj razvoja;

[...]“.

Pravo Unije

Pogodba ES

- 3 Dejansko stanje, iz katerega izvira očitana neizpolnitev obveznosti, se nanaša na obdobje pred začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe, s katero je bila spremenjena Pogodba ES, in po njem. Vendar so določbe, ki so upoštevne za to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, v bistvu ostale enake. Člen 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES) je določal:

„Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti. Tako olajšujejo izpolnjevanje nalog Skupnosti.

Vzdržijo se vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe.“

- 4 Ta določba je bila v bistvu nadomeščena s členom 4(3) PEU.
- 5 Četrty del te pogodbe, naslovljen „Pridruževanje čezmorskih držav in ozemelj“, je vseboval člene od 131 do 137 te pogodbe (ki so po spremembi postali členi od 182 ES do 188 ES in nato členi od 198 do 204 PDEU). Navedeni člen 131 (po spremembi postal člen 182 ES in nato člen 198 PDEU) je določal:

„Države članice soglašajo, da Skupnosti pridružijo neevropske države in ozemlja, ki imajo posebne odnose z Belgijo, Dansko, Francijo, Italijo, Nizozemsko in Združenim kraljestvom. Te države in ozemlja (v nadaljnjem besedilu ‚države in ozemlja‘) so navedene v Prilogi IV k tej pogodbi.

Namen pridruževanja je spodbujati gospodarski in socialni razvoj držav in ozemelj ter vzpostavljati tesne ekonomske odnose med njimi in Skupnostjo kot celoto.

V skladu z načeli, navedenimi v preambuli te pogodbe, je glavni namen pridruževanja podpirati interese in blaginjo prebivalcev držav in ozemelj, da bi jim omogočili gospodarsko, socialno in kulturno razvitost, za katero si prizadevajo.“

- 6 Člen 133(1) navedene pogodbe (po spremembi postal člen 184(1) ES in nato člen 200(1) PDEU) je določal:

„Pri uvozu blaga s poreklom iz držav in z ozemelj v države članice se carine prepovejo skladno s prepovedjo carin med državami članicami v skladu z določbami te pogodbe.“

- 7 Člen 136 te pogodbe (po spremembi postal člen 187 ES in nato člen 203 PDEU) je določal:

„Za začetno obdobje petih let po začetku veljavnosti te pogodbe se s konvencijo o izvajanju, ki je priloga k tej pogodbi, določi podrobnosti in postopek pridruževanja držav in ozemelj Skupnosti.

Svet še pred iztekom konvencije iz prejšnjega odstavka na podlagi pridobljenih izkušenj in načel iz te pogodbe soglasno sprejme določbe za naslednje obdobje.“

- 8 Člen 227(1) in (3) Pogodbe ES (po spremembi postal člen 299(1) in (3) ES ter nato člen 52(1) PEU in člen 355(2) PDEU) je določal:

„1. Ta pogodba se uporablja za Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

[...]

3. Posebna ureditev glede pridruževanja iz četrtega dela te pogodbe se uporablja za čezmorske države in ozemlja, navedene v Prilogi IV k tej pogodbi.

Ta pogodba se ne uporablja za tiste čezmorske države in ozemlja, ki imajo posebne odnose z Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska in ki niso vključeni v prej omenjeni seznam.“

- 9 Na seznamu iz Priloge IV k Pogodbi ES (ki je po spremembi postala Priloga II k Pogodbi ES in nato Priloga II k Pogodbi DEU), naslovljene „Čezmorske države in ozemlja, za katere se uporabljajo določbe četrtega dela Pogodbe“, so bili med drugim navedeni Aruba in Nizozemski Antili, med katere spada Curaçao.

Uredbi št. 1552/89 in št. 1150/2000

- 10 S členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe št. 1552/89 (nato členi 2, 6, 10, 11 in 17 Uredbe št. 1150/2000) so bili v času dejanskega stanja zaporedno urejeni pogoji, pod katerimi so morale države članice določiti in dati na razpolago proračunu Unije lastna sredstva Unije, med katerimi so bile tudi carine.

Sklepa ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001

- 11 V prvi uvodni izjavi Sklepa ČDO iz leta 1991 je bilo navedeno:

„[K]er je treba za novo obdobje določiti določbe o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj k Evropski gospodarski skupnosti, v nadaljnjem besedilu ‚ČDO‘; ker se te določbe uporabljajo za ozemlja, ki so povezana s Francosko republiko, za države in ozemlja, ki so povezana z Združenim kraljestvom, za države, ki so povezane s Kraljevino Nizozemsko, in deloma za Grenlandijo“.

- 12 V skladu s členom 1 tega sklepa je bil njegov cilj spodbujati in pospešiti gospodarski, kulturni in družbeni razvoj ter krepitev ekonomskih struktur ČDO, naštetih v Prilogi I k navedenemu sklepu. Točka 4 te priloge se je nanašala na Nizozemske Antile, med katerimi je bil tudi Curaçao, in Arubo kot ČDO Kraljevine Nizozemske.

- 13 Člen 6, prvi odstavek, Sklepa ČDO iz leta 1991 je določal:

„V okviru svojih pristojnosti organi, ki sodelujejo v partnerskem postopku iz člena 10, redno preučujejo rezultate v zvezi z uporabo tega postopka ter dajejo mnenja in spodbude, ki so potrebni za doseganje ciljev tega sklepa.“

- 14 Člen 10 tega sklepa je določal:

„Da se pristojnim lokalnim organom ČDO omogoči, da so bolj vpleteni v izvajanje načel pridružitve ČDO k EGS, pri čemer je treba spoštovati pristojnosti centralnih organov zadevnih držav članic, se uvede posvetovalni postopek, ki temelji na načelu partnerstva med Komisijo, državo članico in ČDO.

To partnerstvo, katerega podrobna pravila so določena v členih 234, 235 in 236 tega sklepa, bo omogočilo preučitev dosežkov v okviru pridružitve in razpravljanje o težavah, ki se morda pojavljajo v odnosih med ČDO in Skupnostjo.“

- 15 Člen 101(1) navedenega sklepa je določal:

„Proizvodi s poreklom v ČDO se uvažajo v Skupnost brez carin ali dajatev z enakim učinkom.“

16 V skladu s členom 108(1), prva alineja, Sklepa ČDO iz leta 1991 so bili pojem proizvodov s poreklom in načini upravnega sodelovanja, ki so s tem povezani, opredeljeni v Prilogi II k temu sklepu.

17 Člen 234 tega sklepa je določal:

„Delovanje Skupnosti se, kolikor je le mogoče, opira na tesno sodelovanje med Komisijo, državo članico, s katero je ČDO povezana, in pristojnimi lokalnimi organi ČDO.

To sodelovanje se v nadaljevanju imenuje ‚partnerstvo‘.“

18 Člen 235(1) in (2) navedenega sklepa je določal:

„1. Partnerstvo zajema načrtovanje, pripravo, financiranje, spremljanje in vrednotenje delovanja Skupnosti v okviru tega sklepa ter vse težave, ki se pojavljajo v odnosih med ČDO in Skupnostjo.

2. V ta namen se lahko zlasti na zahtevo zadevnih ČDO ustanovijo delovne skupine za pridružitve ČDO, ki imajo svetovalno vlogo in so sestavljene iz treh partnerjev, navedenih v členu 234, bodisi za geografsko območje ČDO bodisi za skupino ČDO iste države članice. Te skupine se sestavijo:

- *ad hoc* za obravnavanje specifičnih problemov,
- na trajni podlagi za obdobje, ki še poteka v okviru sklepa o pridružitvi; v tem primeru se sestanejo najmanj enkrat letno, da se preuči izvajanje tega sklepa ali obravnava druga vprašanja, navedena v odstavku 1.“

19 Člen 237 tega sklepa je določal:

„Ob upoštevanju posebnih določb glede odnosov med ČDO in francoskimi čezmorskimi departmaji iz tega sklepa se ta sklep uporablja na eni strani za ozemlja, za katera se uporablja Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, pod pogoji iz navedene pogodbe, ter na drugi strani za ozemlja ČDO.“

20 Člen 1 Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991, ki se nanaša na opredelitev pojma „proizvodi s poreklom“ in na metode upravnega sodelovanja, je določal:

„Za izvajanje določb o trgovinskem sodelovanju iz tega sklepa šteje, da je proizvod po poreklu iz držav in ozemelj, v nadaljevanju imenovanih ‚ČDO‘, Skupnosti ali držav AKP, če je bil tam v celoti pridobljen ali dovolj obdelan ali predelan.“

21 Člen 12(1) in (6) te priloge je določal:

„1. Dokaz o statusu porekla proizvodov v smislu te priloge se zagotovi s potrdilom o prometu blaga EUR.1, katerega vzorec je v Prilogi 4 k tej prilogi.

[...]

6. Potrdilo o prometu blaga EUR.1 izdajo carinski organi izvozne ČDO, če se blago lahko šteje za proizvode s poreklom v smislu te priloge.“

- 22 Člen 26 navedene priloge, naslovljen „Preverjanje potrdil o prometu blaga EUR.1 in obrazcev EUR.2“, je določal:

„1. Naknadno preverjanje potrdil o prometu blaga EUR.1 ali obrazcev EUR.2 se opravi z vzorčenjem in vsakič, ko se pri carinskih organih države uvoznice pojavi utemeljen dvom o verodostojnosti dokumenta ali pravilnosti informacij o resničnem poreklu zadevnih proizvodov.

[...]

6. Če postopek preverjanja ali katera koli informacija kaže na kršitev določb te priloge, ČDO na svojo lastno pobudo ali na zahtevo Komisije opravi ustrezne poizvedbe ali zagotovi, da se te poizvedbe opravijo s potrebno nujnostjo, zaradi razkritja in preprečevanja takšnih kršitev. Komisija lahko sodeluje pri teh poizvedbah.

[...]

7. Ugovori, ki jih ni bilo mogoče rešiti med carinskimi organi države uvoza in carinskimi organi izvozne ČDO, ali ugovori, ki se nanašajo na razlago te priloge, se predložijo odboru za pravila o poreklu, ustanovljenem z [Uredbo Sveta (EGS) št. 802/68 z dne 27. junija 1968 o skupni opredelitvi pojma porekla blaga (UL 1968, L 148, str. 1)].“

- 23 V skladu s členom 12(1) te uredbe odbor za pravila o poreklu sestavljajo predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije.

- 24 Sklep ČDO iz leta 1991 se je uporabljal do 1. decembra 2001. Sklep ČDO iz leta 2001 je začel veljati 2. decembra istega leta. Člen 4(1) zadnjenedenega sklepa je določal:

„V okviru partnerstva iz člena 7 upravni organi ČDO prevzamejo glavno odgovornost za oblikovanje pridružitvenih in razvojnih strategij ter za njihovo izvedbo na način, da skupaj s Komisijo in državo članico, s katero je ČDO povezana, pripravijo enotne programske dokumente [...] in programe sodelovanja.“

- 25 Člen 7 Sklepa ČDO iz leta 2001 je določal:

„1. Da bi omogočili ČDO polno udeležbo pri uresničitvi pridružitve ČDO-ES, ob primernem upoštevanju organiziranosti zadevnih institucij držav članic, se pri pridružitvi uporablja posvetovalni postopek, ki temelji na določbah, navedenih v nadaljevanju besedila. V okviru tega postopka se obravnavajo vse zadeve, ki izhajajo iz odnosov med ČDO in Skupnostjo.

[...]

3. Med Komisijo, državo članico, s katero je ČDO povezan[a], in vsako ČDO, ki jo predstavljajo njeni upravni organi, se vzpostavijo ločena partnerstva, ki omogočajo uresničevanje ciljev in načel tega sklepa, zlasti tistih iz členov 4 in 19. V nadaljnjem besedilu se to tristransko posvetovanje navaja kot ‚partnerstvo‘.

Delovne skupine za izvajanje partnerstva, ki imajo posvetovalno vlogo, se ustanovijo za vsako ČDO. Njihovo članstvo obsega tri zgoraj navedene partnerje. Te delovne skupine se zberejo na zahtevo Komisije, države članice ali ČDO. Na zahtevo enega izmed partnerjev ima več delovnih skupin za izvajanje partnerstva lahko skupne sestanke, da obravnavajo vprašanja skupnega interesa ali regionalne vidike pridružitve.

4. To posvetovanje se vodi v polni skladnosti z zadevnimi institucionalnimi, pravnimi in finančnimi pristojnostmi vsakega izmed treh partnerjev.

[...]“.

26 Člen 35 tega sklepa je določal:

„1. Proizvodi, po poreklu iz ČDO, se uvažajo v Skupnost brez uvoznih dajatev.

2. Pojmovanje proizvodov s poreklom in načinov upravnega sodelovanja v zvezi z njimi je opredeljeno v Prilogi III.“

27 Člen 2 Priloge III k navedenemu sklepu o opredelitvi pojma „proizvodi s poreklom“ in načinih upravnega sodelovanja je v odstavku 1 določal proizvode, za katere se je štelo, da so proizvodi s poreklom iz ČDO.

28 V skladu s členom 14(1)(a) te priloge so za proizvode s poreklom iz ČDO pri uvozu v Skupnost veljale ugodnosti iz Sklepa ČDO iz leta 2001 ob predložitvi potrdila EUR.1.

29 Člen 15(1) in (4) navedene priloge je določal:

„1. Potrdilo o prometu blaga EUR.1 izdajo carinski organi izvozne države na podlagi pisne zahteve izvoznika ali njegovega pooblaščenega zastopnika na izvoznikovo odgovornost.

[...]

4. Potrdilo o prometu blaga EUR.1 izdajo carinski organi izvozne ČDO, če se proizvodi lahko štejejo za proizvode s poreklom iz ČDO, Skupnosti ali državah AKP in izpolnjujejo druge zahteve te priloge.“

30 Člen 32 Priloge III k Sklepu ČDO iz leta 2001, naslovljen „Preverjanje dokazil o poreklu“, je določal:

„1. Da bi zagotovili pravilno uporabo te priloge, si ČDO[,] Skupnost [in države APK] prek svojih pristojnih carinskih uprav pomagajo pri preverjanju verodostojnosti potrdil o prometu blaga EUR.1 ali izjav na računih in točnosti informacij, ki so v teh dokumentih navedene.

[...]

2. Dokazila o poreklu se naknadno preverjajo naključno ali kadar carinski organi države uvoznice upravičeno dvomijo o verodostojnosti teh dokumentov, statusu porekla teh proizvodov ali izpolnitvi drugih zahtev te priloge.

[...]

8. Če postopek preverjanja ali katera koli informacija kaže na kršitev določb te priloge, ČDO na svojo lastno pobudo ali na zahtevo Skupnosti opravi ustrezne poizvedbe ali s potrebno nujnostjo zagotovi, da se te poizvedbe opravijo zaradi preprečevanja takšnih kršitev. Komisija lahko sodeluje pri poizvedbah.“

31 Člen 34 te priloge, naslovljen „Reševanje sporov“, je v prvem odstavku določal:

„Če pride do sporov v zvezi s postopki preverjanja iz členov 32 in 33, ki jih ni mogoče rešiti med carinskimi organi, ki zahtevajo preverjanje, in carinskimi organi, pristojnimi za izvedbo tega preverjanja, ali če se pojavi vprašanje glede razlage te priloge, jih je treba predložiti odboru za carinski zakonik (oddelku za poreklo), ustanovljenemu z [Uredbo Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307)].“

- 32 V skladu s členom 247(1) te uredbe je bil odbor za carinski zakonik sestavljen iz predstavnikov držav članic, predsedoval pa mu je predstavnik Komisije.

Carinski zakonik

- 33 Člen 220(2)(b) in člen 239 Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2700/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 10, str. 239) (v nadaljevanju: Carinski zakonik), sta podrobno določala pogoje, pod katerimi države članice lahko niso naknadno vknjižile carin oziroma so lahko te carine vrnile ali odpustile.

Uredba (ES, Euratom) št. 1605/2002

- 34 Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL 2006, L 390, str. 1) (v nadaljevanju: Finančna uredba), v členu 73a določa:

„Brez poseganja v določbe posebnih predpisov in uporabo Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti velja za upravičenosti [terjatve] Skupnosti nasproti tretjim osebam in upravičenosti [terjatve] tretjih oseb nasproti Skupnosti rok zastaranja petih let.

Datum za izračun roka zastaranja in pogoji za prekinitev tega roka so določeni v izvedbenih določbah.“

Uredba (ES, Euratom) št. 2342/2002

- 35 Člen 85b Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1605/2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 145), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. aprila 2007 (UL 2007, L 111, str. 13) (v nadaljevanju: Izvedbena uredba), naslovljen „Pravila za zastaralne roke“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Zastaralni rok za upravičenosti [terjatve] Skupnosti v zvezi s tretjimi osebami začne teči po poteku roka, ki se je dolžniku predložil v opominu [...]“.

Nizozemsko pravo

- 36 V skladu s Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (statut Kraljevine Nizozemske) v različici, ki se je uporabljala v spornem obdobju, je bila Kraljevina Nizozemska sestavljena iz treh držav (landen), in sicer Nizozemske (Nederland), Nizozemskih Antilov (Nederlandse Antillen) in Arube. V tem obdobju je bil Curaçao sestavni del Nizozemskih Antilov.

- 37 V skladu s členom 3(1)(b) tega statuta so zunanje zadeve spadale „v pristojnost Kraljevine“.

- 38 Člen 50(1) navedenega statuta je določal:

„Kralj kot vodja Kraljevine lahko zakonske in upravne ukrepe na Nizozemskih Antilih in Arubi, ki so v nasprotju s tem statutom, mednarodnim instrumentom, zakonom Kraljevine ali uredbo javne uprave za Kraljevino oziroma interesi, katerih spodbujanje ali zaščita sta v pristojnosti Kraljevine, prekine z obrazloženim odlokom. [...]“

39 Člen 51 tega statuta je določal:

„Če kateri koli organ na Nizozemskih Antilih in na Arubi ne opravlja svojih nalog oziroma jih ne opravlja pravilno, kakor se zahteva s tem statutom, mednarodnim instrumentom, zakonom Kraljevine ali uredbo javne uprave za Kraljevino, se lahko z uredbo javne uprave za Kraljevino, v kateri so navedeni pravna podlaga in razlogi, na katerih ta temelji, določi, kako je treba opravljati te naloge.“

40 Člen 52 Statuta Kraljevine Nizozemske je določal:

„S soglasjem Kralja se lahko z državno uredbo Kralju kot vladarju na čelu Kraljevine ali guvernerju kot organu Kraljevine podelijo pooblastila v zvezi z državnimi zadevami.“

Dejansko stanje spora

41 V letih od 1997 do 2000 sta bila v Nemčijo uvožena mleko v prahu in riž s Curaçaa, v letih 2002 in 2003 pa sta bila na Nizozemsko uvožena drobljenec in zdrob z Arube.

42 Organi Curaçaa in Arube so za to blago izdali potrdila o prometu blaga EUR.1 (v nadaljevanju: potrdila EUR.1), čeprav to blago ni izpolnjevalo pogojev za to, da bi se ga štelo za proizvode s preferencialnim poreklom na podlagi člena 101(1) Sklepa ČDO iz leta 1991 in člena 35(1) Sklepa ČDO iz leta 2001.

43 Izdaja potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube je bila predmet poizvedb Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Ta je 24. oktobra 2000 oziroma 23. decembra 2004 objavil poročili o misiji v zvezi s Curaçaom in Arubo.

44 Komisija je po teh poizvedbah nizozemske in nemške organe obvestila o nezakonnosti teh potrdil EUR.1 in jih pozvala, naj izterjajo carine, povezane s temi uvozi. Nizozemski in nemški organi so ugotovili zgolj del teh carin, v preostalem pa so te zastarale.

45 Komisija je z dopisoma z dne 27. januarja in 31. maja 2012 Kraljevino Nizozemsko štela za odgovorno za napako organov Curaçaa in Arube. Od Kraljevine Nizozemske je zahtevala, naj najpozneje do 20. marca oziroma 20. julija 2012 nadomesti izgubo lastnih sredstev, ki je posledica te napake.

Predhodni postopek

46 Kraljevina Nizozemska te zahteve ni izpolnila, zato je Komisija 21. novembra 2013 nanjo naslovila uradni opomin, na katerega so nizozemski organi 20. februarja 2014 odgovorili, tako da so zavrnili vsakršno odgovornost za dejanja njenih ČDO.

47 Komisija je 17. oktobra 2014 Kraljevini Nizozemski poslala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala pri stališču, ki ga je navedla v uradnem opominu. Rok za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev z obrazloženim mnenjem, se je iztekel 17. decembra 2014.

48 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 19. novembra 2015 odgovorila na obrazloženo mnenje in še naprej zanikala vsakršno odgovornost.

49 Komisija se je nato odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Dopustnost tožbe

Trditve strank

- 50 Kraljevina Nizozemska izpodbija dopustnost tožbe, ker naj bi bila vloga dvoumna ter naj v njej ne bi bila dosledno in natančno predstavljena podlaga za neizpolnitev obveznosti iz člena 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES in nato člen 4(3) PEU), ki se ji očita. Kraljevina Nizozemska v zvezi s tem navaja, da se zdi, da Komisija v nekaterih točkah tožbe trdi, da je odgovorna za dejanja carinskih organov svojih ČDO, kot če bi bili ti njeni organi, medtem ko ji v drugih točkah očita, da ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev nezakonitega izdajanja potrdil EUR.1 s strani teh organov.
- 51 Komisija trdi, da je tožba dopustna.

Presoja Sodišča

- 52 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 120(c) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba v vsaki tožbi jasno in natančno navesti predmet spora ter kratek povzetek navajanih tožbenih razlogov, da se toženi stranki omogoči priprava obrambe, Sodišču pa nadzor. Iz tega izhaja, da morajo bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, dosledno in razumljivo izhajati iz besedila tožbe ter da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo ultra petita ali da o nekem očitku ne bi odločilo (sodba z dne 11. julija 2018, Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 53 Sodišče je prav tako razsodilo, da morajo biti v okviru tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, v tožbi dosledno in natančno predstavljeni očitki, da bi država članica in Sodišče lahko natančno razumela obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj za to, da lahko omenjena država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 11. julija 2018, Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 54 Tožba Komisije mora zlasti vsebovati dosleden in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodb (sodba z dne 11. julija 2018, Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 55 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Komisija natančno navaja določbo prava Unije, ki naj bi jo Kraljevina Nizozemska domnevno kršila, in sicer člen 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES in nato člen 4(3) PEU), in dejstva, ki se ji očitajo, in sicer, da ni bil nadomeščen znesek, povečan za obresti, ki ustreza izgubi tradicionalnih lastnih sredstev, ki je posledica tega, da so organi Curaçaa in Arube izdali potrdila EUR.1 v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in leta 2001.
- 56 Poleg tega je treba navesti, da je v vlogi Komisije sicer res omenjena eventualna opustitev Nizozemske glede sprejetja ustreznih ukrepov, da bi se preprečila taka nezakonita izdaja, vendar iz te vloge jasno izhaja, da predmet tožbe Komisije ni ta morebitna opustitev, temveč le to, da Kraljevina Nizozemska ni nadomestila izgube tradicionalnih lastnih sredstev, ki je posledica nezakonite izdaje zadevnih potrdil EUR.1.

- 57 Kot je sicer generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 43 sklepnih predlogov, dejstvo, da v navedeni tožbi ni pojasnjeno, ali je bila po mnenju Komisije ta nezakonita izdaja posledica dejanj organov Curaçaa in Arube, ki jih je mogoče pripisati Kraljevini Nizozemski, ali posledica tega, da ta država članica ni sprejela ustreznih ukrepov za preprečitev te izdaje, zadnjenavedeni ni preprečevalo, da učinkovito izvršuje svojo pravico do obrambe glede očitane neizpolnitve obveznosti.
- 58 Ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Kraljevina Nizozemska, je zato treba zavrniti.

Utemeljenost

Trditve strank

- 59 Komisija trdi, da mora Kraljevina Nizozemska na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES in nato člen 4(3) PEU), nadomestiti izgubo tradicionalnih lastnih sredstev, ki je posledica dejstva, da so organi Curaçaa in Arube izdali potrdila EUR.1 v nasprotju z določbami sklepov ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 ter s tem državam članicam uvoznikom preprečili, da bi izterjale nekatere carine v zvezi z zadevnimi uvozi.
- 60 V zvezi s tem Komisija meni, prvič, da mora Kraljevina Nizozemska kot država članica prevzeti odgovornost za dejanja in malomarnosti organov Curaçaa in Arube, ki so v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, glede na posebne odnose, ki jih je imela s tema ČDO, ki v skladu z navedbami Komisije nista bili neodvisni državi in sta bili sestavni del te kraljevine.
- 61 Komisija dodaja, da se Kraljevina Nizozemska ne more sklicevati na avtonomijo, ki sta jo uživala Curaçao in Aruba v skladu s Statutom Kraljevine Nizozemske, da bi upravičila nespoštovanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz načela lojalnega sodelovanja. Poleg tega naj avtonomija teh ČDO ne bi bila absolutna, ker naj bi organi Kraljevine Nizozemske na podlagi členov od 50 do 52 tega statuta imeli pristojnosti, na podlagi katerih bi bilo mogoče zagotoviti, da organi Curaçaa in Arube spoštujejo določbe sklepov ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001.
- 62 Drugič, Komisija opozarja, da načelo lojalnega sodelovanja državam članicam nalaga sprejetje vseh ukrepov, ki so primerni za zagotovitev polne učinkovitosti prava Unije. V obravnavanem primeru naj bi nezakonita izdaja potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube preprečila, da bi bile carine pobrane in dane na razpolago proračunu Unije kot lastna sredstva. Kraljevina Nizozemska pa naj bi s tem, da te izgube lastnih sredstev ni nadomestila, ovirala pravilno delovanje sistema virov lastnih sredstev Unije, ker naj bi morale navedeno izgubo izravnati vse države članice z zvišanjem lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Zato naj bi varstvo proračuna Unije zahtevalo, da se lahko Kraljevina Nizozemska šteje za odgovorno za kršitev sklepov ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 s strani organov Curaçaa in Arube ter za nadomestitev izgube sredstev, ki iz tega izhaja.
- 63 Tretjič, Komisija trdi, da mora Kraljevina Nizozemska plačati zamudne obresti na znesek, ki ustreza tej izgubi lastnih sredstev. Komisija meni, da obveznost plačila teh zamudnih obresti ne temelji na ureditvi Unije na področju lastnih sredstev, ampak izhaja neposredno iz obveznosti lojalnega sodelovanja, ob upoštevanju neločljive zveze med obveznostjo določitve lastnih sredstev Unije, obveznostjo njihovega knjiženja na račun Komisije v predpisanih rokih in nazadnje obveznostjo plačila zamudnih obresti.
- 64 Kraljevina Nizozemska ob podpori Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska izpodbija očitano neizpolnitev obveznosti. Kraljevina Nizozemska na prvem mestu sicer priznava, da je neposredno odgovorna za ravnanja držav, ki jo sestavljajo, vendar meni, da se ta odgovornost nanaša samo na kršitev obveznosti, ki jih ima kot država članica Unije.

- 65 V skladu s sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz mnenja 1/78 (Mednarodni sporazum o naravnem kavčuku) z dne 4. oktobra 1979 (EU:C:1979:224, točka 62), naj bi bilo treba ugotoviti, kako bi se Kraljevina Nizozemska lahko štela za odgovorno, in sicer kot država članica Unije ali kot zastopnik svojih ČDO v mednarodnih odnosih. V skladu s členom 227(3) Pogodbe ES (postal člen 299(3) ES in nato člen 355(2) PDEU) pa naj bi bilo ozemeljsko področje uporabe te pogodbe omejeno na evropski del Kraljevine, in sicer na Nizozemsko, medtem ko naj bi za ČDO veljala izključno posebna ureditev, ki je predmet četrtega dela navedene pogodbe. Tako naj se splošne določbe te pogodbe ne bi uporabljale za ČDO, razen če bi bilo to izrecno navedeno. Natančneje, ČDO naj bi bilo glede uvoza blaga v Unijo treba obravnavati kot tretje države. Zato naj ČDO ne bi bilo mogoče šteti za sestavni del države članice, s katero so povezana.
- 66 Kraljevina Nizozemska v tem okviru poudarja, da je Kraljevina edina, ki ima status subjekta mednarodnega javnega prava in pristojnost za sklepanje pogodb, zato je Pogodbo ES ratificirala zgolj za Nizozemsko, tako da samo zadnjenavedeno vežejo pravice in obveznosti, ki izhajajo iz njenega pristopa k Uniji.
- 67 Kraljevina Nizozemska meni, da je ob upoštevanju avtonomije, ki so jo imeli Nizozemski Antili in Aruba, teza, da je Nizozemska odgovorna za ravnanja organov teh ČDO, v nasprotju s členom 4(2) PEU in členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov. V skladu z določbami Statuta Kraljevine Nizozemske naj za Nizozemske Antile in Arubo ne bi bilo mogoče šteti, da so bili v spornem obdobju del Nizozemske, saj sta imeli ti ozemlji, čeprav sta tako kot Nizozemska imeli status države (landen) Kraljevine Nizozemske, vsako svoj Staatsregeling (temeljni zakon) in veliko avtonomijo znotraj Kraljevine. Poleg tega naj členi od 50 do 52 Statuta Kraljevine Nizozemske Nizozemski ne bi podeljevali nobene pristojnosti v zvezi z organi Curaçaa in Arube in so določali zgolj možnost sprejetja odločitev glede teh ozemelj v svetu ministrov Kraljevine.
- 68 Kraljevina Nizozemska na drugem mestu trdi, da zatrjevana obveznost nadomestitve in plačila zamudnih obresti nima podlage niti v ureditvi Unije v zvezi z lastnimi sredstvi niti v sklepih ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001. Tako naj bi bilo priznanje te obveznosti v nasprotju z načelom pravne varnosti. Kraljevina Nizozemska dodaja, da se Komisija v zvezi s tem prav tako ne more opreti na člen 5 Pogodbe ES (postal člen 10 ES in nato člen 4(3) PEU), ne da bi dokazala, da je Nizozemska kršila svoje lastne obveznosti na podlagi prava Unije. Komisija pa naj tega dokaza ne bi predložila in naj bi zgolj trdila, da se Nizozemska ni „ustrezno“ odzvala na kršitev, ki sta jo storili zadevni ČDO.
- 69 Kraljevina Nizozemska še navaja, da so bili v skladu s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 za izdajo potrdil EUR.1 pristojni zgolj organi ČDO, medtem ko organi držav članic niso imeli nobene možnosti vmešavanja niti jim ni bila naložena nikakršna odgovornost v zvezi s tem. Natančneje, s tema sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 naj bi bil določen sistem upravnega sodelovanja med organi ČDO na eni strani ter Komisijo in organi držav članic na drugi strani, s katerim naj bi bilo mogoče preverjati spoštovanje teh sklepov in se v ta namen obrniti neposredno na organe ČDO. Poleg tega naj bi bilo treba težave med ČDO in Unijo rešiti v okviru partnerstva.
- 70 Uveljavljanje odgovornosti Nizozemske kot države članice naj bi bilo tudi v nasprotju z načelom pravne varnosti in načelom dobrega upravljanja. Kraljevina Nizozemska v zvezi s tem trdi, da Komisija v nasprotju s sodno prakso, ki izhaja iz sodb z dne 13. novembra 2014, Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, točka 48), ni ukrepala v razumnem roku, ker je ta institucija zahtevala, da se zadevne carine dajo na voljo več kot sedem let oziroma več kot enajst let po tem, ko je urad OLAF ugotovil zadevne nepravilnosti.

Presoja Sodišča

- 71 Najprej je treba poudariti, da medtem ko je bilo v obdobju ravnanja organov Curaçaa in Arube, ki je razlog za to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, načelo lojalnega sodelovanja določeno v členu 5 Pogodbe ES in nato v členu 10 ES, sta bili ti določbi, ko je Komisija od Kraljevine Nizozemske zahtevala, naj nadomesti izgubo lastnih sredstev, ki je po njenem mnenju posledica tega ravnanja, nadomeščeni s členom 4(3) PEU. Zato je treba tožbo preučiti glede na načelo lojalnega sodelovanja, kot izhaja iz zadnjenavedene določbe.
- 72 V skladu s členom 4(3), drugi pododstavek, PEU je Kraljevina Nizozemska kot država članica Unije dolžna sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije.
- 73 V ta namen morajo sicer res upoštevanje pravil prava Unije v okviru svojih pristojnosti zagotavljati vsi organi te države članice, vendar je na podlagi člena 258 PDEU edino ta država članica odgovorna Uniji za spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz tega prava (glej v tem smislu sodbi z dne 4. oktobra 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, točka 64 in navedena sodna praksa, ter z dne 13. maja 2014, Komisija/Španija, C-184/11, EU:C:2014:316, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 74 Kot je Komisija pojasnila v repliki, pa ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti ne temelji na napakah organov Kraljevine Nizozemske, temveč na odgovornosti te države članice za izgubo lastnih sredstev zaradi kršitve določb sklepov ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, s katerimi je urejeno izdajanje potrdil EUR.1, s strani organov Curaçaa in Arube, pri čemer se ta kršitev ne izpodbija.
- 75 Kot izhaja iz člena 227(3) Pogodbe ES v povezavi s Prilogo IV k tej pogodbi (postala člen 299(3) ES in Priloga II k Pogodbi ES, nato pa člen 355(2) PDEU in Priloga II k Pogodbi DEU), sta bila Curaçao in Aruba uvrščena med ČDO, naštete v navedeni prilogi, in zato vključena v posebno ureditev glede pridruževanja, ki je opredeljena v četrtem delu Pogodbe ES, v katerega so vključeni členi od 131 do 137 te pogodbe (postali členi od 182 ES do 188 ES in nato členi od 198 do 204 PDEU), pri čemer so bili podrobna pravila in postopki v zvezi s to ureditvijo vzpostavljeni s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 na podlagi člena 136 navedene pogodbe (postal člen 187 ES in nato člen 203 PDEU).
- 76 V tem okviru je treba poudariti, da je Sodišče sicer razsodilo, da se splošne določbe Pogodbe ES, in sicer določbe, ki jih ni v četrtem delu te pogodbe, ne uporabljajo za ČDO, če to ni izrecno navedeno (sodba z dne 5. junija 2014, X in TBG, C-24/12 in C-27/12, EU:C:2014:1385, točka 45 in navedena sodna praksa), vendar neizpolnitev obveznosti, ki se očita Kraljevini Nizozemski, ne spada v primer, ki je zajet s to sodno prakso. Komisija namreč ne trdi tega, da se načelo lojalnega sodelovanja uporablja za Curaçao in Arubo, ampak to, da mora Kraljevina Nizozemska na podlagi tega načela odgovarjati za posledice nezakonite izdaje potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube. Kot pa je bilo opozorjeno v točki 72 te sodbe, to načelo velja za Kraljevino Nizozemsko kot državo članico Unije.
- 77 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, prvič, ali Kraljevina Nizozemska na podlagi obveznosti, ki jih ima kot država članica na podlagi člena 4(3) PEU, Uniji odgovarja za eventualno izdajanje potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, drugič, ali mora na podlagi te določbe po potrebi skupaj z zamudnimi obrestmi nadomestiti znesek eventualne izgube lastnih sredstev Unije, ki iz tega izhaja, in, tretjič, v primeru pritrdilnega odgovora, ali je neizpolnitev obveznosti, ki se očita Kraljevini Nizozemski, utemeljena.

– *Odgovornost Kraljevine Nizozemske zaradi eventualne nezakonite izdaje potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube*

- 78 Komisija trdi, da mora Kraljevina Nizozemska zaradi posebnih odnosov, ki obstajajo med Curaçaom in Arubo ter to državo članico, Uniji odgovarjati za dejanja in opustitve organov Curaçaa in Arube, ko so ti izdali potrdila EUR.1 v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001.
- 79 Kraljevina Nizozemska spada med države članice, ki imajo v skladu s členom 131, prvi odstavek, Pogodbe ES (postal člen 182, prvi odstavek, ES in nato člen 198, prvi odstavek, PDEU) „posebne odnose“ s ČDO. V skladu s to določbo je veljavnost posebne ureditve glede pridruževanja, ki je opredeljena v četrtem delu Pogodbe ES, za te države in ozemlja v času te izdaje temeljila na teh posebnih odnosih.
- 80 Za te posebne odnose je značilno, da ČDO niso neodvisne države, ampak države in ozemlja, ki so odvisne od takšne države, ki med drugim zagotavlja njihovo zastopanje na mednarodni ravni (glej v tem smislu mnenji 1/78 (Mednarodni sporazum o naravnem kavčuku) z dne 4. oktobra 1979, EU:C:1979:224, točka 62, in 1/94 (Sporazumi, priloženi k Sporazumu STO) z dne 15. novembra 1994, EU:C:1994:384, točka 17).
- 81 V skladu s členom 131 Pogodbe ES (postal člen 182 ES in nato člen 198 PDEU) je uporaba posebne ureditve glede pridruževanja, opredeljene v četrtem delu te pogodbe, katere namen je pospeševanje gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja ČDO, upravičena le za države in ozemlja, ki imajo posebne odnose z zadevno državo članico, ki je zahtevala, naj se zanje uporabi posebna ureditev glede pridruževanja. Natančneje glede Curaçaa in Arube, ki sta bila ob začetku veljavnosti Pogodbe EGS del Nizozemskih Antilov, je treba navesti, da so države članice sklenile Konvencijo 64/533/EGS z dne 13. novembra 1962 o reviziji Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, da bi na Nizozemske Antile razširili posebno ureditev glede pridruževanja, opredeljeno v četrtem delu te pogodbe (UL 1964, P 150, str. 2414).
- 82 Tako se z dikcijo, ki je zlasti v prvi uvodni izjavi ter členu 234 in členu 235(2) Sklepa ČDO iz leta 1991 ter zlasti v členih 4 in 7 Sklepa ČDO iz leta 2001 uporabljena za imenovanje države članice, „s katero je povezana“ ČDO, izraženi posebni odnosi, ki obstajajo med njima, v skladu s členom 131, prvi odstavek, Pogodbe ES (postal člen 182, prvi odstavek, ES in nato člen 198, prvi odstavek, PDEU). To razlago potrjuje člen 1 Sklepa o ČDO iz leta 1991 v povezavi s Prilogo I, točka 4, k temu sklepu, od koder je razvidno, da sta bila Curaçao in Aruba ČDO Kraljevine Nizozemske.
- 83 Poleg tega so bili v okviru te posebne ureditve glede pridruževanja proizvodi s poreklom s Curaçaa in Arube v skladu s členom 133(1) Pogodbe ES (postal člen 184(1) ES in nato člen 200(1) PDEU) v povezavi s členom 101(1) in členom 108(1), prva alineja, Sklepa ČDO iz leta 1991 in Prilogo II k temu sklepu (člen 35 Sklepa ČDO iz leta 2001 in Priloga III k temu sklepu) upravičeni do privilegiranega dostopa do notranjega trga brez carin in dajatev z enakim učinkom.
- 84 Izdajanje potrdil EUR.1 pa je bilo urejeno s pravom Unije. V skladu s členom 12(6) Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991 (člen 15(4) Priloge III k Sklepu ČDO iz leta 2001), ki se je na podlagi svojega člena 237 uporabljal za ozemlja ČDO, so morali namreč ta potrdila, ki dokazujejo to poreklo, izdati organi ČDO. Če so torej ti organi izdali taka potrdila, so morali spoštovati zahteve iz Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991 (Priloga III k Sklepu ČDO iz leta 2001).
- 85 Poleg tega so postopki, ki so s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 določeni za reševanje sporov ali težav, ki se lahko pojavijo v tem okviru, odražali osrednjo vlogo, ki so jo imeli za ureditev glede pridruževanja, opredeljeno v četrtem delu Pogodbe ES, posebni odnosi v smislu člena 131, prvi odstavek, Pogodbe ES (postal člen 182, prvi odstavek, ES in nato člen 198, prvi odstavek, PDEU) med zadevno ČDO in državo članico, s katero je bila povezana.

- 86 V zvezi s tem je treba upoštevati zlasti člen 26(7) Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991 in člen 34 Priloge III k Sklepu ČDO iz leta 2001, v skladu s katerima so morali biti spori, ki se nanašajo na zakonitost potrdil EUR.1 in ki jih ni bilo mogoče rešiti med carinskimi organi države uvoznice in carinskimi organi izvozne ČDO, rešeni na ravni odbora za pravila o poreklu in nato v okviru odbora za carinski zakonik v okviru postopka, v katerem je med drugim sodeloval predstavnik države članice, s katero je bila izvozna ČDO povezana, ne pa pristojni lokalni organi te ČDO.
- 87 Poleg tega je treba glede eventualnega reševanja problemov, ki bi se lahko pojavili v zvezi z nezakonito izdajo potrdil EUR.1, v okviru partnerstva iz členov 234 in 235 Sklepa ČDO iz leta 1991 (nato člen 7 Sklepa ČDO iz leta 2001) ugotoviti, da to partnerstvo ni moglo temeljiti na dvostranskem dialogu med zadevno ČDO in Komisijo, ampak je zahtevalo tristransko usklajevanje, pri katerem so morali poleg Komisije sodelovati država članica, s katero je bila ČDO povezana, in pristojni lokalni organi te ČDO. V skladu s členom 10, prvi odstavek, Sklepa ČDO iz leta 1991 je bilo sodelovanje države članice, s katero je bila ČDO povezana, pri tem tristranskem usklajevanju potrebno, da se zagotovi spoštovanje „pristojnosti centralnih organov zadevnih držav članic“. Podobno je bila s členom 7(1) Sklepa ČDO iz leta 2001 poudarjena nujnost upoštevanja „organiziranosti zadevnih institucij držav članic [institucij zadevnih držav članic]“.
- 88 V teh okoliščinah obstoj posebnih odnosov v smislu člena 131, prvi odstavek, Pogodbe ES (postal člen 182, prvi odstavek, ES in nato člen 198, prvi odstavek, PDEU) med Kraljevino Nizozemsko in njenimi ČDO lahko povzroči posebno odgovornost navedene države članice v razmerju do Unije, kadar organi teh ČDO izdajo potrdila EUR.1 v nasprotju z navedenima sklepoma.
- 89 Vendar Kraljevina Nizozemska izpodbija obstoj takšne odgovornosti. Prvič, trdi, da ker je bila Pogodba ES ratificirana samo za Nizozemsko, je treba v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz mnenja 1/78 (Mednarodni sporazum o naravnem kavčuku) z dne 4. oktobra 1979 (EU:C:1979:224, točka 62), razlikovati med Curaçaom in Arubo na eni strani ter Kraljevino Nizozemsko kot državo članico na drugi strani. Drugič, po mnenju Kraljevine Nizozemske bi se bilo na podlagi sistema upravnega sodelovanja, vzpostavljenega s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, mogoče obrniti neposredno na organe navedenih ČDO, tako da Komisija ne more šteti, da je na podlagi člena 4(3) PEU Kraljevina Nizozemska odgovorna za dejanja teh organov. Tretjič, priznanje te odgovornosti naj bi poseglo v avtonomijo teh ČDO, s čimer ne bi bila spoštovana člen 4(2) PEU in člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov.
- 90 Kar zadeva prvo trditve, je Sodišče v točki 62 mnenja, navedenega v prejšnji točki, sicer res v bistvu razsodilo, da kadar država članica sklene mednarodni sporazum kot mednarodni zastopnik ČDO, ki je povezana s to državo, ne deluje kot država članica. Ta ugotovitev, na podlagi katere je Sodišče lahko sklenilo, da takšno zastopanje ne vpliva na „razmejitev področij pristojnosti v Skupnosti“, pa ni upoštevna za presojo odgovornosti države članice v okviru, ko organi ČDO, ki je povezana s to državo članico, izdajo potrdila EUR.1 v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, ki je bil urejen s predpisi prava Unije, ki se uporabljajo na ozemlju ČDO.
- 91 Kar zadeva drugo trditve Kraljevine Nizozemske, ki se nanaša na sistem upravnega sodelovanja, uveden s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, je sicer res, da so bili v skladu s členom 26(6) Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991 in nato v skladu s členom 32(8) priloge III k Sklepu ČDO iz leta 2001 organi zadevne ČDO tisti, ki so morali med drugim opraviti potrebne poizvedbe, če je nadzorni postopek iz člena 26(1) Priloge II k prvemu sklepu in nato iz člena 32(2) Priloge III k drugem sklepu ali katera koli druga razpoložljiva informacija nakazovala na to, da so bile določbe teh prilog kršene. Vendar je bilo na eni strani v teh določbah določeno, da Komisija „lahko sodeluje“ pri poizvedbah, katerih namen je odkrivanje in preprečevanje kršitev določb, s katerimi je urejena izdaja potrdil EUR.1, ne da bi bila Komisiji v zvezi s tem naložena obveznost. Na drugi strani je treba navesti, da sta člen 26(7) Priloge II k Sklepu ČDO iz leta 1991 in nato člen 34 Priloge III k Sklepu ČDO iz leta 2001 sicer določala, da se spori, ki nastanejo v zvezi s takimi poizvedbami ali v katerih

nastanejo težave glede razlage, „predložijo“ v postopek reševanja sporov, vendar iz besedila teh določb izhaja, da sta se ti nanašali samo na spore med državo uvoza in izvozno ČDO ter da ju torej Komisiji ni bilo treba uporabiti.

- 92 Poleg tega in v nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Nizozemska, določbe o sodelovanju, imenovanem „partnerstvo“, prav tako ne nasprotujejo temu, da se lahko država članica na podlagi člena 4(3) PEU šteje za odgovorno za nezakonito izdajanje potrdil EUR.1 s strani organov svojih ČDO. V skladu z besedilom člena 234 Sklepa ČDO iz leta 1991 se je namreč delovanje Unije moralo zgolj „kolikor je le mogoče“ opirati na to sodelovanje med Komisijo, državo članico, s katero je bila ČDO povezana, in pristojnimi lokalnimi organi zadnjenavedene. Poleg tega je bilo v členu 235(2) tega sklepa določeno, da se za reševanje kakršnih koli problemov med ČDO in Unijo zlasti na zahtevo zadevnih ČDO „lahko ustanovijo“ delovne skupine za pridruževanje. Podobno je člen 7(3) Sklepa ČDO iz leta 2001 določal le, da se med drugim na zahtevo ČDO „lahko zberejo“ delovne skupine za izvajanje partnerstva, ki se ustanovijo za vsako ČDO. Tako v obravnavanem primeru ta partnerski postopek sicer res ni bil izveden, vendar je v besedilu teh določb navedeno, da je bilo na njihovi podlagi to izvajanje fakultativne narave.
- 93 Tretje trditve, ki se nanaša na ustavno avtonomijo Curaçaa in Arube, prav tako ni mogoče sprejeti, ker Kraljevina Nizozemska ne navaja, kako bi lahko odgovornost države članice za dejanja njenih ČDO, ki ne vpliva na naloge, ki so zadnjenavedenim zaupane s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001, posegla v njihovo avtonomijo.
- 94 Preučiti je treba še, za katere vrste napak, ki jih stori ČDO v okviru izdaje potrdil EUR.1, mora odgovarjati država članica, s katero je ta ČDO povezana.
- 95 Glede tega iz načela lojalnega sodelovanja, ki je določeno v členu 4(3) PEU, izhaja, da morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev polne učinkovitosti prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 7. oktobra 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, točka 44, in z dne 5. decembra 2017, Nemčija/Svet, C-600/14, EU:C:2017:935, točka 94).
- 96 Ob upoštevanju preferencialne in odstopajoče narave carinske ureditve, ki se uporablja za proizvode s poreklom v ČDO pod pogoji, določenimi v členu 133(1) Pogodbe ES (postal člen 184(1) ES in nato člen 200(1) PDEU) ter členu 101(1) Sklepa ČDO iz leta 1991 v povezavi s členom 108(1), prva alinea, tega sklepa in Prilogo II k njemu (člen 35 Sklepa ČDO iz leta 2001 in Priloga III k temu sklepu), pa je obveznost, na katero je opozorjeno v prejšnji točki, v obravnavani zadevi še posebej pomembna. Zato na podlagi člena 4(3) PEU odgovornost države članice, s katero je dana ČDO povezana, Uniji zajema vsako napako, ki so jo storili organi te ČDO v okviru izdajanja potrdil EUR.1.
- 97 Glede na vse te preudarke je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska na podlagi obveznosti, ki jih ima kot država članica na podlagi člena 131, prvi odstavek, Pogodbe ES (postal člen 182, prvi odstavek, ES in nato člen 198, prvi odstavek, PDEU) in člena 4(3) PEU, Uniji odgovarja za eventualno izdajanje potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 (glej po analogiji sodbo z današnjega dne, Komisija/Združeno kraljestvo (Odgovornost za ravnanje ČDO), C-391/17, točka 95).

– Obveznost nadomestitve eventualne izgube lastnih sredstev na podlagi člena 4(3) PEU

- 98 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja odpraviti protipravne posledice kršitve prava Unije. Zato morajo organi držav članic v okviru svojih pristojnosti sprejeti vse potrebne ukrepe za odpravo kršitve tega prava (glej v tem smislu sodbe z dne 21. junija 2007, Jonkman in drugi, od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, točki 37 in 38; z dne

26. julija 2017, Comune di Corridonia in drugi, C-196/16 in C-197/16, EU:C:2017:589, točka 35 in navedena sodna praksa, ter z dne 27. junija 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie in drugi, C-597/17, EU:C:2019:544, točka 54).

- 99 Če izdaja potrdila EUR.1 v nasprotju s sklepoma ČDO iz leta 1991 in iz leta 2001 organom zadevne države članice uvoza pod pogoji, določenimi v členu 220(2)(b) in členu 239 Carinskega zakonika, preprečuje, da bi pobrali carino, ki bi jo morali pobrati, če to potrdilo EUR.1 ne bi bilo izdano, je izguba tradicionalnih lastnih sredstev Unije, ki iz tega izhaja, protipravna posledica kršitve prava Unije. V skladu s sodno prakso Sodišča mora biti ta izguba nadomeščena bodisi z drugimi lastnimi sredstvi bodisi s prilagoditvijo izdatkov (glej po analogiji sodbi z dne 15. novembra 2005, Komisija/Danska, C-392/02, EU:C:2005:683, točka 54, in z dne 5. oktobra 2006, Komisija/Nemčija, C-105/02, EU:C:2006:637, točka 88).
- 100 Zato mora država članica, ki Uniji odgovarja za nezakonito izdajo teh potrdil, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja sprejeti vse potrebne ukrepe za odpravo te kršitve prava Unije in zlasti nadomestiti izgubo lastnih sredstev, ki je posledica te kršitve (glej po analogiji sodbo z današnjega dne, Komisija/Združeno kraljestvo (Odgovornost za ravnanje ČDO), C-391/17, točka 98).
- 101 Kar natančneje zadeva vprašanje, ali je treba znesek te izgube lastnih sredstev glede na okoliščine primera zvišati za zamudne obresti, zadošča navesti, da zgolj nadomestitev zneska carin, ki jih ni bilo mogoče pobrati, ne more zadostovati za odpravo protipravnih posledic nezakonite izdaje potrdila EUR.1.
- 102 Te razlage ne more omajati trditev v zvezi z načelom pravne varnosti, na katero se sklicujeta Kraljevina Nizozemska in Združeno kraljestvo, in sicer da ta obveznost nadomestitve ne more obstajati, če v pravu Unije ni izrecne določbe v zvezi z njo. Obveznost nadomestitve izgube lastnih sredstev, ki je posledica nezakonite izdaje potrdil EUR.1, je namreč le poseben izraz obveznosti, ki izhaja iz načela lojalnega sodelovanja, v skladu s katero morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za odpravo kršitve prava Unije in odpraviti protipravne posledice te kršitve. Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, navedene v točki 98 te sodbe, zadnjenavedena obveznost velja za vse protipravne posledice kršitve tega prava, zlasti tiste, ki so finančne narave, kakršne so te v obravnavani zadevi.
- 103 Vendar zamudne obresti tečejo od datuma, ko je na zadevno državo članico naslovljena zahteva za nadomestitev navedene izgube lastnih sredstev.
- 104 Glede na vse te preudarke je treba ugotoviti, da mora država članica, ki Uniji odgovarja za nezakonito izdajanje potrdil EUR.1 s strani njene ČDO, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja nadomestiti eventualno izgubo lastnih sredstev, po potrebi skupaj z zamudnimi obrestmi.

– *Očitana neizpolnitev obveznosti*

- 105 Iz spisa, s katerim Sodišče razpolaga, je razvidno, da je bilo med letoma 1997 in 2000 ter med letoma 2002 in 2003 na Nizozemsko in v Nemčijo z oprostitvijo carin uvoženo blago, za katero so organi Curaçaa in Arube izdali potrdila EUR.1.
- 106 Med strankama ni sporno, da so navedeni organi zadevna potrdila EUR.1 izdali, čeprav zadevno blago ni izpolnjevalo pogojev za to, da bi se ga štelo za proizvode s preferencialnim poreklom na podlagi člena 101(1) Sklepa ČDO iz leta 1991 in člena 35(1) Sklepa ČDO iz leta 2001. Prav tako ni sporno, da je zaradi kršitve teh določb Uniji nastala izguba lastnih sredstev iz naslova uvoznih dajatev.
- 107 V teh okoliščinah mora Kraljevina Nizozemska v skladu s členom 4(3) PEU nadomestiti znesek te izgube lastnih sredstev, kot je Komisija zahtevala z dopisoma z dne 27. januarja in 31. maja 2012.

- 108 Vendar Kraljevina Nizozemska trdi, da načeli pravne varnosti in dobrega upravljanja v obravnavanem primeru nasprotujeta možnosti, da se ugotovi neizpolnitev te obveznosti nadomestitve, ker naj Komisija od nje tega nadomestila ne bi zahtevala v razumnem roku v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 13. novembra 2014, Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, točka 48).
- 109 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se sodna praksa, ki izhaja iz sodbe, navedene v prejšnji točki, nanaša na člen 85b Izvedbene uredbe, ki določa, da začne petletni zastaralni rok iz člena 73a Finančne uredbe teči po poteku roka, ki se je dolžniku sporočil v opominu.
- 110 Sodišče je v navedeni sodbi sicer razsodilo, da če v aktih, ki se uporabljajo, ni posebnih določb v zvezi s tem, načelo pravne varnosti zahteva, da mora zadevna institucija to vročitev opraviti v razumnem roku, pri čemer je treba rok za vročitev opomina šteti za nerazumen, če je ta vročitev opravljena po petih letih od trenutka, ko je bila institucija običajno sposobna uveljavljati svojo terjatev (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2014, Nencini/Parlament, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, točki 48 in 49).
- 111 Vendar je treba ugotoviti – ne da bi bilo treba preučiti, ali se člen 73a Finančne uredbe in člen 85b Izvedbene uredbe uporabljata za obveznost nadomestitve izgube lastnih sredstev na podlagi člena 4(3) PEU, kot je ta v obravnavani zadevi – da Komisija nikakor ni prekoračila petletnega roka, po poteku katerega je treba v skladu s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe, navedene v prejšnji točki, šteti, da je rok za vročitev opomina nerazumen. Med strankama namreč ni sporno, da je izguba lastnih sredstev Unije, ki je posledica nezakonitega izdajanja potrdil EUR.1 s strani organov Curaçaa in Arube, postala dokončna šele leta 2009. Komisija pred tem datumom ni mogla zahtevati nadomestitve navedene izgube, zato je treba šteti, da je upoštevala navedeni petletni rok, ko je Kraljevino Nizozemsko leta 2012 pozvala k tej nadomestitvi.
- 112 Ugotoviti je torej treba, da Kraljevina Nizozemska s tem, da ni nadomestila izgube lastnih sredstev, ki je posledica tega, da so organi Curaçaa in Arube izdajali potrdila EUR.1 v nasprotju s Sklepom ČDO iz leta 1991 in nato s Sklepom ČDO iz leta 2001, kar zadeva uvoz mleka v prahu in riža s Curaçaa v obdobju 1997/2000 oziroma uvoz drobljenca in zdroba z Arube v obdobju 2002/2003, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(3) PEU.

Stroški

- 113 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 114 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika, na podlagi katerega države članice, ki intervenirajo v postopku, nosijo svoje stroške, Združeno kraljestvo nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Kraljevina Nizozemska s tem, da ni nadomestila izgube lastnih sredstev, ki je posledica tega, da so organi Curaçaa in Arube izdajali potrdila o prometu blaga EUR.1 v nasprotju s Sklepom Sveta 91/482/EGS z dne 25. julija 1991 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj k Evropski gospodarski skupnosti in nato Sklepom Sveta 2001/822/ES z dne 27. novembra 2001 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski skupnosti, kar zadeva uvoz mleka v prahu in riža s Curaçaa v obdobju 1997/2000 oziroma uvoz drobljenca in zdroba z Arube v obdobju 2002/2003, ni izpolnila obveznosti iz člena 4(3) PEU.**
- 2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.**

3. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosi svoje stroške.

Podpisi