



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

31. Oktober 2019\*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Eigenmittel – Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (ÜLG) mit der Europäischen Union – Beschluss 91/482/EWG – Beschluss 2001/822/EG – Zulassung zur zollfreien Einfuhr in die Union von Waren mit Ursprung in den ÜLG – Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 – Vorschriftswidrige Ausstellung von Bescheinigungen durch die Behörden eines ÜLG – Von den Einfuhrmitgliedstaaten nicht erhobene Zölle – Art. 4 Abs. 3 EUV – Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – Verantwortlichkeit des Mitgliedstaats, der mit dem betreffenden ÜLG besondere Beziehungen unterhält – Verpflichtung zum Ausgleich des durch die vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 entstandenen Verlusts an Eigenmitteln der Union – Einfuhr von Milchpulver und Reis aus Curaçao und von Grob- und Feingrieß aus Aruba“

In der Rechtssache C-395/17

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 30. Juni 2017,

**Europäische Kommission**, vertreten durch J.-F. Brakeland, A. Caeiros, L. Flynn und S. Noë als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen, P. Huurnink und J. Langer als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, zunächst vertreten durch J. Kraehling, G. Brown, R. Fadoju und S. Brandon als Bevollmächtigte im Beistand von K. Beal, QC, und P. Luckhurst, Barrister, dann durch S. Brandon und F. Shibli als Bevollmächtigte im Beistand von K. Beal, QC, und P. Luckhurst, Barrister,

Streithelfer,

erlässt

\* Verfahrenssprache: Niederländisch

## DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan und S. Rodin, der Richter J. Malenovský, L. Bay Larsen und T. von Danwitz (Berichterstatter), der Richterin C. Toader, der Richter C. Vajda und F. Biltgen sowie der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Oktober 2018,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. Februar 2019

folgendes

### Urteil

- 1 Die Europäische Kommission erhebt Klage auf Feststellung, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG, jetzt Art. 4 Abs. 3 EUV) verstoßen hat, dass es den Verlust an Eigenmitteln nicht ausgeglichen hat, die gemäß den Art. 2, 6, 10, 11 und 17 der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 zur Durchführung des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. 1989, L 155, S. 1) (in der Folge Art. 2, 6, 10, 11 und 17 der Verordnung [EG, Euratom] Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 94/728/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften [ABl. 2000, L 130, S. 1]) hätten festgestellt und der Europäischen Union zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn im Zeitraum 1997/2000 für die Einfuhr von Milchpulver und Reis aus Curaçao bzw. im Zeitraum 2002/2003 für die Einfuhr von Grob- und Feingrieß aus Aruba nicht unter Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 und Anhang II Art. 12 Abs. 6 des Beschlusses 91/482/EWG des Rates vom 25. Juli 1991 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 1991, L 263, S. 1, im Folgenden: ÜLG-Beschluss von 1991) bzw. gegen Art. 35 Abs. 1 und Anhang III Art. 15 Abs. 4 des Beschlusses 2001/822/EG des Rates vom 27. November 2001 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft („Übersee-Assoziationsbeschluss“) (ABl. 2001, L 314, S. 1, im Folgenden: ÜLG-Beschluss von 2001) Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt worden wären.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Völkerrecht*

- 2 Die Charta der Vereinten Nationen wurde am 26. Juni 1945 in San Francisco unterzeichnet. In Kapitel XI („Erklärung über Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung“) bestimmt Art. 73:

„Mitglieder der Vereinten Nationen, welche die Verantwortung für die Verwaltung von Hoheitsgebieten haben oder übernehmen, deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben, bekennen sich zu dem Grundsatz, dass die Interessen der Einwohner dieser Hoheitsgebiete Vorrang haben; sie übernehmen als heiligen Auftrag die Verpflichtung, im Rahmen des durch diese Charta errichteten Systems des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit das Wohl dieser Einwohner aufs äußerste zu fördern; zu diesem Zweck verpflichten sie sich,

...

b) die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu unterstützen, und zwar je nach den besonderen Verhältnissen jedes Hoheitsgebiets, seiner Bevölkerung und deren jeweiliger Entwicklungsstufe;

...“

## ***Unionsrecht***

### *EG-Vertrag*

- 3 Die Sachverhalte, wegen derer dem Königreich der Niederlande eine Vertragsverletzung zur Last gelegt wird, liegen teils vor, teils nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, mit dem der EG-Vertrag geändert wurde. Die für die vorliegende Vertragsverletzungsklage maßgeblichen Vorschriften sind jedoch im Wesentlichen unverändert geblieben. Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG) lautete:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten.“

- 4 Diese Vorschrift wurde im Wesentlichen durch Art. 4 Abs. 3 EUV ersetzt.
- 5 Der Vierte Teil („Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete“) des EG-Vertrags umfasste die Art. 131 bis 137 (nach Änderung Art. 182 EG bis 188 EG, jetzt Art. 198 bis 204 AEUV). Art. 131 des EG-Vertrags (nach Änderung Art. 182 EG, jetzt Art. 198 AEUV) lautete:

„Die Mitgliedstaaten kommen überein, die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich besondere Beziehungen unterhalten, der Gemeinschaft zu assoziieren. Diese Länder und Hoheitsgebiete, im Folgenden als ‚Länder und Hoheitsgebiete‘ bezeichnet, sind in Anhang IV zu diesem Vertrag aufgeführt.

Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.

Entsprechend den in der Präambel dieses Vertrages aufgestellten Grundsätzen soll die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen.“

- 6 Art. 133 Abs. 1 des EG-Vertrags (nach Änderung Art. 184 Abs. 1 EG, jetzt Art. 200 Abs. 1 AEUV) lautete:

„Die Zölle bei der Einfuhr von Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten in die Mitgliedstaaten werden vollständig abgeschafft; dies geschieht nach Maßgabe der in diesem Vertrag vorgesehenen schrittweisen Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten.“

- 7 Art. 136 des EG-Vertrags (nach Änderung Art. 187 EG, jetzt Art. 203 AEUV) lautete:

„Für einen ersten Zeitabschnitt von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages werden in einem dem Vertrag beigefügten Durchführungsabkommen die Einzelheiten und das Verfahren für die Assoziierung der Länder und Hoheitsgebiete an die Gemeinschaft festgelegt.

Vor Ablauf der Geltungsdauer des in Absatz 1 genannten Abkommens legt der Rat aufgrund der erzielten Ergebnisse und der Grundsätze dieses Vertrages die Bestimmungen für einen neuen Zeitabschnitt einstimmig fest.“

- 8 Art. 227 Abs. 1 und 3 des EG-Vertrags (nach Änderung Art. 299 Abs. 1 und 3 EG, jetzt Art. 52 Abs. 1 EUV und Art. 355 Abs. 2 AEUV) lautete:

„(1) Dieser Vertrag gilt für das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Griechenland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Irland, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Portugiesische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

...

(3) Für die in Anhang IV zu diesem Vertrag aufgeführten überseeischen Länder und Hoheitsgebiete gilt das besondere Assoziierungssystem, das im Vierten Teil dieses Vertrages festgelegt ist.

Dieser Vertrag findet keine Anwendung auf die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, die besondere Beziehungen zum Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland unterhalten und die in dem genannten Anhang nicht aufgeführt sind.“

- 9 In der Liste mit der Überschrift „Überseeische Länder und Hoheitsgebiete, auf welche der Vierte Teil des Vertrags Anwendung findet“ in Anhang IV des EG-Vertrags (nach Änderung Anhang II des EG-Vertrags, jetzt Anhang II des AEU-Vertrags) waren u. a. Anguilla und die Niederländischen Antillen, zu denen Curaçao gehört, aufgeführt.

*Verordnungen Nr. 1552/89 und Nr. 1150/2000*

- 10 In den Art. 2, 6, 10, 11 und 17 der Verordnung Nr. 1552/89 (in der Folge Art. 2, 6, 10, 11 und 17 der Verordnung Nr. 1150/2000) waren zur Zeit der zur Last gelegten Vertragsverletzung die Voraussetzungen geregelt, unter denen die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, die Eigenmittel der Union, darunter Zölle, festzustellen und der Union zur Verfügung zu stellen.

*ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001*

11 Im ersten Erwägungsgrund des ÜLG-Beschlusses von 1991 hieß es:

„Die Bestimmungen für die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete, nachstehend ÜLG genannt, mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft müssen für einen neuen Zeitraum festgelegt werden. Diese Bestimmungen gelten für die zu der Französischen Republik gehörenden Gebiete, die zum Vereinigten Königreich gehörenden Länder und Gebiete, die zum Königreich der Niederlande gehörenden Länder und zum Teil für Grönland.“

12 Der ÜLG-Beschluss von 1991 sollte nach seinem Art. 1 die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der in seinem Anhang I aufgeführten ÜLG fördern und beschleunigen. In Anhang I des ÜLG-Beschlusses von 1991 waren in Nr. 4 als ÜLG des Königreichs der Niederlande die Niederländischen Antillen, zu denen Curaçao gehörte, sowie Aruba aufgeführt.

13 Art. 6 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„Die an dem Verfahren der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach Artikel 10 dieses Beschlusses beteiligten Behörden prüfen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit regelmäßig die Ergebnisse seiner Durchführung, geben die notwendigen Impulse und treffen alle für die Verwirklichung seiner Ziele zweckdienlichen Entscheidungen und Maßnahmen.“

14 Art. 10 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„Um es den zuständigen örtlichen Behörden der ÜLG zu ermöglichen, sich im Rahmen der Verfassung des für sie zuständigen Mitgliedstaats und unter Beachtung der Kompetenzen der jeweiligen Zentralbehörden stärker an der Durchsetzung der Grundsätze der Assoziation der ÜLG mit der EWG zu beteiligen, wird ein Konsultationsverfahren auf der Grundlage der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Kommission, Mitgliedstaat und ÜLG eingeführt.

Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit, deren Einzelheiten in den Artikeln 234, 235 und 236 geregelt sind, wird es ermöglichen, die Ergebnisse der Assoziation zu prüfen und etwaige Probleme in den Beziehungen zwischen den ÜLG und der Gemeinschaft zu erörtern.“

15 Art. 101 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„Waren mit Ursprung in den ÜLG sind frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen.“

16 Nach Art. 108 Abs. 1 erster Gedankenstrich des ÜLG-Beschlusses von 1991 waren die Bestimmung des Begriffs Ursprungswaren sowie die Methoden für die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf diesem Gebiet in Anhang II festgelegt.

17 Art. 234 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„Die Maßnahmen der Gemeinschaft gründen sich so weit wie möglich auf eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat, zu dem ein ÜLG gehört, und den zuständigen örtlichen Behörden des ÜLG.

Diese Konzertierung wird nachstehend ‚partnerschaftliche Zusammenarbeit‘ genannt.“

18 Art. 235 Abs. 1 und 2 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„(1) Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Programmierung, Vorbereitung, Finanzierung, Überwachung und Evaluierung der Aktionen der Gemeinschaft im Rahmen dieses Beschlusses sowie auf alle Probleme, die sich in den Beziehungen zwischen den ÜLG und der Gemeinschaft stellen.

(2) Zu diesem Zweck können im Rahmen der Assoziation der ÜLG Arbeitsgruppen mit beratender Funktion eingesetzt werden, die sich aus den drei in Artikel 234 genannten Partnern zusammensetzen und deren Aufgabenbereich insbesondere auf Antrag der betreffenden ÜLG entweder nach den geographischen Zonen der ÜLG oder nach den Gruppen von ÜLG, die zu ein und demselben Mitgliedstaat gehören, aufgeteilt wird. Diese Gruppen werden gebildet:

- auf Ad-hoc-Basis zur Behandlung spezifischer Probleme oder
- als ständige Einrichtung für den im Rahmen des Assoziierungsbeschlusses verbleibenden Zeitraum; in diesem Fall treten sie einmal im Jahr zusammen, um sich einen Überblick über die Durchführung dieses Beschlusses zu verschaffen oder um andere in Absatz 1 genannte Fragen zu behandeln.“

19 Art. 237 des ÜLG-Beschlusses von 1991 lautete:

„Dieser Beschluss gilt – vorbehaltlich der darin vorgesehenen besonderen Bestimmungen über die Beziehungen zwischen den ÜLG und den französischen überseeischen Departements – für die Gebiete, in denen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angewendet wird, und... nach Maßgabe jenes Vertrages einerseits sowie für die Gebiete der ÜLG andererseits.“

20 Anhang II Art. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 über die Bestimmung des Begriffs „Ursprungswaren“ und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen bestimmte:

„Zur Anwendung der handelspolitischen Bestimmungen des Beschlusses gilt ein Erzeugnis als Ursprungsware der nachstehend ‚ÜLG‘ genannten Länder und Gebiete, der Gemeinschaft oder der AKP-Staaten, wenn es dort entweder vollständig hergestellt oder gewonnen oder in ausreichendem Maße be- oder verarbeitet worden ist.“

21 Anhang II Art. 12 Abs. 1 und 6 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bestimmte:

„(1) Der Nachweis, dass Waren die Ursprungseigenschaft im Sinne dieses Protokolls besitzen, wird durch eine Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 erbracht, deren Muster in Anhang 4 wiedergegeben ist.

...

(6) Die Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 wird von den Zollbehörden des ÜLG der Ausfuhr ausgestellt, wenn die Waren als Ursprungswaren im Sinne dieses Anhangs angesehen werden können.“

22 Anhang II Art. 26 („Prüfung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 und der Formblätter EUR. 2“) des ÜLG-Beschlusses von 1991 bestimmte:

„(1) Die nachträgliche Prüfung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 oder der Formblätter EUR. 2 erfolgt stichprobenweise; sie wird immer dann vorgenommen, wenn die Zollbehörden des Einfuhrstaats begründete Zweifel an der Echtheit des Dokuments oder an der Richtigkeit der Angaben über den tatsächlichen Ursprung der betreffenden Ware haben.

...

(6) Lassen die Prüfungsergebnisse oder andere verfügbare Informationen vermuten, dass die Bestimmungen dieses Anhangs nicht eingehalten wurden, so nimmt das ÜLG von sich aus oder auf Ersuchen der Kommission die erforderlichen Untersuchungen vor oder trifft die entsprechenden Vorkehrungen dafür, dass diese Untersuchungen mit der gebotenen Dringlichkeit durchgeführt werden, damit derartige Übertretungen aufgedeckt werden und ihnen zuvorgekommen werden kann. Die Kommission kann an diesen Untersuchungen mitwirken.

...

(7) Beanstandungen, welche die Zollbehörden des Einfuhrstaats und des ÜLG der Ausfuhr nicht klären können oder die Fragen der Auslegung dieses Anhangs aufwerfen, werden dem durch die Verordnung (EWG) Nr. 802/68 [des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung (Abl. 1968, L 148, S. 1)] eingesetzten Ausschuss für Ursprungsfragen vorgelegt.“

23 Nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung Nr. 802/68 besteht der Ausschuss für Ursprungsfragen aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Ein Vertreter der Kommission führt den Vorsitz.

24 Der ÜLG-Beschluss von 1991 galt bis zum 1. Dezember 2001. Am 2. Dezember 2001 trat der ÜLG-Beschluss von 2001 in Kraft. Art. 4 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 2001 lautete:

„Im Rahmen der Partnerschaft gemäß Artikel 7 tragen die Behörden des ÜLG die Hauptverantwortung für die Festlegung der Assoziations- und Entwicklungsstrategien sowie dafür, dass diese Strategien in Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Mitgliedstaat, zu dem das ÜLG gehört, im Wege der Ausarbeitung von einzigen Programmplanungsdokumenten ... und Kooperationsprogrammen durchgeführt werden.“

25 Art. 7 des ÜLG-Beschlusses von 2001 bestimmte:

„(1) Damit die ÜLG sich unter gebührender Beachtung der Art und Weise, in der die Institutionen der betreffenden Mitgliedstaaten organisiert sind, an der Durchführung der Assoziation ÜLG-EG beteiligen können, stützt sich die Assoziation auf ein Konsultierungsverfahren, das auf den nachstehend genannten Bestimmungen beruht. Im Rahmen dieses Verfahrens werden alle Fragen behandelt, die sich in den Beziehungen zwischen den ÜLG und der Gemeinschaft ergeben.“

...

(3) Zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat, zu dem das ÜLG gehört, und jedem von seinen Behörden vertretenen ÜLG bestehen gesonderte Partnerschaften, damit die Ziele und Grundsätze dieses Beschlusses, insbesondere die in den Artikeln 4 und 19 genannten Ziele und Grundsätze, verwirklicht werden können. Diese trilaterale Konsultation wird im Folgenden ‚Partnerschaft‘ genannt.

Für jedes ÜLG werden Partnerschaftsarbeitsgruppen mit beratender Funktion eingesetzt. Ihnen gehören die vorgenannten drei Partner an. Diese Arbeitsgruppen können auf Ersuchen der Kommission, eines Mitgliedstaats oder eines ÜLG einberufen werden. Auf Ersuchen eines der Partner können mehrere Arbeitsgruppen der Partnerschaft gemeinsame Tagungen abhalten, um Fragen von gemeinsamem Interesse oder die regionalen Aspekte der Assoziation zu erörtern.

(4) Diese Konsultation erfolgt in voller Übereinstimmung mit den jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Zuständigkeiten jedes der drei Partner.

...“

26 Art. 35 des ÜLG-Beschlusses von 2001 lautete:

„(1) Erzeugnisse mit Ursprung in den ÜLG sind frei von Einfuhrabgaben zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen.

(2) Die Bestimmung des Begriffs ‚Erzeugnisse mit Ursprung in‘ oder ‚Ursprungserzeugnisse‘ und die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen in diesem Bereich sind in Anhang III festgelegt.“

27 In Anhang III des ÜLG-Beschlusses von 2001 über die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnisse mit Ursprung in“ oder „Ursprungserzeugnisse“ und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen waren in Art. 2 Abs. 1 die Erzeugnisse, die als Ursprungserzeugnisse der ÜLG gelten, definiert.

28 Nach Anhang III Art. 14 Abs. 1 Buchst. a des ÜLG-Beschlusses von 2001 erhielten Ursprungserzeugnisse der ÜLG bei der Einfuhr in die Gemeinschaft die Begünstigungen des ÜLG-Beschlusses von 2001, sofern eine Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 vorgelegt wurde.

29 Art. 15 Abs. 1 und 4 des Anhangs III des ÜLG-Beschlusses von 2001 bestimmte:

„(1) Die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 wird von den Zollbehörden des ausführenden ÜLG auf schriftlichen Antrag ausgestellt, der vom Ausführer oder unter der Verantwortung des Ausführers von seinem bevollmächtigten Vertreter gestellt worden ist.

...

(4) Eine Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 wird von den Zollbehörden des ausführenden ÜLG ausgestellt, wenn die betreffenden Erzeugnisse als Ursprungserzeugnisse der ÜLG, der Gemeinschaft oder der AKP-Staaten angesehen werden können und die übrigen Voraussetzungen dieses Anhangs erfüllt sind.“

30 Anhang III Art. 32 („Prüfung der Ursprungsnachweise“) des ÜLG-Beschlusses von 2001 bestimmte:

„(1) Um die ordnungsgemäße Anwendung dieses Anhangs zu gewährleisten, leisten die ÜLG, die Gemeinschaft und die AKP-Staaten einander über ihre Zollverwaltungen Amtshilfe bei der Prüfung der Echtheit der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1 und der Erklärungen auf der Rechnung sowie der Richtigkeit der in diesen Nachweisen enthaltenen Angaben.

...

(2) Eine nachträgliche Prüfung der Ursprungsnachweise erfolgt stichprobenweise oder immer dann, wenn die Zollbehörden des Einfuhrlandes begründete Zweifel an der Echtheit des Papiers, der Ursprungseigenschaft der betreffenden Erzeugnisse oder der Erfüllung der übrigen Voraussetzungen dieses Anhangs haben.

...

(8) Lassen das Prüfungsverfahren oder andere vorliegende Informationen darauf schließen, dass die Bestimmungen dieses Anhangs nicht eingehalten worden sind, so führt das ÜLG von sich aus oder auf Ersuchen der Gemeinschaft die erforderlichen Untersuchungen durch oder veranlasst, dass diese Untersuchungen mit der gebotenen Dringlichkeit durchgeführt werden, um solche Zuwiderhandlungen festzustellen und zu verhüten. Die Kommission kann an den Untersuchungen mitwirken.“



31 Anhang III Art. 34 („Streitbeilegung“) des ÜLG-Beschlusses von 2001 bestimmte in Abs. 1:

„Streitigkeiten im Zusammenhang mit den Prüfungsverfahren der Artikel 32 und 33, die zwischen den Zollbehörden, die um eine Prüfung ersuchen, und den für diese Prüfung zuständigen Zollbehörden entstehen, oder Fragen zur Auslegung dieses Anhangs sind dem mit der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 [des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1)] eingesetzten Ausschuss zur Feststellung des Zollkodex der Gemeinschaften (Bereich Warenursprung) vorzulegen.“

32 Nach Art. 247 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2913/92 setzte sich der Ausschuss für den Zollkodex aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Ein Vertreter der Kommission führte den Vorsitz.

#### *Zollkodex*

33 In Art. 220 Abs. 2 Buchst. b und Art. 239 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 (ABl. 2000, L 311, S. 17) geänderten Fassung (im Folgenden: Zollkodex) war geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten von einer nachträglichen buchmäßigen Erfassung der Zölle absehen oder diese erstatten oder erlassen konnten.

#### *Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002*

34 Art. 73a der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1) in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. 2006, L 390, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Haushaltsordnung) lautet:

„Unbeschadet der Bestimmungen besonderer Regelungen und der Anwendung des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften gilt für die Forderungen der Gemeinschaften gegenüber Dritten sowie für die Forderungen Dritter gegenüber den Gemeinschaften eine Verjährungsfrist von fünf Jahren.

Der Beginn der Verjährungsfrist und die Bedingungen für ihre Unterbrechung werden in den Durchführungsbestimmungen festgelegt.“

#### *Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002*

35 In Art. 85b („Verjährungsfristen“) der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung (ABl. 2002, L 357, S. 1) in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 der Kommission vom 23. April 2007 (ABl. 2007, L 111, S. 13) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung) ist in Abs. 1 Unterabs. 1 bestimmt:

„Die Verjährungsfrist für Forderungen der Gemeinschaften gegenüber Dritten beginnt an dem Tag, an dem die Frist, die ... dem Schuldner in der Belastungsanzeige mitgeteilt wurde, abläuft.“

### ***Niederländisches Recht***

36 Nach dem Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Verfassung des Königreichs der Niederlande) in der hier maßgeblichen Fassung bestand das Königreich der Niederlande aus drei Ländern (landen): den Niederlanden (Nederland), den Niederländischen Antillen (Nederlandse Antillen) und Aruba. Curaçao gehörte in dem betreffenden Zeitraum zu den Niederländischen Antillen.

37 Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b der Verfassung des Königreichs der Niederlande fielen die auswärtigen Angelegenheiten in die „Zuständigkeit des Königreichs“.

38 Art. 50 Abs. 1 der Verfassung des Königreichs der Niederlande bestimmte:

„Sofern Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen auf den Niederländischen Antillen und Aruba nicht mit dieser Verfassung, einem Instrument des Völkerrechts, einem Reichsgesetz oder einer Reichsverordnung vereinbar sind oder ihnen Belange entgegenstehen, deren Förderung oder Wahrung Angelegenheit des Königreichs ist, können sie vom König als Oberhaupt des Königreichs durch begründeten Erlass ausgesetzt oder aufgehoben werden. ...“

39 Art. 51 der Verfassung lautete:

„Erfüllt auf den Niederländischen Antillen oder Aruba ein Organ seine Aufgaben gemäß dieser Verfassung, einem Instrument des Völkerrechts, einem Reichsgesetz oder einer Reichsverordnung nicht oder nicht hinreichend, kann mit einer Reichsverordnung, in der ihre Rechtsgrundlage und die Gründe für ihren Erlass angegeben sind, bestimmt werden, wie die Aufgaben zu erfüllen sind.“

40 Art. 52 der Verfassung lautete:

„Mit Zustimmung des Königs können dem König als dem Oberhaupt des Königreichs oder dem Gouverneur als Organ des Königreichs durch Rechtsvorschriften eines Landes Befugnisse in Bezug auf Angelegenheiten dieses Landes übertragen werden.“

### **Sachverhalt**

41 Von 1997 bis 2000 wurden Milchpulver und Reis aus Curaçao nach Deutschland sowie in den Jahren 2002 und 2003 Grob- und Feingrieß aus Aruba in die Niederlande eingeführt.

42 Die Behörden von Curaçao und von Aruba hatten für diese Waren Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt, obwohl diese keine Ursprungserzeugnisse im Sinne von Art. 101 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. Art. 35 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 2001 waren. Sie erfüllten die entsprechenden Voraussetzungen nicht.

43 Die Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba war Gegenstand von Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), das seine Untersuchungsberichte über Curaçao und Aruba am 24. Oktober 2000 bzw. 23. Dezember 2004 veröffentlichte.

44 Nach diesen Untersuchungen unterrichtete die Kommission die niederländischen und die deutschen Behörden darüber, dass die Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 vorschriftswidrig ausgestellt worden seien, und forderte sie auf, die auf die betreffenden Einfuhren entfallenden Zölle zu erheben. Die niederländischen und die deutschen Behörden setzten die Zölle nur zu einem Teil fest. Im Übrigen war Verjährung eingetreten.

45 Mit Schreiben vom 27. Januar bzw. 31. Mai 2012 teilte die Kommission dem Königreich der Niederlande mit, dass es für den Irrtum, der den Behörden von Curaçao und von Aruba unterlaufen sei, verantwortlich sei. Sie forderte das Königreich der Niederlande auf, den entstandenen Verlust an Eigenmitteln bis zum 20. März bzw. 20. Juli 2012 auszugleichen.

### **Vorverfahren**

46 Am 21. November 2013 übersandte die Kommission dem Königreich der Niederlande, das ihrer Aufforderung nicht nachgekommen war, ein Mahnschreiben. Das Königreich der Niederlande antwortete mit Schreiben vom 20. Februar 2014. Es wies jegliche Verantwortung für die Handlungen seiner ÜLG zurück.

47 Am 17. Oktober 2014 übersandte die Kommission dem Königreich der Niederlande eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie an der Auffassung, die sie im Mahnschreiben vertreten hatte, festhielt. Die Frist, innerhalb deren die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen waren, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, lief am 17. Dezember 2014 ab.

48 Das Königreich der Niederlande antwortete mit Schreiben vom 19. November 2015. Es wies nach wie vor jegliche Verantwortung für die Handlungen seiner ÜLG zurück.

49 Die Kommission hat deshalb die vorliegende Klage erhoben.

### **Zur Klage**

#### ***Zur Zulässigkeit der Klage***

##### *Vorbringen der Parteien*

50 Das Königreich der Niederlande hält die Klage für unzulässig. Die Klageschrift sei mehrdeutig. Außerdem werde der Grund des ihm zur Last gelegten Verstoßes gegen die Verpflichtungen aus Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG, jetzt Art. 4 Abs. 3 EUV) nicht widerspruchsfrei und genau dargelegt. An manchen Stellen der Klageschrift mache die Kommission offenbar geltend, dass das Königreich der Niederlande die Handlungen der Zollbehörden seiner ÜLG so zu vertreten habe, als seien es seine eigenen Behörden, an anderen Stellen werfe ihm die Kommission vor, es unterlassen zu haben, angemessene Maßnahmen zu erlassen, um zu verhindern, dass die Zollbehörden seiner ÜLG vorschriftswidrig Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausstellen.

51 Die Kommission hält ihre Klage für zulässig.

##### *Würdigung durch den Gerichtshof*

52 Nach einer ständigen Rechtsprechung zu Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs muss die Klageschrift den Streitgegenstand klar und deutlich angeben und eine kurze Darstellung der geltend gemachten Klagegründe enthalten, damit der Beklagte sein Verteidigungsvorbringen vorbereiten und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Daraus leitet sich ab, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine solche Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben müssen und dass die Klageanträge eindeutig formuliert sein müssen, um zu verhindern, dass der Gerichtshof *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (Urteil vom 11. Juli 2018, Kommission/Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 53 Der Gerichtshof hat ferner entschieden, dass eine nach Art. 258 AEUV erhobene Klage eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Rügen enthalten muss, damit der Mitgliedstaat und der Gerichtshof die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das Unionsrecht richtig erfassen können, was notwendig ist, damit der betreffende Staat sich sachgerecht verteidigen und der Gerichtshof überprüfen kann, ob die behauptete Vertragsverletzung vorliegt (Urteil vom 11. Juli 2018, Kommission/Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 54 Insbesondere muss die Klage der Kommission eine zusammenhängende und detaillierte Darlegung der Gründe enthalten, aus denen diese zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen eine der ihm nach den Verträgen obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat (Urteil vom 11. Juli 2018, Kommission/Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Im vorliegenden Fall hat die Kommission genau angegeben, gegen welche Vorschrift des Unionsrechts das Königreich der Niederlande verstoßen haben soll, nämlich Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG, jetzt Art. 4 Abs. 3 EUV), und welches Verhalten gerügt wird, nämlich, dass es den Verlust an traditionellen Eigenmitteln, der dadurch entstanden sei, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt hätten, nicht nebst Zinsen ausgeglichen habe.
- 56 In der Klageschrift der Kommission ist davon die Rede, dass die Niederlande es unterlassen hätten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die vorschriftswidrige Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 zu verhindern. Aus der Klageschrift geht aber eindeutig hervor, dass Gegenstand der Klage der Kommission nicht eine solche Unterlassung ist, sondern einzig und allein der Umstand, dass das Königreich der Niederlande den durch die vorschriftswidrige Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 entstandenen Verlust an Eigenmitteln nicht ausgeglichen habe.
- 57 Wie der Generalanwalt in Nr. 43 seiner Schlussanträge aufgezeigt hat, ist das Königreich der Niederlande dadurch, dass in der Klageschrift nicht präzisiert wird, ob die vorschriftswidrige Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 auf Handlungen der Behörden von Curaçao und von Aruba, die dem Königreich der Niederlande zuzurechnen sind, zurückzuführen ist oder darauf, dass das Königreich der Niederlande es unterlassen hat, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die Bescheinigungen vorschriftswidrig ausgestellt werden, nicht daran gehindert worden, hinsichtlich der zur Last gelegten Vertragsverletzung seine Verteidigungsrechte geltend zu machen.
- 58 Die von dem Königreich der Niederlande erhobene Unzulässigkeitseinrede ist daher zurückzuweisen.

### ***Zur Begründetheit der Klage***

#### *Vorbringen der Parteien*

- 59 Die Kommission macht geltend, dass das Königreich der Niederlande nach dem in Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG, jetzt Art. 4 Abs. 3 EUV) verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sei, den Verlust an traditionellen Eigenmitteln auszugleichen, der dadurch entstanden sei, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba unter Verstoß gegen die Vorschriften der ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt hätten, weshalb die Einfuhrmitgliedstaaten bestimmte auf die in Rede stehenden Einfuhren entfallende Zölle nicht hätten erheben können.

- 60 Als Erstes vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Königreich der Niederlande wegen der besonderen Beziehungen, die es zu seinen ÜLG unterhalte, die keine unabhängigen Staaten, sondern beide integraler Bestandteil des Königreichs der Niederlande seien, als Mitgliedstaat für die Handlungen und Sorgfaltspflichtverletzungen, die die Behörden von Curaçao und von Aruba unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 begangen hätten, hafte.
- 61 Das Königreich der Niederlande könne die Nichterfüllung seiner sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergebenden Verpflichtungen nicht mit der Autonomie rechtfertigen, über die Curaçao und Aruba nach der Verfassung des Königreichs der Niederlande verfügten. Abgesehen davon sei die Autonomie dieser ÜLG auch nicht uneingeschränkt. Nach den Art. 50 bis 52 der Verfassung des Königreichs der Niederlande verfügten dessen Behörden über Befugnisse, die sie in die Lage versetzten, zu gewährleisten, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba die Vorschriften der ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 einhielten.
- 62 Als Zweites weist die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet seien, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten. Im vorliegenden Fall sei durch die vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba verhindert worden, dass Zölle erhoben und der Union als Eigenmittel zur Verfügung gestellt worden seien. Das Königreich der Niederlande habe dadurch, dass es diesen Verlust an Eigenmitteln nicht ausgeglichen habe, das reibungslose Funktionieren des Systems der Eigenmittel der Union beeinträchtigt. Der Verlust an Eigenmitteln müsse nämlich durch alle Mitgliedstaaten mittels einer Erhöhung der Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens ausgeglichen werden. Der Schutz des Haushalts der Union gebiete daher, dass das Königreich der Niederlande für den Verstoß der Behörden von Curaçao und von Aruba gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 hafte und den entsprechenden Verlust an Eigenmitteln ausgleiche.
- 63 Als Drittes macht die Kommission geltend, dass das Königreich der Niederlande bei Verzug mit dem Ausgleich des betreffenden Verlusts an Eigenmitteln auf den entsprechenden Betrag Verzugszinsen zu entrichten habe. Diese Verpflichtung ergebe sich nicht aus den Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Eigenmittel, sondern sei ein Element der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit. Zwischen der Verpflichtung zur Feststellung der Eigenmittel der Union, der Verpflichtung, diese fristgemäß dem Konto der Kommission gutzuschreiben, und schließlich der Verpflichtung, Verzugszinsen zu zahlen, bestehe nämlich ein untrennbarer Zusammenhang.
- 64 Das Königreich der Niederlande vertritt, unterstützt durch das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Auffassung, dass ihm zu Unrecht eine Vertragsverletzung vorgeworfen werde. Als Erstes räumt das Königreich der Niederlande ein, dass es für die Handlungen der Länder, aus denen es bestehe, unmittelbar verantwortlich sei. Diese Verantwortlichkeit bestehe aber lediglich für eine Verletzung von Verpflichtungen, die es als Mitgliedstaat der Union träfen.
- 65 Nach der durch das Gutachten 1/78 (Internationales Naturkautschukübereinkommen) vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224, Rn. 62) begründeten Rechtsprechung sei zu ermitteln, in welcher Eigenschaft das Königreich der Niederlande hafte, als Mitgliedstaat der Union oder als Vertreter seiner ÜLG in den auswärtigen Beziehungen. Nach Art. 227 Abs. 3 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 299 Abs. 3 EG, jetzt Art. 355 Abs. 2 AEUV) sei der räumliche Geltungsbereich des EG-Vertrags auf den europäischen Teil des Königreichs der Niederlande, also die Niederlande, beschränkt. Für die ÜLG gelte ausschließlich das im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegte besondere Assoziierungssystem. Die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags fänden auf die ÜLG, wenn nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt sei, keine Anwendung. Insbesondere seien die ÜLG hinsichtlich der Einfuhr von Waren in die Union wie Drittländer zu behandeln. Sie könnten daher nicht als integrierender Bestandteil des Mitgliedstaats angesehen werden, zu dem sie gehörten.

- 66 Das Königreich der Niederlande weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es allein Völkerrechtssubjekt sei und befugt sei, Verträge zu schließen. Es habe den EG-Vertrag daher ausschließlich für die Niederlande ratifiziert, so dass allein diese durch die sich aus dem Beitritt zur Union ergebenden Rechte und Verpflichtungen gebunden seien.
- 67 Wegen der Autonomie, über die Niederländischen Antillen und Aruba verfügten, sei die Auffassung, dass das Königreich der Niederlande für die Handlungen der Behörden dieser ÜLG hafte, nicht mit Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen zu vereinbaren. Nach den Vorschriften der Verfassung des Königreichs der Niederlande könne bei den Niederländischen Antillen und Aruba nicht angenommen werden, dass sie im streitigen Zeitraum Teil der Niederlande gewesen seien. Diese ÜLG seien zwar wie die Niederlande ein Land („landen“) des Königreichs der Niederlande gewesen. Sie hätten aber ihre eigene Staatsregelung (Grundgesetz) und verfügten gegenüber dem Königreich über eine weitreichende Autonomie. Außerdem verliehen die Art. 50 bis 52 der Verfassung des Königreichs der Niederlande den Niederlanden keine Befugnisse hinsichtlich der Behörden von Curaçao und von Aruba. Sie sähen lediglich vor, dass im Ministerrat des Königreichs diese ÜLG betreffende Entscheidungen erlassen werden könnten.
- 68 Als Zweites macht das Königreich der Niederlande geltend, dass es für die geltend gemachte Verpflichtung zum Ausgleich und zur Zahlung von Zinsen weder in den Rechtsvorschriften der Union über die Eigenmittel noch in den ÜLG-Beschlüssen von 1991 und 2001 eine Grundlage gebe. Die Annahme einer solchen Verpflichtung verstieße deshalb gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Die Kommission könne sich insoweit auch nicht auf Art. 5 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 10 EG, jetzt Art. 4 Abs. 3 EUV) berufen, ohne nachzuweisen, dass die Niederlande sich aus dem Unionsrecht ergebende Verpflichtungen, die sie selbst trafen, verletzt hätten. Dies habe die Kommission aber nicht nachgewiesen. Sie habe lediglich behauptet, dass die Niederlande auf die von den betreffenden ÜLG begangene Zuwiderhandlung nicht „angemessen“ reagiert hätten.
- 69 Nach den ÜLG-Beschlüssen von 1991 und 2001 seien für die Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 allein die Behörden der ÜLG zuständig. Die Behörden der Mitgliedstaaten hätten insoweit weder Einflussmöglichkeiten noch seien sie insoweit verantwortlich. In den ÜLG-Beschlüssen von 1991 und 2001 sei ein System der Zusammenarbeit der Verwaltungen vorgesehen gewesen, und zwar der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der ÜLG einerseits und der Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten andererseits, das es ermöglicht habe, zu überprüfen, ob die Beschlüsse eingehalten worden sind, und sich hierzu unmittelbar an die Behörden der ÜLG zu wenden. Außerdem hätten Probleme zwischen den ÜLG und der Union im Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit geklärt werden müssen.
- 70 Eine Haftung der Niederlande als Mitgliedstaat verstieße auch gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäßen Verwaltung. Die Kommission habe nicht innerhalb einer angemessenen Frist reagiert. Sie habe mehr als sieben bzw. elf Jahre nach Feststellung der betreffenden Unregelmäßigkeiten durch das OLAF verlangt, die betreffenden Zölle zur Verfügung zu stellen. Dies sei nicht mit der durch das Urteil vom 13. November 2014, Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, Rn. 48), begründeten Rechtsprechung zu vereinbaren.

#### *Würdigung durch den Gerichtshof*

- 71 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zur Zeit des mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage gerügten Verhaltens der Behörden von Curaçao und von Aruba in Art. 5 des EG-Vertrags und dann in Art. 10 EG verankert war. Zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission das Königreich der Niederlande aufgefordert hat, den durch dieses Verhalten entstandenen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen, waren diese Vorschriften aber bereits durch Art. 4 Abs. 3 EUV ersetzt. Maßgeblich für die Prüfung der vorliegenden Klage ist daher der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, wie er in dieser letztgenannten Vorschrift verankert ist.

- 72 Nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV ist das Königreich der Niederlande als Mitgliedstaat der Union verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, zu ergreifen.
- 73 Auch wenn es insoweit Aufgabe aller Stellen des Königreichs der Niederlande ist, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten, ist gegenüber der Union allein das Königreich der Niederlande nach Art. 258 AEUV für die Beachtung der sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen verantwortlich (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Oktober 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 13. Mai 2014, Kommission/Spanien, C-184/11, EU:C:2014:316, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 74 Wie die Kommission in ihrer Erwiderung ausgeführt hat, wird die vorliegende Vertragsverletzungsklage aber nicht auf Fehler gestützt, die den Behörden des Königreichs der Niederlande unterlaufen wären, sondern auf die Haftung des Königreichs der Niederlande für den Verlust an Eigenmitteln, der durch den von den Behörden von Curaçao und von Aruba unstreitig begangenen Verstoß gegen die Vorschriften der ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 betreffend die Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 entstanden ist.
- 75 Wie sich aus Art. 227 Abs. 3 des EG-Vertrags in Verbindung mit dessen Anhang IV (in der Folge Art. 299 Abs. 3 EG und Anhang II des EG-Vertrags, jetzt Art. 355 Abs. 2 AEUV und Anhang II des AEU-Vertrags) ergibt, waren Curaçao und Aruba in diesem Anhang als ÜLG aufgeführt. Für Curaçao und Aruba galt mithin das besondere Assoziierungssystem, das im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegt ist, der die Art. 131 bis 137 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 EG bis 188 EG, jetzt Art. 198 bis 204 AEUV) enthält. Die Einzelheiten und die Verfahren dieses besonderen Systems wurden gemäß Art. 136 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 187 EG, jetzt Art. 203 AEUV) durch die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 geregelt.
- 76 Der Gerichtshof hat zwar entschieden, dass die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags, also diejenigen, die nicht in dessen Vierten Teil aufgeführt sind, ohne ausdrückliche Verweisung nicht auf die ÜLG anwendbar sind (Urteil vom 5. Juni 2014, X und TBG, C-24/12 und C-27/12, EU:C:2014:1385, Rn. 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Für die Vertragsverletzung, die dem Königreich der Niederlande zur Last gelegt wird, ist diese Rechtsprechung jedoch nicht einschlägig. Die Kommission macht nämlich nicht geltend, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit für Curaçao und Aruba gelte, sondern dass das Königreich der Niederlande nach diesem Grundsatz für die vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba hafte. Wie bereits ausgeführt (siehe oben, Rn. 72), ist das Königreich der Niederlande als Mitgliedstaat der Union aber an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebunden.
- 77 Somit ist als Erstes zu prüfen, ob das Königreich der Niederlande aufgrund der sich für es als Mitgliedstaat aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Verpflichtungen gegenüber der Union für eine unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 erfolgte Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba haftet, als Zweites, ob das Königreich der Niederlande nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet ist, einen durch die Ausstellung der Bescheinigungen eventuell entstandenen Verlust an Eigenmitteln der Union auszugleichen und gegebenenfalls Verzugszinsen zu entrichten, und, wenn ja, als Drittes, ob dem Königreich der Niederlande zu Recht eine Vertragsverletzung zur Last gelegt wird.

– Zur Haftung des Königreichs der Niederlande für eine vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba

- 78 Nach Auffassung der Kommission haftet das Königreich der Niederlande wegen der besonderen Beziehungen, die es zu Curaçao und Aruba unterhält, gegenüber der Union für Handlungen und Unterlassungen der Behörden von Curaçao und von Aruba, wenn diese unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt haben.
- 79 Das Königreich der Niederlande ist einer der Mitgliedstaaten, die nach Art. 131 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 Abs. 1 EG, jetzt Art. 198 Abs. 1 AEUV) mit ÜLG „besondere Beziehungen“ unterhalten. Nach dieser Bestimmung beruhte die Unterwerfung der ÜLG unter das im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegte besondere Assoziierungssystem zur Zeit der Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 auf solchen besonderen Beziehungen.
- 80 Diese zeichnen sich dadurch aus, dass die ÜLG keine unabhängigen Staaten sind, sondern Länder und Hoheitsgebiete, die von einem unabhängigen Staat abhängig sind, der sie u. a. in ihren internationalen Beziehungen vertritt (vgl. in diesem Sinne, Gutachten 1/78 [Internationales Naturkautschukübereinkommen] vom 4. Oktober 1979, EU:C:1979:224, Rn. 62, und 1/94 [Abkommen, die dem WTO-Abkommen als Anhänge beigefügt sind] vom 15. November 1994, EU:C:1994:384, Rn. 17).
- 81 Nach Art. 131 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 EG, jetzt Art. 198 AEUV) gilt das im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegte besondere Assoziierungssystem, mit dem die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der ÜLG gefördert werden soll, nur für Länder und Hoheitsgebiete, die mit dem betreffenden Mitgliedstaat besondere Beziehungen unterhalten, wobei dieser beantragt haben muss, dass das besondere Assoziierungssystem auf die ÜLG Anwendung findet. Was speziell Curaçao und Aruba angeht, die beim Inkrafttreten des EWG-Vertrags zu den Niederländischen Antillen gehörten, haben die Mitgliedstaaten das Abkommen 64/533/EWG vom 13. November 1962 über die Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Ziel, dass die in Teil IV dieses Vertrages festgelegte besondere Assoziationsregelung auf die Niederländischen Antillen Anwendung findet (ABl. 1964, P 150, S. 2414), geschlossen.
- 82 Wenn es im ersten Erwägungsgrund sowie in Art. 234 und Art. 235 Abs. 2 des ÜLG-Beschlusses von 1991 heißt, dass ein ÜLG zu einem Mitgliedstaat „gehört“, bzw. in den Art. 4 und 7 des ÜLG-Beschlusses von 2001 von dem Mitgliedstaat die Rede ist, zu dem das ÜLG „gehört“, sind mithin die besonderen Beziehungen gemeint, die im Sinne von Art. 131 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 Abs. 1 EG, jetzt Art. 198 Abs. 1 AEUV) zwischen dem Mitgliedstaat und dem ÜLG bestehen. Diese Lesart wird bestätigt durch Art. 1 in Verbindung mit Anhang I Nr. 4 des ÜLG-Beschlusses von 1991, wonach Curaçao und Aruba ÜLG „des“ Königreichs der Niederlande waren.
- 83 Im Rahmen des im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegten besonderen Assoziierungssystems hatten Waren aus Curaçao und Aruba nach Art. 133 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 184 Abs. 1 EG, jetzt Art. 200 Abs. 1 AEUV) in Verbindung mit Art. 101 Abs. 1, Art. 108 Abs. 1 erster Gedankenstrich und Anhang II des ÜLG-Beschlusses von 1991 (Art. 35 und Anhang III des ÜLG-Beschlusses von 2001) frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt.
- 84 Die Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 war aber unionsrechtlich geregelt. Nach Anhang II Art. 12 Abs. 6 des ÜLG-Beschlusses von 1991 (Anhang III Art. 15 Abs. 4 des ÜLG-Beschlusses von 2001), der nach seinem Art. 237 für die Gebiete der ÜLG galt, waren die Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1, mit denen der Ursprung in Curaçao und Aruba nachgewiesen wurde, von den Behörden des ÜLG auszustellen. Sie hatten dabei mithin die Anforderungen von Anhang II des ÜLG-Beschlusses von 1991 (Anhang III des ÜLG-Beschlusses von 2001) zu beachten.



- 85 Außerdem zeigen die in den ÜLG-Beschlüssen von 1991 und 2001 vorgesehenen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten oder Lösung von Problemen, die bei der Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 auftreten können, die zentrale Rolle, die in dem im Vierten Teil des EG-Vertrags festgelegten besonderen Assoziierungssystem die besonderen Beziehungen im Sinne von Art. 131 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 Abs. 1 EG, jetzt Art. 198 Abs. 1 AEUV) spielen, die zwischen dem betreffenden ÜLG und dem Mitgliedstaat, zu dem es gehörte, bestanden.
- 86 In diesem Zusammenhang sind insbesondere Anhang II Art. 26 Abs. 7 des ÜLG-Beschlusses von 1991 und Anhang III Art. 34 des ÜLG-Beschlusses von 2001 zu beachten, wonach Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1, die die Zollbehörden des Einfuhrstaats und die Zollbehörden des ÜLG der Ausfuhr nicht klären konnten, auf der Ebene des Ausschusses für Ursprungsfragen bzw. in der Folge dann des Ausschusses für den Zollkodex zu klären waren, und zwar in einem Verfahren, an dem u. a. ein Vertreter des Mitgliedstaats, zu dem das ÜLG der Ausfuhr gehörte, beteiligt war, nicht aber die zuständigen lokalen Behörden des ÜLG der Ausfuhr.
- 87 Was ferner die etwaige Lösung von Problemen, die im Zusammenhang mit einer vorschriftswidrigen Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 auftreten konnten, im Rahmen der in den Art. 234 und 235 des ÜLG-Beschlusses von 1991 (in der Folge Art. 7 des ÜLG-Beschlusses von 2001) geregelten partnerschaftlichen Zusammenarbeit angeht, ist festzustellen, dass die partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht auf einem bilateralen Dialog zwischen dem betreffenden ÜLG und der Kommission beruhen konnte, sondern eine trilaterale Konsultation erforderte, an der neben der Kommission der Mitgliedstaat, zu dem das ÜLG gehörte, und die zuständigen lokalen Behörden des ÜLG beteiligt sein mussten. Nach Art. 10 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 war die Beteiligung des Mitgliedstaats, zu dem das ÜLG gehörte, erforderlich, um die Beachtung der „Kompetenzen der jeweiligen Zentralbehörden“ zu gewährleisten. In ähnlicher Weise betonte Art. 7 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 2001 die Erforderlichkeit, „die Art und Weise, in der die Institutionen der betreffenden Mitgliedstaaten organisiert sind“, zu beachten.
- 88 Die Existenz besonderer Beziehungen im Sinne von Art. 131 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 Abs. 1 EG, jetzt Art. 198 Abs. 1 AEUV) zwischen dem Königreich der Niederlande und seinen ÜLG ist demnach geeignet, eine spezielle Verantwortlichkeit des Königreichs der Niederlande gegenüber der Union zu begründen, wenn die Behörden dieser ÜLG unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausstellen.
- 89 Nach Auffassung des Königreichs der Niederlande besteht eine solche Verantwortlichkeit nicht. Erstens sei nach der durch das Gutachten 1/78 (Internationales Naturkautschukübereinkommen) vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224, Rn. 62) begründeten Rechtsprechung zwischen Curaçao und Aruba einerseits und dem Königreich der Niederlande als Mitgliedstaat andererseits zu unterscheiden, da der EG-Vertrag nur für die Niederlande ratifiziert worden sei. Zweitens ermögliche es das durch die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 eingerichtete System der Zusammenarbeit der Verwaltungen, sich unmittelbar an die Behörden von Curaçao und von Aruba zu wenden, so dass die Kommission das Königreich der Niederlande nicht auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 EUV für deren Handlungen verantwortlich machen könne. Drittens würde durch die Anerkennung einer solchen Verantwortlichkeit die verfassungsmäßige Autonomie von Curaçao und Aruba angetastet, was gegen Art. 4 Abs. 2 EUV und Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen verstieße.
- 90 Zum ersten Argument des Königreichs der Niederlande ist festzustellen, dass der Gerichtshof in Rn. 62 des Gutachtens 1/78 (Internationales Naturkautschukübereinkommen) vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224) in der Tat entschieden hat, dass ein Mitgliedstaat, wenn er als internationaler Vertreter eines zu ihm gehörenden ÜLG eine Übereinkunft schließt, nicht als Mitgliedstaat handelt. Diese Erwägung, aufgrund derer der Gerichtshof zu dem Schluss gelangt ist, dass eine solche internationale Vertretung keinen Einfluss auf die „Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche innerhalb der Gemeinschaft“ hat, ist aber für die Beurteilung der Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats im

Zusammenhang mit einer unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 erfolgten Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden eines zu dem Mitgliedstaat gehörenden ÜLG, die durch im Gebiet der ÜLG geltende Rechtsvorschriften des Unionsrechts geregelt war, nicht relevant.

- 91 Zum zweiten, das durch die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 eingerichtete System der Zusammenarbeit der Verwaltungen betreffende Argument des Königreichs der Niederlande ist festzustellen, dass es nach Anhang II Art. 26 Abs. 6 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. in der Folge Anhang III Art. 32 Abs. 8 des ÜLG-Beschlusses von 2001, wenn die Ergebnisse der Prüfung gemäß Anhang II Art. 26 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. in der Folge gemäß Anhang III Art. 32 Abs. 2 des ÜLG-Beschlusses von 2001 oder andere verfügbare Informationen vermuten ließen, dass die Bestimmungen dieser Anhänge nicht eingehalten wurden, Sache der Behörden des betreffenden ÜLG war, die erforderlichen Untersuchungen vorzunehmen. Anhang II Art. 26 Abs. 6 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. in der Folge Anhang III Art. 32 Abs. 8 des ÜLG-Beschlusses von 2001 sahen aber vor, dass die Kommission an den Untersuchungen, mit denen Übertretungen der Vorschriften über die Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 aufgedeckt werden und ihnen zuvorgekommen werden sollte, „mitwirken [kann]“, ohne der Kommission insoweit eine Verpflichtung aufzuerlegen. Anhang II Art. 26 Abs. 7 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. in der Folge Anhang III Art. 34 des ÜLG-Beschlusses von 2001 bestimmten zwar, dass Streitigkeiten, die bei solchen Untersuchungen auftreten oder Fragen der Auslegung aufwerfen, in einem Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten „vorgelegt [werden]“. Es ergibt sich aber bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen, dass sich diese ausschließlich auf Streitigkeiten bezogen, die zwischen dem Einfuhrstaat und dem ÜLG der Ausfuhr auftraten, für die Kommission also nicht verbindlich waren.
- 92 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs der Niederlande stehen auch die Vorschriften über die als „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ bezeichnete Konsultation nicht dem entgegen, dass ein Mitgliedstaat gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV für die vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden seiner ÜLG verantwortlich gemacht werden kann. Denn bereits nach dem Wortlaut von Art. 234 des ÜLG-Beschlusses von 1991 mussten sich die Maßnahmen der Union nur „so weit wie möglich“ auf eine solche Konsultation zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat, zu dem ein ÜLG gehört, und den zuständigen örtlichen Behörden des ÜLG gründen. Und nach Art. 235 Abs. 2 des ÜLG-Beschlusses von 1991 „können“ zur Behandlung von allen Problemen, die sich in den Beziehungen zwischen den ÜLG und der Union stellen, im Rahmen der Assoziation Arbeitsgruppen „eingesetzt werden“, insbesondere auf Antrag der betreffenden ÜLG. In ähnlicher Weise sah Art. 7 Abs. 3 des ÜLG-Beschlusses von 2001 lediglich vor, dass die für jedes ÜLG eingesetzten Partnerschaftsarbeitsgruppen insbesondere auf Ersuchen eines ÜLG „einberufen werden [können]“. Im vorliegenden Fall wurde ein solches Verfahren der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nicht eingeleitet. Nach dem Wortlaut der genannten Bestimmungen war dies aber fakultativ.
- 93 Auch mit dem dritten, die verfassungsmäßige Autonomie Curaçaos und Arubas betreffenden Argument kann das Königreich der Niederlande keinen Erfolg haben. Es hat nicht dargelegt, inwieweit die Haftung eines Mitgliedstaats für die Handlungen seiner ÜLG, die die Aufgaben, die den ÜLG durch die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 übertragen sind, unberührt lässt, geeignet sein könnte, die Autonomie der ÜLG anzutasten.
- 94 Es ist noch zu prüfen, für welche Arten von Fehlern, die von einem ÜLG im Zusammenhang mit der Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 begangen werden, der Mitgliedstaat, zu dem das ÜLG gehört, haftet.

- 95 Nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Oktober 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, Rn. 44, und vom 5. Dezember 2017, Deutschland/Rat, C-600/14, EU:C:2017:935, Rn. 94).
- 96 Da es sich bei der Zollbehandlung, in deren Genuss Waren, die Ursprungswaren der ÜLG waren, unter den Voraussetzungen von Art. 133 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 184 Abs. 1 EG, jetzt Art. 200 Abs. 1 AEUV) und Art. 101 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 108 Abs. 1 erster Gedankenstrich und Anhang II des ÜLG-Beschlusses von 1991 (Art. 35 und Anhang III des ÜLG-Beschlusses von 2001) kamen, um eine ausnahmsweise gewährte Vorzugsbehandlung handelte, gilt die in der vorstehenden Randnummer genannte Verpflichtung im vorliegenden Fall in besonderem Maß. Die Haftung eines Mitgliedstaats, zu dem ein ÜLG gehört, gegenüber der Union erstreckt sich nach Art. 4 Abs. 3 EUV deshalb auf sämtliche Fehler, die den Behörden des betreffenden ÜLG bei der Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 unterlaufen sind.
- 97 Somit ist festzustellen, dass das Königreich der Niederlande aufgrund der Verpflichtungen, die sich für es als Mitgliedstaat aus Art. 131 Abs. 1 des EG-Vertrags (in der Folge Art. 182 Abs. 1 EG, jetzt Art. 198 Abs. 1 AEUV) und Art. 4 Abs. 3 EUV ergeben, gegenüber der Union für eine unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 erfolgte Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba haftet (vgl. entsprechend heutiges Urteil, Kommission/Vereinigtes Königreich [Haftung für das Handeln eines ÜLG], C-391/17, Rn. 95).
- *Zu der Frage, ob sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV die Verpflichtung ergibt, einen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen*
- 98 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beheben. Ihre Behörden müssen daher im Rahmen ihrer Befugnisse alle Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind, um den Verstoß abzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juni 2007, Jonkman u. a., C-231/06 bis C-233/06, EU:C:2007:373, Rn. 37 und 38, vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a., C-196/16 und C-197/16, EU:C:2017:589, Rn. 35 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 27. Juni 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie u. a., C-597/17, EU:C:2019:544, Rn. 54).
- 99 Da die Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 unter Verstoß gegen die ÜLG-Beschlüsse von 1991 und 2001 die Behörden des betreffenden Einfuhrmitgliedstaats unter den Voraussetzungen von Art. 220 Abs. 2 Buchst. b und Art. 239 des Zollkodex daran hindert, die Zölle zu erheben, die sie ohne eine solche Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 hätten erheben müssen, stellt der dadurch entstandene Verlust an traditionellen Eigenmitteln der Union die rechtswidrige Folge eines Verstoßes gegen das Unionsrecht dar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss ein solcher Verlust nämlich entweder durch andere Eigenmittel oder durch eine Anpassung der Ausgaben ausgeglichen werden (vgl. entsprechend Urteile vom 15. November 2005, Kommission/Dänemark, C-392/02, EU:C:2005:683, Rn. 54, und vom 5. Oktober 2006, Kommission/Deutschland, C-105/02, EU:C:2006:637, Rn. 88).
- 100 Deshalb ist nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaat, der gegenüber der Union für die vorschriftswidrige Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 verantwortlich ist, verpflichtet, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Verstoß gegen das Unionsrecht abzustellen, insbesondere den dadurch entstandenen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen (vgl. entsprechend heutiges Urteil, Kommission/Vereinigtes Königreich [Verantwortlichkeit für das Handeln eines ÜLG], C-391/17, Rn. 98).

- 101 Was speziell die Frage angeht, ob auf den Betrag eines solchen Verlusts an Eigenmitteln gegebenenfalls Verzugszinsen zu entrichten sind, kann es mit dem Hinweis sein Bewenden haben, dass allein der Ausgleich des Betrags der Zölle, die nicht haben erhoben werden können, nicht ausreicht, um die rechtswidrigen Folgen einer vorschriftswidrigen Ausstellung einer Warenverkehrsbescheinigung EUR. 1 zu beheben.
- 102 Diese Auslegung wird durch das Vorbringen des Königreichs der Niederlande zum Grundsatz der Rechtssicherheit, nämlich, dass eine solche Ausgleichsverpflichtung ohne eine entsprechende ausdrückliche unionsrechtliche Bestimmung nicht in Betracht komme, nicht entkräftet. Die Verpflichtung zum Ausgleich des durch eine vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 entstandenen Verlusts an Eigenmitteln der Union ist nämlich lediglich eine Ausprägung der sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergebenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um einen Verstoß gegen das Unionsrecht abzustellen und dessen rechtswidrige Folgen zu beheben. Nach der oben in Rn. 98 angeführten Rechtsprechung erstreckt sich diese Verpflichtung auf sämtliche rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht, insbesondere auch Folgen finanzieller Art wie die, um die es im vorliegenden Fall geht.
- 103 Verzugszinsen sind jedoch erst ab dem Zeitpunkt der an dem betreffenden Mitgliedstaat gerichteten Aufforderung, diesen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen, zu entrichten.
- 104 Somit ist festzustellen, dass der Mitgliedstaat, der gegenüber der Union für eine vorschriftswidrige Ausstellung von Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 verantwortlich ist, nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet ist, einen etwaigen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen und hierauf gegebenenfalls Verzugszinsen zu zahlen.

– *Zu der zur Last gelegten Vertragsverletzung*

- 105 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich, dass von 1997 bis 2000 sowie 2002 und 2003 Waren, für die die Behörden von Curaçao und von Aruba Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt hatten, frei von Einfuhrzöllen in die Niederlande und nach Deutschland eingeführt worden sind.
- 106 Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba die Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt haben, obwohl die betreffenden Waren keine Waren mit Präferenzursprung im Sinne von Art. 101 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 1991 bzw. Art. 35 Abs. 1 des ÜLG-Beschlusses von 2001 waren. Ebenso steht fest, dass durch den Verstoß gegen diese Bestimmungen für die Union wegen der nicht erhobenen Einfuhrabgaben ein Verlust an Eigenmitteln entstanden ist.
- 107 Das Königreich der Niederlande ist daher nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet, den entstandenen Verlust an Eigenmitteln auszugleichen, wie es die Kommission mit ihren Schreiben vom 27. Januar bzw. 31. Mai 2012 verlangt hat.
- 108 Das Königreich der Niederlande macht jedoch geltend, es sei im vorliegenden Fall nicht mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäßen Verwaltung vereinbar, eine Verletzung der Verpflichtung zum Ausgleich des entstandenen Verlusts an Eigenmitteln festzustellen, da die Kommission den Ausgleich des Verlusts nicht innerhalb einer angemessenen Frist gemäß der durch das Urteil vom 13. November 2014, Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, Rn. 48), begründeten Rechtsprechung verlangt habe.

- 109 Hierzu ist festzustellen, dass die durch das in der vorstehenden Randnummer angeführte Urteil begründete Rechtsprechung Art. 85b der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung betrifft, der als Beginn der fünfjährigen Verjährungsfrist gemäß Art. 73a der Haushaltsordnung den Ablauf der Frist, die dem Schuldner in der Belastungsanzeige mitgeteilt wurde, festlegt.
- 110 Der Gerichtshof hat in dem Urteil vom 13. November 2014, Nencini/Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372), entschieden, dass mangels einer entsprechenden Regelung der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass das betreffende Organ eine Belastungsanzeige innerhalb einer angemessenen Frist mitteilt. Er hat präzisiert, dass die Frist für die Mitteilung einer Belastungsanzeige als unangemessen gelten muss, wenn diese Mitteilung später als fünf Jahre nach dem Zeitpunkt erfolgt, zu dem das Organ seine Forderung normalerweise hat geltend machen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2014, Nencini/Parlament, C-447/13 P, EU:C:2014:2372, Rn. 48 und 49).
- 111 Es braucht nicht geprüft zu werden, ob Art. 73a der Haushaltsordnung und Art. 85b der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung auf die sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebende Verpflichtung zum Ausgleich eines Verlusts an Eigenmitteln, wie sie hier in Rede steht, anwendbar ist. In jedem Fall hat die Kommission die fünf Jahre, über die hinaus die Frist für die Mitteilung einer Belastungsanzeige nach der durch das in der vorstehenden Randnummer angeführte Urteil begründeten Rechtsprechung als unangemessen gilt, nicht überschritten. Zwischen den Parteien ist nämlich unstreitig, dass der durch die vorschriftswidrige Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 durch die Behörden von Curaçao und von Aruba entstandene Verlust an Eigenmitteln der Union erst 2009 endgültig geworden ist. Da die Kommission vorher nicht in der Lage war, den Ausgleich des entstandenen Verlusts an Eigenmitteln der Union zu verlangen, ist davon auszugehen, dass sie die Fünfjahresfrist für die Mitteilung der Belastungsanzeige eingehalten hat, als sie das Königreich der Niederlande im Lauf des Jahres 2012 aufforderte, den entstandenen Verlust an Eigenmitteln der Union auszugleichen.
- 112 Somit ist festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen hat, dass es den Verlust an Eigenmitteln nicht ausgeglichen hat, der dadurch entstanden ist, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba im Zeitraum 1997/2000 für Einfuhren von Milchpulver und Reis aus Curaçao und im Zeitraum 2002/2003 für Einfuhren von Grob- und Feingrieß aus Aruba unter Verstoß gegen die Vorschriften des ÜLG-Beschlusses von 1991 und dann des ÜLG-Beschlusses von 2001 Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt haben.

## Kosten

- 113 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 114 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Entsprechend trägt das Vereinigte Königreich seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Königreich der Niederlande hat dadurch, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen, dass es den Verlust an Eigenmitteln nicht ausgeglichen hat, der dadurch entstanden ist, dass die Behörden von Curaçao und von Aruba im Zeitraum 1997/2000 für Einfuhren von Milchpulver und Reis aus Curaçao und im Zeitraum 2002/2003 für Einfuhren von Grob- und Feingrieß aus Aruba unter Verstoß gegen die Vorschriften des Beschlusses 91/482/EWG des Rates vom 25. Juli 1991 über die Assoziation der überseeischen Länder und**

**Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dann des Beschlusses 2001/822/EG des Rates vom 27. November 2001 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft Warenverkehrsbescheinigungen EUR. 1 ausgestellt haben.**

- 2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten.**
- 3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt seine eigenen Kosten.**

Unterschriften