Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 7 februarie 2019[1]

Cauza C-589/17

Prenatal S.A.

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia, Spania)]

„Trimitere preliminară – Import de produse textile declarate ca fiind originare din Jamaica – Rambursarea taxelor vamale – Dosar comparabil pendinte la Comisie – Caracter restrictiv al Comunicării Comisiei – Competența autorităților naționale”

1. Încrederea în originea mărfurilor care intră în Uniunea Europeană este esențială pentru buna funcționare a regimului vamal al Uniunii. Dincolo de alte considerente, identificarea originii mărfurilor garantează că se aplică un cuantum corect al taxelor pentru marfa în cauză atunci când aceasta traversează frontierele vamale, precum și plata taxei de către debitor. Declarațiile cu privire la locul fabricării produsului (originea acestuia) sunt esențiale pentru acest proces. De exemplu, un produs din China ar putea determina aplicarea unor taxe mai mari decât același produs din Jamaica, iar Uniunea Europeană va dori să se asigure că sunt plătite taxele datorate conform legii.

2. Având în vedere implicațiile financiare evidente, declarațiile de origine pot face obiectul fraudei. Însă identificarea și blocarea fraudei constituie o sarcină care nu este de invidiat. De obicei, fraudele nu se prezintă în ambalaj cadou și nici nu sunt însoțite de dovezi evidente. Pentru autoritățile vamale, provocarea va fi de multe ori reprezentată de identificarea momentului oportun la care acestea trebuie să ia măsuri concrete pentru a preveni fraudele sau să intervină atunci când acestea se produc. Factori precum bugetul, personalul și prioritățile strategice vor influența decizia respectivă. Mai important, în contextul acordurilor comerciale internaționale, în ce moment trebuie să înceteze încrederea în procedurile vamale și în reciprocitate pentru a prelua din nou controlul?

3. Prezenta cerere de decizie preliminară este legată de o situație în care taxele vamale au fost stabilite, însă debitorul pretinde că nu ar trebui să fie obligat la plata acestor taxe din cauza fraudei săvârșite de un terț.

1 Limba originală: engleza.

Cadrul juridic

Acordul de la Cotonou

4. Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, Caraibe și Pacific (în continuare, „Statele ACP”), pe de o parte, și Comunitatea Europeană (denumirea sa la momentul respectiv) și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, a fost semnat la Cotonou la 23 iunie 2000 (denumit în continuare „Acordul de la Cotonou”)[2]. Acesta a intrat în vigoare cu titlu provizoriu de la 2 august 2000 până la 1 iunie 2002[3] și a fost prelungit ulterior până la intrarea sa în vigoare în mod definitiv la 1 aprilie 2003[4].

5. Articolul 3 din Acordul de la Cotonou prevede că „Părțile […] iau toate măsurile corespunzătoare generale și speciale pentru a asigura executarea obligațiilor care decurg din prezentul acord și pentru a facilita realizarea obiectivelor acestuia […]”.

6. Articolul 1 din Anexa V la Acordul de la Cotonou acordă tratament preferențial în perioada de pregătire menționată la articolul 37 alineatul (1) la importul în Uniune al produselor „originare din Statele ACP”[5], în sensul că nu vor fi supuse niciunei taxe. Detaliile privind tratamentul preferențial sunt prevăzute în Protocolul nr. 1 la anexa V (denumit în continuare „Protocolul nr. 1”). Astfel:

– un tratament preferențial este acordat în cazul în care se depune un certificat EUR.1;

– certificatul respectiv este eliberat de autoritățile vamale ale țării exportatoare pe baza cererii scrise a exportatorului sau a reprezentantului său autorizat; și

– la cererea autorităților vamale ale țării exportatoare, exportatorul sau reprezentantul acestuia trebuie să prezinte „toate documentele necesare care dovedesc caracterul originar al produselor în cauză, precum și îndeplinirea celorlalte condiții prevăzute de prezentul protocol”[6].

7. După eliberarea certificatului și pentru a verifica dacă procedurile au fost aplicate în mod corect, autoritățile vamale emitente „iau toate măsurile necesare pentru a verifica caracterul originar al produselor și îndeplinirea celorlalte condiții prevăzute de prezentul protocol. În acest scop, ele au dreptul să solicite orice dovadă și să efectueze orice verificare a conturilor exportatorului sau orice alt control pe care îl consideră adecvat. Autoritățile vamale emitente ale certificatului EUR.1 se asigură, de asemenea, că formularele prevăzute la alineatul (2) sunt completate corespunzător. Acestea verifică în special dacă rubrica rezervată denumirii produselor a fost completată astfel încât să excludă orice posibilitate de adăugare frauduloasă”[7]. Toate părțile la Acord își acordă asistență reciprocă, „pentru a garanta o aplicare corectă a prezentului protocol […] prin intermediul administrațiilor lor vamale competente, pentru controlul autenticității certificatelor de circulație EUR.1, a declarațiilor pe factură sau a declarației furnizorului și verificarea exactității informațiilor furnizate în documentele respective”[8].

2 JO 2000, L 317, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 23, p. 3.

3 Decizia nr. 1/2000 a Consiliului de miniștri ACP-CE din 27 iulie 2000 privind măsurile tranzitorii aplicabile de la 2 august 2000 până la intrarea în vigoare a Acordului de parteneriat (JO 2000, L 195, p. 46).

4 Informare privind data intrării în vigoare a Acordului de parteneriat ACP-CE (JO 2003, L 83, p. 69).

5 Articolul 37 alineatul (1) prevede că „acordurile de parteneriat economic se negociază în perioada de pregătire care se încheie cel târziu la 31 decembrie 2007. Negocierile formale ale noilor acorduri comerciale încep în septembrie 2002, iar noile acorduri comerciale intră în vigoare la 1 ianuarie 2008, cu excepția cazului în care părțile convin asupra unor date anterioare”.

6 Articolele 14 și 15 din Protocolul nr. 1 la anexa V la Acordul de la Cotonou.

7 Articolul 15 alineatul (5) din Protocolul nr. 1.

8 Articolul 31 alineatul (2) din Protocolul nr. 1.

8. Din momentul în care mărfurile în cauză au fost importate în Uniune, controlul dovezilor de origine „se efectuează prin sondaj sau de fiecare dată când autoritățile vamale ale țării importatoare au îndoieli fondate în ceea ce privește autenticitatea acestor documente […]” [9]. Autoritățile vamale de export „au dreptul să ceară orice dovadă și să realizeze orice control al conturilor exportatorului sau orice alt control considerat necesar […] [10]; iar rezultatele verificărilor trebuie furnizate către autoritățile vamale care solicită controlul „cât mai curând posibil”, indicând „cu claritate dacă documentele sunt autentice și dacă produsele în cauză pot fi considerate produse originare dintr-un stat ACP […]” [11].

9. În cazul unor „îndoieli fondate”, dacă în termen de 10 luni de la data cererii de control nu se primește un răspuns sau dacă răspunsul nu conține suficiente informații pentru a determina autenticitatea documentului în cauză sau a originii reale a produselor, „autoritățile vamale care solicită controlul refuză acordarea preferințelor, cu excepția unor circumstanțe excepționale” [12]. În cazul în care procedura de control sau orice altă informație disponibilă pare să indice că dispozițiile acestui protocol sunt încălcate, „statul ACP, din proprie inițiativă sau la cererea [UE], efectuează anchetele necesare sau dispune efectuarea anchetelor cu celeritate pentru a identifica și preveni astfel de încălcări, iar statul ACP în cauză poate invita [UE] să participe la aceste anchete” [13].

10. În cele din urmă, protocolul instituie un Comitet de cooperare vamală (denumit în continuare „CCV”), al cărui scop este „aplicarea corectă și uniformă a protocolului”. CCV este compus din „experți din statele membre și funcționari ai Comisiei responsabili cu aspectele vamale și […] experți care reprezintă statele ACP și funcționari din grupurile regionale ale statelor ACP responsabili cu aspectele vamale […]”. Misiunea sa este de a „examin[a] la intervale regulate impactul asupra statelor ACP al regulilor de origine și [de a recomanda] Consiliului de miniștri măsurile potrivite” [14]. În acest scop, CCV „se reunește la intervale regulate”.

Dreptul Uniunii

Codul vamal

11. Articolul 1 din Codul vamal [15] are următorul cuprins: „Reglementările vamale se compun din prezentul cod și din dispozițiile de punere în aplicare a acestuia adoptate la nivel comunitar sau pe plan național”. Articolul 2 alineatul (1) consacră principiul conform căruia „reglementările vamale comunitare se aplică uniform pe întregul teritoriu vamal al Comunității”.

12. În cadrul capitolului 3 („Recuperarea valorii datoriei vamale”) din titlul VII, articolul 217 prevede că „orice valoare a drepturilor de import sau export care rezultă dintr-o datorie vamală se calculează de autoritățile vamale de îndată ce intră în posesia datelor necesare și este înregistrată de autoritățile respective în evidențele contabile sau pe orice alt suport echivalent (înscrierea în evidența contabilă)” [16].

9 Articolul 32 alineatul (1) din Protocolul nr. 1.

10 Articolul 32 alineatul (3) din Protocolul nr. 1.

11 Articolul 32 alineatul (5) din Protocolul nr. 1.

12 Articolul 32 alineatul (6) din Protocolul nr. 1.

13 Articolul 32 alineatul (7) din Protocolul nr. 1.

14 Articolul 37 din Protocolul nr. 1.

15 Versiunea Codului vamal în vigoare la momentul respectiv era Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58). Regulamentul nr. 2913/92 a fost abrogat și înlocuit la 24 iunie 2008 de Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului vamal comunitar (JO 2008, L 145, p. 1), la rândul său abrogat și înlocuit de Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2013, L 269, p. 1).

16 Articolul 4 alineatul (9) din Codul vamal definește „datoria vamală” ca fiind „obligația unei persoane de a achita valoarea drepturilor de import (datorie vamală la import) sau drepturile de export (datorie vamală la export) care se aplică anumitor mărfuri prin dispozițiile în vigoare ale Comunității”.

13. Articolul 220 alineatul (2) litera (b) prevede că înscrierea ulterioară în evidența contabilă *nu* este posibilă în cazul în care „valoarea drepturilor legal datorate nu a fost înscrisă în evidența contabilă ca urmare a unei erori din partea autorităților vamale care nu ar fi putut fi detectată în condiții rezonabile de către debitor, acesta acționând la rândul lui cu bună-credință și respectând toate dispozițiile prevăzute de legislația în vigoare în ceea ce privește declarația vamală. […] [E]liberarea unui certificat incorect nu constituie o eroare în cazul în care certificatul se bazează pe prezentarea incorectă a faptelor de către exportator, cu excepția cazului în care, mai ales, este evident că autoritățile care au eliberat certificatul au știut sau ar fi trebuit să știe că mărfurile nu îndeplineau condițiile prevăzute pentru a beneficia de tratamentul preferențial” [17]. În cazul în care condițiile menționate la articolul 220 alineatul (2) litera (b) sunt îndeplinite, articolul 236 alineatul (1) prevede că taxele la import se rambursează sau se remit.

14. Articolul 239 din Codul vamal prevede un alt temei pentru remiterea taxelor la import. Acesta prevede la alineatul (1) că „drepturile de import sau export se pot rambursa sau remite în alte situații decât cele menționate la articolele 236, 237 și 238: – care urmează a fi stabilite în conformitate cu procedura comitetului; – care rezultă din circumstanțe care nu implică înșelăciune sau neglijență evidentă din partea persoanei interesate. Situațiile în care se poate aplica această dispoziție și procedura de urmat în acest scop sunt definite în conformitate cu procedura comitetului. Rambursarea sau remiterea poate fi făcută în condiții speciale”. O cerere în acest sens poate fi formulată în conformitate cu articolul 239 alineatul (2). Articolul 905 din Regulamentul de punere în aplicare [18] aduce precizări suplimentare cu privire la articolul 239, prevăzând că solicitantul își poate susține cererea întemeiată pe articolul 239 alineatul (2) cu justificări „susceptibile să constituie o situație specială”.

Regulamentul de punere în aplicare

15. Procedurile detaliate care guvernează cererile formulate în temeiul articolului 220 alineatul (2) litera (b) din Codul vamal se regăsesc în titlul III (articolele 868-876a) din Regulamentul de punere în aplicare. Cele referitoare la cererile formulate în temeiul articolului 239 se află în titlul IV (articolele 899-909). Întrucât aceste două seturi de dispoziții coincid [19], iar întrebările instanței de trimitere le menționează pe cele legate de articolul 239 din Codul vamal, ne vom concentra aici asupra articolelor 899-909.

16. Articolul 905 alineatul (1) din Regulamentul de punere în aplicare prevede că un solicitant poate depune cererea de remitere la autoritățile vamale ale unui stat membru însoțită de justificări privind existența unei „*situații speciale*” care să rezulte din circumstanțe care nu implică nici manipulare, nici neglijență evidentă din partea sa. În cazul în care autoritățile vamale „consideră că situația specială rezultă dintr-o neîndeplinire de către Comisie a obligațiilor sale […]”, transmit cazul Comisiei pentru soluționare. Obligația de transmitere nu mai subzistă în cazul în care „Comisia este deja sesizată cu privire la un caz în care se prezintă elemente de fapt și de drept comparabile” [20]. În situația în care

17 Această versiune a articolului 220 alineatul (2) litera (b) a fost introdusă în Codul vamal prin Regulamentul (CE) nr. 2700/2000 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2000 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 de instituire a Codului vamal comunitar (JO 2000, L 311, p. 17, Ediție specială, 02/vol. 13, p. 12).

18 Regulamentul (CEE) nr. 2454/93 al Comisiei din 2 iulie 1993 de stabilire a unor dispoziții de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1993, L 253, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 7, p. 3), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1335/2003 al Comisiei din 25 iulie 2003 (JO 2003, L 187, p. 16, Ediție specială, 02/vol. 16, p. 13) (denumit în continuare „Regulamentul de punere în aplicare”).

19 Acestea sunt, *mutatis mutandis*, identice.

20 Articolul 905 alineatul (2).

cazul este totuși transmis, „Comisia trimite înapoi dosarul autorității vamale și se consideră că procedura menționată la articolele 906-909 nu a început niciodată” [21]. În aceste condiții, autoritățile vamale în cauză nu pot dispune remiterea sau rambursarea „decât la încheierea procedurii deja începute [în cazul paralel *pendinte* în fața Comisiei] în conformitate cu articolele 906-909” [22].

17. Decizia finală este adoptată de Comisie după consultarea unui grup de experți [23]. Decizia este notificată statului membru interesat și tuturor statelor membre „pentru a ajuta autoritățile vamale să ia o hotărâre în cazurile în care se prezintă elemente de fapt și de drept comparabile” [articolul 908 alineatul (1)].

18. Pe parcursul procedurii de transmitere și de decizie, solicitantul va fi invitat să confirme că a luat cunoștință de dosar și fie să adauge orice informație suplimentară relevantă, fie să menționeze că nu are nimic de adăugat. În cazul în care, după examinarea dosarului, Comisia intenționează să adopte o decizie nefavorabilă, solicitantului i se oferă posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de luarea unei decizii finale [24].

Situația de fapt și procedura principală

19. Jamaica este parte semnatară a Acordului de la Cotonou.

20. În perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2002 și 31 decembrie 2004 (denumită în continuare „perioada relevantă”), Prenatal S.A. (denumită în continuare „Prenatal”) a efectuat importuri de îmbrăcăminte din Jamaica în Spania, pe baza certificatelor de origine EUR.1, care determină aplicarea unui tarif extern comun preferențial de 0 % la momentul vămuirii.

21. În perioada februarie-martie 2005, autoritățile jamaicane, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) al Comisiei Europene și autoritățile vamale din Spania au efectuat o investigație la fața locului pentru a stabili dacă articolele de îmbrăcăminte erau în mod corect încadrate în regimul de certificare EUR.1. Pe scurt, raportul comun a concluzionat că articolele importate nu puteau beneficia de tratament preferențial deoarece în procesul de fabricație au fost utilizate componente provenite din China sau din Hong Kong, mărfurile nefiind, așadar, de origine jamaicană. Autoritățile din Jamaica au anulat certificatele de origine EUR.1 pentru perioada relevantă și, drept urmare, autoritățile spaniole au procedat la înscrierea în evidența contabilă a taxelor datorate de Prenatal pentru importurile efectuate în perioada respectivă.

22. La 10 mai 2006, Prenatal a solicitat Biroului regional al vămilor al Delegației speciale din Catalonia rambursarea datoriei vamale achitate, în temeiul articolului 239 din Codului vamal [25]. Astfel cum se arată în decizia de trimitere, cererea a fost trimisă Comisiei la 23 mai 2006, în conformitate cu articolul 905 alineatul (1) din Regulamentul de punere în aplicare, având în vedere că privea încălcări săvârșite în legătură cu măsuri adoptate de serviciile Comisiei, reprezentată de OLAF. Comisia a concluzionat că situația Prenatal era comparabilă în fapt și în drept cu cea dintr-un alt caz (REM 03/07, cu privire la El Corte Inglés SA, denumit în continuare „ECI”) și, în consecință, a returnat dosarul, în conformitate cu articolul 905 alineatul (6).

21 Articolul 905 alineatul (6).

22 Articolul 899 alineatul (2) a doua liniuță.

23 Articolul 907.

24 Articolul 905 alineatul (3) și articolul 906a.

25 Prenatal arată în observațiile sale scrise că a formulat două cereri, prima, întemeiată pe articolul 239 din Codul vamal, pe care a introdus-o la 8 mai 2006, iar a doua, în temeiul articolului 220 alineatul (2) litera (b), pe care a depus-o la 23 ianuarie 2009.

23. La 3 noiembrie 2008, Comisia a adoptat Decizia C(2008) 6317 final, prin care se constată că se impune înscrierea ulterioară în evidența contabilă a taxelor la import și că nu se justifică remiterea acestora într-un caz particular REM 03/07 (denumită în continuare „Decizia REM 03/07”). Aceasta a concluzionat că autoritățile competente nu au comis nicio eroare în sensul articolului 220 alineatul (2) litera (b) din Codul vamal și că nici ECI nu se afla într-o situație specială în sensul articolului 239 din Codul vamal. La 30 ianuarie 2009, ICE a formulat o acțiune prin care a solicitat Tribunalului Uniunii Europene să anuleze respectiva decizie [26].

24. În paralel, ECI (care invocase existența unei situații speciale în sensul articolului 239 din Codul vamal comunitar în fața autorităților vamale naționale) a introdus o acțiune în fața instanțelor spaniole prin care a solicitat anularea deciziei vamale prin care a fost obligată la plata taxelor vamale datorate. Prin hotărârea pronunțată la 20 octombrie 2008, Audiencia Nacional (Curtea Națională, Spania) a anulat decizia respectivă. Recursul înaintat la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) a fost declarat inadmisibil prin ordonanța din 4 februarie 2010. Hotărârea pronunțată de Audiencia National a rămas definitivă și, prin urmare, datoria ECI a fost anulată [27]. La 9 decembrie 2013, Tribunalul Uniunii Europene a decis că acțiunea formulată de ICE privind anularea Deciziei REM 03/07 a rămas fără obiect, în pofida argumentelor contrare invocate de ambele părți, care doreau ca Tribunalul să se pronunțe cu privire la validitatea deciziei respective [28].

25. Se pare că Prenatal nu a contestat la nivel național decizia echivalentă a autorităților spaniole. La 12 mai 2009, în aplicarea deciziei REM 03/07, autoritățile spaniole au respins cererea de remitere formulată de Prenatal. Prenatal a contestat această decizie la Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (Tribunalul Economico-administrativ Regional din Catalonia, Spania) (denumit în continuare „TEARC”). TEARC a respins această cale de atac. Prenatal a introdus o acțiune la Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Supremă de Justiție din Catalonia, Spania) (denumită în continuare „instanța de trimitere”).

26. Instanța de trimitere consideră necesar să solicite clarificări din partea Curții. Aceasta reamintește că Decizia REM 03/07 a reprezentat baza hotărârii TEARC, în timp ce Prenatal susține că, întrucât condițiile de la articolul 220 alineatul (2) litera (b) și de la articolul 239 din Codul vamal sunt îndeplinite, are, așadar, dreptul la remiterea sau rambursarea taxelor vamale în cauză.

27. În consecință, instanța de trimitere adresează următoarele întrebări:

„1) Decizia C(2008) 6317 final a Comisiei din 3 noiembrie 2008, prin care se constată că se impune înscrierea ulterioară în evidența contabilă a taxelor la import și că nu se justifică remiterea acestora într-un caz particular privind importul de produse textile declarate originare din Jamaica (cazul REM 03/07), este contrară dreptului Uniunii, în special articolului 220 alineatul (2) litera (b) și articolului 239 din Codul vamal comunitar?

2) Atunci când, în cazul formulării unei cereri de remitere, Comisia notifică o decizie conform căreia cauza conține elemente de fapt și de drept comparabile cu cele dintr-o cauză anterioară, care a fost soluționată deja de aceasta, sau o decizie în sensul că există o cauză comparabilă pendinte trebuie să se considere că oricare dintre aceste decizii reprezintă acte cu caracter juridic obligatoriu pentru autoritățile din statul membru în care s-a depus cererea de remitere și, prin urmare, pot fi atacate de persoana care solicită remiterea [articolul 239 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/94] sau neînscrierea în evidența contabilă a taxelor [articolul 220 alineatul (2) litera (b) din Codul vamal]?

26 Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675).

27 Pentru o prezentare a destul de complicatelor proceduri paralele, a se vedea Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675, punctele 6-9 și 17).

28 A se vedea Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675, punctele 26-41). La punctele 42-84, Tribunalul a examinat și a respins cele șapte argumente (prezentate în diferite moduri de ECI, de ECI și de Comisie și doar de Comisie) invocate pentru a justifica continuarea acțiunii, înainte de a se pronunța în sensul că cererea a rămas fără obiect și de a obliga fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

3) În cazul în care deciziile respective ale Comisiei nu sunt considerate acte cu caracter juridic obligatoriu, revine autorităților naționale sarcina de a aprecia dacă în prezenta cauză există elemente de fapt sau de drept comparabile cu cele dintr-o altă cauză?

4) În cazul unui răspuns afirmativ, dacă s-a efectuat analiza respectivă și s-a concluzionat că nu există elemente de fapt sau de drept comparabile, se impune aplicarea articolului 905 alineatul (1) din [Regulamentul nr. 2454/93] și, prin urmare, Comisia trebuie să adopte o decizie cu caracter juridic obligatoriu pentru autoritățile naționale respective?"

28. Au depus observații scrise Prenatal, guvernul spaniol, precum și Comisia. În conformitate cu articolul 61 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, părțile au fost invitate de Curte să abordeze în ședință trei probleme: (i) interpretarea întinderii obligațiilor care le revin autorităților jamaicane în temeiul articolelor 15 și 32 din protocol; (ii) măsura în care un nou argument privind neîndeplinirea de către Comisie a obligației de a asigura punerea în aplicare corectă a acordului ar putea fi luat în considerare și (iii) admisibilitatea celor de a doua, a treia și a patra întrebări. Părțile au prezentat observații orale și au răspuns la întrebări în ședința care a avut loc la 25 octombrie 2018.

Apreciere

Admisibilitate

29. Guvernul spaniol susține că toate cele patru întrebări sunt admisibile. Comisia însă își exprimă îndoiala cu privire la relevanța celor de a doua, a treia și a patra întrebări. Aceasta arată că respectivele întrebări se referă la puterea de apreciere a autorităților naționale de a ajunge în privința Prenatal la o concluzie diferită decât cea la care a ajuns Comisia în privința ECI. Totuși, reiese în mod clar că atât instanța de trimitere, cât și TEARC au aplicat concluzia Comisiei referitoare la ECI, deoarece au considerat că situația Prenatal este comparabilă (chiar identică) în fapt și în drept. Întrebările vizând aspectul dacă autoritățile naționale pot exercita o putere de apreciere sunt, prin urmare, lipsite de relevanță.

30. Nu împărtășim (în totalitate) îndoielile exprimate de Comisie. Vom examina pe rând fiecare întrebare.

31. Există două aspecte distincte ale celei de a doua întrebări: în primul rând, efectul juridic al transmiterii dosarului de către Comisie în temeiul articolului 905 alineatul (2) din Regulamentul de punere în aplicare și, în al doilea rând, dacă Prenatal ar fi putut să conteste transmiterea la momentul respectiv (în anul 2006). În ceea ce o privește pe aceasta din urmă, fără îndoială, Prenatal nu mai poate contesta scrisoarea de transmitere; și nu este clar ce relevanță ar avea răspunsul la această întrebare în prezenta procedură [29]. În schimb, întinderea puterii de apreciere de care beneficiază autoritățile statelor membre în prezența unei decizii de transmitere este în mod clar relevantă. Astfel, a treia și a patra întrebare sunt legate de a doua întrebare și privesc aspectul dacă autoritățile statelor membre pot să ajungă la propriile concluzii cu privire la cererea de remitere, în funcție de caracterul obligatoriu al deciziei respective.

29 Astfel, în prezenta procedură *nu* s-a sugerat că Prenatal a avut posibilitatea de a ataca o măsură a Uniunii direct în temeiul articolului 263 TFUE și, prin urmare, nu ar trebui să fie în prezent în măsură să îi conteste valabilitatea în temeiul articolului 267 TFUE. Decizia REM 03/07 privea ECI. Este (cel puțin) discutabil dacă Prenatal ar fi avut *locus standi* pentru a contesta scrisoarea de transmitere.

32. Astfel, în opinia noastră, prima parte a celei de a doua întrebări preliminare, precum și a treia și a patra întrebare urmăresc în esență să se stabilească în ce măsură autoritățile spaniole (vamale și judiciare) pot ajunge în cazul Prenatal la o concluzie diferită de concluzia la care a ajuns Comisia în ceea ce privește ECI. Acestea ar fi deosebit de pertinente în cazul în care Curtea, în răspunsul la prima întrebare, ar decide că Decizia REM 03/07 este nevalidă.

33. Prin urmare, considerăm că prima parte a celei de a doua întrebări și a treia și a patra întrebare ar trebui să beneficieze de prezumția obișnuită de relevanță [30].

Motivul „nou”

34. Ca parte din observațiile sale cu privire la articolul 239 din Codul vamal, Prenatal susține că Comisia nu și-a îndeplinit obligațiile de a asigura punerea în aplicare corectă a Acordului de la Cotonou. Este vorba de un argument nou, în sensul că nu a fost examinat în mod expres în Decizia REM 03/07 [31] și nici în cadrul acțiunii în anulare introduse la Tribunalul Uniunii Europene [32]. Comisia a susținut în ședință că nu poate fi criticată pentru că nu a analizat noul argument înainte de inițierea prezentei proceduri, având în vedere că acest argument nu fusese invocat de ICE în cererea sa de remitere. Prenatal a considerat că, în fapt, Comisia ar fi răspuns la acest argument la punctul 70 din Decizia REM 03/07, în cuprinsul căruia aceasta a declarat că „nu a identificat niciun alt factor care ar putea constitui o situație specială”. În plus, nu există niciun impediment în calea invocării argumentului în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 267 TFUE, iar Comisia trebuie, în orice caz, să examineze dacă comportamentul său a contribuit la apariția situației speciale.

35. În opinia noastră, este posibilă invocarea acestui motiv „nou” în prezenta procedură. În niciun moment al procedurii de soluționare a cererii de remitere formulate de ECI, Prenatal nu a avut dreptul sau posibilitatea de a-și prezenta argumentele. Doar ECI a putut exercita acest drept [33]. În prezent, articolul 267 TFUE oferă părților care se găsesc în situația Prenatal posibilitatea de a-și susține cauza fără restricții în ceea ce privește argumentele pe care le pot invoca [34].

Cu privire la prima întrebare

36. Pentru început, vom aborda argumentul formulat în temeiul articolului 220 alineatul (2) litera (b) din Codul vamal, care implică interpretarea articolelor 15 și 32 din protocol, și apoi vom examina pretinsa „situație specială” în sensul articolului 239 din Codul vamal [35].

30 Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 36 și jurisprudența citată).

31 La punctul 60 din Decizia REM 03/07, se pare că ICE a susținut că Comisia a omis să informeze importatorii comunitari cu privire la îndoielile sale, dar, în opinia noastră, acesta este un motiv diferit în esență de cel invocat în speță.

32 Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675, punctele 59 și 60).

33 A se vedea printre altele articolul 906a din Regulamentul de punere de aplicare și punctul 18 de mai sus.

34 Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675, punctul 57 și jurisprudența citată).

35 Această abordare este, în opinia noastră, adecvată, deoarece fiecare articol urmărește obiective diferite: articolul 220 alineatul (2) litera (b) are ca obiectiv protejarea *încrederii legitime* a unui debitor că decizia de colectare sau de renunțare la taxe vamale ulterioare se bazează pe informații sau criterii corecte (Hotărârea din 14 mai 1996, Faroe Seafood și alții, C-153/94 și C-204/94, EU:C:1996:198, punctul 87), iar cea de a doua prevedere reprezintă o clauză generală de echitate (Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 85 și jurisprudența citată).

Articolul 220 alineatul (2) litera (b) din Codul vamal

37. Pentru ca un solicitant să obțină remiterea sau rambursarea datoriei vamale în temeiul articolului 220 alineatul (2) litera (b), trebuie întrunite trei condiții cumulative [36]. În primul rând, trebuie demonstrat că eroarea conținută de certificate se datorează faptului că autoritățile vamale „au știut sau ar fi trebuit să știe" că mărfurile nu îndeplineau condițiile pentru acordarea tratamentului preferențial. În al doilea rând, solicitantul trebuie să fi acționat cu bună-credință sau să nu fi putut detecta în condiții rezonabile eroarea săvârșită de autorități. În al treilea rând, solicitantul trebuie să fi respectat toate dispozițiile prevăzute de legislația în vigoare în ceea ce privește declarația sa vamală.

38. Doar prima dintre aceste condiții este în discuție acum, cu ocazia aprecierii validității Deciziei REM 03/07. A doua și a treia condiție depind în mod necesar de atitudinea personală a Prenatal și nu au fost examinate de Comisie în Decizia REM 03/07, care s-a concentrat numai asupra ECI.

39. În contextul trimiterii preliminare care privește validitatea unui act al Uniunii cum este Decizia REM 03/07, controlul efectuat de Curte este limitat. Comisia se bucură de o largă putere de apreciere în ceea ce privește elementele de probă care i-au fost prezentate de autoritățile vamale spaniole și de ECI. În consecință, cu excepția cazului în care a existat o eroare vădită de apreciere, cum ar fi încălcarea obligației de a examina „atent și imparțial toate elementele relevante ale cauzei pe care se bazează această apreciere", Curtea nu poate și nu intenționează să substituie propria apreciere celei a Comisiei [37].

40. Prenatal susține [38] că Comisia a săvârșit o eroare vădită atunci când a concluzionat că autoritățile jamaicane *nu au avut cunoștință* de neregulile certificatului EUR.1. În susținerea acestei afirmații, Prenatal arată că faptul că aveau cunoștință este demonstrat de: (i) un raport de audit din 1998 al JAMPRO [39] cu privire la societățile exportatoare în cauză, care a evidențiat o discrepanță clară între capacitatea de producție și volumul mărfurilor exportate; (ii) împrejurarea că, în anul 1998, autoritățile italiene și britanice au solicitat un control *ex posteriori* al certificatelor emise – cereri la care autoritățile jamaicane au răspuns (în cazul în care au făcut acest lucru) în anul 2000, oferind explicații neverosimile cu privire la discrepanțele respective, și (iii) un raport al unui ofițer al autorităților vamale spaniole care a participat la ancheta OLAF din anul 2005, potrivit căruia, *inter alia*, funcționarii din cadrul biroului vamal pentru export din Jamaica au menționat lipsa unei transformări relevante efectuate asupra mărfurilor importate din China înainte de exportul lor ulterior.

41. Prenatal arată în subsidiar că în mod greșit Comisia nu a concluzionat că autoritățile jamaicane *ar fi trebuit să aibă cunoștință* de neregulile certificatului EUR.1. În această privință, ea interpretează obligațiile impuse autorităților jamaicane prin articolul 15 alineatul (5) și prin articolul 32 din Protocolul nr. 1 la anexa V la acord în sensul că aceste autorități erau obligate să efectueze controale fizice asupra mărfurilor exportate, dar nu au făcut acest lucru. Dacă ar fi procedat astfel, ar fi descoperit neregulile în cauză. Prenatal se bazează în principal pe un proces-verbal din luna ianuarie 2006 al Trade Board jamaican, care confirmă printre altele că la momentul respectiv nu era în vigoare niciun sistem de controale fizice.

36 Hotărârea din 15 decembrie 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, punctul 47 și jurisprudența citată).

37 A se vedea printre altele Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punctul 13), Hotărârea din 9 noiembrie 1995, France-Aviation/Comisia (T-346/94, EU:T:1995:187, punctul 34), Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 28 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 februarie 1998, Eyckeler & Malt/Comisia (T-42/96, EU:T:1998:40, punctele 77 și 140).

38 Ne limităm în prezentele concluzii la argumentele dezvoltate de Prenatal în observațiile sale scrise, precum și în cadrul ședinței. Instanța de trimitere a rezumat o gamă mai largă de argumente în decizia sa de trimitere.

39 JAMPRO este acronimul pentru Jamaica Promotions Corporation, care înțelegem că a fost o agenție a guvernului jamaican. Rolul său a fost transferat către Jamaica Trade Board în anul 2002.

42. Un solicitant care dorește să dovedească faptul că autoritățile vamale în cauză *cunoșteau* situația respectivă trebuie să își asume o sarcină dificilă a probei. Trebuie să demonstreze că respectivele autorități cunoșteau *efectiv* existența erorii [40]. Dovada cunoașterii trebuie să aibă un standard înalt de probitate și de claritate; aceasta nu poate fi doar sugestivă. Calitatea probelor trebuie să răstoarne prezumția că autoritățile *nu* au cunoscut situația respectivă. În lipsa unor înscrisuri doveditoare, care echivalează în practică cu o recunoaștere de către instituție, sarcina deosebit de dificilă a probei va fi rareori îndeplinită.

43. Dovezile pe care ECI și-a întemeiat cererea sa de remitere și pe care Prenatal le invocă din nou în fața Curții nu sunt de natură să îndeplinească această sarcină a probei. Un raport al JAMPRO cu privire la o perioadă de două săptămâni din luna iulie 1998 nu poate fi invocat pentru a demonstra cunoașterea efectivă a situației de către autoritățile vamale pe întreaga perioadă cuprinsă între ianuarie 2002 și martie 2005. Faptul că autoritățile vamale din Jamaica au avut cunoștință de raportul JAMPRO, dar s-au mulțumit să consemneze că necesitau o justificare doar pentru o discrepanță de 8 % între volumul exporturilor și capacitatea de producție (spre deosebire de discrepanța cuprinsă între 252 % și 559 % raportată de JAMPRO) [41] este, în opinia noastră, neconcludent. Iar opiniile (discutabile) a doi funcționari, a căror poziție în ierarhia autorităților vamale jamaicane nu este clară, nu pot fi considerate în mod rezonabil că reprezintă o dovadă a cunoașterii situației de către autoritatea vamală respectivă *în ansamblul său*.

44. Prin urmare, respingem argumentul potrivit căruia Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a concluzionat, în lumina raportului de audit al JAMPRO din anul 1998 [42], a răspunsurilor autorităților vamale jamaicane la solicitările de controale *ex posteriori* [43], precum și a unor elemente de probă furnizate de anumiți funcționari [44], că autoritățile jamaicane nu aveau cunoștință despre neregulile cuprinse în certificatele EUR.1.

45. Ajungem la aceeași concluzie în ceea ce privește argumentul subsidiar conform căruia autoritățile vamale jamaicane *ar fi trebuit să cunoască* respectivele nereguli.

46. Argumentul Prenatal în acest sens depinde de obligația legală în vigoare a autorităților vamale jamaicane de a efectua controale *fizice* asupra mărfurilor exportate, spre deosebire de controalele care au ca obiect doar documentele. Prenatal deduce această obligație din articolele 15 și 32 din Protocolul la anexa V la acord.

47. Nu interpretăm dispozițiile respective în acest sens.

48. În primul rând, articolul 15 din protocol descrie procedura prin care un exportator poate obține un certificat EUR.1. Aceasta pune accentul pe documente. Sarcinile și obligațiile sunt împărțite între exportatori și autoritățile vamale care eliberează certificatul. Prin urmare, exportatorii au obligația de a completa certificatele de circulație EUR.1 și formularele de cerere [articolul 15 alineatul (2)] și „trebuie să poată prezenta în orice moment, la cererea autorităților vamale […], toate documentele necesare

40 Persoana care solicită remiterea are sarcina de a demonstra că „era evident” că autoritățile care au emis certificatul au știut sau ar fi trebuit să știe: Hotărârea din 9 martie 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, punctul 45).

41 Astfel cum a fost exprimată în răspunsurile din luna februarie 2000 adresate Italiei și Regatului Unit. Faptul că aceste scrisori par să fi fost trimise tardiv, cu o presupusă încălcare a articolului 32 alineatul (5) din Protocolul nr. 1 la anexa V la acord, este irelevant în ceea ce privește gradul în care autoritățile jamaicane aveau cunoștință la momentul respectiv.

42 A se vedea punctele 38-42 din Decizia REM 03/07.

43 A se vedea punctele 27-34, în special punctele 31 și 33, din Decizia REM 03/07.

44 A se vedea punctele 52 și 53 din Decizia REM 03/07. Ne oprim aici pentru a arăta că, la punctul 59 din observațiile sale, Comisia face trimitere la concluziile scrise pe care le-a prezentat în cadrul procedurii care a condus la emiterea Ordonanței din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675). Nu am ținut deloc cont de acestea. Toate argumentele trebuie incluse în observațiile depuse la Curte, iar nu introduse pe ascuns, prin intermediul anexelor, care, în acest caz, ar reprezenta în total peste 70 de pagini de argumente *suplimentare* (în limba spaniolă).

care dovedesc caracterul originar al produselor în cauză […]" [articolul 15 alineatul (3)]. Autoritățile au obligația de a „lua toate măsurile necesare" pentru verificarea originii mărfurilor și „au dreptul să solicite orice document justificativ și să efectueze orice control al contabilității exportatorului sau orice altă verificare pe care o consideră necesară" [articolul 15 alineatul (5)].

49. Nimic din articolul 15, în special din alineatul (5), nu obligă autoritățile vamale să ia orice tip specific sau special de măsuri, *a fortiori*, nu le obligă să efectueze inspecțiile fizice în mod frecvent sau altfel. Obligația impusă autorităților în prima teză a articolului 15 alineatul (5) este atenuată de cuvântul „necesare" din aceeași teză. Identificarea măsurilor necesare este lăsată în întregime la aprecierea autorităților respective. Această marjă de apreciere este accentuată de introducerea cuvintelor „toate" și „măsurile necesare". Această formulare mai degrabă subliniază marja de apreciere de care beneficiază autoritățile decât să sugereze obligativitatea efectuării unei anumite proceduri de control. Suntem, așadar, de acord cu Comisia că articolul 15 alineatul (5) nu face altceva decât să autorizeze autoritățile vamale jamaicane să desfășoare inspecțiile fizice în cazul în care le-ar considera necesare [45]. În acest context, faptul că, aparent, autoritățile vamale jamaicane au preferat o procedură de control al documentelor nu poate fi criticat [46].

50. În al doilea rând, articolul 32 din Protocolul nr. 1 prevede că controlul autorităților vamale care eliberează certificate EUR.1 (i) trebuie efectuat prin sondaj și (ii) în urma unei cereri din partea unui stat membru. În cazul în care statul membru formulează o astfel de solicitare, trebuie returnate toate documentele relevante pentru a asista autoritățile emitente în efectuarea controlului lor [articolul 32 alineatul (2)]. Odată ce sunt în posesia documentelor respective, autoritățile menționate „au dreptul să ceară orice dovadă și să realizeze orice control […]" [articolul 32 alineatul (3)]. În cazul în care acest control „pare să indice că dispozițiile protocolului sunt încălcate", articolul 32 alineatul (7) prevede că [*inter alia*] „efectuează anchetele necesare".

51. Nu considerăm că articolul 32 impune o obligație absolută sau pozitivă a autorităților vamale jamaicane de a efectua controale fizice, *a fortiori*, nu sunt obligate să le efectueze la un anumit moment sau cu o anumită regularitate. Deși, în mod sigur, au dreptul de a efectua un control fizic, nimic nu le obligă să facă acest lucru. La primirea solicitărilor trimise de autoritățile vamale din statul membru în temeiul articolului 32, autoritățile vamale jamaicane puteau să își îndeplinească obligația de a verifica tranzacția în discuție pe baza documentelor justificative disponibile, completate cu anchetele necesare.

52. În consecință, respingem argumentul Prenatal conform căruia autoritățile vamale jamaicane nu cunoșteau neregulile deoarece nu și-au îndeplinit obligația legală de a efectua controale fizice. În pofida afirmației (izolate) conținute de procesul-verbal al Trade Board jamaican conform căreia „niciodată nu a fost pus în aplicare un sistem de controale", Comisia nu a săvârșit, așadar, o eroare vădită de apreciere în această privință. În încheiere, nu susținem că nu ar putea exista un anumit moment la care dovezile aduse la cunoștința autorităților vamale din statul exportator să încline balanța în favoarea necesității unui control fizic. Totuși, nu acesta este modul în care interpretăm elementele prezentate Curții în speță.

45 A se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iulie 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370, punctele 65 și 66), în care sunt interpretate dispoziții similare.

46 Prenatal a subliniat statutul de „exportator autorizat" care poate fi obținut în temeiul articolului 20 din protocol. Acest statut permite exportatorilor să își certifice singuri produsele pentru acordarea unui tratament preferențial. Existența acestui statut nu înseamnă totuși că *toate celelalte* controale trebuie să implice inspecții fizice.

Articolul 239 din Codul vamal

53. Pentru a susține cu succes că există o situație specială în sensul articolului 239 din Codul vamal, un solicitant trebuie să dovedească faptul că „se află într-o situație excepțională în raport cu alți operatori care desfășoară aceeași activitate și că, în absența unor astfel de împrejurări, nu ar fi suferit prejudiciul cauzat de înscrierea ulterioară în evidența contabilă a taxelor vamale”[47]. Prin urmare, sarcina probei revine solicitantului.

54. Întrucât acest argument este avut în vedere pentru prima dată în prezenta procedură, controlul judiciar efectuat de Curte nu se limitează la a stabili dacă Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere. Mai degrabă, Curtea va trebui să stabilească dacă Comisia și-a îndeplinit obligația „de a pune în mod efectiv în balanță, pe de o parte, interesul Comunității cu privire la respectarea deplină a dispozițiilor reglementării vamale […] și, pe de altă parte, interesul importatorului de bună-credință de a nu suporta prejudicii care depășesc riscul comercial obișnuit”[48].

55. Curtea a statuat că o situație specială se poate crea prin controlul „deficitar” efectuat de Comisie cu privire la aplicarea corectă a unui acord internațional[49]. În calitate de gardian al tratatelor și al acordurilor încheiate în temeiul acestora, Comisia este obligată să asigure aplicarea corectă de către o țară terță a obligațiilor asumate în temeiul unui acord încheiat cu Uniunea prin intermediul mijloacelor prevăzute în acord sau prin deciziile luate în temeiul acestuia[50].

56. O parte din această obligație implică stabilirea unui echilibru între două principii concurente. Pe de o parte este principiul *încrederii reciproce*, care stă la baza acordurilor comerciale internaționale. În consecință, Comisia (și autoritățile statelor membre) – cel puțin într-o primă etapă – este (sunt) obligată(e) să accepte ca atare declarațiile făcute de autoritățile statului de export, cum ar fi Jamaica[51]. Pe de altă parte, Acordul de la Cotonou este un acord care aduce în primul rând beneficii financiare pentru una dintre părți (statele ACP) și al cărui sistem de tratament preferențial tentează, în mod inevitabil, persoanele lipsite de scrupule să eludeze legea și să comită abuzuri. În consecință, Comisia trebuie să acorde o atenție deosebită obligației sale de monitorizare și supraveghere.

57. Prenatal susține, în general, că Comisia era obligată să pună în aplicare măsuri cu scopul de a preveni activitățile frauduloase, în special că ar fi trebuit să supravegheze autoritățile jamaicane. Prin urmare, Prenatal se concentrează mai degrabă pe obligația de monitorizare și prevenire decât pe simpla anchetă și pe intervenția *ex post*. Pe scurt, Comisia este acuzată de *pasivitate* într-o situație în care era obligată legal să aibă un rol *activ*.

58. Prenatal furnizează dovezi conform cărora Comisia nu a întreprins nicio activitate de monitorizare, bazându-se pe două comunicări ale Comisiei și pe un raport al Curții de Conturi[52]. Prenatal face referire la CCV stabilit în cadrul articolului 37 din protocol, al cărui scop general este de a asigura „aplicarea corectă și uniformă a protocolului”, din care Comisia face parte, și își întemeiază susținerile pe articolul 37 alineatul (2), conform căruia comitetul este obligat să „[examineze] la intervale regulate impactul asupra statelor ACP al regulilor de origine”. Prenatal invocă de asemenea articolul 31

47 Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 88 și jurisprudența citată). Existența unei „situații speciale” poate fi invocată de mai mulți comercianți în același timp: a se vedea printre altele Hotărârea din 17 februarie 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, punctele 55, 56 și 61).

48 Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 93).

49 Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 92).

50 Hotărârea din 25 iulie 2008, C.A.S./Comisia (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctul 95), și articolul 211 TFUE.

51 Cu privire la Acordul de la Cotonou în mod concret, a se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, punctele 28 și 29, precum și jurisprudența citată). A se vedea prin analogie și Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598, punctele 50, 55 și 56, precum și jurisprudența citată).

52 Comunicarea Comisiei către Consiliu din 26 februarie 2014, intitulată „Plan de acțiune pentru monitorizarea funcționării regimurilor comerciale preferențiale” [COM(2014) 105 final], Comunicarea Comisiei din 16 martie 2005, intitulată „Normele de origine în cadrul regimurilor comerciale preferențiale – Orientări pentru viitor” [COM(2005) 100 final] și Raportul special nr. 2/2014 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Regimurile comerciale preferențiale sunt gestionate în mod corespunzător?”.

alineatul (2) din protocol, în temeiul căruia Uniunea Europeană, țările și teritoriile de peste mări și Statele ACP au obligația de a-și acorda „asistență reciprocă, prin intermediul administrațiilor lor vamale competente, pentru controlul autenticității certificatelor de circulație a mărfurilor EUR.1, a declarațiilor pe factură sau a declarației furnizorului”.

59. În opinia noastră, interpretarea propusă de Prenatal adaugă la dispozițiile pe care le invocă. Articolul 31 alineatul (2) prevede că autenticitatea documentelor trebuie să fie asigurată „prin intermediul administrațiilor lor vamale competente”. Sarcina este împărțită între ele. Acestea fiind spuse, Comisia nu administrează direct regimul vamal al Uniunii. În mod inevitabil, responsabilitatea principală revine autorităților vamale din statele membre importatoare și exportatoare. O mare parte a activităților de supraveghere și de monitorizare sunt efectuate, prin urmare, de autoritățile vamale ale statelor membre. Articolul 32 din protocol acordă autorităților dreptul de a solicita efectuarea anumitor tipuri de acțiuni de către omologii lor din Statele ACP și, astfel, de a retrage acordarea unui tratament preferențial în cazul în care, de exemplu, au „îndoieli fondate” și dacă răspunsurile la scrisorile prin care se solicitau verificări sunt comunicate tardiv [articolul 32 alineatul (6)]. Cu toate acestea, Comisia își va încălca obligațiile în cazul în care va omite să se informeze cu privire la evoluțiile relevante la nivelul statului membru și, prin urmare, nu va lua măsuri adecvate. Totuși, în speță, puținele dovezi aflate la dispoziția Curții sugerează că *a existat* o corespondență purtată de Comisie cu autoritățile vamale din statele membre. Astfel, Comisia a afirmat în ședință că Germania a informat-o în anul 2003 cu privire la existența scrisorilor trimise de alte state membre prin care se solicita efectuarea de controale. Procedura în fața OLAF a fost inițiată în luna martie 2004, conducând la vizite la fața locului în Jamaica în lunile februarie și martie 2005. Reuniuni au avut loc cel puțin o dată, în luna septembrie 2004, pentru a discuta chestiunile respective. În acest context, deși, privind în retrospectivă, ar fi fost de dorit măsuri suplimentare sau mai rapide, Comisia nu poate fi acuzată în mod corect că ar fi dat dovadă de pasivitate absolută [53]. Reținem totodată că articolul 37 alineatul (2) impune CCV să examineze „impactul” asupra statelor, precum Jamaica, al aplicării regulilor de origine, iar nu să monitorizeze în mod activ punerea în aplicare a acestor norme.

60. În consecință, nu considerăm că Comisia și-a încălcat obligațiile specifice în temeiul Acordului de la Cotonou. Nu credem că, în general, „obligația de bună administrare” este suficientă pentru a impune Comisiei obligațiile pozitive necesare pentru a crea o „situație specială” în sensul articolului 239 din Codul vamal [54].

61. Cerințele legale aplicabile în speță sunt, prin urmare, foarte diferite de cele care au determinat Curtea în cazurile anterioare să confirme existența unei situații speciale. În Hotărârea C.A.S./Comisia, de exemplu, Comisia a omis să se informeze pe deplin cu privire la chestiunile relevante, în pofida faptului că este obligată prin lege să facă acest lucru, în conformitate cu termenii specifici ai acordului dintre Uniune și Turcia [55]. În mod similar, în cauza Eyckeler & Malt/Comisia, Comisia avea obligația expresă de a monitoriza importurile de carne de vită din Argentina o dată la zece zile pentru a asigura aplicarea în mod corect a contingentului în vigoare pentru carnea de vită. Astfel, Comisia nu doar că a știut că acest contingent a fost depășit, mai mult, nu a reușit să pună în aplicare măsurile de monitorizare care ar fi putut detecta excedentul, iar această neîndeplinire a obligațiilor constituie o „încălcare gravă” [56]. Iar în Hotărârea Kaufring și alții/Comisia, Tribunalul a enumerat o serie de deficiențe cunoscute de către Turcia pe o perioadă mai lungă pentru a îndeplini obligații în

53 Din rațiuni practice, atașăm în anexa I un tabel cu succesiunea în timp a principalelor evoluții în conformitate cu cele descrise de părți, astfel cum le-am înțeles.

54 Astfel, interpretăm mențiunile din Hotărârea din 10 mai 2001, Kaufring și alții/Comisia (T-186/97, T-187/97, T-190/97, T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 și T-147/99, EU:T:2001:133, punctul 257 și jurisprudența citată), în sensul că formularea specifică a acordurilor în litigiu a fost examinată deja de Curte.

55 Hotărârea din 25 iulie 2008 (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punctele 97-100, 112, 117 și 120).

56 Hotărârea din 19 februarie 1998 (T-42/96, EU:T:1998:40, punctele 162-190).

conformitate cu prevederile specifice ale Acordului de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, precum și „diversele decizii adoptate de Consiliul de asociere în temeiul articolelor 2 și 3 din Protocolul adițional”, și a consemnat omisiunea Comisiei de a combate aceste neîndepliniri ale obligațiilor, în pofida faptului că avea competența de a face acest lucru [57].

62. Prin urmare, propunem să se răspundă la prima întrebare în sensul că examinarea dosarului prezentat Curții nu a evidențiat niciun element care ar putea afecta validitatea Deciziei C(2008) 6317 final, care privește Decizia REM 03/07.

Cu privire la a doua-a patra întrebare

Cu privire la a doua întrebare

63. Decizia Comisiei de a refuza transmiterea unui dosar în temeiul articolului 905 din Regulamentul de punere în aplicare are ca efect suspendarea puterii de apreciere a autorităților vamale relevante de a hotărî cu privire la o cerere de remitere sau de rambursare, în așteptarea rezultatului evaluării de către Comisie a dosarului paralel [58]. Prin urmare, în acest context specific și limitat, decizia de transmitere are efect suspensiv.

64. Prenatal nu putea totuși să conteste această decizie și/sau comunicarea acesteia către autoritățile vamale spaniole. Pentru ca Prenatal să aibă dreptul să conteste o scrisoare/o comunicare adresată unei alte persoane, ar trebui să demonstreze că scrisoarea o privește în mod direct [59] și individual [60]. În ceea ce privește condiția afectării directe, nu vedem ce efecte juridice ar avea scrisoarea de transmitere asupra situației Prenatal. Autoritățile vamale păstrează dreptul de a evalua dosarul care le-a fost înaintat, deși acesta a fost temporar suspendat [61]. Nu înțelegem nici cum Prenatal ar fi putut susține că a fost afectată în mod individual de scrisoarea de transmitere: posibilitatea ca alți comercianți să se fi aflat într-o situație asemănătoare este evidentă. Mai mult, transmiterea dosarului de către Comisie nu este o decizie în sensul definiției de la articolul 4 alineatul (5) din Codul vamal, această definiție aplicându-se numai actelor emise de „autoritățile vamale”, care, la rândul lor, sunt definite la articolul 4 alineatul (3) ca fiind „autoritățile competente *inter alia* să aplice reglementările vamale”. În contextul Codului vamal, nu este de responsabilitatea Comisiei să „aplice reglementările vamale”.

65. În timp ce decizia adoptată de Comisie în temeiul articolului 907 din Regulamentul de punere în aplicare poate fi, în mod evident, contestată de solicitantul respectiv, solicitantul din dosarul paralel care a fost suspendat nu poate formula o astfel de contestație. Dreptul său la apărare este totuși protejat de procedura prevăzută la articolul 267 TFUE [62].

66. Răspunsul la a doua întrebare ar trebui să fie în sensul că decizia Comisiei, luată în temeiul articolului 905 alineatul (6) din Regulamentul nr. 2454/93, de a returna dosarul transferat de autoritățile vamale spaniole nu produce efecte asupra situației juridice a solicitantului în cauză și nu ar putea fi atacată de solicitantul respectiv în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

57 Hotărârea din 10 mai 2001, Kaufring și alții/Comisia (T-186/97, T-187/97, T-190/97, T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97, T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 și T-147/99, EU:T:2001:133, punctele 257-273).

58 Ordonanța din 21 aprilie 2016, Vestel Iberia și Makro autoservicio mayorista/Comisia (C-264/15 P și C-265/15 P, nepublicată, EU:C:2016:301, punctul 47).

59 Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punctul 47).

60 Hotărârea din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia (25/62, EU:C:1963:17, p. 107).

61 Ordonanța din 21 aprilie 2016, Vestel Iberia și Makro autoservicio mayorista/Comisia (C-264/15 P și C-265/15 P, nepublicată, EU:C:2016:301, punctele 47-49).

62 Ordonanța din 9 decembrie 2013, El Corte Inglés/Comisia (T-38/09, nepublicată, EU:T:2013:675, punctul 57).

Cu privire la a treia și la a patra întrebare

67. Vom examina aceste întrebări împreună și vom lua în considerare cele două ipoteze avansate.

68. În cazul în care Curtea menține validitatea Deciziei REM 03/07, astfel cum am propus, această decizie va continua să fie obligatorie pentru autoritățile vamale și judiciare spaniole în ceea ce privește ECI [63]. Autoritățile vamale spaniole vor trebui să ia apoi în considerare „toate elementele de fapt și de drept care caracterizează situația specifică" a Prenatal, astfel încât să determine dacă situația sa este „suficient de diferită de cea a [ECI] pentru a justifica un rezultat diferit" [64].

69. Pe de altă parte, în cazul în care Decizia REM 03/07 ar fi anulată de Curte, Comisia ar fi obligată să ia măsuri corective în conformitate cu obligațiile care îi revin în temeiul articolului 266 TFUE. Autoritățile vamale spaniole nu pot să reia examinarea cererii formulate de Prenatal înainte ca Comisia să încheie în mod corespunzător și legal procedura prevăzută la articolele 906-909 în ceea ce privește dosarul ECI [65].

70. Desigur, este posibil, în urma examinării cererii formulate de Prenatal, ca autoritățile spaniole (și instanțele judecătorești) să considere că situația sa *nu* este identică cu situația ECI și că *nu* se încadrează, în consecință, în domeniul de aplicare al deciziei (celei noi) a Comisiei în ceea ce privește creanța vamală a societății respective.

71. Autoritățile spaniole sunt în acest caz obligate să reia procedura prevăzută la articolul 905, transferând Comisiei dosarul în vederea unei a doua examinări? În opinia noastră, trebuie să procedeze astfel pentru a garanta aplicarea uniformă a condițiilor de autorizare a remiterii și rambursării taxelor [66]. Aceasta reflectă împărțirea rolurilor conform Regulamentului de punere în aplicare. Autoritățile vamale naționale iau decizii cu privire la suma pe care o datorează debitorul, în timp ce Comisia decide asupra cererilor de remitere sau de rambursare în cazul în care este invocată o situație specială.

72. Prin urmare, sugerăm Curții să răspundă la a treia și la a patra întrebare în sensul că o decizie adoptată în temeiul articolului 907 din Regulamentul nr. 2454/93 are caracter obligatoriu pentru autoritățile vamale și judiciare naționale și trebuie aplicată în privința unei cereri de rambursare formulate de un alt solicitant, cu excepția cazului în care există elemente de fapt și de drept care fac ca respectiva situație să fie suficient de diferită pentru a justifica o altă soluție. În acest caz, autoritățile naționale trebuie să transmită dosarul solicitantului către Comisie în vederea adoptării unei decizii în conformitate cu articolul 905 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2454/93.

63 Înainte de emiterea de către Comisie a deciziei REM, o instanță națională are doar „obligația să evite luarea unor decizii contrare unei decizii avute în vedere de Comisie" în situația în care are cunoștință, în cursul procedurii inițiate în fața sa, de sesizarea Comisiei în temeiul articolelor 220 sau 239 din Codul vamal: a se vedea Hotărârea din 20 noiembrie 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, punctul 66). Necunoașterea situației ar putea explica motivul pentru care instanța națională a anulat decizia autorităților spaniole de a efectua o înscriere ulterioară în evidența contabilă a taxelor la import care a afectat ECI: a se vedea punctele 23 și 24 de mai sus. Rezultă în mod clar că, în orice caz, nu mai pot fi luate măsuri împotriva ECI cu privire la recuperarea taxelor vamale în cauză. Chestiunea intră sub imperiul *res iudicata*.

64 Ordonanța din 21 aprilie 2016, Vestel Iberia și Makro autoservicio mayorista/Comisia (C-264/15 P și C-265/15 P, nepublicată, EU:C:2016:301, punctele 48 și 49), precum și articolul 908 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de aplicare.

65 A se vedea prin analogie Hotărârea din 7 septembrie 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, punctul 48).

66 Hotărârea din 20 noiembrie 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, punctele 62 și 63); a se vedea de asemenea articolul 2 alineatul (2) din Codul vamal.

Concluzie

73. În consecință, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia, Spania) astfel:

„1) Examinarea dosarului înaintat Curții nu a evidențiat niciun element care ar putea afecta validitatea Deciziei C(2008) 6317 final, prin care se constată că se impune înscrierea ulterioară în evidența contabilă a taxelor la import și că nu se justifică remiterea acestora într-un caz particular privind importul de produse textile declarate originare din Jamaica (cauza REM 03/07).

2) Decizia Comisiei, luată în temeiul articolului 905 alineatul (6) din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului vamal comunitar, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1335/2003 din 25 iulie 2003, de a returna dosarul transferat de autoritățile vamale spaniole nu produce efecte asupra situației juridice a solicitantului în cauză și nu ar putea fi atacată de solicitantul respectiv în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

3) O decizie adoptată în temeiul articolului 907 din Regulamentul nr. 2454/93 are caracter obligatoriu pentru autoritățile vamale și judiciare naționale și trebuie aplicată în privința unei cereri de remitere sau de rambursare formulate de un alt solicitant, cu excepția cazului în care există elemente de fapt și de drept care fac ca respectiva situație să fie suficient de diferită pentru a justifica o altă soluție. În acest caz, autoritățile naționale trebuie să transmită dosarul solicitantului către Comisie în vederea adoptării unei decizii în conformitate cu articolul 905 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2454/93.”

Anexa I: Cronologia principalelor etape și acțiuni

Iulie 1998	Rapoartele JAMPRO
Mai și octombrie 1998	Scrisorile adresate de autoritățile vamale din Italia și din Regatul Unit autorităților vamale jamaicane
Februarie 2000	Răspunsurile comunicate de autoritățile vamale jamaicane autorităților vamale din Italia și din Regatul Unit
Octombrie 2003	Răspunsul comunicat Italiei de autoritățile jamaicane cu privire la controalele ulterioare importului
2003	Comisia a luat cunoștință de scrisorile autorităților vamale ale statului membru
Martie 2004	Ancheta inițiată de OLAF
Iulie 2004	Răspunsul comunicat de autoritățile jamaicane Germaniei cu privire la controlul ulterior importului
Septembrie 2004	Reuniuni între statele membre ale Uniunii și Comisie (OLAF), în care a fost abordată chestiunea scrisorilor
Martie 2005	Ancheta OLAF în Jamaica
Ianuarie 2006	Procesul-verbal al reuniunilor Trade Board