Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 7. února 2019 [1]

Věc C-589/17

Prenatal S.A.

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Nejvyšší soud Katalánska, Španělsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Dovoz textilních výrobků deklarovaných jako pocházejících z Jamajky – Vrácení cla – Srovnatelný spis projednávaný před Komisí – Omezující charakter sdělení Komise – Pravomoc vnitrostátních orgánů“

1. Mít důvěru v původ zboží dováženého do Evropské unie je nezbytné pro účinné fungování unijního celního režimu. Identifikace původu zboží kromě jiného zajišťuje, že se pro dotčené zboží uplatní správná výše cla, když toto zboží překročí celní hranici, a že je clo zaplaceno osobou povinnou ho zaplatit. Prohlášení o tom, kde bylo zboží vyrobeno (jeho původ), je v tomto procesu zásadní. Například produkt z Číny může podléhat vyššímu clu než totožný produkt z Jamajky a Evropská unie si přeje zajistit, aby příjmy, na které má ze zákona právo, byly zaplaceny.

2. Vzhledem ke zjevným finančním dopadům mohou být prohlášení o původu předmětem podvodu. Avšak vyhledávání a zabraňování podvodům je nezáviděníhodnou úlohou. Podvod obvykle nepřichází v dárkovém balení, ani není doprovázen jasným důkazem. Výzvou pro celní orgány proto často bude určit vhodný okamžik, kdy musí podniknout příslušné kroky, aby zabránily spáchání podvodu nebo zasáhly, pokud k němu dojde. Faktory, jako jsou rozpočet, lidské zdroje a strategické priority budou mít vliv na toto rozhodování. V jakém okamžiku se v rámci mezinárodních obchodních dohod v zásadě ukončí důvěra, kterou je třeba mít v celní postupy a vzájemnost, za účelem opětovného převzetí kontroly?

3. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze situace, ve které bylo uloženo zaplatit clo, avšak povinná osoba tvrdí, že nemá povinnost toto clo platit z důvodu podvodu spáchaného třetí osobou.

1 – původní jazyk: angličtina.

Právní rámec

Dohoda z Cotonou

4. Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy (dále jen „státy AKT“) na jedné straně a Evropským společenstvím (v té době) a jeho členskými státy na straně druhé byla podepsána v Cotonou dne 23. června 2000 (dále jen „dohoda z Cotonou“)[2]. Prozatímně vstoupila v platnost dne 2. srpna 2000 do 1. června 2002[3] a byla poté prodloužena až do doby, kdy definitivně vstoupila v platnost dne 1. dubna 2003[4].

5. Článek 3 dohody z Cotonou stanoví, že „strany podniknou [...] veškerá vhodná opatření, obecná či konkrétní, k zajištění plnění závazků vyvstávajících z této dohody a k usnadnění dosažení jejích cílů. [...]“

6. Článek 1 přílohy V dohody z Cotonou přiznává preferenční zacházení během přípravného období uvedeného v čl. 37 odst. 1 produktům dováženým do EU „pocházející[m] ze států AKT“[5], takže budou osvobozeny od jakéhokoliv cla. Podrobnosti režimu preferenčního zacházení jsou stanoveny v protokole 1 přílohy V (dále jen „protokol 1“). Tedy:

– preferenční zacházení je přiznáno, jestliže je předloženo osvědčení „EUR.1“,

– toto osvědčení je vydáno celními orgány vyvážející země na základě písemné žádosti podané vývozcem nebo jeho pověřeným zástupcem a

– vývozce nebo jeho zástupce musí na žádost celních orgánů vyvážející země předložit „všechny příslušné doklady prokazující status původu dotyčných produktů a splnění ostatních požadavků tohoto protokolu“[6].

7. Po vydání osvědčení a pro účely ověření, že postupy byly řádně dodrženy, vydávající celní orgány „přijmou všechna nezbytná opatření k ověření statusu původu produktů a splnění ostatních požadavků tohoto protokolu. Za tím účelem mají právo požadovat jakékoli důkazy a provádět jakékoliv kontroly účetnictví vývozce nebo další kontroly, které považují za vhodné. Celní orgány, které vydávají osvědčení, také zajistí, aby tiskopisy uvedené v odstavci 2 byly řádně vyplněny. Zejména kontrolují, je-li prostor určený pro popis produktů vyplněn způsobem, který vylučuje všechny možnosti dodatečného podvodného doplnění[7]“. Všechny strany dohody se zavazují vzájemně si pomáhat „s cílem zajistit správné používání tohoto protokolu [...] prostřednictvím příslušných celních správ při kontrole pravosti průvodních osvědčení EUR.1 nebo prohlášení na faktuře a při kontrole správnosti údajů uvedených v těchto dokladech[8]“.

2 – Úř. věst. 2000, L 317, s. 3; Zvl. vyd. 11/035, s. 3.

3 – Rozhodnutí č. 1/2000 Rady ministrů AKT-ES ze dne 27. července 2000 o přechodných opatřeních platných od 2. srpna 2000 do vstupu v platnost dohody o partnerství AKT–ES (Úř věst. 2000, L 195, s. 46).

4 – Informace o datu vstupu v platnost dohody o partnerství AKT–ES (Úř. věst. 2003, L 83, s. 69).

5 – Článek 37 odst. 1 stanoví, že „dohody o hospodářském partnerství se sjednávají během přípravného období, které skončí nejpozději 31. prosince 2007. Formální jednání o nových obchodních dohodách budou zahájena v září 2002 a nové obchodní dohody vstoupí v platnost do 1. ledna 2008, pokud se strany nedohodnou na dřívějších datech.“

6 – Články 14 a 15 protokolu 1 přílohy V dohody z Cotonou.

7 – Článek 15 odst. 5 protokolu 1.

8 – Článek 31 odst. 2 protokolu 1.

8. Jakmile bylo dotyčné zboží dovezeno do EU, ověřování dokladů o původu „se provádí namátkou nebo kdykoliv mají celní orgány země dovozu důvodné pochybnosti o pravosti těchto dokladů [...] [9]“. Celní orgány země vývozu „mají právo žádat jakékoliv důkazy a provádět jakékoliv kontroly účtů vývozce nebo jakékoliv další kontroly, které považují za vhodné [...] [10]“; o výsledcích tohoto ověření musí být orgány požadující ověření informovány „co nejdříve“ a musí být „zřejmé, zda jsou doklady pravé a zda dotyčné produkty mohou být považovány za produkty pocházející ze států AKT [...] [11]“.

9. V případech „důvodných pochybností“ a pokud do deseti měsíců není poslána žádná odpověď, nebo pokud odpověď neobsahuje dostatečné informace pro určení pravosti uvedeného dokladu, „zamítnou celní orgány, které podaly žádost o ověření, nárok na preference, s výjimkou mimořádných okolností [12]“. V případě, že ověřovací postup nebo jiné dostupné údaje naznačují, že zřejmě došlo k porušení ustanovení tohoto protokolu, „provedou státy AKT ze své vlastní iniciativy nebo na žádost [EU] dostatečně rychle příslušné šetření nebo zařídí příslušné šetření, aby byla tato porušení zjištěna a aby jim bylo zabráněno, a pro tento účel může dotyčný stát AKT požádat o účast [EU] v těchto šetřeních [13]“.

10. Konečně, protokol zřizuje Výbor pro celní spolupráci (dále jen „VCS“), jehož úkolem je zajištění mimo jiné „správného a jednotného používání tohoto protokolu“. VCS se skládá z „odborníků z členských států a úředníků Komise odpovědných za celní otázky [...] a z odborníků zastupujících státy AKT a úředníků regionálních seskupení států AKT odpovědných za celní otázky [...]“. Jeho úkolem je „pravidelně přezkoumáv[at] vliv používání pravidel původu na státy AKT [...] a doporuč[ovat] Radě ministrů vhodná opatření [14]“. Za tímto účelem se „schází pravidelně“.

Unijní právo

Celní kodex

11. Článek 1 celního kodexu [15] stanoví, že „celní předpisy se skládají z tohoto kodexu a z předpisů přijatých k jeho provádění na úrovni Společenství nebo na vnitrostátní úrovni“. Článek 2 odst. 1 zakotvuje zásadu, že se „používají [...] celní předpisy Společenství jednotně na celém celním území Společenství“.

12. Článek 217 v kapitole 3 (nazvané „Vybrání celního dluhu“) hlavy VII stanoví, že „celní orgány vypočtou výši dovozního cla nebo vývozního cla vyplývající z celního dluhu [...], jakmile mají potřebné údaje, a zapíší ji do účetních dokladů nebo na jiný rovnocenný nosič údajů (zaúčtování) [16]“.

13. Článek 220 odst. 2 písm. b) stanoví, že zaúčtování se *neprovede*, pokud „částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení [...] Vydání nesprávného potvrzení však

9 – Článek 32 odst. 1 protokolu 1.

10 – Článek 32 odst. 3 protokolu 1.

11 – Článek 32 odst. 5 protokolu 1.

12 – Článek 32 odst. 6 protokolu 1.

13 – Článek 32 odst. 7 protokolu 1.

14 – Článek 37 protokolu 1.

15 – Znění celního kodexu použitelné v relevantní době bylo nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307). Nařízení č. 2913/92 bylo nahrazeno a zrušeno dne 24. června 2008 nařízením (ES) č. 450/2008 Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Úř. věst. 2008, L 145, s. 1), které bylo samo zrušeno a nahrazeno nařízením (EU) č. 952/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1).

16 – Článek 4 odst. 9 celního kodexu rozumí celním dluhem „povinnost osoby zaplatit dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo vývozní clo (celní dluh při vývozu), které je uplatňováno pro určité zboží podle platných předpisů Společenství“.

není chybou, je-li potvrzení založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem, s výjimkou případů, kdy si orgány vydávající potvrzení byly vědomy nebo si měly být vědomy toho, že zboží nesplňuje podmínky pro preferenční zacházení[17]“. Jestliže jsou splněny podmínky v čl. 220 odst. 2 písm. b), čl. 236 odst. 1 stanoví, že dovozní clo se vrátí nebo promine.

14. Článek 239 celního kodexu stanoví další právní základ pro prominutí dovozního cla. V prvním odstavci stanoví, že „dovozní clo nebo vývozní clo lze vrátit nebo prominout i v jiných případech než podle článků 236, 237 a 238, – které budou vymezeny postupem projednávání ve výboru; – které vyplývají z okolností, jež nelze přičítat podvodnému jednání nebo hrubé nedbalosti zúčastněné osoby. Případy, kdy lze toto ustanovení použít, a příslušná procesní pravidla se vymezí postupem projednávání ve výboru. Vrácení či prominutí může podléhat zvláštním podmínkám“. Žádost za tímto účelem lze podat podle čl. 239 odst. 2. Článek 905 prováděcího nařízení[18] rozšiřuje dále článek 239 tím, že stanoví, že žadatel může svou žádost podle čl. 239 odst. 2 podpořit důkazem, „že se jedná o zvláštní situaci“.

Prováděcí nařízení

15. Podrobné postupy upravující nároky podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu se nacházejí v hlavě III (články 868 až 876a) prováděcího nařízení. Postupy vztahující se na nároky podle článku 239 se nacházejí v hlavě IV (články 899 až 909). Protože jsou tyto dva soubory ustanovení shodné[19] a protože otázky předkládajícího soudu se týkají těch, která se vztahují k článku 239 celního kodexu, zaměřím se v tomto stanovisku na články 899 až 909.

16. Článek 905 odst. 1 prováděcího nařízení stanoví, že žadatel může podat žádost o prominutí cla celnímu orgánu členského státu společně s důkazem o „*zvláštní situaci*“, která vznikla na základě okolností, jejichž vznik nelze přičítat podvodnému jednání ani hrubé nedbalosti žadatele. Jestliže se celní orgán „domnívá, že zvláštní situace nastala v důsledku toho, že Komise nesplnila své povinnosti [...]“, musí předložit žádost Komisi k vyřízení. Povinnost předložit žádost nenastává, jestliže „Komise se již případem srovnatelné faktické a právní povahy zabývá[20]“. Jestliže je věc přesto předložena, „Komise vrátí spis celnímu orgánu a má se za to, že postup uvedený v článcích 906 až 909 nebyl nikdy zahájen“[21]. Za těchto okolností dotčené celní orgány „nesmí [...] rozhodnout o povolení vrátit nebo prominout dotyčné clo do doby, než bude ukončen postup zahájený [v souběžné věci před Komisí] v souladu s články 906 až 909[22]“.

17. Konečné rozhodnutí je přijato Komisí po konzultaci s odbornou skupinou[23]“. O tomto rozhodnutí se uvědomí dotčený členský stát a také ostatní členské státy, „aby [Komise] pomohla celním orgánům v rozhodování v situacích srovnatelné faktické a právní povahy“ (čl. 908 odst. 1).

18. V průběhu procesu předložení a rozhodnutí bude žadatel požádán, aby potvrdil, že si spis přečetl a že doplnil to, co považuje za vhodné, nebo že nehodlá nic doplnit. Pokud Komise po přezkoumání spisu hodlá přijmout nepříznivé rozhodnutí, žadateli je poskytnuta příležitost podat stanovisko před přijetím konečného rozhodnutí[24].

17 – Tato verze znění čl. 220 odst. 2 písm. b) byla vložena do celního kodexu nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 2000, L 311, s. 17; Zvl. vyd. 02/10 s. 239).

18 – Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1335/2003 ze dne 25. července 2003 (Úř. věst. 2003, L 187, s. 16; Zvl. vyd. 02/013, s. 463) (dále spolu jen „prováděcí nařízení“).

19 – Jsou *mutatis mutandis* totožné.

20 – Článek 905 odst. 2.

21 – Článek 905 odst. 6.

22 – Článek 899 odst. 2 druhá odrážka.

23 – Článek 907.

24 – Článek 905 odst. 3 a článek 906a.

Skutkový stav a řízení

19. Jamajka je smluvní stranou dohody z Cotonou.

20. Mezi 1. lednem 2002 a 31. prosincem 2004 (dále jen „relevantní období“) společnost Prenatal S.A. (dále jen „Prenatal“) dovezla oděvy z Jamajky do Španělska a opírala se o osvědčení o původu EUR.1, ke kterému se váže preferenční 0% společná sazba v době proclení.

21. V období od února do března 2005 jamajské úřady, Evropský úřad pro boj proti podvodům při Evropské komisi (OLAF) a španělské celní orgány provedly šetření na místě, aby zjistily, zda se na dovezené oděvy správně vztahovalo osvědčení EUR.1. Stručně řečeno, jejich společná zpráva dospěla k závěru, že na dovezené zboží se nemohlo vztahovat preferenční zacházení, protože bylo vyrobeno za použití částí z Číny nebo Hongkongu, a tudíž nemělo jamajský původ. Jamajské orgány prohlásily osvědčení EUR.1 pro relevantní dobu za neplatné, a v důsledku toho španělské úřady zaúčtovaly clo, které měla zaplatit společnost Prenatal za dovozy, které uskutečnila během tohoto období.

22. Společnost Prenatal zaplatila toto clo dne 10. května 2006 a požádala Regionální celní úřad zvláštního zastoupení v Katalánsku o vrácení celního dluhu na základě článku 239 celního kodexu [25]. Podle předkládacího rozhodnutí byla žádost předložena Komisi dne 23. května 2006 podle čl. 905 odst. 1 prováděcího nařízení, protože se týkala nesplnění povinností, pokud jde o činnosti útvarů Komise zastupované OLAF. Komise dospěla k závěru, že věc společnosti Prenatal byla srovnatelné faktické a právní povahy s jinou věcí (REM 03/07, která se týkala El Corte Inglés SA; dále jen „ECI“), a proto vrátila spis podle čl. 905 odst. 6.

23. Dne 3. listopadu 2008 Komise přijala rozhodnutí C(2008) 6317 final, kterým se konstatuje nutnost přistoupit k dodatečnému výběru dovozního cla a nemožnost odůvodnit prominutí tohoto cla zvláštností situace, REM 03/07 (dále jen „rozhodnutí REM 03/07“). Komise dospěla k závěru, že příslušné orgány se nedopustily žádného pochybení ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a že společnost ECI nebyla jinak ve zvláštní situaci ve smyslu článku 239 celního kodexu. Dne 30. ledna 2009 se společnost ECI domáhala zrušení tohoto rozhodnutí u Tribunálu [26].

24. Současně společnost ECI (která se dovolávala existence zvláštní situace ve smyslu článku 239 celního kodexu Společenství před vnitrostátními celními orgány) zahájila řízení před španělskými soudy a domáhala se zrušení celního výměru na zaplacení dlužného cla. Rozsudkem ze dne 20. října 2008 Audiencia National (Vrchní soud, Španělsko) zrušil tento výměr. Kasační opravný prostředek k Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) byl prohlášen za nepřípustný usnesením ze dne 4. února 2010. Rozsudek Audiencia National (Vrchní soud) se tak stal pravomocným a dluh společnosti ECI zanikl [27]. Dne 9. prosince 2013 Tribunál rozhodl, že se žaloba společnosti ECI na zrušení rozhodnutí REM 03/07 stala bezpředmětnou navzdory opačným argumentům obou stran, které si přály, aby Tribunál rozhodl o platnosti tohoto rozhodnutí [28].

25 – Společnost Prenatal v písemném vyjádření uvádí, že podala dvě žádosti, první žádost založenou na článku 239 celního kodexu podala dne 8. května 2006 a druhou žádost založenou na čl. 220 odst. 2 písm. b) podala dne 23. ledna 2009.

26 – Usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675.

27 – Pro přehled těchto poněkud spletitých souběžných řízení viz usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675, body 6 až 9 a 17.

28 – Viz usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675, body 26 až 41. V bodech 42 až 84 Tribunál poté přezkoumal a odmítl sedm argumentů (přednesených různě společností ECI, Komisí a oběma současně) předložených k odůvodnění pokračování v řízení před rozhodnutím, že se žaloba stala bezpředmětnou a uložením povinnosti každému účastníku řízení, aby nesl své náklady řízení.

25. Podle všeho společnost Prenatal na vnitrostátní úrovni nepodala žádnou žalobu proti obdobnému rozhodnutí španělských orgánů. Dne 12. května 2009 španělské orgány v rámci uplatnění rozhodnutí REM 03/07 odmítly žádost společnosti Prenatal o prominutí cla. Společnost Prenatal podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (Regionální finanční a správní soud Katalánska; dále jen „TEARC“). TEARC tuto žalobu zamítl. Společnost Prenatal následně podala odvolání k Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Nejvyšší soud Katalánska, Španělsko; dále jen „předkládající soud“).

26. Předkládající soud považuje za nezbytné obrátit se na Soudní dvůr pro vodítko. Připomíná, že rozhodnutí Komise REM 03/07 tvořilo základ rozsudku TEARC, kdežto společnost Prenatal tvrdí, že podmínky v čl. 220 odst. 2 písm. b) a článku 239 celního kodexu jsou splněny, a že má proto nárok na prominutí nebo vrácení dotčeného cla.

27. Předkládající soud proto pokládá následující předběžné otázky:

„1. Je rozhodnutí Komise C(2008) 6317 final ze dne 3. listopadu 2008, kterým se konstatuje nutnost přistoupit k dodatečnému výběru dovozního cla a nemožnost odůvodnit prominutí tohoto cla zvláštností situace týkající se dovozu textilních výrobků s deklarovaným původem na Jamajce (věc REM 03/07), v rozporu s unijním právem, zejména s čl. 220 odst. 2 písm. b) a článkem 239 celního kodexu Společenství?

2. Pokud Komise po podání žádosti o prominutí cla oznámí rozhodnutí, podle kterého se věc ze skutkového a právního hlediska podobá jiné starší věci, o které již Komise rozhodla, nebo rozhodnutí, podle kterého probíhá řízení týkající se podobné věci, má být některé z uvedených rozhodnutí považováno za akt s právním obsahem, kterým jsou vázané orgány členského státu, v němž je podána žádost o prominutí cla, a žadatel o prominutí cla [článek 239 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92] či nevybrání cla [čl. 220 odst. 2 písm. b) uvedeného celního kodexu Společenství] jej tedy může napadnout žalobou?

3. Pokud se uvedené rozhodnutí nepovažuje za rozhodnutí Komise se závazným právním obsahem, přísluší vnitrostátním orgánům posoudit, zda je daný případ ze skutkového a právního hlediska podobný?

4. V případě kladné odpovědi, pokud se uskutečnil takový přezkum a byl učiněn závěr, že nejde o podobné případy, je třeba uplatnit čl. 905 odst. 1 [nařízení č. 2454/93], a proto musí Komise vydat rozhodnutí s právním obsahem, kterým jsou uvedené vnitrostátní orgány vázané?“

28. Společnost Prenatal, španělská vláda a Komise předložily písemná vyjádření. V souladu s čl. 61 odst. 1 Jednacího řádu Soudního dvora byli účastníci řízení vyzváni Soudním dvorem, aby se na ústním jednání vyjádřili ke třem otázkám: 1) výklad rozsahu povinností náležejících jamajským orgánům podle článků 15 a 32 protokolu, ii) rozsah, v němž lze uplatnit nový argument týkající se nesplnění povinnosti Komise zajistit správné použití dohody a iii) přípustnost druhé až čtvrté otázky. Účastníci řízení podali ústní vyjádření a odpověděli na otázky na jednání konaném dne 25. října 2018.

Posouzení

K přípustnosti

29. Španělská vláda tvrdí, že všechny čtyři otázky jsou přípustné. Komise však zpochybňuje relevantnost druhé, třetí a čtvrté otázky. Podotýká, že tyto otázky se týkají prostoru vnitrostátních orgánů pro volné uvážení, pokud jde o dosažení jiného závěru o společnosti Prenatal, než ke kterému dospěla Komise o společnosti ECI. Nicméně se zdá být zřejmé, že jak předkládající soud, tak TEARC uplatnily závěr Komise o společnosti ECI na společnost Prenatal, protože považují situaci společnosti Prenatal za srovnatelnou (vskutku totožnou) z faktického i právního hlediska. Otázky toho, zda vnitrostátní orgány mohou uplatnit prostor pro uvážení, jsou proto sporné.

30. Pochybnosti Komise (zcela) nesdílím. Budu se zabývat postupně každou otázkou.

31. U otázky 2 existují dva samostatné aspekty: zaprvé právní účinek vrácení spisu Komisí podle čl. 905 odst. 2 prováděcího nařízení a zadruhé, zda společnost Prenatal mohla v dané době (v roce 2006) napadnout toto vrácení. Pokud jde o druhou otázku, společnost Prenatal nyní nemůže bezpochyby napadnout dopis o vrácení a není zřejmé, jakou relevanci by mohla mít jakákoliv odpověď na tuto otázku na projednávanou věc [29]. Naproti tomu rozsah prostoru pro uvážení, který mají orgány členského státu v situaci rozhodnutí o vrácení, je zjevně relevantní. Otázky 3 a 4 skutečně souvisejí s otázkou 2 a jejich podstatou je, zda orgány členského státu mohou dospět k vlastnímu závěru o uplatnění rozhodnutí na prominutí cla, v závislosti na tom, zda je toto rozhodnutí pro ně formálně závazné.

32. Jak jim tedy rozumím já, první část druhé otázky společně se třetí a čtvrtou otázkou se v zásadě domáhají určení rozsahu, v němž mohou španělské orgány (celní a soudní) dospět k jinému rozhodnutí ve věci společnosti Prenatal, než k jakému dospěla Komise o společnosti ECI. Byly by zvláště relevantní, pokud by Soudní dvůr rozhodl v rámci odpovědi na první otázku, že rozhodnutí REM 03/07 je neplatné.

33. Jsem proto tohoto názoru, že první část druhé otázky a třetí a čtvrtá otázka by měly požívat obvyklé domněnky relevance [30].

K „novému“ argumentu

34. V části svého vyjádření týkající se článku 239 celního kodexu společnost Prenatal tvrdí, že Komise nesplnila povinnost zajistit řádné provedení dohody z Cotonou. Toto je nový argument v tom smyslu, že tento argument nebyl zvláště vzat v úvahu v rozhodnutí REM 03/07 [31], ani v žalobě na neplatnost podané u Tribunálu [32]. Komise na jednání uvedla, že jí nelze vytýkat, že se tímto novým argumentem nezabývala před řízením v projednávané věci, protože tento argument nebyl uplatněn společností ECI v její žádosti o prominutí cla. Společnost Prenatal měla za to, že Komise se ve skutečnosti zabývala tímto argumentem v bodě 70 rozhodnutí REM 03/07, ve kterém uvedla, že „nezjistila žádné další faktory, které by mohly představovat zvláštní situaci“. Navíc neexistuje žádná překážka bránící uplatnění tohoto argumentu v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU a Komise musí v každém případě zvážit, zda její jednání přispělo ke zvláštní situaci.

29 – V projednávané věci tedy *nebylo* tvrzeno, že společnost Prenatal měla možnost napadnout unijní opatření přímo podle článku 263 SFEU, a proto nemůže nyní napadnout platnost na základě předběžné otázky podle článku 267 SFEU. Rozhodnutí REM 03/07 se týkalo společnosti ECI. Je sporné (přinejmenším), zda by společnost Prenatal měla aktivní legitimaci pro napadení dopisu o vrácení.

30 – Rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, bod 36 a citovaná judikatura.

31 – V bodě 60 rozhodnutí REM 03/07 se zdá, že společnost ECI tvrdila, že Komise neinformovala dovozce Společenství o pochybnostech, které měla, ale to je podle mého názoru v podstatě jiný argument, než argument, který je předložen nyní.

32 – Usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675, body 59 a 60.

35. Podle mého názoru je možné uplatnit tento „nový“ argument v projednávané věci. V žádné fázi řízení o žádosti společnosti ECI o prominutí cla neměla společnost Prenatal právo nebo možnost uplatnit jakýkoliv argument. Takové právo náleželo pouze společnosti ECI [33]. Postup podle článku 267 SFEU nyní dává účastníkům řízení, kteří se sami nacházejí v situaci společnosti Prenatal, příležitost předložit svou věc a učinit tak bez omezení ohledně argumentů, které mohou předložit [34].

První otázka

36. Budu se nejprve zabývat nárokem podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, což zahrnuje posouzení výkladu článků 15 a 32 protokolu, a poté budu zkoumat tvrzenou „zvláštní situaci“ ve smyslu článku 239 uvedeného celního kodexu [35].

Článek 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu

37. Aby žadatel dosáhl prominutí nebo vrácení cla podle čl. 220 odst. 2 písm. b), musí být splněny tři kumulativní podmínky [36]. Zaprvé je třeba prokázat, že vada osvědčení vznikla v důsledku skutečnosti, že celní orgány „si byly vědomy nebo si měly být vědomy“ toho, že zboží nesplňovalo podmínky pro preferenční zacházení. Zadruhé žadatel musel jednat v dobré víře nebo nemohl žádným přiměřeným způsobem zjistit chybu orgánů. Zatřetí žadatel musel dodržet všechna ustanovení platných předpisů v tom rozsahu, v jakém se týkala celního prohlášení.

38. Pouze první z těchto podmínek je sporná v rámci posuzování platnosti rozhodnutí REM 03/07. Druhá a třetí podmínka se nezbytně vztahují jen na společnost Prenatal a nebyly posouzeny Komisí v rozhodnutí REM 03/07, které se zaměřuje pouze na společnost ECI.

39. V rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která zpochybňuje platnost unijního aktu, jako je rozhodnutí REM 03/07, je přezkum Soudního dvora omezený. Komise požívá širokého prostoru pro uvážení při posuzování důkazů, které jí byly předloženy španělskými celními orgány a společností ECI. Proto Soudní dvůr nemůže a nebude nahrazovat posouzení Komise vlastním posouzením, ledaže došlo ke zjevně nesprávnému posouzení, jako je nesplnění povinnosti přezkoumat „s péčí a nestranností všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu, na kterých je toto posouzení založeno [37].

40. Společnost Prenatal tvrdí [38], že Komise se dopustila zjevně nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že jamajské orgány si *nebyly vědomy* nesrovnalostí v osvědčení EUR.1. Na podporu tohoto tvrzení uvádí, že vědomost je prokázána i) auditorskou zprávou „JAMPRO“ [39] z roku 1998 o dotčených vyvážejících společnostech, která prokázala významnou nesrovnalost mezi výrobní kapacitou a objemem vyváženého zboží, ii) skutečností, že v roce 1998 orgány Itálie a Spojeného království požadovaly následnou kontrolu vydaných osvědčení — žádosti, na které jamajské orgány odpověděly

33 – Viz mimo jiné článek 906a prováděcího nařízení a bod 18 výše.

34 – Usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675, bod 57 a citovaná judikatura.

35 – Tento oddělený přístup je podle mého názoru vhodný, protože každý článek sleduje jiné cíle: článek 220 odst. 2 písm. b) se zaměřuje na ochranu *legitimního očekávání* podnikatele, že rozhodnutí vybrat nebo zříci se dodatečného výběru cla je založeno na správných informacích nebo kritériích (rozsudek ze dne 14. května 1996, Faroe Seafood a další, C-153/94 a 204/94, EU:C:1996:198, bod 87), kdežto druhý uvedený článek je *„generální klauzulí spravedlivosti a přiměřenosti“* (rozsudek ze dne 25. července 2008, C. A. S. *v.* Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 85 a citovaná judikatura).

36 – Rozsudek ze dne 15. prosince 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, bod 47 a citovaná judikatura.

37 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, bod 13; ze dne 9. listopadu 1995, France-aviation v. Komise, T-346/94, EU:T:1995:187, bod 34; ze dne 8. června 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 28 a citovaná judikatura; a ze dne 19. února 1998, Eyckeler & Malt v. Komise, T-42/96, EU:T:1998:40, body 77 a 140.

38 – Omezím se v tomto stanovisku na argumenty uplatněné společností Prenatal v jejím písemném vyjádření a na jednání. Předkládající soud shrnul širší spektrum argumentů v předkládacím rozhodnutí.

39 – „JAMPRO“ je zkratka pro „Jamaica Promotions Corporation“, která, jak tomu rozumím, byla agenturou jamajské vlády. Její role byla přenesena na „Jamaica Trade Board“ v roce 2002.

(pokud vůbec) v roce 2000 s vysvětleními nesrovnalostí, které postrádaly důvěryhodnost; a iii) zprávou od úředníka španělských celních orgánů, který se účastnil šetření OLAF v roce 2005, mimo jiné v tom smyslu, že úředníci v celním vývozním pásmu na Jamajce vypověděli o nedostatečně náležité práci vykonávané v případě dovozů z Číny před jejich následným vývozem.

41. Společnost Prenatal podpůrně tvrdí, že Komise se mýlila, když nedospěla k závěru, že jamajské orgány *si měly být vědomy* nesrovnalostí v osvědčení EUR.1. V tomto ohledu vykládá povinnosti uložené jamajským orgánům článkem 15 odst. 5 a článkem 32 protokolu 1 přílohy V dohody v tom smyslu, že tyto orgány byly povinny provést fyzické kontroly vyváženého zboží, což neučinily. Pokud by kontroly provedly, objevily by nesrovnalosti. Společnost Prenatal se v první řadě opírá o soubor zápisů Jamaican Trade Board z ledna 2006, které mimo jiné potvrzují, že v relevantní době žádný systém fyzických kontrol neexistoval.

42. Žadatel, který se snaží prokázat, že dotčené celní orgány *si [toho] byly vědomy*, musí unést značné důkazní břemeno. Musí prokázat, že tyto orgány *skutečně* věděly o vadě [40]. Důkaz o stavu vědomostí musí mít vysokou úroveň čestnosti a srozumitelnosti; nemůže pouze něco naznačovat. Kvalita důkazu musí být taková, aby vyvrátila domněnku, že orgány *si [toho] nebyly vědomy*. Bez určitých písemných důkazů, které se v zásadě rovnají institucionálnímu přiznání, bude toto přísné důkazní břemeno jen zřídkakdy uneseno.

43. Důkaz, o který se společnost ECI opírala ve své žádosti o prominutí cla a který společnost Prenatal předložila opět před Soudním dvorem, není takové povahy, aby umožnil unést důkazní břemeno. O zprávu JAMPRO týkající se dvoutýdenního období v červenci 1998 se nelze opírat za účelem prokázání existence skutečné vědomosti celních orgánů v celém období mezi lednem 2002 až březnem 2005. Skutečnost, že jamajské celní orgány znaly zprávu JAMPRO, ale spokojily se s tím, že potřebují vyúčtovat pouze 8% nesrovnalost mezi objemem vývozů a výrobní kapacitou (oproti nesrovnalosti mezi 252 % a 559 %, jak je uvedeno ve zprávě JAMPRO) [41] je podle mého názoru nepřesvědčivá. Na (sporné) názory dvou úředníků, jejichž přesné postavení v hierarchii jamajských celních orgánů není prokázáno, nelze rozumně hledět tak, že by představovaly konkrétní vědomost těchto celních orgánů *jako celku*.

44. Odmítám proto argument, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení, když dospěla k závěru s ohledem na auditorskou zprávu JAMPRO z roku 1998 [42], odpovědi jamajských celních orgánů na žádosti o následné kontroly [43] a důkaz určitých úředníků [44], že jamajské orgány si nebyly vědomy nesrovnalostí v osvědčení EUR.1.

45. Dospěla jsem ke stejnému závěru, pokud jde o podpůrné tvrzení, že jamajské celní orgány *si měly být vědomy* těchto nesrovnalostí.

46. Argument společnosti Prenatal v této věci závisí na tom, že jamajské celní orgány mají jasnou právní povinnost provést *fyzické* kontroly vyváženého zboží, na rozdíl od pouhého ověření listin. Společnosti Prenatal vyvozuje tuto povinnost z článků 15 a 32 protokolu k příloze V dohody.

47. Tato ustanovení nechápu v tomto smyslu.

40 – Žadatel o prominutí cla nese důkazní břemeno, že bylo „zjevné“, že orgány vydávající uvedené osvědčení si byly vědomy nebo si měly být vědomy: rozsudek ze dne 9. března 2006, Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, bod 45.

41 – Jak je vyjádřeno v jejich odpovědích Itálii a Spojenému království z února 2000. Skutečnost, že tyto dopisy byly podle všeho zaslány opožděně v údajném rozporu s čl. 32 odst. 5 protokolu 1 přílohy V dohody, není relevantní pro stav vědomostí jamajských orgánů v relevantní době.

42 – Viz body 38 až 42 rozhodnutí REM 03/07.

43 – Viz body 27 až 34, konkrétně 31 až 33 rozhodnutí REM 03/07.

44 – Viz body 52 a 53 rozhodnutí REM 03/07. Na tomto místě bych chtěla poznamenat, že Komise v bodě 59 svého vyjádření odkazuje na písemná podání předložená Tribunálu pro účely řízení, které vedlo k vydání usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675. K těmto podáním jsem nepřihlížela. Všechny argumenty by měly být uvedeny přímo ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru a neměly by být propašovány v přílohách, které, jako je tomu v tomto případě, by obsáhly více než 70 stran *doplňující* argumentace (ve španělštině).

48. Zaprvé článek 15 protokolu popisuje postup, v rámci kterého vývozce získá osvědčení EUR.1. Klade důraz na písemné podklady. Úkoly a povinnosti jsou rozděleny mezi vývozce a vydávající celní orgány. Vývozci mají tudíž povinnost vyplnit průvodní osvědčení EUR.1 a tiskopis žádosti (čl. 15 odst. 2) a „musí kdykoliv na žádost celních orgánů země vývozu [...] předložit všechny příslušné doklady prokazující status původu dotyčných produktů [...]“ (čl. 15 odst. 3). Celní orgány „přijmou všechna nezbytná opatření k ověření statusu původu produktů“ a „mají právo požadovat jakékoli důkazy a provádět jakékoliv kontroly účetnictví vývozce nebo další kontroly, které považují za vhodné“ (čl. 15 odst. 5).

49. Nic v článku 15, konkrétně v odstavci 5, neukládá celním orgánům povinnost přijmout jakýkoliv zvláštní nebo konkrétní typ opatření, *a fortiori* provádět fyzické kontroly, ať už často nebo jinak. Povinnost uložená orgánům v první větě čl. 15 odst. 5 je zmírněna slovem „nezbytná“ v téže větě. Rozhodnutí o tom, co je nezbytné, je tudíž ponecháno na těchto orgánech. Tento prostor pro uvážení je zdůrazněn vložením slov „všechna“ a „nezbytná opatření“. To posiluje rozsah prostoru pro uvážení, který orgány mají, a naopak z toho nevyplývá, že musí být proveden nějaký konkrétní typ ověřovacího postupu. Souhlasím tedy s Komisí, že čl. 15 odst. 5 pouze opravňuje jamajské celní orgány, aby provedly fyzické kontroly, pokud by je považovaly za nezbytné [45]. Na základě těchto skutečností nelze jamajským celním orgánům vytýkat, že podle všeho dávaly přednost postupu ověřování listin [46].

50. Zadruhé článek 32 protokolu 1 vyžaduje, aby ověřování prováděly celní orgány vydávající osvědčení EUR.1 i) namátkou a také ii) na základě žádosti členského státu. Pokud členský stát podá takovou žádost, musí vrátit všechny relevantní dokumenty v rámci pomoci vydávajícím orgánům při ověřování (čl. 32 odst. 2). Jakmile mají uvedené orgány k dispozici tuto dokumentaci, „mají právo žádat jakékoliv důkazy a provádět jakékoliv kontroly [...]“ (čl. 32 odst. 3). Pokud toto ověřování následně „naznačuj[e], že zřejmě došlo k porušení ustanovení tohoto protokolu“, čl. 32 odst. 7 stanoví, že se provede (mimo jiné) „příslušné šetření“.

51. Nejsem toho názoru, že článek 32 ukládá absolutní nebo jasnou povinnost jamajským celním orgánům provést fyzické kontroly, *a fortiori* v určitém okamžiku nebo s určitou pravidelností. Přestože měly nepochybně právo provést fyzickou kontrolu, neměly povinnost tak učinit. Po obdržení žádostí zaslaných celními orgány členského státu na základě článku 32 byly jamajské celní orgány oprávněny splnit svou povinnost ověřit zpochybněné transakce na základě dostupných listinných důkazů, doplněných příslušnými šetřeními.

52. Z toho vyplývá, že odmítám argument společnosti Prenatal, že jamajské celní orgány si nebyly vědomy nesrovnalostí, protože nesplnily svou právní povinnost provést fyzické kontroly. Vyjma (ojedinělého) tvrzení v zápise Jamaican Trade Board, že „systém kontrol nebyl nikdy zaveden“, se tedy Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení v tomto ohledu. V rámci tohoto závěru však netvrdím, že nemůže nikdy dojít k okamžiku, kdy váha důkazů, které mají k dispozici celní orgány ve vývozním státě, přikloní misku vah na stranu úvahy, že fyzické kontroly jsou patrně nezbytné. Dokumentaci předloženou ve věci projednávané před Soudním dvorem však takto neposuzuji.

45 – Obdobně viz rozsudek ze dne 17. července 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, body 65 a 66, vykládající podobná ustanovení.

46 – Společnost Prenatal zdůraznila status „schváleného vývozce“, který lze obdržet na základě článku 20 protokolu. Tento status účinně umožňuje vývozcům, aby si sami vydali osvědčení o svém zboží pro preferenční zacházení. Existence tohoto statusu však neznamená, že *všechna ostatní* ověření musí zahrnovat fyzické kontroly.

Článek 239 celního kodexu

53. Aby bylo doloženo tvrzení, že existuje zvláštní situace pro účely článku 239 celního kodexu, žadatel musí prokázat, že „se ve srovnání s ostatními ekonomickými subjekty vykonávajícími tutéž činnost nachází ve výjimečné situaci a že by v případě, kdy by tyto okolnosti nenastaly, neutrpěl[a] škodu spojenou s dodatečným zaúčtováním cla [47]“. Žadatel proto nese důkazní břemeno.

54. Protože tento argument je v projednávané věci posuzován poprvé, soudní kontrola Soudního dvora není omezena na zjištění, zda se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení. Naopak Soudní dvůr bude muset určit, zda Komise „prov[edla] skutečně poměření na jedné straně zájmu Společenství na zajištění dodržování celních předpisů, ať již se jedná o předpisy Společenství, nebo předpisy, které Společenství zavazují, a na druhé straně zájmu dovozce, který jednal v dobré víře, na tom, aby nenesl škody přesahující běžné obchodní riziko [48]“.

55. Soudní dvůr konstatoval, že zvláštní situace může nastat, když Komise nesplní povinnost „dostatečně“ kontrolovat správné provedení mezinárodní dohody [49]. Jakožto strážkyně Smluv a dohod uzavřených na jejich základě je Komise povinna ujistit se pomocí prostředků stanovených dohodou nebo rozhodnutími přijatými na jejím základě o tom, že třetí země řádně plní povinnosti, jež na sebe vzala na základě dohody uzavřené s EU [50].

56. Část této povinnosti zahrnuje zvážení dvou konkurujících si zásad. Na jedné straně je zde zásada *vzájemné důvěry*, na které stojí mezinárodní obchodní dohody. V důsledku toho je Komise (a orgány členského státu) – alespoň z počátku – povinna bez dalšího přijmout prohlášení orgánů vývozního státu, jako je Jamajka [51]. Na druhé straně dohoda z Cotonou je dohoda, která především přináší finanční výhodu jedné straně (státům AKT) a jejíž režim preferenčního zacházení nevyhnutelně láká bezskrupulózní osoby k jejímu obcházení a zneužití. Z toho vyplývá, že Komise musí být zvláště svědomitá při plnění své povinnosti kontrolovat a dohlížet.

57. Společnost Prenatal obecně tvrdí, že Komise měla povinnost zavést opatření za účelem zabránění podvodnému jednání a konkrétně že měla kontrolovat jamajské orgány. Společnost Prenatal se tudíž zaměřuje spíše na kontrolu a prevenci, než na pouhé následné šetření a zásahy. Stručně řečeno, Komise je obviněna z *pasivity*, přičemž právní předpis na Komisi vyžadoval *aktivitu*.

58. Společnost Prenatal nabízí důkazy naznačující, že Komise nepodnikla žádnou kontrolní činnost, neboť se opírala o tvrzení ve dvou sděleních Komise a zprávu Účetního dvora [52]. Společnost Prenatal poukazuje na VCS založený na základě článku 37 protokolu, jehož hlavním úkolem je zajištění „správného a jednotného používání tohoto protokolu“ a jehož je Komise členem, a dovolává se konkrétně čl. 37 odst. 2, který vyžaduje, aby výbor „pravidelně přezkoumáv[al] vliv používání pravidel původu na státy AKT“. Společnost Prenatal se podobně dovolává čl. 31 odst. 2 protokolu, který vyžaduje od EU, zámořských zemích a územích a státech AKT, aby si „vzájemně poskyt[ovali] pomoc prostřednictvím příslušných celních správ při kontrole pravosti průvodních osvědčení EUR.1 nebo prohlášení na faktuře“.

47 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, C. A. S. *v.* Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 88 a citovaná judikatura. „Zvláštní situace“ může být tvrzena více než jedním podnikatelem současně: viz mimo jiné rozsudek ze dne 17. února 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, body 55 až 56 a 61.

48 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, C. A. S. *v.* Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 93.

49 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, C. A. S. *v.* Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 92.

50 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, C.A.S. v. Komise, C-204/07 P, EU:C:2008:446, bod 95 a článek 211 SFEU.

51 – Konkrétně ke smlouvě z Cotonou viz rozsudek ze dne 15. prosince 2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, body 28 a 29 a citovaná judikatura. Obdobně viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, body 50, 55 a 56 a citovaná judikatura.

52 – Sdělení Komise Radě, Akční plán pro sledování fungování preferenčních obchodních režimů, COM/2014/0105 final, 26. února 2014; Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – Pravidla původu v preferenčních obchodních režimech – Budoucí zaměření, COM/2005/0100 final, 16. března 2005; Zvláštní zpráva č. 2/2014, Evropský účetní dvůr, „Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?“

59. Zdá se mi, že společnost Prenatal toho vyvodila z ustanovení, o která se opírá, až příliš. Článek 31 odst. 2 vyžaduje, aby pravost dokumentů byla zajištěna „prostřednictvím příslušných celních správ“. Tento úkol je sdílený. Je třeba dodat, že sama Komise nespravuje unijní celní režim. Hlavní odpovědnost nevyhnutelně leží na celních orgánech vyvážejícího členského státu a členského státu dovozu. Značná část dozorové a kontrolní činnosti je proto vykonávána celními orgány členských států. Článek 32 protokolu uděluje těmto orgánům právo vyžadovat zvláštní typy opatření od svých protějšků ve státech AKT a skutečně odejmout preferenční zacházení, pokud například mají „důvodné pochybnosti“ a pokud odpovědi na jejich dopisy požadující ověření přijdou pozdě (čl. 32 odst. 6). Komise nicméně nesplní svou povinnost, pokud se opomene informovat o relevantním vývoji na úrovni členského státu, a proto nepřijme vhodná opatření. V projednávané věci však z mála důkazů dostupných Soudnímu dvoru vyplývá, že Komise *byla* v kontaktu s celními orgány členského státu. Komise tedy na jednání uvedla, že Německo ji v roce 2003 informovalo o dopisech členských států požadujících ověření. Postup OLAF byl zahájen v březnu 2004 a vedl ke kontrolám na Jamajce v únoru a březnu 2005. Jednání se konala přinejmenším v září 2004 za účelem projednání záležitostí. Na základě těchto skutečností nelze jednoduše říci, že by Komise jednala naprosto pasivně, přestože dodatečné nebo rychlé opatření by při zpětném pohledu bylo žádoucí [53]. Také dodávám, že čl. 37 odst. 2 vyžaduje, aby VCS posuzoval „vliv“ používání pravidel původu na státy, jako je Jamajka, a nikoliv, aby aktivně kontroloval používání těchto pravidel.

60. Z tohoto vyplývá, že nejsem toho názoru, že by Komise porušila zvláštní povinnosti vyplývající z dohody z Cotonou. Nedomnívám se, že obecná „povinnost dobré správy“ je dostatečná pro uložení Komisi jasné povinnosti, která by byla vyžadována pro vytvoření „zvláštní situace“ pro účely článku 239 celního kodexu [54].

61. Právní požadavky použitelné v projednávané věci se tudíž podstatně liší od těch, které vedly Soudní dvůr v předchozích případech k potvrzení existence zvláštní situace. Například ve věci C.A.S. v. Komise se Komise plně neinformovala o záležitosti, přestože měla právní povinnost tak učinit na základě zvláštních ustanovení dohody mezi EU a Tureckem [55]. Podobně ve věci Eyckeler & Malt v. Komise měla Komise výslovnou povinnost kontrolovat dovozy hovězího masa z Argentiny každých deset dnů, aby zajistila, že kvóta na hovězí maso byla na místě správně uplatňována. Nejen že Komise věděla, že kvóta byla překročena, ale ani nezavedla žádná kontrolní opatření, která mohla odhalit překročení, kteréžto pochybení představuje „závažné protiprávní jednání“ [56]. A ve věci Kaufring a další v. Komise Tribunál uvedl řadu známých pochybení ze strany Turecka v určitém období spočívajících v nesplnění povinností vyplývající ze zvláštních ustanovení Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem a z „různých rozhodnutí přijatých Radou přidružení na základě článků 2 a 3 Dodatkového protokolu“, a zaznamenal opomenutí Komise napadnout tato pochybení, přestože měla oprávnění tak učinit [57].

62. Navrhuji proto odpovědět na první otázku v tom smyslu, že přezkoumání dokumentace před Soudním dvorem neodhalilo žádný faktor ovlivňující platnost C(2008) 6317 final týkající se rozhodnutí REM 03/07.

53 – Pro usnadnění přikládám jako přílohu I tabulku, ve které jsou chronologicky uvedeny hlavní události popsané účastníky řízení, jak jsem jim porozuměla.

54 – Tak rozumím odkazům v rozsudku ze dne 10. května 2001, Kaufring a další v. Komise, T-186/97, T-187/97, T-190/97 až T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 až T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 a T-147/99, EU:T:2001:133, bodu 257 a citované judikatuře, které podporují závěr, ke kterému Soudní dvůr již dospěl ohledně zvláštního znění dohod dotčených v uvedené věci.

55 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, C-204/07 P, EU:C:2008:446, body 97 až 100, 112 a 117 až 120.

56 – Rozsudek ze dne 19. února 1998, T-42/96, EU:T:1998:40, body 162 až 190.

57 – Rozsudek ze dne 10. května 2001, Kaufring a další v. Komise, T-186/97, T-187/97, T-190/97 až T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 až T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 a T-147/99, EU:T:2001:133, body 257 až 273.

Druhá až čtvrtá předběžná otázka

Ke druhé otázce

63. Rozhodnutí Komise o odmítnutí předložení spisu podle článku 905 prováděcího nařízení má za následek zablokování posuzovací pravomoci příslušných celních orgánů jednat o žádosti o prominutí nebo vrácení cla do doby, než bude znám výsledek posouzení souběžného spisu Komisí[58]. V tomto zvláštním a omezeném rozsahu má proto rozhodnutí o vrácení odkládací účinek.

64. Společnost Prenatal však nemohla napadnout toto rozhodnutí ani jeho sdělení španělským celním orgánům. Aby společnost Prenatal mohla napadnout dopis nebo sdělení adresované někomu jinému, musela by prokázat, že je dopisem bezprostředně[59] a osobně dotčena[60]. Pokud jde o bezprostřední dotčení osoby, není mi jasné, jaký právní účinek má dopis o vrácení na situaci společnosti Prenatal. Celní orgány si zachovaly právo posoudit spis, který jim byl předložen, i když byl dočasně pozastaven[61]. Není mi také jasné, jak mohla společnost Prenatal tvrdit, že byla osobně dotčena dopisem: možnost, že by se další obchodníci ocitli v podobné situaci, je zjevná. Navíc odmítnutí předložení spisu ze strany Komise není rozhodnutím, jak je definováno v čl. 4 odst. 5 celního kodexu, protože tato definice se použije pouze na akty „celních orgánů“, které jsou samy definovány v čl. 4 odst. 3 jako „orgány příslušné mimo jiné k provádění celních předpisů“. Ve smyslu celního kodexu Komise není příslušná k „provádění celních předpisů“.

65. Zatímco rozhodnutí případně přijaté Komisí na základě článku 907 prováděcího nařízení je zjevně napadnutelné dotčeným žadatelem, žadatel v souběžném spisu, který byl zablokován, nemůže uvedené rozhodnutí napadnout. Jeho právo na obhajobu je však chráněno v rámci řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU[62].

66. Odpověď na druhou otázku by proto měla být, že rozhodnutí Komise přijaté na základě čl. 905 odst. 6 nařízení č. 2454/93 odmítnout spis předložený španělskými celními orgány nemá žádný vliv na právní situaci dotčeného žadatele a není napadnutelné tímto žadatelem na základě Smlouvy o fungování Evropské unie.

Třetí a čtvrtá otázka

67. Přezkoumám tyto otázky společně a posoudím dvě předložené hypotézy.

58 – Usnesení ze dne 21. dubna 2016, Makro autoservicio mayorista a Vestel Iberia v. Komise, C-264/15 P a C-265/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:301, bod 47.

59 – Rozsudek ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, bod 47.

60 – Rozsudek ze dne 15. července1963, Plaumann v. Komise, 25/62, EU:C:1963:17, s. 107.

61 – Usnesení ze dne 21. dubna 2016, Makro autoservicio mayorista a Vestel Iberia v. Komise, C-264/15 P a C-265/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:301, body 47 až 49.

62 – Usnesení ze dne 9. prosince 2013, El Corte Inglés v. Komise, T-38/09, nezveřejněno, EU:T:2013:675, bod 57.

68. Potvrdí-li Soudní dvůr platnost rozhodnutí REM 03/07, jak jsem mu navrhla, toto rozhodnutí bude nadále zavazovat španělské celní a soudní orgány, pokud jde o společnost ECI [63]. Španělské celní orgány pak musí zohlednit „jakoukoliv zvláštnost ze skutkového nebo právního hlediska, která charakterizuje zvláštní situaci" společnosti Prenatal, aby určily, zda je její situace „dostatečně odlišná od situace [společnosti ECI], aby odůvodnily jiný závěr" [64].

69. Pokud na druhé straně prohlásí Soudní dvůr rozhodnutí REM 03/07 za neplatné, Komise bude povinna přijmout nápravné opatření v rámci výkonu svých povinností na základě článku 266 SFEU. Španělské celní orgány nemohou začít znovu posuzovat žádost společnosti Prenatal, dokud Komise řádně a pravomocně neuzavře „postup podle článků 906 až 909", pokud jde o spis společnosti ECI [65].

70. Je samozřejmě možné, že po posouzení žádosti společnosti Prenatal by španělské orgány (a soudy) mohly mít za to, že její situace *není* stejná, jako situace společnosti ECI, a tudíž se na ni *nevztahuje* (nové) rozhodnutí Komise týkající se celního nároku společnosti ECI.

71. Jsou pak španělské orgány povinny znovu zahájit postup podle článku 905 tím, že předloží Komisi spis za účelem druhého posouzení? Podle mého názoru tak musí učinit, aby zajistily jednotné použití podmínek dovolujících prominutí a vrácení cla [66]. To je odrazem rozdělení rolí na základě prováděcího nařízení. Vnitrostátní celní orgány přijímají rozhodnutí o dluhu osoby povinné zaplatit clo, zatímco Komise rozhoduje o žádostech o prominutí nebo vrácení cla, jestliže se odkazuje na zvláštní situaci.

72. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí a čtvrtou otázku v tom smyslu, že rozhodnutí přijaté Komisí na základě článku 907 nařízení č. 2454/93 zavazuje vnitrostátní celní a soudní orgány a musí být použito na nárok na prominutí nebo vrácení cla uplatněný jiným žadatelem, ledaže existuje nějaká zvláštnost ze skutkového nebo právního hlediska, která charakterizuje jeho situaci jako dostatečně odlišnou, aby odůvodnila jiný závěr. V takovém případě musí vnitrostátní orgány předložit spis tohoto žadatele Komisi k dalšímu rozhodnutí v souladu s čl. 905 odst. 1 nařízení č. 2454/93.

Závěry

73. Z uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Nejvyšší soud Katalánska, Španělsko) následujícím způsobem:

„1. Přezkum spisu před Soudním dvorem neodhalil žádný faktor ovlivňující platnost rozhodnutí C(2008) 6317 final, kterým se konstatuje nutnost přistoupit k dodatečnému výběru dovozního cla a nemožnost odůvodnit prominutí tohoto cla zvláštností situace, která se týká dovozu textilních výrobků deklarovaných jako pocházející z Jamajky (věc REM 03/07).

2. Rozhodnutí Komise přijaté na základě čl. 905 odst. 6 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1335/2003 ze dne 25. července 2003, odmítnout spis předložený španělskými celními orgány nemá žádný vliv na právní situaci dotčeného žadatele a není napadnutelné tímto žadatelem na základě Smlouvy o fungování Evropské unie.

63 – Dříve než Komise vydá rozhodnutí REM, vnitrostátní soud pouze nesmí „přijmout rozhodnutí, která půjdou proti zamýšlenému rozhodnutí Komise" v rozsahu, v jakém „se dozví během řízení u něj zahájeného o předložení věci Komisi podle článků 220 nebo 239 celního kodexu": viz rozsudek ze dne 20. listopadu 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, bod 66. Nedostatek vědomostí může vysvětlit, proč vnitrostátní soud zrušil rozhodnutí španělských orgánů následně vyúčtovat dovozní clo společnosti ECI: viz body 23 až 24 výše. Je jasné, že v každém případě nelze nyní uplatnit žádné další opatření vůči společnosti ECI, aby bylo vráceno předmětné clo. Věc je *res judicata*.

64 – Usnesení ze dne 21. dubna 2016, Makro autoservicio mayorista a Vestel Iberia v. Komise, C-264/15 P a C-265/15 P, nezveřejněno, EU:C:2016:301, body 48 a 49 a čl. 908 odst. 1 a 2 prováděcího nařízení.

65 – Obdobně viz rozsudek ze dne 7. září 1999, De Haan, C-61/98, EU:C:1999:393, bod 48.

66 – Rozsudek ze dne 20. listopadu 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, body 62 až 63; viz také čl. 2 odst. 2 celního kodexu.

3. Rozhodnutí přijaté Komisí na základě článku 907 nařízení č. 2454/93 zavazuje vnitrostátní celní a soudní orgány a musí být použito na nárok na prominutí nebo vrácení cla uplatněný jiným žadatelem, ledaže existuje nějaká zvláštnost ze skutkového nebo právního hlediska, která charakterizuje jeho situaci jako dostatečně odlišnou, aby odůvodnila jiný závěr. V takovém případě musí vnitrostátní orgány předložit spis tohoto žadatele Komisi k dalšímu rozhodnutí v souladu s čl. 905 odst. 1 nařízení č. 2454/93.“

Příloha I: Chronologie hlavních opatření a událostí

červenec 1998	zprávy JAMPRO
květen a říjen 1998	dopisy zaslané celními orgány Itálie a Spojeného království jamajským celním orgánům
únor 2000	odpovědi jamajských celních orgánů celním orgánům Itálie a Spojeného království
říjen 2003	odpověď jamajských orgánů italským celním orgánům po ověření dovozu
2003	Komise se dozvěděla o dopisech celních orgánů členských států
březen 2004	zahájení šetření OLAF
červenec 2004	odpověď jamajských orgánů německým celním orgánům po ověření dovozu
září 2004	jednání mezi členskými státy EU a Komisí (OLAF), v rámci kterého byla přednesena záležitost dopisů
březen 2005	šetření OLAF na Jamajce
leden 2006	zápis Trade Board