Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 7. veljače 2019.[1]

Predmet C-589/17

Prenatal S. A.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uvoz tekstilnih proizvoda čije je deklarirano podrijetlo s Jamajke – Povrat carina – Usporediv predmet koji se vodi pred Komisijom – Restriktivnost Komisijine Komunikacije – Nadležnost nacionalnih tijela”

1. Povjerenje u podrijetlo robe uvezene u Europsku uniju bitno je za djelotvorno funkcioniranje carinskog sustava Unije. Prije svega, određivanje podrijetla robe osigurava primjenu odgovarajućeg iznosa carine na predmetnu robu kada ta roba prijeđe carinsku granicu te jamči da će odgovorna osoba platiti carinu. Izjave o mjestu proizvodnje robe (njezinu podrijetlu) ključne su za taj postupak. Primjerice, moguće je da se za proizvod iz Kine plati veća carina nego za taj isti proizvod s Jamajke i Europska će unija htjeti osigurati plaćanje dugovanih carinskih pristojbi.

2. S obzirom na očite financijske posljedice, izjave o podrijetlu mogu biti predmet prijevare. Međutim, otkrivanje i sprečavanje prijevare nezavidan je zadatak. Prijevara najčešće nije očita i njezino postojanje nije popraćeno jasnim dokazima. Stoga je za carinska tijela čest izazov utvrditi pravi trenutak u kojemu moraju poduzeti konkretne mjere za sprečavanje prijevare ili u kojemu moraju intervenirati ako je počinjena. Na tu odluku utječu čimbenici kao što su proračun, raspoloživo osoblje i strateški prioriteti. Još važnije, u kontekstu međunarodnih trgovinskih sporazuma, u kojem je trenutku potrebno zanemariti povjerenje koje treba imati u carinske postupke i reciprocitet kako bi se ponovno preuzela kontrola?

3. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku proizlazi iz situacije u kojoj su carine obračunane, ali carinski dužnik tvrdi da ih nije obvezan platiti zbog prijevare koju je počinila treća osoba.

1 Izvorni jezik: engleski

Pravni okvir

Sporazum iz Cotonoua

4. Sporazum o partnerstvu između članica Skupine afričkih, karipskih i pacifičkih država (u daljnjem tekstu: države AKP-a) s jedne strane i (tadašnje) Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane, potpisan je u Cotonouu 23. lipnja 2000. (u daljnjem tekstu: Sporazum iz Cotonoua)[2]. On je privremeno bio na snazi od 2. kolovoza 2000. do 1. lipnja 2002.[3] a zatim je produljen do konačnog stupanja na snagu 1. travnja 2003.[4].

5. Članak 3. Sporazuma iz Cotonoua navodi da „stranke […] poduzimaju sve odgovarajuće mjere, bilo opće ili pojedinačne, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog Sporazuma i omogućile postizanje njegovih ciljeva. […]".

6. Članak 1. Dodatka V. Sporazumu iz Cotonoua propisuje povlašteni tretman tijekom pripremnog razdoblja iz članka 37. stavka 1. za uvoz u EU proizvoda „podrijetlom iz država AKP-a"[5], na način da oni ne podliježu carinama. Detalji sustava povlaštenog tretmana navedeni su u Protokolu 1. Dodatka V. (u daljnjem tekstu: Protokol 1.). Tako:

– povlašteni tretman odobrava se po predočenju potvrde o prometu robe „EUR.1".

– tu potvrdu o prometu robe izdaju carinske vlasti zemlje izvoznice na zahtjev koji u pisanom obliku podnosi izvoznik ili njegov ovlašteni predstavnik.; i

– na zahtjev, izvoznik ili njegov predstavnik carinskim vlastima države izvoznice moraju podnijeti „sve potrebne isprave kojima se dokazuje da predmetni proizvodi imaju status proizvoda s podrijetlom te da ispunjavaju sve druge zahtjeve koji su postavljeni ovim Protokolom"[6].

7. Nakon izdavanja potvrde o prometu robe i kako bi se provjerilo je li se poštovala procedura, „carinske vlasti koje su nadležne za izdavanje potvrde poduzimaju sve korake prijeko potrebne kako bi se provjerilo imaju li predmetni proizvodi status proizvoda s podrijetlom te ispunjavaju li druge zahtjeve iz ovog Protokola. U tu svrhu one imaju pravo zatražiti bilo koji dokaz i obaviti bilo koju vrstu uvida u izvoznikovu poslovnu evidenciju, odnosno bilo koju provjeru koju smatraju primjerenom. Carinske vlasti koje su nadležne za izdavanje potvrde također su dužne pobrinuti se da obrasci iz stavka 2. budu propisno ispunjeni. One posebno provjeravaju je li prostor predviđen za opis proizvoda ispunjen tako da se isključuje svaka mogućnost neovlaštenoga dopisivanja"[7]. Sve stranke ovog sporazuma „kako bi osigurale pravilnu primjenu ovog Protokola […] putem svojih nadležnih carinskih vlasti jedna drugoj pomažu u provjeri vjerodostojnosti potvrda o prometu robe EUR.1 ili izjava na računu te točnosti navoda sadržanih u tim ispravama"[8].

2 SL 2000., L 317, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 1., str. 5.)

3 Odluka br. 1/2000 Vijeća ministara AKP-a i EZ-a od 27. srpnja 2000. o prijelaznim mjerama koje vrijede od 2. kolovoza 2000. do stupanja na snagu Sporazuma o partnerstvu AKP-a i EZ-a (SL 2000., L 195, str. 46.).

4 Podatak o stupanju na snagu Sporazuma o partnerstvu AKP-a i EZ-a (SL 2003., L 83, str. 69.)

5 Članak 37. stavak 1. propisuje da se „pregovori o sporazumima o gospodarskom partnerstvu pregovaraju […] tijekom pripremnog razdoblja koje završava najkasnije 31. prosinca 2007. Formalni pregovori o novim trgovinskim dogovorima počinju u rujnu 2002., a novi trgovinski dogovori stupaju na snagu do 1. siječnja 2008., osim ako se stranke međusobno ne dogovore o ranijem datumu."

6 Članci 14. i 15. Protokola 1. Dodatka V. Sporazumu iz Cotonoua

7 Članak 15. stavak 5. Protokola 1.

8 Članak 31. stavak 2. Protokola 1.

8. Nakon što se predmetna roba uveze u Uniju, „provjere dokaza o podrijetlu obavljaju se nasumičnim odabirom ili kad god carinske vlasti zemlje uvoznice imaju osnovane razloge za sumnju u vjerodostojnost tih isprava […]”[9]. Carinske vlasti zemlje izvoznice „imaju pravo zatražiti sve potrebne dokaze i obaviti svaki potreban uvid u poslovne knjige izvoznika ili kakvu drugu provjeru koju smatraju primjerenom […]”[10]; „carinske vlasti koje traže provjeru u najkraćem se mogućem roku izvještavaju o nalazima provjere. Nalazi moraju jasno pokazati jesu li isprave vjerodostojne i može li se smatrati da su predmetni proizvodi podrijetlom iz država AKP-a […]”[11].

9. Ako se u slučaju osnovane sumnje ne dobije nikakav odgovor u roku od deset mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za provjeru ili ako u odgovoru nisu sadržane dostatne informacije za utvrđivanje vjerodostojnosti dotične isprave, „carinske vlasti koje su podnijele zahtjev, osim u iznimnim okolnostima, odbijaju primjenu povlaštenoga tretmana”[12]. U slučaju da postupak provjere ili bilo koje druge raspoložive informacije ukazuju na kršenje odredbi ovog Protokola, „država AKP-a na vlastitu inicijativu ili na zahtjev [Unije] obavlja odgovarajuće istrage ili dogovara obavljanje tih istraga propisnom brzinom kako bi se prepoznala i spriječila takva kršenja te u tu svrhu predmetna država AKP-a može pozvati [Uniju] da sudjeluje u tim istragama”[13].

10. Konačno, Protokolom se uspostavlja Odbor za suradnju na području carina (u daljnjem tekstu: Odbor), među ostalim, „odgovoran za izvršavanje upravne suradnje radi točne i jedinstvene provedbe ovog Protokola.” Odbor je sastavljen „od stručnjaka iz država članica i službenika Komisije odgovornih za pitanja carina te […] od stručnjaka koji predstavljaju države AKP-a i službenika regionalnih skupina država AKP-a odgovornih za pitanja carina.” Njegova je zadaća da „redovito razmatra učinak primjene pravila o podrijetlu na države AKP-a […] i Vijeću ministara predlaže odgovarajuće mjere”[14]. U tu se svrhu „Odbor sastaje redovito.”

Pravo Unije

Carinski zakonik

11. Članak 1. Carinskog zakonika[15] propisuje da se „carinski propisi sastoje […] od ovog Zakonika i odredbi za provedbu tih propisa koje su donesene na razini Zajednice ili na nacionalnoj razini.” Članak 2. stavak 1. određuje da se Carinski propisi Zajednice „primjenjuju […] jednako na cijelome području Zajednice.”

12. U poglavlju 3. („Naplata iznosa carinskog duga”) Glave VII. članak 217. predviđa da „svaki iznos uvozne ili izvozne carine proizašle iz carinskog duga, […] carinska tijela obračunavaju čim dobiju potrebne podatke, i proknjižuju u računovodstvenim evidencijama ili bilo kojem drugom istovrijednom sredstvu (knjiženje)”[16].

9 Članak 32. stavak 1. Protokola 1.

10 Članak 32. stavak 3. Protokola 1.

11 Članak 32. stavak 5. Protokola 1.

12 Članak 32. stavak 6. Protokola 1.

13 Članak 32. stavak 7. Protokola 1.

14 Članak 37. Protokola 1.

15 Verzija Carinskog zakonika koja se primjenjivala u to vrijeme bila je Uredba Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.). Uredba br. 2913/92 zamijenjena je i stavljena izvan snage 24. lipnja 2008. Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 450/2008 od 23. travnja 2008. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 2008., L 145., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 245.) koja je i sama zamijenjena i stavljena izvan snage Uredbom (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269., str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90.; SL 2015., L 70, str. 64.; SL 2016., L 267, str. 2. i SL 2018., L 294, str. 44.).

16 Članak 4. stavak 9. Carinskog zakonika Carinski dug definira kao „obvez[u] određene osobe da za određenu robu plati iznos uvoznih carina (uvozni carinski dug) ili izvoznih carina (izvozni carinski dug), prema važećim propisima Zajednice.”

13. Članak 220. stavak 2. točka (b) predviđa da nije bilo knjiženja „ako iznos carine koji se zakonski potražuje nije proknjižen uslijed greške carinskih tijela koja prema okolnostima slučaja nisu mogla otkriti osobu odgovornu za plaćanje, a koja je djelovala u dobroj vjeri i koja se pridržavala svih odredbi o carinskoj deklaraciji propisanih važećim zakonodavstvom [...] Ako se potvrda temelji na izvoznikovu netočnom činjeničnom prikazu, izdavanje nepravilne potvrde ipak neće dovesti do nastanka greške osim ako je, među ostalim, očito da su tijela koja su izdala potvrdu znala ili morala znati da roba ne ispunjava uvjete propisane za povlašteni tretman”[17] [neslužbeni prijevod]. Ako su ispunjeni uvjeti iz članka 220. stavka 2. točke (b), članak 236. stavak 1. predviđa da se carine vraćaju ili otpuštaju.

14. Članak 239. Carinskog zakonika određuje drugu osnovu za otpust uvoznih carina. U stavku 1. propisuje da se „uvozne ili izvozne carine mogu [...] vratiti ili otpustiti u slučajevima različitim od onih navedenih u člancima 236., 237. i 238.: – a koji će se utvrditi u skladu s postupkom Odbora; – koji se ne mogu pripisati prijevari ili očitoj nemarnosti određene osobe. Slučajevi u kojima se može primijeniti ova odredba i postupci kojih se u tu svrhu treba pridržavati utvrđuju se u skladu s postupkom Odbora. Povrat ili otpust mogu podlijegati posebnim uvjetima.” Zahtjev u tu svrhu može se podnijeti u skladu s člankom 239. stavkom 2. Članak 905. Provedbenih uredbi[18] dodatno pojašnjava članak 239. time što određuje da na temelju članka 239. stavka 2. podnositelj zahtjeva svoj zahtjev može poduprijeti „dokazima koji bi mogli predstavljati posebnu situaciju”.

Provedbena uredba

15. Detaljni postupci povodom zahtjeva na temelju članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika nalaze se u poglavlju 3. (članci 868. do 876.a) Provedbenih uredbi. Postupci u vezi sa zahtjevima u skladu s člankom 239. nalaze se u poglavlju IV. (članci 899. do 909.). Budući da se te odredbe podudaraju[19] i s obzirom na to da se u pitanjima suda koji je uputio zahtjev navode ona u vezi s člankom 239. Carinskog zakonika, usredotočit ću se na članke 899. do 909.

16. Članak 905. stavak 1. Provedbenih uredbi predviđa da podnositelj zahtjeva može svoj zahtjev za povrat ili otpust podnesen carinskim tijelima države članice potkrijepiti „dokazima koji bi mogli predstavljati *posebnu situaciju* koja proizlazi iz okolnosti u kojima se nikakve prijevarne namjere ili očita nemarnost ne mogu pripisati dotičnoj osobi. Ako carinska tijela „smatra[ju] da je posebna situacija rezultat neispunjenja obveza od strane Komisije [...] [ona] prosljeđuj[u] slučaj Komisiji na rješavanje.” Ta obveza prosljeđivanja više ne postoji „ako Komisija već razmatra slučaj koji uključuje usporediva pitanja činjenica i zakona”[20]. Ako je slučaj ipak proslijeđen, „Komisija vraća dokumentaciju carinskom tijelu te se smatra da postupak iz članaka 906. do 909. nikada nije bio pokrenut”.[21] U tim okolnostima, predmetna carinska tijela „ne smiju odlučivati o odobrenju povrata ili otpusta predmetnih carina do kraja postupka koji je pokrenut [u usporednom predmetu pred Komisijom] u skladu s člancima 906. do 909.[22].

17 Ova je verzija teksta članka 220. stavka 2. točke (b) unesena u Carinski zakonik Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 2000., L 311, str. 17.).

18 Uredba Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1993., L 253, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.) kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1335/2003 od 25. srpnja 2003. (SL 2003., L 187, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 17., str. 132.) (u daljnjem tekstu zajedno: Provedbene uredbe).

19 Oni su *mutatis mutandis* istovjetni.

20 Članak 905. stavak 2.

21 Članak 905. stavak 6.

22 Članak 899. stavak 2. drugi podstavak

17. Konačnu odluku donosi Komisija nakon savjetovanja sa skupinom stručnjaka [23]. Ta se odluka dostavlja svim predmetnim državama članicama i također drugim državama članicama „kako bi pomogla carinskim tijelima da donesu odluke u situacijama koje uključuju usporediva pitanja činjenica i zakona" (članak 908. stavak 1.).

18. Tijekom postupka prosljeđivanja i donošenja odluke, od podnositelja zahtjeva tražit će se da potvrdi da je pročitao dokumentaciju ili da nema ništa za dodati. Ako nakon razmatranja dokumentacije Komisija namjerava donijeti nepovoljnu odluku, podnositelju zahtjeva daje se prilika da podnese očitovanja prije donošenja konačne odluke [24].

Kratak prikaz činjenica i glavnog postupka

19. Jamajka je potpisnica Sporazuma iz Cotonoua.

20. Između 1. siječnja 2002. i 31. prosinca 2004. (relevantno razdoblje) društvo Prenatal S. A. (u daljnjem tekstu: Prenatal) uvozilo je odjeću s Jamajke u Španjolsku na temelju EUR.1 potvrda o podrijetlu robe koje su davale pravo na zajedničku vanjsku tarifu od 0 % u trenutku carinjenja.

21. U razdoblju od veljače do ožujka 2005. jamajačke vlasti, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i španjolska carinska tijela proveli su istragu na licu mjesta kako bi se utvrdilo je li uvezena odjeća pravilno obuhvaćena potvrdom o prometu robe EUR.1. Ukratko, u njihovu zajedničkom izvješću zaključeno je da uvezena roba ne može imati povlašteni tretman jer je proizvedena korištenjem dijelova iz Kine ili Hong Konga i stoga nije jamajačkog podrijetla. Jamajačke su vlasti poništile potvrdu o prometu robe EUR.1 za relevantno razdoblje te su španjolske vlasti posljedično uknjižile carine koje je društvo Prenatal dugovalo za uvoze tijekom tog razdoblja.

22. Društvo Prenatal 10. svibnja 2006. podnijelo je zahtjev za povrat carinskog duga na osnovi članka 239. Carinskog zakonika Dependenciji Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña (Regionalni carinski i trošarinski ured posebne ispostave u Kataloniji, Španjolska) [25]. Prema zahtjevu za prethodnu odluku, zahtjev za povrat proslijeđen je Komisiji 23. svibnja 2006. u skladu s člankom 905. stavkom 1. Provedbenih uredbi jer se odnosio na propuste Komisijinih službi koje predstavlja OLAF. Komisija je zaključila da je slučaj društva Prenatal činjenično i pravno usporediv s drugim slučajem (REM 03/07, o društvu El Corte Inglés SA; u daljnjem tekstu: ECI) te je u skladu s time vratila dokumentaciju prema članku 905. stavku 6.

23. Komisija je 3. studenoga 2008. donijela Odluku C(2008) 6317 *final* kojom se utvrđuje da valja naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdano otpustiti te carine u posebnom slučaju, REM 03/07 (u daljnjem tekstu: Odluka REM 03/07). Zaključila je da mjerodavne vlasti nisu počinile nijednu pogrešku u pogledu članka 220. stavka 2. točke (b) te da se ECI ne nalazi u posebnoj situaciji u skladu s člankom 239. Carinskog zakonika. ECI je 30. siječnja 2009. podnio tužbu za poništenje odluke pred Općim sudom [26].

24. Istodobno je ECI (koji se pozivao na postojanje posebne situacije u smislu članka 239. Carinskog zakonika Zajednice pred nacionalnim carinskim tijelima) pokrenuo postupak pred španjolskim sudovima tražeći poništenje carinskog rješenja kojim se traži plaćanje dugovanih carina. Presudom od 20. listopada 2008. Audiencia National (Visoki nacionalni sud, Španjolska) poništila je to rješenje. Kasacijska žalba podnesena pred Tribunalom Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) proglašena je

23 Članak 907.

24 Članak 905. stavak 3. i članak 906.a

25 Društvo Prenatal u svojim pisanim očitovanjima navodi da je podnijelo dva zahtjeva od kojih je prvi, koji se temelji na članku 239. Carinskog zakonika, podnesen 8. svibnja 2006., a drugi, koji se temelji na članku 220. stavku 2. točki (b) podnesen 23. siječnja 2009.

26 Rješenje od 9. prosinca 2013, El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675

nedopuštenom rješenjem od 4. veljače 2010. Presuda Audiencije National stoga je postala konačna i dug društva ECI poništen je[27]. Opći je sud 9. prosinca 2013. odlučio da je ECI-jeva tužba za poništenje Odluke REM 03/07 postala bespredmetna unatoč protivnim argumentima obiju strana koje su htjele da Opći sud odluči o valjanosti te odluke[28].

25. Čini se da društvo Prenatal nije podnijelo nikakvo pravno sredstvo na nacionalnoj razini protiv odgovarajuće odluke španjolskih vlasti. Primjenjujući odluku REM 03/07 španjolske su vlasti zahtjev društva Prenatal za otpust odbile 12. svibnja 2009. Prenatal je podnio tužbu protiv te odluke pred Tribunalom Económico Administrativo Regional de Cataluña (Okružni porezni sud Katalonije) (u daljnjem tekstu: TEARC). TEARC je odbio tu tužbu. Društvo Prenatal zatim je podnijelo žalbu Tribunalu Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska; u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev).

26. Sud koji je uputio zahtjev smatra nužnim tražiti pojašnjenje od Suda. Podsjeća da je Odluka Komisije REM 03/07 bila temelj za TEARC-ovu presudu, dok društvo Prenatal tvrdi da su uvjeti iz članka 220. stavka 2. točke (b) i članka 239. Carinskog zakonika ispunjeni te da stoga ima pravo na otpust ili povrat predmetnih carina.

27. U skladu s time, sud koji je uputio zahtjev pita:

„1. Protivi li se Odluka Komisije C(2008) 6317 *final* od 3. studenoga 2008., kojom se utvrđuje da valja naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdan otpust tih carina u posebnom slučaju, koja se odnosi na uvoz tekstilnih proizvoda za koje je deklarirano jamajačko podrijetlo (predmet REM 03/07) pravu Unije, konkretnije članku 220. stavku 2. točki (b) i članku 239. Carinskog zakonika Zajednice?

2. Kada se od Komisije zatraži otpust i kada ona dostavi odluku da slučaj sadržava činjenične i pravne elemente usporedive onima u prethodnom slučaju koji je ona već riješila ili kada dostavi odluku da postoji usporediv slučaj koji se pred njom već vodi, treba li neku od tih odluka smatrati pravnim aktom obvezujućim za tijela države članice u kojoj dolazi do otpusta i da je stoga osoba koja zahtijeva otpust može pobijati [čl. 239. Uredbe (EEZ) br. 2913/92] ili može tražiti neknjiženje (članak 220. stavak 2. točka (b) Carinskog zakonika Zajednice)?

3. Ako se ta odluka ne smatra pravno obvezujućom Komisijinom odlukom, trebaju li onda nacionalna tijela ocijeniti postoje li u tom slučaju usporedivi činjenični i pravni elementi?

4. U slučaju potvrdnog odgovora, ako se takva analiza izvrši i zaključi se da takvi elementi ne postoje, treba li se primijeniti članak 905. stavak 1. [Uredbe br. 2454/93] i treba li stoga Komisija donijeti odluku koja je pravno obvezujuća za takva nacionalna tijela?”

28. Društvo Prenatal, španjolska vlada i Komisija podnijeli su pisana očitovanja. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Poslovnika Suda, Sud je pozvao stranke da se na raspravi očituju o trima pitanjima: (i.) tumačenju dosega obveza jamajačkih vlasti u skladu s člancima 15. i 32. Protokola; (ii.) mjeri u kojoj treba prihvatiti novi argument koji se temelji na Komisijinoj povredi osiguranja pravilne primjene Sporazuma; i (iii.) dopuštenosti drugog do četvrtog pitanja. Stranke su podnijele usmena očitovanja i odgovorile na pitanja na raspravi održanoj 25. listopada 2018.

27 Za opis vrlo složenog usporednog postupka, vidjeti rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675, t. 6. do 9. i 17.

28 Vidjeti rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675, t. 26. do 41. U točkama 42. do 84. Opći je sud razmotrio i odbio sedam argumenata (koje su, ovisno o slučaju, iznijeli ECI, ECI i Komisija te samo Komisija) iznesenih kako bi se opravdao nastavak postupka, prije nego što je donio odluku da je postupak postao bespredmetan te svakoj stranci naložio snošenje vlastitih troškova.

Ocjena

Dopuštenost

29. Španjolska vlada tvrdi da su sva četiri pitanja dopuštena. Komisija međutim sumnja u relevantnost drugog, trećeg i četvrtog pitanja. Navodi da se ta pitanja odnose na diskrecijsku ovlast nacionalnih tijela da u slučaju društva Prenatal dođu do zaključka koji se razlikuje od zaključka koji je Komisija donijela za ECI. Međutim, čini se da je očito da su i sud koji je uputio zahtjev i TEARC primijenili Komisijin zaključak u pogledu društva ECI na Prenatal, jer su smatrali da je situacija u kojoj se nalazi Prenatal činjenično i pravno usporediva (zapravo istovjetna). Pitanja o tome mogu li nacionalna tijela izvršavati diskrecijsku ovlast stoga su bespredmetna.

30. Ne slažem se (u potpunosti) s Komisijinim sumnjama. Svako od tih pitanja redom ću razmotriti.

31. Postoje dva odvojena aspekta drugog pitanja: kao prvo, pravni učinak Komisijina „upućivanja" predmeta prema članku 905. stavku 2. Provedbene uredbe i kao drugo, pitanje je li društvo Prenatal moglo osporavati to upućivanje u to vrijeme (2006.). U odnosu na potonje, nedvojbeno je da društvo Prenatal sada ne može pobijati dopis o „upućivanju" predmeta; i nije jasno koliko bi bilo koji odgovor na to pitanje bio relevantan za postupak koji je u tijeku [29]. Nasuprot tomu, doseg diskrecijske ovlasti koju imaju tijela država članica u pogledu odluke o „upućivanju" očito je relevantan. Naime, treće i četvrto pitanje povezani su s drugim pitanjem i odnose se na to mogu li vlasti država članica doći do vlastitih zaključaka o zahtjevu za otpust, ovisno o tomu obvezuje li ih formalno ta odluka.

32. Stoga, na način na koji ih ja tumačim, prvim dijelom drugog pitanja, u vezi s trećim i četvrtim pitanjem, u bitnome se želi utvrditi u kojoj mjeri španjolska (carinska i sudska) tijela mogu u slučaju društva Prenatal doći do zaključka koji se razlikuje od Komisijina zaključka u odnosu na ECI. Ta bi pitanja bila osobito relevantna ako bi Sud u odgovoru na prvo pitanje presudio da je odluka REM 03/07 nevaljana.

33. Stoga smatram da prvi dio drugog pitanja te treće i četvrto pitanje trebaju uživati uobičajenu pretpostavku relevantnosti [30].

„Novi" argument

34. U svojim očitovanjima u odnosu na članak 239. Carinskog zakonika, društvo Prenatal smatra da Komisija nije ispunila svoju obvezu osiguranja pravilne primjene Sporazuma iz Cotonoua. Ovo je novi argument u smislu da nije bio izričito iznesen ni u odluci REM 03/07 [31] ni u tužbi za poništenje pred Općim sudom [32]. Komisija je na raspravi istaknula da joj se ne može prigovoriti to što nije odgovorila na taj novi argument prije ovog postupka, s obzirom na to da društvo ECI taj argument nije iznijelo u svojem zahtjevu za otpust. Naime, društvo Prenatal smatralo je da je Komisija odgovorila na taj argument u točki 70. Odluke REM 03/07 u kojoj je navela da „nije utvrdila druge čimbenike koji bi mogli činiti posebnu situaciju". Osim toga, ništa se ne protivi isticanju tog argumenta u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a i Komisija u svakom slučaju mora razmotriti je li njezino postupanje doprinijelo nastanku posebne situacije.

29 Tako se u okviru ovog postupka *nije* upućivalo na to da je društvo Prenatal imalo mogućnost izravnog pobijanja mjera Unije na temelju članka 263. UFEU-a i stoga ne bi sada trebalo imati mogućnost osporavanja valjanosti zahtjevom za prethodnu odluku na temelju članka 267. Odluka REM 03/07 odnosila se na ECI. Diskutabilno je (najblaže rečeno) bi li društvo Prenatal imalo *locus standi* za pobijanje dopisa o „upućivanju" predmeta.

30 Vidjeti presudu od 8. rujna 2010., Winner Wetten C-409/06, EU:C:2010:503, t. 36. i navedenu sudsku praksu.

31 U točki 60. Odluke REM 03/07, čini se da je ECI istaknuo da je Komisija propustila obavijestiti „uvoznike Zajednice o svojim sumnjama", ali to je prema mojem mišljenju argument koji se u bitnome razlikuje od onoga koji se trenutno ističe.

32 Rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675, t. 59. i 60.

35. Prema mojem mišljenju, taj se „novi" argument može isticati u ovom postupku. Ni u jednom dijelu postupka povodom zahtjeva za otpust društva ECI, Prenatal nije imao pravo ili mogućnost isticanja bilo kojeg argumenta. Samo je ECI imao to pravo [33]. Postupak na temelju članka 267. UFEU-a sada strankama koje se nađu u situaciji istovjetnoj onoj društva Prenatal omogućava da brane svoje stajalište bez ikakva ograničenja u pogledu argumenata koje mogu isticati [34].

Prvo pitanje

36. Najprije ću razmotriti razlog koji se temelji na članku 220. stavku 2. točki (b) Carinskog zakonika, koji podrazumijeva tumačenje članaka 15. i 32. Protokola, a zatim ću razmotriti navodnu „posebnu situaciju" iz članka 239. Carinskog zakonika [35].

Članak 220. stavak 2. točka (b) Carinskog zakonika

37. Da bi podnositelj zahtjeva mogao ostvariti otpust ili povrat carina u skladu s člankom 220. stavkom 2. točkom (b) moraju se ispuniti tri kumulativna uvjeta [36]. Kao prvo, mora se dokazati da je greška na potvrdama o prometu robe posljedica činjenice da su carinska tijela „znala ili morala znati" da roba nije ispunjavala uvjete za dobivanje povlaštenog tretmana. Kao drugo, potrebno je da je podnositelj zahtjeva djelovao u dobroj vjeri ili da nije mogao razumno uočiti grešku koju su počinile vlasti. Kao treće, podnositelj zahtjeva morao je postupati u skladu sa svim odredbama propisanima zakonodavstvom koje je na snazi u pogledu njegove carinske deklaracije.

38. Prilikom ispitivanja valjanosti Odluke REM 03/07 sporan je samo prvi od tih uvjeta. Drugi i treći uvjet nužno se tiču samo društva Prenatal i Komisija ih nije razmatrala u Odluci REM 03/07 koja se odnosila samo na ECI.

39. U kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku kojim se ispituje valjanost akta Unije kao što je to odluka REM 03/07, nadzor koji provodi Sud ograničen je. Komisija ima široku diskrecijsku ovlast prilikom ocjenjivanja dokaza koje su joj podnijela španjolska carinska tijela i ECI. U skladu s time, osim ako nije bilo očite pogreške u ocjeni, poput propusta da se „pažljivo i nepristrano ispitaju sve relevantne činjenice pojedinačnog slučaja na kojemu se ocjena temelji", Sud ne može i neće zamijeniti vlastitu ocjenu onom Komisije [37].

40. Prenatal tvrdi [38] da je Komisija počinila očitu pogrešku kad je zaključila da jamajačke vlasti *nisu znale* za nepravilnosti potvrde o prometu robe EUR.1. U prilog toj tvrdnji on ističe da se postojanje njihovih saznanja dokazuje na temelju (i.) izvješća o reviziji predmetnih društava izvoznika koje je sastavio „JAMPRO" [39] a koje je pokazalo znatna odstupanja između proizvodnih kapaciteta i količine izvezene robe; (ii.) činjenice da su talijanske vlasti i vlasti Ujedinjene Kraljevine 1998. podnijele zahtjeve za *ex posteriori* provjeru izdanih potvrda o prometu robe – na koje su jamajačke vlasti

33 Vidjeti, među ostalim, članak 906.a Provedbene uredbe i točku 18. ovog mišljenja.

34 Rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675, t. 57. i navedena sudska praksa

35 Taj je različit pristup prema mojem mišljenju primjeren, jer svaki od tih članaka ima različitu svrhu: svrha članka 220. stavka 2. točke (b) je zaštititi *legitimna očekivanja* trgovca kad je riječ o osnovanosti informacija ili kriterija za donošenje odluke o otpustu carina (presuda od 14. svibnja 1996., Faroe Seafood i dr., C-153/94 i 204/94, EU:C:1996:198, t. 87.) dok je potonji članak „*opća odredba o pravičnosti*" (presuda od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 85. i navedena sudska praksa).

36 Presuda od 15. prosinca 2011., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, t. 47. i navedena sudska praksa

37 Vidjeti osobito presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 13.; od 9. studenoga 1995., France-aviation/Komisija, T-346/94, EU:T:1995:187, t. 34.; od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 28. i navedenu sudsku praksu; i od 19. veljače 1998., Eyckeler & Malt/Komisija, T-42/96, EU:T:1998:40, t. 77. i 140.

38 U ovom se mišljenju ograničavam na argumente društva Prenatal u njegovim pisanim očitovanjima i na raspravi. Sud koji je uputio zahtjev sažeo je puno veći broj argumenata u svojem zahtjevu za prethodnu odluku.

39 „JAMPRO" je bila kratica za „Jamaica Promotions Corporation" koja je, prema mojem shvaćanju, bila agencija jamajačke vlade. Njezina je zadaća prenesena na „Jamaica Trade Board" 2002.

odgovorile 2000. (ako uopće jesu) s obrazloženjem tih odstupanja koje nije bilo vjerodostojno; i (iii.) izvješća španjolskog poreznog službenika koji je sudjelovao u OLAF-ovoj istrazi u 2005. prema kojem su, među ostalim, službenici u jamajačkoj carinskoj izvoznoj zoni govorili o neprovođenju relevantne obrade proizvoda uvezenih iz Kine prije njihova ponovnog izvoza.

41. Društvo Prenatal podredno tvrdi da je Komisija počinila pogrešku time što nije zaključila da su jamajačke vlasti *morale znati* za nepravilnosti u EUR.1 potvrdi o prometu robe. Ono tumači obveze propisane jamajačkim vlastima člankom 15. stavkom 5. i člankom 32. Protokola 1. Dodatka V. Sporazumu na način da su ta tijela bila obvezna provesti fizičku provjeru izvezene robe, ali to nisu učinila. Da su to učinili, otkrili bi nepravilnosti. Društvo Prenatal ponajprije se poziva na zapisnike sa sastanaka koje je u siječnju 2006. održao Jamaican Trade Board kojima se, među ostalim, potvrđuje da se nije provodio nikakav sustav fizičkih provjera u relevantnom razdoblju.

42. Podnositelj zahtjeva koji želi dokazati da su predmetna carinska tijela *znala* ima težak teret dokazivanja. On mora dokazati da su te vlasti *stvarno* znale za pogrešku [40]. Dokaz tog znanja mora biti višeg stupnja vjerodostojnosti i jasnoće; ne može biti samo sugestivan. Kvaliteta dokaza mora biti takva da otkloni presumpciju da vlasti *nisu* znale. Zbog nepostojanja dokaza u pisanom obliku koji zapravo odgovaraju institucionalnom priznanju, taj visoki stupanj dokazne snage rijetko će biti dosegnut.

43. Dokazi na koje se ECI pozivao u svojem zahtjevu za otpust i koje društvo Prenatal ponovno iznosi pred Sudom nisu takvi da ispunjavaju taj teret dokazivanja. Kako bi se utvrdilo stvarno znanje carinskih tijela u cijelom razdoblju između siječnja 2002. i ožujka 2005., ne može se osloniti na JAMPRO-ovo izvješće koje se odnosi na dvotjedno razdoblje u srpnju 1998. Činjenica da su jamajačka carinska tijela znala za JAMPRO-ovo izvješće, ali su smatrala da trebaju uzeti u obzir samo odstupanje od 8 % između količine izvezene robe i proizvodnih kapaciteta (za razliku od odstupanja između 252 % i 559 % kako je izvijestio JAMPRO) [41], prema mojem mišljenju nije indikativna. Za (sporna) stajališta dvaju službenika, čiji točan položaj u hijerarhiji jamajačkih carinskih tijela nije utvrđen, također se ne može razumno smatrati da predstavljaju posebna saznanja carinskih tijela u *cjelini*.

44. Stoga odbijam argument da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je, s obzirom na JAMPRO-ova izvješća o reviziji iz 1998., [42] odgovore jamajačkih carinskih tijela na zahtjeve za *ex posteriori* provjere [43] i dokaze nekih službenika [44], zaključila da jamajačke vlasti nisu znale za nepravilnosti u EUR.1 potvrdi o prometu robe.

45. Do istog zaključka dolazim u pogledu alternativno iznesene tvrdnje da su jamajačka carinska tijela *morala znati* za te nepravilnosti.

46. Argument na koji se ovdje poziva društvo Prenatal ovisi o postojanju važeće pravne obveze za jamajačka carinska tijela da provedu *fizičku* provjeru izvezene robe, za razliku od provjera dokumentacije na papiru. Prema stajalištu društva Prenatal, ta obveza proizlazi iz članaka 15. i 32. Protokola Dodatka V. Sporazumu.

47. Ja na taj način ne tumačim te odredbe.

40 Na podnositelju je zahtjeva za otpust teret dokazivanja da je bilo „očito” da su vlasti koje su izdale potvrdu o prometu robe znale ili morale znati: presuda od 9. ožujka 2006., Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, t. 45.

41 Kao što su to naveli u svojim odgovorima Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini u veljači 2000. Činjenica da su ti dopisi vjerojatno poslani nepravodobno, čime je navodno povrijeđen članak 32. stavak 5. Protokola 1. Priloga V. Sporazumu irelevantna je za saznanja jamajačkih vlasti u relevantnom razdoblju.

42 Vidjeti točke 38. do 42. Odluke REM 03/07.

43 Vidjeti točke 27. do 34., osobito 31. do 33. Odluke REM 03/07.

44 Vidjeti točke 52. i 53. Odluke REM 03/07. Ovdje napominjem da se Komisija u točki 59. svojih očitovanja, poziva na pisane argumente koje je podnijela Općem sudu u okviru postupka u kojem je doneseno rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675. Nisam ih uzela u obzir. Svi bi argumenti trebali biti u tekstu očitovanja podnesenih Sudu, a ne sakriveni u prilozima koji bi u ovom slučaju činili ukupno više od 70 stranica *dodatne* argumentacije (na španjolskom).

48. Kao prvo, u članku 15. Protokola opisuje se postupak kojim izvoznik dobiva EUR.1 potvrdu o prometu robe. Njime se naglasak stavlja na dokumentaciju na papiru. Prava i obveze raspodjeljuju se među izvoznicima i carinskim tijelima koja izdaju potvrde o prometu robe. Stoga izvoznici moraju ispuniti EUR.1 potvrde o prometu robe i obrasce zahtjeva (članak 15. stavak 2.) te mora[ju] biti sprem[ni] u svakom trenutku na zahtjev carinskih vlasti [...] podnijeti sve potrebne isprave kojima se dokazuje da predmetni proizvodi imaju status proizvoda s podrijetlom [...]" (članak 15. stavak 3.). „Carinske vlasti koje su nadležne za izdavanje potvrde poduzimaju sve korake prijeko potrebne kako bi se provjerilo imaju li predmetni proizvodi status proizvoda s podrijetlom" i „imaju pravo zatražiti bilo koji dokaz i obaviti bilo koju vrstu uvida u izvoznikovu poslovnu evidenciju, odnosno bilo koju provjeru koju smatraju primjerenom" (članak 15. stavak 5.).

49. Ništa u članku 15., a osobito ne u stavku 5. ne obvezuje carinske vlasti da poduzmu neku posebnu ili određenu vrstu koraka ili mjere, *a fortiori* ni da provedu fizičke provjere, bilo to učestalo ili ne. Obveza propisana vlastima u prvom redu članka 15. stavka 5. ublažena je riječima „prijeko potrebne" u istoj rečenici. Prosudba onoga što se traži stoga je u potpunosti ostavljena tim vlastima. Ta je diskrecijska ovlast naglašena riječima „sve" i „prijeko potrebne". Time se osnažuje diskrecijsku ovlast tih vlasti, umjesto da se predlaže pojedinu vrstu postupka provjere koju treba provesti. Stoga se slažem s Komisijom da članak 15. stavak 5. samo ovlašćuje jamajačke carinske vlasti da provedu fizičke provjere budu li ih smatrali nužnima [45]. U tom kontekstu, ne može se kritizirati činjenicu da su jamajačke carinske vlasti, čini se, odabrale provjeru dokumentacije [46].

50. Kao drugo, članak 32. Protokola 1. zahtijeva da carinske vlasti koje izdaju EUR.1 potvrde o prometu robe provjere provedu (i.) nasumičnim odabirom i (ii.) na zahtjev države članice. Ako država članica podnese takav zahtjev, mora vratiti sve relevantne dokumente kako bi pomogla tijelima koja izdaju potvrde o prometu robe u njihovoj provjeri (članak 32. stavak 2.). Jednom kada dobiju tu dokumentaciju, vlasti „imaju pravo zatražiti sve potrebne dokaze i obaviti svaki potreban uvid u poslovne knjige izvoznika ili kakvu drugu provjeru koju smatraju primjerenom [...]" (članak 32. stavak 3.). Ako postupak provjere naknadno ukaže na kršenje odredbi ovog Protokola, članak 32. stavak 7. navodi da se (među ostalim) „obavlja[ju] odgovarajuće istrage".

51. Ne smatram da članak 32. propisuje apsolutnu ili pozitivnu obvezu da jamajačke carinske vlasti provedu fizičke provjere, *a fortiori* ne u neko određeno vrijeme ili s određenom učestalošću. Iako su nesumnjivo imale pravo provesti fizičku provjeru, ništa ih nije obvezivalo da to i učine. Nakon primitka zahtjeva koje su na temelju članka 32. poslale carinske vlasti država članica, jamajačke carinske vlasti mogle su ispuniti svoju obvezu provjere predmetnih transakcija na temelju dostupnih pisanih dokaza uz odgovarajuće istrage.

52. Posljedično odbijam argument društva Prenatal da jamajačke carinske vlasti nisu znale za nepravilnosti jer nisu ispunile svoju pravnu obvezu provedbe fizičkih provjera. Neovisno o (osamljenoj) tvrdnji koja se nalazi u zapisniku sa sastanaka Jamaican Trade Boarda da se „sustav provjera nikad nije primjenjivao", Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni u tom pogledu. Zaključno, ne želim reći da nije moguće da će se dogoditi trenutak u kojem će dokazi podneseni carinskim vlastima države izvoznice prevagnuti u korist nužnosti za provođenje fizičke provjere. Međutim, ja tako ne ocjenjujem dokaze podnesene Sudu u ovom slučaju.

45 Vidjeti, po analogiji, presudu od 17. srpnja 1997., Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, t. 65. i 66., u kojoj se tumače slične odredbe.

46 Društvo Prenatal istaknulo je da se status „ovlaštenog izvoznika" može steći na temelju članka 20. Protokola. Taj status izvoznicima zapravo omogućuje da sami ovjere svoju robu za dobivanje povlaštenog tretmana. Postojanje tog statusa međutim ne znači da *sve* druge provjere moraju uključivati fizičke inspekcije.

Članak 239. Carinskog zakonika

53. Kako bi se osnovano moglo pozivati na postojanje posebne situacije u smislu članka 239. Carinskog zakonika, podnositelj zahtjeva mora dokazati „da se nalazi u izvanrednoj situaciji u odnosu na druge operatore koji obavljaju istu djelatnost i da u drugim okolnostima ne bi pretrpio štetu u vezi s naknadnim knjiženjem carina”[47]. Stoga je teret dokazivanja na podnositelju zahtjeva.

54. Budući da se ovaj argument prvi put razmatra u ovom postupku, sudski nadzor Suda ne ograničava se na utvrđivanje toga je li Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni. Sud bi umjesto toga trebao utvrditi je li Komisija „stvarno uspostavila ravnotežu između, s jedne strane, interesa Zajednice da se poštuju odredbe carinskog zakonodavstva, neovisno o tomu je li riječ o zakonodavstvu Zajednice ili drugom zakonodavstvu koje obvezuje Zajednicu i, s druge strane, interesa uvoznika u dobroj vjeri da ne snosi štetu koja premašuje uobičajeni komercijalni rizik”[48].

55. Sud je presudio da posebna situacija može nastati ako Komisija nije na „primjeren način” nadzirala pravilnu primjenu međunarodnog sporazuma[49]. Komisija je, u svojoj ulozi čuvara Ugovora i sporazuma sklopljenih na njegovu temelju, dužna osigurati da treća zemlja pravilno primjenjuje obveze koje je ona preuzela na temelju sporazuma sklopljenog s Unijom sredstvima koje taj sporazum predviđa ili odlukama donesenima na temelju tog sporazuma[50].

56. Dio te obveze podrazumijeva uspostavu ravnoteže između dvaju suprotstavljenih načela. S jedne strane, postoji načelo *uzajamnog povjerenja* na kojemu se temelje međunarodni trgovinski sporazumi. Posljedično, Komisija (i tijela u državama članicama) – barem na početku – obvezni su prihvatiti izjave tijela države izvoznice kao što je Jamajka[51]. S druge strane, Sporazum iz Cotonua sporazum je koji prvenstveno donosi financijsku korist jednoj strani (AKP državama) i čiji sustav povlaštenog tretmana neizbježno navodi beskrupulozne osobe na počinjenje prijevare i zlouporaba. Iz toga slijedi da Komisija mora biti posebno pažljiva u svojoj dužnosti kontrole i nadzora.

57. Društvo Prenatal općenito tvrdi da je Komisija trebala primijeniti mjere za izbjegavanje prijevarnog postupanja; i da je osobito trebala provoditi nadzor nad jamajačkim vlastima. Društvo Prenatal stoga se usredotočuje radije na praćenje i prevenciju nego na *ex post* istragu i intervenciju. Ukratko, Komisiju se optužuje za *pasivnost*, a imala je pravnu obvezu *djelovanja*.

58. Društvo Prenatal iznosi dokaze u kojima se navodi da Komisija nije provodila praćenje, nego se oslanjala na izjave u dvama Komisijinim priopćenjima i na izvješće Revizijskog suda[52]. Društvo Prenatal upućuje na Odbor za suradnju na području carina uspostavljen na temelju članka 37. Protokola, čiji je opći zadatak osigurati „točn[u] i jedinstven[u] provedb[u] ovog Protokola” čija je stranka Komisija te se osobito poziva na članak 37. stavak 2. kojim se propisuje da Odbor „redovito razmatra učinak primjene pravila o podrijetlu na države AKP-a”. Ono se također poziva na članak 31. stavak 2. Protokola kojim se traži da „Unija, PDT i države AKP-a putem svojih nadležnih carinskih vlasti jedna drugoj pomažu u provjeri vjerodostojnosti potvrda o prometu robe EUR.1 ili izjava na računu te točnosti navoda sadržanih u tim ispravama”.

47 Presuda od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 88. i navedena sudska praksa. Na „posebnu situaciju” istodobno se može pozivati više trgovaca: vidjeti osobito presudu od 17. veljače 2011. Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, t. 55. do 56. i 61.

48 Presuda od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 93.

49 Presuda od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 92.

50 Presuda od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 95. i članak 211. UFEU-a

51 Posebno o Sporazumu iz Cotonoua, vidjeti presudu od 15. prosinca 2011. Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, t. 28. i 29. i navedenu sudsku praksu. Po analogiji, vidjeti također presudu od 25. srpnja 2018., Commission/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, t. 50., 55. i 56. i navedenu sudsku praksu.

52 Komunikacija Komisije Vijeću, Akcijski plan za praćenje funkcioniranja povlaštenih trgovinskih sporazuma, COM/2014/105 *final*, 26. veljače 2014.; Komunikacija Komisije Vijeću, Europskom parlamentu i Gospodarsko-socijalnom odboru — Pravila o podrijetlu u povlaštenim trgovinskim sporazumima — Usmjerenje za budućnost COM/2005/100 *final*, 16. ožujka 2005.; Posebno izvješće br. 2/2014, Europski revizorski sud, „Upravlja li se povlaštenim trgovinskim sporazumima na odgovarajući način?”

59. Čini mi se da društvo Prenatal preširoko tumači odredbe na koje se poziva. Članak 31. stavak 2. propisuje da se vjerodostojnost dokumentacije treba osigurati „putem [...] nadležnih carinskih vlasti". To je zajednički zadatak. S obzirom na tu činjenicu, Komisija ne upravlja samostalno carinskim sustavom Unije. Primarnu odgovornost nesumnjivo imaju carinske vlasti država članica izvoznica i uvoznica. Velik dio poslova nadzora i praćenja obavljaju carinske vlasti država članica. Članak 32. tog protokola tim vlastima daje pravo tražiti posebnu vrstu djelovanja od odgovarajućih vlasti u državama AKP-a te im daje pravo ukidanja povlaštenog tretmana ako one primjerice imaju „osnovanu sumnju" i ako su odgovori na njihove dopise u kojima su tražili provjere stigli kasno (članak 32. stavak 6.). Komisija će ipak povrijediti svoju obvezu ako se ne informira o relevantnim promjenama u državama članicama i ako nakon toga ne poduzme primjerene radnje. U ovom slučaju međutim, iz ograničenih dokaza koji su dostupni Sudu proizlazi da je Komisija *bila* u kontaktu s carinskim tijelima država članica. Tako je Komisija na raspravi istaknula da ju je Njemačka 2003. obavijestila o dopisu država članica kojim se traži provjera. OLAF-ov postupak započeo je u ožujku 2004. nakon terenskih posjeta na Jamajci u veljači i ožujku 2005. Sastanci su se održali barem u rujnu 2004. kako bi se raspravili detalji. U tom kontekstu, iako gledajući unatrag, možemo reći da bi bilo poželjno da je Komisija brže djelovala, ne bi bilo opravdano reći da je Komisija bila posve pasivna.[53] Također primjećujem da članak 37. stavak 2. propisuje da Odbor za suradnju na području carina mora ispitivati „učinak" primjene pravila o podrijetlu na države kao što je Jamajka, a ne aktivno pratiti primjenu tih pravila.

60. Slijedom toga, ne smatram da je Komisija povrijedila svoje obveze iz Sporazuma iz Cotonoua. Smatram da opće načelo „dobre uprave" nije dovoljno da se Komisiji nametnu pozitivne obveze koje bi se tražile za nastanak „posebne situacije" u svrhu članka 239. Carinskog zakonika[54].

61. Pravni zahtjevi koji se primjenjuju u ovom slučaju stoga se značajno razlikuju od onih koji su naveli Sud da u prijašnjim postupcima potvrdi postojanje posebne situacije. U predmetu C. A. S./Komisija primjerice, Komisija se nije u potpunosti informirala o pojedinim pitanjima iako je imala pravnu obvezu to učiniti u skladu s posebnim odredbama sporazuma između Unije i Turske[55]. Slično, u predmetu Eyckeler & Malt/Komisija, Komisija je imala izričitu obvezu provoditi nadzor nad uvozom govedine iz Argentine svakih deset dana kako bi osigurala da se predviđena kvota za govedinu pravilno primjenjuje. Ne samo da je Komisija znala da je kvota premašena, nego nije primijenila mjere praćenja kojima bi se otkrilo prekoračenje pa takav propust čini „ozbiljnu povredu"[56]. U predmetu Kaufring i dr./Komisija, Opći je sud naveo niz slučajeva u kojima je Turska tijekom duljeg razdoblja povrijedila svoje obveze iz posebnih odredbi Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske i „različitih odluka koje je Vijeće za pridruživanje donijelo u vezi s primjenom članaka 2. i 3. Dodatnog protokola" te utvrdio Komisijin propust da sankcionira te povrede iako je bila ovlaštena to učiniti[57].

62. Stoga predlažem da se na prvo pitanje odgovori na način da ispitivanje dokaza podnesenih Sudu nije otkrilo nijedan element koji bi utjecao na valjanost Odluke C(2008) 6317 *final* u vezi s Odlukom REM 03/07.

53 Iz praktičnih razloga u Prilogu I. prilažem tablicu koja daje kronološki prikaz glavnih događaja koje su opisale stranke, na način na koji sam ih ja shvatila.

54 Tako tumačim upućivanja u presudi od 10. svibnja 2001., Kaufring i dr./Komisija, T-186/97, T-187/97, T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, t. 257. i navedenu sudsku praksu, na način da se njima potvrđuje zaključak do kojeg je Sud već došao kad je riječ o posebnom tekstu predmetnih sporazuma u ovom predmetu.

55 Presuda od 25. srpnja 2008., C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 97. do 100., 112. i 117. do 120.

56 Presuda od 19. veljače 1998., T-42/96, EU:T:1998:40, t. 162. do 190.

57 Presuda od 10. svibnja 2001., Kaufring i dr./Komisija, T-186/97, T-187/97, T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, t. 257. do 273.

Drugo do četvrto pitanje

Drugo pitanje

63. Komisijina odluka da odbije prosljeđivanje dokumentacije u skladu s člankom 905. Provedbenih uredbi sprečava provedbu diskrecijske ovlasti relevantnih carinskih tijela u pogledu zahtjeva za otpust ili povrat dok se čeka ishod Komisijine ocjene u usporednom predmetu [58]. U tom posebnom i ograničenom opsegu, odluka o „upućivanju" ima pravni suspenzivni učinak.

64. Prenatal međutim nije mogao pobijati tu odluku i/ili njezino priopćenje španjolskim carinskim tijelima. Da bi društvo Prenatal moglo osporavati dopis/priopćenje upućeno nekome drugome, trebalo bi dokazati da dopis na njega ima izravan [59] i osoban utjecaj [60]. Što se tiče izravnog utjecaja, ne vidim kakav pravni utjecaj dopis o „upućivanju" ima na situaciju društva Prenatal. Carinska su tijela zadržala svoje pravo ocjenjivanja predmeta koji im je podnesen iako je to pravo privremeno bilo obustavljeno [61]. Također ne vidim kako je društvo Prenatal moglo tvrditi da dopis o upućivanju osobno utječe na njega: očito je da postoji vjerojatnost da su se drugi trgovci našli u sličnoj situaciji. Štoviše, Komisijino upućivanje predmeta nije odluka definirana člankom 4. stavkom 5. Carinskog zakonika s obzirom na to da se ta odluka primjenjuje samo na akte „carinskih tijela" koja su definirana člankom 4. stavkom 3. kao „tijela odgovorna, među ostalim, za primjenu carinskih propisa". U kontekstu Carinskog zakonika, Komisija nije odgovorna za „primjenu carinskih propisa".

65. Dok predmetni podnositelj zahtjeva očito može pobijati odluku koju je Komisija donijela na temelju članka 907. Provedbenih uredbi, podnositelj zahtjeva u usporednom postupku koji je obustavljen to ne može. Njegova su prava obrane međutim zaštićena postupkom povodom zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a [62].

66. Odgovor na drugo pitanje stoga bi trebao biti da odluka koju je Komisija donijela na temelju članka 905. stavka 6. Uredbe br. 2454/93 o odbijanju predmeta koji su joj proslijedila španjolska carinska tijela ne utječe na pravnu situaciju predmetnog podnositelja zahtjeva i ne može se pobijati na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Treće i četvrto pitanje

67. Razmotrit ću ova pitanja i iznesene pretpostavke.

58 Rješenje od 21. travnja 2016., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisija, C-264/15 P i C-265/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:301, t. 47.

59 Presuda od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront *WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 47.

60 Presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 107.

61 Rješenje od 21. travnja 2016., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisija, C-264/15 P i C-265/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:301, t. 47. do 49.

62 Rješenje od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija, T-38/09, neobjavljeno, EU:T:2013:675, t. 57.

68. Ako Sud potvrdi valjanost Odluke REM 03/07, kao što sam predložila, ta će odluka nastaviti vezati španjolska carinska i sudska tijela u odnosu na ECI [63]. Španjolska carinska tijela zatim moraju uzeti u obzir „svaku pravnu ili činjeničnu posebnost koja karakterizira posebnu situaciju" društva Prenatal kako bi utvrdila razlikuje li se dovoljno ta situacija od one [društva ECI] da bi se opravdalo različito postupanje [64].

69. Ako, s druge strane, Sud odluči da je Odluka REM 03/07 nevaljana, od Komisije bi se tražilo da provede korektivne mjere u skladu s njezinim obvezama na temelju članka 266. UFEU-a. Španjolska carinska tijela ne mogu ponovno započeti sa svojom ocjenom zahtjeva društva Prenatal dok Komisija na pravilan i zakonit način ne dovrši „postupak na temelju članaka 906. do 909." u vezi s predmetom društva ECI [65].

70. Dakako moguće je da španjolske vlasti (i sudovi) nakon što ocijene zahtjev društva Prenatal, smatraju da njegova situacija *nije* ista poput situacije društva ECI te da se u skladu s time na njega *ne* odnosi Komisijina (nova) odluka u vezi s potonjim carinskim zahtjevom.

71. Jesu li španjolske vlasti onda obvezne ponovno pokrenuti postupak na temelju članka 905. tako što će proslijediti predmet Komisiji na drugu ocjenu? Prema mojem mišljenju, moraju to učiniti kako bi osigurali ujednačenu primjenu uvjeta kojima se omogućava otpust i povrat carina [66]. To odražava podjelu uloga u skladu s Provedbenim uredbama. Nacionalna carinska tijela donose odluke o dužnikovu dugu, dok Komisija odlučuje o zahtjevima za otpust ili povrat ako je riječ o posebnoj situaciji.

72. Stoga predlažem da Sud na treće i četvrto pitanje odgovori na način da odluka koju je Komisija donijela u skladu s člankom 907. Uredbe br. 2454/93 obvezuje nacionalna i carinska tijela i mora se primjenjivati na zahtjev za otpust ili povrat koji je podnio drugi podnositelj zahtjeva, osim ako ne postoji neka činjenična i pravna posebnost koja karakterizira tu situaciju kao dovoljno različitu da bi se opravdao drugačiji ishod. U tom slučaju, nacionalna tijela moraju proslijediti predmet Komisiji radi donošenja nove odluke u skladu s člankom 905. stavkom 1. Uredbe br. 2454/93.

63 Prije nego što Komisija donese svoju REM odluku nacionalni sud bi samo trebao izbjeći „donošenje odluka koje su protivne Komisijinoj odluci" ako nacionalni sud „tijekom postupka koji se vodi pred njim, ima saznanja o postupku koji je pokrenut pred Komisijom na temelju članka 220. ili članka 239. Carinskog zakonika": vidjeti presudu od 20. studenoga 2008., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, t. 66. Neznanje može objasniti činjenicu da je nacionalni sud poništio odluku španjolskih vlasti o naknadnom knjiženju uvoznih carina protiv društva ECI: vidjeti točke 23. do 24. ovog mišljenja. Jasno je da se, u svakom slučaju, nikakva daljnja tužba ne može podnijeti protiv društva ECI za otpust predmetnih carina. To je pitanje *res iudicata*.

64 Rješenje od 21. travnja 2016., Makro autoservicio mayorista i Vestel Iberia/Komisija, C-264/15 P i C-265/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:301, t. 48. i 49. i članak 908. točka (a) i stavak 2. Provedbenih uredbi.

65 Vidjeti, po analogiji, presudu od 7. rujna 1999., De Haan, C-61/98, EU:C:1999:393, t. 48.

66 Presuda od 20. studenoga 2008., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, t. 62. do 63.; vidjeti također članak 2. stavak 2. Carinskog zakonika.

Zaključak

73. Sukladno tomu, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodna pitanja koja mu je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska):

1. Ispitivanje dokaza podnesenih Sudu nije otkrilo nijedan element koji bi utjecao na valjanost Odluke C(2008) 6317 *final* kojom se utvrđuje da valja naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdano otpustiti te carine u posebnom slučaju u vezi s uvozom tekstilnih proizvoda čije je deklarirano podrijetlo s Jamajke (predmet REM 03/07).

2. Odluka Komisije o odbijanju predmeta koji su proslijedila španjolska carinska tijela, donesena u skladu s člankom 905. stavkom 6. Komisijine Uredbe (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) 1335/2003 od 25. srpnja 2003., ne utječe na pravnu situaciju predmetnog podnositelja zahtjeva i on je ne može pobijati na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

3. Odluka koju je Komisija donijela na temelju članka 907. Uredbe br. 2454/93 obvezuje nacionalna i carinska tijela i mora se primjenjivati na zahtjev za otpust ili povrat koji je podnio drugi podnositelj zahtjeva, osim ako ne postoji neka činjenična i pravna posebnost koja karakterizira tu situaciju kao dovoljnu različitu da bi se opravdao drugačiji ishod. U tom slučaju, nacionalna tijela moraju proslijediti predmet Komisiji radi donošenja nove odluke u skladu s člankom 905. stavkom 1. Uredbe br. 2454/93.

Prilog I.: Kronološki prikaz glavnih koraka i događaja

srpanj 1998.	JAMPRO izvješća
svibanj i listopad 1998.	Dopisi koje su talijanska carinska tijela i carinska tijela Ujedinjene Kraljevine poslala jamajačkim carinskim tijelima
veljača 2000.	Odgovori jamajačkih carinskih tijela carinskim tijelima Italije i Ujedinjene Kraljevine
listopad 2003.	Odgovor jamajačkih tijela talijanskim carinskim tijelima u vezi s provjerom nakon uvoza
2003.	Komisija saznaje za dopise carinskih tijela država članica
ožujak 2004.	Pokretanje OLAF-ove istrage
srpanj 2004.	Odgovor jamajačkih tijela njemačkim carinskim tijelima u vezi s provjerom nakon uvoza
rujan 2004.	Sastanak između država članica Unije i Komisije (OLAF) u okviru kojega je postavljeno pitanje o dopisima
ožujak 2005.	OLAF-ova istraga na Jamajci
siječanj 2006.	Zapisnici sa sastanaka Trade Boarda