Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 7. veebruaril 2019[1]

Kohtuasi C-589/17

Prenatal S.A.

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Kataloonia kõrgeim kohus, Hispaania))

Eelotsusetaotlus – Jamaicalt pärinevatena deklareeritud tekstiiltoodete import – Tollimaksu tagasimaksmine – Komisjonis arutlusel olev võrreldav toimik – Komisjoni teatise piirav iseloom – Riigisiseste ametiasutuste pädevus

1. Usaldus Euroopa Liitu sisenevate kaupade päritolu vastu on ELi tollirežiimi tõhusaks toimimiseks hädavajalik. Lisaks kõigele muule tagatakse kauba päritolu tuvastamisega, et asjaomasele kaubale kohaldatakse õiget tollimaksu, kui selline kaup toimetatakse üle tollipiiri, ning et tollimaksu tasub vastutav isik. Selle protsessi jaoks on kriitilise tähtsusega deklaratsioonid selle kohta, kus kaup valmistati (selle päritolu). Näiteks võib Hiinast pärineva tootega kaasneda kõrgem tollimaks kui Jamaicalt pärit sama toote korral ja Euroopa Liit soovib tagada, et seaduse kohaselt tasumisele kuuluvad tulud ka ära makstakse.

2. Arvestades ilmset finantsmõju, võivad päritoludeklaratsioonid olla pettuse objektiks. Ent pettuste tuvastamine ja peatamine on keeruline ülesanne. Teave pettuse kohta ei lange tavaliselt sülle ega hõlma ilmset tõendusmaterjali. Seega seisab toll sageli silmitsi olukorraga, kus tuleb tuvastada sobiv aeg, mil võtta otsustavaid samme pettuse ärahoidmiseks või sekkumiseks, kui pettus peaks toime pandama. Sellist otsust mõjutavad kõik sellised tegurid nagu eelarve, tööjõud ja strateegilised prioriteedid. Veelgi olulisem rahvusvaheliste kaubanduskokkulepete kontekstis on järgmine küsimus: millisel hetkel kaob usaldus tollimenetluse ja vastastikuse põhimõtte vastu, mis on vajalik selleks, et taastada kontroll?

3. Kõnealune viide tuleneb olukorrast, kus tollimaksud on küll kehtestatud, ent vastutav isik väidab, et ta ei peaks asjaomaseid tollimakse tasuma kolmanda isiku toime pandud pettuse tõttu.

1 Algkeel: inglise.

Õigusraamistik

Cotonou leping

4. 23. juunil 2000 sõlmisid ühelt poolt Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühm (edaspidi „AKV riigid“) ning teiselt poolt (toonane) Euroopa Ühendus ja selle liikmesriigid Cotonou partnerluslepingu (edaspidi „Cotonou leping“).[2] See jõustus ajutiselt 2. augustil 2000 ja kehtis kuni 1. juunini 2002[3] ning seejärel pikendati seda ajani, mil see jõustus lõplikult 1. aprillil 2003.[4]

5. Cotonou lepingu artiklis 3 sätestatakse, et „iga lepinguosaline võtab kõik asjakohased […] üld- või erimeetmed, et tagada käesolevast lepingust tulenevate kohustuste täitmine ja hõlbustada lepingu eesmärkide saavutamist. […]“.

6. Cotonou lepingu V lisa artiklis 1 nähakse ette, et artikli 37 lõikes 1 nimetatud ettevalmistusajal kohaldatakse „AKV riikidest pärinevate“[5] toodete impordi suhtes ELis sooduskohtlemist, nii et nende suhtes ei kohaldata ühtegi tollimaksu. Sooduskohtlemise süsteemi üksikasjad on esitatud V lisa protokollis nr 1 (edaspidi „protokoll nr 1“). Seega:

– sooduskohtlemine tagatakse siis, kui esitatakse sertifikaat „EUR.1“;

– asjaomase sertifikaadi väljastab eksportiva riigi toll eksportija või tema volitatud esindaja kirjaliku taotluse alusel; ning

– eksportija või tema esindaja peab taotluse korral esitama ekspordiriigi tollile „kõik vajalikud dokumendid, mis tõendavad asjaomaste toodete päritolustaatust ja kinnitavad, et muud käesoleva protokolli nõuded on täidetud“.[6]

7. Pärast sertifikaadi andmist ja menetluste nõuetekohasuse kontrollimiseks võtab väljastav toll „vajalikud meetmed, et kontrollida toodete päritolustaatust ja muude käesoleva protokolli nõuete täitmist. Selleks on tal õigus nõuda mis tahes tõendeid ja kontrollida eksportija raamatupidamisdokumente ning teha muid kontrollimisi, mida ta peab asjakohaseks. Samuti tagab sertifikaati välja andev tolliasutus, et lõikes 2 osutatud vormid oleksid nõuetekohaselt täidetud. Eelkõige vaatab ta, kas toodete kirjeldamiseks ettenähtud lahter on täidetud nii, et sinna ei ole võimalik pettuse eesmärgil midagi lisada“.[7] Kõik lepinguosalised kohustuvad üksteist abistama „selleks, et tagada käesoleva protokolli nõuetekohane kohaldamine […] pädevate tolliasutuste kaudu liikumissertifikaatide EUR.1, arvedeklaratsioonide ja tarnija deklaratsioonide ehtsuse ja nendes dokumentides esitatud teabe õigsuse kontrollimisel“.[8]

2 EÜT 2000, L 317, lk 3; ELT eriväljaanne 11/35, lk 3.

3 AKV-EÜ ministrite nõukogu 27. juuli 2000. aasta otsus nr 1/2000, mis käsitleb üleminekumeetmeid, mis kehtivad alates 2. augustist 2000 kuni AKV-EÜ koostöölepingu jõustumiseni (EÜT 2000, L 195, lk 46).

4 Cotonou lepingu jõustumise kuupäeva käsitlev teadaanne (ELT 2003, L 83, lk 69).

5 Artikli 37 lõikes 1 sätestatakse, et „majanduskoostöö lepingud sõlmitakse ettevalmistusajal, mis lõpeb hiljemalt 31. detsembril 2007. Uue kauplemiskorra üle hakatakse ametlikult läbirääkimisi pidama 2002. aasta septembris ja uus kauplemiskord jõustub 1. jaanuaril 2008, kui lepinguosalised ei lepi kokku varasemaid kuupäevi“.

6 Cotonou lepingu V lisa protokolli nr 1 artiklid 14 ja 15.

7 Protokolli nr 1 artikli 15 lõige 5.

8 Protokolli nr 1 artikli 31 lõige 2.

8. Kui kõnealused kaubad on imporditud ELi, toimub päritolutõendite kontroll „pisteliselt või iga kord, kui impordiriigi toll omab põhjendatud kahtlust dokumentide autentsuse suhtes […]“.[9] Eksportivatel tollidel „on õigus nõuda mis tahes tõendeid ja vaadata üle eksportija raamatupidamine või teha muid vajalikke kontrollimisi. […]“;[10] ning kontrolli tulemused tuleb teatada kontrolli taotlenud asutustele „niipea kui võimalik“ ja nendest „peab selguma, kas dokumendid on ehtsad [ja] kas asjakohaseid tooteid võib käsitleda AKV riikidest […] pärinevatena“.[11]

9. Kui „põhjendatud kahtluse“ korral ei saada vastust kümne kuu jooksul või kui vastus ei sisalda piisavalt teavet, et otsustada, kas kõnealune dokument on ehtne, „keeldub kontrolli taotlenud tolliasutus soodustuste andmisest, välja arvatud erandlikel asjaoludel“.[12] Kui kontrollimisest või muust olemasolevast teabest nähtub, et protokolli sätteid on rikutud, „uurib AKV riik asja ise või [ELi] taotlusel või korraldab asja uurimise vajaliku kiirusega, et selliseid rikkumisi tuvastada ja ära hoida, kusjuures ta võib kutsuda [ELi] osalema asja uurimises“.[13]

10. Lõpuks asutatakse protokolli alusel tollikoostöö komitee (edaspidi „tollikoostöö komitee“), mille ülesanne on muu hulgas tagada, et „käesolevat protokolli kohaldataks õigesti ja ühtmoodi“. Tollikoostöö komiteesse kuuluvad „liikmesriikide asjatundjad ja tolliküsimuste eest vastutavad komisjoni ametnikud ning […] AKV riike esindavad asjatundjad ja AKV riikide piirkondlike rühmade tolliküsimuste eest vastutavad ametnikud […]“. Selle ülesanne on „uurida regulaarselt päritolureeglite kohaldamise mõju AKV riikidele […] ja soovitada ministrite nõukogule asjakohaseid meetmeid“.[14] Selleks kohtub tollikoostöö komitee „regulaarselt“.

ELi õigus

Tolliseadustik

11. Tolliseadustiku[15] artiklis 1 sätestatakse, et „tollieeskirjad koosnevad käesolevast seadustikust ja ühenduse tasandil või siseriiklikult nende eeskirjade rakendamiseks vastuvõetud sätetest“. Artikli 2 lõikes 1 sätestatakse põhimõte, mille kohaselt „kohaldatakse tollieeskirju ühtselt ühenduse tolliterritooriumi kõikides osades“.

12. VII jaotise 3. peatüki (Tollivõla sissenõudmine) artiklis 217 sätestatakse, et iga „tollivõlast tuleneva impordi- või eksporditollimaksu summa […] arvutab toll niipea, kui on saanud vajalikud andmed, ja märgib selle arvestusdokumentidesse või mõnele muule samaväärsele teabekandjale (arvestuskanne)“.[16]

13. Artikli 220 lõike 2 punktis b sätestatakse, et arvestuskannet *ei* tehta, kui „tasumisele kuuluva tollimaksu summa kohta ei ole tehtud arvestuskannet tolli eksimuse tõttu, mida ei oleks olnud võimalik avastada tasumise eest vastutaval isikul, kes toimis heauskselt ja järgis kõiki kehtivaid sätteid tollideklaratsiooni kohta […] Ebaõige sertifikaadi väljaandmist ei loeta eksimuseks, kui sertifikaat

9 Protokolli nr 1 artikli 32 lõige 1.

10 Protokolli nr 1 artikli 32 lõige 3.

11 Protokolli nr 1 artikli 32 lõige 5.

12 Protokolli nr 1 artikli 32 lõige 6.

13 Protokolli nr 1 artikli 32 lõige 7.

14 Protokolli nr 1 artikkel 37.

15 Asjaomasel ajal kohaldatud tolliseadustiku versioon oli nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1992, L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307). Määrus nr 2913/92 asendati ja tunnistati kehtetuks 24. juunil 2008 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 450/2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ELT 2008, L 145, lk 1), mis tunnistati kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määrusega (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT 2013, L 269, lk 1).

16 Tolliseadustiku artikli 4 punktis 9 määratletakse tollivõlg kui „isiku kohustus tasuda imporditollimaksu (tollivõlg impordil) või eksporditollimaksu (tollivõlg ekspordil) summa, mis kehtivate ühenduse õigusaktide alusel tuleb konkreetsetelt kaupadelt tasuda“.

põhineb eksportija esitatud ebaõigetel asjaoludel, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et sertifikaadi väljaandnud asutused olid või oleksid pidanud olema teadlikud, et kaup ei vasta sooduskohtlemise kohaldamise tingimustele“.[17] Kui artikli 220 lõike 2 punktis b sätestatud tingimused on täidetud, sätestab artikli 236 lõige 1, et imporditollimaksud makstakse tagasi või neid vähendatakse.

14. Tolliseadustiku artiklis 239 kehtestatakse teine alus imporditollimaksude vähendamiseks. Selle lõike 1 kohaselt „võib impordi- või eksporditollimaksu tagasi maksta või vähendada muudes kui artiklites 236, 237 ja 238 nimetatud juhtudel, – mis määratakse kindlaks kooskõlas komiteemenetlusega; – mille on põhjustanud asjaolud, mille puhul asjaomast isikut ei saa süüdistada pettuses või ilmses hooletuses. Olukorrad, mille puhul seda sätet võib kohaldada ja kord, mida tuleb järgida, määratakse kooskõlas komiteemenetlusega. Tollimaksu tagasimaksmiseks või vähendamiseks võib kehtestada eritingimused“. Selleks saab esitada taotluse artikli 239 lõike 2 kohaselt. Rakendusmääruse[18] artiklis 905 laiendatakse edasi artiklit 239, sätestades, et taotleja saab toetada oma artikli 239 lõike 2 kohaselt esitatud taotlust tõendusmaterjaliga „eriolukorra kohta“.

Rakendusmäärus

15. Tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b alusel esitatud nõudeid käsitlevad üksikasjalikud menetlused on sätestatud rakendusmääruse III jaotises (artiklid 868–876a). Artikli 239 alusel esitatud nõuetega seotud menetlused on esitatud IV jaotises (artiklid 899–909). Kuna asjaomased kaks sätete kogumit peegeldavad teineteist[19] ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused osutavad tolliseadustiku artikliga 239 seonduvatele küsimustele, keskendun siinkohal artiklitele 899–909.

16. Rakendusmääruse artikli 905 lõikes 1 sätestatakse, et taotleja võib esitada oma taotluse tollimaksu vähendamise kohta liikmesriigi tollile koos tõenditega „eriolukorra“ kohta, mille on põhjustanud asjaolud, mille puhul asjaomast isikut ei saa süüdistada pettuses või ilmses hoolimatuses. Kui toll „leiab, et eriolukord on põhjustatud sellest, et komisjon ei ole täitnud oma kohustusi […]“, tuleb tal taotlus edastada komisjonile otsuse tegemiseks. Kõnealune edastamiskohustus ei kuulu kehtestamisele, „kui komisjon käsitleb juba faktiliste ja õiguslike asjaolude poolest võrreldavat juhtumit“.[20] Kui juhtum sellegipoolest edastatakse, „tagastab komisjon juhtu käsitleva toimiku tollile ja artiklites 906–909 osutatud menetlust käsitletakse mittealgatatuna“.[21] Nendel asjaoludel „ei või toll teha otsust kõnealuste tollimaksude tagasimaksmise või vähendamise lubamise kohta kuni artiklite 906–909 kohaselt algatatud menetluse lõpuni [komisjoni käsitletavas paralleelses kohtuasjas]“.[22]

17. Lõpliku otsuse teeb komisjon pärast konsulteerimist ekspertide rühmaga.[23] Asjaomasest otsusest teatatakse asjaomastele liikmesriikidele ja samuti kõikidele muudele liikmesriikidele, „et aidata tollil teha otsuseid faktide ja õiguslike asjaolude poolest samaväärsetes olukordades“ (artikli 908 lõige 1).

18. Edastamise ja otsuse tegemise menetluse käigus palutakse taotlejal kinnitada, et ta on toimiku läbi lugenud ja vajaduse korral midagi nõuetekohaselt lisanud või ei ole tal midagi täiendavat lisada. Kui komisjon kavatseb pärast toimiku uuesti läbivaatamist võtta vastu ebasoodsa otsuse, antakse taotlejale võimalus esitada märkusi enne lõpliku otsuse tegemist.[24]

17 Artikli 220 lõike 2 punkti b sõnastuse käesolev versioon lisati tolliseadustikku Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2700/2000, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 2000, L 311, lk 17; ELT eriväljaanne 02/10, lk 239).

18 Komisjoni 2. juuli 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1993, L 253, lk 1; ELT eriväljaanne 02/06, lk 3), mida on muudetud komisjoni 25. juuli 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1335/2003 (EÜT 2003, L 187, lk 16; ELT eriväljaanne 02/13, lk 463) (edaspidi „rakendusmäärus“).

19 Need on *mutatis mutandis* identsed.

20 Artikli 905 lõige 2.

21 Artikli 905 lõige 6.

22 Artikli 899 lõike 2 teine taane.

23 Artikkel 907.

24 Artikli 905 lõige 3 ja artikkel 906a.

Asjaolud ja menetluskäik

19. Jamaica on Cotonou lepingu allkirjastaja.

20. Alates 1. jaanuarist 2002 kuni 31. detsembrini 2004 (edaspidi „asjaomane periood“) importis Prenatal S.A. (edaspidi „Prenatal“) Jamaicalt rõivaid Hispaaniasse, tuginedes päritolusertifikaatidele EUR.1, millega kaasnes tollivormistuse ajal ühine soodusvälistariif 0%.

21. Ajavahemikul veebruarist märtsini 2005 viisid Jamaica ametiasutused, Euroopa Komisjoni Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) ja Hispaania toll läbi kohapealse kontrolli, et teha kindlaks, kas imporditud rõivad olid nõuetekohaselt hõlmatud sertifikaatidega EUR.1. Kokkuvõttes järeldati nende ühises aruandes, et imporditavale kaubale ei saa kohaldada sooduskohtlemist, sest neid valmistatakse Hiinast või Hong Kongist pärit komponentidest, ja seepärast ei ole need Jamaica päritolu. Jamaica ametiasutused tühistasid sertifikaadid EUR.1 asjaomasel ajavahemikul ja selle tulemusena kirjendasid Hispaania ametiasutused oma raamatupidamisarvestusse Prenatali poolt võlgnetavad tollimaksud kõnealusel ajavahemikul toimunud impordi eest.

22. Prenatal taotles 10. mail 2006 Kataloonia eriesinduse piirkondlikult tolliameti allüksuselt tollivõla tagastamist tolliseadustiku artikli 239 alusel.[25] Eelotsusetaotlusest nähtub, et taotlus esitati komisjonile 23. mail 2006 vastavalt rakendusmääruse artikli 905 lõikele 1, kuna see oli seotud OLAFi poolt esindatud komisjoni talituste tegevuse puudustega. Komisjon jõudis järeldusele, et Prenatali kohtuasi on faktiliselt ja õiguslikult võrreldav teise kohtuasjaga (REM 03/07, mis on seotud El Corte Inglés SAga; edaspidi „ECI“), ja tagastas toimiku vastavalt artikli 905 lõikele 6.

23. 3. novembril 2008 võttis komisjon vastu otsuse K(2008) 6317 (lõplik), milles tuvastatakse, et tollivormistusjärgse tollimaksu sissenõudmine on õigustatud ja et tollimaksu vähendamine ei ole konkreetsel juhul juhtumis REM 03/07 õigustatud (edaspidi „otsus REM 03/07“). Ta jõudis järeldusele, et asjaomased ametiasutused ei teinud tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b tähenduses viga ning et ECI puhul ei esinenud tolliseadustiku artikli 239 alusel eriolukorda. 30. jaanuaril 2009 taotles ECI selle otsuse tühistamist Üldkohtus.[26]

24. Paralleelselt esitas ECI (mis oli riigisiseses tollis tuginenud ühenduse tolliseadustiku artikli 239 tähenduses eriolukorrale) Hispaania kohtutele kaebuse, et tühistada tolliteatis, milles nõutakse võlgnetavate tollimaksude tasumist. Audiencia National (üleriigiline kohus, Hispaania) tühistas selle teate 20. oktoobri 2008. aasta otsusega. Tribunal Supremole (Hispaania kõrgeim kohus) esitatud kassatsioonkaebus tunnistati 4. veebruari 2010. aasta kohtumäärusega vastuvõetamatuks. Audiencia Nationali otsus muutus seega lõplikuks ja ECI võlg tühistati.[27] Üldkohus otsustas 9. detsembril 2013, et ECI esitatud hagi otsuse REM 03/07 tühistamiseks on kaotanud oma eesmärgi, vaatamata mõlema poole vastupidistele argumentidele, millega sooviti, et Üldkohus otsustaks asjaomase otsuse kehtivuse üle.[28]

25 Prenatal märgib oma kirjalikes seisukohtades, et ta esitas kaks taotlust, millest esimene 8. mail 2006 esitatud taotlus põhineb tolliseadustiku artiklil 239 ja teine 23. jaanuaril 2009 esitatud taotlus artikli 220 lõike 2 punktil b.

26 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs*. komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675.

27 Üsna keerulise paralleelse menetluse kohta vt 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs*. komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675, punktid 6–9 ja 17.

28 Vt 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs*. komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675, punktid 26–41. Seejärel analüüsis Üldkohus punktides 42–84 seitset argumenti (toodud varieeruvalt ECI poolt, ECI ja komisjoni poolt ja üksnes komisjoni poolt), mis on esitatud hagi jätkumise õigustamiseks, ja lükkas need tagasi, enne kui ta otsustas, et hagi on kaotanud oma eesmärgi, ja kohustas mõlemaid pooli kandma oma kohtukulud ise.

25. Näib, et Prenatal ei ole Hispaania ametiasutuste samaväärset otsust vaidlustanud riiklikul tasandil. 12. mail 2009 lükkasid Hispaania ametiasutused otsuse REM 03/07 kohaldamisel tagasi Prenatali taotluse tollimaksu vähendamise kohta. Prenatal esitas selle otsuse peale kaebuse Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluñale (Kataloonia piirkondlik maksukohus; edaspidi „TEARC“). TEARC jättis selle kaebuse rahuldamata. Seejärel esitas Prenatal kaebuse Tribunal Superior de Justicia de Cataluñale (Kataloonia kõrgeim kohus, Hispaania; edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“).

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vajalikuks pöörduda Euroopa Kohtu poole. Ta tuletab meelde, et komisjoni otsus REM 03/07 on TEARCi otsuse aluseks, samas kui Prenatal väidab, et tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punktis b ja artiklis 239 sätestatud tingimused on täidetud ning et tal on seega õigus vaidlusaluste tollimaksude vähendamisele või tagasimaksmisele.

27. Niisiis küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus:

„1. Kas komisjoni 3. novembri 2008. aasta otsus K(2008) 6317 (lõplik) […], millega tuvastatakse, et tuleb teha imporditollimaksu järelarvestuskanne ja et nende tollimaksude vähendamine ei ole konkreetsel juhul Jamaicalt pärinevatena deklareeritud tekstiiltoodete importimise suhtes õigustatud (juhtum REM 03/07), on vastuolus liidu õigusega, eriti ühenduse tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punktiga b ja artikliga 239?

2. Kui võla vähendamise taotlemise korral komisjon teatab otsusest, et juhtum on faktiliselt ja õiguslikult sarnane tema poolt juba lahendatud varasema juhtumiga, või otsusest, et sarnase juhtumi lahendamine on pooleli, kas siis tuleb pidada niisuguseid otsuseid selle liikmesriigi ametiasutuste jaoks, kus võla vähendamist taotletakse, juriidiliselt siduva sisuga aktiks, mille peale saab seega kaebuse esitada isik, kes taotleb võla vähendamist [millele on osutatud määruse (EMÜ) nr 2913/92 artiklis 239] või arvestuskande mitte tegemist (millele on osutatud ühenduse tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punktis b)?

3. Juhul kui seda ei loeta juriidiliselt siduva sisuga komisjoni otsuseks, kas sel juhul on liikmesriigi ametiasutuse ülesanne hinnata, kas juhtumis esinevad faktiliselt ja õiguslikult sarnased asjaolud?

4. Kui vastus on jaatav – ja niisugune analüüs on tehtud ja jõutud järeldusele, et niisuguseid asjaolusid ei esine –, kas siis tuleb kohaldada [määruse nr 2454/93] artikli 905 lõiget 1 ja seega komisjon peab tegema niisuguse liikmesriigi ametiasutuste jaoks juriidiliselt siduva sisuga otsuse?“

28. Prenatal, Hispaania valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 61 lõikele 1 palus Euroopa Kohus pooltel kohtuistungil käsitleda kolme küsimust: i) protokolli artiklite 15 ja 32 alusel Jamaica ametiasutustele kuuluvate tollimaksude ulatuse tõlgendamine; ii) mil määral oleks võimalik arutada uut argumenti, mis on seotud komisjoni suutmatusega tagada lepingu nõuetekohane kohaldamine; ning iii) teise kuni neljanda küsimuse vastuvõetavus. Pooled esitasid suulised seisukohad ja vastasid küsimustele 25. oktoobri 2018. aasta kohtuistungil.

Hinnang

Vastuvõetavus

29. Hispaania valitsus väidab, et kõik neli küsimust on vastuvõetavad. Komisjon kahtleb siiski teise, kolmanda ja neljanda küsimuse asjakohasuses. Ta märgib, et need küsimused puudutavad riigisiseste ametiasutuste kaalutlusõigust, et jõuda Prenatali suhtes järelduseni, mis on erinev sellest, milleni komisjon jõudis ECI suhtes. Siiski tundub ilmne, et nii eelotsusetaotluse esitanud kohus kui ka TEARC kohaldasid komisjoni järeldust ECI kohta Prenatali suhtes, sest nad pidasid Prenatali olukorda sarnaseks (tõepoolest identseks) faktiliselt ja õiguslikult. Seega küsimused selle kohta, kas riigisisesed ametiasutused võivad oma kaalutlusõigust kasutada, on vaieldavad.

30. Ma ei jaga (täielikult) komisjoni kahtlusi. Käsitlen igaüht neist järjest.

31. Teise küsimuse puhul esineb kaks eraldiseisvat aspekti: esiteks komisjoni poolt rakendusmääruse artikli 905 lõike 2 alusel toimiku tagasisaate õiguslik mõju ja teiseks, kas Prenatal oleks võinud sel ajal (2006. aastal) asjaomase tagasisaate vaidlustada. Viimase puhul on kahtlemata selge, et Prenatal ei saa nüüd tagasisaate kirja vaidlustada; ning ei ole ilmne, millist mõju võiks mis tahes vastus praegusele menetlusele avaldada.[29] Vastupidi sellele on liikmesriikide tagasisaate otsusega seotud kaalutlusõigus selgelt asjakohane. Kolmas ja neljas küsimus on tõepoolest seotud teise küsimusega ning nendes on tõstatatud küsimus, kas liikmesriikide ametiasutused võivad teha oma järeldused vähendamise taotluse kohta, sõltuvalt sellest, kas asjaomane otsus neid ametlikult seob või mitte.

32. Seega nii nagu mina neid mõistan, püütakse teise küsimuse esimese osa ning kolmanda ja neljanda küsimusega sisuliselt välja selgitada, mil määral võivad Hispaania ametiasutused (tolli- ja kohtuasutused) Prenatali kohtuasja puhul jõuda teistsugusele järeldusele kui see, milleni jõudis komisjon seoses ECI kohtuasjaga. Need oleksid eriti asjakohased, kui Euroopa Kohus otsustaks esimesele küsimusele vastates, et otsus REM 03/07 on kehtetu.

33. Seepärast leian, et teise küsimuse esimese osa ning kolmanda ja neljanda küsimuse suhtes peaks kehtima tavapärane asjakohasuse eeldus.[30]

„Uus“ argument

34. Osana oma seisukohtadest tolliseadustiku artikli 239 kohta väidab Prenatal, et komisjon ei ole täitnud oma kohustusi tagada Cotonou lepingu nõuetekohane rakendamine. Tegemist on uue argumendiga selles mõttes, et asjaomast argumenti ei ole otseselt käsitletud otsuses REM 03/07[31] ega Üldkohtule esitatud tühistamishagis.[32] Komisjon märkis kohtuistungil, et talle ei saa ette heita, et ta ei ole käsitlenud uut argumenti enne käesoleva menetluse algatamist, sest ECI ei olnud seda väidet oma vähendamise taotluses tõstatanud. Prenatal leidis, et komisjon oli tegelikkuses käsitlenud otsuse REM 03/07 punktis 70 esitatud argumenti, kus ta märkis, et ta „ei ole tuvastanud muid tegureid, mis võivad tõenäoliselt luua eriolukorra“. Lisaks ei ole ELTL artikli 267 kohase võrdlusmenetluse kontekstis argumentide esitamise takistust ning komisjon peab igal juhul kaaluma, kas tema käitumine on eriolukorrale kaasa aidanud.

29 Seega ei ole käesolevas menetluses märgitud, et Prenatalil oleks olnud võimalus vaidlustada ELi meetmed otseselt ELTL artikli 263 alusel ja seetõttu ei tohiks see nüüd olla ELTL artikli 267 viite alusel vaidlustatav. Otsus REM 03/07 oli seotud ECIga. On küsitav (pehmelt öeldes), kas Prenatalil oleks olnud *locus standi*, et vaidlustada kiri tagasisaate kohta.

30 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika.

31 Otsuse REM 03/07 lõike 60 alusel näib, et ECI oli väitnud, et komisjon ei teavitanud „ühenduse importijaid kahtlustest, mida see hõlmas“, ent see on minu arvates sisuliselt teistsugune argument kui praegusel juhul käsitletav argument.

32 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs.* komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675, punktid 59 ja 60.

35. Minu arvates on võimalik asjaomast „uut“ argumenti käesolevas menetluses tõstatada. Ühelgi juhul ei olnud Prenatalil õigust ega võimalust esitada argumente seoses tollimaksu vähendamise taotlusega ECI poolt. Selline õigus oli üksnes ECI-l.[33] ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus annab nüüd pooltele, kes satuvad Prenataliga samasse olukorda, võimaluse edastada oma põhjused ja teha seda ilma esitatud argumentidele seatud piiranguteta.[34]

Esimene küsimus

36. Kõigepealt on mul kavas käsitleda tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkti b kohast nõuet, mis hõlmab protokolli artiklite 15 ja 32 tõlgendamist, ning seejärel pöörduda selle artikli 239 alusel „väidetava eriolukorra“ uurimise juurde.[35]

Tolliseadustiku artikli 220 lõike 2 punkt b

37. Selleks et hageja saavutaks artikli 220 lõike 2 punkti b kohaselt tollimaksude vähendamise või tagasimaksmise, peavad olema täidetud kolm kumulatiivset tingimust.[36] Esiteks tuleb tõendada, et sertifikaatides tekkinud viga on tingitud asjaolust, et toll „oli või oleks pidanud olema teadlik“, et kaup ei vasta sooduskohtlemise kohaldamise tingimustele. Teiseks peab olema hageja käitunud heas usus või ei ole ta olnud mõistlikult suuteline tuvastama ametiasutuste viga. Kolmandaks peab hageja olema järginud kõiki kehtivaid sätteid tollideklaratsiooni kohta.

38. Otsuse REM 03/07 kehtivuse hindamisel on siinkohal kõne all üksnes esimene neist tingimustest. Teine ja kolmas tingimus on Prenatalile tingimata individuaalne ja komisjon ei käsitlenud neid otsuses REM 03/07, milles keskenduti üksnes ECI-le.

39. Eelotsusetaotluse kontekstis, mille kohaselt seatakse kahtluse alla ELi õigusakti (nt otsus REM 03/07) kehtivus, on Euroopa Kohtu poolne uuesti läbivaatamine piiratud. Komisjonil on Hispaania tolliasutuste ja ECI esitatud tõendite hindamisel suur kaalutlusõigus. Seega, kui tegemist ei ole ilmse hindamisveaga, nagu „hoolikalt ja erapooletult kõigi konkreetse juhtumiga seonduvaid asjaolude, mis toetavad nende pinnalt tehtud järeldusi“ uuesti läbivaatamata jätmine, ei saa Euroopa Kohus asendada komisjoni hinnangut enda omaga.[37]

40. Prenatal väidab,[38] et komisjon tegi ilmse vea, kui ta järeldas, et Jamaica ametiasutused *ei olnud teadlikud* sertifikaadi EUR.1 õigusnormide rikkumisest. Selle väite toetuseks väidab ta, et teadlikkust tõendab i) 1998. aasta JAMPRO[39] auditeerimisaruanne asjaomaste eksportivate äriühingute kohta, mis näitas silmapaistvat lahknevust tootmisvõimsuse ja eksporditud kauba mahu vahel; ii) asjaolu, et 1998. aastal taotlesid Itaalia ja Ühendkuningriigi ametiasutused väljastatud sertifikaatide *ex posteriori* kontrolli – taotlused, millele Jamaica ametiasutused 2000. aastal vastasid (kui nad seda üldse tegid),

33 Vt muu hulgas rakendusmääruse artikkel 906a ja eespool punkt 18.

34 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs*. komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika.

35 See eraldi lähenemisviis on minu arvates asjakohane, sest igas artiklis otsitakse erinevaid eesmärke: artikli 220 lõike 2 punkti b eesmärk on kaitsta ettevõtja *õiguspärast ootust*, et tollivormistusjärgse tollimaksu sissenõudmise või sellest loobumise otsus põhineb nõuetekohasel teabel või nõuetekohastel kriteeriumidel (14. mai 1996. aasta kohtuotsus Faroe Seafood jt, C-153/94 ja 204/94, EU:C:1996:198, punkt 87), kuigi viimase puhul on tegemist „õiguse üldklausliga“ (25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs*. komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 15. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

37 Vt muu hulgas 21. novembri 1991. aasta kohtuotsus Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 13; 9. novembri 1995. aasta kohtuotsus France-aviation *vs*. komisjon, T-346/94, EU:T:1995:187, punkt 34; 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika; ning 19. veebruari 1998. aasta kohtuotsus Eyckeler & Malt *vs*. komisjon, T-42/96, EU:T:1998:40, punktid 77 ja 140.

38 Ma piirdun käesolevas ettepanekus argumentidega, mis esitati Prenatali poolt tema kirjalikes seisukohtades ja kohtuistungil. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tegi eelotsusetaotluses kokkuvõtte laiematest argumentidest.

39 „JAMPRO“ oli lühend asutusest „Jamaica Promotions Corporation“, mis minu arusaamise kohaselt oli Jamaica valitsusasutus. Selle roll läks 2002. aastal üle Jamaica kaubandusametile.

selgitades lahknevusi, mis ei olnud usaldusväärsed; ning iii) 2005. aastal OLAFi juurdluses osalenud Hispaania maksuametniku aruanne, mille kohaselt rääkisid Jamaical asuva eksporditsooni ametnikud muu hulgas Hiinast imporditud kauba suhtes asjakohase töö puudumisest enne kauba edasist eksportimist.

41. Alternatiivselt väidab Prenatal, et komisjon eksis, kui ta ei järeldanud, et Jamaica ametiasutused *oleksid pidanud olema teadlikud* sertifikaadi EUR.1 õigusnormide rikkumisest. Siinkohal tõlgendab ta lepingu V lisa protokolli nr 1 artikli 15 lõikega 5 ja artikliga 32 Jamaica ametiasutuste suhtes kehtestatud kohustusi, mille kohaselt nõuti, et asjaomased ametiasutused oleks pidanud eksporditud kaupu füüsiliselt kontrollima, ent ei teinud seda. Kui nad oleksid seda teinud, oleksid nad avastanud õigusnormide rikkumised. Prenatal tugineb peamiselt Jamaica kaubandusameti 2006. aasta jaanuari protokollidele, kus muu hulgas kinnitatakse, et asjaomasel ajal puudus füüsilise kontrolli süsteem.

42. Asjaomase tolli *teadlikkust* tõendada sooviva hageja õlul lasub raske koorem. Ta peab näitama, et kõnealused ametiasutused olid *tegelikkuses* veast teadlikud.[40] Tõendusmaterjal sellise teadlikkuse kohta peab olema äärmiselt tõepärane ja selge; see ei saa olla pelgalt osutava iseloomuga. Tõendusmaterjali kvaliteet peab olema selline, mis võimaldaks ümber lükata eelduse, mille kohaselt ametiasutused *ei* olnud teadlikud. Puuduvad dokumentaalsed tõendid, mis tegelikult kujutavad endast institutsioonilist ülestunnistust, et suur tõendamiskohustus on harva täidetud.

43. Tõendusmaterjal, millele ECI tugines tollimaksu vähendamise taotluses ja mille on Prenatal taas Euroopa Kohtule esitanud, ei ole sellist laadi, mis tõenäoliselt vastab asjaomasele tõendamiskohustusele. JAMPRO aruande põhjal, mis on seotud 1998. aasta juuli kahenädalase perioodiga, ei saa tõendada tolli tegelikku teadlikkust ajavahemikus alates 2002. aasta jaanuarist kuni 2005. aasta märtsini. Asjaolu, et Jamaica toll oli teadlik JAMPRO aruandest, ent veendunud, et ta vajab üksnes 8% ulatuses erinevust ekspordimahtude ja tootmisvõimsuse vahel (erinevalt JAMPRO teatatud erinevusest vahemikus 252% ja 559%),[41] on minu arvates ebaselge. Kahe ametniku (vaidlustatud) seisukohti, kelle täpset staatust ei ole Jamaica tolli hierarhias määratletud, on võimatu mõistlikult võtta seisukohtadena, mis esindavad asjaomase tolli eriteadmisi *tervikuna*.

44. Seetõttu lükkan tagasi argumendi, mille kohaselt tegi komisjon ilmse hindamisvea, kui ta järeldas 1998. aasta JAMPRO auditiaruande,[42] Jamaica tolli vastuste *ex posteriori* kontrolli taotlustele[43] ja teatavate ametnike esitatud tõendusmaterjali põhjal,[44] et Jamaica ametiasutused ei olnud teadlikud sertifikaadi EUR.1 õigusnormide rikkumistest.

45. Ma jõuan samale järeldusele alternatiivse väite suhtes, mille kohaselt oleks Jamaica toll *pidanud olema teadlik* kõnealustest õigusnormide rikkumistest.

46. Prenatali argument sõltub siinkohal sellest, et Jamaica tollil on positiivne õiguslik kohustus eksporditud kaupu *füüsiliselt* kontrollida, mitte kontrolli üksnes paberil kinnitada. Prenatal peab kõnealust kohustust lepingu V lisa protokolli artiklite 15 ja 32 juurde kuuluvaks.

47. Ma ei loe neid sätteid sel viisil.

40 Tollimaksu vähendamise taotlejal on kohustus tõendada, et oli „ilmne“, et sertifikaadi väljastanud ametiasutused olid või pidid olema teadlikud: 9. märtsi 2006. aasta kohtuotsus Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, punkt 45.

41 Nagu on väljendatud nende 2000. aasta veebruari vastustes Itaaliale ja Ühendkuningriigile. Asjaolu, et asjaomased kirjad tunduvad olevat saadetud hilinemisega seoses lepingu V lisa protokolli nr 1 artikli 32 lõike 5 väidetava rikkumisega, ei ole asjakohane Jamaica ametiasutuste käsutuses oleva teabe suhtes asjaomasel ajal.

42 Vt otsuse REM 03/07 punktid 38–42.

43 Vt otsuse REM 03/07 punktid 27–34, eelkõige punktid 31–33.

44 Vt otsuse REM 03/07 punktid 52–53. Ma teen siin pausi, juhtides tähelepanu sellele, et oma seisukohtade punktis 59 osutab komisjon Üldkohtule esitatud kirjalikele menetlusdokumentidele, mille tulemusena võeti vastu 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs.* komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675. Ma ei ole neid arvesse võtnud. Kõik argumendid peaksid olema hõlmatud Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades ja mitte lisatud varjatult lisadesse, mis käesoleval juhul moodustaks rohkem kui 70 lehekülge *täiendavat* argumentatsiooni (hispaania keeles).

48. Esiteks kirjeldatakse protokolli artiklis 15 menetlust, mille kohaselt saab eksportija sertifikaadi EUR.1. Sellega asetatakse rõhk paberdokumentatsioonile. Ülesanded ja kohustused jagatakse eksportijate ja väljastavate tollide vahel ära. Seega peavad eksportijad täitma liikumissertifikaate EUR.1 ja taotlusvorme (artikli 15 lõige 2) ning „olema valmis esitama igal ajal […] eksportiva riigi tolliasutuse taotlusel kõik vajalikud dokumendid, mis tõendavad asjaomaste toodete päritolustaatust […]“ (artikli 15 lõige 3). Tolliasutus peab „võtma vajalikud meetmed“, et kontrollida toodete päritolu, ja „tal on õigus nõuda mis tahes tõendeid ja kontrollida eksportija raamatupidamisdokumente ning teha muid kontrollimisi, mida ta peab asjakohaseks“ (artikli 15 lõige 5).

49. Mitte miski artiklis 15, eelkõige selle lõikes 5, ei kohusta tolliasutust võtma mis tahes konkreetseid või eriliiki samme või meetmeid *a fortiori* selleks, et läbi viia füüsilisi kontrolle kas sageli või muul viisil. Artikli 15 lõikes 5 esimeses reas ametiasutustele kehtestatud kohustust piirab samas lauses sõna „vajalik“. Otsus selle kohta, mis on nõutav, jäetakse seega täielikult nende ametiasutuste pädevusse. Seda kaalutlusõigust rõhutab sõnade „kõik“ ja „vajalikke samme“ lisamine. See tugevdab kaalutlusruumi, mida ametiasutused omavad, selle asemel, et osutada mis tahes konkreetse kontrollimenetluse läbiviimisele. Niisiis nõustun komisjoniga, et artikli 15 lõige 5 annab Jamaica tollile pelgalt õiguse teha füüsilisi kontrolle, kui ta seda vajalikuks peab.[45] Sellest tulenevalt tundub, et asjaolu, et Jamaica toll on eelistanud rakendada paberipõhist kontrolliprotsessi, ei saa kritiseerida.[46]

50. Teiseks nõutakse protokolli nr 1 artiklis 32, et kontrollimise peavad läbi viima sertifikaate EUR.1 väljastavad tollid i) pisteliselt ja ka ii) liikmesriigi taotlusel. Kui liikmesriik teeb sellise taotluse, peab ta tagastama kõik asjakohased dokumendid, et abistada väljastavaid ametiasutusi nende kinnitamisel (artikli 32 lõige 2). Olles saanud asjaomased dokumendid kätte, on ametiasutustel „õigus nõuda mis tahes tõendeid ja kontrollida […]“ (artikli 32 lõige 3). Kui asjaomane kontroll „näitab, et protokolli sätteid on rikutud“, märgitakse artikli 32 lõikes 7, et (muu hulgas) tehakse „vajalikud uurimised“.

51. Ma ei arva, et artikkel 32 seab Jamaica tollile absoluutse või positiivse kohustuse teostada füüsilisi kontrolle, *a fortiori* mitte kindal ajal ega vastavalt teatud regulaarsusele. Kuigi tollil oli kahtlemata õigus teha füüsilist kontrolli, ei olnud ta kohustatud seda tegema. Liikmesriikide tolliasutuste poolt artikli 32 kohaselt saadetud taotluste kättesaamisel oli Jamaica tollil võimalik täita oma kohustust kontrollida asjaomaseid tehinguid kättesaadavate dokumentaalsete tõendite alusel, millele on lisatud asjakohased uurimised.

52. Sellest tulenevalt lükkan ma tagasi Prenatali argumendi, mille kohaselt ei olnud Jamaica toll õigusnormide rikkumistest teadlik, sest nad ei täitnud oma õiguslikku kohustust teostada füüsilist kontrolli. Olenemata Jamaica kaubandusameti protokollis sisalduvast (eraldiseisvast) avaldusest, et „kontrollisüsteemi ei rakendatud kunagi“, ei teinud komisjon selles osas ilmset hindamisviga. Seda järeldades ei väida ma seda, et selline hetk oleks välistatud, kus eksportiva riigi tollile teatavaks tehtud tõendusmaterjali alusel kallutatakse kaalukauss füüsilise kontrolli vajalikkuse poole. Küll aga ei hinda ma sellisel viisil Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas esitatud materjale.

45 Vt analoogia alusel 17. juuli 1997. aasta kohtuotsus Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, punktid 65 ja 66, milles tõlgendatakse sarnaseid sätteid.

46 Prenatal tõstis esile „heakskiidetud eksportija“ staatuse, mis on võimalik omandada protokolli artikli 20 kohaselt. See staatus võimaldab eksportijatel oma kaupu sooduskohtlemise jaoks ise sertifitseerida. Selle staatuse olemasolu ei tähenda siiski seda, et *kõik muud* kontrollid peavad hõlmama füüsilisi sündmuskoha vaatlusi.

Tolliseadustiku artikkel 239

53. Tolliseadustiku artikli 239 mõttes eriolukorra olemasolu tõendamiseks tuleb taotlejal näidata, et ta „on samal tegevusalal tegutsevate ettevõtjatega võrreldes erilises olukorras, ning nende asjaolude puudumisel ei oleks [ta] tollimaksude tagantjärgi arvestamise tõttu halvemasse olukorda sattunud“.[47] Seega on hagejal tõendamiskohustus.

54. Kuna seda argumenti kaalutakse käesolevas menetluses esimest korda, ei piirdu Euroopa Kohtu kohtulik kontroll üksnes selle määratlemisega, kas komisjon on teinud ilmse hindamisvea. Pigem peab Euroopa Kohus määratlema, kas komisjon arvestab „ühelt poolt ühenduse huviga tagada tollialaste õigusaktide täitmine, sõltumata sellest, kas tegemist on ühenduse õigusnormidega või muude ühendusele siduvate õigusnormidega, ning teiselt poolt heauskse importija huviga mitte kanda kahju, mis ületab tavapärast äririski“.[48]

55. Euroopa Kohus on leidnud, et eriolukord võib tekkida siis, kui komisjon ei ole suutnud „piisavalt“ jälgida rahvusvahelise lepingu nõuetekohast rakendamist.[49] Aluslepingute ja nende alusel sõlmitud lepingute järelevalvajana on komisjon kohustatud tagama, et kolmas riik täidab nõuetekohaselt kohustusi, mis ta on endale ELiga sõlmitud lepinguga võtnud, kasutades selleks kõnealuses lepingus või selle alusel vastu võetud otsustes sätestatud vahendeid.[50]

56. Osa kõnealusest kohustusest seisneb kahe konkureeriva põhimõtte tasakaalustamises. Ühest küljest on olemas *vastastikuse usalduse* põhimõte, mis toimib rahvusvaheliste kaubanduslepingute alusena. Sellest tulenevalt on komisjon (ja liikmesriikide asutused) – vähemalt alguses – kohustatud aktsepteerima eksportiva riigi, nagu Jamaica, ametiasutuste tehtud nimiväärtusega avaldusi.[51] Teisest küljest on Cotonou leping selline, mis kujutab endast peamiselt rahalist hüvitist ühele poolele (AKV riigid) ning mille sooduskohtlemise süsteem ahvatleb ebaausaid inimesi kohustustest kõrvale hoidma ja süsteemi kuritarvitama. Sellest järeldub, et komisjon peab olema eriti tähelepanelik oma järelevalvekohustuses.

57. Prenatal väidab üldiselt seda, et komisjon pidi kehtestama meetmed pettuse ärahoidmiseks; ja eelkõige oleks ta pidanud jälgima Jamaica ametiasutusi. Seega keskendub Prenatal pigem seirele ja ennetamisele kui pelgalt tagantjärele kontrollile ja sekkumisele. Lühidalt öeldes süüdistatakse komisjoni *passiivsuses*, samas kui *tegevus* oli õiguslikult nõutav.

58. Prenatal esitab tõendusmaterjali selle kohta, et komisjon ei teostanud järelevalvet, tuginedes kahes komisjoni teatises ja kontrollikoja aruandes esitatud avaldustele.[52] Prenatal osutab protokolli artikli 37 kohaselt asutatud tollikoostöö komiteele, mille üldine ülesanne on tagada „protokolli nõuetekohane ja ühtne kohaldamine“ ja kuhu kuulub ka komisjon, ning tugineb eelkõige artikli 37 lõikele 2, milles nõutakse, et komitee „uurib korrapäraselt päritolureeglite kohaldamise mõju AKV riikidele […]“. Prenatal viitab samuti protokolli artikli 31 lõikele 2, mille kohaselt tuleb Euroopa Liidul, ülemeremaadel ja -territooriumidel ning AKV riikidel „aidata üksteisel pädevate tolliasutuste kaudu kontrollida liikumissertifikaatide EUR.1, arvedeklaratsioonide ja tarnija deklaratsioonide ehtsust“.

47 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika. „Eriolukorra“ olemasolu võivad väita korraga mitu ettevõtjat: vt muu hulgas 17. veebruari 2011. aasta kohtuotsus Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, punktid 55–56 ja 61.

48 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 93.

49 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 92.

50 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 95 ja ELTL artikkel 211.

51 Konkreetselt Cotonou lepingu kohta vt 15. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, punktid 28 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika. Analoogia alusel vt ka 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, punktid 50, 55 ja 56 ning seal viidatud kohtupraktika.

52 Komisjoni 26. veebruari 2014. aasta teatis nõukogule, sooduskaubanduse korra toimimise järelevalve tegevuskava, COM(2014) 105 final; komisjoni 16. märtsi 2005. aasta teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile ja Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, sooduskaubanduse korra päritolureeglid – tulevikuorientiirid, KOM(2005) 100 lõplik; eriaruanne nr 2/2014, Euroopa Kontrollikoda, „Kas kaubanduse sooduskorda hallatakse asjakohaselt?“.

59. Tundub, et Prenatal pöörab liiga palju tähelepanu sätetele, millele ta tugineb. Artikli 31 lõikes 2 nõutakse, et dokumentide ehtsus oleks tagatud „pädevate tolliasutuste kaudu“. Tegemist on jagatud ülesandega. Sellegipoolest ei halda komisjon ise ELi tollirežiimi. Esmane vastutus lasub paratamatult eksportivate ja importivate liikmesriikide tollidel. Seega teevad suurema osa järelevalvega seotud tööst ära liikmesriikide tollid. Protokolli artikkel 32 annab asjaomastele ametiasutustele õiguse nõuda AKV riikide vastavatelt isikutelt teatud liiki meetmeid ja tõepoolest tühistada sooduskohtlemine, kui neil on näiteks „põhjendatud kahtlus“ ja kui vastused nende kirjadele, milles nõutakse kontrollimist, on hilinenud (artikli 32 lõige 6). Sellegipoolest ei täida komisjon oma kohustusi, kui ta ei teata asjakohastest arengusuundadest liikmesriikide tasandil ega võta seejärel asjakohaseid meetmeid. Käesoleval juhul on aga Euroopa Kohtu käsutuses oleva piiratud tõendusmaterjali põhjal võimalik öelda, et komisjon suhtles liikmesriikide tollidega. Seega märkis komisjon kohtuistungil, et Saksamaa teavitas teda 2003. aastal liikmesriikide kirjadest, milles taotleti kontrollimist. OLAFi menetlus algas 2004. aasta märtsis, viies kohapealsete külastusteni Jamaical 2005. aasta veebruaris ja märtsis. Kohtumised asjaomaste küsimuste arutamiseks toimusid vähemalt 2004. aasta septembris. Sellest tulenevalt, kuigi täiendavad või kiiremad meetmed oleksid tagantjärele olnud soovitatavad, ei saa õigustatult öelda, et komisjon oli absoluutselt passiivne.[53] Samuti märgin, et artikli 37 lõike 2 kohaselt nõutakse, et tollikoostöö komitee kaaluks päritolureeglite kohaldamise mõju sellistele riikidele nagu Jamaica, mitte jälgiks aktiivselt asjaomaste reeglite kohaldamist.

60. Selle põhjal ei ole ma arvamusel, et komisjon oleks rikkunud Cotonou lepingust tulenevaid konkreetseid kohustusi. Ma ei arva, et üldine „hea halduse kohustus“ on piisav, et kehtestada komisjonile positiivsed kohustused, mis oleksid olnud vajalikud selleks, et luua „eriolukord“ tolliseadustiku artikli 239 tähenduses.[54]

61. Käesolevas asjas kohaldatavad õiguslikud nõuded erinevad seega märkimisväärselt nendest, mis on viinud Euroopa Kohtu varasematel juhtudel kinnitama eriolukorra olemasolu. Näiteks kohtuasjas C.A.S. *vs*. komisjon ei viinud komisjon end teemadega täielikult kurssi, vaatamata sellele, et ta on selleks ELi ja Türgi vahelise lepingu eritingimustes õiguslikult kohustatud.[55] Sarnaselt oli komisjonil kohtuasjas Eyckeler & Malt *vs*. komisjon selgesõnaliselt kohustus teostada iga kümne päeva tagant järelevalvet Argentinast pärit veiseliha impordi üle, et tagada veiseliha kehtiva kvoodi nõuetekohane kohaldamine. Komisjon ei teadnud mitte üksnes seda, et kvoot on ületatud, vaid ei rakendanud ühtegi seiremeedet, millega oleks võidud tuvastada ülemäärane kogus, ja selline rikkumine kujutab endast „tõsist rikkumist“.[56] Kohtuasjas Kaufring jt *vs*. komisjon loetles Üldkohus mitu teadaolevat puudust, mida Türgi on pikema aja jooksul teinud Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsieerumislepingu eritingimustest ja „assotsiatsiooninõukogu poolt lisaprotokolli artiklite 2 ja 3 kohaldamisel vastu võetud erinevatest otsustest“ tulenevate kohustuste täitmiseks, ning märkis, et komisjon jättis need rikkumised vaidlustamata, hoolimata sellest, et tal on selleks õigus.[57]

62. Seepärast teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, mille kohaselt ei leitud Euroopa Kohtus materjali läbivaatamisel ühtegi asjaolu, mis mõjutaks otsuse K(2008) 6317 (lõplik) kehtivust seoses otsusega REM 03/07.

53 Mugavuse huvides lisan I lisana tabeli, milles on esitatud poolte kirjeldatud peamiste arengusuundade kronoloogia nii, nagu mina nendest aru sain.

54 Seega mõistan ma viiteid 10. mai 2001. aasta kohtuotsuses Kaufring jt *vs*. komisjon, T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, EU:T:2001:133, punkt 257 ning seal viidatud kohtupraktika, kui järeldust, milleni Euroopa Kohus oli juba asjaomases kohtuasjas käsitletavate kokkulepete konkreetse sõnastuse suhtes jõudnud.

55 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punktid 97–100, 112 ja 117–120.

56 19. veebruari 1998. aasta kohtuotsus, T-42/96, EU:T:1998:40, punktid 162–190.

57 10. mai 2001. aasta kohtuotsus Kaufring jt *vs*. komisjon, T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, EU:T:2001:133, punktid 257–273.

Teine kuni neljas küsimus

Teine küsimus

63. Komisjoni otsus lükata toimiku edastamine tagasi vastavalt rakendusmääruse artiklile 905 peatab asjaomaste tollide kaalutlusõiguse tegutseda vähendamise või tagasimaksmise taotluse alusel kuni paralleeltoimikuga seotud komisjoni hinnangu tulemuste saabumiseni.[58] Sellest tulenevalt on tagasisaate otsusel asjaomases konkreetses ja piiratud ulatuses õiguslik peatav toime.

64. Prenatal ei saanud siiski vaidlustada seda otsust ja/või selle edastamist Hispaania tollile. Selleks et Prenatal vaidlustaks kellelegi teisele adresseeritud kirja/teatise, peab ta näitama, et kiri puudutas teda otseselt[59] ja individuaalselt[60]. Seoses otsese kokkupuutega ei näe ma, millist õiguslikku mõju avaldab tagasisaate kiri Prenatali olukorrale. Toll säilitas oma õiguse hinnata neile esitatud toimikut, kuigi see oli ajutiselt peatatud.[61] Samuti ei näe ma, kuidas Prenatal oleks saanud väita, et tagasisaate kiri oli temaga individuaalselt seotud: muude ettevõtjate võimalus sattuda sarnasesse olukorda on ilmne. Lisaks sellele ei ole komisjonipoolne toimiku tagasisaatmine tolliseadustiku artikli 4 lõikes 5 määratletud otsus, kuna asjaomane määratlus kehtib üksnes sellise „tolli“ tegevuse kohta, mis on artikli 4 lõike 3 kohaselt „ametiasutus, kes vastutab muu hulgas tollieeskirjade kohaldamise eest“. Tolliseadustiku kontekstis ei vastuta komisjon „tollieeskirjade kohaldamise“ eest.

65. Kuigi rakendusmääruse artikli 907 alusel komisjoni poolt lõplikult vastu võetud otsus on ilmselgelt taotleja poolt vaidlustatav, ei saa peatatud paralleelse toimikuga hõlmatud taotleja sellist vaiet esitada. Tema kaitseõigusi kaitstakse siiski ELTL artikli 267 alusel.[62]

66. Seega tuleks teisele küsimusele vastata nii, et komisjoni otsus, mis on tehtud määruse nr 2454/93 artikli 905 lõike 6 alusel selleks, et lükata tagasi Hispaania tolli edastatud toimik, ei mõjuta asjaomase kaebaja õiguslikku olukorda ega ole selle kaebaja poolt Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel vaidlustatav.

Kolmas ja neljas küsimus

67. Ma analüüsin neid küsimusi koos ja kaalun kahte esitatud hüpoteesi.

68. Kui Euroopa Kohus kinnitab otsuse REM 03/07 kehtivust, nagu ma olen välja pakkunud, jääb see otsus Hispaania tollile ja õigusasutustele ECI suhtes jätkuvalt siduvaks.[63] Hispaania toll peab seejärel arvesse võtma „kõiki faktilisi või õiguslikke erisusi, mis võivad iseloomustada [Prenatali] konkreetset olukorda“, et teha kindlaks, kas tema olukord on „[ECI] omast piisavalt erinev, et õigustada teistsugust tulemust“.[64]

58 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Makro autoservicio mayorista ja Vestel Iberia *vs.* komisjon, C-264/15 P ja C-265/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:301, punkt 47.

59 13. märtsi 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Infront VM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 47.

60 15. juuli 1963. aasta kohtuotsus Plaumann *vs.* komisjon, 25/62, EU:C:1963:17, lk 107.

61 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Makro autoservicio mayorista and Vestel Iberia *vs.* komisjon, C-264/15 P ja C-265/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:301, punktid 47–49.

62 9. detsembri 2013. aasta kohtumäärus El Corte Inglés *vs.* komisjon, T-38/09, ei avaldata, EU:T:2013:675, punkt 57.

63 Enne kui komisjon väljastab oma REM otsuse, peab riigisisene kohus üksnes vältima „otsuseid, mis võivad olla vastuolus otsusega, mille komisjon kavatseb teha“ sellises ulatuses, et ta saab „menetluse ajal teada, et tolliseadustiku artikli 220 või 239 alusel on pöördutud komisjoni poole“: vt 20. novembri 2008. aasta kohtuotsus Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punkt 66. Teadlikkuse puudumine võib selgitada, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus tühistas Hispaania ametiasutuste otsuse ECI suhtes imporditollimaksude hilisema kandmise kohta: vt eespool punktid 23–24. On selge, et igal juhul ei saa ECI vastu võtta täiendavaid meetmeid tollimaksude sissenõudmiseks. Küsimus on *res judicata*.

64 21. aprilli 2016. aasta kohtumäärus Makro autoservicio mayorista ja Vestel Iberia *vs.* komisjon,C-264/15 P ja C-265/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:301, punktid 48 ja 49 ning rakendusmääruse artikli 908 lõiked 1 ja 2.

69. Kui aga Euroopa Kohus otsustaks, et otsus REM 03/07 on kehtetu, peaks komisjon võtma ELTL artiklist 266 tulenevate kohustuste kohaldamisel parandusmeetmed. Hispaania toll ei saa Prenatali taotluse hindamist uuesti alustada enne, kui komisjon lõpetab nõuetekohaselt ja seaduslikult ECI toimiku suhtes „artiklite 906–909 kohase menetluse“.[65]

70. Loomulikult on pärast Prenatali taotluse hindamist võimalik, et Hispaania ametiasutused (ja kohtud) leiavad, et Prenatali olukord *ei* ole sama, mis ECI puhul, ning seega *ei* kuulu see komisjoni (uue) otsuse kohaldamisalasse seoses viimase esitatud tollinõudega.

71. Kas Hispaania ametiasutused on seejärel sunnitud artikli 905 kohase menetluse uuesti algatama, edastada toimiku komisjonile teise hindamise eesmärgil? Minu arvates peavad nad seda tegema, et tagada tollimaksude vähendamist ja tagasimaksmist lubavate tingimuste ühtne kohaldamine.[66] See peegeldab rakendusmääruse kohaste rollide jaotust. Riigisisene toll teeb otsuseid vastutava isiku võla kohta, samas kui komisjon otsustab tollimaksu vähendamise või tagasimaksmise taotluste üle, kui tegemist on eriolukorraga.

72. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale ja neljandale küsimusele, et määruse nr 2454/93 artikli 907 alusel komisjoni poolt vastu võetud otsus on riigisisestele tolli- ja kohtuasutustele siduv ning seda tuleb kohaldada muu taotleja esitatud vähendamise või tagasimakse taotluse suhtes, välja arvatud juhul, kui esineb teatav õiguslik ja faktiline asjaolu, mis iseloomustab tema olukorda piisavalt erinevalt, et õigustada teistsugust tulemust. Sellisel juhul peavad riigisisesed ametiasutused edastama kaebaja kõnealuse toimiku komisjonile edasise otsuse tegemiseks vastavalt määruse nr 2454/93 artikli 905 lõikele 1.

Ettepanek

73. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Kataloonia kõrgeim kohus, Hispaania) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Materjali läbivaatamisel Euroopa Kohtus ei leitud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks otsuse K(2008) 6317 (lõplik), milles tuvastatakse, et tollivormistusjärgse tollimaksu sissenõudmine on õigustatud ja et tollimaksu vähendamine ei ole konkreetsel juhul õigustatud seoses deklaratsiooni kohaselt Jamaica päritolu tekstiilitoodete impordiga (juhtum REM 03/07), kehtivust.

2. Komisjoni otsus, mis on vastu võetud komisjoni 2. juuli 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2454/93 (millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik, mida on muudetud komisjoni 25. juuli 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1335/2003) artikli 905 lõike 6 kohaselt selleks, et lükata tagasi Hispaania tolli edastatud toimik, ei mõjuta asjaomase kaebaja õiguslikku olukorda ega ole selle kaebaja poolt Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel vaidlustatav.

3. Määruse nr 2454/93 artikli 907 alusel komisjoni poolt vastu võetud otsus on riigisisestele tolli- ja kohtuasutustele siduv ning seda tuleb kohaldada muu taotleja esitatud vähendamise või tagasimakse taotluse suhtes, välja arvatud juhul, kui esineb teatav õiguslik ja faktiline asjaolu, mis iseloomustab tema olukorda piisavalt erinevalt, et õigustada teistsugust tulemust. Sellisel juhul peavad riigisisesed ametiasutused edastama kaebaja kõnealuse toimiku komisjonile edasise otsuse tegemiseks vastavalt määruse nr 2454/93 artikli 905 lõikele 1.

65 Vt analoogia alusel 7. septembri 1999. aasta kohtuotsus De Haan, C-61/98, EU:C:1999:393, punkt 48.

66 20. novembri 2008. aasta kohtuotsus Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, punktid 62–63; vt ka tolliseadustiku artikli 2 lõige 2.

I lisa. Peamiste sammude ja arengusuundade kronoloogia

Juuli 1998	JAMPRO aruanded
Mai ja oktoober 1998	Itaalia ja Ühendkuningriigi tollide saadetud kirjad Jamaica tollile
Veebruar 2000	Jamaica tolli vastused Itaalia ja Ühendkuningriigi tollidele
Oktoober 2003	Impordijärgse kontrolli vastus Jamaica ametiasutustelt Itaaliale
2003	Komisjon saab teada liikmesriikide kirjadest
Märts 2004	Algatatud OLAFi juurdlus
Juuli 2004	Impordijärgse kontrolli vastus Jamaica ametiasutustelt Saksamaale
September 2004	ELi liikmesriikide ja komisjoni (OLAF) kohtumine, mille raames tõstatati kirjade küsimus
Märts 2005	OLAFi juurdlus Jamaical
Jaanuar 2006	Kaubandusameti protokoll