Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 7. februarja 2019[1]

Zadeva C-589/17

Prenatal S.A.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija))

„Predhodno odločanje – Uvoz tekstilnih izdelkov, ki so bili deklarirani, kot da so jamajškega porekla – Povračilo carinskih dajatev – Podoben primer, ki teče pred Komisijo – Omejevalna narava komuniciranja Komisije – Pristojnost nacionalnih organov“

1. Zaupanje v poreklo blaga, ki vstopa v Evropsko unijo, je nujno za učinkovito delovanje carinske ureditve Unije. Določitev porekla blaga poleg vsega drugega zagotavlja, da se za zadevno blago uporabi pravilen znesek carinskih dajatev, ko to blago prečka carinsko mejo, in da dolžnik dajatev plača. Deklaracije o kraju proizvodnje blaga (poreklu) so v tem postopku bistvenega pomena. Za izdelek iz Kitajske se lahko na primer odmeri višja dajatev kot za enak izdelek z Jamajke, Evropska unija pa želi zanj zagotoviti plačilo zakonito dolgovanih dajatev.

2. Zaradi finančnih posledic so lahko deklaracije o poreklu predmet goljufije. Vendar pa je odkrivanje in ustavljanje goljufij nezavidljiva naloga. Goljufije običajno ni mogoče takoj prepoznati in je ne spremljajo prepričljivi dokazi. Zato je za carinske organe pogosto izziv določiti pravi trenutek, v katerem morajo sprejeti konkretne ukrepe, da bi preprečili goljufijo ali posredovali, kadar se ta zgodi. Na to odločitev vplivajo dejavniki, kot so razpoložljiva finančna sredstva, delovna sila in strateške prednostne naloge. V okviru mednarodnih trgovinskih sporazumov pa je še pomembnejše vprašanje, kdaj opustiti zaupanje, ki ga moramo imeti v carinske postopke in vzajemnost, in ponovno prevzeti nadzor?

3. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz položaja, v katerem so bile naložene carinske dajatve, vendar zavezanec trdi, da zaradi goljufije, ki jo je storila tretja oseba, teh dajatev ni bil dolžan plačati.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

Pravni okvir

Sporazum iz Cotonouja

4. Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav (v nadaljevanju: države AKP) na eni strani ter (takratno) Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi je bil podpisan v Cotonouju 23. junija 2000 (v nadaljevanju: Sporazum iz Cotonouja).[2] Začasno je začel veljati od 2. avgusta 2000 do 1. junija 2002,[3] nato pa je bil podaljšan, dokler ni dokončno začel veljati 1. aprila 2003.[4]

5. Člen 3 Sporazuma iz Cotonouja določa, da „[p]ogodbenice sprejmejo, vsaka na zadevnih področjih v okviru tega sporazuma, vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma, in za lažje doseganje ciljev sporazuma. […]“

6. Člen 1 Priloge V Sporazuma iz Cotonouja določa med pripravljalnim obdobjem iz člena 37(1) preferencialno obravnavo za uvoz izdelkov „po poreklu iz držav AKP“ v Unijo,[5] tako da se zanje ne uporabljajo nobene dajatve. Podrobnosti o sistemu preferencialne obravnave so določene v Protokolu 1 Priloge V (v nadaljevanju: Protokol 1). Torej:

– preferencialna obravnava se odobri, če je bilo predloženo potrdilo „EUR.1“;

– to potrdilo izda carinski organ države izvoznice na pisno zahtevo izvoznika ali njegovega pooblaščenega zastopnika; in

– na zahtevo mora izvoznik ali njegov zastopnik carinskim organom države izvoznice predložiti „vse ustrezne dokumente, ki dokazujejo, da imajo zadevni izdelki status izdelkov s poreklom in da so izpolnjen[i] drugi pogoji tega protokola“.[6]

7. Po izdaji potrdila in zaradi preverjanja, ali so bili postopki pravilno izvedeni, carinski organi, ki izdajo potrdilo, „naredijo vse potrebno, da preverijo, ali imajo izdelki status izdelkov s poreklom in ali so izpolnjeni drugi pogoji iz tega protokola. V ta namen imajo pravico zahtevati dokaze in pregledati izvoznikove računovodske evidence ali opraviti kakršen koli drug ustrezen pregled. Carinski organi, ki izdajo potrdilo, zagotovijo tudi, da sta obrazca iz odstavka 2 pravilno izpolnjena. Zlasti preveri[jo], ali je prostor za opis izdelkov izpolnjen tako, da niso možni pripisi z namenom goljufije.“[7] Vse pogodbenice Sporazuma se zavezujejo, da si bodo medsebojno pomagale „[z]a zagotovitev pravilne uporabe tega protokola […] prek pristojnih carinskih uprav pri preverjanju verodostojnosti potrdil o gibanju blaga EUR.1, izjav na računu in dobaviteljevih izjav ter doslednosti informacij iz teh dokumentov“.[8]

2 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 35, str. 3.

3 Sklep št. 1/2000 Sveta ministrov AKP-ES z dne 27. julija 2000 o prehodnih ukrepih, ki se uporabljajo od 2. avgusta 2000 do začetka veljavnosti Sporazuma o partnerstvu AKP-ES (UL 2000, L 195, str. 46).

4 Obvestilo o datumu začetka veljavnosti Sporazuma o partnerstvu AKP-ES (UL 2003, L 83, str. 69).

5 Člen 37(1) določa, da „[p]ogajanja o sporazumih o gospodarskem partnerstvu potekajo v pripravljalnem obdobju, ki se konča najpozneje 31. decembra 2007. Uradna pogajanja o novih trgovinskih dogovorih se začnejo septembra 2002, novi trgovinski dogovori pa začnejo veljati najpozneje 1. januarja 2008, razen če se pogodbenici dogovorita o zgodnejših datumih.“

6 Člena 14 in 15 Protokola 1 Priloge V k Sporazumu iz Cotonouja.

7 Člen 15(5) Protokola 1.

8 Člen 31(2) Protokola 1.

8. Ko je zadevno blago uvoženo v Unijo, se preverjanje dokazila o poreklu „opravi naključno ali kadar koli carinski organ uvozne države utemeljeno dvomi v verodostojnost takih dokumentov […]“.[9] Carinski organ izvozne države „ima pravico zahtevati kakršne koli dokaze in pregledati izvoznikove evidence ali opraviti kakršen koli drug ustrezen pregled […]“;[10] carinski organ, ki zahteva preverbo, pa je treba „čim prej“ obvestiti o rezultatih preverjanja, ki morajo „jasno izkazovati, ali so dokumenti verodostojni in ali se izdelke lahko šteje za izdelke s poreklom iz držav AKP […]“.[11]

9. V primerih „utemeljenega dvoma“ in če ni odgovora v desetih mesecih ali če odgovor ne vsebuje zadostnih informacij za ugotovitev verodostojnosti zadevnega dokumenta „zadevni carinski organ zavrne upravičenost do preferencialov, razen v izrednih okoliščinah“.[12] Če je videti, da postopek preverjanja ali kakršna koli druga informacija kaže na kršenje določb protokola, „države AKP na lastno pobudo ali na predlog [Unije] opravijo ustrezne poizvedbe ali poskrbijo za izvajanje takih poizvedb, ki je dovolj hitro za prepoznavanje in preprečevanje takih kršitev, pri čemer lahko država AKP v ta namen povabi [Unijo] k sodelovanju pri teh poizvedbah“.[13]

10. Nazadnje, protokol določa ustanovitev Odbora za carinsko sodelovanje (v nadaljevanju: Odbor), katerega naloga je med drugim zagotoviti „praviln[o] in enotn[o] uporab[o] tega protokola“. Odbor sestavljajo „izvedenci držav članic in uslužbenci Komisije, odgovorni za carinska vprašanja, ter […] izvedenci, ki zastopajo države AKP in uslužbenci regionalnih skupin držav AKP, odgovorni za carinska vprašanja“. Njegova naloga je, da „redno proučuje učinek uporabe pravil o poreklu na države AKP […] in Svetu ministrov priporoča ustrezne ukrepe“.[14] V ta namen se Odbor „redno sestaja“.

Pravo Unije

Carinski zakonik

11. Člen 1 carinskega zakonika[15] določa, da „[c]arinski predpisi obsegajo ta zakonik in predpise za njegovo izvajanje, sprejet[e] na ravni Skupnosti ali na nacionalni ravni“. Člen 2(1) določa načelo, da se „[c]arinski predpisi Skupnosti […] na celotnem območju Skupnosti uporabljajo enotno“.

12. V okviru poglavja 3 („Izterjava zneska carinskega dolga“) pod naslovom VII člen 217 določa, da „[v]sak znesek uvoznih ali izvoznih dajatev, ki je posledica carinskega dolga […] morajo carinski organi, takoj potem, ko so jim na voljo potrebni podatki, izračunati in vnesti v računovodske evidence ali kakšne druge ustrezne nosilce podatkov (vknjižba)“.[16]

13. Člen 220(2)(b) določa, da se vknjižba *ne* izvede, če „znesek zakonsko dolgovanih dajatev ni bil vknjižen kot posledica napake carinskih organov, ki je oseba, zavezana plačilu, ni mogla ugotoviti ter je sama ravnala v dobri veri in v skladu z vsemi predpisi, določenimi z veljavno zakonodajo v zvezi s carinsko deklaracijo […] Izdaja nepravilnega potrdila kljub temu ne pomeni zmote, če so bili podlaga

9 Člen 32(1) Protokola 1.

10 Člen 32(3) Protokola 1.

11 Člen 32(5) Protokola 1.

12 Člen 32(6) Protokola 1.

13 Člen 32(7) Protokola 1.

14 Člen 37 Protokola 1.

15 Različica carinskega zakonika, ki se je uporabljala v upoštevnem času, je bila Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307). Uredba št. 2913/92 je bila nadomeščena in razveljavljena 24. junija 2008 z Uredbo (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL 2008, L 145, str. 1), ki pa je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL 2013, L 269, str. 1).

16 Člen 4, točka 9, carinskega zakonika opredeljuje carinski dolg kot „obveznost, da oseba plača uvozne dajatve (carinski dolg pri uvozu) ali izvozne dajatve (carinski dolg pri izvozu) v višini, ki veljajo za določeno blago po veljavnih predpisih Skupnosti“.

za potrdilo nepravilna dejstva, ki jih je predložil izvoznik, razen če je več kakor očitno, da so se organi, ki so ga izdali, zavedali ali bi se morali zavedati, da blago ni ustrezalo pogojem, ki so določeni za upravičenost do preferencialne obravnave.“ [17] Če so pogoji iz člena 220(2)(b) izpolnjeni, člen 236(1) določa, da se uvozne dajatve povrnejo ali odpustijo.

14. Člen 239 carinskega zakonika določa drugo podlago za odpust uvoznih dajatev. V odstavku 1 določa, da se „[u]vozne ali izvozne dajatve […] lahko povrnejo ali odpustijo v drugih primerih, kot so predvideni v členih 236, 237 in 238: – ki se morajo določiti skladno s postopkom odbora; – ki izhajajo iz okoliščin, pri katerih ne gre niti za malomarnost niti za goljufivo ravnanje udeleženega. Primeri, v katerih je mogoče uporabiti to določbo, in podrobnosti postopka[ov], ki jih je treba v ta namen upoštevati, se določijo skladno s postopkom odbora. Povračilo ali odpust sta lahko odvisna od izpolnjevanja posebnih pogojev.“ Zahtevek v ta namen se lahko vloži, kot je določeno v členu 239(2). Člen 905 izvedbenih uredb [18] dalje razširja člen 239 s tem, da določa, da lahko vlagatelj svojo vlogo v skladu s členom 239(2) podpre z dokazi, „ki lahko pomenijo posebno situacijo“.

Izvedbena uredba

15. Podrobni postopki, ki urejajo zahtevke na podlagi člena 220(2)(b) carinskega zakonika, so določeni v naslovu III (členi od 868 do 876a) izvedbene uredbe. Postopki, ki se nanašajo na zahtevke na podlagi člena 239, so določeni v naslovu IV (členi od 899 do 909). Ker ta dva sklopa določb odražata drug drugega [19] in ker vprašanja predložitvenega sodišča navajajo določbe, ki se nanašajo na člen 239 carinskega zakonika, se bom tu osredotočila na člene od 899 do 909.

16. Člen 905(1) izvedbene uredbe določa, da lahko vlagatelj carinskemu organu države članice vlogo za odpust predloži skupaj z dokazi o *posebni situaciji*, ki izhaja iz okoliščin, v katerih mu ni mogoče pripisati prevare ali očitne malomarnosti. Če carinski organ „meni, da je posebna situacija posledica tega, da Komisija ni izpolnila svojih obveznosti […]“, mora vlogo predložiti Komisiji, da odloči o njej. Ta obveznost predložitve pa ne velja, če „Komisija že obravnava primer, ki zadeva primerljiva vprašanja dejstev in zakonodaje“. [20] Če se primer vseeno predloži, „mora Komisija carinskemu organu vrniti dokumentacijo in se šteje, da se postopek, naveden v členih od 906 do 909, nikoli ni začel“. [21] V teh okoliščinah se zadevni carinski organi „lahko odločijo, da ne bodo priznali povrnitve ali opustitve [ne morejo odločiti, da bodo odobrili povračilo ali odpust] zadevnih dajatev do konca postopka, ki se je začel [v vzporednem primeru pred Komisijo] v skladu s členi od 906 do 909“. [22]

17. Končno odločitev sprejme Komisija po posvetovanju s skupino strokovnjakov. [23] O tej odločitvi se zadevna država članica in vse druge države članice uradno obvestijo „kot pomoč carinskim organom, da sprejmejo odločitve v situacijah, kjer gre za primerljiva vprašanja dejstev in zakonodaje“ (člen 908(1)).

17 Ta različica besedila člena 220(2)(b) je bila v carinski zakonik vstavljena z Uredbo (ES) št. 2700/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2000 o spremembi uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 10, str. 239).

18 Uredba Komisije (EGS) št. 2454/93 z dne 2. julija 1993 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1335/2003 z dne 25. julija 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek,13 str. 463) (v nadaljevanju: izvedbeni uredbi).

19 Smiselno sta sklopa enaka.

20 Člen 905(2).

21 Člen 905(6).

22 Člen 899(2), drugi pododstavek.

23 Člen 907.

18. Med postopkom predložitve in odločanja se od vlagatelja zahteva, da potrdi, da je dokumentacijo prebral ter je bodisi dodal, kar je potrebno, bodisi nima ničesar dodati. Če namerava Komisija po pregledu dokumentacije sprejeti odločbo, ki je za vlagatelja neugodna, ima vlagatelj možnost, da pred sprejetjem končne odločitve predloži pripombe.[24]

Dejansko stanje in postopek

19. Jamajka je podpisnica Sporazuma iz Cotonouja.

20. Med 1. januarjem 2002 in 31. decembrom 2004 (v nadaljevanju: upoštevno obdobje) je družba Prenatal S.A. (v nadaljevanju: družba Prenatal) v Španijo uvažala oblačila z Jamajke s potrdili o poreklu EUR.1, ki so v času carinjenja omogočala preferencialno 0-odstotno skupno zunanjo tarifo.

21. V obdobju od februarja do marca 2005 so jamajški organi, Evropski urad za boj proti goljufijam pri Evropski komisiji (OLAF) in španski carinski organi izvedli preiskavo na kraju samem, da bi preverili, ali so se za uvožena oblačila pravilno uporabljala potrdila EUR.1 Če povzamemo, v skupnem poročilu je bilo ugotovljeno, da uvoženo blago ne more biti deležno preferencialne obravnave, ker je bilo proizvedeno z uporabo sestavin iz Kitajske ali Hongkonga in zato ni imelo jamajškega porekla. Jamajški carinski organi so za upoštevno obdobje razveljavili potrdila EUR.1, španski organi pa so si zato vknjižili carinske dajatve, ki jih je dolgovala družba Prenatal za uvoz, opravljen v tem obdobju.

22. Družba Prenatal je 10. maja 2006 pri regionalnem carinskem uradu katalonske davčne uprave predložila vlogo za povračilo plačanega carinskega dolga na podlagi člena 239 carinskega zakonika.[25] Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila vloga 23. maja 2006 v skladu s členom 905(1) izvedbenih uredb posredovana Komisiji, saj se je nanašala na pomanjkljivosti v zvezi z ukrepi služb Komisije, ki jih predstavlja OLAF. Komisija je ugotovila, da je zadeva družbe Prenatal z dejanskega in pravnega vidika primerljiva z drugo zadevo (REM 03/07 v zvezi z družbo El Corte Inglés SA; v nadaljevanju: družba ECI) in zato v skladu s členom 905(6) dokumentacijo vrnila.

23. Komisija je 3. novembra 2008 sprejela Odločbo C(2008) 6317 final, v kateri je bilo ugotovljeno, da je treba naknadno vknjižiti uvozne dajatve in da odpust teh dajatev v posebnem primeru ni upravičen (zadeva REM 03/07) (v nadaljevanju: Odločba REM 03/07). Ugotovila je, da zadevni organi niso storili napake iz člena 220(2)(b) carinskega zakonika in da družba ECI ni bila v posebni situaciji iz člena 239 carinskega zakonika. Družba ECI je 30. januarja 2009 predlagala razglasitev ničnosti te odločbe pred Splošnim sodiščem.[26]

24. Vzporedno s to zadevo je družba ECI (ki se je pri nacionalnih carinskih organih sklicevala na posebno situacijo v smislu člena 239 carinskega zakonika Skupnosti) pri španskih sodiščih vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe carinskih organov, s katero so ti zahtevali plačilo dolgovanih carinskih dajatev. Audiencia Nacional (kazensko in upravno sodišče, Španija) je s sodbo z dne 20. oktobra 2008 to odločbo razglasilo za nično. Kasacijska pritožba, vložena pri Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), je bila s sklepom z dne 4. februarja 2010 razglašena za nedopustno. Sodba

24 Člen 905(3) in člen 906a.

25 Družba Prenatal v pisnih stališčih navaja, da je predložila dve vlogi: prvo 8. maja 2006 na podlagi člena 239 carinskega zakonika, drugo pa 23. januarja 2009 na podlagi člena 220(2)(b).

26 Sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675).

Audiencia Nacional (kazensko in upravno sodišče) je zato postala pravnomočna, dolg družbe ECI pa je bil izbrisan.[27] Splošno sodišče je 9. decembra 2013 odločilo, da je tožba družbe ECI za razglasitev ničnosti Odločbe REM 03/07 kljub nasprotnim trditvam obeh strank, ki sta želeli, da Splošno sodišče odloči o veljavnosti te odločbe, postala brezpredmetna.[28]

25. Na nacionalni ravni ni videti, da bi družba Prenatal izpodbijala enakovredno odločbo španskih organov. Španski organi so 12. maja 2009 na podlagi Odločbe REM 03/07 zavrnili vlogo družbe Prenatal za odpust dajatev. Družba Prenatal je to odločbo izpodbijala pri Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (regijsko gospodarsko-upravno sodišče Katalonije; v nadaljevanju: TEARC). TEARC je to tožbo zavrnilo. Družba Prenatal je nato vložila pritožbo pri Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija; v nadaljevanju: predložitveno sodišče).

26. Predložitveno sodišče meni, da je treba od Sodišča pridobiti smernice. Opozarja, da je sodba TEARC temeljila na Odločbi Komisije REM 03/07, družba Prenatal pa trdi, da so izpolnjeni pogoji iz člena 220(2)(b) in člena 239 carinskega zakonika ter da je zato upravičena do odpusta ali povračila spornih carinskih dajatev.

27. Predložitveno sodišče je zato postavilo ta vprašanja:

„1. Ali je Odločba Komisije C(2008) 6317 final z dne 3. novembra 2008, v kateri je bilo ugotovljeno, da je treba naknadno vknjižiti uvozne dajatve in da odpust teh dajatev ni upravičen v posebnem primeru v zvezi z uvozom tekstilnih izdelkov, ki so bili deklarirani, kot da so jamajškega porekla (zadeva REM 03/07), v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členom 220(2)(b) in členom 239 carinskega zakonika Skupnosti?

2. Kadar se zahteva odpust in Komisija sporoči svojo odločitev, da ima zadeva dejanske in pravne elemente, ki so primerljivi z dejanskimi in pravnimi elementi druge zadeve, o kateri je Komisija že odločila, ali odločitev, da obstaja primerljiva zadeva, ki je še v reševanju, ali je treba katero od navedenih odločitev šteti za akt s pravno vsebino, ki zavezuje organe države članice, v kateri se zahteva odpust, in jo torej oseba, ki zahteva odpust [(člen 239 Uredbe št. 2913/92)] oziroma to, da se dolgovani znesek ne vknjiži (člen 220(2)(b) carinskega zakonika Skupnosti), lahko izpodbija?

3. Če se ti odločitvi ne štejeta za odločbo Komisije z zavezujočo pravno vsebino, ali je torej naloga nacionalnih organov, da presodijo, ali v zadevnem primeru obstajajo primerljivi dejanski in pravni elementi?

4. V primeru pritrdilnega odgovora: če se je izvedla taka analiza in se je ugotovilo, da takih elementov ni, ali je treba uporabiti odstavek 1 člena 905 [Uredbe št. 2454/93] in mora torej Komisija izdati odločbo s pravno vsebino, ki zavezuje navedene nacionalne organe?“

28. Družba Prenatal, španska vlada in Komisija so predložile pisna stališča. Sodišče je v skladu s členom 61(1) Poslovnika Sodišča zahtevalo, naj se stranke na ustni obravnavi posvetijo trem vprašanjem: (i) razlagi obsega obveznosti, za katere so v skladu s členoma 15 in 32 Protokola pristojni jamajški organi; (ii) obsegu, v katerem je mogoče sprejeti novo trditev v zvezi s tem, da Komisija ni izpolnila svojih obveznosti glede zagotavljanja pravilnega izvajanja Sporazuma; in (iii) dopustnosti drugega, tretjega in četrtega vprašanja. Na obravnavi 25. oktobra 2018 so stranke ustno predstavile stališča in odgovorile na vprašanja.

27 V zvezi s precej zapletenimi vzporednimi postopki glej sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675, točke od 6 do 9 in 17).

28 Glej sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675, točke od 26 do 41). V točkah od 42 do 84 je nato Splošno sodišče preučilo in zavrnilo sedem trditev (družbe ECI, družbe ECI in Komisije ter Komisije posebej), s katerimi so želele upravičiti nadaljevanje tožbe, preden je odločilo, da je postala brezpredmetna, in strankam odredilo, naj vsaka nosi svoje stroške.

Presoja

Dopustnost

29. Španska vlada trdi, da so vsa štiri vprašanja dopustna. Komisija nasprotno dvomi o upoštevnosti drugega, tretjega in četrtega vprašanja. Ugotavlja, da se ta vprašanja nanašajo na diskrecijsko pravico nacionalnih organov, da v zvezi z družbo Prenatal sprejmejo odločitev, ki se razlikuje od odločitve Komisije v zvezi z družbo ECI. Vendar naj bi bilo jasno, da sta predložitveno sodišče in TEARC v zvezi z družbo Prenatal uporabila odločitev, ki jo je v zvezi z družbo ECI sprejela Komisija, ker sta menili, da je položaj družbe Prenatal z dejanskega in pravnega vidika primerljiv (celo enak). Vprašanja, ali lahko nacionalni organi uporabijo diskrecijsko pravico, naj bi bila torej brezpredmetna.

30. Z dvomi Komisije se ne strinjam (povsem). Vsako od vprašanj bom obravnavala posebej.

31. Z drugim vprašanjem sta povezana dva različna vidika: prvič, pravni učinek „renvoi“ (zavrnitev) dokumentacije, kar je Komisija storila v skladu s členom 905(2) izvedbene uredbe, in drugič, ali bi družba Prenatal to zavrnitev takrat (leta 2006) lahko izpodbijala. Kar zadeva drugi vidik, družba Prenatal zdaj nedvomno ne more izpodbijati dopisa o zavrnitvi in ni jasno razvidno, kakšen pomen bi odgovor na to vprašanje lahko imel za obravnavani postopek.[29] Nasprotno pa je nedvomno pomemben obseg diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice v zvezi z odločitvijo o zavrnitvi. Tretje in četrto vprašanje sta torej povezani z drugim vprašanjem in se nanašata na to, ali lahko organi države članice sami odločajo o zahtevku za odpust dajatev glede na to, ali je ta odločitev zanje formalno zavezujoča ali ne.

32. Kot torej sama razumem, je namen prvega dela drugega vprašanja skupaj s tretjim in četrtim vprašanjem predvsem ugotoviti, v kolikšnem obsegu lahko španski organi (carinski in pravosodni) v primeru družbe Prenatal sprejmejo odločitev, ki se razlikuje od odločitve Komisije v zvezi z družbo ECI. Ta vprašanja bodo posebej upoštevna, če bo Sodišče v odgovor na prvo vprašanje odločilo, da je Odločba REM 03/07 neveljavna.

33. Zato menim, da bi morala za prvi del drugega vprašanja ter za tretje in četrto vprašanje veljati običajna domneva upoštevnosti.[30]

„Nova“ trditev

34. Družba Prenatal v okviru sklicevanja na člen 239 carinskega zakonika trdi, da Komisija ni izpolnila svojih obveznosti v zvezi z zagotavljanjem pravilnega izvajanja Sporazuma iz Cotonouja. To je nova trditev v tem smislu, da ta trditev ni bila izrecno obravnavana niti v Odločbi REM 03/07[31] niti v ničnostni tožbi, vloženi pri Splošnem sodišču.[32] Komisija je na obravnavi navedla, da ji ni mogoče očitati, da nove trditve pred tem postopkom ni obravnavala, saj družba ECI te trditve ni vključila v vlogo za odpust dajatev. Družba Prenatal je menila, da je Komisija trditev dejansko obravnavala v točki 70 Odločbe REM 03/07, v kateri je navedla, da „ni ugotovila drugih dejavnikov, ki bi lahko pomenili poseben položaj“. Poleg tega ni ovire za navedbo te trditve v okviru postopka predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU, Komisija pa mora v vsakem primeru preveriti, ali je s svojim ravnanjem prispevala k nastanku tega posebnega položaja.

29 V okviru tega postopka se torej *ni* zatrjevalo, da je imela družba Prenatal možnost izpodbijati ukrepa Unije neposredno na podlagi člena 263 PDEU in da zato zdaj ne bi smela imeti možnosti izpodbijanja veljavnosti s sklicevanjem na člen 267 PDEU. Odločba REM 03/07 se je nanašala na družbo ECI. (Vsaj) vprašljivo je, ali bi imela družba Prenatal procesno upravičenje za izpodbijanje dopisa o zavrnitvi.

30 Sodba z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 36 in navedena sodna praksa).

31 V točki 60 Odločbe REM 03/07 se zdi, da je družba ECI trdila, da Komisija ni obvestila „uvoznikov Skupnosti o svojih dvomih“, vendar se ta trditev po mojem mnenju vsebinsko razlikuje od zdaj navedene.

32 Sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675, točki 59 in 60).

35. Menim, da je to „novo“ trditev v tem postopku mogoče podati. Družba Prenatal v postopku v zvezi z vlogo družbe ECI za odpust dajatev ni imela nobene pravice ali možnosti, da bi podajala trditve. Tako pravico je imela le družba ECI.[33] Stranke, ki se znajdejo v takem položaju kot družba Prenatal, lahko zdaj na podlagi postopka iz člena 267 PDEU vložijo pravno sredstvo in to lahko storijo brez omejitve glede trditev, ki jih lahko podajo.[34]

Prvo vprašanje

36. Najprej bom obravnavala zahtevek na podlagi člena 220(2)(b) carinskega zakonika, kar vključuje preučitev razlage členov 15 in 32 Protokola, nato pa bom preučila domnevni „posebni položaj“ v skladu z njegovim členom 239.[35]

Člen 220(2)(b) carinskega zakonika

37. Da bi vlagatelj lahko pridobil odpust ali povračilo dajatev v skladu s členom 220(2)(b), morajo biti izpolnjeni trije kumulativni pogoji.[36] Prvič, dokazati je treba, da je napaka na potrdilih posledica dejstva, da so carinski organi „vedeli ali bi morali vedeti“, da blago ne izpolnjuje pogojev za preferencialno obravnavo. Drugič, vlagatelj je moral ravnati v dobri veri ali pa napake organov razumno ni mogel odkriti. Tretjič, vlagatelj je moral upoštevati vse določbe o carinski deklaraciji iz veljavne zakonodaje.

38. Pri presoji veljavnosti Odločbe REM 03/07 je sporen le prvi od teh pogojev. Drugi in tretji pogoj sta nujno individualna za družbo Prenatal in ju Komisija v Odločbi REM 03/07, v kateri se je osredotočila le na družbo ECI, ni obravnavala.

39. V okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na veljavnost akta Unije, kot je Odločba REM 03/07, je nadzor Sodišča omejen. Komisija ima pri presoji dokazov, ki so ji jih predložili španski carinski organi in družba ECI, široko diskrecijsko pravico. Zato Sodišče presoje Komisije ne more nadomestiti in ne bo nadomestilo s svojo, razen če je bila storjena očitna napaka pri presoji, na primer, da se niso „skrbno in nepristransko preučile vse upoštevne okoliščine primera, na katere se je opirala ta presoja“.[37]

40. Družba Prenatal trdi,[38] da je Komisija storila očitno napako, ko je sklenila, da jamajški organi *niso vedeli* za nepravilnosti v zvezi s potrdili EUR.1. V utemeljitev te trditve navaja, da je dokaz za to, da so zanje vedeli, (i) revizijsko poročilo „JAMPRO“[39] iz leta 1998 o zadevnih izvoznih družbah, ki je razkrilo veliko razliko med proizvodno zmogljivostjo in obsegom izvoženega blaga; (ii) dejstvo, da so leta 1998 italijanski organi in organi Združenega kraljestva zahtevali naknadni pregled izdanih potrdil, na kar so jim leta 2000 jamajški organi odgovorili (če sploh) z neverodostojnimi pojasnili za razliko; in

33 Glej med drugim člen 906a izvedbenih uredb in točko 18 zgoraj.

34 Sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675, točka 57 in navedena sodna praksa).

35 Tak ločen pristop je po mojem mnenju primeren, ker ima vsak člen drug namen. Namen člena 220(2)(b) je zaščititi *legitimno pričakovanje* gospodarskega subjekta, da odločitev o pobiranju ali opustitvi naknadne carinske dajatve temelji na pravilnih informacijah ali merilih (sodba z dne 14. maja 1996, Faroe Seafood in drugi, C-153/94 in 204/94, EU:C:1996:198, točka 87), zadnjenavedeni pa je *generalna klavzula pravičnosti* (sodba z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 85 in navedena sodna praksa).

36 Sodba z dne 15. decembra 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, točka 47 in navedena sodna praksa).

37 Glej med drugim sodbe z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 13); z dne 9. novembra 1995, France-aviation/Komisija (T-346/94, EU:T:1995:187, točka 34); z dne 8. julija 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 28 in navedena sodna praksa), ter z dne 19. februarja 1998, Eyckeler & Malt/Komisija (T-42/96, EU:T:1998:40, točki 77 in 140).

38 V teh sklepnih predlogih se omejujem na trditve, ki jih je družba Prenatal razvila v svojih pisnih stališčih in na obravnavi. V predložitveni odločbi je predložitveno sodišče povzelo širši niz trditev.

39 „JAMPRO“ je bila kratica za „Jamaica Promotions Corporation“, ki je bila, če prav razumem, agencija jamajške vlade. Njeno vlogo je leta 2002 prevzela druga agencija, „Jamaica Trade Board“.

(iii) poročilo uradnika španskega davčnega uradnika, ki je sodeloval v preiskavi urada OLAF iz leta 2005, iz katerega je med drugim razvidno, da so uradniki v carinski izvozni coni na Jamajki poročali, da blago, uvoženo iz Kitajske, pred nadaljnjim izvozom ni bilo predmet potrebnih delovnih postopkov.

41. Družba Prenatal podredno trdi, da je Komisija naredila napako s tem, da ni ugotovila, da bi jamajški organi *morali vedeti* za nepravilnosti v zvezi s potrdili EUR.1. Obveznosti, naložene jamajškim organom na podlagi člena 15(5) in člena 32 Protokola 1 Priloge V k Sporazumu, razlaga tako, da bi ti organi morali izvajati fizične preglede izvoženega blaga, česar pa niso počeli. Če bi to storili, bi nepravilnosti odkrili. Družba Prenatal se primarno opira na zapisnik agencije Jamaica Trade Board iz januarja 2006, v katerem ta med drugim potrjuje, da v upoštevnem obdobju ni obstajal sistem fizičnih pregledov.

42. Vlagatelj, ki želi dokazati, da so zadevni organi *vedeli* za nepravilnosti, nosi veliko dokazno breme. Pokazati mora, da so se ti organi *dejansko* zavedali napake.[40] Dokazi o seznanjenosti z napako morajo izpolnjevati visok standard poštenosti in jasnosti; ne morejo biti le sugestivni. Kakovost dokazov mora biti tolikšna, da se ovrže domneva, da se organi napake *niso* zavedali. Z izjemo nekaterih listinskih dokazil, ki dejansko pomenijo institucionalno priznanje, je to veliko dokazno breme redko izpolnjeno.

43. Dokazi, ki jih je v zahtevku za odpust dajatev navedla družba ECI in ki jih je družba Prenatal ponovno predložila Sodišču, niso takšni, da bi se z njimi izpolnilo to dokazno breme. Na poročilo JAMPRO v zvezi z dvotedenskim obdobjem v juliju 1998 se ni mogoče opreti, da bi ugotovili, s čim so bili carinski organi dejansko seznanjeni v celotnem obdobju med januarjem 2002 in marcem 2005. Dejstvo, da so jamajški carinski organi poznali poročilo JAMPRO, vendar so menili, da morajo utemeljiti le 8-odstotno razliko med obsegom izvoženega blaga in proizvodno zmogljivostjo (v nasprotju z razliko, ki je po navedbah JAMPRO znašala med 252 % in 559 %),[41] je po mojem mnenju brez dokazne vrednosti. (Spornih) stališč dveh uradnikov, katerih točen položaj v hierarhiji jamajških carinskih organov ni znan, pa ni mogoče razumno obravnavati, kot da predstavljajo konkretno seznanjenost teh carinskih organov *kot celote*.

44. Zato zavračam trditev, da je Komisija storila očitno napako pri presoji s tem, da je na podlagi revizijskega poročila JAMPRO iz leta 1998,[42] odgovorov jamajških carinskih organov na zahteve po naknadnih pregledih[43] in dokazov nekaterih uradnikov[44] sklenila, da jamajški organi niso vedeli za nepravilnosti v zvezi s potrdili EUR.1.

45. V zvezi s podredno trditvijo, da bi se jamajški carinski organi *morali zavedati* navedenih nepravilnosti, sem prišla do enake ugotovitve.

46. Trditev družbe Prenatal je v tem primeru odvisna od tega, ali za jamajške carinske organe velja pozitivna zakonska obveznost, da opravljajo *fizične* preglede izvoženega blaga, in ne le preverjanja na podlagi dokumentov. Družba Prenatal razume, da je ta obveznost določena v členih 15 in 32 Protokola Priloge V k Sporazumu.

40 Vlagatelj za odpust mora dokazati, da je bilo „očitno“, da so se organi, ki so izdali navedeno potrdilo, zavedali ali bi se morali zavedati: sodba z dne 9. marca 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, točka 45).

41 Kot so februarja 2000 navedli v odgovorih Italiji in Združenem kraljestvu. Dejstvo, da so bili ti dopisi očitno poslani z zamudo, s čimer je bil domnevno kršen člen 32(5) Protokola 1 Priloge V k Sporazumu, ni pomembno za vprašanje, ali so jamajški organi v upoštevnem obdobju vedeli za nepravilnosti.

42 Glej točke od 38 do 42 Odločbe REM 03/07.

43 Glej točke od 27 do 34 in zlasti od 31 do 33 Odločbe REM 03/07.

44 Glej točki 52 in 53 Odločbe REM 03/07. Tu se želim ustaviti in navesti, da se Komisija v svojih stališčih v točki 59 sklicuje na pisanja, ki jih je predložila Splošnemu sodišču za namen postopka, iz katerega izhaja sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675). Teh pisanj nisem upoštevala. Vse utemeljitve morajo biti navedene v glavnem delu stališč, predloženih Sodišču, ne pa skrite v prilogah, kar bi v tem primeru pomenilo več kot 70 strani *dodatnih* utemeljitev (v španskem jeziku).

47. Sama teh določb ne razumem tako.

48. Prvič, v členu 15 Protokola je opisan postopek, na podlagi katerega izvoznik pridobi potrdilo EUR.1. Poudarek je na listinskih dokazih. Dolžnosti in obveznosti se porazdeljene med izvoznike in carinske organe, ki izdajajo potrdila. Tako morajo izvozniki izpolniti potrdila o gibanju blaga EUR.1 in zahtevke (člen 15(2)) ter „biti pripravljen[i], kadar koli, na zahtevo carinskih organov izvozne […] države […] predložiti vse ustrezne dokumente, ki dokazujejo, da imajo zadevni izdelki status izdelkov s poreklom […]“ (člen 15(3)). Carinski organi „naredijo vse potrebno“, da preverijo poreklo izdelkov, in „imajo pravico zahtevati dokaze in pregledati izvoznikove računovodske evidence ali opraviti kakršen koli drug ustrezen pregled“ (člen 15(5)).

49. Člen 15, zlasti odstavek 5, v ničemer ne določa, da morajo carinski organi sprejeti posebno ali določeno vrsto ukrepov, še manj pa, da morajo opravljati redne ali drugačne fizične preglede. Obveznost, ki je organom naložena v prvi vrstici člena 15(5), je v istem stavku omiljena z besedo „potrebno“. Presoja o tem, kaj je obvezno, je torej prepuščena tem organom. Diskrecijska pravica je poudarjena z besedama „vse“ in „potrebno“. To krepi diskrecijsko pravico organov in ne pomeni, da bi bilo treba izvesti katero koli posebno vrsto postopka preverjanja. Moram se strinjati s Komisijo, da člen 15(5) jamajškim carinskim organom daje le pravico do izvajanja fizičnih pregledov, če menijo, da so potrebni.[45] Glede na navedeno jamajških carinskih organov ni mogoče grajati, ker so se očitno odločili za postopek preverjanja na podlagi dokumentov.[46]

50. Drugič, člen 32 Protokola 1 določa, da morajo carinski organi, ki izdajajo potrdila EUR.1, preverjanja izvajati (i) naključno, pa tudi (ii) na zahtevo države članice. Če država članica poda tako zahtevo, vrne ustrezne dokumente, da organom, ki so izdali potrdilo, pomaga pri preverjanju (člen 32(2)). Ko organ prejme te dokumente, „ima pravico zahtevati kakršne koli dokaze in pregledati izvoznikove evidence ali opraviti kakršen koli drug […] pregled“ (člen 32(3)). Če to preverjanje „kaže na kršenje določb protokola“, člen 32(7) določa, da se (med drugim) „opravijo ustrezne poizvedbe“.

51. Menim, da člen 32 jamajškim carinskim organom ne nalaga absolutne ali pozitivne obveznosti izvajanja fizičnih pregledov, še manj pa določa njihovo časovno obdobje ali pogostost. Nedvomno so bili upravičeni do izvajanja fizičnih pregledov, vendar jih k temu nič ni zavezovalo. Ob prejemu zahtev, ki so jih poslali carinski organi države članice v skladu s členom 32, je bilo za jamajške carinske organe dopustno, da svojo obveznost glede preverjanja spornih operacij izpolnijo na podlagi razpoložljivih listinskih dokazov, dopolnjenih z ustreznimi poizvedbami.

52. Na podlagi zgoraj navedenega zavračam trditev družbe Prenatal, da se jamajški carinski organi niso zavedali nepravilnosti, ker niso izpolnili svoje zakonske obveznosti glede izvajanja fizičnih pregledov. Ne glede na (nepovezano) trditev v zapisniku agencije Jamaica Trade Board, da „sistem pregledov nikoli ni bil vzpostavljen“, Komisija zato ni storila očitne napake v presoji. Kljub tej ugotovitvi ne trdim, da nikoli ne bi bilo mogoče, da bi zaradi teže dokazov, za katere izvejo carinski organi v izvozni državi, fizični pregled postal potreben. Vendar sama gradiva, ki je bilo v tej zadevi predloženo Sodišču, ne ocenjujem tako.

45 Glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370, točki 65 in 66), v kateri gre za razlago podobnih določb.

46 Družba Prenatal je poudarila status „pooblaščenega izvoznika“, ki ga je mogoče pridobiti v skladu s členom 20 Protokola. Ta status izvoznikom dejansko omogoča, da si sami potrjujejo blago za preferencialno obravnavno. Vendar obstoj statusa ne pomeni, da bi morala *vsa druga* preverjanja vključevati fizične preglede.

Člen 239 carinskega zakonika

53. Če želi vlagatelj uveljavljati poseben položaj v smislu člena 239 carinskega zakonika, mora dokazati, da „je v izjemnem položaju v primerjavi z drugimi subjekti, ki opravljajo isto dejavnost, in v primeru neobstoja teh okoliščin ne bi utrpel škode, povezane z naknadno opravljeno vknjižbo carin“.[47] Torej nosi dokazno breme vlagatelj.

54. Ker se ta trditev v tem postopku obravnava prvič, sodni nadzor Sodišča ni omejen na ugotavljanje, ali je Komisija storila očitno napako pri presoji. Nasprotno, Sodišče bo moralo presoditi, ali je Komisija opravila svojo obveznost „tehtanja interesa Skupnosti na področju spoštovanja carinskih predpisov v celoti, ne glede na to, ali so skupnostni ali Skupnost zavezujejo, in interesa dobrovernega uvoznika, da ne utrpi škode, ki presega običajno trgovsko tveganje“.[48]

55. Sodišče je presodilo, da lahko pride do posebnega položaja v primeru „nezadostnega“ nadzora Komisije glede pravilnega izvajanja mednarodnega sporazuma.[49] Kot varuhinja Pogodb in sporazumov, sklenjenih na njeni podlagi, mora Komisija zagotavljati, da tretja država pravilno izvaja obveznosti, ki jih je prevzela na podlagi sporazuma, sklenjenega z Unijo, in sicer z uporabo sredstev, ki so določena s sporazumom, ali s sklepi, sprejetimi na njegovi podlagi.[50]

56. Del te dolžnosti vključuje vzpostavitev ravnotežja med konkurenčnima načeloma. Na eni strani obstaja načelo *vzajemnega zaupanja*, na katerem temeljijo mednarodni trgovinski sporazumi. Zato mora Komisija (in organi države članice) – vsaj na začetku – trditve organov izvozne države, kot je Jamajka, sprejeti kot take.[51] Na drugi strani Sporazum iz Cotonouja prinaša finančne koristi predvsem eni pogodbenici (državam AKP), njegov sistem preferencialne obravnave pa brezvestneže neizogibno napeljuje k izigravanju in kršitvam. Iz tega sledi, da mora Komisija izredno skrbno opravljati svojo dolžnost spremljanja in nadzora.

57. Družba Prenatal na splošno trdi, da bi morala Komisija uvesti ukrepe, s katerimi bi preprečila goljufije, in zlasti nadzirati jamajške organe. Družba Prenatal se torej osredotoča na nadziranje in preprečevanje, ne pa le na naknadno preiskovanje in ukrepanje. Komisiji skratka očita *pasivnost*, kjer se je od nje zakonsko zahtevala *aktivnost*.

58. Družba Prenatal ponuja dokaze, iz katerih izhaja, da Komisija ni izvajala nadzornih dejavnosti, pri čemer se opira na izjave v dveh sporočilih Komisije in poročilu Računskega sodišča.[52] Družba Prenatal opozarja na Odbor za carinsko sodelovanje iz člena 37 Protokola, katerega glavna naloga je zagotavljanje „pravilne in enotne uporabe tega protokola“ in katerega članica je Komisija, ter se opira zlasti na člen 37(2), ki določa, da Odbor „redno proučuje učinek uporabe pravil o poreklu na države AKP“. Družba Prenatal se prav tako sklicuje na člen 31(2) Protokola, v skladu s katerim si Unija, čezmorske države in ozemlja ter države AKP „medsebojno pomagajo prek pristojnih carinskih uprav pri preverjanju verodostojnosti potrdil o gibanju blaga EUR.1, izjav na računu in dobaviteljevih izjav […]“.

47 Sodba z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija (C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 88 in navedena sodna praksa). Na „posebno situacijo“ se lahko istočasno sklicuje več kot en gospodarski subjekt: glej med drugim sodbo z dne 17. februarja 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, točke od 55 do 56 in 61).

48 Sodba z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija (C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 93).

49 Sodba z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija (C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 92).

50 Sodba z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija (C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 95) in člen 211 PDEU.

51 Posebej v zvezi s sporazumom iz Cotonouja glej sodbo z dne 15. decembra 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, točki 28 in 29 ter navedena sodna praksa). Po analogiji glej tudi sodbo z dne 25. julija 2018, Komisija/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598, točke 50, 55 in 56 ter navedena sodna praksa).

52 Sporočilo Komisije Svetu, Akcijski načrt za spremljanje delovanja preferencialnih trgovinskih režimov, COM(2014) 105 final z dne 26. februarja 2014; Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Pravila o poreklu blaga v preferencialnih trgovinskih režimih – Prihodnje usmeritve, COM(2005) 100 final z dne 16. marca 2005; Posebno poročilo št. 2/2014, Evropsko računsko sodišče, „Se preferencialni trgovinski režimi ustrezno upravljajo?“.

59. Menim, da si družba Prenatal preširoko razlaga določbe, na katere se opira. V skladu s členom 31(2) se verodostojnost dokumentacije zagotovi „prek pristojnih carinskih uprav“. Gre za skupno nalogo. Vendar pa Komisija sama ne upravlja carinske ureditve Unije. Nedvomno so za to odgovorni predvsem carinski organi držav članic izvoznic in držav članic uvoznic. Nadzor in spremljanje zato v veliki meri izvajajo carinski organi držav članic. V skladu s členom 32 Protokola imajo ti organi pravico, da od kolegov v državah AKP zahtevajo natančno določeno ukrepanje in da tudi umaknejo preferencialno obravnavo, med drugim v primeru „utemeljenega dvoma“ in poznih odgovorov na njihove dopise, v katerih so zahtevali preverbo (člen 32(6)). Kljub vsemu pa Komisija ne bo izpolnila svoje dolžnosti, če se ne bo seznanila z upoštevnimi dogodki na ravni države članice in nato ne bo sprejela primernih ukrepov. Vendar je v obravnavani zadevi na podlagi omejenih dokazov, ki so na voljo Sodišču, mogoče sklepati, da je Komisija *bila* v stiku s carinskimi organi države članice. Komisija je tako na obravnavi navedla, da jo je Nemčija leta 2003 obvestila o dopisih držav članic, v katerih so te zahtevale preverbo. Postopek urada OLAF se je začel marca 2004, nato pa so bili februarja in marca 2005 na Jamajki opravljeni obiski na kraju samem. Srečanja za razpravo o zadevah so potekala vsaj septembra 2004. Glede na navedeno dejansko stanje ni mogoče trditi, da je Komisija sedela križem rok in ni popolnoma ničesar ukrenila, čeprav bi bil z današnjega zornega kota zaželen večji ali hitrejši odziv.[53] Ugotavljam tudi, da mora Odbor v skladu s členom 37(2) preučevati „učinek“ uporabe pravil o poreklu na države, kot je Jamajka, ne pa aktivno nadzirati uporabe teh pravil.

60. To pomeni, da Komisija po mojem mnenju ni kršila svojih konkretnih obveznosti iz Sporazuma iz Cotonouja. Mislim, da splošna „dolžnost dobrega upravljanja“ ni dovolj za naložitev pozitivnih obveznosti Komisiji, ki bi bile potrebne za vzpostavitev „posebnega položaja“ v smislu člena 239 carinskega zakonika.[54]

61. Pravne zahteve, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, se tako jasno razlikujejo od zahtev, na podlagi katerih je Sodišče v prejšnjih zadevah potrdilo obstoj posebnega položaja. Komisija se v zadevi C.A.S./Komisija na primer ni v celoti seznanila z vsemi elementi, čeprav je bila k temu pravno zavezana s posebnimi določbami sporazuma med Unijo in Turčijo.[55] Podobno je imela Komisija v zadevi Eyckeler & Malt/Komisija izrecno dolžnost, da za zagotovitev pravilne uporabe obstoječih kvot za govedino spremlja uvoz govedine iz Argentine vsakih deset dni. Komisija ni le vedela, da je bila kvota presežena, temveč tudi ni izvedla ukrepov spremljanja, s katerimi bi se presežki odkrili, kar je huda kršitev.[56] V zadevi Kaufring in drugi/Komisija pa je Splošno sodišče navedlo seznam znanih kršitev, ki jih je storila Turčija, ki v daljšem časovnem obdobju ni izpolnjevala obveznosti iz posebnih določb Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo ter „različnih sklepov pridružitvenega sveta o uporabi členov 2 in 3 Dodatnega protokola, ter ugotovilo, da se Komisija na te kršitve ni odzvala, čeprav je bilo to v njeni moči.[57]

62. Predlagam torej, naj se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da se pri preučitvi gradiva, ki je bilo predloženo Sodišču, ni odkril noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost Odločbe C(2008) 6317 final (zadeva REM 03/07).

53 Iz praktičnih razlogov v Prilogi I navajam tabelo o meni znanem časovnem zaporedju razvoja glavnih dogodkov, kot sta jih opisali stranki.

54 Sklicevanja v sodbi z dne 10. maja 2001, Kaufring in drugi/Komisija (T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 in T-147/99, EU:T:2001:133, točka 257 in navedena sodna praksa), tako razumem kot utemeljitev ugotovitve, ki jo je Sodišče že sprejelo o posebnem besedilu spornih sporazumov v navedeni zadevi.

55 Sodba z dne 25. julija 2008 (C-204/07 P, EU:C:2008:446, točke od 97 do 100, 112 in od 117 do 120).

56 Sodba z dne 19. februarja 1998 (T-42/96, EU:T:1998:40, točke od 162 do 190).

57 Sodba z dne 10. maja 2001, Kaufring in drugi/Komisija (T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 in T-147/99, EU:T:2001:133, točke od 257 do 273).

Drugo, tretje in četrto vprašanje

Drugo vprašanje

63. Zaradi odločitve Komisije o zavrnitvi predložitve dokumentacije v skladu s členom 905 izvedbene uredbe zamrzne diskrecijska pravica upoštevnih carinskih organov, da ukrepajo v zvezi z vlogo za odpust ali vračilo, dokler Komisija ne dokonča ocene vzporedne dokumentacije.[58] Zato ima odločitev o zavrnitvi v tem posebnem in omejenem obsegu odložilni učinek.

64. Vendar družba Prenatal te odločitve in/ali seznanitve španskih carinskih organov z njo ne more izpodbijati. Družba Prenatal bi morala za izpodbijanje dopisa/obvestila, naslovljenega na drugo osebo, dokazati, da se je dopis nanašal neposredno[59] in posamično[60] nanjo. V zvezi z neposrednim nanašanjem ne razumem, kakšen pravni učinek ima dopis o zavrnitvi na položaj družbe Prenatal. Carinski organi so ohranili pravico do presoje dokumentacije, ki jim je bila predložena, čeprav je bila ta začasno prekinjena.[61] Ne razumem niti, kako bi lahko družba Prenatal trdila, da se dopis o zavrnitvi posamično nanaša nanjo: očitno je, da bi se lahko tudi drugi gospodarski subjekti znašli v podobnem položaju. Poleg tega zavrnitev s strani Komisije ni odločba, kot je opredeljena v členu 4(5) carinskega zakonika, saj se ta opredelitev uporablja le za akte „carinskih organov“, ki so v členu 4(3) opredeljeni kot „organ[i], ki so med drugim pristojni za uveljavljanje carinskih predpisov“. V okviru carinskega zakonika Komisija ni odgovorna za „uveljavljanje carinskih predpisov“.

65. Medtem ko lahko zadevni vlagatelj odločitev, ki jo je na koncu sprejela Komisija v skladu s členom 907 izvedbene uredbe, seveda izpodbija, pa vlagatelj v podobnem položaju, ki je bil zamrznjen, te možnosti nima. Vendar pa so njegove pravice do obrambe zaščitene s postopkom predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU.[62]

66. Na drugo vprašanje je tako treba odgovoriti, da odločitev Komisije, sprejeta na podlagi člena 905(6) Uredbe št. 2454/93, da zavrne dokumentacijo, ki so jo predložili španski carinski organi, ne vpliva na pravni položaj zadevnega vlagatelja in je ta vlagatelj ne more izpodbijati na podlagi Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Tretje in četrto vprašanje

67. Ti vprašanji bom obravnavala skupaj in preučila obe predloženi predpostavki.

58 Sklep z dne 21. aprila 2016, Makro autoservicio mayorista in Vestel Iberia/Komisija (C-264/15 P in C-265/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:301, točka 47).

59 Sodba z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 47).

60 Sodba z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, str. 107).

61 Sklep z dne 21. aprila 2016, Makro autoservicio mayorista in Vestel Iberia/Komisija (C-264/15 P in C-265/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:301, točke od 47 do 49).

62 Sklep z dne 9. decembra 2013, El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675, točka 57).

68. Če bo Sodišče potrdilo veljavnost Odločbe REM 03/07, kot sem predlagala, bo ta odločba španske carinske in pravosodne organe v zvezi z družbo ECI še naprej zavezovala.[63] Španski carinski organi bodo morali upoštevati „vsako dejansko ali pravno posebnost, ki je lahko značilna za konkretni položaj“ družbe Prenatal, da bi ugotovili, ali je njen položaj „dovolj različen od položaja [družbe ECI], da upravičuje drugačen izid“.[64]

69. Če pa bi Sodišče po drugi strani Odločbo REM 03/07 razveljavilo, bi morala Komisija za izpolnitev obveznosti iz člena 266 PDEU sprejeti popravne ukrepe. Španski carinski organi ne morejo ponovno začeti presojati vloge družbe Prenatal, dokler Komisija pravilno in zakonito ne zaključi „postopka, opredeljenega v členih od 906 do 909“, glede dokumentacije v zvezi z družbo ECI.[65]

70. Seveda je možno, da bodo španski organi (in sodišča) po pregledu vloge družbe Prenatal menili, da njen položaj *ni* enak položaju družbe ECI in da zato *ni* zajet z (novo) odločbo Komisije v zvezi s carinsko terjatvijo zadnjenavedene družbe.

71. Ali morajo tedaj španski organi ponovno začeti postopek iz člena 905 tako, da dokumentacijo predložijo Komisiji v ponovno presojo? Po mojem mnenju to morajo storiti, da bi zagotovili enotno uporabo pogojev za odpust in povračilo dajatev.[66] To odraža razdelitev vlog po izvedbeni uredbi. Nacionalni carinski organi sprejemajo odločitve o dolgu davčnega zavezanca, Komisija pa odloča o vlogah za odpust ali povračilo, v katerih se sklicuje na poseben položaj.

72. Sodišču zato predlagam, naj na tretje in četrto vprašanje odgovori, da odločitev Komisije, sprejeta na podlagi člena 907 Uredbe št. 2454/93, zavezuje nacionalne carinske in pravosodne organe ter jo je treba uporabiti za zahtevek za odpust ali povračilo, ki ga je vložil drug vlagatelj, razen če obstaja dejanska ali pravna posebnost, zaradi katere je njegov položaj dovolj različen, da upravičuje drugačen izid. V tem primeru morajo nacionalni organi v skladu s členom 905(1) Uredbe št. 2454/93 dokumentacijo predložiti Komisiji v nadaljnje odločanje.

Predlog

73. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija), odgovori:

1. S preučitvijo gradiva, ki je bilo predloženo Sodišču, ni bil razkrit noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost Odločbe C(2008) 6317 final, v kateri je bilo ugotovljeno, da je treba naknadno vknjižiti uvozne dajatve in da odpust teh dajatev v posebnem primeru ni upravičen v zvezi z uvozom tekstilnih izdelkov, ki so bili deklarirani, kot da so jamajškega porekla (zadeva REM 03/07).

2. Odločitev Komisije, sprejeta na podlagi člena 905(6) Uredbe Komisije (EGS) št. 2454/93 z dne 2. julija 1993 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1335/2003 z dne 25. julija 2003,

63 Dokler Komisija ne izda svoje odločbe REM, nacionalno sodišče „ne sme sprejemati odločb, ki nasprotujejo odločbi, ki jo namerava sprejeti Komisija“, samo, če je „med postopkom pred nacionalnim sodiščem seznanjeno s predložitvijo zadeve Komisiji na podlagi členov 220 in 239 carinskega zakonika“: glej sodbo z dne 20. novembra 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, točka 66). Neseznanjenost bi lahko bila razlog za to, da je nacionalno sodišče razglasilo ničnost odločbe španskih organov o naknadni vknjižbi carinskih dajatev družbi ECI: glej točki 23 in 24 zgoraj. Vsekakor je jasno, da zadevnih carinskih dajatev z nobenimi nadaljnjimi postopki zdaj ni mogoče izterjati od družbe ECI. O zadevi je bilo pravnomočno odločeno.

64 Sklep z dne 21. aprila 2016, Makro autoservicio mayorista in Vestel Iberia/Komisija (C-264/15 P in C-265/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:301, točki 48 in 49) ter člen 908(1) in (2) izvedbenih uredb.

65 Glej po analogiji sodbo z dne 7. septembra 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, točka 48).

66 Sodba z dne 20. novembra 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, točke od 62 do 63); glej tudi člen 2(2) carinskega zakonika.

da zavrne dokumentacijo, ki so jo predložili španski carinski organi, ne vpliva na pravni položaj zadevnega vlagatelja in je ta vlagatelj ne more izpodbijati na podlagi Pogodbe o delovanje Evropske unije.

3. Odločitev Komisije, sprejeta na podlagi člena 907 Uredbe št. 2454/93, zavezuje nacionalne carinske in pravosodne organe ter jo je treba uporabiti za zahtevek za odpust ali povračilo, ki ga je vložil drug vlagatelj, razen če obstaja dejanska ali pravna posebnost, zaradi katere je njegov položaj dovolj različen, da upravičuje drugačen izid. V tem primeru morajo nacionalni organi v skladu s členom 905(1) Uredbe št. 2454/93 dokumentacijo predložiti Komisiji v nadaljnje odločanje.

Priloga I: Časovno zaporedje razvoja glavnih ukrepov in dogodkov

Julij 1998	Poročila JAMPRO
Maj in oktober 1998	Dopisi, ki so jih carinski organi Italije in Združenega kraljestva poslali jamajškim carinskim organom
Februar 2000	Odgovori jamajških carinskih organov, poslani carinskim organom Italije in Združenega kraljestva
Oktober 2003	Odgovor jamajških organov, poslan italijanskim carinskim organom, o preverjanju po uvozu
2003	Komisija se seznani z dopisi carinskih organov države članice
Marec 2004	Sprožena preiskava urada OLAF
Julij 2004	Odgovor jamajških organov, poslan nemškim carinskim organom, o preverjanju po uvozu
September 2004	Srečanje držav članic Unije in Komisije (OLAF), na katerem je bila obravnavana problematika iz dopisov
Marec 2005	Preiskava urada OLAF na Jamajki
Januar 2006	Zapisnik agencije Trade Board