Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 7 февруари 2019 година [1]

Дело C-589/17

Prenatal S.A.

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуния, Испания)

„Преюдициално запитване — Внос на текстилни стоки с деклариран произход от Ямайка — Възстановяване на митни сборове — Сходен случай, по който предстои Комисията да се произнесе — Ограничителен характер на съобщението на Комисията — Компетентност на националните органи“

1. Доверието в произхода на стоките, които влизат на територията на Европейския съюз, е от съществено значение за ефективното функциониране на митническия режим на Съюза. Освен всичко друго, установяването на произхода на стоките гарантира, че когато съответната стока преминава митническата граница, по отношение на нея се прилага правилната митническа ставка, и че митото е платено от задълженото лице. Декларациите относно мястото, където е произведена стоката (нейния произход), са изключително важни за този процес. Например за даден продукт от Китай може да се начислява по-високо мито отколкото за същия продукт от Ямайка, а Европейският съюз ще иска да се гарантира, че са платени законово дължимите мита.

2. Предвид очевидните финансови последици, при подаването на декларации за произход може да се извършват измами. Разкриването и преустановяването на измамите обаче е нелека задача. Измамите обикновено са добре прикрити и липсват явни доказателства за тях. Следователно често предизвикателството пред митническите органи е определянето на подходящия момент, в който трябва да предприемат активни действия, за да предотвратят измами или да се намесят след извършването на такива. Бюджетът, човешките ресурси и стратегическите приоритети са все фактори, които влияят на това решение. В по-общ план, в контекста на международните търговски споразумения, в кой момент отпада доверието, което би трябвало да съществува към митническите процедури и реципрочността, за да се възвърне контролът?

3. Преюдициалното запитване по настоящото дело е отправено във връзка със случай, в който са наложени мита, но задълженото лице твърди, че не би трябвало да плаща тези мита поради извършена от трето лице измама.

1 Език на оригиналния текст: английски.

Правна уредба

Споразумението от Котону

4. Споразумението за партньорство между членовете на групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (наричани по-нататък „държавите от АКТБ“), от една страна, и (тогавашната) Европейска общност и нейните държави членки, от друга страна, е подписано в Котону на 23 юни 2000 г. (наричано по-нататък „Споразумението от Котону“)[2]. То влиза в сила временно от 2 август 2000 г. до 1 юни 2002 г.[3], като впоследствие действието му е удължено до окончателното му влизане в сила на 1 април 2003 г.[4].

5. В член 3 от Споразумението от Котону се посочва, че „[с]траните […] взимат всички необходими мерки, общи или специални, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящото споразумение, водещи до постигането на неговите цели. […]“.

6. Член 1 от приложение V към Споразумението от Котону предоставя преференциален режим по време на подготвителния период, посочен в член 37, параграф 1, за вноса в ЕС на стоки „с произход от страните от АКТБ“[5], като те са освободени от всякакви мита. Подробната уредба на режима на преференциално третиране се съдържа в Протокол 1 от приложение V (наричан по-нататък „Протокол 1“). Там се предвижда следното:

– преференциално третиране се предоставя, когато е представен сертификат EUR.1,

– този сертификат се издава от митническите органи на страната износител въз основа на писмено заявление от износителя или негов упълномощен представител, и

– при поискване, износителят или негов представител трябва да предостави на митническите органи на страната износител „всички необходими документи, доказващи статута на произход на въпросните продукти, както и на спазването на другите изисквания на настоящия протокол“[6].

7. След издаването на сертификата, с цел да се провери дали процедурите са приложени правилно, издаващите митнически органи „предприемат всички необходими стъпки за проверката на статута на произход на продуктите и изпълнението на другите изисквания на настоящия протокол. За тази цел те имат правото да изискват всяко доказателство и да осъществяват всяка проверка на сметките на износителя или всяка друга проверка, която считат за необходима. Издаващите митнически власти също се уверяват, че формулярите по смисъла на параграф 2 са надлежно попълнени. И по-специално, те проверяват дали пространството, предвидено за описание на продуктите, е съответно попълнено по начин, изключващ всяка възможност за злоумишлени добавки“[7]. Всички страни по споразумението се

2 ОВ L 317, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 23, стр. 3.

3 Решение № 1/2000 на Съвета на министрите АКТБ—ЕО от 27 юли 2000 година относно преходните мерки, валидни от 2 август 2000 г. до влизането в сила на Споразумението за партньорство АКТБ—ЕО (ОВ L 195, 2000 г., стр. 46).

4 Информация относно датата на влизане в сила на Споразумението за партньорство АКТБ—ЕО (ОВ L 83, 2003 г., стр. 69).

5 Член 37, параграф 1 предвижда, че „[п]о време на подготвителния период, който изтича най-късно до 31 декември 2007 г., се договарят споразуменията за икономическо партньорство. Официалните преговори за новите търговски разпоредби ще започнат през септември 2002 г. и влизат в сила на 1 януари 2008 г., освен ако Страните не се споразумеят за по-ранна дата“.

6 Членове 14 и 15 от Протокол 1 от приложение V към Споразумението от Котону.

7 Член 15, параграф 5 от Протокол 1.

задължават да си сътрудничат, „за да гарантират правилното прилагане на настоящия протокол […], посредством компетентните митнически администрации при проверките на [истинността] на сертификатите за движение EUR.1, декларациите върху фактурите или декларациите на доставчиците и верността на информацията, представени в тези документи“ [8].

8. След като въпросните стоки са внесени в Европейския съюз, проверки на доказателствата за произход „се извършват случайно или при всеки случай, при ко[й]то митническите власти на страната вносител основателно се усъмнят в [истинността] на тези документи […]“ [9]. Митническите органи на страната износител „има[т] правото да извършва[т] всякаква проверка и да изисква[т] всяко доказателство от счетоводството на износителя или да извършва[т] всяка друга проверка, която счита[т] за необходима […]“ [10], като резултатите от тази проверка се съобщават „веднага щом е възможно“ на митническите органи, поискали проверката, и сочат ясно „дали документите са [истински] и дали въпросните продукти могат да се считат за продукти с произход в страните от АКТБ […]“ [11].

9. Ако в случай на „обосновано съмнение“ не е изпратен отговор в рамките на 10 месеца или ако отговорът не съдържа достатъчно информация, за да се определи истинността на въпросния документ, „митническите власти, поискали проверката, отказват правото на преференции, освен в изключителни случаи“ [12]. Когато процедурата по проверката или всяка друга налична информация сочат, че разпоредбите на Протокола са нарушени, „държавите по собствена инициатива или по искане на [Съюза] извършват подходящите проверки или организират извършването на тези проверки със съответната бързина за установяването и предотвратяването на тези нарушения и за тази цел заинтересованите страните от АКТБ могат да поискат участието на [Съюза] в тези проверки“ [13].

10. Накрая, Протоколът предвижда създаването на Комитет по митническо сътрудничество (наричан по-нататък „КМС“), чиято задача по-специално е да гарантира „точното и еднакво прилагане на настоящия протокол“. КМС се състои от „експерти от държавите членки и служители на Комисията, отговарящи за митническите въпроси, и […] от експерти, представляващи страните от АКТБ и от служители на регионалните обединения на страните от АКТБ, които отговарят за митническите въпроси […]“. В рамките на своята компетентност той „редовно изследва влиянието върху страните от АКТБ […] на прилагането на правилата за произход и препоръчва на Съвета на министрите подходящите мерки“ [14]. За тази цел КМС „заседава редовно“.

8 Член 31, параграф 2 от Протокол 1.
9 Член 32, параграф 1 от Протокол 1.
10 Член 32, параграф 3 от Протокол 1.
11 Член 32, параграф 5 от Протокол 1.
12 Член 32, параграф 6 от Протокол 1.
13 Член 32, параграф 7 от Протокол 1.
14 Член 37 от Протокол 1.

Правото на Съюза

Митническият кодекс

11. Член 1 от Митническия кодекс[15] предвижда, че „[м]итническото законодателство се състои от настоящия кодекс и разпоредбите за неговото прилагане, приети на общностно или на национално равнище“. Член 2, параграф 1 въвежда принципа, че „[о]бщностното митническо законодателство се прилага еднакво в рамките на митническата територия на Общността“.

12. Съгласно член 217, който се съдържа в глава 3 („Заплащане на размера на митническото задължение“) от дял VII, „[р]азмерът на вносните или износните сборове, който произтича от даденото митническо задължение […], трябва да бъде изчислен от митническите органи незабавно в момента, в който те разполагат с необходимите данни[,] и да бъде вписан в счетоводните документи или на друг носител на счетоводна информация, което е вземане под отчет“[16].

13. Член 220, параграф 2, буква б) предвижда, че вземане под отчет не се допуска, когато „размерът на законно дължимите мита не е бил взет предвид вследствие на грешка от страна на самите митнически власти, която не е можела да бъде открита от длъжника, като последният от своя страна е действал добросъвестно и е спазил всички разпоредби, предвидени от действащите разпоредби по отношение на митническата декларация. […] Същевременно, издаването на сертификат с невярно съдържание не представлява грешка, когато сертификатът е бил издаден на базата на невярно представяне на фактите от страна на износителя, освен ако, в частност, е очевидно, че властите, издали сертификата, са знаели или е трябвало да знаят, че стоките не отговарят на необходимите условия за ползване на преференциално третиране“[17]. Член 236, параграф 1 предвижда, че когато са налице условията по член 220, параграф 2, буква б), се извършва възстановяване или опрощаване на вносните сборове.

14. Член 239 от Митническия кодекс установява и друго основание за опрощаване на вносни мита. Той предвижда, че „[в]ъзстановяване или опрощаване на вносни или износни сборове се извършва и в случаи, различни от тези по членове 236, 237 и 238: — които се определят съгласно процедурата на комитета; — които произтичат от обстоятелства, които не предполагат недобросъвестно поведение или груба небрежност от страна на заинтересуваното лице. Случаите, в които може да се приложи тази разпоредба, както и процедурата, която трябва да се следва за тази цел, се определят съгласно процедурата на комитета. Възстановяването или опрощаването могат да подлежат на специални условия“. За целта се подава молба съгласно член 239, параграф 2. Член 905 от Регламента за прилагане[18] разширява обхвата на член 239, като предвижда, че молбата по член 239, параграф 2 може да е подкрепена от доказателства, „които могат да съставляват особена ситуация“.

15 Редакцията на Митническия кодекс, която е в сила към съответния момент, е Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58). На 24 юни 2008 г. Регламент № 2913/92 е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 145, 2008 г., стр. 1), който от своя страна е отменен и заменен с Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 2013 г., стр. 1).

16 Съгласно член 4, параграф 9 от Митническия кодекс „митническо задължение“ е „задължението на лице да заплати вносните (вносно митническо задължение) или износните (износно митническо задължение) сборове, с които се облагат определени стоки съгласно действащите разпоредби в Общността“.

17 Тази редакция на член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс е въведена с Регламент (ЕО) № 2700/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2000 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за установяване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 311, 2000 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 13, стр. 12).

18 Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 253, 1993 г., стр. 1;Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7 стр. 3), изменен с Регламент (ЕО) № 1335/2003 на Комисията от 25 юли 2003 г. (ОВ L 187, 2003 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 16, стр. 13) (наричани по-нататък заедно „Регламентът за прилагане“).

Регламентът за прилагане

15. Подробните процедури във връзка с исканията по член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс са уредени в дял III (членове 868—876a) от Регламента за прилагане. Процедурите относно исканията по член 239 са уредени в дял IV (членове 899—909). Тъй като тези две групи разпоредби са огледални[19] и доколкото във въпросите на запитващата юрисдикция се посочват тези, които се отнасят до член 239 от Митническия кодекс, в настоящото изложение ще се съсредоточа върху членове 899—909.

16. Член 905, параграф 1 от Регламента за прилагане предвижда, че заинтересованото лице може да подаде молбата си за опрощаване пред митническите органи на държава членка заедно с доказателства за „*особена ситуация*“, резултат от обстоятелства, при които на заинтересованото лице не може да бъде вменена измама или очевидна небрежност. Когато митническите органи „счита[т], че особената ситуация е резултат на това, че Комисията не изпълнява задълженията си […]“, те трябва да отнесат случая до Комисията за решаване. Задължението за предаване на случая отпада, когато „Комисията вече разглежда случай[,] включващ въпроси, които са съпоставими от фактическа и правна гледна точка“[20]. Ако въпреки това случаят бъде предаден, „Комисията връща досието на митническите органи и за процедурата, упомената в членове 906 до 909 се смята, че никога не е била започвана“[21]. При тези обстоятелства съответните митнически органи „нямат право да решат дали да одобрят възстановяване или опрощаване на въпросните мита до приключване на процедурата, започната [по паралелния случай пред Комисията] съгласно членове 906 до 909“[22].

17. Комисията взема окончателно решение след консултации с група от експерти[23]. Заинтересованата държава членка, както и всички останали държави членки се уведомяват за решението „с цел митническите органи да бъдат подпомогнати при вземането на решения в ситуации, засягащи съпоставими от фактическа и правна гледна точка въпроси“ (член 908, параграф 1).

18. По време на процедурата по предаване на случая и по неговото решаване от засегнатото лице се изисква да потвърди, че е прочело досието и или няма какво да добави, или е предоставило всичката допълнителна информация, която според него би трябвало да бъде включена. Ако, след като разгледа досието, Комисията възнамерява да приеме неблагоприятно решение, на засегнатото лице се дава възможност да представи писмено позицията си, преди да се приеме окончателното решение[24].

Факти и производство

19. Ямайка е страна по Споразумението от Котону.

20. В периода между 1 януари 2002 г. и 31 декември 2004 г. (наричан по-нататък „релевантният период“) Prenatal S.A. (наричано по-нататък „Prenatal“) извършва внос на облекла от Ямайка в Испания, като представя сертификати за произход EUR.1, в съответствие с които е приложена преференциална ставка от 0 % по общата външна митническа тарифа към момента на обмитяване.

19 Те са идентични mutatis mutandis.

20 Член 905, параграф 2.

21 Член 905, параграф 6.

22 Член 899, параграф 2, втора алинея.

23 Член 907.

24 Член 905, параграф 3 и член 906a.

21. В периода февруари—март 2005 г. ямайските органи, Европейската служба за борба с измамите на Европейската комисия (OLAF) и испанските митнически органи провеждат разследване на място, за да установят дали сертификатите за произход EUR.1 са издадени правилно за внесеното облекло. Накратко, в съвместния си доклад те стигат до заключението, че внесените стоки не могат да се ползват с преференциално третиране, тъй като за направата им са били използвани компоненти с произход от Хонконг или Китай, поради което стоките не са с произход от Ямайка. Ямайските органи обезсилват сертификатите за произход EUR.1 за релевантния период, в резултат на което испанските органи последващо вземат под отчет митническите задължения, съответстващи на осъществения от Prenatal внос за този период.

22. На 10 май 2006 г. Prenatal подава искане пред Регионалната митническа служба към Представителството на централната власт в Каталуния за възстановяване на платените митни сборове съгласно член 239 от Митническия кодекс[25]. Съгласно акта за преюдициално запитване на 23 май 2006 г. преписката е изпратена на Комисията в съответствие с член 905, параграф 1 от Регламента за прилагане, тъй като оплакванията се отнасят до нередности в действията на службите на Комисията, представлявани от OLAF. Комисията стига до заключението, че случаят на Prenatal е сходен от фактическа и правна страна с друг случай (REM 03/07 относно El Corte Inglés SA, наричано по-нататък „ECI“) и в съответствие с това връща досието по реда на член 905, параграф 6 от Регламента за прилагане.

23. На 3 ноември 2008 г. по дело REM 03/07 Комисията приема Решение C(2008) 6317 окончателен (наричано по-нататък „Решение REM 03/07“), като констатира, че следва да се извърши последващо вземане под отчет на вносни мита и не следва същите да бъдат опростени в един особен случай. В това решение се приема, че съответните органи не са допуснали грешка по смисъла на член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс, както и че ECI не е в особена ситуация по смисъла на член 239 от Митническия кодекс. На 30 януари 2009 г. ECI подава жалба за отмяна на това решение пред Общия съд[26].

24. Успоредно с това ECI (което вече се е позовало на наличието на особена ситуация по смисъла на член 239 от Митническия кодекс на Общността пред националните митнически органи) подава жалба пред испанските съдилища за отмяна на акта за установяване на митнически задължения, изискващ заплащането на дължимите мита. С решение от 20 октомври 2008 г. Audiencia National (Национален съд, Испания) отменя посочения акт. С определение от 4 февруари 2010 г. касационната жалба пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) е обявена за недопустима. Следователно решението на Audiencia National (Национален съд) става окончателно и задължението на ECI е отменено[27]. На 9 декември 2013 г. Общият съд постановява, че е отпаднало основанието за произнасяне по жалбата на ECI за отмяна на Решение REM 03/07, въпреки доводите за противното, представени от двете страни, които искат Общият съд да се произнесе по валидността на това решение[28].

25 В писменото си становище Prenatal отбелязва, че е предявило две искания — първото на основание член 239 от Митническия кодекс, внесено на 8 май 2006 г., а второто — на основание член 220, параграф 2, буква б), внесено на 23 януари 2009 г.

26 Определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675).

27 По-подробно за сложното паралелно производство вж. определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675, т. 6—9 и 17).

28 Вж. определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675, т. 26—41). В точки 42—84 Общият съд разглежда и отхвърля седемте довода (представени от ECI, от ECI и Комисията и само от Комисията) в подкрепа на продължаването на производството, след което постановява, че е отпаднало основанието за произнасяне по делото и че всяка страна трябва да понесе направените от нея съдебни разноски.

25. Prenatal видимо не е обжалвало по съдебен ред сходното решение на испанските органи. На 12 май 2009 г., прилагайки решение REM 03/07, испанските органи отхвърлят искането на Prenatal за опрощаване. Prenatal обжалва това решение пред Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (регионален данъчен орган за Каталуния, Испания, наричан по-нататък „TEARC“). TEARC отхвърля жалбата. Prenatal обжалва решението му пред Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуния, Испания, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“).

26. Запитващата юрисдикция счита, че е необходимо да поиска насоки от Съда. Тя припомня, че решението на TEARC се основава на Решение REM 03/07 на Комисията, докато Prenatal твърди, че условията по член 220, параграф 2, буква б) и член 239 от Митническия кодекс са изпълнени и следователно то има право на възстановяване или опрощаване на въпросните мита.

27. Затова запитващата юрисдикция поставя следните въпроси:

„1. Противоречи ли на правото на Съюза, и по-специално на член 220, параграф 2, буква б) и член 239 от Митническия кодекс на Общността, Решение C(2008) 6317 окончателен на Комисията от 3 ноември 2008 г., с което се установява, че следва да се извърши последващо вземане под отчет на вносни мита и не следва същите да бъдат опростени в един особен случай, свързан с вноса на текстилни стоки с деклариран произход от Ямайка (дело REM 03/07)?

2. Трябва ли, когато след направено искане за опрощаване на митни сборове Комисията излезе с решение, че фактическата и правната обстановка по случая са сходни с предишен случай, по който тя вече се е произнесла, или с решение, че вече е сезирана със сходен случай, по който предстои постановяване на решение, което и да е от посочените решения да бъде разглеждано като акт с правно съдържание, който е задължителен за органите на държавата членка, в която е подадено искането за опрощаване, и следователно подлежи на обжалване от лицето, поискало опрощаване (член 239 от Регламент (ЕИО) № 2913/92) или невземане под отчет на митнически задължения (член 220, параграф 2, буква б) от посочения Митнически кодекс на Общността)?

3. В случай че решението на Комисията не може да се приеме за акт със задължително правно съдържание, компетентни ли са националните органи да преценят дали в случая е налице сходство във фактическата и правната обстановка?

4. В случай на утвърдителен отговор, ако такъв анализ е направен и се е достигнало до извода, че не е налице такова сходство, трябва ли да се приложи член 905, параграф 1 от [Регламент № 2454/93] и трябва ли следователно Комисията да постанови решение със задължително правно съдържание за тези национални органи?“.

28. Писмени становища представят Prenatal, испанското правителство и Комисията. Съгласно член 61, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда страните са поканени от Съда да изразят становище по три въпроса в съдебното заседание: i) тълкуването на обхвата на задълженията на ямайските органи съгласно членове 15 и 32 от Протокола; ii) степента, в която може да бъде приет за разглеждане нов довод относно неспособността на Комисията да гарантира правилното прилагане на споразумението, и iii) допустимостта на втория, третия и четвъртия въпрос. Страните представят устни становища и отговарят на въпроси в съдебното заседание, проведено на 25 октомври 2018 г.

Анализ

По допустимостта

29. Испанското правителство твърди, че и четирите преюдициални въпроса са допустими. Комисията обаче изразява съмнения относно релевантността на втория, третия и четвъртия въпрос. Тя отбелязва, че тези въпроси се отнасят до правото на националните органи да направят самостоятелно заключение по отношение на Prenatal, което да се различава от заключението на Комисията по отношение на ECI. Все пак става ясно, че запитващата юрисдикция и TEARC са приложили спрямо Prenatal заключението на Комисията по отношение на ECI, тъй като според тях случаят на Prenatal е сходен (и дори идентичен) от гледна точка на правната и фактическата обстановка. Следователно въпросите за правото на преценка на националните органи са безпредметни.

30. Не споделям (изцяло) съмненията на Комисията. Ще разгледам последователно всеки въпрос.

31. Въпрос 2 включва два отделни аспекта: първо, правните последици от предаването на преписката на Комисията съгласно член 905, параграф 2 от Регламента за прилагане, и второ, дали Prenatal е могло да оспори това предаване към съответния момент (през 2006 г.). По отношение на последния аспект, безспорно към настоящия момент Prenatal не би могло да оспори акта, с който е предадена преписката, и не е ясно какво би могло да е значението на отговора на този въпрос за настоящото производство [29]. От друга страна, обхватът на правото на преценка, с което разполагат органите на държавата членка, когато е налице решение за предаване на преписката, очевидно е от значение. Всъщност въпроси 3 и 4 са свързани с въпрос 2 и с тях се цели да се установи дали органите на държавата членка могат да стигнат до собствени изводи по молбата за опрощаване на митни сборове в зависимост от това дали решението официално ги обвързва.

32. Затова първата част от втория въпрос, както и третия и четвъртия въпрос, според моето разбиране, по същество имат за цел да се установи доколко испанските органи (митнически и съдебни) могат да стигнат до заключение по случая на Prenatal, което да е различно от заключението на Комисията във връзка с ECI. Тези въпроси биха били особено уместни, ако в отговор на първия въпрос Съдът постанови, че Решение REM 03/07 е невалидно.

33. Поради това считам, че първата част от втория въпрос и третият и четвъртият въпрос следва да се ползват с обичайната презумпция за релевантност [30].

По отношение на „новия“ довод

34. В своите доводи по член 239 от Митническия кодекс Prenatal твърди, че Комисията не е изпълнила задължението си да гарантира правилното прилагане на Споразумението от Котону. Това е нов довод, тъй като той не е бил изрично разгледан нито в Решение REM 03/07 [31], нито в производството за отмяна пред Общия съд [32]. В съдебното заседание Комисията твърди, че не

29 Следователно в настоящото производство *не* се твърди, че Prenatal е имало възможност да оспори мярка на Съюза пряко по член 263 ДФЕС и поради това понастоящем не би следвало да има възможност да оспорва валидността чрез позоваване на член 267 ДФЕС. Решение REM 03/07 се отнася до ECI. Спорно е (най-малкото) дали Prenatal би имало процесуална легитимация да оспори акта за предаване.

30 Решение от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, т. 36 и цитираната съдебна практика).

31 От точка 60 на Решение REM 03/07 става ясно, че ECI е твърдяло, че Комисията не е информирала вносителите от Общността за съмненията си, но според мен този довод се различава по същество от представения понастоящем.

32 Определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675, т. 59 и 60).

може да бъде критикувана за това, че не е разгледала новия довод преди настоящото производство, тъй като той не е бил изложен от ECI в неговото искане за опрощаване. Prenatal счита, че Комисията на практика е разгледала този довод в точка 70 от Решение REM 03/07, в която посочва, че „не е установила други фактори, които биха могли да представляват особена ситуация“. Освен това няма пречка доводът да бъде приведен в контекста на преюдициално производство по член 267 ДФЕС, като във всички случаи Комисията следва да прецени дали нейното поведение е допринесло за особената ситуация.

35. Според мен е възможно този „нов“ довод да бъде изложен в настоящото производство. В нито един момент от процедурата по разглеждане на искането на ECI за опрощаване Prenatal не е разполагало с правото, нито с възможността да представи каквито и да било доводи. С такова право е разполагало единствено ECI[33]. Производството по член 267 ДФЕС понастоящем позволява на лицата, които смятат, че се намират в същото положението като Prenatal, да защитят позицията си без ограничение на доводите, които могат да представят[34].

По първия въпрос

36. Най-напред ще разгледам искането по член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс, което предполага преценка на тълкуването на членове 15 и 32 от Протокола, след което ще разгледам твърдението за наличие на „особена ситуация“ по смисъла на член 239 от същия кодекс[35].

Член 220, параграф 2, буква б) от Митническия кодекс

37. За да бъде уважена молбата за опрощаване или възстановяване на мита съгласно член 220, параграф 2, буква б), трябва да са изпълнени три кумулативни условия[36]. Първо, трябва да се докаже, че грешката в сертификатите се дължи на обстоятелството, че митническите органи „са знаели или е трябвало да знаят“, че стоките не отговарят на необходимите условия за ползване на преференциално третиране. Второ, длъжникът трябва да е действал добросъвестно или да не е било възможно грешката на органите да бъде открита от него. Трето, длъжникът трябва да е спазил всички разпоредби на действащото законодателство по отношение на митническата декларация.

38. При преценката на валидността на Решение REM 03/07 в настоящото производство подлежи на разглеждане само първото от тези условия. Второто и третото условие във всички случаи са индивидуални за Prenatal и не са били разглеждани от Комисията в Решение REM 03/07, което се отнася единствено до ECI.

33 Вж. по-специално член 906a от Регламента за прилагане и точка 18 по-горе.

34 Определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675, т. 57 и цитираната съдебна практика).

35 Този разделен подход според мен е целесъобразен, тъй като всяка от разпоредбите преследва различни цели: член 220, параграф 2, буква б) има за цел да защити *оправданите правни очаквания* на търговеца, че решението за събиране или отказ от последващо вземане под отчет на митническо задължение се основава на вярна информация или критерии (решение от 14 май 1996 г., Faroe Seafood и др., C-153/94 и C-204/94, EU:C:1996:198, т. 87), докато член 239 представлява „обща клауза за справедливост“ (решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия, C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 85 и цитираната съдебна практика).

36 Решение от 15 декември 2011 г., Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, т. 47 и цитираната съдебна практика).

39. В контекста на преюдициално запитване, с което се поставя под въпрос валидността на акт на Съюза като Решение REM 03/07, съдебният контрол е ограничен. Комисията разполага с широка свобода на преценка при оценяване на доказателствата, които са ѝ били представени от испанските митнически органи и от ECI. Следователно, освен ако не е налице явна грешка в преценката, като например Комисията да не „е разгледала внимателно и безпристрастно всички релевантни елементи на конкретния случай, на които се основава тази преценка“, Съдът не може и няма да замени със своя преценка тази на Комисията [37].

40. Prenatal твърди [38], че Комисията е допуснала явна грешка, като е приела, че ямайските органи *не са знаели* за нередностите при издаването на сертификат EUR.1. В подкрепа на това твърдение то изтъква, че знанието се доказва с: i) доклад на JAMPRO [39] от 1998 г. относно проверката на въпросните дружества износители, който показва явно разминаване между производствения капацитет и обема на изнасяните стоки; ii) факта, че през 1998 г. италианските и британските органи са поискали последващ контрол върху издадени сертификати — искания, на които ямайските органи отговарят (доколкото изобщо са отговорили) през 2000 г. с неправдоподобни обяснения за разминаванията, и iii) доклад на служител на испанската данъчна администрация, участвал в разследването на OLAF през 2005 г., според който по-специално служители в митническата зона за износ в Ямайка са разказали за липсата на съответни действия, които е трябвало да бъдат предприети по отношение на внасяните от Китай стоки преди техния последващ износ.

41. При условията на евентуалност Prenatal твърди, че Комисията е допуснала грешка, като не е направила заключение, че ямайските органи *е трябвало да знаят* за нередностите по сертификат EUR.1. Във връзка с това то тълкува задълженията, възложени на ямайските органи съгласно член 15, параграф 5 и член 32 от Протокол 1 от приложение V към Споразумението, в смисъл, че тези органи са били длъжни, но не са извършили физически проверки на изнасяните стоки. Ако такива проверки били извършени, те щели да констатират нередностите. Prenatal се позовава преди всичко на няколко протокола на Jamaican Trade Board (Съвет за търговия на Ямайка) от януари 2006 г., които потвърждават по-специално че към съответния момент няма въведена система за физически проверки.

42. Засегнатото лице, което иска да докаже *знание* от страна на съответните митнически органи, се нагърбва с тежка задача. То трябва да докаже, че тези органи *действително* са знаели за грешката [40]. Доказателствата за това знание трябва да са във висока степен достоверни и ясни — те не могат просто да навеждат на предположение. Доказателствата трябва да са с такова качество, че да оборват презумпцията за *незнание* от страна на органите. Без наличието на писмени доказателства, което на практика е равнозначно на признание от страна на институцията, лицето рядко би могло да се освободи от тази значителна тежест на доказване.

43. Естеството на доказателствата, на които ECI се позовава в искането си за опрощаване и които Prenatal отново представя пред Съда, не позволява освобождаване от тежестта на доказване. Доклад на JAMPRO, който се отнася до период от две седмици през юли 1998 г., не може да послужи като доказателство за това, че митническите органи действителното са знаели за положението през целия период между януари 2002 г. и март 2005 г. Фактът, че ямайските митнически органи са били запознати с доклада на JAMPRO, но са счели за достатъчно да

37 Вж. по-специално решения от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 13), от 9 ноември 1995 г., France-aviation/Комисия (T-346/94, EU:T:1995:187, т. 34), от 8 юли 2010 г., Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 28 и цитираната съдебна практика), и от 19 февруари 1998 г., Eyckeler&Malt/Комисия (T-42/96, EU:T:1998:40, т. 77 и 140).

38 В настоящото заключение разглеждам само доводите, изложени от Prenatal в писменото му становище и в съдебното заседание. Запитващата юрисдикция представя обобщено по-широк кръг доводи в акта за преюдициално запитване.

39 JAMPRO е съкращение от Jamaica Promotions Corporation, а това, доколкото разбирам, е агенция на ямайското правителство. През 2002 г. функцията ѝ се поема от Jamaica Trade Board (Съвет за търговия на Ямайка).

40 Лицето, което иска опрощаване, трябва да докаже, че е било „очевидно“, че органите, издали сертификата, са знаели или е трябвало да знаят: решение от 9 март 2006 г., Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, т. 45).

отчетат само 8 % несъответствие между обема на износа и производствения капацитет (за разлика от докладваното от JAMPRO несъответствие между 252 % и 559 %)[41], според мен е неубедителен. Също така не може да се приеме, че (спорните) мнения на двама служители, чието точно положение в йерархията на ямайските митнически органи не е установено, представляват конкретното знание на тези митнически органи *като цяло*.

44. Поради това отхвърлям довода, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, предвид доклада от проверката на JAMPRO от 1998 г.[42], отговорите на ямайските митнически органи на исканията за последващи проверки[43] и свидетелствата на някои служители[44], че ямайските органи не са знаели за нередностите по сертификат EUR.1.

45. Стигам до същия извод и по отношение на изложеното при условията на евентуалност твърдение, че ямайските митнически органи *е трябвало да знаят* за тези нередности.

46. Доколко е убедителен този довод на Prenatal, зависи от това дали ямайските митнически органи имат позитивно правно задължение да извършват *физически* проверки на изнасяните стоки, а не само проверки на документите. Според Prenatal такова задължение се съдържа в членове 15 и 32 от Протокол 1 от приложение V към Споразумението.

47. Аз не тълкувам тези разпоредби в този смисъл.

48. На първо място, член 15 от Протокола описва процедурата, по която износителят получава сертификат EUR.1. Той поставя акцент върху документацията. Отговорностите и задълженията се разпределят между износителите и митническите органи, издаващи сертификата. Така например износителят е длъжен да попълни сертификата за движение EUR.1 и заявлението (член 15, параграф 2), както и „да бъде готов по всяко време по искане на митническите органи на държавата износител […] [да представи] всички необходими документи, доказващи статута на произход на въпросните продукти […]“ (член 15, параграф 3). Митническите органи са длъжни да „предприемат всички необходими стъпки“, за да проверят произхода на продуктите, и „имат правото да изискват всяко доказателство и да осъществяват всяка проверка на сметките на износителя или всяка друга проверка, която считат за необходима“ (член 15, параграф 5).

49. Следователно разпоредбите на член 15, по-специално параграф 5, по никакъв начин не задължават митническите органи да предприемат конкретни или определен вид стъпки или мерки, още по-малко да извършват физически проверки с определена честота. Предвиденото в член 15, параграф 5, първо изречение задължение на органите бива смекчено от думата „необходими“, употребена в същото изречение. По този начин преценката за това какво е необходимо, се предоставя изцяло на тези органи. Правото на преценка се подчертава от думата „всички“ и израза „необходими стъпки“. Това по-скоро затвърждава правото на преценка на органите, отколкото да внушава, че трябва да се проведе конкретен вид процедура за проверка.

41 Както посочват в отговорите си до Италия и Обединеното кралство от февруари 2000 г. Фактът, че тези писма са изпратени с голямо закъснение в нарушение на член 32, параграф 5 от Протокол 1 от приложение V към Споразумението, не е от значение, за да се прецени какво са знаели ямайските органи към съответния момент.

42 Вж. точки 38—42 от Решение REM 03/07.

43 Вж. точки 27—34, и по-специално 31—33, от Решение REM 03/07.

44 Вж. точки 52 и 53 от Решение REM 03/07. Тук спирам, за да отбележа, че в точка 59 от писменото си становище Комисията се позовава на писмените изявления, които е представила пред Общия съд за целите на производството, приключило с определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675). Аз не съм взела предвид тези изявления. Всички доводи следва да бъдат ясно изложени в самото становище, представено пред Съда, а не да се вмъкват чрез приложения, които в настоящия случай биха се равнявали на повече от 70 страници *допълнителна* аргументация (на испански език).

Затова съм съгласна с Комисията, че член 15, параграф 5 само оправомощава ямайските митнически органи да извършват физически проверки, когато преценят, че такива са необходими [45]. Предвид казаното, не може да се отправя критика към ямайските органи за това, че са предпочели да извършат проверка въз основа на документацията [46].

50. На второ място, член 32 от Протокол 1 изисква митническите органи, които издават сертификатите EUR.1, да извършват последващи проверки: i) на случаен принцип и ii) по искане от страна на държава членка. Ако държавата членка направи такова искане, тя е длъжна да върне цялата съответна документация, за да съдейства на органите, издаващи сертификата, за тяхната проверка (член 32, параграф 2). След като вече разполагат с тази документация, органите „има[т] правото да извършва[т] всякаква проверка и да изисква[т] всяко доказателство“ (член 32, параграф 3). Ако тази последваща проверка „соч[и], че разпоредбите на настоящия протокол са нарушени“, член 32, параграф 7 предвижда по-специално извършването на „подходящите проверки“.

51. Не считам, че член 32 възлага абсолютно или позитивно задължение за ямайските митнически органи да извършват физически проверки, още по-малко в определен момент или с определена честота. Въпреки че те безспорно имат право да извършват физически проверки, нищо не ги задължава да го правят. След като са получили исканията, изпратени от митническите органи на държава членка съгласно член 32, ямайските митнически органи са могли да изпълнят задължението си за проверка на въпросните сделки, вземайки предвид наличните писмени доказателства, допълнени с подходящи проверки.

52. Поради това отхвърлям довода на Prenatal, че ямайските митнически органи не са знаели за нередностите, тъй като не са изпълнили правното си задължение да извършат физически проверки. Независимо от (изолираното) твърдение в протокола на Jamaican Trade Board (Съвет за търговия на Ямайка), че „система за проверки никога не е прилагана“, Комисията не е допуснала явна грешка в преценката в това отношение. Достигайки този извод, не твърдя, че не би могло да съществува положение, при което значимостта на доказателствата, представени пред митническите органи на държавата износител, обосновава предположението, че е необходима физическа проверка. Не така обаче оценявам материалите, представени пред Съда по настоящото дело.

Член 239 от Митническия кодекс

53. За да се приеме, че е налице особена ситуация по смисъла на член 239 от Митническия кодекс, засегнатото лице трябва да докаже, че „се намира в изключително положение спрямо другите оператори, извършващи същата дейност, и че при липсата на тези обстоятелства то не би претърпяло вредата, свързана с последващото вземане под отчет на митата“ [47]. Следователно засегнатото лице носи тежестта на доказване.

45 Вж. по аналогия решение от 17 юли 1997 г., Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370, т. 65 и 66), където се тълкуват сходни разпоредби.

46 Prenatal подчертава възможността за получаване на статут на „одобрен износител“ съгласно член 20 от Протокола. Този статут на практика позволява на износителите сами да сертифицират своите стоки за преференциално третиране. Наличието на този статут обаче не означава, че *всички други* проверки трябва да включват и физически проверки.

47 Решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия (C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 88 и цитираната съдебна практика). Наличието на „особена ситуация“ може да се твърди едновременно от няколко оператори; вж. по-специално решение от 17 февруари 2011 г., Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, т. 55—56 и 61).

54. Тъй като този довод се разглежда за първи път в рамките на настоящото производство, контролът на Съда не се ограничава до това да установи дали Комисията е допуснала явна грешка в преценката. Напротив, Съдът трябва да установи дали Комисията е претеглила „интереса на Общността за пълно спазване на разпоредбите на митническото законодателство — било то общностно или обвързващо Общността, от една страна, и интереса на добросъвестния вносител да не търпи вреди, които надхвърлят обичайния търговски риск, от друга“ [48].

55. Съдът е приел, че особена ситуация може да възникне при „недостатъчен“ контрол от страна на Комисията за правилното прилагане на международно споразумение [49]. Като пазител на Договорите и на сключените в съответствие с тях споразумения Комисията е длъжна да осигури точното изпълнение от трети държави на задълженията им, договорени по силата на сключено със Съюза споразумение, посредством способите, предвидени в споразумението или във взетите въз основа на него решения [50].

56. Част от това задължение е постигането на равновесие между два конкуриращи се принципа. От една страна, това е принципът на *взаимно доверие*, който е в основата на международните търговски споразумения. Вследствие на това Комисията (и органите на държавите членки), поне първоначално, са длъжни да приемат на доверие изявленията на органите на държава износител като Ямайка [51]. От друга страна, по своето естество Споразумението от Котону създава финансова изгода предимно за едната страна (държавите от АКТБ), а установеният с него преференциален режим неизбежно насърчава безскрупулните практики на заобикаляне и злоупотреби. Следователно Комисията трябва да бъде особено внимателна при изпълнение на задължението си да наблюдава и контролира.

57. Prenatal твърди принципно, че Комисията е била длъжна да въведе мерки за предотвратяване на измамите и по-специално че е трябвало да наблюдава ямайските органи. По този начин Prenatal се фокусира повече върху наблюдението и превенцията, а не само върху последващото разследване и намеса. Накратко, Комисията е обвинена в *бездействие*, при положение че е имала правно задължение за *действие*.

58. Prenatal представя доказателства, които сочат, че Комисията не е предприела действия по наблюдение, като се позовава на изявленията в две съобщения на Комисията и един доклад на Сметната палата [52]. Prenatal посочва КМС, създаден съгласно член 37 от Протокола, чиято основна задача е да гарантира „точното и еднакво прилагане на настоящия протокол“ и чийто член е Комисията, като се позовава по-специално на член 37, параграф 2, съгласно който Комитетът „редовно изследва влиянието върху страните от АКТБ […] на прилагането на правилата за произход“. Prenatal също така се позовава на член 31, параграф 2 от Протокола, който задължава Съюза, отвъдморските страни и територии и държавите от АКТБ да „си сътрудничат посредством компетентните митнически администрации при проверките на [истинността] на сертификатите за движение EUR.1, декларациите върху фактурите или декларациите на доставчиците“.

48 Решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия (C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 93).

49 Решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия (C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 92).

50 Решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия (C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 95) и член 211 ДФЕС.

51 По-специално по отношение на Споразумението от Котону вж. решение от 15 декември 2011 г., Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика). По аналогия вж. още решение от 25 юли 2018 г., Комисия/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598, т. 50, 55 и 56 и цитираната съдебна практика).

52 Съобщение на Комисията до Съвета от 26 февруари 2014 г., озаглавено „План за действие за наблюдение на функционирането на преференциалните търговски договорености“, COM/2014/0105 окончателен; Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет от 16 март 2005 г., озаглавено „Правилата за произход в преференциалните търговски режими — Насоки за бъдещето“, COM/2005/0100 окончателен; Специален доклад № 2/2014 на Европейската сметна палата, озаглавен „Добре ли се управляват преференциалните търговски режими?“.

59. Струва ми се, че Prenatal тълкува твърде разширително разпоредбите, на които се позовава. Член 31, параграф 2 изисква истинността на документите да се удостоверява „посредством компетентните митнически администрации“. Това е съвместна задача. При все това самата Комисия не прилага митническия режим на Съюза. Основната отговорност неизбежно се носи от митническите органи на държавите членки износители и вносители. Следователно голяма част от работата по наблюдение и контрол се извършва от митническите органи на държавите членки. Член 32 от Протокола предоставя на посочените органи правото да изискват конкретни видове действия от своите колеги от държавите от АКТБ и дори да откажат ползването на преференции, ако например имат „обосновано съмнение“ и ако отговорите на писмата, с които искат последваща проверка, не се получат в срок (член 32, параграф 6). Комисията обаче няма да е изпълнила задълженията си, ако не се информира за съответните процеси на равнище държави членки, след което не предприеме подходящите действия. В настоящия случай обаче, въз основа на ограничените доказателства, с които разполага Съдът, може да се предположи, че Комисията *е* поддържала връзка с митническите органи на държавите членки. Така например в съдебното заседание Комисията посочва, че през 2003 г. Германия я е уведомила за писмата на държавите членки, с които се иска проверка. Разследването на OLAF започва през март 2004 г., като през февруари и март 2005 г. се извършват посещения на място в Ямайка. Срещи за обсъждане на въпросите се провеждат поне през септември 2004 г. В този контекст, макар ретроспективно погледнато да са били желателни допълнителни и по-бързи действия, не би било справедливо да се твърди, че Комисията напълно е бездействала [53]. Отбелязвам също така, че член 37, параграф 2 изисква КМС да изследва „влиянието“ за държави като Ямайка на прилагането на правилата за произход, а не активно да следи прилагането на тези правила.

60. Поради това считам, че Комисията не е нарушила конкретните си задължения по Споразумението от Котону. Не мисля, че наличието на общо „задължение за добра администрация“ е достатъчно, за да се възложат на Комисията позитивните задължения, които биха били необходими, за да възникне „особена ситуация“ по смисъла на член 239 от Митническия кодекс [54].

61. Следователно нормативните изисквания, приложими по настоящото дело, значително се различават от тези, които в предишни случаи са накарали Съда да потвърди наличието на особена ситуация. В случая по дело C.A.S./Комисия например Комисията не се е информирала напълно по съответните въпроси, независимо че е била правно задължена за това съгласно конкретни разпоредби на споразумението между Европейския съюз и Турция [55]. По подобен начин, в случая по дело Eyckeler & Malt/Комисия, Комисията изрично е била натоварена със задължението да наблюдава вноса на говеждо месо от Аржентина на всеки десет дни, за да гарантира, че въведената квота за говеждо месо се прилага правилно. Комисията не само е знаела, че квотата е била превишена, но и не е въвела никакви мерки за наблюдение, с които да бъде установено превишението, като това неизпълнение съставлява „съществено нарушение“ [56]. В решение Kaufring и др./Комисия Общият съд изброява редица известни нарушения от страна на Турция, която през продължителен период от време не е изпълнявала задълженията си по

53 За удобство, като приложение I прилагам таблица, която представя в хронологичен ред основните събития, изложени от страните, според моето разбиране.

54 Затова според мен препратките в решение от 10 май 2001 г., Kaufring и др./Комисия (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 и T-147/99, EU:T:2001:133, т. 257 и цитираната съдебна практика), подкрепят заключението, до което Съдът вече е стигнал по отношение на конкретния текст на разглежданите по това дело споразумения.

55 Решение от 25 юли 2008 г. (C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 97—100, 112 и 117—120).

56 Решение от 19 февруари 1998 г. (T-42/96, EU:T:1998:40, т. 162—190).

конкретни разпоредби на Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция и „редица решения на Съвета за асоцииране по прилагането на членове 2 и 3 от Допълнителния протокол“, и отчита бездействието на Комисията по отношение на тези нарушения, въпреки че е разполагала с правомощия да предприеме съответни мерки[57].

62. Поради тези съображения предлагам на първия преюдициален въпрос да се отговори, че при разглеждането на представените пред Съда материали по делото не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на Решение C(2008) 6317 окончателен (дело REM 03/07).

По втория, третия и четвъртия въпрос

По втория въпрос

63. Решението на Комисията да върне предадената съгласно член 905 от Регламента за прилагане преписка, има за последица „замразяване“ на правото на съответните митнически органи да се произнесат по искането за възстановяване или опрощаване, докато Комисията не вземе решение по паралелната преписка[58]. Следователно решението за предаване на преписката действително има суспензивно правно действие в този конкретен и ограничен смисъл.

64. Prenatal обаче не може да оспори това решение и/или неговото съобщаване на испанските митнически органи. За да може да оспори писмо/съобщение, адресирано до друго лице, Prenatal трябва да докаже, че то го засяга пряко[59] и лично[60]. Колкото до прякото засягане, не виждам какви правни последици може да има писмото за предаване за положението на Prenatal. Митническите органи са запазили правото си да разгледат предоставената им преписка, макар временно да не могат да го упражняват[61]. Също така не виждам как Prenatal би могло да твърди, че е лично засегнато от писмото за предаване — възможността други търговци да се намират в сходно положение е очевидна. Освен това връщането на преписката от Комисията не е решение по смисъла на член 4, параграф 5 от Митническия кодекс, тъй като това определение се отнася единствено до актове на „митнически органи“, които от своя страна са определени в член 4, параграф 3 като „органите, които отговарят, inter alia, за прилагането на митническото законодателство“. В контекста на Митническия кодекс Комисията не отговаря за „прилагането на митническото законодателство“.

65. Макар че крайното решение, прието от Комисията на основание член 907 от Регламента за прилагане, очевидно подлежи на обжалване от засегнатото лице, такава жалба не може да подаде засегнатото лице по паралелната преписка, чието разглеждане е било спряно. Правото му на защита все пак е защитено чрез преюдициалното производство по член 267 ДФЕС[62].

57 Решение от 10 май 2001 г., Kaufring и др./Комисия (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 и T-147/99, EU:T:2001:133, т. 257—273).

58 Определение от 21 април 2016 г., Makro autoservicio mayorista и Vestel Iberia/Комисия (C-264/15 P и C-265/15 P, непубликувано, EU:C:2016:301, т. 47).

59 Решение от 13 март 2008 г., Комисия/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, т. 47).

60 Решение от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия (25/62, EU:C:1963:17, т. 107).

61 Определение от 21 април 2016 г., Makro autoservicio mayorista и Vestel Iberia/Комисия (C-264/15 P и C-265/15 P, непубликувано, EU:C:2016:301, т. 47—49).

62 Определение от 9 декември 2013 г., El Corte Inglés/Комисия (T-38/09, непубликувано, EU:T:2013:675, т. 57).

66. Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че решението на Комисията, прието на основание член 905, параграф 6 от Регламент № 2454/93, с което предадената от испанските митнически органи преписка се връща, не се отразява върху правното положение на засегнатото лице и не подлежи на обжалване от това лице съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз.

По третия и четвъртия въпрос

67. Ще разгледам заедно тези въпроси и ще анализирам представените хипотези.

68. Ако Съдът приеме моето предложение и потвърди валидността на Решение REM 03/07, това решение ще продължи да бъде задължително за испанските митнически и съдебни органи по отношение на ECI[63]. Следователно испанските митнически органи трябва да вземат предвид „всяка особеност от фактическа или от правна страна, която може да характеризира конкретното положение“ на Prenatal, за да определят дали неговото положение е „достатъчно различно от това на [ECI], за да обоснове различно решение“[64].

69. Ако, от друга страна, Решение REM 03/07 бъде обявено от Съда за невалидно, Комисията ще бъде длъжна да предприеме коригиращи мерки в изпълнение на задълженията си по член 266 ДФЕС. Испанските митнически органи не могат да възобновят разглеждането на заявлението на Prenatal, докато Комисията не приключи надлежно и законосъобразно „процедурата по членове 906—909“ по отношение на преписката на ECI[65].

70. Възможно е, разбира се, след като разгледат молбата на Prenatal, испанските органи (и съдилища) да счетат, че неговото положение *не е* същото като това на ECI и поради това *не* попада в обхвата на (новото) решение на Комисията относно митническото задължение на последното.

71. Длъжни ли са в такъв случай испанските органи да започнат отново процедурата по член 905, като предадат преписката на Комисията за повторна преценка? Според мен те трябва да го направят, за да се гарантира еднаквото прилагане на условията за опрощаване и възстановяване на митни сборове[66]. Това отразява разпределението на ролите съгласно Регламента за прилагане. Националните митнически органи вземат решения по отношение задължението на длъжника, а Комисията се произнася по молбите за възстановяване или опрощаване, когато е налице особена ситуация.

72. Поради тези съображения предлагам на Съда да отговори на третия и четвъртия преюдициален въпрос, че решението, прието от Комисията съгласно член 907 от Регламент № 2454/93, е задължително за националните митнически и съдебни органи и трябва да се прилага по отношение на искане за опрощаване или възстановяване, подадено от друго засегнато лице, освен ако съществува особеност от фактическа или от правна страна, която

63 До приемането на решение REM от Комисията националната юрисдикция е длъжна единствено да не „постановява решения в противоречие с решението, което Комисията възнамерява да приеме“, доколкото „в хода на образуваното пред нея производство [тя] узнае, че Комисията е сезирана на основание член 220 или член 239 от Митническия кодекс“: вж. решение от 20 ноември 2008 г., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, т. 66). Липсата на знание би могла да обясни защо националният съд е отменил решението на испанските органи да извършат последващо вземане под отчет на размера на вносно митническо задължение на ECI: вж. точки 23 и 24 по-горе. Ясно е, че във всеки случай понастоящем не могат да бъдат предприемани по-нататъшни действия срещу ECI за събиране на въпросните митнически задължения. Решението по този въпрос има сила на пресъдено нещо.

64 Определение от 21 април 2016 г., Makro autoservicio mayorista и Vestel Iberia/Комисия (C-264/15 P и C-265/15 P, непубликувано, EU:C:2016:301, т. 48 и 49), и член 908, параграфи 1 и 2 от Регламента за прилагане.

65 Вж. по аналогия решение от 7 септември 1999 г., De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, т. 48).

66 Решение от 20 ноември 2008 г., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, т. 62 и 63); вж. още член 2, параграф 2 от Митническия кодекс.

характеризира положението му като достатъчно различно и поради това обосновава различно решение. В такъв случай националните органи трябва да предадат преписката по случая на засегнатото лице на Комисията, която следва да се произнесе с решение в съответствие с член 905, параграф 1 от Регламент № 2454/93.

Заключение

73. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуния, Испания), по следния начин:

„1. При разглеждането на представените пред Съда материали по делото не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на Решение C(2008) 6317 окончателен, с което се установява, че следва да се извърши последващо вземане под отчет на вносни мита и не следва същите да бъдат опростени в един особен случай, свързан с вноса на текстилни стоки с деклариран произход от Ямайка (дело REM 03/07).

2. Решението на Комисията, прието на основание член 905, параграф 6 от Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността, изменен с Регламент (ЕО) № 1335/2003 на Комисията от 25 юли 2003 г., с което предадената от испанските митнически органи преписка се връща, не се отразява върху правното положение на засегнатото лице и не подлежи на обжалване от това лице съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз.

3. Решението, прието от Комисията съгласно член 907 от Регламент № 2454/93, е задължително за националните митнически и съдебни органи и трябва да се прилага по отношение на искане за опрощаване или възстановяване, подадено от друго засегнато лице, освен ако съществува особеност от фактическа или от правна страна, която характеризира положението му като достатъчно различно и поради това обосновава различно решение. В такъв случай националните органи трябва да предадат преписката по случая на засегнатото лице на Комисията, която следва да се произнесе с решение в съответствие с член 905, параграф 1 от Регламент № 2454/93“.

Приложение I: Хронология на основните етапи и събития

юли 1998 г.	Доклади на JAMPRO
май и октомври 1998 г.	Писма, изпратени от митническите органи на Италия и на Обединеното кралство до ямайските митническите органи
февруари 2000 г.	Отговори от ямайските митнически органи до митническите органи на Италия и на Обединеното кралство
октомври 2003 г.	Отговор от ямайските органи до италианските митнически органи във връзка с последваща вноса проверка
2003 г.	Комисията узнава за писмата на митническите органи на държави членки
март 2004 г.	Започва разследване на OLAF
юли 2004 г.	Отговор от ямайските органи до германските митнически органи във връзка с последваща вноса проверка
септември 2004 г.	Среща между държавите — членки на Съюза, и Комисията (OLAF), на която се повдига въпросът за писмата
март 2005 г.	Разследване на OLAF в Ямайка
януари 2006 г.	Протокол на Trade Board