Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 7. Februar 2019[1]

Rechtssache C-589/17

Prenatal SA

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña [Oberstes Gericht von Katalonien, Spanien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Einfuhr von Textilwaren, als deren Ursprung Jamaika angegeben ist – Erstattung von Zöllen – Bei der Kommission anhängiges vergleichbares Verfahren – Restriktiver Charakter der Mitteilung der Kommission – Zuständigkeit der nationalen Behörden“

1. Das Vertrauen in die Herkunft von Waren, die in die Europäische Union gelangen, ist von wesentlicher Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Zollsystems der Union. Vor allem wird mit der Kennzeichnung des Ursprungs einer Ware auch sichergestellt, dass der Zoll auf die betreffende Ware in richtiger Höhe erhoben wird, wenn diese Ware die Zollgrenze überschreitet, und dass die Abgabe vom Zollschuldner entrichtet wird. Erklärungen dazu, wo die Ware hergestellt wurde (zu ihrem Ursprung), sind für diesen Vorgang von elementarer Bedeutung. Beispielsweise kann auf ein Erzeugnis aus China möglicherweise ein höherer Zoll anfallen als auf das gleiche Erzeugnis aus Jamaika; die Europäische Union möchte sichergestellt wissen, dass die ihr rechtmäßig zustehenden Einnahmen entrichtet werden.

2. Aufgrund der offensichtlichen finanziellen Auswirkungen können Ursprungserklärungen Gegenstand betrügerischer Aktivitäten sein. Die Ermittlung und Unterbindung betrügerischer Aktivitäten ist jedoch eine undankbare Aufgabe. Betrug tritt zumeist nicht als Geschenk verpackt oder mit schlagenden Beweisen versehen in Erscheinung. Die Herausforderung für die Zollbehörden wird daher häufig darin liegen, zu bestimmen, ab wann sie konkrete Schritte ergreifen müssen, um betrügerischen Aktivitäten vor ihrer Begehung vorzubeugen oder um dann, wenn sie begangen werden, einzuschreiten. Auf diese Entscheidung haben Faktoren wie die zur Verfügung stehenden Mittel, Personalressourcen und strategischen Prioritäten alle einen Einfluss. Grundlegender stellt sich im Kontext internationaler Handelsabkommen die Frage, wann das Vertrauen, das man in das Zollsystem und in die Gegenseitigkeit haben muss, einer Rückkehr zur Kontrolle weichen sollte.

3. Dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen liegt ein Sachverhalt zugrunde, in dem Zölle festgesetzt wurden, der Zollschuldner jedoch geltend macht, zur Entrichtung dieser Abgaben wegen betrügerischer Aktivitäten einer dritten Partei nicht verpflichtet zu sein.

1 Originalsprache: Englisch.

Rechtlicher Rahmen

Cotonou-Abkommen

4. Das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (im Folgenden: AKP-Staaten) einerseits und der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (im Folgenden: Cotonou-Abkommen) wurde am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichnet [2]. Es trat am 2. August 2000 vorläufig bis zum 1. Juni 2002 in Kraft [3] und wurde dann verlängert, bis es am 1. April 2003 endgültig in Kraft trat [4].

5. Nach Art. 3 des Cotonou-Abkommens „[treffen d]ie Vertragsparteien … geeignete Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art, um die sich aus diesem Abkommen ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen und die Verwirklichung seiner Ziele zu erleichtern. …“

6. Nach Art. 1 des Anhangs V des Cotonou-Abkommens wird in dem Vorbereitungszeitraum nach Art. 37 Abs. 1 für die Einfuhr von Waren „mit Ursprung in den AKP-Staaten“ in die Union Präferenzbehandlung gewährt [5], so dass auf sie keine Zölle erhoben werden. Die Einzelheiten der Präferenzbehandlung sind im Protokoll Nr. 1 des Anhangs V (im Folgenden: Protokoll Nr. 1) geregelt. Danach

– wird die Präferenzbehandlung gewährt, wenn eine „EUR.1“-Bescheinigung vorgelegt wird;

– wird diese Bescheinigung von den Zollbehörden des Ausfuhrlandes auf schriftlichen Antrag ausgestellt, der vom Ausführer oder seinem bevollmächtigten Vertreter gestellt worden ist; und

– müssen auf Antrag der Ausführer oder sein Vertreter den Zollbehörden des Ausfuhrlandes „alle zweckdienlichen Unterlagen zum Nachweis der Ursprungseigenschaft der betreffenden Erzeugnisse sowie der Erfüllung der übrigen Voraussetzungen dieses Protokolls“ vorlegen [6].

7. Nach Ausstellung der Bescheinigung müssen die ausstellenden Zollbehörden zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Einhaltung der Vorschriften „die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um die Ursprungseigenschaft der Erzeugnisse und die Erfüllung der übrigen Voraussetzungen dieses Protokolls zu überprüfen. Sie sind berechtigt, zu diesem Zweck die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen und jede Art von Überprüfung der Buchführung des Ausführers oder sonstige von ihnen für zweckdienlich erachtete Kontrolle durchzuführen. Die Zollbehörden, die die Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 ausstellen, achten auch darauf, dass die in Abs. 2 genannten Formblätter ordnungsgemäß ausgefüllt sind. Sie prüfen insbesondere, ob das Feld mit der Warenbezeichnung so ausgefüllt ist, dass jede Möglichkeit eines missbräuchlichen Zusatzes ausgeschlossen ist.“ [7] Alle Vertragsparteien verpflichten sich, „[u]m die ordnungsgemäße Anwendung

2 ABl. 2000, L 317, S. 3.

3 Beschluss Nr. 1/2000 des AKP-EG-Ministerrates vom 27. Juli 2000 über die Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen dem 2. August 2000 und dem Inkrafttreten des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens (ABl. 2000, L 195, S. 46).

4 Unterrichtung über das Datum des Inkrafttretens des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens von Cotonou (ABl. 2003, L 83, S. 69).

5 Art. 37 Abs. 1 sieht vor, dass „[i]m Vorbereitungszeitraum, der spätestens am 31. Dezember 2007 endet, … Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ausgehandelt [werden]. Die förmlichen Verhandlungen über die neue Handelsregelung beginnen im September 2002, und die neue Handelsregelung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft, sofern die Vertragsparteien nicht frühere Termine vereinbaren“.

6 Art. 14 und 15 des Anhangs V Protokoll Nr. 1 des Cotonou-Abkommens.

7 Art. 15 Abs. 5 des Protokolls Nr. 1.

dieses Protokolls zu gewährleisten, … einander über ihre Zollverwaltungen Amtshilfe bei der Prüfung der Echtheit der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1, der Erklärungen auf der Rechnung und der Lieferantenerklärungen sowie der Richtigkeit der in diesen Nachweisen enthaltenen Angaben“ zu leisten [8].

8. Nach Einfuhr der betreffenden Waren in die Union „erfolgt“ eine Prüfung der Ursprungsnachweise „stichprobenweise oder immer dann, wenn die Zollbehörden des Einfuhrlandes begründete Zweifel an der Echtheit des Papiers … haben“ [9]. Die Zollbehörden des Ausfuhrlandes „sind berechtigt, … die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen und jede Art von Überprüfung der Buchführung des Ausführers oder sonstige von ihnen für zweckdienlich erachtete Kontrolle durchzuführen …“ [10]; das Ergebnis der Prüfung ist den Zollbehörden, die um die Prüfung ersucht haben, „so bald wie möglich“ mitzuteilen und „muss … eindeutig feststellen lassen, ob die Nachweise echt sind und ob die Erzeugnisse als Ursprungserzeugnisse der AKP-Staaten … angesehen werden können …“ [11].

9. Bei „begründeten Zweifeln“ und wenn nach Ablauf von zehn Monaten … noch keine Antwort erfolgt oder die Antwort keine ausreichenden Angaben enthält, um über die Echtheit des betreffenden Papiers entscheiden zu können, „lehnen die ersuchenden Zollbehörden die Gewährung der Präferenzbehandlung ab, es sei denn, dass außergewöhnliche Umstände vorliegen“ [12]. Lassen das Prüfungsverfahren oder andere vorliegende Informationen darauf schließen, dass die Bestimmungen dieses Protokolls nicht eingehalten worden sind, „so führt der AKP-Staat von sich aus oder auf Ersuchen der [Union] die erforderlichen Untersuchungen durch oder veranlasst, dass diese Untersuchungen mit der gebotenen Dringlichkeit durchgeführt werden, um solche Zuwiderhandlungen festzustellen und zu verhüten; zu diesem Zweck kann der betreffende AKP-Staat die [Union] um Mitwirkung an den Untersuchungen ersuchen“ [13].

10. Schließlich wird durch das Protokoll ein Ausschuss für Zusammenarbeit im Zollwesen (im Folgenden: Ausschuss) eingerichtet, der die Aufgabe hat, u. a. „die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung dieses Protokolls“ sicherzustellen. Der Ausschuss setzt sich aus „Sachverständigen der Mitgliedstaaten und aus für Zollfragen zuständigen Beamten der Kommission … und aus Sachverständigen, die die AKP-Staaten vertreten, und aus für Zollfragen zuständigen Beamten der regionalen Zusammenschlüsse der AKP-Staaten“ zusammen. Er hat die Aufgabe, „regelmäßig [zu prüfen], wie sich die Anwendung der Ursprungsregeln auf die AKP-Staaten … auswirkt, und … dem Ministerrat geeignete Maßnahmen [zu empfehlen]“ [14]. Hierzu „[tritt d]er Ausschuss … regelmäßig zusammen“.

8 Art. 31 Abs. 2 des Protokolls Nr. 1.
9 Art. 32 Abs. 1 des Protokolls Nr. 1.
10 Art. 32 Abs. 3 des Protokolls Nr. 1.
11 Art. 32 Abs. 5 des Protokolls Nr. 1.
12 Art. 32 Abs. 6 des Protokolls Nr. 1.
13 Art. 32 Abs. 7 des Protokolls Nr. 1.
14 Art. 37 des Protokolls Nr. 1.

Unionsrecht

Zollkodex

11. Nach Art. 1 des Zollkodex [15] „[stellen d]ieser Kodex und die auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene dazu erlassenen Durchführungsvorschriften … das Zollrecht dar". Art. 2 Abs. 1 regelt den Grundsatz, dass „das gemeinschaftliche Zollrecht einheitlich im gesamten Zollgebiet der Gemeinschaft [gilt]".

12. In Titel VII Kapitel 3 Art. 217 („Erhebung des Zollschuldbetrags") ist festgelegt, dass „[j]eder einer Zollschuld entsprechende Einfuhr- oder Ausfuhrabgabenbetrag … unmittelbar bei Vorliegen der erforderlichen Angaben von den Zollbehörden berechnet und in die Bücher oder in sonstige statt dessen verwendete Unterlagen eingetragen werden [muss] (buchmäßige Erfassung)" [16].

13. Nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b erfolgt *keine* buchmäßige Erfassung, wenn „der gesetzlich geschuldete Abgabenbetrag aufgrund eines Irrtums der Zollbehörden nicht buchmäßig erfasst worden ist, sofern dieser Irrtum vom Zollschuldner nicht erkannt werden konnte und dieser gutgläubig gehandelt und alle geltenden Vorschriften über die Zollanmeldung eingehalten hat. … Die Ausstellung einer unrichtigen Bescheinigung stellt jedoch keinen Irrtum dar, wenn die Bescheinigung auf einer unrichtigen Darstellung der Fakten seitens des Ausführers beruht, außer insbesondere dann, wenn offensichtlich ist, dass die ausstellenden Behörden wussten oder hätten wissen müssen, dass die Waren die Voraussetzungen für eine Präferenzbehandlung nicht erfüllten" [17]. Sind die Voraussetzungen von Art. 220 Abs. 2 Buchst. b erfüllt, sind Einfuhrabgaben nach Art. 236 Abs. 1 zu erstatten oder zu erlassen.

14. Art. 239 des Zollkodex sieht eine weitere Grundlage für den Erlass von Einfuhrabgaben vor. Sein Abs. 1 bestimmt:

„Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben können in anderen als den in den Art. 236, 237 und 238 genannten Fällen erstattet oder erlassen werden; diese Fälle

– werden nach dem Ausschussverfahren festgelegt;

– ergeben sich aus Umständen, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind. Nach dem Ausschussverfahren wird festgelegt, in welchen Fällen diese Bestimmung angewandt werden kann und welche Verfahrensvorschriften dabei zu beachten sind. Die Erstattung oder der Erlass kann von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden."

15 Die zum maßgeblichen Zeitpunkt anwendbare Fassung des Zollkodex war die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. 1992, L 302, S. 1). Die Verordnung Nr. 2913/92 wurde am 24. Juni 2008 aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (ABl. 2008, L 145, S. 1) ersetzt, die ihrerseits aufgehoben und durch die Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. 2013, L 269, S. 1) ersetzt wurde.

16 In Art. 4 Abs. 9 des Zollkodex ist eine Zollschuld definiert als „die Verpflichtung einer Person, die für eine bestimmte Ware im geltenden Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Einfuhrabgaben (Einfuhrzollschuld) oder Ausfuhrabgaben (Ausfuhrzollschuld) zu entrichten".

17 Diese Fassung des Wortlauts von Art. 220 Abs. 2 Buchst. b wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2700/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 zur Änderung der Verordnung Nr. 2913/92 (ABl. 2000, L 311, S. 17) in den Zollkodex aufgenommen.

Ein hierauf gerichteter Antrag kann nach Art. 239 Abs. 2 gestellt werden. In Art. 905 der Durchführungsverordnung [18] ist über Art. 239 hinaus geregelt, dass der Antragsteller seinen Antrag nach Art. 239 Abs. 2 mit einer Begründung versehen kann, die „auf einen besonderen Fall schließen [lässt]".

Durchführungsverordnung

15. Die näheren Verfahrensvorschriften für Ansprüche nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b des Zollkodex sind in Titel III (Art. 868 bis 876a) der Durchführungsverordnung geregelt. Die für Ansprüche nach Art. 239 geltenden Vorschriften sind in Titel IV (Art. 899 bis 909) geregelt. Da diese beiden Gruppen von Bestimmungen einander entsprechen [19] und die Fragen des vorlegenden Gerichts sich auf die Art. 239 des Zollkodex betreffenden Vorschriften beziehen, werde ich mich hier auf die Art. 899 bis 909 konzentrieren.

16. Nach Art. 905 Abs. 1 der Durchführungsverordnung kann ein Antragsteller seinen Erlassantrag bei den Zollbehörden eines Mitgliedstaats mit einer Begründung versehen, die „auf einen ‚*besonderen Fall*' schließen lässt, der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt. Sind die Zollbehörden „der Auffassung …, dass sich der besondere Fall aus Pflichtverletzungen der Kommission ergibt …", müssen sie den Antrag der Kommission zur Entscheidung übermitteln. Diese Pflicht zur Übermittlung gilt nicht mehr, wenn „die Kommission bereits mit einem sachlich und rechtlich vergleichbaren Fall befasst ist" [20]. Wird der Fall gleichwohl übermittelt, „[schickt d]ie Kommission … die Unterlagen an die Zollbehörde zurück, und das Verfahren der Artikel 906 bis 909 gilt als niemals eingeleitet" [21]. In diesem Fall „können" die betreffenden Zollbehörden „erst entscheiden, die in Frage stehenden Abgaben zu erstatten oder zu erlassen, wenn das [in dem parallelen Fall bei der Kommission] nach den Artikeln 906 bis 909 eingeleitete Verfahren abgeschlossen ist" [22].

17. Die endgültige Entscheidung trifft die Kommission nach Anhörung einer Sachverständigengruppe [23]. Diese Entscheidung wird dem betreffenden Mitgliedstaat und auch allen anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt, „um die Zollbehörden bei der Entscheidung in Fällen mit vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Merkmalen zu unterstützen" (Art. 908 Abs. 1).

18. Im Laufe des Verfahrens der Übermittlung und Entscheidung wird der Antragsteller aufgefordert, zu bestätigen, dass er die Unterlagen einsehen konnte, und je nach Fall entweder etwas hinzugefügt hat oder nichts hinzuzufügen hat. Beabsichtigt die Kommission nach Überprüfung der Unterlagen, eine nachteilige Entscheidung zu erlassen, wird dem Antragsteller vor Erlass der endgültigen Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben [24].

Sachverhalt und Verfahren

19. Jamaika ist Unterzeichnerstaat des Abkommens von Cotonou.

18 Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung Nr. 2913/92 (ABl. 1993, L 253, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1335/2003 der Kommission vom 25. Juli 2003 (ABl. 2003, L 187, S. 16) geänderten Fassung (im Folgenden: Durchführungsverordnung).

19 Sie sind sinngemäß identisch.

20 Art. 905 Abs. 2.

21 Art. 905 Abs. 6.

22 Art. 899 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich.

23 Art. 907.

24 Art. 905 Abs. 3 und Art. 906a.

20. Die Prenatal SA (im Folgenden: Prenatal) führte im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 (im Folgenden: maßgeblicher Zeitraum) Kleidungsstücke von Jamaika nach Spanien ein; dies erfolgte unter Verwendung von EUR.1-Ursprungszeugnissen, für die bei der Zollanmeldung eine Begünstigung in Form eines Gemeinsamen Zolltarifs von 0 % gewährt wurde.

21. Im Zeitraum von Februar bis März 2005 führten die jamaikanischen Behörden, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung der Europäischen Kommission (OLAF) und die spanischen Zollbehörden eine Untersuchung vor Ort daraufhin durch, ob die Bescheinigung EUR.1 für die eingeführte Bekleidung zu Recht erteilt worden war. Zusammenfassend kam ihr gemeinsamer Bericht zu dem Schluss, dass für die eingeführten Waren keine Präferenzbehandlung gewährt werden könne, weil sie unter Verwendung von Teilstücken aus China oder Hongkong hergestellt worden seien und somit nicht jamaikanischen Ursprungs seien. Die jamaikanischen Behörden erklärten die EUR.1-Bescheinigungen für den maßgeblichen Zeitraum für ungültig; infolgedessen wurden die von Prenatal geschuldeten Zölle für die von ihr in diesem Zeitraum vorgenommenen Einfuhren von den spanischen Behörden buchmäßig erfasst.

22. Prenatal beantragte am 10. Mai 2006 bei der Dependencia Regional de Aduanas der Delegación Especial de Cataluña die Erstattung der Zollschuld nach Art. 239 des Zollkodex [25]. Dem Vorabentscheidungsersuchen zufolge wurde der Antrag am 23. Mai 2006 nach Art. 905 Abs. 1 der Durchführungsverordnung der Kommission vorgelegt, da er Verstöße bei der Tätigkeit der Dienststellen der Kommission betraf, die durch das OLAF vertreten wurden. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass der Fall Prenatal einer anderen Sache (REM 03/07, El Corte Inglés; im Folgenden: ECI) sachlich und rechtlich vergleichbar sei, und schickte die Unterlagen dementsprechend nach Art. 905 Abs. 6 zurück.

23. Am 3. November 2008 erließ die Kommission die Entscheidung C(2008) 6317 endg. zur Feststellung, dass in einem bestimmten Fall die nachträgliche buchmäßige Erfassung der Einfuhrabgaben gerechtfertigt ist und der Erlass dieser Abgaben nicht gerechtfertigt ist, REM 03/07 (im Folgenden: Entscheidung REM 03/07). Sie kam zu dem Schluss, dass die betreffenden Behörden nicht fehlerhaft im Hinblick auf Art. 220 Abs. 2 Buchst. b des Zollkodex gehandelt hätten und die Sache ECI ferner auch keinen besonderen Fall im Sinne von Art. 239 des Zollkodex darstelle. Am 30. Januar 2009 erhob ECI Klage auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung vor dem Gericht [26].

24. Parallel dazu erhob ECI (die vor den nationalen Zollbehörden das Vorliegen eines besonderen Falls im Sinne von Art. 239 des Zollkodex der Gemeinschaften geltend gemacht hatte) Klage vor den spanischen Gerichten auf Nichtigerklärung des Zollbescheids, mit dem die Zollschuld gegen sie festgesetzt worden war. Mit Urteil vom 20. Oktober 2008 erklärte die Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof, Spanien) diesen Bescheid für nichtig. Die Kassationsbeschwerde beim Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) wurde mit Beschluss vom 4. Februar 2010 für unzulässig erklärt. Das Urteil der Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof) ist daher rechtskräftig geworden, und die Forderung gegen ECI wurde aufgehoben [27]. Mit Beschluss vom 9. Dezember 2013 entschied das Gericht, dass die Nichtigkeitsklage von ECI gegen die Entscheidung REM 03/07 entgegen dem hiergegen gerichteten Vorbringen beider Parteien, die eine Entscheidung des Gerichts über die Gültigkeit dieser Entscheidung begehrten, gegenstandslos geworden sei [28].

25 Prenatal weist in ihren schriftlichen Erklärungen darauf hin, dass sie zwei Anträge gestellt habe; der erste sei nach Art. 239 des Zollkodex am 8. Mai 2006 und der zweite nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b am 23. Januar 2009 gestellt worden.

26 Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675).

27 Zur Darstellung des etwas unübersichtlichen Parallelverfahrens vgl. Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675, Rn. 6 bis 9 und 17).

28 Vgl. Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675, Rn. 26 bis 41). In den Rn. 42 bis 84 prüfte das Gericht sodann die sieben (jeweils entweder von ECI, von ECI und der Kommission oder nur von der Kommission vorgetragenen) Argumente dafür, dass eine Fortsetzung des Verfahrens gerechtfertigt sei, und wies diese zurück; es kam anschließend zu dem Schluss, dass das Verfahren gegenstandslos geworden sei und legte den Parteien jeweils ihre eigenen Kosten auf.

25. Von Prenatal wurde auf nationaler Ebene gegen die entsprechende Entscheidung der spanischen Behörden offenbar kein Rechtsbehelf eingelegt. Mit Entscheidung vom 12. Mai 2009 wiesen die spanischen Behörden, gestützt auf die Entscheidung REM 03/07, den Erlassantrag von Prenatal ab. Gegen diese Entscheidung erhob Prenatal Klage vor dem Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (Regionales Finanzgericht; im Folgenden: Finanzgericht). Das Finanzgericht wies diese Klage ab. Prenatal legte daraufhin Rechtsmittel beim Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht, Katalonien, Spanien; im Folgenden: vorlegendes Gericht) ein.

26. Das vorlegende Gericht hält es für erforderlich, den Gerichtshof um eine Entscheidung zu ersuchen. Es weist darauf hin, dass die Entscheidung REM 03/07 der Kommission die Grundlage für das Urteil des Finanzgerichts gewesen sei, wohingegen nach Ansicht von Prenatal die Voraussetzungen von Art. 220 Abs. 2 Buchst. b und Art. 239 des Zollkodex erfüllt seien und sie daher Anspruch auf Erlass oder Erstattung der in Rede stehenden Zölle habe.

27. Dementsprechend stellt das vorlegende Gericht folgende Fragen:

1. Verstößt die Entscheidung C(2008) 6317 final der Kommission vom 3. November 2008, mit der in Bezug auf die Einfuhr von Textilwaren, als deren Ursprung Jamaika angegeben wurde, festgestellt wird, dass die Einfuhrabgaben nachträglich buchmäßig zu erfassen sind und kein den Erlass dieser Abgaben rechtfertigender besonderer Fall vorliegt (Sache REM 03/07), gegen das Unionsrecht, insbesondere gegen die Art. 220 Abs. 2 Buchst. b und Art. 239 des Zollkodex der Gemeinschaften?

2. Ist eine Entscheidung, mit der die Kommission auf einen Erlassantrag hin feststellt, dass der Fall in sachlicher und rechtlicher Hinsicht mit einem früheren, von ihr bereits entschiedenen Fall vergleichbar ist, oder feststellt, dass ihr ein vergleichbarer Fall zur Entscheidung vorliegt, als Rechtsakt anzusehen, der die Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Erlass beantragt wird, bindet und damit von der Person angefochten werden kann, die den Erlass (Art. 239 der Verordnung Nr. 2913/92) oder das Unterbleiben der buchmäßigen Erfassung (Art. 220 Abs. 2 Buchst. b des Zollkodex) beantragt?

3. Sollte es sich nicht um eine Entscheidung der Kommission mit rechtlich bindendem Inhalt handeln, ist es dann Sache der nationalen Behörden zu beurteilen, ob der Fall in sachlicher oder rechtlicher Hinsicht vergleichbar ist?

4. Bei Bejahung der vorstehenden Frage: Ist dann, wenn diese Prüfung erfolgt ist und zu dem Schluss geführt hat, dass der Fall nicht vergleichbar ist, Art. 905 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 mit der Folge anzuwenden, dass die Kommission eine Entscheidung mit einem für diese nationalen Behörden bindenden rechtlichen Inhalt erlassen muss?

28. Prenatal, die spanische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Nach Art. 61 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs wurden die Parteien vom Gerichtshof gebeten, sich in der mündlichen Verhandlung zu drei Fragen zu äußern, nämlich i) zur Auslegung des Umfangs der Verpflichtungen der jamaikanischen Behörden nach den Art. 15 und 32 des Protokolls, ii) inwieweit zu dem Versäumnis der Kommission, die ordnungsgemäße Anwendung des Abkommens zu gewährleisten, neu vorgetragen werden könnte, und iii) zur Zulässigkeit der Fragen zwei bis vier. Die Parteien haben in der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 2018 mündliche Ausführungen gemacht und Fragen beantwortet.

Würdigung

Zulässigkeit

29. Die spanische Regierung sieht alle vier Fragen als zulässig an. Die Kommission bezweifelt indessen die Erheblichkeit der zweiten, dritten und vierten Frage. Sie trägt vor, dass diese Fragen das Ermessen der nationalen Behörden beträfen, in der Sache Prenatal zu einem anderen Ergebnis zu kommen als die Kommission in der Sache ECI. Es erscheine indes eindeutig, dass sowohl das vorlegende Gericht als auch das Finanzgericht das Ergebnis der Kommission zu ECI auf Prenatal übertragen hätten, weil der Fall von Prenatal ihrer Ansicht nach in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vergleichbar (oder gar identisch) sei. Die Frage, ob die nationalen Behörden über einen Ermessensspielraum verfügten, stelle sich daher nicht.

30. Ich kann mich den Zweifeln der Kommission nicht (in vollem Umfang) anschließen. Ich gehe auf jede Frage der Reihe nach ein.

31. Die Frage 2 beinhaltet zwei zu trennende Aspekte: erstens die rechtliche Wirkung der Rückgabe der Unterlagen durch die Kommission nach Art. 905 Abs. 2 der Durchführungsverordnung und zweitens die Frage, ob Prenatal diese Rückgabe zum damaligen Zeitpunkt (2006) hätte anfechten können. Was den letzteren Punkt angeht, kann Prenatal das Rückgabeschreiben jetzt zweifellos nicht mehr anfechten; es ist nicht offensichtlich, inwieweit die Antwort auf diese Frage im vorliegenden Verfahren entscheidungserheblich sein könnte [29]. Dagegen ist der Umfang des Ermessens, über das die Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf eine Rückgabeentscheidung verfügen, eindeutig relevant. Die Fragen 3 und 4 stehen nämlich mit Frage 2 im Zusammenhang; mit ihnen wird danach gefragt, ob die Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf einen Erlassantrag je nachdem, ob diese Entscheidung für sie förmlich bindend ist oder nicht, zu einem eigenen Ergebnis kommen können.

32. Es soll somit nach meinem Verständnis mit dem ersten Teil der zweiten Frage in Verbindung mit der dritten und vierten Frage im Wesentlichen geklärt werden, inwieweit die spanischen (Zoll- und Justiz-)Behörden in der Sache Prenatal zu einem anderen Ergebnis kommen können als die Kommission in der Sache ECI. Sie wären insbesondere dann relevant, wenn der Gerichtshof in Beantwortung der ersten Frage entscheiden sollte, dass die Entscheidung REM 03/07 ungültig ist.

33. Für den ersten Teil der zweiten Frage und für die dritte und vierte Frage sollte daher meines Erachtens die übliche Vermutung der Entscheidungserheblichkeit gelten [30].

„Neuer" Vortrag

34. Im Rahmen ihres Vorbringens zu Art. 239 des Zollkodex macht Prenatal geltend, dass die Kommission gegen ihre Verpflichtungen zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Durchführung des Cotonou-Abkommens verstoßen habe. Dieses Vorbringen ist in dem Sinne neu, dass es weder in der Entscheidung REM 03/07 [31] noch im Rahmen der Nichtigkeitsklage vor dem Gericht ausdrücklich berücksichtigt wurde [32]. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass ihr nicht vorgeworfen werden könne, dass sie auf das neue Vorbringen vor dem vorliegenden Verfahren

29 So wird etwa im vorliegenden Verfahren *nicht* die Ansicht vertreten, dass Prenatal die Möglichkeit gehabt hätte, eine Maßnahme der Union direkt nach Art. 263 AEUV anzufechten, und die Gültigkeit somit jetzt nicht mehr im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV anfechten könne. Die Entscheidung REM 03/07 betraf ECI. Es ist (zumindest) fraglich, ob Prenatal klagebefugt gewesen wäre, das Rückgabeschreiben anzufechten.

30 Urteil vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Der Entscheidung REM 03/07 ist in Nr. 60 offenbar zu entnehmen, dass ECI geltend gemacht hatte, dass die Kommission die Einführer in der Gemeinschaft nicht über die von ihr gehegten Zweifel in Kenntnis gesetzt habe; dieses Vorbringen ist meines Erachtens aber von dem vorliegend in Rede stehenden inhaltlich zu trennen.

32 Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675, Rn. 59 und 60).

nicht eingegangen sei, da dieses Vorbringen von ECI in ihrem Erlassantrag nicht erwähnt worden sei. Nach Ansicht von Prenatal ist die Kommission auf das Vorbringen durchaus in Nr. 70 der Entscheidung REM 03/07 eingegangen, wo sie festgestellt habe, dass sie „auch keine anderen Aspekte ermittelt [hat], die besondere Umstände begründen könnten". Einer Geltendmachung des Vorbringens im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV stehe ferner nichts entgegen; die Kommission müsse in jedem Fall prüfen, ob ihr Verhalten dazu beigetragen habe, dass besondere Umstände vorlägen.

35. Dieses „neue" Vorbringen kann meines Erachtens im vorliegenden Verfahren geltend gemacht werden. Prenatal hatte im Verfahren über den Erlassantrag von ECI zu keinem Zeitpunkt das Recht oder eine Gelegenheit, irgendetwas vorzutragen. Dieses Recht hatte nur ECI [33]. Das Verfahren nach Art. 267 AEUV gibt Parteien, die sich in der Lage von Prenatal befinden, jetzt die Gelegenheit, ihren Standpunkt vorzutragen, und zwar ohne Einschränkung dahin, was sie vortragen dürfen [34].

Erste Frage

36. Ich werde zunächst auf den Anspruch nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b des Zollkodex, einschließlich der Auslegung der Art. 15 und 32 des Protokolls, und sodann zur Prüfung des geltend gemachten „besonderen Falls" im Sinne von Art. 239 AEUV kommen [35].

Art. 220 Abs. 2 Buchst. b des Zollkodex

37. Ein Antragsteller hat Anspruch auf Erlass oder Erstattung von Abgaben nach Art. 220 Abs. 2 Buchst. b, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind [36]. Erstens muss nachgewiesen werden, dass der Fehler der Bescheinigungen darauf beruht, dass die Zollbehörden „wussten oder hätten wissen müssen", dass die Waren die Voraussetzungen für eine Präferenzbehandlung nicht erfüllten. Zweitens muss der Antragsteller gutgläubig gehandelt haben bzw. darf der Fehler der Behörden für ihn nicht erkennbar gewesen sein. Drittens muss der Antragsteller alle geltenden Vorschriften über die Zollanmeldung beachtet haben.

38. Für die Beurteilung der Gültigkeit der Entscheidung REM 03/07 kommt es vorliegend nur auf die erste dieser Voraussetzungen an. Die zweite und dritte Voraussetzung sind zwangsläufig individuell auf Prenatal bezogen und wurden von der Kommission in der Entscheidung REM 03/07 nicht berücksichtigt, die ausschließlich auf ECI ausgerichtet war.

33 Vgl. u. a. Art. 906a der Durchführungsverordnung und oben, Nr. 18.

34 Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Dieser getrennte Ansatz ist meines Erachtens angezeigt, da die beiden Artikel unterschiedliche Ziele haben. Art. 220 Abs. 2 Buchst. b soll *das berechtigte Vertrauen* eines Wirtschaftsteilnehmers darin schützen, dass die Entscheidung zur Erhebung oder zum Erlass einer nacherhobenen Abgabenschuld auf richtigen Informationen oder Kriterien beruht (Urteil vom 14. Mai 1996, Faroe Seafood u. a., C-153/94 und 204/94, EU:C:1996:198, Rn. 87), während die letztere eine *„allgemeine Billigkeitsklausel"* darstellt (Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission, C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Urteil vom 15. Dezember 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens, mit dem die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts wie der Entscheidung REM 03/07 in Frage gestellt wird, ist die Kontrolle des Gerichtshofs beschränkt. Die Kommission verfügt über ein weites Ermessen bei der Beurteilung der ihr von den spanischen Zollbehörden und ECI vorgelegten Nachweise. Dementsprechend kann und wird der Gerichtshof, sofern nicht ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt, wie etwa das Versäumnis, „sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls [zu] untersuch[en], auf die die betreffende Beurteilung gestützt ist", die Beurteilung der Kommission nicht durch seine eigene ersetzen [37].

40. Prenatal [38] wirft der Kommission einen offensichtlichen Fehler vor, soweit sie zu dem Schluss gekommen sei, dass die jamaikanischen Behörden von den Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die EUR.1-Bescheinigungen *nicht gewusst* hätten. Diese Kenntnis werde nämlich durch Folgendes belegt: i) einen JAMPRO [39]-Prüfbericht von 1998 über die in Rede stehenden ausführenden Unternehmen, der eine eklatante Abweichung zwischen der Produktionskapazität und der Menge der ausgeführten Waren zeige, ii) die Tatsache, dass die italienischen Behörden und die Behörden des Vereinigten Königreichs 1998 um eine nachträgliche Kontrolle der ausgestellten Bescheinigungen ersucht hätten – worauf die jamaikanischen Behörden (wenn überhaupt) im Jahr 2000 mit Erläuterungen zu den Abweichungen geantwortet hätten, die nicht glaubhaft gewesen seien; und iii) einen Bericht eines Beamten einer spanischen Steuerbehörde, der an der OLAF-Untersuchung von 2005 teilgenommen habe, wonach u. a. Beamte im Bereich Zoll und Ausfuhr in Jamaika sich dahin geäußert hätten, dass relevante Tätigkeiten in Bezug auf die Einfuhren aus China vor ihrer erneuten Ausfuhr unterblieben.

41. Prenatal bringt hilfsweise vor, die Kommission sei zu Unrecht nicht zu dem Schluss gekommen, dass die jamaikanischen Behörden von den Unregelmäßigkeiten in Bezug auf EUR.1-Bescheinigungen *hätten wissen müssen*. Insoweit legt sie die Verpflichtungen der jamaikanischen Behörden nach Art. 15 Abs. 5 und Art. 32 des Anhangs V Protokoll Nr. 1 des Abkommens dahin aus, dass diese Behörden zu einer physischen Kontrolle der ausgeführten Waren verpflichtet gewesen seien, diese aber unterlassen hätten. Hätten sie diese durchgeführt, hätten sie die Unregelmäßigkeiten aufgedeckt. Prenatal stützt sich in erster Linie auf mehrere Protokolle des Jamaican Trade Board von Januar 2006, die u. a. belegten, dass es zum maßgeblichen Zeitpunkt kein System für physische Kontrollen gegeben habe.

42. Ein Antragsteller, der eine *Kenntnis* der betreffenden Zollbehörden nachweisen will, sieht sich mit hohen Anforderungen konfrontiert. Er muss belegen, dass diese Behörden *positive* Kenntnis von dem Fehler hatten [40]. Der Nachweis dieses Grades der Kenntnis setzt ein hohes Maß an Glaubhaftigkeit und Eindeutigkeit voraus; er muss über bloße Indizien hinausgehen. Die Art des Nachweises muss geeignet sein, die Vermutung zu widerlegen, dass die Behörden *keine* Kenntnis hatten. Mangels verfügbarer schriftlicher Beweise, die letztlich auf ein Eingeständnis der zuständigen Stellen hinauslaufen würden, sind diese hohen Beweisanforderungen kaum jemals erfüllbar.

43. Die Belege, die ECI in ihrem Erlassantrag anführt und auf die Prenatal sich vor dem Gerichtshof erneut beruft, sind nicht geeignet, diese Beweisanforderungen zu erfüllen. Ein Bericht der JAMPRO, der sich auf einen zweiwöchigen Zeitraum im Juli 1998 bezieht, kann den Grad einer positiven Kenntnis der Zollbehörden im gesamten Zeitraum von Januar 2002 bis März 2005 nicht belegen. Dass die jamaikanischen Zollbehörden Kenntnis von dem JAMPRO-Bericht hatten, aber der Ansicht waren, dass sie lediglich von einer Abweichung von 8 % zwischen der Ausfuhrmenge und der Produktionskapazität ausgehen mussten (anstatt der von der JAMPRO berichteten Abweichung von

37 Vgl. u. a. Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 13), vom 9. November 1995, France-Aviation/Kommission (T-346/94, EU:T:1995:187, Rn. 34), vom 8. Juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 19. Februar 1998, Eyckeler & Malt/Kommission (T-42/96, EU:T:1998:40, Rn. 77 und 140).

38 Ich beschränke mich in den vorliegenden Schlussanträgen auf das Vorbringen von Prenatal in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung. Das vorlegende Gericht hat das Vorbringen in seinem Vorabentscheidungsersuchen weitreichender zusammengefasst.

39 „JAMPRO" war die Abkürzung für die „Jamaica Promotions Corporation", die nach meinem Verständnis eine Agentur der jamaikanischen Regierung war. Ihre Aufgabe wurde 2002 dem „Jamaika Trade Board" übertragen.

40 Der Erlassantragsteller trägt die Beweislast dafür, dass es „offensichtlich" war, dass die die Bescheinigung ausstellenden Behörden Kenntnis hatten oder haben mussten, vgl. Urteil vom 9. März 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162, Rn. 45).

252 % bis 559 %)[41], ist meines Erachtens nicht abschließend belegbar. Auch kann aus den (streitigen) Äußerungen von zwei Beamten, deren genaue dienstliche Stellung in der jamaikanischen zollbehördlichen Hierarchie nicht geklärt ist, vernünftigerweise kaum auf ein konkretes Wissen dieser Zollbehörden *in ihrer Gesamtheit* geschlossen werden.

44. Meines Erachtens ist daher das Vorbringen zurückzuweisen, wonach der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorzuwerfen sei, soweit sie auch angesichts des Prüfberichts der JAMPRO von 1998[42], der Antworten der jamaikanischen Zollbehörden auf die Ersuchen um nachträgliche Kontrollen[43] und der Aussagen bestimmter Beamter[44] zu dem Schluss gekommen sei, dass die jamaikanischen Zollbehörden von den Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die EUR.1-Bescheinigungen nicht gewusst hätten.

45. Zum gleichen Ergebnis komme ich in Bezug auf das Hilfsvorbringen, wonach die jamaikanischen Zollbehörden von diesen Unregelmäßigkeiten *hätten Kenntnis haben müssen*.

46. Das Vorbringen von Prenatal beruht insoweit darauf, dass die jamaikanischen Zollbehörden aufgrund einer konkreten rechtlichen Verpflichtung *physische* Kontrollen der ausgeführten Waren hätten durchführen müssen und nicht lediglich Kontrollen anhand der Papiere. Diese Verpflichtung liest Prenatal in die Art. 15 und 32 des Protokolls in Anhang V des Abkommens hinein.

47. Ich verstehe diese Bestimmungen nicht in dieser Weise.

48. Erstens ist in Art. 15 des Protokolls das Verfahren beschrieben, durch das einem Ausführer eine Bescheinigung EUR.1 erteilt wird. Es legt den Schwerpunkt auf schriftliche Unterlagen. Rechte und Pflichten werden zwischen Ausführern und ausstellenden Zollbehörden verteilt. So haben Ausführer EUR.1-Warenverkehrsbescheinigungen und Antragsformulare auszufüllen (Art. 15 Abs. 2) und „auf Verlangen der Zollbehörden des Ausfuhrlandes … jederzeit alle zweckdienlichen Unterlagen zum Nachweis der Ursprungseigenschaft der betreffenden Erzeugnisse … vorzulegen“ (Art. 15 Abs. 3). Die Zollbehörden müssen „die erforderlichen Maßnahmen [treffen]“, um den Ursprung von Erzeugnissen zu überprüfen und „sind berechtigt … die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen und jede Art von Überprüfung der Buchführung des Ausführers oder sonstige von ihnen für zweckdienlich erachtete Kontrolle durchzuführen“ (Art. 15 Abs. 5).

49. Art. 15, insbesondere Abs. 5, verpflichtet Zollbehörden in keiner Weise, eine besondere oder bestimmte Art von Maßnahmen zu ergreifen, geschweige denn, sei es häufig oder in sonstiger Weise, physische Kontrollen durchzuführen. Die den Behörden nach Art. 15 Abs. 5 Satz 1 übertragene Verpflichtung wird durch das dort verwendete Wort „erforderlich“ abgemildert. Die Beurteilung, was erforderlich ist, wird somit allein diesen Behörden überlassen. Dieses Ermessen wird durch die Formulierung „die erforderlichen Maßnahmen“ betont. Hiermit wird das Maß des den Behörden zur Verfügung stehenden Ermessens bekräftigt, aber kein Hinweis darauf gegeben, dass eine bestimmte Art von Kontrolle durchgeführt werden muss. Ich stimme somit mit der Kommission darin überein,

41 Laut ihren Antwortschreiben von Februar 2000 an Italien und das Vereinigte Königreich. Dass diese Schreiben, angeblich unter Verstoß gegen Art. 32 Abs. 5 des Anhangs V Protokoll Nr. 1 des Abkommens, offenbar verspätet übersandt wurden, ist für den Grad der Kenntnis der jamaikanischen Behörden zum maßgeblichen Zeitpunkt unerheblich.

42 Vgl. Nrn. 38 bis 42 der Entscheidung REM 03/07.

43 Vgl. Nrn. 27 bis 34, insbesondere 31 bis 33, der Entscheidung REM 03/07.

44 Vgl. Nrn. 52 und 53 der Entscheidung REM 03/07. Eingeschoben sei hier, dass die Kommission in Nr. 59 ihrer Stellungnahme auf die schriftlichen Erklärungen verweist, die sie dem Gericht in dem Verfahren vorlegte, in dem der Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675), erging. Diese habe ich nicht berücksichtigt. Das gesamte Vorbringen muss in den dem Gerichtshof eingereichten Erklärungen enthalten sein und darf nicht über Anhänge, die in der vorliegenden Rechtssache insgesamt mehr als 70 Seiten *zusätzlichen* Vorbringens (in spanischer Sprache) umfassen würden, eingeschmuggelt werden.

dass Art. 15 Abs. 5 die jamaikanischen Zollbehörden lediglich dazu berechtigt, physische Kontrollen durchzuführen, soweit sie diese für erforderlich halten sollten [45]. Vor diesem Hintergrund ist der Umstand, dass die jamaikanischen Zollbehörden offenbar ein Verfahren der Kontrolle anhand von Papieren vorzogen, nicht zu beanstanden [46].

50. Zweitens müssen nach Art. 32 des Protokolls Nr. 1 Prüfungen von den die EUR.1-Bescheinigungen ausstellenden Zollbehörden i) stichprobenweise oder auch ii) auf Ersuchen eines Mitgliedstaats durchgeführt werden. Stellt der Mitgliedstaat ein solches Ersuchen, hat er alle relevanten Dokumente zurückzusenden, um den ausstellenden Behörden ihre Prüfung zu erleichtern (Art. 32 Abs. 2). Nachdem ihnen diese Dokumente vorliegen, sind die Behörden „berechtigt, … die Vorlage von Beweismitteln zu verlangen und jede Art von Überprüfung … durchzuführen" (Art. 32 Abs. 3). Lässt die nachfolgende Prüfung, „darauf schließen, dass die Bestimmungen [des] Protokolls nicht eingehalten worden sind", sind nach Art. 32 Abs. 7 (u. a.) „die erforderlichen Untersuchungen" durchzuführen.

51. Meines Erachtens ergibt sich aus Art. 32 für die jamaikanischen Zollbehörden keine absolute oder konkrete Verpflichtung, physische Kontrollen durchzuführen, erst recht nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt oder mit einer bestimmten Regelmäßigkeit. Auch wenn sie zweifelsohne berechtigt waren, eine physische Kontrolle durchzuführen, waren sie in keiner Weise dazu verpflichtet. Nach Eingang der Ersuchen der Zollbehörden der Mitgliedstaaten nach Art. 32 durften die jamaikanischen Zollbehörden ihre Verpflichtung zur Prüfung der betreffenden Vorgänge anhand der verfügbaren schriftlichen Nachweise und ergänzender erforderlicher Untersuchungen prüfen.

52. Demnach ist meines Erachtens das Vorbringen von Prenatal zurückzuweisen, wonach die jamaikanischen Zollbehörden deshalb keine Kenntnis von den Unregelmäßigkeiten gehabt hätten, weil sie ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Durchführung physischer Kontrollen nicht nachgekommen seien. Trotz der (vereinzelten) Feststellung im Protokoll des jamaikanischen Trade Board, dass „ein Kontrollsystem zu keinem Zeitpunkt durchgeführt wurde", liegt daher insoweit kein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission vor. Damit will ich nicht sagen, dass es niemals dazu kommen könnte, dass die Belege, die den Zollbehörden des Ausfuhrstaats zur Kenntnis gebracht werden, so schwerwiegend sind, dass in der Abwägung eine physische Kontrolle erforderlich wird. Dies ist meines Erachtens jedoch bei den dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache vorgelegten Angaben nicht der Fall.

Art. 239 des Zollkodex

53. Um einen besonderen Fall im Sinne von Art. 239 des Zollkodex nachzuweisen, muss ein Antragsteller darlegen, dass „[er] sich … im Vergleich zu anderen Wirtschaftsteilnehmern, die die gleiche Tätigkeit ausüben, in einer außergewöhnlichen Lage befindet und er ohne das Vorliegen der betreffenden Umstände den mit der nachträglichen buchmäßigen Erfassung der Zölle verbundenen Nachteil nicht erlitten hätte" [47]. Der Antragsteller trägt somit die Beweislast.

54. Da dieses Vorbringen im vorliegenden Verfahren erstmalig geprüft wird, ist die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof nicht auf die Feststellung beschränkt, ob ein offensichtlicher Beurteilungsfehler der Kommission vorliegt. Der Gerichtshof wird vielmehr darüber zu entscheiden haben, ob die Kommission „zum einen das Interesse der Gemeinschaft an der vollen Beachtung der

45 Vgl. entsprechend Urteil vom 17. Juli 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370, Rn. 65 und 66), zur Auslegung ähnlicher Bestimmungen.

46 Prenatal hat den Status „Ermächtigter Ausführer" hervorgehoben, der nach Art. 20 des Protokolls erteilt werden kann. Mit diesem Status können Ausführer ihre Waren letztlich für die Präferenzbehandlung selbst zertifizieren. Dass es diesen Status gibt, bedeutet jedoch nicht, dass *alle sonstigen* Kontrollen eine physische Untersuchung beinhalten müssen.

47 Urteil vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 88 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ein „besonderer Fall" kann gleichzeitig von mehr als einem Wirtschaftsteilnehmer geltend gemacht werden, vgl. u. a. Urteil vom 17. Februar 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, Rn. 55, 56 und 61).

Zollvorschriften – einerlei, ob es sich um Gemeinschaftsbestimmungen handelt oder um solche, die die Gemeinschaft binden – und zum anderen das Interesse des gutgläubigen Importeurs daran, keine Nachteile zu erleiden, die über das normale Geschäftsrisiko hinausgehen, tatsächlich gegeneinander" abgewogen hat [48].

55. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein besonderer Fall vorliegen kann, wenn die Kommission die ordnungsgemäße Durchführung eines internationalen Abkommens „mangelhaft" kontrolliert hat [49]. Als Hüterin der Verträge und der auf ihrer Grundlage abgeschlossenen Abkommen ist die Kommission verpflichtet, mit den Mitteln, die das Abkommen zwischen einem Drittland und der Union oder die auf seiner Grundlage gefassten Beschlüsse vorsehen, dafür Sorge zu tragen, dass das betreffende Land seine in dem Abkommen eingegangenen Verpflichtungen erfüllt [50].

56. Zu dieser Verpflichtung gehört, zwei widerstreitende Grundsätze gegeneinander abzuwägen. Auf der einen Seite steht der Grundsatz des *gegenseitigen Vertrauens*, der die Grundlage internationaler Handelsabkommen bildet. Die Kommission (und die Behörden der Mitgliedstaaten) sind demzufolge – zumindest zunächst – verpflichtet, Erklärungen der Behörden eines ausführenden Staats wie Jamaika ohne Weiteres hinzunehmen [51]. Auf der anderen Seite handelt es sich bei dem Cotonou-Abkommen um ein solches, das in erster Linie für eine der Vertragsparteien (die AKP-Staaten) finanzielle Vorteile bringt und dessen Präferenzbehandlungssystem unvermeidlich die Unredlichen zu Umgehung und Missbrauch einlädt. Daraus folgt, dass die Kommission ihre Kontroll- und Überwachungspflicht besonders sorgfältig wahrnehmen muss.

57. Nach Ansicht von Prenatal war die Kommission allgemein verpflichtet, Maßnahmen zur Vermeidung betrügerischer Aktivitäten zu ergreifen, und hätte konkret die jamaikanischen Behörden kontrollieren müssen. Prenatal legt dann den Schwerpunkt auf Kontrolle und Prävention anstatt bloßer nachträglicher Untersuchungs- und Eingriffsmaßnahmen. Kurz gesagt, wird der Kommission vorgeworfen, *untätig* geblieben zu sein, obwohl sie gesetzlich zum *Tätigwerden* verpflichtet gewesen sei.

58. Prenatal trägt Belege dafür vor, dass die Kommission keine Kontrollmaßnahmen ergriffen habe, und beruft sich insoweit auf Erklärungen in zwei Mitteilungen der Kommission und einem Bericht des Rechnungshofs [52]. Sie weist auf den Ausschuss nach Art. 37 des Protokolls hin, der allgemein die Aufgabe habe, die „ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung d[es] Protokolls" sicherzustellen, und dem auch die Kommission angehöre, und verweist insbesondere auf Art. 37 Abs. 2, wonach dieser Ausschuss „regelmäßig [prüft], wie sich die Anwendung der Ursprungsregeln auf die AKP-Staaten … auswirkt". Sie führt ebenso Art. 31 Abs. 2 des Protokolls an, wonach die Union, die Überseeischen Länder und Gebiete und die AKP-Staaten „einander über ihre Zollverwaltungen Amtshilfe bei der Prüfung der Echtheit der Warenverkehrsbescheinigungen EUR.1, der Erklärungen auf der Rechnung und der Lieferantenerklärungen" leisteten.

59. Prenatal liest in die Bestimmungen, auf die sie sich stützt, meines Erachtens offenbar zu viel hinein. Nach Art. 31 Abs. 2 ist die Echtheit der Papiere „über [die] Zollverwaltungen" sicherzustellen. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Aufgabe. Die Kommission verwaltet das Zollsystem der Union nicht selbst. Dies ist zwangsläufig in erster Linie Aufgabe der Zollbehörden der ausführenden und

48 Urteil vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 93).

49 Urteil vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 92).

50 Urteil vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 95), und Art. 211 AEUV.

51 Vgl. konkret zum Cotonou-Abkommen Urteil vom 15. Dezember 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, Rn. 28 und 29 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. entsprechend auch Urteil vom 25. Juli 2018, Kommission/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598, Rn. 50, 55 und 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Mitteilung der Kommission an den Rat, Aktionsplan für eine Überwachung der Anwendung von Präferenzhandelsregelungen, COM(2014) 105 final, vom 26. Februar 2014; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Die Ursprungsregeln im Rahmen der Präferenzhandelsregelungen – Künftige Ausrichtungen, KOM(2005) 100 endg. vom 16. März 2005; Sonderbericht Nr. 2/2014 des Europäischen Rechnungshofs, „Werden die Präferenzhandelsregelungen angemessen verwaltet?".

einführenden Mitgliedstaaten. Ein großer Teil der Überwachungs- und Kontrolltätigkeit wird daher von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten wahrgenommen. Nach Art. 32 des Protokolls wird diesen Behörden das Recht gewährt, von den entsprechenden Behörden der AKP-Staaten bestimmte Arten von Maßnahmen zu verlangen und in der Tat die Präferenzbehandlung zu entziehen, wenn sie beispielsweise „begründete Zweifel" haben oder wenn die Beantwortung ihrer Schreiben, mit denen um eine Prüfung ersucht wird, verspätet erfolgt (Art. 32 Abs. 6). Die Kommission wird gleichwohl gegen ihre Pflicht verstoßen, wenn sie sich nicht über relevante Entwicklungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten informiert und anschließend keine geeigneten Maßnahmen ergreift. In der vorliegenden Rechtssache legen die begrenzten, dem Gerichtshof vorliegenden Beweismittel jedoch nahe, dass die Kommission mit den Zollbehörden der Mitgliedstaaten in Kontakt *war*. So hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sie von Deutschland im Jahr 2003 über die Schreiben der Mitgliedstaaten, mit denen um eine Prüfung ersucht worden sei, unterrichtet worden sei. Die Einleitung des OLAF-Verfahrens erfolgte im März 2004; anschließend fanden Besuche vor Ort in Jamaika im Februar und März 2005 statt. Besprechungen zur Erörterung der Angelegenheiten fanden zumindest im September 2004 statt. Vor diesem Hintergrund wären rückblickend zwar weitere oder schnellere Maßnahmen wünschenswert gewesen, es kann jedoch kaum die Rede davon sein, dass die Kommission sich in völliger Untätigkeit zurückgelehnt hätte [53]. Hinzuweisen ist auch darauf, dass der Ausschuss nach Art. 37 Abs. 2 verpflichtet ist, zu prüfen, wie sich die Anwendung der Ursprungsregeln auf Staaten wie Jamaika „auswirkt", nicht aber, die Anwendung dieser Regeln aktiv zu kontrollieren.

60. Somit hat die Kommission meines Erachtens nicht gegen ihre konkreten Verpflichtungen aus dem Cotonou-Abkommen verstoßen. Aus einer allgemeinen „Pflicht zur guten Verwaltung" können sich meines Erachtens keine konkreten Verpflichtungen der Kommission ergeben, die für das Vorliegen eines „besonderen Falls" im Sinne von Art. 239 des Zollkodex erforderlich gewesen wären [54].

61. Die in der vorliegenden Rechtssache geltenden rechtlichen Anforderungen unterscheiden sich somit erheblich von denjenigen, aufgrund derer der Gerichtshof in früheren Fällen einen besonderen Fall als gegeben angesehen hat. In der Rechtssache C.A.S./Kommission hatte die Kommission sich beispielsweise nicht vollständig über Angelegenheiten informiert, obwohl sie hierzu nach den konkreten Bestimmungen des Abkommens zwischen der Union und der Türkei verpflichtet war [55]. In ähnlicher Weise war die Kommission in der Rechtssache Eyckeler & Malt/Kommission ausdrücklich verpflichtet, Rindfleischeinfuhren aus Argentinien alle zehn Tage zu kontrollieren, um zu gewährleisten, dass die geltende Rindfleischquote richtig angewendet wurde. Die Kommission hatte nicht nur Kenntnis davon, dass das Kontingent überschritten worden war, sondern ergriff auch keine Kontrollmaßnahmen, mit denen die Überschreitung hätte festgestellt werden können; dieses Versäumnis war als „erhebliches Fehlverhalten" anzusehen [56]. Ferner führte das Gericht im Urteil Kaufring u. a./Kommission eine Reihe bekannter, sich über einen längeren Zeitraum erstreckender Versäumnisse der Türkei in Bezug auf die Erfüllung von Verpflichtungen aus den konkreten Bestimmungen des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei und „verschiedenen Beschlüssen des Assoziationsrates zur Durchführung der Art. 2 und 3 des Zusatzprotokolls" auf und stellte fest, dass die Kommission es unterlassen habe, gegen diese Versäumnisse vorzugehen, obwohl sie hierzu befugt gewesen sei [57].

53 Im Interesse der Übersichtlichkeit füge ich als Anlage I eine Tabelle zur zeitlichen Abfolge der wesentlichen Entwicklungen bei, wie sie nach meinem Verständnis von den Beteiligten vorgetragen wurden.

54 Die Verweise im Urteil vom 10. Mai 2001, Kaufring u. a./Kommission (T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 und T-147/99, EU:T:2001:133, Rn. 257 und die dort angeführte Rechtsprechung), verstehe ich somit dahin, dass sie die Schlussfolgerung untermauern, zu der das Gericht im Hinblick auf den konkreten Wortlaut des in jener Rechtssache in Rede stehenden Abkommens bereits gelangt war.

55 Urteil vom 25. Juli 2008 (C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 97 bis 100, 112 und 117 bis 120).

56 Urteil vom 19. Februar 1998 (T-42/96, EU:T:1998:40, Rn. 162 bis 190).

57 Urteil vom 10. Mai 2001, Kaufring u. a./Kommission (T-186/97, T-187/97, T-190/97 bis T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 bis T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 und T-147/99, EU:T:2001:133, Rn. 257 bis 273).

62. Ich schlage daher vor, die erste Frage dahin zu beantworten, dass die Prüfung der dem Gerichtshof vorliegenden Angaben nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Entscheidung C(2008) 6317 final betreffend die Entscheidung REM 03/07 beeinträchtigen könnte.

Zweite bis vierte Frage

Zweite Frage

63. Die Entscheidung der Kommission, die Übermittlung der Unterlagen gemäß Art. 905 der Durchführungsverordnung abzulehnen, hat zur Folge, dass das den betreffenden Zollbehörden zustehende Ermessen, wie sie in Bezug auf den Erlass- oder Erstattungsantrag tätig werden, solange ausgesetzt ist, bis das Ergebnis der Prüfung der parallelen Sache durch die Kommission vorliegt [58]. In diesem besonderen und begrenzten Umfang hat die Rückgabeentscheidung daher in der Tat rechtlich eine aufschiebende Wirkung.

64. Prenatal konnte gegen diese Entscheidung und/oder ihre Mitteilung an die spanischen Zollbehörden jedoch nicht vorgehen. Gegen eine andere Person gerichtete Schreiben oder Mitteilungen könnte Prenatal nur anfechten, wenn sie geltend machen kann, dass sie von dem Schreiben unmittelbar [59] und individuell betroffen [60] ist. Was die unmittelbare Betroffenheit angeht, ist meines Erachtens nicht ersichtlich, inwieweit das Rückgabeschreiben sich auf die Lage von Prenatal rechtlich auswirken sollte. Die Zollbehörden blieben befugt, über die ihnen vorliegende Sache zu entscheiden, wenngleich diese Entscheidung vorübergehend ausgesetzt wurde [61]. Ich kann auch nicht erkennen, inwieweit Prenatal geltend machen könnte, von dem Rückgabeschreiben individuell betroffen zu sein, denn es liegt auf der Hand, dass auch andere Wirtschaftsteilnehmer sich in einer ähnlichen Lage befinden könnten. Ferner ist die Rückgabe der Unterlagen durch die Kommission keine Entscheidung im Sinne von Art. 4 Abs. 5 des Zollkodex, da diese Definition nur für Maßnahmen von „Zollbehörden“ gilt, die ihrerseits in Art. 4 Abs. 3 definiert sind als „die unter anderem für die Anwendung des Zollrechts zuständigen Behörden“. Im Kontext des Zollkodex ist die Kommission nicht für die „Anwendung des Zollrechts“ zuständig.

65. Während die Entscheidung, die die Kommission schließlich nach Art. 907 der Durchführungsverordnung trifft, selbstverständlich vom jeweiligen Antragsteller angefochten werden kann, ist dem Antragsteller des parallelen Verfahrens, das ausgesetzt worden ist, eine solche Anfechtung nicht möglich. Seine Verteidigungsrechte sind jedoch durch das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV geschützt [62].

66. Die zweite Frage sollte daher dahin beantwortet werden, dass die Entscheidung der Kommission nach Art. 905 Abs. 6 der Verordnung Nr. 2454/93, die Übermittlung der von den spanischen Zollbehörden vorgelegten Unterlagen abzulehnen, keine Auswirkungen auf die Rechtslage des betreffenden Antragstellers hat und von diesem Antragsteller nach den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht anfechtbar ist.

58 Beschluss vom 21. April 2016, Makro autoservicio mayorista und Vestel Iberia/Kommission (C-264/15 P und C-265/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:301, Rn. 47).

59 Urteil vom 13. März 2008, Kommission/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, Rn. 47).

60 Urteil vom 15. Juli 1963, Plaumann/Kommission (25/62, EU:C:1963:17, S. 107).

61 Beschluss vom 21. April 2016, Makro autoservicio mayorista und Vestel Iberia/Kommission (C-264/15 P und C-265/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:301, Rn. 47 bis 49).

62 Beschluss vom 9. Dezember 2013, El Corte Inglés/Kommission (T-38/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:675, Rn. 57).

Dritte und vierte Frage

67. Ich werde diese Fragen zusammen prüfen und beide vorgetragenen Möglichkeiten erörtern.

68. Wenn der Gerichtshof, wie von mir vorgeschlagen, die Gültigkeit der Entscheidung REM 03/07 bestätigt, wird diese Entscheidung für die spanischen Zoll- und Justizbehörden in Bezug auf ECI bindend bleiben [63]. Die spanischen Zollbehörden müssen dann „alle den Einzelfall [von Prenatal] kennzeichnenden Besonderheiten tatsächlicher und rechtlicher Art" berücksichtigen und auf dieser Grundlage entscheiden, ob ihre Lage „sich von derjenigen von [ECI] so hinreichend unterscheidet, dass ein anderes Ergebnis gerechtfertigt ist" [64].

69. Wenn andererseits die Entscheidung REM 03/07 vom Gerichtshof für ungültig befunden würde, müsste die Kommission aufgrund ihrer Verpflichtungen nach Art. 266 AEUV Abhilfemaßnahmen ergreifen. Die spanischen Zollbehörden dürfen in die Prüfung des Antrags von Prenatal nicht erneut eintreten, bis die Kommission das „Verfahren der Art. 906 bis 909" in der Sache ECI ordnungsgemäß und rechtmäßig abgeschlossen hat [65].

70. Natürlich kann es sein, dass die spanischen Behörden (und Gerichte) nach Prüfung des Antrags von Prenatal zu dem Schluss kommen, dass ihre Lage *nicht* derjenigen von ECI entspricht und demzufolge *nicht* von der (neuen) Entscheidung der Kommission über die Zollforderung der Letzteren erfasst ist.

71. Sind die spanischen Behörden dann verpflichtet, das Verfahren nach Art. 905 erneut einzuleiten und hierzu die Unterlagen für eine zweite Prüfung an die Kommission zu übermitteln? Meines Erachtens müssen sie dies tun, damit die einheitliche Anwendung der Voraussetzungen für den Erlass und die Erstattung von Abgaben gewährleistet ist [66]. Dies spiegelt die Aufgabenverteilung nach der Durchführungsverordnung wider. Die nationalen Zollbehörden entscheiden über die Forderung gegen den Zollschuldner, während die Kommission über Erlass- oder Erstattungsanträge entscheidet, soweit ein besonderer Fall geltend gemacht wird.

72. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, die dritte und vierte Frage dahin zu beantworten, dass eine Entscheidung der Kommission nach Art. 907 der Verordnung Nr. 2454/93 für die nationalen Zoll- und Justizbehörden bindend ist und auf einen Erlass- oder Erstattungsantrag eines anderen Antragstellers anzuwenden ist, sofern nicht eine Besonderheit tatsächlicher oder rechtlicher Art gegeben ist, durch die seine Lage sich als so hinreichend unterschiedlich darstellt, dass ein anderes Ergebnis gerechtfertigt ist. In diesem Fall müssen die nationalen Behörden die Unterlagen dieses Antragstellers für eine weitere Entscheidung nach Art. 905 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 der Kommission übermitteln.

63 Bevor die REM-Entscheidung der Kommission ergeht, muss ein nationales Gericht lediglich „Entscheidungen vermeiden, die einer Entscheidung zuwiderlaufen, die die Kommission … zu treffen beabsichtigt", soweit es „im Lauf des bei ihm anhängigen Verfahrens Kenntnis davon [erlangt], dass die Kommission gemäß den Art. 220 oder 239 des Zollkodex befasst worden ist", vgl. Urteil vom 20. November 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, Rn. 66). Eine fehlende Kenntnis könnte erklären, warum das nationale Gericht die Entscheidung der spanischen Behörden zur nachträglichen buchmäßigen Erfassung von Einfuhrabgaben gegen ECI aufgehoben hat, siehe oben, Nrn. 23 bis 24. Jetzt können jedenfalls eindeutig keine weiteren Maßnahmen mehr gegen ECI zur Erhebung der betreffenden Zölle ergriffen werden. Insoweit ist Rechtskraft eingetreten.

64 Beschluss vom 21. April 2016, Makro autoservicio mayorista und Vestel Iberia/Kommission (C-264/15 P und C-265/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:301, Rn. 48 und 49), und Art. 908 Abs. 1 und 2 der Durchführungsverordnung.

65 Vgl. entsprechend Urteil vom 7. September 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, Rn. 48).

66 Urteil vom 20. November 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645, Rn. 62 bis 63); vgl. auch Art. 2 Abs. 2 des Zollkodex.

Ergebnis

73. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien, Spanien) wie folgt zu beantworten:

1. Die Prüfung der dem Gerichtshof vorliegenden Angaben hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Entscheidung C(2008) 6317 final beeinträchtigen könnte, mit der in Bezug auf die Einfuhr von Textilwaren, als deren Ursprung Jamaika angegeben wurde, festgestellt wird, dass die Einfuhrabgaben nachträglich buchmäßig zu erfassen sind und kein den Erlass dieser Abgaben rechtfertigender besonderer Fall vorliegt (Dossier REM 03/07).

2. Die Entscheidung der Kommission nach Art. 905 Abs. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1335/2003 der Kommission vom 25. Juli 2003, die von den spanischen Zollbehörden übermittelten Unterlagen abzulehnen, hat keine Auswirkungen auf die Rechtslage des betreffenden Antragstellers und ist von diesem Antragsteller nach den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht anfechtbar.

3. Eine Entscheidung der Kommission nach Art. 907 der Verordnung Nr. 2454/93 ist für die nationalen Zoll- und Justizbehörden bindend und auf einen Erlass- oder Erstattungsantrag eines anderen Antragstellers anzuwenden, sofern nicht eine Besonderheit tatsächlicher oder rechtlicher Art gegeben ist, durch die seine Lage sich als so unterschiedlich darstellt, dass ein anderes Ergebnis gerechtfertigt ist. In diesem Fall müssen die nationalen Behörden die Unterlagen dieses Antragstellers der Kommission für eine weitere Entscheidung nach Art. 905 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2454/93 übermitteln.

Anhang I: Zeitliche Abfolge der wesentlichen Ereignisse und Entwicklungen

Juli 1998	JAMPRO-Berichte
Mai und Oktober 1998	Schreiben der italienischen Zollbehörden und der Zollbehörden des Vereinigten Königreichs an die jamaikanischen Zollbehörden
Februar 2000	Antworten der jamaikanischen Zollbehörden an die italienischen Zollbehörden und die Zollbehörden des Vereinigten Königreichs
Oktober 2003	Antwort der jamaikanischen Behörden zu der nach Einfuhr erfolgten Prüfung an die italienischen Zollbehörden
2003	Kommission erlangt Kenntnis von Schreiben der Zollbehörden der Mitgliedstaaten
März 2004	Einleitung der OLAF-Untersuchung
Juli 2004	Antwort der jamaikanischen Behörden zu der nach Einfuhr erfolgten Prüfung an die deutschen Zollbehörden
September 2004	Besprechung zwischen EU-Mitgliedstaaten und Kommission (OLAF) über den Gegenstand der Schreiben
März 2005	OLAF-Untersuchung in Jamaika
Januar 2006	Trade Board-Protokoll