



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

29. srpnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uvoz tekstilnih proizvoda za koje je pogrešno deklarirano da su jamajačkog podrijetla – Naknadna naplata uvoznih carina – Zahtjev za otpust carina – Uredba (EEZ) br. 2913/92 – Carinski zakonik Zajednice – Članak 220. stavak 2. točka (b) i članak 239. – Odluka Europske komisije o odbijanju u posebnom slučaju – Valjanost”

U predmetu C-589/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska), odlukom od 31. srpnja 2017., koju je Sud zaprimio 10. listopada 2017., u postupku

Prenatal SA

protiv

Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (TEARC),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabaydžiev, predsjednik vijeća, T. von Danwitz (izvjestitelj) i C. Vajda, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. listopada 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Prenatal SA, P. Muñiz, *abogado*,
- za španjolsku vladu, S. Jiménez García, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, A. Caeiros i S. Pardo Quintillán, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 7. veljače 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: španjolski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na valjanost Odluke Komisije COM (2008) 6317 final od 3. studenoga 2008. kojom je utvrđeno da je opravdano naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdano izvršiti otpust tih carina u posebnom slučaju (predmet REM 03/07) (u dalnjem tekstu: odluka REM 03/07) i, s druge strane, na tumačenje članka 220. stavka 2. točke (b) i članka 239. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svežak 2., str. 110.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. (SL 2000., L 311, str. 17.) (u dalnjem tekstu: Carinski zakonik), kao i članka 905. stavka 1. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća br. 2913/92 (SL 1993., L 253, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svežak 1., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1335/2003 od 25. srpnja 2003. (SL 2003., L 187, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svežak 17., str. 132.) (u dalnjem tekstu: Provedbena uredba).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Prenatal SA i Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (TEARC) [Katalonsko regionalno tijelo za gospodarske i upravne poslove, (TEARC), Španjolska] u vezi sa zahtjevom tog društva za povrat uvoznih carina.

Pravni okvir

Sporazum iz Cotonoua

- 3 Sporazum o partnerstvu između članica Skupine afričkih, karipskih i pacifičkih država s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane potписан je u Cotonouu 23. lipnja 2000. (SL 2000., L 317, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svežak 1., str. 5.) i odobren u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2003/159/EZ od 19. prosinca 2002. (SL 2003., L 65, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svežak 1., str. 3.; u dalnjem tekstu: Sporazum iz Cotonoua). Budući da je Sporazum iz Cotonoua stupio na snagu 1. travnja 2003., počeo se prijevremeno primjenjivati od 2. kolovoza 2000. u skladu s Odlukom br. 1/2000 Vijeća ministara AKP-a i EZ-a od 27. srpnja 2000. o prijelaznim mjerama koje vrijede od 2. kolovoza 2000. do stupanja na snagu Sporazuma o partnerstvu AKP-a i EZ-a (SL 2000., L 195, str. 46.), kako je produljena Odlukom br. 1/2002 Vijeća ministara AKP-a i EZ-a od 31. svibnja 2002. (SL 2002., L 150, str. 55.).
- 4 U skladu s člankom 3. Sporazuma iz Cotonoua „[s]tranke [...] poduzimaju sve odgovarajuće mjere, bilo opće ili pojedinačne, kako bi osigurale ispunjenje obveza koje proizlaze iz ovog Sporazuma i omogućile postizanje njegovih ciljeva.”

- 5 Članak 36. stavak 1. Dodatka IV. tom sporazumu određuje:

„Komisiju u svakoj [afričkoj, karipskoj i pacifičkoj (AKP)] državi [...] ili u svakoj regionalnoj skupini, koja to izričito zatraži, predstavlja izaslanstvo koje vodi voditelj izaslanstva, a s odobrenjem predmetne države ili država AKP-a. Ako je voditelj izaslanstva imenovan za skupinu država AKP-a, poduzimaju se odgovarajuće mjere da voditelja izaslanstva u svakoj od država u kojoj voditelj izaslanstva ne prebiva zastupa zamjenik s prebivalištem u toj državi. Voditelj izaslanstva zastupa Komisiju na svim područjima njenih nadležnosti te u svim njezinim aktivnostima.”

- 6 Članak 1. Dodatka V. navedenom sporazumu predviđa povlašten tarifni tretman na uvoz „proizvoda podrijetlom iz država AKP-a” u Europsku uniju u smislu da se ti proizvodi u Uniju uvoze bez plaćanja carina i davanja s istovrsnim učinkom.

7 Protokol 1. tog Dodatka V. (u dalnjem tekstu: Protokol 1.), koji je sastavni dio navedenog dodatka, odnosi se na definiranje pojma „proizvodi s podrijetlom” i načine upravne suradnje. U njemu se nalazi članak 15. naslovjen „Postupak za izdavanje potvrde o prometu robe EUR.1” koji navodi:

„1. Potvrdu o prometu robe EUR.1 izdaju carinske vlasti zemlje izvoznice na zahtjev koji u pisanom obliku podnosi izvoznik ili, pod izvoznikovom odgovornošću, njegov ovlašteni predstavnik.

2. U tu svrhu, izvoznik ili njegov ovlašteni predstavnik ispunjavaju i obrazac potvrde o prometu robe EUR.1 i obrazac zahtjeva, čiji su primjeri sadržani u Dodatku IV. Ti se obrasci ispunjavaju u skladu sa odredbama ovog Protokola. Ako se obrasci ispunjavaju rukom, moraju se ispuniti tintom i tiskanim slovima. Opis se proizvoda mora upisati u polje predviđeno za to, bez ostavljanja praznih redaka. Ako polje nije do kraja ispunjeno, ispod zadnjega retka opisa treba se povući vodoravna crta, a nepotpunjeni se dio mora prekrižiti.

3. Izvoznik koji podnosi zahtjev za izdavanje potvrde o prometu robe EUR.1 mora biti spreman u svakom trenutku na zahtjev carinskih vlasti države AKP-a izvoznice u kojoj se izdaje potvrda o prometu robe EUR.1 podnijeti sve potrebne isprave kojima se dokazuje da predmetni proizvodi imaju status proizvoda s podrijetlom te da ispunjavaju sve druge zahtjeve koji su postavljeni ovim Protokolom.

4. Potvrdu o prometu robe EUR.1 izdaju carinske vlasti države AKP-a izvoznice ako se predmetni proizvodi mogu smatrati proizvodima s podrijetlom iz država AKP-a ili u jednoj od zemalja [iz jedne od zemalja iz članka 6.] i ako ispunjavaju druge zahtjeve iz ovog Protokola.

5. Carinske vlasti koje su nadležne za izdavanje potvrde poduzimaju sve korake prijeko potrebne kako bi se provjerilo imaju li predmetni proizvodi status proizvoda s podrijetlom te ispunjavaju li druge zahtjeve iz ovog Protokola. U tu svrhu one imaju pravo zatražiti bilo koji dokaz i obaviti bilo koju vrstu uvida u izvoznikovu poslovnu evidenciju, odnosno bilo koju provjeru koju smatraju primjerenom. [...]”

8 Članak 31. tog protokola naslovjen „Uzajamna pomoć” u svojem stavku 2. određuje:

„Kako bi osigurale pravilnu primjenu ovog Protokola, Zajednica, [prekomorski departmani i teritoriji (PDT)] i države AKP-a putem svojih nadležnih carinskih vlasti jedna drugoj pomažu u provjeri vjerodostojnosti potvrda o prometu robe EUR.1 ili izjava na računu te točnosti navoda sadržanih u tim ispravama.

Tijela koje se konzultira pružaju relevantne informacije koje se tiču uvjeta u kojima je proizvod nastao, posebno navodeći uvjete u kojima su poštovana pravila o podrijetlu u raznim predmetnim državama AKP-a, državama članicama i PDT-u.”

9 Članak 32. tog protokola, naslovjen „Provjera dokaza o podrijetlu”, u stavcima 1., 3. i 7. navodi:

„1. Naknadne provjere dokaza o podrijetlu obavljaju se nasumičnim odabirom ili kad god carinske vlasti zemlje uvoznice imaju osnovane razloge za sumnju u vjerodostojnost tih isprava, u to da su predmetni proizvodi s podrijetlom ili u zadovoljavanje ostalih zahtjeva ovog Protokola.

[...]

3. Provjeru obavljaju carinske vlasti zemlje izvoznice. Radi toga te vlasti imaju pravo zatražiti sve potrebne dokaze i obaviti svaki potreban uvid u poslovne knjige izvoznika ili kakvu drugu provjeru koju smatraju primjerenom.

[...]

7. U slučaju da postupak provjere ili bilo koje druge raspoložive informacije ukazuju na kršenje odredbi ovog Protokola, država AKP-a na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Zajednice obavlja odgovarajuće istrage ili dogovara obavljanje tih istraga propisnom brzinom kako bi se prepoznala i spriječila takva kršenja te u tu svrhu predmetna država AKP-a može pozvati Zajednicu da sudjeluje u tim istragama.”

10 U skladu s člankom 37. Protokola 1.:

„1. Uspostavlja se Odbor za suradnju na području carina, u dalnjem tekstu ‚Odbor‘, odgovoran za izvršavanje upravne suradnje radi točne i jedinstvene provedbe ovog Protokola te izvršavanja svake druge zadaće na polju carina koja mu može biti povjerena.

2. Odbor redovito razmatra učinak primjene pravila o podrijetlu na države AKP-a te posebno na najmanje razvijene države AKP-a i Vijeću ministara predlaže odgovarajuće mјere.

3. Odbor svoje odluke o kumulaciji donosi prema uvjetima utvrđenima člankom 6.

4. Odbor svoje odluke o odstupanjima od ovog Protokola donosi prema uvjetima utvrđenima člankom 38.

[...]

6. Odbor je sastavljen, s jedne strane, od stručnjaka iz država članica i službenika Komisije odgovornih za pitanja carina te, s druge strane, od stručnjaka koji predstavljaju države AKP-a i službenika regionalnih skupina država AKP-a odgovornih za pitanja carina. Odbor može zatražiti odgovarajuće stručno mišljenje gdje je to potrebno.”

Carinski zakonik

11 Članak 220. stavak 2. točka (b) Carinskog zakonika predviđa:

„Osim u slučajevima iz članka 217. stavka 1. podstavka drugog i trećeg, naknadno knjiženje ne provodi se:

[...]

(b) ako iznos carine koji se zakonski potražuje nije proknjižen uslijed pogreške samih carinskih tijela koju osoba odgovorna za plaćanje – koja je djelovala u dobroj vjeri i koja se pridržavala svih odredbi o carinskoj deklaraciji propisanih važećim zakonodavstvom – nije mogla razumno uočiti.

Kada se povlašteni status robe utvrđuje na osnovi sustava upravne suradnje koji uključuje tijela treće zemlje, ako se pokaže da su ta tijela nepravilno izdala potvrdu, to će izdavanje činiti pogrešku koja se nije mogla razumno uočiti u smislu prvog stavka.

Međutim, izdavanje nepravilne potvrde ipak neće činiti pogrešku ako se potvrda temelji na izvoznikovu netočnom činjeničnom prikazu, osim ako je, među ostalim, očito da su tijela koja su izdala potvrdu znala ili morala znati da roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana.

[...]" [neslužbeni prijevod]

12 U skladu s člankom 239. tog zakonika:

„1. Uvozne ili izvozne carine mogu se vratiti ili otpustiti u slučajevima različitima od onih navedenih u člancima 236., 237. i 238.:

- a koji će se utvrditi u skladu s postupkom Odbora;
- koji se ne mogu pripisati prijevari ili očitoj nemarnosti određene osobe. Slučajevi u kojima se može primijeniti ova odredba i postupci kojih se u tu svrhu treba pridržavati utvrđuju se u skladu s postupkom Odbora. Povrat ili otpust mogu podlijegati posebnim uvjetima.

2. Povrat ili otpust carina izvršava se iz razloga navedenih u stavku 1. na zahtjev koji se podnosi nadležnoj carinarnici u roku od 12 mjeseci od dana na koji je dužnik obaviješten o iznosu carine.

[...]"

Provedbena uredba

13 U IV. dijelu Provedbene uredbe koji se odnosi na carinski dug nalazi se njezina glava III. naslovljena „Knjiženje i naknadna naplata”. Ta glava obuhvaća članke 868. do 876.a te uredbe, kojima se uređuju zahtjevi koji se podnose na temelju članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika. Članak 871. navedene uredbe propisuje:

„1. Carinsko tijelo šalje slučaj Komisiji na rješavanje sukladno postupku iz članaka 872. do 876. ako smatra da su ispunjeni uvjeti iz članka 220. stavka 2. točke (b) Zakonika i:

- ako smatra da je Komisija počinila grešku u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) Zakonika,
- ako su okolnosti slučaja vezane uz nalaze istrage koju je Zajednica provela na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima [(SL 1997., L 82, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 2., svežak 3., str. 163.)] ili na temelju bilo kojeg drugog zakonodavstva Zajednice ili sporazuma kojeg je Zajednica sklopila sa zemljom ili skupinom zemalja, a koji predviđa da Zajednica provodi takve istrage, ili

[...]

2. Međutim, slučajevi iz stavka 1. ne šalju se:

[...]

- ako Komisija već razmatra slučaj koji uključuje usporediva pitanja činjenica i zakona.

3. Dokumentacija dostavljena Komisiji sadrži sve podatke potrebne za potpuno razmatranje slučaja.
[...]

[...]

6. U slučaju jedne od sljedećih situacija, Komisija vraća dokumentaciju carinskom tijelu te se smatra da postupak iz članka 872. do 876. nikada nije bio pokrenut:

[...]

- na temelju stavaka 1. i 2. ne bi trebalo slati dokumentaciju,

[...]"

14 Članak 873. stavak 1. Provedbene uredbe predviđa:

„Nakon savjetovanja sa skupinom stručnjaka koja se sastoji od predstavnika svih država članica, koji se sastaju u okviru Odbora da razmotre predmetni slučaj, Komisija odlučuje jesu li okolnosti koje se razmatraju takve da predmetne carine nije potrebno knjižiti.”

15 U glavi IV. sadržanoj u dijelu IV. Provedbene uredbe nalazi se poglavlje 3. naslovljeno „Posebne odredbe koje se odnose na primjenu članka 239. Zakonika”, čiji članak 905. propisuje:

„1. U slučaju kada je zahtjev za povrat ili otpust podnesen na temelju članka 239. stavka 2. Zakonika poduprijet dokazima koji bi mogli predstavljati posebnu situaciju koja proizlazi iz okolnosti u kojima se nikakve prijevarne namjere ili očita nemarnost ne mogu pripisati dotočnoj osobi, država članica kojoj pripada carinsko tijelo nadležno za donošenje odluka prosljeđuje slučaj Komisiji na rješavanje u okviru postupka utvrđenog u člancima 906. do 909.:

[...]

- ako su okolnosti slučaja povezane s nalazima istrage koju je Zajednica provela na temelju Uredbe (EZ) br. 515/97 ili na temelju bilo kojeg drugog zakonodavstva Zajednice ili sporazuma kojeg je Zajednica sklopila s državom ili skupinom država, a koji predviđa provedbu takvih istraga Zajednice, ili

[...]

2. Međutim, slučajevi iz stavka 1. ne šalju se:

[...]

- ako Komisija već razmatra slučaj koji uključuje usporediva pitanja činjenica i zakona.

3. Dokumentacija dostavljena Komisiji sadrži sve podatke potrebne za potpuno razmatranje slučaja.
[...]

[...]

6. U slučaju jedne od sljedećih situacija, Komisija vraća dokumentaciju carinskom tijelu te se smatra da postupak iz članka 906. do 909. nikada nije bio pokrenut:

[...]

- na temelju stavaka 1. i 2. ne bi trebalo slati dokumentaciju,

[...]"

16 U skladu s člankom 907. prvim stavkom Provedbene uredbe:

„Nakon savjetovanja sa skupinom stručnjaka koja se sastoji od predstavnika svih država članica, koji se sastaju u okviru Odbora da razmotre predmetni slučaj, Komisija odlučuje opravdava li ili ne situacija koja je razmotrena povrat ili otpust.”

Odluka REM 03/07

- 17 Odluka REM 03/07 odnosi se na zahtjev za otpust uvoznih carina u vezi s tekstilnim proizvodima za koje su jamajačka carinska tijela izdala potvrde o prometu robe EUR.1 (u dalnjem tekstu: potvrde EUR.1), a koji su u Uniju uvezeni u razdoblju od 2002. do 2005. godine.
- 18 Komisija je u toj odluci podsjetila da su predmetni proizvodi, u vrijeme nastanka činjenica, u Uniju uvezeni uz izuzeće od uvoznih carina pod uvjetom da su za njih bile izdane potvrde EUR.1 kojima se dokazuje njihovo jamajačko podrijetlo. Nakon istrage provedene u ožujku 2005. godine u svrhu utvrđivanja njihova podrijetla, Komisija je ocijenila da su to podrijetlo kao i povlašten tarifni tretman koji iz njega proizlazi tim proizvodima bili odobreni na temelju činjenica koje su jamajački izvoznici pogrešno prikazali.
- 19 U navedenoj je odluci Komisija utvrdila da, kao prvo, u ovom slučaju jamajačka carinska tijela nisu počinila nikakvu pogrešku u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika i da, kao drugo, nije riječ o posebnom slučaju u smislu članka 239. tog zakonika. Komisija je stoga, bez razmatranja drugih uvjeta predviđenih tom odredbom, odlučila da je u posebnom slučaju koji je predmet navedene odluke opravданo naknadno knjižiti uvozne carine, a ne izvršiti njihov otpust.
- 20 Društvo koje je podnijelo zahtjev za otpust uvoznih carina u posebnom slučaju koji je doveo do donošenja Odluke REM 03/07 podnijelo je Općem судu tužbu za poništenje te odluke. Rješenjem od 9. prosinca 2013., El Corte Inglés/Komisija (T-38/09, neobjavljen, EU:T:2013:675), Opći sud donio je odluku o obustavi postupka povodom te tužbe, smatrajući da je ona postala bespredmetna zbog poništenja rješenja o naplati uvoznih carina te da Odluka REM 03/07 ne može imati pravne učinke na pravnu situaciju tog društva.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 21 U razdoblju od 2002. do 2004. godine društvo Prenatal uvozilo je odjeću u Španjolsku uz podnošenje potvrda EUR.1 koje su izdala jamajačka tijela, a u kojima se navodilo povlašteno podrijetlo „Jamajka“. Uzimajući u obzir te potvrde, španjolska carinska tijela tim su uvozima odobrila povlašteni tarifni tretman na temelju članka 1. Dodatka V. Sporazumu iz Cotonoua.
- 22 Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) proveo je istragu u ožujku 2005. zajedno s predstavnicima nekoliko država članica kako bi provjerio podrijetlo robe uvezene u Uniju s tim potvrdama EUR.1. U svojem izvješću o istrazi (u dalnjem tekstu: OLAF-ovo izvješće iz 2005.) OLAF je utvrdio da je odjeća koju je uvezlo društvo Prenatal proizvedena od dijelova uvezenih iz Kine ili Hong Konga i da se zato ne može smatrati da potječe s Jamajke u smislu pravila Sporazuma iz Cotonoua.
- 23 Zaključci te istrage naveli su jamajačka tijela da ponište predmetne potvrde EUR.1 za relevantno razdoblje. Nakon poništenja tih potvrda španjolska su tijela provela naknadnu naplatu iznosa carina koje je društvo Prenatal dugovalo na osnovi tih uvoza.
- 24 Društvo Prenatal je 10. svibnja 2006. pri Dependencia Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña (Regionalni carinski ured posebne ispostave u Kataloniji, Španjolska) (u dalnjem tekstu: Regionalni carinski ured) podnijelo zahtjev za povrat tih carina na osnovi članka 239. Carinskog zakonika.
- 25 Budući da je Regionalni carinski ured smatrao da je društvo Prenatal svojom argumentacijom u prilog tom zahtjevu dovodilo u pitanje zaključke OLAF-ova izvješća iz 2005., primjenom članka 905. stavka 1. Provedbene uredbe proslijedio je navedeni zahtjev i pripadajuću dokumentaciju Komisiji. Komisija je

smatrala da je slučaj društva Prenatal činjenično i pravno usporediv s drugim slučajem, to jest onim o kojemu je bila riječ u predmetu REM 03/07 te je vratila dokumentaciju u skladu s člankom 905. stavkom 6. Provedbene uredbe.

- 26 Nakon što je Komisija donijela Odluku REM 03/07, Regionalni carinski i trošarinski ured odbio je Prenatalov zahtjev za povrat, a zatim je odbijena i njegova žalba podnesena TEARC-u. Posljedično, to je društvo pokrenulo postupak pred Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska).
- 27 Društvo Prenatal izrazilo je sumnje pred sudom koji je uputio zahtjev u pogledu valjanosti Odluke REM 03/07 zbog toga što je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je zaključila da jamajačka carinska tijela nisu počinila pogrešku u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika, kao i da nije riječ o posebnom slučaju u smislu članka 239. tog zakonika. TEARC je pobijao tu argumentaciju.
- 28 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se [Odluka REM 03/07], kojom se utvrđuje da je opravданo naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdan otpust tih carina u posebnom slučaju, pravu Unije, osobito članku 220. stavku 2. točki (b) i članku 239. [Carinskog zakonika]?
 2. Kada se od Komisije zatraži otpust i kada ona dostavi odluku da slučaj sadržava činjenične i pravne elemente usporedive s onima u prethodnom slučaju koji je ona već riješila ili kada dostavi odluku da postoji usporediv slučaj koji se pred njom već vodi, treba li smatrati da su te odluke pravni akti obvezujući za tijela države članice u kojoj je zatražen otpust carina i da ih stoga osoba koja je zatražila otpust može pobijati (članak 239. [Carinskog zakonika]) ili može tražiti njihovo neknjiženje (članak 220. stavak 2. točka (b) [tog zakonika])?
 3. Ako nije riječ o pravno obvezujućoj Komisijinoj odluci, trebaju li onda nacionalna tijela ocijeniti postoje li u tom slučaju usporedivi činjenični ili pravni elementi?
 4. U slučaju potvrđnog odgovora, ako se takva analiza izvrši i zaključi se da takvi elementi ne postoje, treba li primjeniti članak 905. stavak 1. [Provedbene] uredbe i treba li stoga Komisija donijeti odluku koja je pravno obvezujuća za nacionalna tijela?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 29 Aktom podnesenim tajništvu Suda 15. veljače 2019. društvo Prenatal zatražilo je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka primjenom članka 83. Poslovnika Suda zbog toga što nezavisna odvjetnica u svojem mišljenju nije uzela u obzir činjenične elemente koji su prema njegovu mišljenju odlučujući za ocjenu valjanosti Odluke REM 03/07.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti da, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, nezavisni odvjetnik, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem ni obrazloženjem nezavisnog odvjetnika. Stoga neslaganje jedne od stranaka s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 21. ožujka 2019., Verkehrsbetrieb Hüttebräucker i Rhenus Veniro, C-266/17 i C-267/17, EU:C:2019:241, t. 55. i navedena sudska praksa).

- 31 Nasuprot tomu, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem stranke ili zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda Europske unije nisu raspravile.
- 32 U ovom slučaju, svojim zahtjevom za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, društvo Prenatal samo izražava svoje neslaganje s mišljenjem nezavisne odvjetnice i ne iznosi nijedan novi argument na temelju kojega bi trebalo riješiti ovaj spor. Stoga, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, Sud smatra da u predmetnom slučaju raspolaže svim elementima koji su mu potrebni za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji mu je podnesen i da zahtjev ne mora ispitivati s obzirom na argument o kojemu se pred njim nije raspravljalo.
- 33 Slijedom toga, valja odbiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

Prethodna pitanja

Prvo pitanje

- 34 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da ocijeni valjanost Odluke REM 03/07 s obzirom na članak 220. stavak 2. točku (b) Carinskog zakonika kao i članak 239. tog zakonika.
- 35 Najprije valja istaknuti da je Odlukom REM 03/07 Komisija odbila zahtjev za otpust uvoznih carina u posebnom slučaju na temelju Carinskog zakonika kao i Provedbene uredbe, osobito, s jedne strane, na temelju članka 220. stavka 2. točke (b) tog zakonika u vezi s člancima 871. i 873. Provedbene uredbe kao i, s druge strane, na temelju članka 239. navedenog zakonika u vezi s člancima 905. i 907. te uredbe. Kad ta institucija na temelju tih odredbi donosi odluku o takvom zahtjevu, ona u tom posebnom slučaju, umjesto carinskih tijela države članice uvoznice, mora ispitati uvjete uvoza određene robe i primjenu relevantnih carinskih pravila (vidjeti, u tom smislu, presudu od 25. srpnja 2018., Komisija/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Osim toga, valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 220. stavkom 2. točkom (b) prvim podstavkom Carinskog zakonika, ne provodi naknadno knjiženje uvoznih ili izvoznih carina „ako iznos carine koji se zakonski potražuje nije proknjižen uslijed greške samih carinskih tijela koju osoba odgovorna za plaćanje – koja je djelovala u dobroj vjeri i koja se pridržavala svih odredbi o carinskoj deklaraciji propisanih važećim zakonodavstvom – nije mogla razumno uočiti“. Uvjeti predviđeni tom odredbom kumulativni su (vidjeti, u tom smislu, presude od 18. listopada 2007., Agrover, C-173/06, EU:C:2007:612, t. 30. i navedenu sudsku praksu, i od 15. prosinca 2011., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, t. 47.).
- 37 Kad je riječ o članku 239. Carinskog zakonika, u skladu sa sudskom praksom Suda taj članak čini opću odredbu o pravičnosti koja podrazumijeva otpust uvoznih carina ako su ispunjena dva uvjeta, tj. postojanje posebne situacije i nepostojanje očitog nemara ili prijevare na strani carinskog obveznika (presuda od 25. srpnja 2018., Komisija/Combaro, C-574/17 P, EU:C:2018:598, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 38 U ovom slučaju Komisija je s jedne strane smatrala da jamajačka carinska tijela nisu počinila nikakvu pogrešku u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) tog Zakonika kad su izdala predmetne potvrde EUR.1 i da, s druge strane, nije postojao nikakav poseban slučaj u smislu članka 239. navedenog zakonika koji bi mogao opravdati otpust uvoznih carina koje su plaćene. Tako je ona, a da pritom nije razmatrala ostale uvjete predviđene tim odredbama, odlučila da u slučaju koji je predmet Odluke REM 03/07 nisu bili ispunjeni uvjeti za traženi otpust uvoznih carina.

- 39 Pred sudom koji je uputio zahtjev društvo Prenatal ističe da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je u toj odluci utvrdila da ne postoji pogreška u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika niti poseban slučaj u smislu članka 239. tog zakonika. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje Sudu o valjanosti navedene odluke u odnosu na zahtjeve propisane tim odredbama.

Postojanje pogreške u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) Carinskog zakonika

- 40 U skladu s člankom 220. stavkom 2. točkom (b) drugim podstavkom Carinskog zakonika, izdavanje nepravilne potvrde EUR.1 nadležnih carinskih tijela treće zemlje načelno čini „pogrešku koju [osoba odgovorna za plaćanje] nije mogla razumno uočiti” u smislu prvog podstavka te odredbe. Međutim, treći podstavak potonje odredbe navodi da „izdavanje nepravilne potvrde ipak neće činiti pogrešku ako se potvrda temelji na izvoznikovu netočnom činjeničnom prikazu, osim ako je, među ostalim, očito da su tijela koja su izdala potvrdu znala ili morala znati da roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana”.
- 41 Kad je riječ o postojanju pogreške u smislu te odredbe, u situaciji poput one u kojoj je donesena Odluka REM 03/07, nesporno je da su predmetne potvrde EUR.1 koje su izdala jamajačka carinska tijela nepravilne jer predmetni proizvodi nisu proizvedeni isključivo od prediva na Jamajci, nego od odjeće podrijetlom iz Kine, i da prema tome nisu ispunjavali uvjete koji im omogućuju ostvarivanje povlaštenog tarifnog tretmana za proizvode podrijetlom iz država AKP-a na osnovi Sporazuma iz Cotonoua. Također je nesporno da su te potvrde izdane na temelju činjenica koje su izvoznik predmetnih proizvoda i njegov dobavljač, sa sjedištem u jednoj od slobodnih zona na Jamajci, pogrešno prikazali.
- 42 U tim okolnostima valja provjeriti je li, kao što je propisano člankom 220. stavkom 2. točkom (b) trećim podstavkom Carinskog zakonika, naposljetku bilo očito da su jamajačka carinska tijela znala ili morala znati da predmetna roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tarifnog tretmana na temelju sporazuma iz Cotonoua.
- 43 U tom pogledu, u skladu sa sudsksom praksom Suda, onaj koji se poziva na postojanje izuzeća u toj odredbi, naposljetku mora dokazati da su uvjeti za njezinu primjenu ispunjeni (vidjeti, u tom smislu, presudu od 9. ožujka 2006., Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, t. 45. i rješenje od 1. srpnja 2010., DSV Road/Komisija, C-358/09 P, neobjavljeno, EU:C:2010:398, t. 58.). Tako svaka osoba koja je ovlaštena pobijati zakonitost ili valjanost Komisijine odluke koja se temelji na članku 220. stavku 2. točki (b) trećem podstavku Carinskog zakonika mora dokazati da su tijela koja su izdala potvrdu EUR.1 znala ili morala znati da predmetna roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tarifnog tretmana.
- 44 U tu svrhu na Komisiji je da, prilikom izvršenja ovlasti koju joj je povjerio zakonodavac Unije, na osnovi dokaza koji su joj podneseni ocijeni uvjete izvoza predmetne robe i da ocijeni primjenjuju li tijela koja izdaju potvrdu relevantna carinska pravila kako bi utvrdila je li očito da su ta tijela imala takvo saznanje ili su ga morala imati. U svrhu provođenja takve ocjene Komisija uživa široku marginu prosudbe (vidjeti, analogijom, kad je riječ o naknadnoj provjeri nacionalnih carinskih tijela, presudu od 26. listopada 2017., Aqua Pro, C-407/16, EU:C:2017:817, t. 61. i 73. kao i navedenu sudsку praksu).
- 45 U tim okolnostima sud Unije ne može vlastitu ocjenu zamijeniti onom Komisije, nego se mora ograničiti na ispitivanje toga je li ta institucija prekoračila granice svoje diskreocijske ovlasti time što je, na temelju dokaza koji su joj podneseni, zaključila da nije očito da su tijela koja su izdala potvrdu znala ili morala znati da roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana.

- 46 U tom pogledu valja podsjetiti da, kad Komisija raspolaže širokom marginom prosudbe, sud Unije među ostalim mora provjeriti ne samo sadržajnu točnost podnesenih dokaza, njihovu pouzdanost i usklađenost, nego također mora provjeriti čine li svi ti dokazi skup relevantnih podataka koje treba uzeti u obzir kako bi se ocijenila složena situacija i mogu li oni potkrijepiti zaključke koji iz njih proizlaze (vidjeti, u tom smislu, presude od 15. ožujka 2017., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-414/15 P, EU:C:2017:215, t. 53. i od 14. prosinca 2017., EBMA/Giant (Kina), C-61/16 P, EU:C:2017:968, t. 68. i 69.).
- 47 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li Komisija u Odluci REM 03/07 mogla zaključiti da jamajačka carinska tijela nisu počinila pogrešku u smislu članka 220. stavka 2. točke (b) trećeg podstavka Carinskog zakonika a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava.
- 48 Kao prvo, društvo Prenatal ističe da je Komisija u toj odluci počinila pogrešku koja se tiče prava time što je smatrala da nije očito da su jamajačka carinska tijela znala da predmetna roba ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana na temelju Sporazuma iz Cotonou.
- 49 Kako bi pred sudom koji je uputio zahtjev dokazalo da su jamajačka carinska tijela za to ipak znala, društvo Prenatal poziva se na dokaze podnesene u postupku u kojem je donesena Komisijina odluka REM 03/07. Kao prvo, iz izvješća vladine agencije Jamaica Promotions Corporation (u dalnjem tekstu: Jampro) proizlazi da je ona tijekom 1998. godine, nakon provođenja revizije u dvjema tvornicama u jednoj od slobodnih zona na Jamajci, utvrdila postojanje znatnog odstupanja između proizvodnih kapaciteta tih tvornica i količine gotovih proizvoda koji su potom izvezeni u Uniju. Kao drugo, OLAF je dopisom iz rujna 2004. obavijestio jamajačka carinska tijela o postojanju sumnji u pogledu činjenice da tekstilni proizvodi izvezeni iz tih slobodnih zona ne poštuju pravila u području povlaštenog podrijetla. Kao treće, službene jamajačke statistike koje su se odnosile na uvoz i izvoz pokazale su da uvoz prediva na Jamajku nije bio dovoljan za proizvodnju količine gotovih proizvoda izvezene u Uniju. Kao četvrto, jamajačka carinska tijela u nekoliko su navrata otkrila nepodudarnost između opisa proizvoda uvezenih iz Kine, kako su bili navedeni u uvoznim deklaracijama, i stvarnog sadržaja kontejnera. Naposljetku, kao peto, neki službenici iz tih slobodnih zona pozivali su se na to da proizvodi uvezeni iz Kine nisu bili preradeni na odgovarajući način na Jamajci prije njihova ponovnog izvoza u Uniju.
- 50 Odlukom REM 03/07 Komisija je, nakon što je razmotrila sve dokaze, zaključila da se njima ne može dokazati da su jamajačka carinska tijela imala saznanja o predmetnim nepravilnostima.
- 51 Kad je riječ o Jamproovu izvješću iz 1998., Komisija je smatrala da se njime ne pruža nikakva informacija o stanju svijesti tih tijela tijekom razdoblja od siječnja 2002. do ožujka 2005., na koje se odnose predmetni uvozi. Navedena su tijela dopisom iz rujna 2004. koji im je bio upućen obaviještena samo o postojanju sumnji u pogledu valjanosti predmetnih potvrda EUR.1 koje je trebalo dodatno potkrijepiti budućom istragom.
- 52 Kad je riječ o jamajačkim službenim statistikama koje se odnose na uvoz i izvoz, Komisija je otkrila da roba koja se nalazila u slobodnim zonama na Jamajci nije bila obuhvaćena statistikama, tako da se na temelju navedenih službenih statistika nije moglo utvrditi da uvoz kineskog prediva na Jamajku nije bio dovoljan za proizvodnju količine gotovih proizvoda koja je potom iz tih slobodnih zona izvezena u Uniju. OLAF je do takvog zaključka došao uvidom u kineske službene statistike, za čije postojanje jamajačka carinska tijela ipak nisu znala.
- 53 Kad je riječ o nepravilnostima koje su ustanovila ta tijela, Komisija je naglasila da se, iako su ta tijela stvarno otkrila da u nekim slučajevima roba opisana u uvoznim deklaracijama ne odgovara onoj koja se nalazi u kontejnerima, te nepravilnosti nisu odnosile na dotičnog uvoznika u slučaju u kojem je donesena Odluka REM 03/07 te ih je, osim toga, taj uvoznik na uvjerljiv način objasnio u dopisu o okolnostima nastanka povrede.

- 54 Naposljetku, kad je riječ o izjavama službenika koji su radili u jednoj od slobodnih zona na Jamajci, Komisija je istaknula da je riječ o izjavama dvaju zaštitara zaduženih za kontrolu na ulasku i izlasku iz tih slobodnih zona, čije svjedočenje prema njezinu mišljenju ne omogućuje donošenje zaključka o tome da su jamajačka carinska tijela doista znala za stvarnu djelatnost predmetnih poduzetnika. Također je pojasnila da je osoba nadležna za jednu od tih slobodnih zona pobila te izjave.
- 55 Međutim, najprije valja utvrditi da nijedan element iz spisa podnesenog Sudu ne podupire Komisijine ocjene u skladu s kojima se Jamaproovo izvješće odnosilo na razdoblje različito od onoga o kojemu je bila riječ u postupku u kojemu je donezena Odluka REM 03/07 s obzirom na to da je dopis iz rujna 2004. samo sadržavao sumnje o eventualnim nepravilnostima, a jamajačke službene statistike o uvozu i izvozu nisu se odnosile na robu koja se nalazila u slobodnim zonama na Jamajci.
- 56 Konkretno, budući da se Jamaproovo izvješće odnosilo na razdoblje različito od onoga o kojemu je riječ u postupku u kojemu je donezena Odluka REM 03/07, Komisiju se ne može kritizirati zbog toga što je smatrala da se rezultati tog izvješća ne mogu primijeniti na razdoblje o kojemu je riječ u tom postupku te da, prema tome, navedeno izvješće samo po sebi ne sadržava dokaz o stvarnim saznanjima jamajačkih tijela u razdoblju o kojemu je riječ u navedenom postupku.
- 57 Zatim, kad je riječ o Komisijinim utvrđenjima u skladu s kojima je nepravilnosti koje su otkrila ta tijela počinio uvoznik različit od onoga o kojemu je riječ u postupku u kojemu je donezena ta odluka te ih je taj uvoznik objasnio na uvjerljiv način, nijedan element iz spisa podnesenog Sudu ne dovodi u pitanje ta utvrđenja.
- 58 Naposljetku, isto vrijedi za Komisijino utvrđenje u skladu s kojim je osoba nadležna za jednu od slobodnih zona pobila izjave dvaju zaštitara koji su radili u drugoj slobodnoj zoni.
- 59 S obzirom na ta Komisijina utvrđenja i ocjene, valja smatrati da se nijednim elementom iz spisa podnesenog Sudu ne dokazuje da je Komisija prekoračila svoju marginu prosudbe time što je ocijenila da dokazi podneseni u postupku u kojemu je donezena Odluka REM 03/07, kako su sažeto izneseni u točki 49. ove presude, nisu takvi da bilo pojedinačno bili skupno mogu na očit način dokazati da su jamajačka carinska tijela znala da roba na koju se odnosi ta odluka ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana na temelju Sporazuma iz Cotonoua.
- 60 Prema tome, ne može se utvrditi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je zaključila da nije očito da su jamajačka carinska tijela znala da roba na koju se odnosi Odluka REM 03/07 ne ispunjava zahtjeve propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana na temelju Sporazuma iz Cotonoua.
- 61 Kao drugo, društvo Prenatal ističe da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što nije utvrdila da bi jamajačka carinska tijela znala za te nepravilnosti da su ispunila svoju obvezu provođenja fizičkih provjera.
- 62 Kako bi pred sudom koji je uputio zahtjev dokazalo da su jamajačka carinska tijela morala imati ta saznanja, društvo Prenatal poziva se na dokaze podnesene u postupku u kojemu je donezena Komisijina odluka REM 03/07, u skladu s kojima su jamajačka tijela samo u rijetkim prilikama otpečatila kontejnere u kojima su se nalazile uvezene sirovine ili provjerila kod poduzetnika koji proizvode tkanine u slobodnim zonama na Jamajci je li se predivo doista tkalo u poduzećima sa sjedištem u tim zonama.
- 63 Prema mišljenju društva Prenatal, utvrđenja iz Jamaproova izvješća, velik broj naknadnih zahtjeva za provjeru potvrda EUR.1 kao i službene jamajačke statistike o uvozu prediva i izvozu gotovih proizvoda trebali su navesti ta tijela da, u skladu s člankom 15. stavkom 5. i člankom 32. Protokola 1., provedu fizičke provjere i sastave izvješća o aktivnostima u slobodnim zonama na Jamajci. Međutim, utvrđenja

sadržana u zapisniku sa sastanaka jamajačkog Trade Boarda održanih u siječnju 2006. potvrdila su da navedena tijela još uvijek nisu uspostavila sustav fizičke provjere kako bi se uvjerila u to da odjeća izvezena iz tih slobodnih zona ima status proizvoda s podrijetlom.

- 64 Komisija je u Odluci REM 03/07, nakon što je ispitala sve dokaze, zaključila da oni nisu takvi da mogu dokazati da jamajačka carinska tijela nisu ispunila svoje obveze provjere time što su u biti provodila provjere dokumenata i samo povremeno fizičke provjere.
- 65 Kako bi se provjerilo je li Komisija mogla pravilno doći do tog zaključka, najprije valja razmotriti obveze tih tijela koje proizlaze iz Protokola 1.
- 66 U tom pogledu, u članku 15. stavku 5. prvoj rečenici tog protokola navodi se da carinska tijela koja su nadležna za izdavanje potvrde EUR.1 „poduzimaju sve korake prijeko potrebne kako bi se provjerilo imaju li predmetni proizvodi status proizvoda s podrijetlom te ispunjavaju li druge zahtjeve iz ovog Protokola“, a da se pritom ipak ne pojašnjavaju okolnosti u kojima treba provesti provjere ni osobito, konkretnе mjere koje treba provesti u tu svrhu. Naime, u skladu s drugom rečenicom te odredbe, te vlasti „imaju pravo zatražiti bilo koji dokaz i obaviti bilo koju vrstu uvida u izvoznikovu poslovnu evidenciju, odnosno bilo koju provjera koju smatraju primjerenom“. Stoga, navedene vlasti raspolažu širokom marginom prosudbe u svrhu određivanja potrebnih mjera nadzora.
- 67 Tako, tekst navedene odredbe carinskim tijelima koja izdaju potvrde EUR.1 ne propisuje obvezu sustavnog provođenja fizičkih provjera, što potvrđuje njegov kontekst. Naime, u skladu s člankom 15. stavnica 1. i 2. Protokola 1., carinske vlasti zemlje izvoznice izdaju potvrde EUR.1 „na zahtjev [...] u pisanom obliku“ koji podnosi izvoznik ili njegov ovlašteni predstavnik, a taj zahtjev mora sadržavati potvrdu EUR.1 kao i obrazac zahtjeva čiji su primjeri sadržani u Dodatku IV. Sporazumu iz Cotonoua, koje izvoznik ili njegov ovlašteni predstavnik moraju uredno ispuniti. Osim toga, taj članak 15. u svojem stavku 3. propisuje da izvoznik koji podnosi zahtjev za izdavanje takve potvrde, među ostalim, mora biti spremna u svakom trenutku na zahtjev navedenih carinskih vlasti podnijeti „sve potrebne isprave kojima se dokazuje da predmetni proizvodi imaju status proizvoda s podrijetlom“.
- 68 Iz tih odredbi proizlazi da je postupak izdavanja potvrda EUR.1 u biti pisani postupak koji se temelji na podnošenju dokumenata. Stoga iz zajedničkog tumačenja članka 15. stavaka 1. do 3. i 5. Protokola 1. proizlazi da se tijela koja izdaju potvrde EUR.1 mogu ograničiti na provjeru dokumentacije ako smatraju da je dokumentacija koja im je podnesena dosta i primjerena za potvrdu statusa proizvoda s podrijetlom predmetnih proizvoda i poštovanja ostalih uvjeta predviđenih Protokolom 1. Tako ta tijela nisu obvezna sustavno provoditi fizičku provjeru sve robe za koju je podnesen zahtjev za izdavanje potvrde EUR.1.
- 69 Kad je riječ o članku 32. tog protokola, valja podsjetiti da njegov stavak 1. propisuje da se naknadne provjere dokaza o podrijetlu obavljaju „nasumičnim odabirom ili kad god carinske vlasti zemlje uvoznice imaju osnovane razloge za sumnju u vjerodostojnost tih isprava, u to da su predmetni proizvodi s podrijetlom ili u zadovoljavanje ostalih zahtjeva ovog [P]rotokola“. Iako taj članak ne navodi mјere koje carinska tijela zemlje izvoznice moraju poduzeti u tu svrhu, on u svojem stavku 3. predviđa da te vlasti „imaju pravo zatražiti sve potrebne dokaze i obaviti svaki potreban uvid u poslovne knjige izvoznika ili kakvu drugu provjera koju smatraju primjerenom“. Stoga, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 51. svojeg mišljenja, ta odredba navedenim vlastima ne nameće obvezu provođenja fizičkih provjera niti obvezu njihova učestalog provođenja ako smatraju da su druge metode provjere, kao što je provjera pisane dokumentacije, dosta i primjerene za potvrdu toga da predmetni proizvodi imaju status proizvoda s podrijetlom i da se poštuju drugi uvjeti predviđeni Protokolom 1.

- 70 Međutim, članak 32. tog protokola u svojem stavku 7. propisuje da „[u] slučaju da postupak provjere ili bilo koje druge raspoložive informacije ukazuju na kršenje odredbi ovog protokola, država AKP-a na vlastitu inicijativu ili na zahtjev [Uniju] obavlja odgovarajuće istrage ili dogovara obavljanje tih istraga propisnom brzinom kako bi se prepoznala i spriječila takva kršenja te u tu svrhu predmetna država AKP-a može pozvati [Uniju] da sudjeluje u tim istragama“.
- 71 Iz toga slijedi da je država AKP-a izvoznica obvezna provesti istrage koje su nužne za otkrivanje ili sprečavanje povreda odredaba Protokola 1. ako postoje indicije koje dovode do sumnji u nepravilnosti u pogledu podrijetla predmetne robe (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2011., Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, t. 31. i 32.). Nužne istražne mjere mogu uključivati i fizičke provjere.
- 72 Nasuprot tomu, u slučaju da ne postoje takve indicije, tijela koja izdaju potvrde EUR.1 mogu samo provjeriti dokumentaciju i tek povremeno provoditi fizičke provjere.
- 73 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li u Odluci REM 03/07 Komisija mogla zaključiti da su jamajačka carinska tijela poštovala obveze provođenja provjere koje su im propisane Protokolom 1. a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava.
- 74 U tom pogledu, iz samog izričaja članka 220. stavka 2. točke (b) trećeg podstavka Carinskog zakonika proizlazi da se Komisijin nadzor ograničava na provjeru toga može li se podnesenim dokazima utvrditi postojanje očitih indicija o eventualnoj povredi odredbi navedenog protokola koju su počinila jamajačka carinska tijela.
- 75 Kad je riječ o dokazima koji su sažeto izneseni u točkama 62. i 63. ove presude, Komisija je u Odluci REM 03/07 uzela u obzir utvrđenja iz Jamproova izvješća o znatnim odstupanjima između proizvodnih kapaciteta poduzetnika sa sjedištem u jednoj od slobodnih zona na Jamajci i količine izvoza gotove odjeće. Međutim, Komisija je navela da su se ta odstupanja odnosila na razdoblje različito od onog o kojem je riječ i da se navedena odstupanja stoga nisu mogla primjeniti na njega. Dodala je da su jamajačke vlasti smatrala da navedena odstupanja proizlaze iz okolnosti da se u tom izvješću nije u potpunosti uzelo u obzir stvarno radno vrijeme u predmetnim poduzećima.
- 76 Kad je riječ o zahtjevima za naknadnu provjeru upućenima jamajačkim carinskim tijelima, Komisija je naglasila da se velik broj tih zahtjeva odnosio na vjerodostojnost pečata otisnutih na potvrdoma EUR.1, a ne na primjenu pravila o povlaštenom podrijetlu. Komisija je navela da, iako su se u dva slučaja u odgovorima koje su te vlasti dale na takve zahtjeve navela odstupanja između proizvodnih kapaciteta poduzeća sa sjedištem u slobodnim zonama na Jamajci i količine izvoza gotovih proizvoda, ti su se odgovori odnosili na razdoblje koje je prethodilo onomu o kojem je riječ u postupku u kojemu je donesena Odluka REM 03/07. Naposljetku, Komisija je u Odluci REM 03/07 navela razloge iz točke 52. ove presude zbog kojih jamajačke službene statistike o uvozu i izvozu ne omogućuju donošenje zaključka o tome da uvozi kineskog prediva na Jamajku nisu bili dostatni za proizvodnju količine gotovih proizvoda, koja je zatim izvezena iz slobodnih zona u Uniju.
- 77 Međutim, najprije valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz točke 55. ove presude, nijedan element iz spisa podnesenog Sudu ne potvrđuje da su se znatna odstupanja između proizvodnih kapaciteta predmetnih poduzeća sa sjedištem u jednoj od slobodnih zona na Jamajci i količine gotove odjeće koja je iz te zone izvezena u Uniju – koja je Jampro utvrdio u svojem izvješću – odnosila na razdoblje različito od onoga o kojemu je riječ u postupku u kojemu je donesena Odluka REM 03/07. Prema tome, Komisiju se ne može kritizirati zbog toga što je smatrala da se ta odstupanja ne mogu odnositi na razdoblje o kojemu je riječ u ovom postupku.
- 78 Usto, navedena odstupanja mogu biti rezultat činjenice da se u tom izvješću nije uzelo u obzir stvarno radno vrijeme u tim poduzećima, a ne činjenice da je gotova odjeća izvezena iz Kine na Jamajku iz potonje prijevorno izvezena kao proizvod jamajačkog podrijetla.

- 79 Zatim, kad je riječ o zahtjevima za provođenje naknadnih provjera upućenih jamajačkim carinskim tijelima, valja istaknuti da, iako su se odgovori tih tijela odnosili na proizvodne kapacitete nekih jamajačkih poduzeća, nijedan element iz spisa podnesenog Sudu ne potvrđuje Komisijino utvrđenje u skladu s kojim su se oni odnosili na razdoblje različito od onog o kojem je riječ u postupku u kojemu je donesena Odluka REM 03/07.
- 80 Naposljetku, isto vrijedi kad je riječ o utvrđenjima sažetima u točkama 52. i 76. ove presude, u skladu s kojima službene jamajačke statistike ne pružaju nikakve indicije o robi smještenoj u slobodnim zonama na Jamajci.
- 81 Budući da društvo Prenatal pred Sudom tvrdi da se, kad je riječ o odstupanjima između proizvodnih kapaciteta predmetnih poduzeća i količine izvoza gotove odjeće utvrđenima u Jamaproovu izvješću, ta odstupanja ne mogu objasniti time što se nije uzelo u obzir stvarno radno vrijeme u tim poduzećima, valja utvrditi da to društvo ne osporava činjenicu da se to izvješće odnosi na razdoblje različito od onoga o kojem je riječ u postupku u kojem je donesena Odluka REM 03/07 te da ono nije dokazalo da je navedeno izvješće ipak relevantno za razdoblje o kojem je riječ u glavnom postupku. Prema tome, taj argument treba odbaciti kao nedopušten.
- 82 Kad je riječ o dokumentaciji koju je društvo Prenatal podnijelo u vezi s odgovorima koja su jamajačka carinska tijela dala na naknadne zahtjeve za provjeru, valja istaknuti da se u toj dokumentaciji nije navodila roba za koju su te vlasti potvrstile jamajačko podrijetlo i da zato ta dokumentacija ne omogućuje izvođenje relevantnih zaključaka u svrhu ispitivanja Odluke REM 03/07.
- 83 Prema tome, ni argumentacija društva Prenatal ni dokazi na koje se poziva, sažeto izneseni u točkama 62. i 63. ove presude, nisu takvi da potvrđuju Komisijina utvrđenja i ocjene u Odluci REM 03/07 ili da pojedinačno ili skupno dokazuju postojanje očitih indicija kojima se pokazuje da roba na koju se odnosi Odluka REM 03/07, a koju su proizvela poduzeća u slobodnim zonama, ne ispunjava uvjete propisane za ostvarivanje povlaštenog tretmana na temelju Sporazuma iz Cotonoua.
- 84 U tim okolnostima valja smatrati da iz spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da je Komisija počinila jednu pogrešku koja se tiče prava time što je, prilikom izvršavanja diskrekske ovlasti koja joj je povjerena, zaključila da nije očito da su jamajačka carinska tijela povrijedila svoje obveze provjere koje proizlaze iz članka 15. stavka 5. i članka 32. Protokola 1.
- 85 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da ispitivanje Odluke REM 03/07 s obzirom na članak 220. stavak 2. točku (b) Carinskog zakonika nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost navedene odluke.

Postojanje posebnog slučaja u smislu članka 239. Carinskog zakonika

- 86 U skladu s onime što je navedeno u zahtjevu za prethodnu odluku, društvo Prenatal tvrdi da je Komisija povrijedila svoju obvezu osiguranja pravilne primjene Sporazuma iz Cotonoua time što nije koristila sredstva predviđena u tu svrhu člankom 31. stavkom 2., kao i člankom 37. stavkom 2. Protokola 1., a ta povreda čini poseban slučaj u smislu članka 239. Carinskog zakonika, kao što je navedeno u točki 37. ove presude.
- 87 U tom pogledu valja podsjetiti da Komisija manjkavi nadzor nad pravilnom primjenom Sporazuma iz Cotonoua može činiti poseban slučaj u smislu članka 239. Carinskog zakonika. Naime, kao što proizlazi iz članka 17. stavka 1. EU-a, Komisija je, u svojoj ulozi čuvara Ugovora i sporazuma sklopljenih na njihovu temelju, dužna osigurati da treća zemlja pravilno primjenjuje obveze koje je preuzela na temelju sporazuma sklopljenog s Unijom sredstvima koje taj sporazum predviđa ili odlukama donesenima na njegovu temelju (vidjeti analogijom presudu od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 92. i 95.).

- 88 Uostalom, ta obveza također proizlazi iz sâmog Sporazuma iz Cotonoua. Tako članak 3. tog sporazuma, u vezi s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, zahtijeva da Komisija poduzme sve opće ili posebne mjere koje mogu osigurati izvršenje obveza iz navedenog sporazuma. Osim toga, u skladu s člankom 15. stavkom 1. Sporazuma iz Cotonoua, Komisija je, kao predstavnica Unije, prisutna u Vijeću ministara i u različitim odborima predviđenima tim sporazumom. Usto, na temelju članka 36. stavka 1. Dodatka IV. navedenom sporazumu, tu instituciju u svakoj državi AKP-a ili u svakoj regionalnoj skupini, koja to izričito zatraži, predstavlja izaslanstvo, što joj omogućuje da je se na pouzdan način barem obavijesti o razvoju prava u svim državama i, konkretnije, o stanju primjene Sporazuma iz Cotonoua (vidjeti analogijom presudu od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 96. do 98.).
- 89 U ovom slučaju, kao prvo, kad je riječ o članku 31. stavku 2. Protokola 1., valja podsjetiti da ta odredba predviđa da kako Unija tako i države AKP-a „putem svojih nadležnih carinskih vlasti jedna drugoj pomažu u provjeri vjerodostojnosti potvrda o prometu robe EUR.1 ili izjava na računu te točnosti navoda sadržanih u tim ispravama“.
- 90 Tako, kao što je to u točki 56. svojeg mišljenja navela nezavisna odvjetnica, Komisija mora s posebnom pažnjom osigurati da države AKP-a pravilno primjenjuju svoje obveze ugovorene tim sporazumom, s obzirom na to da je njime uspostavljen jednostran povlašteni tretman samo za proizvode koji su podrijetlom iz tih država.
- 91 Međutim, iz samog izričaja članka 31. stavka 2. Protokola 1. proizlazi da države AKP-a s Unijom dijele odgovornost prilikom provjere vjerodostojnosti tih dokumenata i točnosti informacija u njima. U skladu s člankom 32. Protokola 1., za provjeru statusa proizvoda s podrijetlom – u svrhu provjere točnosti informacija sadržanih u dokumentima iz članka 31. stavka 2. Protokola 1. – osobito je odgovorna najprije država izvoznica AKP-a, a kad je riječ o Uniji, država članica uvoznica. Međutim, Komisijina je dužnost da se pri navedenim državama informira o razvoju situacije i da, po potrebi, poduzme primjerene mjere u svrhu osiguranja pravilne primjene Sporazuma iz Cotonoua.
- 92 U ovom slučaju, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su njemačka tijela tijekom 2003. Komisiji svratila pozornost na elemente koji su, prema njihovu mišljenju, otkrili da potvrde EUR.1 koje su izdala jamajačka carinska tijela nisu u skladu s Protokolom 1. Slijedom toga, OLAF je pokrenuo istragu u ožujku 2004., dok su jamajačka tijela obaviještena o eventualnim nepravilnostima tijekom rujna 2004. te su se na poziv tih tijela obavili terenski posjeti u veljači i ožujku 2005.
- 93 Tako se čini da je Komisija u pogledu toga komunicirala s carinskim tijelima države izvoznice AKP-a i države članice uvoznice te da je pravodobno provela mjere koje su omogućile otkrivanje nepravilnosti utvrđenih u OLAF-ovu izvješću iz 2005. Osim toga, nesporno je da je to izvješće navelo jamajačke vlasti da ponište potvrde EUR.1 izdane tijekom predmetnog razdoblja te su tako zaustavljene predmetne nepravilnosti. U tim se okolnostima ne može tvrditi da je Komisija povrijedila svoju dužnost pružanja pomoći koja joj je propisana člankom 31. stavkom 2. Protokola 1.
- 94 Kad je, kao drugo, riječ o članku 37. Protokola 1., valja istaknuti da, iako je Komisija dio Odbora za suradnju na području carina predviđenog tim člankom, iz samog izričaja njegova stavka 1. proizlazi da je taj odbor odgovoran za izvršavanje upravne suradnje radi točne i jedinstvene provedbe ovog Protokola, a ne za to da sam provjerava tu primjenu.
- 95 To tumačenje zadaće navedenog odbora potvrđuju druge odredbe tog članka 37. Naime, u skladu sa stavkom 2. potonjeg, Odbor za suradnju na području carina ispituje utjecaj primjene pravila o podrijetlu osobito na najmanje razvijene države AKP-a, nakon čega taj odbor ne donosi odluke nego samo preporuke Vijeću ministara. Osim toga, iako taj odbor – u skladu s navedenim člankom 37. stavkom 3. u vezi s člankom 6. Protokola 1. – može odlučivati o eventualnoj primjeni pravila o podrijetlu iz tog protokola na proizvode koji se sastoje od tvari različitog podrijetla, kao i – u skladu s člankom 37. stavkom 4. i člankom 38. navedenog protokola – o donošenju nekih odstupanja od

Protokola 1., te odredbe ipak ne povjeravaju Odboru za suradnju na području carina ovlast da sâm provjeri primjenjuju li države AKP-a pravilno pravila o podrijetlu niti da donese odluku o dalnjem postupanju u slučaju eventualnog nepoštovanja tih pravila. Prema tome, kako bi se utvrdilo da je Komisija u okolnostima koje su dovele do donošenja Odluke REM 03/07 povrijedila svoju obvezu osiguranja pravilne primjene Sporazuma iz Cotonoua, ne može se uspješno pozivati na članak 37. stavak 1. Protokola 1.

- 96 Slijedom toga, Komisiji se ne može prigovoriti da je povrijedila svoju obvezu osiguranja pravilne primjene Sporazuma iz Cotonoua u situaciji koja je dovela do donošenja Odluke REM 03/07. Tako društvo Prenatal nije dokazalo da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava time što je u Odluci REM 03/07 zaključila da nije riječ o posebnom slučaju u smislu članka 239. Carinskog zakonika.
- 97 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da ispitivanje te odluke s obzirom na članak 220. stavak 2. točku (b) Carinskog zakonika, kao i s obzirom na članak 239. tog zakonika nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost navedene odluke.

Drugo, treće i četvrto pitanje

- 98 Svojim drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati jesu li nacionalna carinska tijela, kada im Komisija vrati dokumentaciju u vezi sa zahtjevom za povrat carina, vezana njezinom ocjenom u skladu s kojom situacija koja je dovila do podnošenja tog zahtjeva sadržava činjenične i pravne elemente koji su usporedivi s onima iz situacije o kojoj je riječ u drugom zahtjevu o kojemu je Komisija već odlučivala ili navedena tijela mogu, protivno Komisijinoj ocjeni činjenica, zaključiti da se te situacije ne mogu usporediti.
- 99 Komisija tvrdi da je drugo, treće i četvrto pitanje nedopušteno zbog toga što su se španjolska carinska tijela i sud koji je uputio zahtjev složili da situacija na koju se odnosi zahtjev za povrat carina o kojoj je riječ u glavnom postupku i situacija o kojoj je riječ u zahtjevu koji je doveo do donošenja Odluke REM 03/07 sadržavaju usporedive činjenične i pravne elemente, tako da odgovor na ta pitanja nije nužan za donošenje odluke u glavnom postupku. Zbog istih razloga društvo Prenatal smatra da je četvrto pitanje hipotetsko i stoga nedopušteno.
- 100 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudske praksi Suda, pitanja o tumačenju prava Unije – koja postavi nacionalni sud unutar zakonodavnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati – uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 28. ožujka 2019., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 57. i navedena sudska praksa).
- 101 U ovom slučaju, na temelju navoda iz zahtjeva za prethodnu odluku čini se da su nacionalna carinska tijela već odlučivala o zahtjevu za povrat carina društva Prenatal tako što su preuzela Komisijinu ocjenu u skladu s kojom situacija na koju se odnosi taj zahtjev sadržava činjenične i pravne elemente usporedive s onima iz situacije o kojoj je riječ u zahtjevu koji je doveo do donošenja Odluke REM 03/07, s kojom se slažu i sud koji je uputio zahtjev i društvo Prenatal. Usto, ni iz jednog elementa spisa podnesenog Sudu ne proizlazi da su nacionalna carinska tijela u okviru glavnog postupka mogla smatrati da navedene situacije nisu usporedive.
- 102 U tim okolnostima čini se očitim da davanje odgovora na drugo, treće i četvrto pitanje nije nužno za donošenje odluke u glavnom postupku i da je, prema tome, traženo tumačenje prava Unije hipotetske prirode u smislu sudske prakse navedene u točki 100. ove presude.

103 Prema tome, drugo, treće i četvrto prethodno pitanje treba proglašiti nedopuštenima.

Troškovi

104 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Ispitivanje Odluke Komisije COM (2008) 6317 *final* od 3. studenoga 2008. – s obzirom na članak 220. stavak 2. točku (b) i članak 239. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. – kojom je utvrđeno da je opravdano naknadno knjižiti uvozne carine i da nije opravdano izvršiti otpust tih carina u posebnom slučaju (predmet REM 03/07), nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost te odluke.

Potpisi