Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

22. dubna 2021 *

„Kasační opravný prostředek – Celní unie – Nařízení (EU) č. 952/2013 – Článek 211 odst. 6 – Povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých výrobků z křemíkové elektrotechnické oceli s orientovanou strukturou – Riziko nepříznivého dotčení zásadních zájmů výrobců Unie – Prověřování hospodářských podmínek – Prováděcí nařízení (EU) 2015/2447 – Článek 259 – Závěry Evropské komise k hospodářským podmínkám – Článek 263 SFEU – Akt, který nelze napadnout žalobou“

Ve věci C-572/18 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 13. září 2018,

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH, se sídlem v Gelsenkirchenu (Německo),

thyssenkrupp Electrical Steel Ugo, se sídlem v Isbergues (Francie),

zastoupené M. Günesem a L. Heinischem, Rechtsanwälte,

navrhovatelky,

další účastnice řízení:

Evropská komise, zastoupená J.-F. Brakelandem a F. Clotuche-Duvieusart, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras, předseda senátu, N. Piçarra (zpravodaj), D. Šváby, S. Rodin a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. listopadu 2020,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se společnosti thyssenkrupp Electrical Steel GmbH a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo domáhají zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 2. července 2018, thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. Komise (T-577/17, nezveřejněné, dále jen „napadené usnesení“, EU:T:2018:411), kterým uvedený soud zamítl jejich žalobu na zrušení závěrů Evropské komise obsažených v zápise ze šesté schůze oddělení „Zvláštní postupy jiné než tranzit“ skupiny odborníků na cla ze dne 2. května 2017, podle nichž povolením použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých výrobků z křemíkové elektrotechnické oceli s orientovanou strukturou, o které požádala společnost Euro-Mit Staal BV (dále jen „EMS“), nejsou nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců Evropské unie.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 2913/92

2 Články 130 až 136 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000 (Úř. věst. 2000, L 311, s. 17; Zvl. vyd. 02/10, s. 239) (dále jen „nařízení č. 2913/92“), se týkaly režimu přepracování pod celním dohledem.

3 Článek 130 nařízení č. 2913/92 stanovil:

„Režim přepracování pod celním dohledem umožňuje podrobit zboží, které není zbožím Společenství, na celním území Společenství takovým operacím, které změní jeho vlastnosti nebo stav, aniž by podléhalo dovoznímu clu nebo obchodněpolitickým opatřením, a propustit do volného oběhu výrobky vzniklé z těchto operací s použitím pro ně platných dovozních cel. Tyto výrobky se označují jako přepracované výrobky.“

4 Podle článku 132 tohoto nařízení:

„Povolení k přepracování pod celním dohledem se vydává na žádost osoby, která provádí přepracování nebo zajistí, aby přepracování bylo provedeno.“

5 Článek 133 uvedeného nařízení stanovil:

„Povolení je možno udělit pouze:

[…]

e) jsou-li splněny podmínky nutné k tomu, aby tento režim přispěl k vytvoření nebo zachování přepracovávání zboží ve Společenství, aniž by byly nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců podobného zboží ve Společenství (hospodářské podmínky). Postupem projednávání ve výboru lze stanovit případy, kdy jsou hospodářské podmínky považovány za splněné.“

6 Podle článků 247 až 249 tohoto nařízení byl Komisi nápomocen výbor.

7 Nařízení č. 2913/92 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) (Úř. věst. 2008, L 145, s. 1), které samo bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1, dále jen „celní kodex“).

Nařízení č. 2454/93

8 Článek 502 odst. 1 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení č. 2913/92 (Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 2/6, s. 3), které bylo změněno nařízením Komise (ES) č. 993/2001 ze dne 4. května 2001 (Úř. věst. 2001, L 141, s. 1; Zvl. vyd. 02/11, s. 286) (dále jen „nařízení č. 2454/93) stanovil.

„Kromě případů, kdy jsou hospodářské podmínky považovány za splněné v souladu s kapitolami 3, 4 nebo 6, nemůže být povolení [k přepracování pod celním dohledem] bez prověření hospodářských podmínek celními orgány uděleno.“

9 Článek 503 tohoto nařízení stanovil:

„Prověření hospodářských podmínek za účasti Komise se může uskutečnit:

a) pokud mají příslušné celní orgány zájem o konzultace před nebo po vydání povolení;

b) pokud jiná celní správa vznese proti vydání povolení námitky;

c) z podnětu Komise.“

10 Článek 504 odst. 1 až 4 uvedeného nařízení stanovil:

„1. Pokud je zahájeno prověřování podle článku 503, je případ předán Komisi. Obsahuje závěry již učiněných prověření.

[…]

4. Příslušné celní orgány a všechny ostatní celní orgány, které řeší podobná povolení nebo žádosti o povolení, závěry výboru zohlední.“

11 Nařízení č. 2454/93 bylo zrušeno prováděcím nařízením Komise (EU) 2016/481 ze dne 1. dubna 2016 (Úř. věst. 2016, L 87, s. 24).

Celní kodex

12 Článek 5 celního kodexu, nadepsaný „Definice“ stanoví v bodě 39, že pojmem „rozhodnutí“ pro účely tohoto kodexu se rozumí „akt vydaný celním orgánem vztahující se k celním předpisům, kterým se rozhoduje v jednotlivém případě a který má právní účinky vůči jedné nebo více dotčeným osobám“.

13 Článek 22 tohoto kodexu nadepsaný „Rozhodnutí přijatá na žádost“ stanoví:

„1. Podá-li osoba žádost o rozhodnutí v rámci provádění celních předpisů, tato osoba poskytne veškeré informace, které příslušné celní orgány vyžadují za účelem přijetí daného rozhodnutí.

[…]

2. Celní orgány ověří neprodleně, a to nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení žádosti o přijetí rozhodnutí, zda jsou splněny podmínky pro přijetí této žádosti.

Pokud celní orgány zjistí, že žádost obsahuje veškeré informace nezbytné k tomu, aby mohly přijmout rozhodnutí, sdělí přijetí této žádosti žadateli ve lhůtě stanovené v prvním pododstavci.

3. Není-li stanoveno jinak, celní orgány neprodleně, avšak nejpozději do 120 dnů ode dne přijetí žádosti, přijmou rozhodnutí uvedené v odstavci 1 a oznámí je žadateli.

[…]

6. Dříve než celní orgány přijmou rozhodnutí, kterým by byl nepříznivě dotčen žadatel, sdělí žadateli důvody, na jejichž základě hodlají rozhodnout, a umožní mu vyjádřit ve stanovené lhůtě počínající dnem, kdy obdržel sdělení, nebo kdy se má za to, že je obdržel, svůj názor. Po uplynutí této lhůty se žadateli příslušnou formou oznámí rozhodnutí.

[…]

7. Rozhodnutí, kterým je nepříznivě dotčen žadatel, je s uvedením důvodů a obsahuje poučení o právu na odvolání podle článku 44.“

14 Článek 44 uvedeného kodexu, nadepsaný „Právo na podání opravného prostředku“ uvádí v odst. 1 a 3:

„1. Každá osoba má právo podat opravný prostředek proti jakémukoli rozhodnutí celních orgánů v rámci celních předpisů, jež se jí přímo a osobně dotýká.

Právo na podání opravného prostředku má rovněž každá osoba, která požádala celní orgány o rozhodnutí a ve lhůtách uvedených v čl. 22 odst. 3 neobdržela rozhodnutí o své žádosti.

[…]

3. Opravný prostředek se podává ve členském státě, v němž bylo rozhodnutí přijato nebo o ně bylo požádáno.“

15 Článek 211 tohoto kodexu stanoví:

„1. Povolení vydané celními orgány se vyžaduje pro:

a) použití režimu aktivního zušlechťovacího styku […]

[…]

4. Není-li stanoveno jinak, je povolení uvedené v odstavci 1 uděleno pouze tehdy, jsou-li kromě podmínek uvedených v odstavci 3 splněny i všechny tyto podmínky:

a) celní orgány mohou nad prováděním daného režimu vykonávat celní dohled, aniž by musely uplatňovat administrativní opatření, která jsou neúměrná daným hospodářským potřebám;

b) povolením použít režim zušlechťovacího styku nejsou nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců Unie (hospodářské podmínky).

5. Není-li prokázáno něco jiného nebo pokud se hospodářské podmínky považují za splněné, má se za to, že zásadní zájmy výrobců Unie uvedené v odst. 4 písm. b) nejsou nepříznivě dotčeny.

6. Je-li prokázáno, že by zásadní zájmy výrobců Unie mohly být nepříznivě dotčeny, provede se přezkoumání hospodářských podmínek na úrovni Unie.“

16 Článek 213 celního kodexu nadepsaný „Svěření prováděcích pravomocí“ stanoví v prvním pododstavci:

„Komise stanoví v prováděcích aktech postupy pro přezkoumání hospodářských podmínek podle čl. 211 odst. 6.“

Nařízení v přenesené pravomoci

17 Článek 166 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 ze dne 28. července 2015, kterým se doplňuje nařízení č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie (Úř. věst. 2015, L 343, s. 1, dále jen „nařízení v přenesené pravomoci“) stanoví v odstavci 1 obecné pravidlo, že podmínka stanovená v čl. 211 odst. 4 písm. b) celního kodexu se nepoužije na povolení režimu aktivního zušlechťovacího styku, s výjimkou tří výjimek z tohoto pravidla.

Prováděcí nařízení

18 Článek 259 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení č. 952/2013 (Úř. věst. 2015, L 343, s. 558, dále jen „prováděcí nařízení“), nadepsaný „Prověření hospodářských podmínek“ zní:

„1. Pokud je třeba v návaznosti na žádost o povolení uvedené v čl. 211 odst. 1 písm. a) [celního kodexu] prověřit hospodářské podmínky v souladu s čl. 211 odst. 6 [tohoto kodexu], celní správa celního orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí o povolení neprodleně předá spis Komisi se žádostí o takové prověření.

[…]

4. Komise ustaví skupinu odborníků složenou ze zástupců členských států, která Komisi poskytuje poradenství ohledně toho, zda jsou hospodářské podmínky splněny či nikoli.

5. Dotčený celní orgán a všechny ostatní celní orgány, které řeší podobné žádosti nebo povolení, dosažené závěry týkající se hospodářských podmínek zohlední.

V závěrech o hospodářských podmínkách, ke kterým se dospěje, lze uvést, že je posuzovaný případ jedinečný a nemůže tudíž sloužit jako precedens pro jiné žádosti nebo povolení.

[…]“

Rozhodnutí C(2016) 3301 final

19 Článek 3 odst. 1 písm. c) rozhodnutí Komise ze dne 30. května 2016, kterým se zavádí horizontální pravidla pro ustavování a činnost odborných skupin Komise [C(2016) 3301 final], stanoví, že tyto skupiny poskytují Komisi poradenství a odborné poznatky mimo jiné při provádění právních předpisů, jakož i koordinaci a spolupráci s členskými státy. Podle článku 5 tohoto rozhodnutí musí být mandát skupiny odborníků jasně definován a jeho úkoly co nejpřesněji vymezeny.

20 Skupina odborníků na cla byla ustavena na základě čl. 259 odst. 4 prováděcího nařízení a vztahují se na ni horizontální pravidla uvedená v předchozím bodě. Role této skupiny spočívá v souladu s článkem 2 písm. g) „mandátu“ uděleného dne 3. května 2016 [Ares (2016) 2109319] v poskytování poradenství Komisi a jejím útvarům při prověřování splnění hospodářských podmínek.

Skutečnosti předcházející sporu

21 Skutečnosti předcházející sporu jsou uvedeny v bodech 1 až 8 napadeného usnesení a lze je pro účely tohoto řízení shrnout následovně.

22 Dne 21. února 2017 předložila EMS v souladu s čl. 211 odst. 1 písm. a) celního kodexu nizozemskému celnímu orgánu žádost o povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých výrobků z křemíkové elektrotechnické oceli s orientovanou strukturou pocházejících z Japonska.

23 Dne 27. února 2017 tento orgán na základě čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení předal spis Komisi se žádostí o prověření hospodářských podmínek.

24 Otázka hospodářských podmínek byla dne 2. května 2017 projednána na šesté schůzi skupiny odborníků na cla, oddělení „Zvláštní postupy jiné než tranzit“, a jejich splnění bylo v hlasování schváleno. Na tomto základě dospěla Komise k závěru, že hospodářské podmínky pro povolení použít režim tzv. „aktivního zušlechťovacího styku“ (dále jen „sporné závěry“) byly splněny.

25 Téhož dne vydal nizozemský celní orgán společnosti EMS povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku na období od 2. května 2017 do 1. května 2020.

26 Dne 12. července 2017 podaly navrhovatelky u tohoto orgánu námitky proti vydání tohoto povolení.

27 V předběžných rozhodnutích o těchto námitkách ze dne 11. prosince 2017 nizozemský celní orgán uvedl, že je „povinen“ (*verplicht*) požadované povolení vydat, neboť musí „zohlednit [sporné závěry]“.

Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

28 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 25. srpna 2017 podaly navrhovatelky žalobu na zrušení sporných závěrů.

29 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 6. listopadu 2017 vznesla Komise podle článku 130 jednacího řádu Tribunálu námitku nepřípustnosti vycházející z neexistence napadnutelného aktu ve smyslu článku 263 SFEU a podpůrně z neexistence bezprostředního a osobního dotčení navrhovatelek ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

30 Při rozhodování o námitce nepřípustnosti dospěl Tribunál k závěru, že sporné závěry nepředstavují napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU, a zamítl proto žalobu jako nepřípustnou, aniž rozhodl o otázce bezprostředního a osobního dotčení navrhovatelek ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení o kasačním opravném prostředku

31 Navrhovatelky navrhují, aby Soudní dvůr:

– napadené usnesení zrušil;

– prohlásil žalobu za přípustnou;

– vrátil věc Tribunálu k projednání merita věci;

– uložil Komisi náhradu nákladů vynaložených v rámci tohoto řízení.

32 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl žalobu jako neopodstatněnou a

– uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

33 Usnesením ze dne 7. března 2019, thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. Komise (C-572/18 P, nezveřejněné, EU:C:2019:188) předseda Soudního dvora zamítl návrh na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaný společností EMS na podporu návrhových žádání Komise, jelikož EMS neprokázala zájem na výsledku sporu.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

34 Na podporu kasačního opravného prostředku navrhovatelky předkládají pět důvodů kasačního opravného prostředku. První důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, jehož se měl Tribunál dopustit tím, že rozhodl, že celní kodex, nařízení v přenesené pravomoci ani prováděcí nařízení nepřiznávají Komisi pravomoc přijímat rozhodnutí, která zavazují vnitrostátní celní orgány v řízení o udělení povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když úlohu Komise při prověřování hospodářských podmínek kvalifikoval jako úlohu čistě procesní povahy. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se Tribunál dopustil tím, že rozhodl, že rozsudek ze dne 11. května 2006 ve věci Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, dále jen „rozsudek Friesland Coberco“, EU:C:2006:312) je právně závazný pro výklad čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, jehož se měl Tribunál dopustit tím, že jako důkaz závazné povahy sporných závěrů nezohlednil dokument nazvaný „Správní praxe týkající se prověřování hospodářských podmínek podle čl. 211 odst. 6 [celního kodexu] a článku 259 [prováděcího nařízení]“ (*Administrative practice regarding the examination of the economic conditions in accordance with Articles 211(6) [Union Customs Code (UCC)] and 259 [UCC Implementing Act (IA UCC)]*) ze dne 5. srpna 2016 [Ares(2016)4155451, dále jen „správní praxe“]. Pátý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, jehož se Tribunál údajně dopustil tím, že nedospěl k závěru, že navrhovatelky byly spornými závěry bezprostředně a osobně dotčeny.

35 Úvodem je třeba poznamenat, že Komise v kasační odpovědi uvedla, aniž formálně vznesla námitku nepřípustnosti, že v případě, že by navrhovatelky nezahájily soudní řízení proti odmítnutí jejich námitek nizozemským celním orgánem, stalo by se povolení k aktivnímu zušlechťovacímu styku uděleném společnosti EMS konečným, takže navrhovatelky neprokázaly zájem na pokračování řízení o kasačním opravném prostředku.

36 Navrhovatelky však v replice potvrdily, že taková řízení zahájily u nizozemských soudů, což Komise rovněž uznala v duplice.

37 Z tohoto důvodu je třeba odmítnout argumenty Komise týkající se absence odůvodnění zájmu na pokračování řízení o kasačním opravném prostředku.

K prvnímu, druhému a čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

38 Těmito důvody kasačního opravného prostředku, kterými je třeba se zabývat společně z důvodu jejich propojení, navrhovatelky Tribunálu vytýkají, že se v rámci posouzení otázky, zda sporné závěry představují napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU, dopustil tří nesprávných právních posouzení při výkladu a použití jednak ustanovení celního kodexu, nařízení v přenesené pravomoci a prováděcího nařízení, jež upravují postup prověřování hospodářských podmínek, a jednak dokumentu „správní praxe“.

39 Na podporu prvního důvodu kasačního opravného prostředku, který směřuje proti bodu 48 napadeného usnesení, navrhovatelky tvrdí, že Komise v rámci svých exekutivních pravomocí zavedla postup, v němž musí být otázka, zda jsou splněny hospodářské podmínky, prověřována na úrovni Unie, přičemž vnitrostátním celním orgánům nebyla přiznána žádná pravomoc tyto podmínky prověřovat. Zavedení takového postupu představuje podle jejich názoru rozdíl oproti nařízení č. 2913/92, který byl Soudním dvorem vyložen v rozsudku Friesland Coberco.

40 Navrhovatelky mají za to, že jelikož je udělení povolení k aktivnímu zušlechťovacímu styku podmíněno splněním hospodářských podmínek a vnitrostátní celní orgány nemají pravomoc tuto otázku zkoumat, jsou závěry Komise vydané v této oblasti pro tyto orgány nutně závazné. Toto konstatování je potvrzeno správní praxí, jakož i předběžnými rozhodnutími nizozemského celního orgánu ze dne 11. prosince 2017 o námitkách navrhovatelek.

41 Navrhovatelky rovněž tvrdí, že pravomoc Komise přijímat závazná rozhodnutí po prověření hospodářských podmínek nemůže být zpochybněna ani skutečností, že článek 259 prováděcího nařízení označuje akt vzešlý z tohoto přezkumu jako „závěry“, ani okolností, že je jí nápomocna odborná skupina v oblasti cel. V tomto ohledu navrhovatelky zdůrazňují, že forma, jíž je akt přijat, nemůže změnit jeho povahu a stanoviska této skupiny mají čistě poradní hodnotu.

42 Na podporu druhého důvodu kasačního opravného prostředku, který míří proti bodům 49 a 50 napadeného usnesení, navrhovatelky uvádí, že žádné ustanovení celního kodexu, nařízení v přenesené pravomoci nebo prováděcího nařízení neomezuje úlohu Komise spočívající v konání hlasování zástupců členských států v rámci odborné skupiny v oblasti cel a sčítání těchto hlasů. Vzhledem k tomu, že Komise není povinna řídit se doporučeními této skupiny odborníků na cla, musí nést podle názoru navrhovatelek „právní odpovědnost“ za své závěry ohledně hospodářských podmínek.

43 Navrhovatelky mají tedy za to, že takové závěry představují akt, jež má vyvolávat závazné právní účinky, a mohou být tedy předmětem žaloby podle článku 263 SFEU.

44 Na podporu čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku, který směřuje proti bodu 66 napadeného usnesení, navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při zkoumání dosahu závěrů Komise ohledně hospodářských podmínek tím, že jako důkaz závazné povahy těchto závěrů nezohlednil dokument „správní praxe“, ačkoli bod 3 první pododstavec tohoto dokumentu stanoví, že „[z]ávěry Komise zavazuj[í] příslušné celní orgány a […] tyto orgány se tedy od nich nemohou odchýlit“. Kromě toho nizozemský celní orgán prohlásil, že je „povinen“ (*verplicht*) požadované povolení na základě sporných závěrů udělit.

45 Komise opodstatněnost těchto důvodů zpochybňuje.

Závěry Soudního dvora

46 Úvodem je třeba připomenout, že za „napadnutelné akty“ ve smyslu článku 263 SFEU se považují všechna opatření přijímaná unijními orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 37, jakož i ze dne 20. září 2016, Mallis a další v. Komise a ECB, C-105/15 P až C 109/15 P, EU:C:2016:702, bod 51, jakož i citovaná judikatura).

47 Soudnímu přezkumu podle článku 263 SFEU naopak nepodléhají akty, které nemají závazné právní účinky, jako jsou akty přípravné, akty čistě prováděcí, pouhá doporučení a stanoviska a v zásadě i interní instrukce (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2006, Reynolds Tobacco a další v. Komise, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 55 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 27).

48 Podle judikatury Soudního dvora platí, že za účelem určení, zda má napadený akt takové účinky, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit uvedené účinky podle takových objektivních kritérií, jako je jeho obsah, případně s přihlédnutím k souvislostem jeho přijetí, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudky ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise, C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 47).

49 Jinak je tomu pouze v případě, že akty přijaté během přípravného postupu představují samy o sobě definitivní ukončení zvláštního řízení odlišného od řízení, v němž může dotčený orgán rozhodnout ve věci samé (rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 11).

50 I když čistě přípravná opatření nemohou být jako taková předmětem žaloby na neplatnost, lze jejich případnou protiprávnost uplatnit na podporu žaloby namířené proti konečnému aktu, jehož jsou přípravným stadiem (rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 12).

51 V projednávané věci Tribunál nejprve v bodě 48 napadeného usnesení rozhodl, že celní kodex, nařízení v přenesené pravomoci ani prováděcí nařízení nepřiznávají Komisi pravomoc přijímat v rámci prověřování hospodářských podmínek rozhodnutí a už vůbec ne rozhodnutí závazná pro vnitrostátní celní orgány.

52 Dále Tribunál v bodě 49 napadeného usnesení uvedl, že celní kodex neukládá Komisi, aby sama prověřila hospodářské podmínky, a popsal povahu její úlohy při spolupráci mezi ní a odborníky členských států na jedné straně a zúčastněnými celními orgány na straně druhé jako čistě procesní. Podle Tribunálu nelze tuto spolupráci zaměňovat s režimem přijímání rozhodnutí na unijní úrovni, v němž by členské státy byly vázány neformálně vydanými závěry.

53 Nakonec Tribunál v bodě 50 napadeného usnesení zdůraznil, že z postupu zavedeného Komisí na základě prováděcích pravomocí, které má na základě článku 213 celního kodexu, nevyplývá, že by musela vyjádřit svůj názor nebo vykonat posuzovací pravomoc ohledně otázky splnění hospodářských podmínek.

54 Kromě toho Tribunál v bodě 66 napadeného usnesení konstatoval, že dokument „správní praxe“ pouze nahradil dřívější správní dokument týkající se použití relevantních ustanovení nařízení č. 2454/93 a vzhledem k tomu, že tento dokument nevyvodil důsledky z rozsudku Friesland Coberco, nemůže sloužit jako platný základ pro výklad obsažený v dokumentu „správní praxe“.

55 V rámci prvního a druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že relevantní ustanovení celního kodexu, nařízení v přenesené pravomoci a prováděcího nařízení musí být vykládána v tom smyslu, že postup prověřování hospodářských podmínek vedený Komisí na úrovni Unie ve spolupráci se skupinou odborníků v oblasti cel je autonomní a oddělitelný od řízení o povolení k použití režimu aktivního zušlechťovacího styku.

56 Takové závěry Komise týkající se hospodářských podmínek, jako jsou sporné závěry, jsou však zaprvé součástí řízení o povolení režimu aktivního zušlechťovacího styku, v jehož rámci je podle čl. 211 odst. 1 písm. a) celního kodexu propuštění zboží do režimu aktivního zušlechťovacího styku podmíněno povolením ze strany vnitrostátních celních orgánů, které tedy v rámci tohoto řízení vykonávají výlučně konečnou rozhodovací pravomoc.

57 Toto konstatování je potvrzeno ustanoveními článku 22 celního kodexu. V souladu s odstavcem 3 tohoto článku je totiž věcí příslušného celního orgánu, aby na žádost v souvislosti s prováděním celních předpisů přijal rozhodnutí a oznámil jej žadateli v zákonné lhůtě. Odstavec 6 uvedeného článku ukládá celním orgánům, aby před přijetím rozhodnutí, kterým by byl nepříznivě dotčen žadatel, sdělily žadateli důvody, na jejichž základě hodlají rozhodnout, a umožní mu vyjádřit svůj názor k těmto důvodům. Konečně podle odstavce 7 téhož článku musí rozhodnutí, které má nepříznivé důsledky pro žadatele, uvádět důvody, které jej odůvodňují, a obsahovat poučení o právu na odvolání podle článku 44 [celního kodexu]“, přičemž tento opravný prostředek musí být podán v souladu s odstavcem 3 posledně uvedeného článku „v členském státě, v němž bylo rozhodnutí přijato nebo o ně bylo požádáno“.

58 Pokud jde o článek 5 bod 39 celního kodexu, který definuje pojem „rozhodnutí“ jako „akt vydaný celním orgánem vztahující se k celním předpisům, kterým se rozhoduje v jednotlivém případě a který má právní účinky vůči jedné nebo více dotčeným osobám“, toto ustanovení nevyvolává žádné pochybnosti o tom, že pravomoc přijímat akty, které mají povahu rozhodnutí, na základě tohoto kodexu mají vnitrostátní celní orgány.

59 Je pravda, že mezi kumulativními podmínkami nezbytnými pro získání povolení k aktivnímu zušlechťovacímu styku článek 211 celního kodexu v odst. 4 písm. b) vyžaduje, aby byly splněny hospodářské podmínky, a stanoví v odstavci 6, že v případech, kdy je nezbytné přezkoumání těchto podmínek, aby byl tento přezkum „proveden na úrovni Unie“. Z článku 211 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 211 odst. 4 písm. b) a čl. 211 odst. 6 tohoto kodexu však vyplývá, že takový přezkum je součástí postupu vedoucího k přijetí konečného rozhodnutí vnitrostátními celními orgány v návaznosti na žádost o povolení v tomto smyslu a představuje pouze mezistupeň v tomto postupu.

60 Ačkoli tedy čl. 211 odst. 1 písm. a) celního kodexu výslovně svěřuje rozhodovací pravomoc v oblasti režimu aktivního zušlechťovacího styku vnitrostátním celním orgánům, čl. 211 odst. 4 písm. b) a odst. 6 tohoto kodexu nepřiznává v souvislosti s přezkoumáním hospodářských podmínek unijnímu orgánu žádnou vlastní rozhodovací pravomoc.

61 Tento závěr je potvrzen skutečností, že na rozdíl od toho, co stanoví článek 22 a čl. 44 odst. 3 celního kodexu pro rozhodnutí přijatá příslušným celním orgánem na základě žádosti, žádné ustanovení tohoto kodexu neukládá unijnímu orgánu, který musí provést přezkoumání hospodářských podmínek, povinnost oznámit výsledek tohoto přezkoumání žadateli nebo mu sdělit důvody, které k tomuto výsledku vedly. V této souvislosti navíc žádné ustanovení nepřiznává žalobci právo na opravný prostředek proti takovému výsledku.

62 Kromě toho na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelky, z ustanovení celního kodexu nevyplývá, že by úloha příslušného celního orgánu byla omezena na promítnutí výsledku, k němuž vedlo přezkoumání hospodářských podmínek na úrovni Unie. Tento kodex, a zejména jeho článek 211 totiž nepřiznávají unijnímu orgánu, jemuž přísluší provést přezkoumání hospodářských podmínek, pravomoc přijmout jiné než čistě prozatímní a přípravné opatření.

63 Zadruhé, pokud jde o procesní pravidla použitelná na přezkoumání hospodářských podmínek provedené na úrovni Unie ve smyslu čl. 211 odst. 6 celního kodexu, je pravda, že z čl. 259 odst. 1 ve spojení s jeho odst. 4 prováděcího nařízení vyplývá, že je-li takové prověření nezbytné, musí jej provést Komise spolu se skupinou odborníků složenou ze zástupců členských států na základě spisu, který jí předal příslušný celní orgán. Z článku 259 odst. 5 prováděcího nařízení také vyplývá, že Komise uvede výsledek prověření hospodářských podmínek provedeného na úrovni Unie „v závěrech" a příslušný celní orgán a všechny ostatní celní orgány, které řeší podobné žádosti nebo povolení, tyto závěry „zohlední".

64 Článek 259 prováděcího nařízení tak potvrzuje konstatování, že závěry, ke kterým Komise dospěje po prověření hospodářských podmínek, představují pouhé prozatímní opatření, jehož cílem je příprava konečného rozhodnutí celních orgánů o žádosti o povolení režimu aktivního zušlechťovacího styku.

65 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 52 svého stanoviska, výraz „zohlední", který je uveden v čl. 259 odst. 5 prvním pododstavci prováděcího nařízení, naznačuje s ohledem na jeho obvyklý smysl v běžném jazyce určitý prostor pro uvážení příslušného celního orgánu ohledně způsobu, jakým naloží se závěry Komise týkajícími se hospodářských podmínek. Tento výraz tedy znamená, že příslušný celní orgán prostuduje závěry Komise a v případě nesouhlasu s nimi uvede důvody svého rozhodnutí, proč se jimi nebude řídit (obdobně viz rozsudek Friesland Coberco, bod 27).

66 Je pravda, jak zdůrazňují navrhovatelky, že v souladu s ustanoveními čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení musí příslušný celní orgán, kterému je předložena žádost o povolení k aktivnímu zušlechťovacímu styku, je-li třeba prověřit hospodářské podmínky na úrovni Unie podle čl. 211 odst. 6 celního kodexu, předat spis Komisi se žádostí o takové prověření.

67 Jak nicméně rozhodl Soudní dvůr v bodech 28 a 29 rozsudku Friesland Coberco ohledně nařízení č. 2913/92, povinnost příslušného celního orgánu předat za určitých okolností spis Komisi neznamená, že se musí řídit závěry Komise. Jak správně zdůraznil Tribunál v bodech 53 a 54 napadeného usnesení, které nebyly v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku zpochybněny, toto konstatování nemůže být vyvráceno okolností, že závěry týkající se hospodářských podmínek nyní přijímá Komise, a nikoli, jak tomu bylo v době platnosti nařízení č. 2913/92, výbor zřízený uvedeným nařízením. Jak uvedl generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, cíl sledovaný tímto prověřením zůstává totožný a změnil se pouze subjekt, který dané závěry činí.

68 Kromě toho povinnost vnitrostátních celních orgánů odůvodnit svá rozhodnutí, pokud se zamýšlejí odchýlit od závěrů Komise, podporuje konstatování, že tyto závěry nevyvolávají právně závazné účinky, které by mohly podstatným způsobem změnit právní postavení žalobce. Jak uvedl generální advokát v bodě 70 svého stanoviska, ačkoli tato povinnost uvést odůvodnění naznačuje existenci určitého právního účinku, který vyvolávají závěry Komise, nemůže totiž tento účinek stačit k tomu, aby těmto závěrům vtiskl povahu napadnutelného aktu ve smyslu článku 263 SFEU.

69 Pokud jde o tvrzení navrhovatelek založené na znění čl. 259 odst. 5 druhého pododstavce prováděcího nařízení – který stanoví možnost Komise uvést ve svých závěrech, že posuzovaný případ je jedinečný a nemůže sloužit jako precedens pro jiné žádosti nebo povolení – ani z tohoto ustanovení nevyplývá, že by Komise byla oprávněna přijímat akty s právně závaznými účinky, jimiž by mohly být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení. I v takovém případě se totiž dotčené vnitrostátní celní orgány mohou od těchto závěrů odchýlit, pokud v tomto směru svá rozhodnutí odůvodní.

70 Konečně v rozsahu, v němž se navrhovatelky na podporu svého postoje, podle kterého závěry Komise týkající se hospodářských podmínek představují napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU, dovolávají dokumentu „správní praxe", je nutno konstatovat, jak Tribunál správně připomněl v bodě 67 napadeného usnesení – který není v rámci projednávaného kasačního opravného

prostředku zpochybněn – ačkoliv dokument „správní praxe“ může být považován za validní prostředek pro výklad povahy takových závěrů, není právně závazný, a nemůže tedy měnit dosah aktu, na který se vztahuje.

71 Vzhledem k výkladu článku 259 prováděcího nařízení, který je uveden v bodech 63 až 69 tohoto rozsudku, přitom Tribunál v bodě 68 napadeného usnesení rovněž správně odmítl výklad obsažený v dokumentu „správní praxe“ jako neslučitelný se samotnými ustanoveními prováděcího nařízení.

72 Za těchto podmínek nemůže dokument „správní praxe“ zpochybnit výklad ustanovení celního kodexu a prováděcího nařízení, který je podán v bodech 56 až 69 tohoto rozsudku, takže argumenty navrhovatelek založené na této správní praxi nemohou obstát. Okolnost, že v projednávané věci přijal příslušný celní orgán rozhodnutí v domnění, že je spornými závěry vázán, nečiní z těchto závěrů, jak uvedl generální advokát v bodě 61 svého stanoviska, právně závazný akt.

73 Z toho vyplývá, že argumenty navrhovatelek směřující k prokázání toho, že se Tribunál v rámci posouzení otázky, zda sporné závěry představují napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU, dopustil tří nesprávných právních posouzení při výkladu a použití jednak ustanovení celního kodexu, nařízení v přenesené pravomoci a prováděcího nařízení, jež upravují postup prověřování hospodářských podmínek, a jednak dokumentu „správní praxe“, nemohou obstát.

74 Z těchto důvodů je třeba první, druhý a čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněné.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

75 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil v bodech 60 a 61 napadeného usnesení nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že výklad čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93, který Soudní dvůr podal v rozsudku ve věci Friesland Coberco, platí i pro výklad čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení, který je použitelný v projednávané věci. Navrhovatelky zpochybňují závěr Tribunálu, že obě tato ustanovení „lze považovat za rovnocenná“.

76 Proti tomuto závěru navrhovatelky uvádějí, že řízení o přepracování pod celním dohledem, o které se jednalo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Friesland Coberco, již není v celním kodexu obsaženo. Tato změna vedla podle jejich názoru ke změně definice pojmu „hospodářské podmínky“. Kromě toho výbor zřízený nařízením č. 2913/92 již nehraje žádnou roli při prověřování hospodářských podmínek, neboť závěry ohledně těchto podmínek vydává nyní Komise.

77 Navrhovatelky dále poukazují na rozdíl ve znění čl. 502 odst. 1 nařízení č. 2454/93 na jedné straně a čl. 211 odst. 6 celního kodexu, jakož i čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení na straně druhé. Pojem „zohlední“ obsažený v čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení musí být tedy chápán v tom smyslu, že závěry Komise ohledně hospodářských podmínek jsou pro vnitrostátní celní orgány závazné.

78 Komise zpochybňuje opodstatněnost tohoto důvodu kasačního opravného prostředku.

Závěry Soudního dvora

79 V rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, který směřuje proti bodům 60 a 61 napadeného usnesení, navrhovatelky tvrdí, že s ohledem na rozsah změn, ke kterým došlo v celní právní úpravě od výkladu nařízení č. 2913/92 a č. 2454/93 podaného v rozsudku Friesland Coberco, se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že čl. 504 odst. 4 nařízení

č. 2454/93 a čl. 259 odst. 5 první pododstavec prováděcího nařízení jsou rovnocennými ustanoveními, a vyložil druhé ustanovení shodně s výkladem prvního z nich, který v uvedeném rozsudku podal Soudní dvůr, v tom smyslu, že závěry výboru zřízeného nařízením č. 2913/92 nejsou pro vnitrostátní celní orgány závazné.

80 V tomto ohledu postačí uvést, že s ohledem na úvahy popsané v bodech 56 až 69 tohoto rozsudku se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 60 a 61 napadeného usnesení rozhodl, že výklad čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93 podaný Soudním dvorem v rozsudku Friesland Coberco je relevantní i pro výklad čl. 259 odst. 5 prvního pododstavce prováděcího nařízení, jelikož první a druhé z těchto ustanovení lze považovat za rovnocenné.

81 Za těchto okolností nemohou obstát ani argumenty navrhovatelek předložené k prokázání toho, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že výklad čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93, který podal Soudní dvůr v rozsudku Friesland Coberco, je relevantní i pro výklad čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení, který je použitelný v projednávané věci.

82 Z toho vyplývá, že rovněž třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K pátému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

83 Navrhovatelky v rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když nekonstatoval, že jsou sporným závěrem bezprostředně a osobně dotčeny ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

84 Komise má za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku je irelevantní a v každém případě neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

85 Vzhledem k tomu, že Tribunál správně rozhodl, že sporné závěry nejsou napadnutelným aktem ve smyslu článku 263 SFEU, nelze mu vytýkat, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když nezkoumal, zda jsou navrhovatelky takovým aktem bezprostředně a osobně dotčeny ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Vzhledem k tomu, že žaloba nesměřovala proti napadnutelnému aktu, mohla být totiž pouze zamítnuta jako nepřípustná, a to i za předpokladu, že by navrhovatelky byly, jak tvrdí, spornými závěry bezprostředně a osobně dotčeny.

86 Za těchto podmínek musí být pátý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jako neopodstatněný.

87 Vzhledem k tomu, že nebylo vyhověno žádnému z pěti důvodů kasačního opravného prostředku, musí být kasační opravný prostředek v plném rozsahu zamítnut.

K nákladům řízení

88 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný.

89 Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se použije na základě jeho čl. 184 odst. 1 na řízení o opravném prostředku, se účastníku řízení, který neměl ve věci úspěch, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

90 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelky neměly ve věci úspěch, ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) Kasační opravný prostředek ve věci C-572/18 P se zamítá.

2) Společnosti thyssenkrupp Electrical Steel GmbH a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

Podpisy.