Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 26. listopadu 2020 [1]

Věc C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Celní unie – Závěry skupiny odborníků na cla – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 – Článek 211 odst. 6 – Povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých výrobků z křemíkové elektrotechnické oceli s orientovanou strukturou – Přezkoumání hospodářských podmínek – Závazná povaha závěrů skupiny odborníků na cla – Akt, který nelze napadnout žalobou“

I. Úvod

1. Projednávaným kasačním opravným prostředkem se navrhovatelky domáhají zrušení usnesení ze dne 2. července 2018, thyssenkrupp Electrical Steel GmbH a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. Komise [2] (dále jen „napadené usnesení“), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu jako nepřípustnou. Tato žaloba směřovala proti takzvaným „závěrům“, k nimž dospěla Komise.

2. Jádrem sporu je otázka, zda závěry, k nimž Komise dospěla, podle nichž „byly splněny hospodářské podmínky“ [3] v celním řízení vedeném ohledně povolení použít režim tzv. „aktivního zušlechťovacího styku“, představují akt, jehož účelem je vyvolat právní účinky a lze jej napadnout žalobou ve smyslu čl. 263 odst. 1 SFEU.

3. „Režim aktivního zušlechťovacího styku“ je upraven články 256 až 258 celního kodexu a zahrnuje režim umožňující pozastavení dovozního cla, DPH a jiných poplatků nebo opatření společné obchodní politiky při dovozu zboží ze třetích zemí do Unie. Produkty vzniklé tímto způsobem zpracování jsou pak buď zpětně vyvezeny, nebo uvedeny do volného oběhu v Unii, přičemž v druhém uvedeném případě se ze surovin, které byly původně dovezeny, nebo ze zpracovaných produktů platí poplatky. Použití tohoto režimu podléhá povolení celních orgánů.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – T-577/17, nezveřejněné, EU:T:2018:411.

3 – Viz čl. 211 odst. 4 písm. b) a odst. 6 nařízení 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“).

4. V řízení v projednávané věci byla podána žádost o povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých výrobků z křemíkové elektrotechnické oceli s orientovanou strukturou (dále jen „GOES“) původem z Japonska, na které se vztahovala antidumpingová opatření uložená Evropskou komisí[4]. Tato antidumpingová opatření se týkala dovozu těchto materiálů za cenu nižší, než byla stanovená minimální dovozní cena. V případě udělení povolení k aktivnímu zušlechťovacímu styku v projednávané věci by dovozce nemusel platit antidumpingové clo ani předkládat důkaz o tom, že byl dumping odstraněn.

5. Možná tedy není až takovým překvapením, že proti udělení takového povolení vehementně protestovali evropští soutěžitelé, kteří jsou výrobci GOES. Tito soutěžitelé tvrdí, že toto povolení by představovalo obcházení postupů stanovených prováděcím nařízením, které tato antidumpingová opatření upravuje. V rámci projednávaného kasačního opravného prostředku však vyvstává otázka, zda mohou tito soutěžitelé zpochybňovat platnost výše uvedených závěrů Komise v tomto řízení, nebo zda mohou naopak napadat pouze povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku vydané vnitrostátním celním orgánem, a to před svými vlastními vnitrostátními soudy[5]. Vyřešení této otázky závisí na tom, zda bylo účelem závěrů Komise vyvolat právní účinky, a pokud ano, je nutno zodpovědět ještě další otázku, a to zda byly navrhovatelky daným aktem bezprostředně a osobně dotčeny ve smyslu čl. 263 odst. 1 SFEU.

6. Kritéria, která je třeba použít pro určení, zda bylo účelem určitého aktu vyvolat právní účinky, nejsou nijak nová a jsou specifikována v bodě 28 napadeného usnesení. Nicméně, a navzdory skutečnosti, že v rozsudku Friesland Coberco Dairy Foods[6] bylo předmětem výkladu Soudního dvora ustanovení[7], které je téměř totožné s čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015[8], což je ustanovení, o které v projednávané věci jde, přetrvávají pochybnosti o tom, zda vyvozené závěry ohledně hospodářských podmínek představují závazný právní akt, zejména z důvodu správní praxe Komise a členských států, jež je přesně opačná vůči postoji, který nyní Komise zastává. Zde je namístě připomenout, že ve věci Friesland Coberco Soudní dvůr rozhodl, že formulace, podle níž musí vnitrostátní celní orgány závěry Výboru pro celní kodex „zohlednit“, znamená, že závěry tohoto výboru vnitrostátní celní orgány nezavazují[9]. Velmi podobná otázka legislativního výkladu vyvstává i v projednávané věci.

7. Projednávaný kasační opravný prostředek tak poskytne Soudnímu dvoru příležitost znovu zvážit svůj postoj k otázce, co představuje závazné akty pro účely podání opravného prostředku podle článku 263 SFEU. Než však přistoupím k posouzení těchto otázek, je nejprve zapotřebí uvést relevantní právní ustanovení. Vzhledem k tomu, že se navrhovatelky opírají o novelizaci právní úpravy provedenou po vydání rozhodnutí ve věci Friesland Coberco, je nutno specifikovat právní rámec existující v okamžiku vydání rozhodnutí v uvedené věci, jakož i pozdější změny, které jsou relevantní pro projednávanou věc.

4 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1953 ze dne 29. října 2015, o uložení konečného antidumpingového cla na dovoz některých plochých válcovaných výrobků s orientovanou strukturou vyrobených z křemíkové elektrotechnické oceli pocházejících z Čínské lidové republiky, Japonska, Korejské republiky, Ruské federace a Spojených států amerických (Úř. věst. 2015, L 284, s. 109).

5 – Podle žádosti navrhovatelek o povolení předložit repliku navrhovatelky skutečně podaly odvolání k Rechtbank Noord-Holland (soud provincie Severní Holandsko, Nizozemsko), kterými napadly rozhodnutí, jímž byly jejich námitky proti udělení povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku nizozemským celním orgánem zamítnuty.

6 – Body 25 až 33 rozsudku ze dne 11. května 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (dále jen „Friesland Coberco“). Tento rozsudek se týká případu přepracování pod celním dohledem, nikoli aktivního zušlechťovacího styku. Sloučení těchto postupů bylo zahájeno již 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), viz bod 33 odůvodnění tohoto nařízení. Pokračovalo pak podle celního kodexu, viz bod 50 odůvodnění tohoto kodexu.

7 – Článek 504 odst. 4 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3).

8 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2015, L 343, s. 558).

9 – Friesland Coberco, body 26 až 27.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Právní úprava platná v době vydání rozsudku ve věci Friesland Coberco

a) Nařízení č. 2913/92

8. Článek 130 nařízení č. 2913/92[10] popisoval režim přepracování pod celním dohledem, který umožňoval propustit do volného oběhu výrobky vzniklé z tohoto přepracování s použitím pro ně platných dovozních cel. Podle článku 132 bylo nutno žádat o povolení.

9. Článek 133 nařízení č. 2913/92[11] stanovil podmínky pro udělení takového povolení:

„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.“

10. Články 247 až 249 nařízení č. 2913/92 upřesňovaly úlohu Výboru pro celní kodex spočívající v nápomoci poskytované Komisi v souladu s ustanoveními uvedeného nařízení. Článek 249 nařízení č. 2913/92 stanoví:

„Výbor může posoudit jakoukoliv otázku týkající se celních předpisů, kterou mu přednese jeho předseda, a to buď z vlastního podnětu, nebo na žádost zástupce členského státu.“

b) Nařízení č. 2454/93

11. Články 502 a 504 nařízení č. 2454/93[12] byly součástí oddílu „Hospodářské podmínky“. Oba odkazovaly na úlohu vnitrostátních celních orgánů při prověřování hospodářských podmínek Výborem pro celní kodex. Článek 502 odst. 1 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 bez prověření hospodářských podmínek celními orgány uděleno.“

12. Článek 504 odst. 1 a 4 nařízení č. 2454/93 stanovil:

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

10 – Nařízení (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1), byl nakonec zrušen nařízením č. 952/2013. Modernizovaný celní kodex podle nařízení 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), který byl určen k jeho nahrazení, byl zrušen celním kodexem Unie podle nařízení č. 952/2013 ještě před tím, že modernizovaný celní kodex vstoupil v platnost.

11 – Ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 2000, L 311, s. 17; Zvl. vyd. 02/10, s. 239).

12 – Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 2/6, s. 3, implicitně zrušeno prováděcím nařízením Komise (EU) 2016/481 ze dne 1. dubna 2016 o zrušení nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 2016, L 87, s. 24).

[…]

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

[…]“

2. Právo použitelné na projednávanou věc

a) Celní kodex

13. Dále je třeba zkoumat ustanovení přepracované verze celního kodexu. Podle článku 210 celního kodexu (v přepracovaném znění) může být zboží propuštěno do zvláštních režimů, včetně režimu aktivního zušlechťovacího styku.

14. Článek 211 celního kodexu uvádí v odstavci 1 režimy, které vyžadují povolení, a v odstavcích 4 až 6 stanoví další podmínky, které musí být splněny mimo jiné pro udělení povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku. Tato ustanovení stanoví:

„1. Povolení vydané celními orgány se vyžaduje pro:

a) použití režimu aktivního nebo pasivního zušlechťovacího styku, režimu dočasného použití nebo režimu konečného užití;

[…]

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.“

15. Článek 212 celního kodexu, nadepsaný „Přenesení pravomoci“, stanoví:

„Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 284, kterými se stanoví:

a) podmínky pro udělování povolení pro postupy uvedené v čl. 211 odst. 1;

b) výjimky z podmínek uvedených v čl. 211 odst. 3 a 4;

c) případy, ve kterých se hospodářské podmínky považují za splněné, jak je uvedeno v čl. 211 odst. 5.“

16. Článek 213 celního kodexu je nadepsán „Svěření prováděcích pravomocí“ a stanoví:

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

Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 285 odst. 4.“

b) Nařízení Komise v přenesené pravomoci 2015/2446

17. Článek 166 odst. 1 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 [13] (dále jen „nařízení v přenesené pravomoci“) stanoví obecné pravidlo, podle kterého se podmínky stanovené v čl. 211 odst. 4 písm. b) celního kodexu nepoužijí na povolení režimu aktivního zušlechťovacího styku, přičemž stanoví tři výjimky z tohoto pravidla.

18. Článek 167 nařízení v přenesené pravomoci uvádí 19 případů, kdy se hospodářské podmínky považují pro režim aktivního zušlechťovacího styku podle čl. 211 odst. 5 celního kodexu za splněné.

c) Prováděcí nařízení Komise 2015/2447

19. Článek 259 odst. 1, 4, 5 a 6 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/2447 (dále jen „prováděcí nařízení“) [14], zabývající se prověřováním hospodářských podmínek podle čl. 211 odst. 6 celního kodexu, stanoví:

„1. Pokud je třeba v návaznosti na žádost o povolení uvedené v čl. 211 odst. 1 písm. a) kodexu prověřit hospodářské podmínky v souladu s čl. 211 odst. 6 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.

6. Pokud se dospěje k závěru, že hospodářské podmínky již nejsou plněny, příslušný celní orgán příslušné povolení zruší. Zrušení nabývá účinku nejpozději rok ode dne následujícího po dni, kdy držitel povolení rozhodnutí o zrušení obdržel.“

13 – Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/2446 ze dne 28. července 2015, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie (Úř. věst. 2015, L 343, s. 1).

14 – Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2015, L 343, s. 558).

d) Další pravidla týkající se skupin odborníků

20. Článek 3 odst. 1 písm. c) rozhodnutí Komise ze dne 30. května 2016, kterým se zavádějí horizontální pravidla pro ustavování a činnost odborných skupin Komise [15], spojeného se sdělením Komisi – Rámec pro skupiny odborníků Komise: horizontální pravidla a veřejný rejstřík [16] (dále jen „horizontální pravidla“), stanoví, že skupiny odborníků poskytují Komisi poradenství a odborné poznatky. Podle článku 5 uvedeného rozhodnutí Komise musí být jejich mandát a úkoly jasně vymezeny.

21. V rámci mandátu skupiny odborníků na cla se zřizuje skupina odborníků na cla [17]. Tato skupina se řídí horizontálními pravidly platnými pro skupiny odborníků Komise a podle čl. 2 písm. g) mandátu je jejím úkolem poskytovat poradenství při prověřování toho, zda jsou splněny hospodářské podmínky.

22. Podle čl. 1 odst. 1 jednacího řádu skupiny odborníků na cla [18] se každý členský stát považuje za jednoho člena skupiny odborníků na cla a rozhoduje o složení své delegace. Článek 8 tohoto jednacího řádu popisuje postup skupiny odborníků na cla při poskytování poradenství Komisi ohledně splnění hospodářských podmínek. Toto ustanovení stanoví, že pokud nelze dosáhnout shody, o věci se hlasuje. Členové, kteří budou hlasovat proti potvrzení toho, že hospodářské podmínky byly splněny, musí své stanovisko v souladu s čl. 8 písm. e) tohoto jednacího řádu odůvodnit.

III. Skutečnosti předcházející sporu [19]

23. Dne 21. února 2017 podala společnost Euro-Mit Staal BV (dále jen „EMS“) u nizozemských celních orgánů žádost o povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku u určitých GOES původem z Japonska. Tato žádost byla podána na základě čl. 211 odst. 1 písm. a) celního kodexu.

24. Dne 27. února 2017 nizozemské celní orgány, jednající na základě čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení, předaly spis Komisi se žádostí o prověření hospodářských podmínek v souladu s čl. 211 odst. 6 celního kodexu a o vyjádření „závěrů, že [tyto podmínky byly] splněny a [že] toto povolení [může] být uděleno“ [20].

25. Dotčená záležitost byla projednána na šesté schůzi oddělení „Zvláštní postupy jiné než tranzit“ skupiny odborníků na cla dne 2. května 2017, přičemž na základě hlasování o žádosti o poskytnutí stanoviska Komisi ohledně toho, zda hospodářské podmínky byly či nebyly splněny, se členové přiklonili k tomu, že hospodářské podmínky splněny byly. Komise na tomto základě dospěla k závěru, že hospodářské podmínky byly splněny. Tento výsledek byl uveden do zápisu z tohoto zasedání (dále jen „napadené závěry“).

26. Téhož dne vydal nizozemský celní orgán společnosti EMS povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku na období od 2. května 2017 do 1. května 2020. Dne 12. července 2017 podaly navrhovatelky proti udělení tohoto povolení společnosti EMS u nizozemského celního orgánu námitky. V předběžných rozhodnutích o těchto námitkách ze dne 11. prosince 2017 nizozemský celní orgán prohlásil, že je „povinen“ („verplicht“) požadovaná povolení udělit, neboť musí „zohlednit dosažené závěry ohledně hospodářských podmínek“ [21].

15 – C(2016) 3301.

16 – C(2016) 3300.

17 – Záznam do rejstříku skupiny odborníků Komise, Ref. Ares (2016) 2109319 ze dne 3. května 2016.

18 – Ref. Ares(2016) 2616740 ze dne 6. června 2016.

19 – Body 1 až 8 napadeného usnesení.

20 – Bod 2 napadeného usnesení.

21 – Jak uvádějí navrhovatelky ve svém kasačním opravném prostředku, konečné rozhodnutí nizozemského celního orgánu ze dne 8. ledna 2018 zamítlo námitky z toho důvodu, že výrobci v Unii nebyli povolením podle článku 44 celního kodexu bezprostředně a osobně dotčeni, a na to, co považovalo za povinnost udělit požadované povolení, odkázalo toto rozhodnutí pouze jako na další argument pro zamítnutí.

IV. Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

27. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 25. srpna 2017 se navrhovatelky domáhaly zrušení napadených závěrů.

28. Komise vznesla námitku nepřípustnosti [22] vycházející z neexistence aktu, který může být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU, a podpůrně z neexistence bezprostředního a osobního dotčení navrhovatelek požadovaného na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Společnost EMS podala návrh, aby bylo povoleno její vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise.

29. Tribunál žalobu navrhovatelek zamítl z důvodu, že napadené závěry nemají povahu napadnutelného aktu [23], aniž by bylo nutné posuzovat druhou námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí a zabývat se věcí samou. V souladu s čl. 135 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu však byla Komisi uložena povinnost nést vlastní náklady řízení, jakož i nahradit náklady řízení vynaložené navrhovatelkami. Vzhledem k tomu, že žaloba navrhovatelek byla zamítnuta jako nepřípustná, nebylo již důvodné rozhodnout o návrhu společnosti EMS na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

V. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

30. Dne 13. září 2018 podaly navrhovatelky proti napadenému usnesení kasační opravný prostředek. V jeho rámci navrhují, aby Soudní dvůr zrušil napadené usnesení, sám rozhodl o přípustnosti, včetně druhé námitky nepřípustnosti vznesené Komisí, vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

31. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

32. Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 27. prosince 2018 podala společnost EMS návrh, aby bylo povoleno její vedlejší účastenství v projednávané věci na podporu návrhů Komise [24]. Tento návrh byl zamítnut usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 7. března 2019 [25], jelikož společnost EMS neprokázala zájem na rozhodnutí sporu.

VI. Kasační opravný prostředek

33. Navrhovatelky uplatňují pět důvodů kasačního opravného prostředku. Zaprvé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného posouzení, když rozhodl, že celní kodex a související nařízení v přenesené pravomoci a prováděcí nařízení nepřiznávají Komisi pravomoc přijímat rozhodnutí, která jsou závazná pro vnitrostátní celní orgány při zkoumání hospodářských podmínek. Zadruhé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného posouzení, když rozhodl, že úloha Komise při přezkumu hospodářských podmínek má pouze procesní povahu. Zatřetí tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného posouzení, když rozhodl, že rozsudek Friesland Coberco má povahu závazného právního precedentu pro výklad čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení. Začtvrté se podle navrhovatelek Tribunál dopustil nesprávného posouzení, když nezohlednil „Správní praxi týkající se prověřování hospodářských podmínek v souladu

22 – Podle článku 130 jednacího řádu Tribunálu.

23 – Bod 70 napadeného usnesení.

24 – Podle článku 40 statutu Soudního dvora Evropské unie.

25 – Thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. Komise (C-572/18 P, nezveřejněné, EU:C:2019:188).

s čl. 211 odst. 6 CKU a článkem 259 PN CKU“ [26] (dále jen „správní praxe“), použitelnou od 1. září 2016, jako důkaz závazné povahy napadených závěrů o hospodářských podmínkách. Zapáté a nakonec navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného posouzení, když neměl za to, že navrhovatelek se bezprostředně a osobně dotýkají napadené závěry.

34. První čtyři z těchto důvodů míří na nesprávná právní posouzení, kterých se Tribunál údajně dopustil při posuzování otázky, zda napadené závěry představují napadnutelný akt. Ačkoli pouze třetí důvod se zaměřuje na rozdíly oproti ustanovením posuzovaným Soudním dvorem ve věci Friesland Coberco, z kasačního opravného prostředku jasně vyplývá, že většina argumentů na podporu prvních tří důvodů kasačního opravného prostředku vychází z rozdílu mezi právní úpravou před vstupem celního kodexu v platnost a poté. Bude tedy namístě posuzovat první tři důvody kasačního opravného prostředku společně. To, zda musí být posuzován čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku, který vznáší otázku právních účinků správní praxe pro účely rozhodnutí, zda napadené závěry představují napadnutelný akt, závisí na odpovědi na první tři důvody kasačního opravného prostředku, zatímco pátý důvod kasačního opravného prostředku by se mohl stát relevantním pouze tehdy, pokud by bylo prokázáno nesprávné právní posouzení Tribunálu.

A. Právní zájem na zahájení řízení

35. Jako předběžnou poznámku Komise podotkla, že unijní soudy mohou posuzovat i bez návrhu v kterémkoli okamžiku řízení, zda se žaloba stala bezpředmětnou, takže již není důvodné rozhodnout ve věci samé [27]. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je totiž žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou přípustná pouze v případě, že má tato osoba zájem na zrušení napadeného aktu. Předpokladem takového zájmu je, že samotné zrušení tohoto aktu může vyvolat právní následky, a že tedy žaloba může ve výsledku přinést straně, která ji podala, prospěch [28]. Tak by tomu možná nebylo, pokud by navrhovatelky nepodaly žalobu proti rozhodnutí nizozemského celního orgánu, kterým tento orgán zamítl jejich námitky proti povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku udělenému společnosti EMS, a umožnily by tak, aby se toto povolení stalo závazným rozhodnutím [29]. Vzhledem k tomu, že navrhovatelky takovou žalobu podaly – což Komise připouští – není žádných pochyb o tom, že právní zájem navrhovatelek na podání žaloby trvá.

B. K prvním třem důvodům kasačního opravného prostředku týkajícím se existence napadnutelného aktu ve smyslu článku 263 SFEU

1. Argumentace účastnic řízení

36. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 48 napadeného usnesení rozhodl, že ani celní kodex, ani nařízení v přenesené pravomoci, ani prováděcí nařízení nepřiznávají Komisi pravomoc přijímat rozhodnutí zavazující vnitrostátní orgány v rámci řízení o udělení povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku. Toto tvrzení navrhovatelky vyvozují ze skutečnosti, že v rámci svých

26 – Ref. Ares(2016) 4155451 – 05/08/2016.

27 – Článek 149 jednacího řádu.

28 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 55).

29 – Obdobně viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Gul Ahmed Textile Mills v. Rada (C-100/17 P, EU:C:2018:214, bod 99) týkající se otázky, zda existuje „trvající právní zájem“, pokud žádost o vrácení, která by mohla být podána v případě, že by byla úspěšná žaloba na neplatnost, není podána včas.

prováděcích pravomocí Komise zavedla řízení, v němž musí být otázka, zda jsou splněny hospodářské podmínky, prověřována na úrovni Unie, zatímco, a v tomto ohledu spatřují rozdíl oproti dřívější verzi celního kodexu [30] platné a posuzované ve věci Friesland Coberco, vnitrostátním orgánům žádná pravomoc prověřovat hospodářské podmínky přiznána nebyla.

37. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 49 napadeného usnesení kvalifikoval úlohu Komise při prověřování hospodářských podmínek jako čistě procesní. Uvádějí, že celní kodex ani nařízení v přenesené pravomoci a prováděcí nařízení nikterak neomezují úlohu Komise na hlasování zástupců členských států v rámci skupiny odborníků a spočítání odevzdaných hlasů. Vzhledem k tomu, že Komise není povinna se doporučením skupiny odborníků na cla řídit, zastávají navrhovatelky názor, že Komise musí nést „právní odpovědnost za vyvození závěrů ohledně hospodářských podmínek".

38. Třetím důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky zpochybňují tvrzení Tribunálu uvedená v bodech 60 a 61 napadeného usnesení. Tribunál zde konstatoval, že výklad čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93, který podal Soudní dvůr v rozsudku ve věci Friesland Coberco, platí i pro čl. 295 odst. 5 prováděcího nařízení, které je použitelné v projednávané věci. Zpochybňují závěr Tribunálu, podle kterého tato dvě ustanovení „mohou být považována za rovnocenná".

39. Na podporu tohoto důvodu kasačního opravného prostředku se navrhovatelky dovolávají novelizací právní úpravy, například toho, že se změnila definice pojmu „hospodářské podmínky" a že Výbor pro celní kodex již nehraje při přezkoumávání hospodářských podmínek žádnou roli, což jsou skutečnosti, o které se podle názoru navrhovatelek Soudní dvůr ve svém odůvodnění podaném v rozhodnutí ve věci Friesland Coberco významně opíral. 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 a čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení na druhé straně, který přenáší význam z prověřování celními orgány na přezkoumávání na úrovni Unie.

40. Komise s argumentací navrhovatelek nesouhlasí a poukazuje na skutečnost, že orgány mohou přijímat závazné akty pouze tehdy, pokud pro to existuje jasný právní základ. Podle Komise se o takový případ v projednávané věci nejedná. Komise dále tvrdí, že právo navrhovatelek na soudní ochranu je dostatečně zaručeno, i když nemohou podat opravný prostředek proti napadeným závěrům, neboť vnitrostátní soud má možnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v rámci řízení zahájeného navrhovatelkami proti dotčenému rozhodnutí nizozemského celního orgánu. Komise rovněž tvrdí, že rozsudek ve věci Friesland Coberco zůstává právně relevantním. Podle názoru Komise nemá skutečnost, že byla výchozí ustanovení právní úpravy v roce 2013 přepracována, vliv na právní povahu a právní účinky závěrů ani relevanci odůvodnění v uvedené věci.

2. Analýza

41. „Závěry" nejsou uvedeny mezi druhy aktů vyjmenovanými v článku 288 SFEU, jimiž orgány vykonávají své pravomoci a u nichž je jasně uvedeno, zda jsou závazné či nikoli [31]. Jak Tribunál připomněl v bodě 24 napadeného usnesení, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU se považují všechna opatření přijímaná orgány Unie

30 – Nařízení č. 2913/92.

31 – Výjimky se ale vyskytují i v této kategorii, a sice zejména v případě, že určitý akt, který podle svého označení není závazný, není svým obsahem pravým nezávazným aktem. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 29 ve vztahu k doporučení).

v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky[32]. Jak Tribunál správně uvedl v bodě 28 napadeného usnesení, otázka, zda akt takové účinky vyvolává, musí být zodpovězena na základě zkoumání jeho podstaty. Tyto závazné právní účinky aktu se musí posuzovat podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, který jej přijal[33].

42. Navrhovatelky kladou ve svých návrhových žádáních důraz na pravomoc Komise přijímat závazné akty. Podle zásad uvedených v posledním bodě však musí být rozhodnutí o tom, zda má určité opatření závaznou povahu, přijato s ohledem na všechna kritéria, nikoli zaměřením se pouze na jedno z nich[34]. Přestože tedy navrhovatelky rozporovaly především konstatování Tribunálu, podle kterého Komise neměla pravomoc přijímat závazné akty – vzhledem k postavení Komise v těchto souvislostech – musí být hodnocení Tribunálu posuzováno s ohledem na všechny aspekty.

a) Obsah opatření a souvislosti jeho přijetí

43. Obsah napadených závěrů se omezuje na vyjádření „COM dospěla k závěru, že hospodářské podmínky jsou splněny“. Toto tvrzení je možno chápat pouze v souvislostech, za kterých bylo učiněno. Právní a skutkový kontext tohoto rozhodnutí byl Tribunálem popsán v bodech 31 až 43 napadeného usnesení. Provedu stručnou rekapitulaci, aby bylo možno konstatování Tribunálu posoudit.

44. Napadené závěry byly učiněny v rámci řízení zahájeného společností EMS, v němž se tato společnost domáhala vydání povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku. Toto povolení je požadováno podle čl. 211 odst. 1 písm. a) celního kodexu, pokud je zboží propuštěno do režimu aktivního zušlechťovacího styku v souladu s čl. 210 písm. d) celního kodexu. Orgány příslušnými k vydání takového povolení jsou celní orgány daného členského státu[35]. V článku 211 odst. 3 a 4 celního kodexu jsou specifikovány požadavky, jejichž splnění se vyžaduje pro vydání takového povolení. Zatímco odstavec 3 se týká osobních požadavků, které musí žadatel splňovat, odstavec 4 uvádí další dvě kritéria, jednak kritérium přiměřenosti dohledu vykonávaného celními orgány nad prováděním daného režimu a jednak kritérium splnění hospodářských podmínek. Toto druhé kritérium, zakotvené v čl. 211 odst. 4 písm. b) celního kodexu, stanoví požadavek, že „povolením […] nejsou nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců Unie“.

45. Z důvodu existence poměrně složitého souboru dalších podmínek a právních fikcí jsou však případy, ve kterých musí být tento požadavek ve skutečnosti prověřován, *de facto* poměrně vzácné[36]. V těchto ojedinělých zbývajících případech vyžaduje čl. 211 odst. 6 celního kodexu provedení dvoustupňového testu. Zaprvé je nutno ověřit, že je „prokázáno, že by zásadní zájmy výrobců Unie

32 – Rozsudky ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a citovaná judikatura), a ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 47). Viz však též analýza generálního advokáta M. Bobka v jeho stanovisku ve věci Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2017:959), která ukazuje, že v judikatuře došlo k určitému vývoji, a to ze stavu, kdy bylo požadováno, aby akty měly pouze „právní účinek“, až do stavu, kdy musí mít „závazný právní účinek“, a kritický postoj generálního advokáta k tomuto vývoji, jakož i jeho návrh na návrat k prvnímu uvedenému kritériu.

33 – Rozsudky ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatura), a ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 48 a citovaná judikatura). To potvrzují i rozsudky ve věcech, v nichž musel Soudní dvůr posuzovat povahu „závěrů“ v minulosti. Soudní dvůr nevyvodil žádné závěry ze zvoleného názvu daného opatření. V rozsudku ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), Soudní dvůr v bodě 45 uvádí, že „v projednávané věci“ přijetí napadeného aktu ve formě „závěrů“ vyvolává nejistotu ohledně povahy a právního dosahu tohoto aktu. Soudní dvůr měl za to, že Rada měla za daných okolností přijmout jasně závazný akt, a sice rozhodnutí. Ve věci Friesland Coberco, což je rozsudek, k němuž se ještě vrátím, dospěl Soudní dvůr po zohlednění všech těchto kritérií k závěru, že dotčené závěry závazné nejsou.

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise (C-599/15 P, EU:C:2017:801), jakož i stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věcech Slovensko v. Komise a Rumunsko v. Komise (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 46).

35 – Článek 211 odst. 1. Článek 22 odst. 1 celního kodexu definuje příslušný celní orgán.

36 – Podle čl. 166 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci budou totiž hospodářské podmínky prověřovány pouze ve třech případech. Kromě toho se hospodářské podmínky pro režim aktivního zušlechťovacího styku již považují za přijaté pro 19 operací, které jsou specifikovány v článku 167 nařízení v přenesené pravomoci.

mohly být nepříznivě dotčeny“ [37]. Prověření takové povahy bude provedeno vnitrostátním celním orgánem. Teprve po splnění této podmínky se provede podrobné přezkoumání hospodářských podmínek. Článek 211 odst. 6 celního kodexu dále upřesňuje, že toto přezkoumání se provede *na úrovni Unie*.

b) Má Komise pravomoc vyvodit závěry ohledně otázky hospodářských podmínek, které jsou pro vnitrostátní celní orgány závazné?

46. Článek 259 prováděcího nařízení byl přijat na základě obecných prováděcích pravomocí Komise zakotvených v článku 213 celního kodexu [38]. Jak uvádí Tribunál v bodě 36 napadeného usnesení, čl. 259 odst. 1 prováděcího nařízení stanoví, že „celní správa celního orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí o povolení neprodleně předá spis Komisi se žádostí o takové prověření“. Článek 259 odst. 4 prováděcího nařízení dále upřesňuje, že skupina odborníků ustavená Komisí poskytuje Komisi *poradenství* ohledně toho, zda jsou hospodářské podmínky splněny či nikoli. Pouhá poradní povaha této role je zdůrazněna článkem 3 a čl. 5 odst. 1 horizontálních pravidel, na jejichž základě byla zřízena skupina odborníků na cla, jakož i čl. 2 písm. g) mandátu skupiny odborníků na cla [39]. Jak uvedl Tribunál v bodě 38 napadeného usnesení, „v souladu s horizontálními pravidly pro skupiny odborníků je úlohou těchto skupin poskytovat Komisi poradenství, zejména pokud jde o uplatňování právních předpisů, politik a programů Unie o koordinaci a spolupráci s členskými státy“.

47. Tribunál dále v bodě 39 popsal úlohu Komise, která podle čl. 3 odst. 2 výše uvedeného mandátu skupiny odborníků na cla a článku 3 jednacího řádu této skupiny [40] svolává schůze oddělení „Zvláštní postupy jiné než tranzit“ a předsedá jim, když toto oddělení prověřuje splnění hospodářských podmínek. Avšak nelze-li dosáhnout dohody, účastní se hlasování a rozhodnutí o hospodářských podmínkách v rámci tohoto oddělení přijímají zástupci členských států [41]. Jednací řád sice nehovoří o tom, co se stane, jakmile je dosaženo dohody nebo provedeno hlasování, ze zápisu obsahujícího napadené závěry je ale zřejmé, že Komise tento výsledek převzala a zdokumentovala jej v zápise ze schůze jakožto závěry týkající se hospodářských podmínek. Tribunál tak v bodě 50 napadeného usnesení správně uvedl, že z přezkumného postupu provedeného v rámci prováděcích pravomocí Komise na základě článku 213 celního kodexu nevyplývá, zda kromě provedení hlasování a sečtení hlasů zástupců členských států, kteří jsou členy skupiny odborníků na cla, musí Komise vyjádřit svůj vlastní názor nebo má sama pravomoc zkoumat, zda jsou hospodářské podmínky splněny.

48. Navrhovatelky žádné z těchto konstatování nezpochybňují. Nezpochybňují ani bod 46 napadeného usnesení, v němž Tribunál odkazuje na zásadu, podle které pravomoci unijních orgánů vyžadují specifický právní základ vymezující jejich přesný rozsah, neboť unijní orgány mohou jednat pouze v mezích jim svěřených pravomocí [42]. Tribunál vycházel ze závěrů vyplývajících z tohoto posouzení, a sice že pravomoc nemůže být pouze implicitní.

37 – Podle některých jazykových verzí musí být dokonce taková pravděpodobnost prokázána. Viz francouzské znění čl. 211 odst. 6 celního kodexu: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]“.

38 – Podle bodu 49 odůvodnění tohoto nařízení to bylo učiněno právě za účelem stanovení jasných a jednoduchých pravidel pro řádné posouzení na úrovni Unie, je-li prokázáno, že by zásadní zájmy výrobců Unie mohly být nepříznivě dotčeny. Ačkoli to nepovažuji za rozhodující, rád bych zdůraznil, že se na tomto místě nijak zvlášť nezmiňuje jednotné uplatňování těchto pravidel. Bod 49 odůvodnění nařízení v přenesené pravomoci pouze uvádí, že „[p]rávní jistota a rovné zacházení s hospodářskými subjekty si vyžadují *určení případů*, v nichž se požaduje prověření hospodářských podmínek pro aktivní a pasivní zušlechťovací styk“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

39 – Mandát skupiny odborníků na cla, Ref. Ares(2016) 2109319 – 03/05/2016.

40 – Jednací řád skupiny odborníků na cla, Ref. Ares (2016) 2616740 – 06/06/2016.

41 – Článek 8 jednacího řádu skupiny odborníků.

42 – Viz též rozsudky ze dne 14. června 2016, Komise v. McBride a další (C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 36), a ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 98).

49. Navrhovatelky neuvádějí žádné ustanovení, které by Komisi svěřovalo pravomoc přijímat rozhodnutí závazná pro vnitrostátní orgány, která se týkají splnění hospodářských podmínek, a jak z výše popsaného postupu plyne, Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že žádné takové ustanovení neexistuje.

50. Tyto skutečnosti nejsou argumenty navrhovatelek zpochybňovány. Navrhovatelky svou argumentaci namísto toho založily na novelizacích právní úpravy, k nimž došlo od vstupu celního kodexu a souvisejícího prováděcího nařízení v platnost. Zatímco čl. 502 odst. 1 nařízení č. 2454/93 stanovil, že „nemůže být povolení bez prověření hospodářských podmínek *celními orgány* uděleno“ [43], v prováděcím nařízení žádné takové srovnatelné ustanovení obsaženo není. Navrhovatelky založily svou argumentaci na metodě vylučovací. Tvrdí, že pokud ani vnitrostátní orgány, ani skupina odborníků na cla nejsou specificky oprávněny přijímat závazná rozhodnutí ohledně hospodářských podmínek, pak nutně musí být k takovým rozhodnutím oprávněna Komise. Na tuto argumentaci si dovolím reagovat následovně.

51. Zaprvé navrhovatelky nemají tak úplně pravdu, pokud tvrdí, že vnitrostátní orgány nemají vůbec žádnou pravomoc přezkoumávat hospodářské podmínky. Jak bylo popsáno v bodě 41 tohoto stanoviska, vnitrostátní orgány musí v souladu s čl. 211 odst. 5 celního kodexu ověřit, zda je prokázáno, že budou pravděpodobně nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců Unie. Pro účely ověření, zda takové důkazy existují, budou vnitrostátní orgány nepochybně nuceny provádět poměrně důkladné prověřování, zejména s přihlédnutím k tomu, že celá struktura ustanovení spíše ztěžuje nalezení takových důkazů.

52. Zadruhé je třeba zdůraznit, že samotné znění článku 259 prováděcího nařízení nikterak nenasvědčuje tomu, že by závěry, ke kterým Komise dospěla ohledně problematiky hospodářských podmínek, měly být považovány za závazné. Článek 259 odst. 5 pouze uvádí, že závěry Komise o hospodářských podmínkách „[d]otčený celní orgán […] zohlední“, přičemž toto znění – jak Soudní dvůr připomněl v rozsudku ve věci Friesland Coberco ve vztahu k podobnému znění předchozí verze tohoto ustanovení – naznačuje, že konečné rozhodnutí přísluší dotčenému příslušnému celnímu orgánu [44].

53. Tomu nasvědčují i ustanovení čl. 259 odst. 6 prováděcího nařízení, která stanoví, že pokud Komise dospěje k závěru, že hospodářské podmínky již nejsou plněny, „příslušný celní orgán příslušné povolení *zruší*“. Slovo, které jsem si dovolil zvýraznit („zruší“), příslušný celní orgán jasně zavazuje k tomu, aby dotčené povolení zrušil, pokud Komise dospěje k negativnímu závěru. Kontrast mezi zněním čl. 259 odst. 5 („[…] zohlední“) a čl. 259 odst. 6 („[…] zruší“) prováděcího nařízení sám o sobě postačuje k názornému objasnění teze, že zatímco závěry Komise učiněné na základě čl. 259 odst. 6 tohoto nařízení závazné jsou, neplatí opak, pokud jde o její pravomoci dle čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení. Je tedy nutno zopakovat, že ve druhém uvedeném případě přísluší konečné rozhodnutí příslušnému celnímu orgánu, byť tento orgán musí závěry Komise zohlednit. Příslušné celní orgány se mohou od těchto závěrů odchýlit „za předpokladu, že svá rozhodnutí v této souvislosti odůvodní“ [45].

54. V tomto kontextu je vhodné rovněž připomenout, že pokud taková pravomoc nebyla svěřena některému orgánu Unie, mají i nadále pravomoc danou politiku provádět členské státy – to platí i v oblastech spadajících do výlučné pravomoci Unie, jako je celní politika [46]. Zatímco tedy neexistence ustanovení právního předpisu, které by Komisi opravňovalo k přijetí závazného rozhodnutí týkajícího se hospodářských podmínek, Komisi brání v tom, aby tak učinila, vnitrostátní orgány žádnou zvláštní pravomoc k ověřování podmínek stanovených právní úpravou při jejím uplatňování nepotřebují.

43 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

44 – Friesland Coberco, bod 27.

45 – Friesland Coberco, bod 27.

46 – Viz čl. 2 odst. 1 SFEU.

55. Navrhovatelky dále tvrdí, že oněch několik případů, kdy skutečně musí být hospodářské podmínky podrobně přezkoumávány, se všechny týkají situací, v nichž jde o jednotné uplatňování společné obchodní politiky Unie, což je oblast výlučné pravomoci Unie. Z výše uvedených důvodů však tato skutečnost nemůže potlačit absenci pravomoci Komise k přijímání takových rozhodnutí.

56. Ostatně právě z tohoto důvodu nemůže argumentace navrhovatelek založená na znění druhého pododstavce čl. 259 odst. 5 a čl. 259 odst. 6 prováděcího nařízení obstát. Zatímco druhý pododstavec 259 odst. 5 prováděcího nařízení stanoví, že v závěrech lze uvést, že posuzovaný případ je jedinečný – a nemůže tudíž sloužit jako precedens pro jiné žádosti nebo povolení – pak toto samo o sobě neprokazuje, že je takový závěr závazný ve smyslu, který jsem popsal.

57. Článek 259 odst. 6 prováděcího nařízení stanoví – a jeho znění je skutečně nutno považovat za kogentní („zruší“) – že příslušný celní orgán je povinen povolení zrušit, pokud se dospěje k závěru, že hospodářské podmínky již nejsou plněny, a dokonce stanoví i datum, kdy musí k tomuto zrušení nejpozději dojít, nicméně toto ustanovení je omezeno na okolnosti v něm uvedené.

58. Nicméně argument vycházející ze znění čl. 211 odst. 6 celního kodexu, podle něhož platí, že pokud takové důkazy existují, *provede se* přezkoumání hospodářských podmínek *na úrovni Unie*, nepochybně určitou váhu má. Jak ale uvádí Tribunál v bodě 34 napadeného usnesení, čl. 211 odst. 6 celního kodexu sice stanoví, že přezkoumání hospodářských podmínek se provede na úrovni Unie, neuvádí však, jaký cíl stanovení tohoto přezkoumání na této úrovni má, ani toto ustanovení neobsahuje jasnou specifikaci role, kterou Komise při tomto přezkoumávání ve skutečnosti hraje. Naproti tomu čl. 211 odst. 4 celního kodexu jednoznačně stanoví, že vnitrostátní orgány povolení udělí, pokud jsou splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení. Toto ustanovení jasně říká, kdo je orgánem, který toto rozhodnutí přijímá. Je možná poněkud nešťastné, že čl. 211 odst. 6 celního kodexu požadované úrovně určitosti ve vztahu k této významné otázce nedosahuje.

59. Navrhovatelky se dále dovolávají změny v osobě subjektu, který nese za tyto závěry odpovědnost. Na rozdíl od stavu podle čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93 je nyní subjektem odpovědným za učinění závěrů týkajících se hospodářských podmínek Komise. To jasně plyne z pouhé poradní funkce skupiny odborníků na cla popsané výše a totéž uznal i Tribunál v bodě 54 napadeného usnesení. Podle dřívější právní úpravy činil tyto závěry na základě čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93 Výbor pro celní kodex. Skutečnost, že Komise je nyní označována za autora napadených závěrů, však sama o sobě neznamená, že závěry, ke kterým dospěla, představují akt zavazující vnitrostátní celní orgán.

60. Navrhovatelky rovněž tvrdí, že ačkoli podle předchozí právní úpravy nebylo prověření hospodářských podmínek povinné[47], nyní již je, a to na základě čl. 211 odst. 6 celního kodexu („provede se […] na úrovni Unie“)[48]. To je sice pravda, neznamená to však nutně, že přijaté závěry vnitrostátní celní orgány zavazují. To potvrzuje i rozsudek Soudního dvora ve věci Friesland Coberco. Ačkoli se v uvedené věci jednalo o okolnosti, za kterých byla povinná konzultace s Výborem pro celní kodex, Soudní dvůr rozhodl, jak již bylo uvedeno výše, že povinnost konzultovat s výborem nelze postavit na roveň povinnosti řídit se jeho závěry[49]. Neexistuje-li jasné ustanovení, které by stanovilo jinak, lze totéž prohlásit i o povinnosti nechat hospodářské podmínky přezkoumat na úrovni Unie. Taková povinnost nevede nutně k tomu, že by toto přezkoumání muselo být vnitrostátním celním orgánem přijato a schváleno.

47 – Viz znění článku 503 nařízení č. 2454/93, na který navrhovatelky odkazují.

48 – Jak je však uvedeno výše, uplatnění tohoto ustanovení je velmi omezené.

49 – Friesland Coberco, bod 31.

61. Na tomto konstatování nic nemění ani skutečnost, že nizozemský celní orgán vycházel z předpokladu, že je povinen se dotčenými závěry řídit. Závěry Soudního dvora v rozsudcích ve věcech Bock v. Komise [50], Piraiki-Patraiki a další v. Komise [51] a Dreyfus v. Komise [52], kterých se dovolávají navrhovatelky, se týkají samostatné otázky, zda akty, které jsou nepochybně napadnutelné ve smyslu článku 263 SFEU, se bezprostředně dotýkají právního postavení žalobců. Existence napadnutelného aktu je nezbytnou podmínkou pro podání žaloby podle článku 263. Skutečnost, že se členský stát rozhodne jednat v souladu s aktem, který ve skutečnosti závazný není, jej závazným nečiní, stejně jako platí, že skutečnost, že se nezávazný akt bezprostředně dotýká žalobce, nečiní tento akt aktem napadnutelným.

c) Závaznost závěrů: „dotčený celní orgán zohlední“

62. Článek 259 odst. 5 prováděcího nařízení obsahuje ustanovení, které popisuje způsob, jakým se má vnitrostátní celní orgán s těmito závěry vypořádat. Jak jsem již uvedl, čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení pouze stanoví, že „[d]otčený celní orgán […] dosažené závěry týkající se hospodářských podmínek zohlední“. Jak je zmíněno výše, v rozsudku ve věci Friesland Coberco měl Soudní dvůr podat výklad téměř totožného ustanovení, a sice článku 504 nařízení č. 2454/93. Jediný rozdíl spočívá v tom, že toto ustanovení odkazuje na „závěry výboru“ a neodkazuje přímo na „hospodářské podmínky“. Je však jasné a nesporné, že podle druhého z těchto ustanovení musí být zohledněny i „hospodářské podmínky“. Ve věci Friesland Coberco Soudní dvůr vyložil výraz „zohlední“ tak, že „[vnitrostátní orgány se mohou] od závěrů přijatých výborem odchýlit za předpokladu, že svá rozhodnutí v této souvislosti odůvodní“ [53].

63. V bodě 60 napadeného usnesení se Tribunál opírá o bod 45 rozsudku Soudního dvora ve věci Nogueira a další [54], podle kterého výklad určitého ustanovení legislativního nástroje poskytnutý Soudním dvorem platí rovněž pro ustanovení právní úpravy, která takový legislativní nástroj nahrazuje, pokud lze tato ustanovení kvalifikovat jako rovnocenná. Navrhovatelky tuto zásadu nenapadají, spíše zpochybňují to, zda čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení může být považován za rovnocenný článku 504 nařízení č. 2454/93.

64. Tribunál se v bodě 58 napadeného usnesení opírá o skutečnost, že znění prvního pododstavce čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení doslovně přebírá znění čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93. Tento závěr nebyl v rámci kasačního opravného prostředku zpochybněn. Navrhovatelky rovněž nezpochybnily ani konstatování Tribunálu v bodě 54 napadeného usnesení, podle něhož se změnil pouze subjekt, který dané závěry učinil, takže cíl sledovaný tímto prověřením zůstává i nadále totožný.

65. I za předpokladu, že by nebyly brány v potaz tyto pochybnosti ohledně relevantnosti třetího důvodu kasačního opravného prostředku, nemůže tento důvod obstát. Navrhovatelky tvrdí, že konstatování učiněné Soudním dvorem v rozsudku ve věci Friesland Coberco „vycházelo konkrétně z funkce Výboru pro celní kodex“. Část uvedeného rozsudku, o kterou se navrhovatelky v rámci své argumentace opírají, a sice bod 37 rozsudku ve věci Friesland Coberco, však řeší otázku, zda dané závěry představují akt orgánu pro účely posouzení podle článku 234 ES (nyní článek 267 SFEU). Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že závěry Výboru pro celní kodex nelze považovat za akt Komise. Chybí zde jakákoli vazba na konstatování Soudního dvora v bodě 33 téhož rozsudku, podle něhož tyto závěry nejsou pro vnitrostátní celní orgány závazné.

50 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 1971 (62/70, EU:C:1971:108, body 6 až 8).

51 – Rozsudek ze dne 17. ledna 1985 (11/82, EU:C:1985:18, body 8 a 9).

52 – Rozsudek ze dne 5. května 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, body 43 až 56).

53 – Friesland Coberco, bod 27.

54 – Rozsudek ze dne 14. září 2017 (C-168/16 a C-169/16, EU:C:2017:688, jakož i citovaná judikatura).

66. Nemohu přijmout ani argumentaci navrhovatelek, že tyto dvě situace nejsou rovnocenné. Navrhovatelky zejména tvrdí, že zatímco Výbor pro celní kodex byl zřízen za účelem zajištění „úzké a účinné spolupráce mezi členskými státy a Komisí“ [55], úlohou Komise v rámci celního kodexu je „zajištění jednotných podmínek“ [56] k provedení celního kodexu. Tribunál tento argument zkoumal v bodě 52 napadeného usnesení. Nedopustil se pochybení, když uvedl, že ustanovení článku 213 celního kodexu pouze svěřuje prováděcí pravomoci Komisi za účelem vymezení *jednotných podmínek, pokud jde o procesní pravidla*, jak uvádí bod 5 odůvodnění celního kodexu.

67. Tribunál dále v rámci srovnávání nezbytnosti zkoumat hospodářské podmínky podle obou verzí celního kodexu rozhodl, že uvedené zkoumání je nezbytné u žádostí o podobná povolení. Navrhovatelky neupřesňují, v čem se ony mírně odlišné definice „hospodářských podmínek“ pro přepracování pod celním dohledem ve smyslu čl. 133 písm. e) nařízení č. 2913/92 a „hospodářských podmínek“ pro aktivní a pasivní zušlechťovací styk, jakož i provozování zařízení k uskladnění zboží v celním skladu podle čl. 211 odst. 4 písm. b) celního kodexu tak významně liší, že by neměly být pro tento účel považovány za rovnocenné. Tribunál tedy dospěl v bodě 53 napadeného usnesení ke správnému závěru, že případy řešené podle nařízení č. 2913/92 a prováděcích nařízení platných v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí ve věci Friesland Coberco, a záležitosti projednávané v tomto řízení jsou obojí formy úzké a účinné spolupráce mezi členskými státy a Komisí, jejichž cílem je nepochybně poskytnutí informací celním orgánům ohledně hospodářských podmínek.

68. Žádná z legislativních změn, kterých se navrhovatelky dovolávají, se netýká výrazu „zohlední“. Pokud by byla Komise oprávněna učinit závěry, které by byly následně závazné pro vnitrostátní celní orgány, jistě by se to projevilo i ve znění prováděcího nařízení. Tribunál v bodě 63 napadeného usnesení správně rozhodl, že kdyby nová celní právní úprava vytvořila systém, v němž měly být vnitrostátní celní orgány vázány závěry o hospodářských podmínkách učiněnými na úrovni Unie, bylo by to v prováděcím nařízení výslovně stanoveno. Skutečnost, že se toto nařízení neodchýlilo od znění, které bylo v rozsudku ve věci Friesland Coberco vyloženo tak, že vnitrostátní orgány nezavazuje, je sama o sobě silným argumentem proti takové změně ve výkladu.

69. Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že výklad čl. 504 odst. 4 nařízení č. 2454/93, který podal Soudní dvůr v rozsudku ve věci Friesland Coberco, platí i pro čl. 259 odst. 5 prováděcího nařízení, jelikož dotčená ustanovení jsou podle mého názoru pro tento účel dostatečně podobná. Je nutno předpokládat, že unijní normotvůrce si byl plně vědom rozhodnutí ve věci Friesland Coberco a že pokud by zamýšlel provést změnu situace v tom smyslu, že by se závěry Komise měly stát pro vnitrostátní orgány závaznými, snadno mohl takovýto záměr vyjádřit.

d) Doplňující poznámky:

70. V této souvislosti je možno doplnit, že závěry vyvozené na základě pravidel zakotvených v článku 259 prováděcího nařízení zjevně „právní účinek“ mají. Při uplatňování rozhodnutí Soudního dvora ve věci Friesland Coberco budou muset vnitrostátní celní orgány, zaujmou-li jiné stanovisko, než jsou tyto závěry, poskytnout „dostatečné odůvodnění svého rozhodnutí“. To nepochybně představuje právní účinek. Z pohledu navrhovatelek spočívá na tomto místě potíž v tom – a pro účely případné analýzy podle článku 263 SFEU se jedná o faktor rozhodující – že celní orgány nejsou povinny se těmito závěry řídit.

71. Dále je možno poznamenat, že v projednávané věci nelze pochybovat o tom, že by se navrhovatelkám nedostávalo účinné soudní ochrany, když nemohou zpochybnit závěry podle článku 263 SFEU. Je nutno připustit, že navrhovatelky to nikdy ani netvrdily. Je však vhodné připomenout, že navrhovatelky mají možnost napadnout rozhodnutí nizozemských celních orgánů

55 – Friesland Coberco, bod 40.

56 – Bod 5 odůvodnění celního kodexu.

(a ve skutečnosti tak i učinily). Následně podaly u příslušného soudu opravné prostředky, kterými napadly rozhodnutí, jímž byly jejich námitky proti udělení povolení použít režim aktivního zušlechťovacího styku společnosti EMS nizozemskými celními orgány zamítnuty. V těchto řízeních může být předmětem posouzení otázka, zda jsou hospodářské podmínky splněny [57].

72. Za těchto okolností musí být tedy první až třetí důvod kasačního opravného prostředku zamítnuty jako neopodstatněné.

C. Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, který se týká správní praxe

1. Argumentace účastnic řízení

73. Navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál dopustil pochybení, když nepovažoval správní praxi za důkaz závazné povahy závěrů Komise o hospodářských podmínkách. Bod 3 prvního odstavce této správní praxe zní následovně: „Dotčený celní orgán a všechny ostatní celní orgány, které řeší podobné žádosti nebo povolení, dosažené závěry Komise zohlední (čl. 259 odst. 5 [prováděcího nařízení]). Rozhodnutí celního orgánu bude s těmito závěry v souladu. *To znamená, že závěry Komise příslušné celní orgány zavazují*, a tyto orgány se od nich tedy nemohou odchýlit. […]“ [58].

74. Komise podotýká, že zaprvé není jasné, zda navrhovatelky uplatňují v rámci svého čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku procesní tvrzení, tedy odvolávají se na zkreslení důkazů, nebo zda se jedná o hmotněprávní tvrzení, jehož předmětem je kritika skutečnosti, že dotčená správní praxe nebyla považována za pramen práva. V obou případech má za to, že tvrzení navrhovatelek je neopodstatněné.

2. Analýza

75. Navrhovatelky rozporují bod 66 napadeného usnesení, v němž Tribunál konstatoval, že dotčená správní praxe pouze nahradila dřívější správní režim týkající se použití relevantních ustanovení podle nařízení č. 2913/92. Vzhledem k tomu, že tento dřívější správní režim nebyl v souladu s tím, co Soudní dvůr uvedl v rozsudku Friesland Coberco, nemohl sloužit jako platný základ pro výklad zakotvený v nové správní praxi. Navrhovatelky nezpochybňují konstatování Tribunálu v bodě 67 napadeného usnesení. Na tomto místě, ve větě začínající slovem „kromě toho“, Tribunál rozhodl, že správní praxi lze sice považovat za platnou pomůcku při výkladu povahy závěrů učiněných ohledně hospodářských podmínek, tyto závěry ale nejsou právně závazné, a musí být tudíž v souladu s vlastními ustanoveními prováděcího nařízení. Rovněž rozhodl, že tyto závěry nemění oblast působnosti prováděcího nařízení [59].

57 – Naproti tomu viz poznámky generálního advokáta Bobka v jeho stanovisku ve věci Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 161 až 163) ohledně odlišné situace členského státu, kterému je určeno opatření, jež nelze kvalifikovat jako akt ve smyslu článku 263 SFEU. Viz však též rozsudek ze dne 25. října 2017, Slovensko v. Komise (C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 66), ve kterém Soudní dvůr odmítl myšlenku širšího výkladu pojmu „napadnutelný akt“ za takových okolností.

58 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

59 – V tomto ohledu se Tribunál správně odkazuje per analogiam na rozsudek ze dne 15. února 1977, Dittmeyer (69/76 a 70/76, EU:C:1977:25, bod 4). Analogicky lze rovněž odkázat na linii judikatury, jejíž součástí je rozsudek ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 209), v níž Soudní dvůr rozhodl, že opatření interní povahy přijatá správou sice představují informativní pravidlo chování pro praxi, od něhož se správa může v konkrétním případě odklonit pouze tehdy, uvede-li důvody, které jsou slučitelné se zásadou rovného zacházení, nicméně taková opatření interní povahy nejsou sama o sobě právními pravidly, takže nemohou měnit ani doplňovat právně závazné nástroje přijaté unijním orgánem podle pravidel a postupů zakotvených ve Smlouvě.

76. Tribunál podle mého názoru správně v bodě 68 napadeného usnesení rozhodl, že výklad obsažený v nové správní praxi není v souladu s vlastními ustanoveními prováděcího nařízení. Tribunál se ve svém odůvodnění opírá o několik argumentů, přičemž argumenty uvedené v bodech 67 a 68 napadeného usnesení samy o sobě k potvrzení odůvodnění Tribunálu postačují. Z toho tedy vyplývá, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku uplatněný navrhovatelkami je irelevantní a nemůže obstát.

77. Je pravda, že správní praxe vyvolala nesprávný dojem ohledně otázky, zda jsou závěry Komise týkající se „hospodářských podmínek" závazné – nebo přinejmenším k vyvolání takového dojmu směřovala. Jednací řád Soudního dvora i jednací řád Tribunálu poskytují těmto soudním orgánům možnost přihlédnout k těmto skutečnostem tím, že jim umožňují vydat rozhodnutí o nákladech ve prospěch navrhovatelek, jak to Tribunál v projednávané věci učinil [60].

D. K pátému důvodu kasačního opravného prostředku, který se týká dalších požadavků podle čl. 263 odst. 4 SFEU

78. V rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že splňují další požadavky podle čl. 263 odst. 4 SFEU, a sice že jsou bezprostředně a osobně dotčeny.

79. Vzhledem k tomu však, že Tribunál právem vyhověl námitce nepřípustnosti vznesené Komisí s ohledem na neexistenci napadnutelného aktu, nedopustil se nesprávného právního posouzení, když nezkoumal otázku, zda byly navrhovatelky bezprostředně a osobně dotčeny. Konstatování, že v projednávané věci neexistuje žádný napadnutelný akt ve smyslu článku 263 SFEU, postačuje k zamítnutí žaloby.

VII. Náklady řízení

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

81. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelky neměly ve věci úspěch, ponesou navrhovatelky vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí. Takové skutečnosti, jako jsou skutečnosti uvedené v bodech 72 až 75 napadeného usnesení, které umožňovaly uložit Komisi náhradu nákladů řízení v souladu s článkem 139 jednacího řádu Soudního dvora, nelze na projednávaný kasační opravný prostředek použít.

VIII. Závěry

82. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

1) kasační opravný prostředek zamítl a

2) uložil společnostem thyssenkrupp Electrical Steel GmbH a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo náhradu nákladů řízení.

60 – Body 72 až 75 napadeného usnesení.