Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 26 noiembrie 2020[1]

Cauza C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Uniune vamală – Concluzii ale grupului de experți în materie vamală – Regulamentul (UE) nr. 952/2013 – Articolul 211 alineatul (6) – Autorizație de perfecționare activă a anumitor oțeluri magnetice cu grăunți orientați – Examinare a condițiilor economice – Natura obligatorie a concluziilor grupului de experți în materie vamală – Act care nu este supus căilor de atac”

I. Introducere

1. Prin intermediul acestui recurs, recurentele solicită Curții anularea Ordonanței din 2 iulie 2018, thyssenkrupp Electrical Steel și thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisia[2] (denumită în continuare „ordonanța atacată”), prin care Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea acestora. Această acțiune era îndreptată împotriva a ceea ce se numește o „concluzie” la care a ajuns Comisia.

2. Problema centrală ridicată de prezentul litigiu este aceea dacă concluzia la care a ajuns Comisia – potrivit căreia „sunt îndeplinite condițiile economice”[3] în cadrul unei proceduri în materie vamală care avea ca obiect acordarea unei autorizații pentru utilizarea a ceea ce se numește „perfecționarea activă” – reprezintă un act destinat să producă efecte juridice, care este supus căilor de atac în sensul articolului 263 alineatul (1) TFUE.

3. „Regimul de perfecționare activă” este reglementat la articolele 256-258 din Codul vamal și implică o procedură care permite suspendarea taxelor la import, a TVA-ului și a altor taxe sau măsuri de politică comercială stabilite la importul de mărfuri din țările terțe pe teritoriul Uniunii. Produsele rezultate din acest regim de perfecționare sunt fie reexportate ulterior, fie puse în liberă circulație pe teritoriul Uniunii, în acest din urmă caz cu aplicarea unor taxe plătite pentru materiile prime importate inițial sau pentru produsele prelucrate. Aplicarea acestui regim este supusă obținerii unei autorizații din partea autorităților vamale.

1 Limba originală: engleza.

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

3 A se vedea articolul 211 alineatul (4) litera (b) și alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2013, L 269, p. 1) (denumit în continuare „Codul vamal”).

4. În prezentul litigiu s-a depus o cerere de obținere a unei autorizații de perfecționare activă a anumitor tipuri de oțeluri magnetice cu grăunți orientați (denumite în continuare „GOES”) de origine japoneză care au făcut obiectul unor măsuri antidumping impuse de Comisia Europeană [4]. Aceste măsuri antidumping au vizat importul acestor produse la un preț sub prețul minim de import care fusese stabilit. În cazul de față, efectul acordării autorizației de perfecționare activă consta în faptul că aceasta însemna că importatorul nu ar fi trebuit să plătească taxe antidumping sau să furnizeze vreo dovadă potrivit căreia dumpingul fusese eliminat.

5. Prin urmare, nu este poate deloc surprinzător faptul că acordarea unei astfel de autorizații a fost puternic contestată de către concurenți europeni producători de GOES. Ei susțin că acordarea unei astfel de autorizații ar echivala cu eludarea procedurilor stabilite în regulamentul de punere în aplicare, care stabilesc măsurile antidumping menționate. Întrebarea care se ridică însă în prezentul recurs este aceea dacă acești concurenți pot contesta validitatea concluziei menționate a Comisiei în cadrul acestor proceduri sau dacă, dimpotrivă, ei pot să conteste numai autorizația de perfecționare activă acordată de autoritatea vamală națională în fața propriilor instanțe naționale [5]. Răspunsul la această întrebare depinde de aspectul dacă concluzia Comisiei era destinată să producă efecte juridice, iar, în caz afirmativ, se ridică întrebarea suplimentară dacă recurentele erau direct și individual vizate de această măsură în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE.

6. Criteriile care trebuie aplicate pentru a stabili dacă un act este destinat să producă efecte juridice nu sunt nicidecum noi și sunt enumerate la punctul 28 din ordonanța atacată. Cu toate acestea și în pofida faptului că, în Hotărârea Friesland Coberco [6], Curtea a interpretat o dispoziție [7] care este aproape identică cu articolul 259 alineatul (5) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2447 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 [8], dispoziție care este în discuție în prezenta cauză, există în continuare îndoieli cu privire la aspectul dacă o concluzie la care se ajunge în ceea ce privește condițiile economice reprezintă un act juridic obligatoriu, nu în ultimul rând ca urmare a unei practici administrative adoptate de Comisie și de statele membre, care stabilește exact opusul poziției pe care o adoptă în prezent Comisia. În acest context, se poate observa că, în Hotărârea Friesland Coberco, Curtea a statuat că o sintagmă care impunea autorităților vamale naționale „să respecte” concluziile Comitetului Codului Vamal nu însemna că concluziile acestuia din urmă aveau un caracter obligatoriu pentru autoritățile vamale naționale [9]. O problemă foarte similară de interpretare legislativă apare și în prezenta cauză.

4 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1953 al Comisiei din 29 octombrie 2015 de instituire a unei taxe antidumping definitive asupra importurilor de anumite produse laminate plate din oțeluri cu siliciu numite „magnetice” cu grăunți orientați, originare din Republica Populară Chineză, Japonia, Republica Coreea, Federația Rusă și Statele Unite ale Americii (JO 2015, L 284, p. 109).

5 Potrivit cererii de autorizare de a depune un răspuns formulată de recurente, acestea din urmă au formulat apeluri la Rechtbank Noord-Holland (Tribunalul Districtual din Olanda de Nord, Țările de Jos), contestând respingerea obiecțiilor împotriva acordării autorizației de perfecționare activă de către autoritatea vamală neerlandeză.

6 Punctele 25-33 din Hotărârea din 11 mai 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (denumită în continuare „Hotărârea Friesland Coberco”). Această hotărâre se referă mai exact la un regim de transformare sub control vamal decât la un regim de perfecționare activă. Fuzionarea acestor regimuri fusese deja inițiată prin Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului vamal comunitar (Codul vamal modernizat) (JO 2008, L 145, p. 1); a se vedea considerentul (33) al acestui regulament. Aceasta a continuat în temeiul Codului vamal; a se vedea considerentul (50) al acestui cod.

7 Articolul 504 alineatul (4) din Regulamentul (CEE) nr. 2454/93 al Comisiei din 2 iulie 1993 de stabilire a unor dispoziții de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1993, L 253, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 7, p. 3).

8 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2447 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 de stabilire a unor norme pentru punerea în aplicare a anumitor dispoziții din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2015, L 343, p. 558).

9 Hotărârea Friesland Coberco, punctele 26 și 27.

7. Prin urmare, prezentul recurs va oferi Curții posibilitatea de a analiza încă o dată poziția pe care o adoptă în legătură cu ceea ce reprezintă acte obligatorii în scopul oricărei acțiuni formulate în conformitate cu articolul 263 TFUE. Înainte de a putea trece însă la analiza acestor chestiuni, este mai întâi necesar să se stabilească dispozițiile juridice relevante. Întrucât recurentele se întemeiază pe modificarea legislației începând cu pronunțarea Hotărârii Friesland Coberco, este necesar să ne referim atât la cadrul juridic care era în vigoare la momentul soluționării respectivei cauze, cât și la modificările ulterioare care sunt relevante în ceea ce privește prezenta cauză.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Legislația în vigoare la momentul pronunțării Hotărârii Friesland Coberco

a) Regulamentul nr. 2913/92

8. Articolul 130 din Regulamentul nr. 2913/92[10] descria regimul de transformare sub control vamal, care permitea produselor care rezultau din astfel de operațiuni de transformare să fie puse în liberă circulație cu plata unei rate a taxelor de import corespunzătoare acestora. Potrivit articolului 132, autorizația pentru transformare sub control vamal se acorda la cerere.

9. Articolul 133 din Regulamentul nr. 2913/92[11] prevedea condițiile necesare pentru acordarea unei astfel de autorizații:

„Autorizația se acordă numai:

[…]

(e) atunci când sunt îndeplinite condițiile necesare ca regimul să contribuie la crearea sau menținerea activității de transformare a mărfurilor în Comunitate, fără a aduce atingere intereselor producătorilor comunitari de mărfuri similare (condiții economice). Situațiile în care condițiile economice se consideră a fi îndeplinite se pot stabili în conformitate cu procedura comitetului."

10. Articolele 247-249 din Regulamentul nr. 2913/92 descriau rolul Comitetului Codului Vamal în asistarea Comisiei în conformitate cu dispozițiile regulamentului. Articolul 249 din Regulamentul nr. 2913/92 prevedea:

„Comitetul poate examina orice chestiune referitoare la legislația vamală care este ridicată de președinte, fie din proprie inițiativă, fie la cererea reprezentantului unui stat membru."

10 Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului Vamal Comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58). Regulamentul nr. 952/2013 a fost în cele din urmă abrogat prin Regulamentul nr. 952/2013, întrucât Codul vamal modernizat în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2008 de stabilire a Codului vamal comunitar (Codul vamal modernizat) (JO 2008, L 145, p. 1) a fost înlocuit de Codul vamal al Uniunii în conformitate cu Regulamentul nr. 952/2013 chiar înainte ca acesta să intre în vigoare în întregime.

11 Astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2700/2000 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2000 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului vamal comunitar (JO 2000, L 311, p. 17, Ediție specială, 02/vol. 13, p. 12).

b) Regulamentul nr. 2454/93

11. Articolul 502 și articolul 504 din Regulamentul nr. 2454/93 [12] făceau parte din secțiunea „Condiții economice”. Ambele articole se refereau la rolul autorităților vamale naționale atunci când Comitetul Codului Vamal efectua o examinare a condițiilor economice. Articolul 502 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2454/93 prevedea:

„Cu excepția cazurilor în care condițiile economice sunt considerate a fi îndeplinite în conformitate cu capitolele 3, 4 sau 6, autorizația nu se acordă fără ca autoritățile vamale să examineze condițiile economice.”

12. Articolul 504 alineatele (1) și (4) din Regulamentul nr. 2454/93 prevedea:

„(1) Atunci când este inițiată o analiză în conformitate cu articolul 503, dosarul este trimis Comisiei. Acesta conține rezultatele analizei întreprinse.

[…]

(4) Concluzia Comitetului este respectată de autoritățile vamale în cauză și de oricare autorități vamale care au de-a face cu autorizații sau cereri similare.

[…]”

2. Legislația aplicabilă în prezenta cauză

a) Codul vamal

13. În continuare, este necesar să se ia în considerare dispozițiile versiunii reformate a Codului vamal. Potrivit articolului 210 din Codul vamal, mărfurile pot fi plasate într-o categorie de regimuri speciale, inclusiv în categoria regimului de perfecționare activă.

14. Articolul 211 din Codul vamal enumeră, la alineatul (1), regimurile care necesită o autorizație, alineatele (4)-(6) vizând condițiile suplimentare care trebuie îndeplinite pentru acordarea printre altele a unei autorizații de perfecționare activă. Aceste dispoziții au următorul cuprins:

„(1) O autorizație din partea autorităților vamale se solicită pentru următoarele:

(a) utilizarea regimului de perfecționare activă sau pasivă, a regimului de admitere temporară sau a regimului de destinație finală;

[…]

(4) În cazul în care nu există dispoziții contrare și în completarea alineatului (3), autorizația menționată la alineatul (1) nu se acordă decât în cazul în care toate condițiile următoare sunt întrunite:

(a) autoritățile vamale pot exercita supravegherea vamală fără să fie necesară introducerea unor măsuri administrative disproporționate în raport cu nevoile economice în cauză;

12 JO 1993, L 253, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 7, p. 3, abrogat implicit prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/481 al Comisiei din 1 aprilie 2016 de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 2454/93 de stabilire a unor dispoziții de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului vamal comunitar (JO 2016, L 87, p. 24).

(b) interesele esențiale ale producătorilor din Uniune nu riscă să fie afectate negativ de o autorizație de plasare sub un regim de perfecționare (condiții economice).

(5) Interesele esențiale ale producătorilor din Uniune sunt considerate ca nefiind afectate negativ, după cum se menționează la alineatul (4) litera (b), cu excepția cazului în care se dovedește contrariul sau dacă se consideră a fi îndeplinite condițiile economice.

(6) În cazul în care se dovedește că interesele esențiale ale producătorilor din Uniune riscă să fie afectate, se efectuează o verificare a condițiilor economice la nivelul Uniunii."

15. Articolul 212 din Codul vamal, intitulat „Delegarea de competențe", prevede:

„Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 284 pentru a stabili:

(a) condițiile pentru acordarea autorizațiilor pentru regimurile menționate la articolul 211 alineatul (1);

(b) excepțiile de la condițiile menționate la articolul 211 alineatele (3) și (4);

(c) cazurile în care se consideră că sunt îndeplinite condițiile economice, astfel cum se menționează la articolul 211 alineatul (5)."

16. Articolul 213 din Codul vamal poartă titlul „Conferirea competențelor de executare" și are următorul conținut:

„Comisia stabilește, prin intermediul actelor de punere în aplicare, normele de procedură referitoare la examinarea condițiilor economice menționate la articolul 211 alineatul (6).

Aceste acte de punere în aplicare se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 285 alineatul (4)."

b) Regulamentul delegat 2015/2446 al Comisiei

17. Articolul 166 alineatul (1) din Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei (denumit în continuare „regulamentul delegat")[13] prevede regula generală potrivit căreia condiția stabilită la articolul 211 alineatul (4) litera (b) din Codul vamal nu se aplică autorizațiilor de perfecționare activă și stabilește trei excepții de la această regulă.

18. Articolul 167 din regulamentul delegat stabilește 19 cazuri în care condițiile economice sunt considerate a fi îndeplinite pentru regimul de perfecționare activă, în conformitate cu articolul 211 alineatul (5) din Codul vamal.

13 Regulamentul delegat (UE) 2015/2446 al Comisiei din 28 iulie 2015 de completare a Regulamentului (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește normele detaliate ale anumitor dispoziții ale Codului vamal al Uniunii (JO 2015, L 343, p. 1).

c) Regulamentul de punere în aplicare 2015/2447 al Comisiei

19. Articolul 259 alineatele (1), (4), (5) și (6) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2447 al Comisiei (denumit în continuare „regulamentul de punere în aplicare”)[14], care reglementează verificarea condițiilor economice în conformitate cu articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal, are următorul conținut:

„(1) În cazul în care, în urma unei cereri pentru o autorizație menționată la articolul 211 alineatul (1) litera (a) din cod, este necesară o verificare a condițiilor economice în conformitate cu articolul 211 alineatul (6) din cod, administrația vamală a autorității vamale competente să ia o decizie cu privire la cerere transmite dosarul fără întârziere Comisiei, solicitând această verificare.

[…]

(4) Comisia înființează un grup de experți, compus din reprezentanții statelor membre, care oferă consultanță Comisiei cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor economice.

(5) Concluzia la care s-a ajuns referitoare la condițiile economice trebuie să fie luată în considerare de autoritatea vamală respectivă și de orice altă autoritate vamală care tratează cereri sau autorizații similare.

În concluziile la care se ajunge în ceea ce privește condițiile economice se poate specifica faptul că situația supusă examinării este unică și nu poate servi, prin urmare, ca precedent pentru alte cereri sau autorizații.

(6) Dacă s-a ajuns la concluzia că nu mai sunt îndeplinite condițiile economice, autoritatea vamală competentă revocă autorizația respectivă. Revocarea produce efect la cel mult un an de la ziua care urmează datei la care titularul autorizației primește decizia privind revocarea.”

d) Alte dispoziții referitoare la grupurile de experți

20. Articolul 3 alineatul (1) litera (c) din Decizia Comisiei din 30 mai 2016 de instituire a unor norme orizontale privind crearea și funcționarea grupurilor de experți ale Comisiei[15], legată de Comunicarea către Comisie, Cadru pentru grupurile de experți ale Comisiei: norme orizontale și registru public[16] (denumite în continuare „normele orizontale”), prevede că grupurile de experți oferă consiliere și expertiză Comisiei. Potrivit articolului 5 din acea decizie, mandatele și atribuțiile experților trebuie să fie definite în mod clar.

21. Grupul de experți în materie vamală este instituit în temeiul Termenilor de referință ai grupului de experți în materie vamală[17]. Acesta este supus normelor orizontale prevăzute pentru grupurile de experți ale Comisiei și, în conformitate cu articolul 2 litera (g) din termenii de referință, are obligația de a oferi îndrumări în legătură cu examinarea îndeplinirii condițiilor economice.

14 Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/2447 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 de stabilire a unor norme pentru punerea în aplicare a anumitor dispoziții din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2015, L 343, p. 558).

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Notă la Registrul grupului de experți al Comisiei, Ref. Ares (2016) 2109319 din 3 mai 2016.

22. Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al grupului de experți în materie vamală [18], fiecare stat membru este considerat a fi un membru al grupului de experți în materie vamală și decide cu privire la componența delegației sale. Articolul 8 din regulamentul de procedură menționat descrie procedura care trebuie respectată de grupul de experți în materie vamală atunci când oferă îndrumări Comisiei cu privire la îndeplinirea condițiilor economice. Acest articol prevede că, în cazul în care grupul nu poate ajunge la un consens, deciziile se adoptă prin vot. Membrii care votează împotriva confirmării existenței condițiilor economice trebuie să își motiveze poziția în conformitate cu articolul 8 litera (e) din regulamentul de procedură menționat.

III. Istoricul litigiului [19]

23. La 21 februarie 2017, Euro-Mit Staal BV (denumită în continuare „EMS”) a depus la autoritățile vamale neerlandeze o cerere de autorizație de perfecționare activă a anumitor tipuri de GOES de origine japoneză. Această cerere a fost formulată în temeiul articolului 211 alineatul (1) litera (a) din Codul vamal.

24. La 27 februarie 2017, autoritățile vamale neerlandeze, acționând în conformitate cu articolul 259 alineatul (1) din regulamentul de punere în aplicare, au transmis dosarul Comisiei, solicitându-i acesteia să verifice condițiile economice în conformitate cu articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal și „să concluzioneze dacă [aceste condiții erau] îndeplinite și [dacă] autorizația [putea] fi acordată” [20].

25. Chestiunea a fost abordată în cadrul celei de a șasea reuniuni din 2 mai 2017 a grupului de experți în materie vamală, secțiunea „Proceduri speciale altele decât tranzitul”, în care votul membrilor acestuia privind solicitarea de îndrumare a Comisiei cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor economice a condus la un rezultat favorabil. Pe această bază, Comisia a concluzionat că erau îndeplinite condițiile economice. Această concluzie a fost precizată în minuta respectivei reuniuni (denumită în continuare „concluzia atacată”).

26. În aceeași zi, autoritatea vamală neerlandeză a emis autorizația de perfecționare activă în favoarea EMS pentru perioada cuprinsă între 2 mai 2017 și 1 mai 2020. La 12 iulie 2017, recurentele au depus la autoritatea vamală neerlandeză notificări de opoziție față de acordarea acestei autorizații în favoarea EMS. În decizia sa preliminară din 11 decembrie 2017 cu privire la aceste opoziții, autoritatea vamală neerlandeză a declarat că era „obligată” („verplicht”) să acorde autorizațiile solicitate, deoarece trebuia „să ia în considerare concluzia la care s-a ajuns referitoare la condițiile economice” [21].

IV. Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

27. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 25 august 2017, recurentele au solicitat anularea concluziei atacate.

28. Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate [22] întemeiată pe lipsa unui act împotriva căruia poate fi formulată o acțiune în anulare în temeiul articolului 263 TFUE și, în subsidiar, pe lipsa unei afectări directe și individuale a recurentelor impuse în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. EMS a formulat cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei.

18 Ref. Ares(2016)2616740 din 6 iunie 2016.

19 Punctele 1-8 din ordonanța atacată.

20 Punctul 2 din ordonanța atacată.

21 După cum subliniază recurentele în recursul lor, decizia finală a autorității vamale neerlandeze din 8 ianuarie 2018 a respins obiecțiile pentru motivul că producătorii din Uniune nu erau vizați în mod direct și individual de autorizație în temeiul articolului 44 din Codul vamal și s-a referit la ceea ce considera aceasta ca fiind o obligație de a acorda autorizația solicitată numai ca argument suplimentar în sensul respingerii obiecțiilor.

22 În temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

29. Tribunalul a respins acțiunea recurentelor pentru motivul că concluzia atacată nu are natura unui act atacabil [23], fără a mai fi fost necesar să examineze cea de a doua obiecție împotriva admisibilității ridicată de Comisie și fără a analiza fondul cauzei. Cu toate acestea, în temeiul articolului 135 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, Comisia a fost obligată la plata propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor suportate de recurente. Întrucât acțiunea recurentelor a fost respinsă ca inadmisibilă, nu a mai fost necesară pronunțarea asupra cererii de intervenție formulate de EMS.

V. Procedura în fața Curții și concluziile părților

30. La 13 septembrie 2018, recurentele au formulat recurs împotriva ordonanței atacate. Recurentele solicită Curții anularea ordonanței atacate, pronunțarea cu privire la admisibilitatea recursului, inclusiv cu privire la cea de a doua excepție de inadmisibilitate ridicată de Comisie, trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal pentru ca această instanță să se pronunțe cu privire la fondul cererii și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

31. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată.

32. Printr-un înscris depus la grefa Curții la 27 decembrie 2018, EMS a formulat o cerere de intervenție în prezenta cauză în susținerea concluziilor Comisiei [24]. Această cerere a fost respinsă printr-o ordonanță a președintelui Curții din 7 martie 2019 [25], deoarece EMS nu a dovedit existența unui interes în soluționarea cauzei.

VI. Cu privire la recurs

33. Recurentele invocă cinci motive în susținerea recursului. În primul rând, acestea susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a statuat că Codul vamal și regulamentele delegat și de punere în aplicare aferente nu conferă Comisiei competența de a adopta decizii care sunt obligatorii pentru autoritățile vamale naționale în examinarea condițiilor economice. În al doilea rând, acestea susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că a susținut că rolul Comisiei în cursul verificării condițiilor economice este de natură pur procedurală. În al treilea rând, acestea consideră că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a considerat Hotărârea Friesland Coberco ca fiind un precedent juridic obligatoriu în ceea ce privește interpretarea articolului 259 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare. În al patrulea rând, în opinia recurentelor, Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că nu a luat în considerare „Practica administrativă referitoare la verificarea condițiilor economice în conformitate cu articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal și în conformitate cu articolul 259 din regulamentul de punere în aplicare” [26] (denumită în continuare „practica administrativă”), aplicabilă de la 1 septembrie 2016, ca element de probă a naturii obligatorii a concluziilor atacate privind condițiile economice. În al cincilea și ultimul rând, recurentele susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a considerat că recurentele nu erau direct și individual afectate de concluzia atacată.

34. Primele patru dintre aceste motive vizează erori de drept pe care Tribunalul le-ar fi săvârșit în aprecierea pe care a efectuat-o privind clasificarea drept act atacabil a concluziei atacate. Deși doar cel de al treilea motiv se axează pe diferențele față de dispozițiile analizate de Curte în Hotărârea Friesland Coberco, din recurs reiese în mod clar că majoritatea argumentelor care susțin primele trei motive se

23 Punctul 70 din ordonanța atacată.

24 În temeiul articolului 40 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

25 thyssenkrupp Electrical Steel și thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisia (C-572/18 P, nepublicată, EU:C:2019:188).

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

întemeiază pe diferența dintre cadrul juridic anterior intrării în vigoare a Codului vamal și cel ulterior intrării în vigoare a acestuia. Prin urmare, este oportun să se analizeze împreună primele trei motive. Aspectul dacă cel de al patrulea motiv – care ridică problema efectelor juridice ale unei practici administrative în scopul de a stabili dacă concluzia atacată reprezintă un act atacabil – trebuie să fie analizat depinde de răspunsul dat cu privire la primele trei motive, în timp ce al cincilea motiv ar putea deveni relevant numai dacă va fi fost stabilită existența unei erori de drept săvârșite de Tribunal.

A. Cu privire la interesul de a exercita acțiunea

35. Cu titlu de observație preliminară, Comisia a subliniat că instanțele Uniunii pot examina din oficiu dacă o acțiune a rămas fără obiect, nemaifiind astfel necesar să se pronunțe asupra fondului [27], în orice moment în cursul procedurii. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care această persoană are un interes să obțină anularea actului atacat. Un astfel de interes presupune ca anularea acestui act să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o [28]. S-ar putea să nu fi fost acesta cazul dacă recurentele nu ar fi inițiat proceduri judiciare împotriva respingerii de către autoritatea vamală neerlandeză a obiecțiilor ridicate de acestea cu privire la autorizația de perfecționare activă acordată în favoarea EMS și dacă ar fi permis astfel ca autorizația să devină o decizie obligatorie [29]. Având în vedere că recurentele au inițiat astfel de proceduri – fapt care este acceptat de Comisie –, nu există nicio îndoială în prezenta cauză cu privire la persistența interesului recurentelor de a formula acțiunea.

B. Cu privire la primele trei motive referitoare la existența unui act atacabil în sensul articolului 263 TFUE

1. Argumentele părților

36. Prin intermediul primului motiv, recurentele susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat, la punctul 48 din ordonanța atacată, că nici Codul vamal, nici regulamentul delegat sau regulamentul de punere în aplicare nu conferă Comisiei competența de a adopta decizii care să fie obligatorii pentru autoritățile naționale în cadrul unei proceduri de acordare a unei autorizații de perfecționare activă. Recurentele deduc acest lucru din faptul că, în temeiul competențelor sale de implementare, Comisia a stabilit o procedură în care aspectul dacă sunt îndeplinite condițiile economice trebuie examinat la nivelul Uniunii, în timp ce autorităților naționale – iar în acest sens Comisia observă o diferență față de versiunea anterioară a Codului vamal [30], care era în vigoare și care a fost analizată în Hotărârea Friesland Coberco – nu li s-a conferit nicio competență de examinare a condițiilor economice.

37. Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurentele susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când, la punctul 49 din ordonanța atacată, acesta a caracterizat rolul Comisiei cu ocazia efectuării verificării condițiilor economice ca fiind unul pur procedural. Ele susțin că nu există niciun element în Codul vamal sau în regulamentul delegat și în cel de punere în aplicare care să limiteze

27 Articolul 149 din Regulamentul de procedură.

28 A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 55).

29 A se vedea prin analogie Concluziile prezentate de avocata generală Sharpston în cauza Gul Ahmed Textile Mills/Consiliul (C-100/17 P, EU:C:2018:214, punctul 99) referitoare la aspectul dacă „interesul persista” în cadrul unei cereri de rambursare care depindea de admiterea unei acțiuni în anulare în cazul în care această din urmă acțiune nu a fost formulată în termen.

30 Regulamentul nr. 2913/92.

rolul Comisiei în luarea în considerare a voturilor reprezentanților statelor membre în grupul de experți în materie vamală. Întrucât Comisia nu este obligată să urmeze îndrumările grupului de experți în materie vamală, recurentele susțin opinia potrivit căreia Comisia trebuie să fie „responsabilă din punct de vedere juridic să ajungă la concluzia privind condițiile economice”.

38. Prin intermediul celui de al treilea motiv, recurentele se opun declarațiilor Tribunalului de la punctele 60 și 61 din ordonanța atacată. În cadrul acestor puncte, Tribunalul a considerat că interpretarea dată de Curte articolului 504 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2454/93 în cuprinsul Hotărârii Friesland Coberco este valabilă și în ceea ce privește articolul 295 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare care se aplică în prezenta cauză. Ele contestă concluzia Tribunalului potrivit căreia aceste două dispoziții „pot fi considerate ca fiind echivalente”.

39. În susținerea motivului lor, recurentele invocă modificările apărute în legislație, de exemplu faptul că definiția noțiunii de „condiții economice” s-a schimbat și că Comitetul Codului Vamal nu mai joacă niciun rol în verificarea condițiilor economice, fapte pe care, potrivit recurentelor, Curtea s-a întemeiat puternic în raționamentul pe care l-a utilizat în Hotărârea Friesland Coberco. În plus, recurentele subliniază diferența existentă în ceea ce privește modul de redactare între articolul 502 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2454/93, pe de o parte, și articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal și articolul 259 alineatul (1) din regulamentul de punere în aplicare, pe de altă parte, care deplasează centrul de gravitație de la examinarea efectuată de autoritățile vamale la examinarea efectuată la nivelul Uniunii.

40. Comisia contestă argumentele recurentelor și subliniază faptul că instituțiile pot adopta acte obligatorii numai dacă există un temei juridic clar pentru a face acest lucru. Potrivit Comisiei, nu aceasta este situația în cauza de față. În plus, Comisia susține că dreptul la protecție jurisdicțională al recurentelor este asigurat în suficientă măsură, chiar dacă ele nu pot formula o acțiune împotriva concluziei atacate, întrucât instanța națională are posibilitatea de a solicita pronunțarea unei decizii preliminare în cadrul acțiunii formulate de recurente împotriva deciziei autorității vamale neerlandeze. Comisia susține de asemenea că Hotărârea Friesland Coberco rămâne un izvor valid de jurisprudență. În opinia sa, faptul că dispozițiile legislative de bază au fost reformate în anul 2013 nu afectează nici natura juridică și efectele juridice ale concluziei, nici relevanța raționamentului utilizat în acea hotărâre.

2. Analiză

41. O „concluzie” nu reprezintă un tip de măsuri enumerate la articolul 288 TFUE prin care instituțiile își exercită competențele și în privința cărora se precizează în mod clar dacă au sau nu forță obligatorie [31]. După cum a precizat Tribunalul la punctul 24 din ordonanța atacată, dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că se consideră acte atacabile în sensul articolului 263 TFUE orice dispoziții adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii [32]. După cum a precizat în mod întemeiat Tribunalul, la punctul 28 din

31 Chiar și în această categorie există totuși excepții, și anume în cazul unei măsuri care, potrivit denumirii sale, nu are caracter obligatoriu, însă din cauza conținutului său nu reprezintă cu adevărat un act fără caracter obligatoriu. A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 29 cu privire la o recomandare).

32 Hotărârea din 13 februarie 2014, Ungaria/Comisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punctul 54 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 25 octombrie 2017, România/Comisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punctul 47). A se vedea însă și analiza efectuată de avocatul general Bobek în Concluziile pe care le-a prezentat în cauza Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959), care demonstrează că a avut loc o evoluție în jurisprudență de la impunerea faptului ca actele doar să aibă „efecte juridice” la necesitatea ca ele să aibă „efecte juridice obligatorii”, precum și critica sa cu privire la această evoluție și propunerea de a reveni la primul criteriu.

ordonanța atacată, împrejurarea dacă un act produce aceste efecte trebuie să se stabilească prin examinarea conținutului său. Aceste efecte juridice obligatorii ale unui act trebuie apreciate în funcție de criterii obiective, precum conținutul său, ținându-se seama de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției autoare a actului [33].

42. Accentul motivului invocat de recurente este pus pe competența Comisiei de a adopta o măsură cu forță obligatorie. Cu toate acestea, în conformitate cu principiile enunțate la punctul precedent, decizia cu privire la aspectul dacă o măsură are natură obligatorie trebuie luată în considerare mai degrabă din perspectiva tuturor criteriilor decât prin concentrarea doar pe un singur criteriu [34]. Prin urmare, deși recurentele și-au îndreptat criticile în principal împotriva constatării Tribunalului potrivit căreia Comisia nu avea competența de a adopta măsuri obligatorii – luând în considerare poziția Comisiei în acel context –, aprecierea Tribunalului trebuie totuși luată în considerare în lumina tuturor aspectelor.

a) Conținutul actului și contextul adoptării acestuia

43. Conținutul concluziei atacate se limitează la afirmația că „COM a concluzionat că sunt îndeplinite condițiile economice”. Această afirmație nu poate fi înțeleasă decât în contextul său adecvat. Contextul juridic și factual al deciziei a fost descris de Tribunal la punctele 31-43 din ordonanța atacată. Vom recapitula pe scurt acest context în scopul de a examina constatările Tribunalului.

44. La concluzia atacată s-a ajuns în cadrul unei proceduri inițiate de EMS prin care aceasta a solicitat o autorizație pentru utilizarea procedurii de perfecționare activă. Această autorizație este impusă în conformitate cu articolul 211 alineatul (1) litera (a) din Codul vamal atunci când mărfurile sunt plasate sub regimul de perfecționare activă conform articolului 210 litera (d) din Codul vamal. Autoritățile competente pentru acordarea unei astfel de autorizații sunt autoritățile vamale ale statului membru [35]. Articolul 211 alineatele (3) și (4) din Codul vamal enumeră cerințele care trebuie îndeplinite pentru acordarea unei astfel de autorizații. În timp ce alineatul (3) se referă la cerințele cu caracter personal pe care solicitantul trebuie să le îndeplinească, alineatul (4) stabilește încă două criterii, primul, cel al proporționalității în ceea ce privește supravegherea regimului exercitată de autoritățile vamale, iar cel de al doilea, cel al obligativității îndeplinirii condițiilor economice. Acest din urmă criteriu, cuprins la articolul 211 alineatul (4) litera (b) din Codul vamal, impune ca „interesele esențiale ale producătorilor din Uniune [să nu riște] să fie afectate negativ de o autorizație”.

45. Cu toate acestea, din cauza unui set destul de complex de condiții și a unor ficțiuni juridice suplimentare, cazurile în care această cerință trebuie de fapt să fie examinată sunt în realitate foarte limitate [36]. În aceste câteva rare cazuri, articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal impune îndeplinirea unui criteriu în două etape. Mai întâi, trebuie să se constate că „se dovedește că interesele esențiale ale

33 Hotărârea din 13 februarie 2014, Ungaria/Comisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punctul 55 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 25 octombrie 2017, România/Comisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punctul 48 și jurisprudența citată). Acest raționament este confirmat de cauzele în care Curtea a trebuit să analizeze natura „concluziilor” în trecut. Curtea nu a făcut nicio deducție din titlul ales pentru măsură. La punctul 45 din Hotărârea din 25 octombrie 2017, Comisia/Consiliul (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), Curtea descrie incertitudinea creată prin adoptarea unei „concluzii” cu privire la natura juridică și la efectul juridic ale respectivului act „în speță”. Curtea a constatat că, în circumstanțele date, Consiliul ar fi trebuit să adopte un act care era în mod clar obligatoriu, și anume o decizie. În Hotărârea Friesland Coberco, hotărâre la care vom reveni, Curtea a ajuns la concluzia, după ce a analizat toate criteriile respective, că concluzia în cauză nu era obligatorie.

34 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, România/Comisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801), precum și Concluziile prezentate de avocatul general Kokott în cauzele conexate Slovacia/Comisia și România/Comisia (C-593/15 P și C-599/15 P, EU:C:2017:441, punctul 46).

35 Articolul 211 alineatul (1). Articolul 22 alineatul (1) din Codul vamal definește autoritatea vamală competentă.

36 Potrivit articolului 166 alineatul (1) din regulamentul delegat, condițiile economice vor fi de fapt verificate doar în trei cazuri. În plus, condițiile economice pentru regimul de perfecționare activă sunt deja considerate a fi îndeplinite pentru 19 operațiuni care sunt enumerate la articolul 167 din regulamentul delegat.

producătorilor din Uniune riscă să fie afectate negativ”[37]. Toate examinările de această natură vor fi efectuate de autoritatea vamală națională. Numai după ce acest prag suplimentar a fost depășit are loc o examinare detaliată a condițiilor economice. Articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal prevede în continuare faptul că această examinare *se efectuează la nivelul Uniunii*.

b) Comisia are competența de a ajunge la o concluzie în ceea ce privește aspectul condițiilor economice care este obligatorie pentru autoritățile vamale naționale?

46. Articolul 259 din regulamentul de punere în aplicare a fost adoptat în temeiul competențelor generale ale Comisiei de punere în aplicare prevăzute la articolul 213 din Codul vamal[38]. Astfel cum arată Tribunalul la punctul 36 din ordonanța atacată, articolul 259 alineatul (1) din regulamentul de punere în aplicare prevede că „administrația vamală a autorității vamale competente să ia o decizie cu privire la cerere transmite dosarul fără întârziere Comisiei, solicitând această verificare”. Articolul 259 alineatul (4) din regulamentul de punere în aplicare prevede în continuare că grupul de experți pe care Comisia l-a înființat *oferă consultanță* Comisiei cu privire la îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor economice. Simplul caracter consultativ al acestui rol este subliniat la articolul 3 și la articolul 5 alineatul (1) din normele orizontale în temeiul cărora a fost înființat grupul de experți în materie vamală, precum și la articolul 2 litera (g) din Termenii de referință ai grupului de experți în materie vamală[39]. După cum a arătat Tribunalul la punctul 38 din ordonanța atacată, „[p]otrivit normelor orizontale privind grupurile de experți, rolul acestora este de a oferi consultanță Comisiei, în special în ceea ce privește aplicarea reglementărilor, a politicilor și a programelor Uniunii privind coordonarea și cooperarea cu statele membre”.

47. În continuare, la punctul 39, Tribunalul a descris rolul Comisiei, care, în conformitate cu articolul 3 al doilea paragraf din termenii de referință menționați mai sus ai grupului de experți în materie vamală și cu articolul 3 din regulamentul său de procedură[40], convoacă și prezidează reuniunile secțiunii „Proceduri speciale, altele decât tranzitul”, atunci când această secțiune examinează condițiile economice. Cu toate acestea, în cazul în care nu se poate ajunge la un acord, votul și decizia privind condițiile economice din cadrul acestei secțiuni sunt adoptate de reprezentanții statelor membre[41]. Deși regulamentul de procedură nu conține niciun element în legătură cu ceea ce se întâmplă odată ce s-a ajuns la un acord sau odată ce a fost adoptat un vot, din minutele care cuprind concluzia atacată reiese că Comisia și-a însușit acel rezultat și l-a consemnat în minutele ședinței drept concluzie cu privire la condițiile economice. Astfel, la punctul 50 din ordonanța atacată, Tribunalul a statuat în mod întemeiat că din procedura de verificare pusă în aplicare în cadrul competențelor de executare ale Comisiei în temeiul articolului 213 din Codul vamal nu reiese aspectul dacă, pe lângă strângerea și numărarea voturilor reprezentanților statelor membre din grupul de experți în materie vamală, Comisia trebuie să își exprime propria opinie sau să aibă ea însăși competența de a examina îndeplinirea condițiilor economice.

37 Potrivit unor versiuni lingvistice, trebuie chiar să se dovedească faptul că există o astfel de probabilitate. A se vedea versiunea în limba franceză a articolului 211 alineatul (6) din Codul vamal: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]”.

38 Potrivit considerentului (49) al acestui regulament, aceasta s-a realizat în vederea instituirii unor norme clare și simple pentru o examinare corespunzătoare la nivelul Uniunii dacă există dovezi că interesele esențiale ale producătorilor din Uniune sunt susceptibile de a fi afectate. Deși nu ni se pare că acest lucru este decisiv, am dori să subliniem că nu este făcută nicio mențiune specială cu privire la aplicarea uniformă a normelor. Considerentul (49) al regulamentului delegat prevede doar că „[s]ecuritatea juridică și egalitatea de tratament între operatorii economici impun *indicarea cazurilor* în care este necesară o examinare a condițiilor economice pentru perfecționarea activă și perfecționarea pasivă” (sublinierea noastră).

39 Termenii de referință ai grupului de experți în materie vamală, Ref. Ares(2016)2109319 - 03/05/2016.

40 Regulamentul de procedură al grupului de experți în materie vamală, Ref. Ares(2016)2616740 - 06/06/2016.

41 Articolul 8 din Regulamentul de procedură al grupului de experți.

48. Recurentele nu contestă niciuna dintre aceste constatări. Ele nu contestă nici punctul 46 din ordonanța atacată, în care Tribunalul invocă principiul potrivit căruia competențele instituțiilor Uniunii necesită existența unui temei juridic determinat care să circumscrie întinderea lor concretă, dat fiind că instituțiile nu pot acționa decât în aceste limite [42]. Tribunalul s-a întemeiat pe concluzia rezultată din această analiză, și anume aceea potrivit căreia competența nu poate fi doar implicită.

49. Recurentele nu identifică nicio dispoziție care să confere Comisiei competența de a adopta decizii care să fie obligatorii pentru autoritățile naționale în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor economice și, astfel cum reiese în mod clar din procedura descrisă mai sus, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a constatat că nu există o astfel de dispoziție.

50. Acest aspect nu este repus în discuție de argumentele recurentelor. Argumentația acestora se întemeiază în schimb pe modificările survenite în legislație, care au avut loc de la intrarea în vigoare a Codului vamal și a regulamentului de punere în aplicare a acestuia. În timp ce articolul 502 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2454/93 prevedea că „autorizația nu se acordă fără ca *autoritățile vamale* să examineze condițiile economice” [43], regulamentul de punere în aplicare nu conține nicio dispoziție asemănătoare. Recurentele își susțin raționamentul prin intermediul unui proces de eliminare. Acestea arată că, dacă nici autoritățile naționale, nici grupul de experți în materie vamală nu sunt împuterniciți în mod expres să adopte decizii obligatorii referitoare la aspectul condițiilor economice, Comisia trebuie în mod necesar să fie împuternicită în acest sens. În raport cu acest argument am dori să răspundem după cum urmează.

51. În primul rând, nu este chiar corect să se afirme că autoritățile naționale nu au niciun fel de competență să examineze condițiile economice. După cum s-a descris la punctul 41 din prezentele concluzii, autoritățile naționale trebuie să verifice, în temeiul articolului 211 alineatul (5) din Codul vamal, dacă există dovezi potrivit cărora interesele esențiale ale producătorilor din Uniune riscă să fie afectate negativ. Pentru a verifica dacă există astfel de dovezi, autoritățile naționale vor fi cu siguranță nevoite să efectueze o verificare destul de amănunțită, în special în condițiile în care structura de ansamblu a prevederilor aplicabile tinde să militeze împotriva constatării unor asemenea dovezi.

52. În al doilea rând, este important să se sublinieze că nu există niciun element în textul actual al articolului 259 din regulamentul de punere în aplicare care să indice că concluzia la care a ajuns Comisia în ceea ce privește aspectul condițiilor economice trebuie să fie considerată drept obligatorie. Articolul 259 alineatul (5) prevede doar că concluzia Comisiei referitoare la condițiile economice „trebuie să fie luată în considerare de autoritatea vamală respectivă”, formulare care – după cum a subliniat Curtea în Hotărârea Friesland Coberco în legătură cu o formulare similară cuprinsă într-o versiune anterioară a acestei dispoziții – sugerează textual că decizia finală rămâne în sarcina autorității vamale competente în cauză [44].

53. Acest raționament este susținut de dispozițiile articolului 259 alineatul (6) din regulamentul de punere în aplicare, care prevede că, în cazul în care Comisia ajunge la concluzia că nu mai sunt îndeplinite condițiile economice, „autoritatea vamală competentă *revocă* autorizația respectivă”. Termenul pe care ne-am permis să îl subliniem („revocă”) obligă în mod clar autoritatea vamală competentă să revoce autorizația în cazul în care Comisia a ajuns la o concluzie negativă. Contrastul dintre textul articolului 259 alineatul (5) („[…] trebuie să fie luată în considerare […]”) și cel al articolului 259 alineatul (6) („[…] [este] revoc[ată] […]”) din regulamentul de punere în aplicare este în sine suficient pentru a ilustra că, în timp ce concluziile formulate de Comisie în temeiul articolului 259 alineatul (6) din acest regulament sunt obligatorii, afirmația reciprocă nu este valabilă în ceea ce privește competențele sale exercitate în temeiul articolului 259 alineatul (5) din regulamentul de

42 A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/McBride și alții (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punctul 36), și Hotărârea din 12 septembrie 2017, Anagnostakis/Comisia (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punctul 98).

43 Sublinierea noastră.

44 Hotărârea Friesland Coberco, punctul 27.

punere în aplicare. Pentru a recapitula, în acest din urmă caz, decizia finală rămâne, prin urmare, în sarcina autorității vamale competente, deși aceasta trebuie să ia în considerare concluziile Comisiei. Autoritățile menționate se pot abate de la această concluzie „cu condiția ca acestea să motiveze decizia pe care o adoptă în acest sens”[45].

54. În acest context, trebuie amintit și faptul că, în cazul în care nu a fost conferită nicio astfel de competență unei instituții a Uniunii – chiar și în domenii care intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii, precum politica vamală –, statele membre rămân competente să pună în aplicare respectiva politică[46]. Astfel, deși lipsa unei dispoziții legislative care să împuternicească Comisia să adopte o decizie obligatorie referitoare la condițiile economice împiedică Comisia să acționeze astfel, autoritățile naționale nu au nevoie de o competență concretă pentru a verifica condițiile prevăzute într-o reglementare cu ocazia aplicării acesteia.

55. Recurentele susțin în continuare că cele câteva cazuri în care condițiile economice trebuie să fie de fapt examinate în detaliu se referă, toate, la situații care implică aplicarea uniformă a politicii comerciale comune a Uniunii, care reprezintă un domeniu care ține de competența exclusivă a Uniunii. Pentru motivele expuse mai sus, acest aspect nu poate însă înlătura lipsa de competență a Comisiei de a adopta astfel de decizii.

56. Astfel, tocmai acesta este motivul pentru care argumentele recurentelor întemeiate pe textul articolului 259 alineatul (5) al doilea paragraf și pe cel al articolului 259 alineatul (6) din regulamentul de punere în aplicare nu pot fi admise. Deși articolul 259 alineatul (5) al doilea paragraf din regulamentul de punere în aplicare prevede că o concluzie poate preciza că situația supusă examinării este unică – și, prin urmare, nu poate servi drept precedent pentru alte cereri sau autorizații –, aceasta nu demonstrează în sine că o astfel de concluzie este obligatorie în sensul pe care l-am descris.

57. Articolul 259 alineatul (6) din regulamentul de punere în aplicare prevede – într-un limbaj evident obligatoriu („revocă”) – că autoritatea vamală competentă este obligată să revoce o autorizație dacă s-a ajuns la concluzia că nu mai sunt îndeplinite condițiile economice și chiar să stabilească o dată limită până la care revocarea trebuie să aibă loc, dispoziția fiind totuși limitată la această serie de circumstanțe.

58. Cu toate acestea, argumentul întemeiat pe textul articolului 211 alineatul (6) din Codul vamal în sensul că, în cazul existenței unor astfel de dovezi, verificarea condițiilor economice *se efectuează la nivelul Uniunii*, prezintă desigur o anumită importanță. Cu toate acestea, după cum subliniază Tribunalul la punctul 34 din ordonanța atacată, deși articolul 211 alineatul (6) din Codul vamal prevede că verificarea condițiilor economice trebuie să se efectueze la nivelul Uniunii, această dispoziție nu arată care este obiectivul care se urmărește prin stabilirea efectuării verificării la acest nivel și nici nu cuprinde vreo indicație clară cu privire la rolul efectiv al Comisiei în cursul acestei verificări. În schimb, articolul 211 alineatul (4) din Codul vamal prevede fără echivoc că autoritățile naționale acordă o autorizație în cazul în care sunt întrunite condițiile prevăzute în această dispoziție. Aceasta din urmă indică în mod clar care este autoritatea care adoptă decizia. Este poate regretabil faptul că gradul necesar de claritate în ceea ce privește acest aspect important lipsește din cuprinsul articolului 211 alineatul (6) din Codul vamal.

59. Recurentele invocă de asemenea modificări în ceea ce privește entitatea responsabilă cu adoptarea concluziei. Spre deosebire de ceea ce se stabilește la articolul 504 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2454/93, entitatea responsabilă să stabilească concluziile privind condițiile economice este în prezent Comisia. Acest lucru reiese cu claritate din simpla funcție consultativă a grupului de experți în materie vamală descrisă mai sus și recunoscută de Tribunal la punctul 54 din ordonanța atacată. În

45 Hotărârea Friesland Coberco, punctul 27.

46 A se vedea articolul 2 alineatul (1) TFUE.

temeiul legislației anterioare, Comitetul Codului Vamal este cel care ajungea la această concluzie în temeiul articolului 504 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2454/93. Cu toate acestea, faptul că Comisia este desemnată în prezent drept autor al concluziei atacate nu înseamnă în sine că concluzia la care ajunge aceasta constituie un act care este obligatoriu pentru autoritatea vamală națională.

60. Recurentele susțin de asemenea că, deși examinarea condițiilor economice nu era obligatorie în temeiul reglementării anterioare [47], ea este acum obligatorie în virtutea articolului 211 alineatul (6) din Codul vamal („se efectuează la nivelul Uniunii”) [48]. Deși această afirmație este adevărată, ea nu înseamnă neapărat că concluzia la care se ajunge este obligatorie pentru autoritățile vamale naționale. Acest aspect este confirmat de Hotărârea Friesland Coberco a Curții. Deși cauza în care a fost pronunțată acea hotărâre viza o serie de circumstanțe în care consultarea cu Comitetul Codului Vamal era obligatorie, Curtea a considerat, astfel cum am observat deja, că obligația de a consulta comitetul nu ar putea fi tratată ca o obligație de adoptare a concluziei sale [49]. În lipsa unei dispoziții clare care să prevadă altfel, același lucru s-ar putea spune despre obligația de a verifica condițiile economice la nivelul Uniunii. Aceasta nu conduce neapărat la necesitatea ca rezultatul verificării respective să fie acceptat și aprobat de autoritatea vamală națională.

61. Această concluzie nu este modificată de împrejurarea că autoritatea vamală neerlandeză a acționat considerând că era obligată să urmeze concluzia în cauză. Concluziile Curții din Hotărârea Bock/Comisia [50], din Hotărârea Piraiki-Patraiki și alții/Comisia [51] și din Hotărârea Dreyfus/Comisia [52], pe care se întemeiază recurentele, se referă la problema distinctă a aspectului dacă actele care pot fi cu siguranță atacabile în sensul articolului 263 TFUE vizează direct recurentele. Existența unui act atacabil este o cerință necesară pentru formularea unei acțiuni în temeiul articolului 263. Faptul că un stat membru decide să adere la o măsură care nu este în sine obligatorie nu face ca această măsură să devină obligatorie, după cum nici faptul că o măsură fără caracter obligatoriu vizează direct un reclamant nu transformă respectiva măsură într-un act atacabil.

c) Forța obligatorie a concluziei: „trebuie să fie luată în considerare de autoritatea vamală respectivă”

62. Articolul 259 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare cuprinde dispoziția care descrie modul în care autoritatea vamală națională trebuie să abordeze concluzia. După cum am subliniat deja, articolul 259 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare prevede pur și simplu că „[c]oncluzia la care s-a ajuns referitoare la condițiile economice trebuie să fie luată în considerare de autoritatea vamală respectivă […]”. După cum s-a menționat mai sus, în Hotărârea Friesland Coberco, Curtea a fost solicitată să interpreteze o dispoziție aproape identică, și anume articolul 504 din Regulamentul nr. 2454/93. Singura diferență este că acea dispoziție privea „[c]oncluzia comitetului” și nu se referea ca atare la „condițiile economice”. Cu toate acestea, este clar și incontestabil că, în cadrul acestei din urmă dispoziții, tot „condițiile economice” trebuie să fie luate în considerare. În Hotărârea Friesland Coberco, Curtea a interpretat expresia „trebuie să fie luată în considerare” în sensul că „autoritățile vamale naționale pot să nu ia în considerare concluzia adoptată de comitet, cu condiția ca acestea să motiveze decizia lor în acest sens” [53].

47 A se vedea textul articolului 503 din Regulamentul nr. 2454/93 la care se referă recurentele.

48 După cum s-a descris mai sus, cazurile la care se aplică acest lucru sunt însă foarte limitate.

49 Hotărârea Friesland Coberco, punctul 31.

50 Hotărârea din 23 noiembrie 1971 (62/70, EU:C:1971:108, punctele 6-8).

51 Hotărârea din 17 ianuarie 1985 (11/82, EU:C:1985:18, punctele 8 și 9).

52 Hotărârea din 5 mai 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punctele 43-56).

53 Hotărârea Friesland Coberco, punctul 27.

63. La punctul 60 din ordonanța atacată, Tribunalul se întemeiază pe punctul 45 din Hotărârea Curții, Nogueira și alții [54], potrivit căreia interpretarea dată de Curte dispozițiilor unui instrument legislativ este valabilă și pentru dispozițiile reglementării care înlocuiește un astfel de instrument legislativ, cu condiția ca aceste dispoziții să poată fi calificate ca fiind echivalente. Recurentele nu contestă acest principiu, ci pun mai degrabă în discuție aspectul dacă dispozițiile articolului 259 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare pot fi calificate ca fiind echivalente cu cele ale articolului 504 din Regulamentul nr. 2454/93.

64. La punctul 58 din ordonanța atacată, Tribunalul se întemeiază pe faptul că textul articolului 259 alineatul (5) primul paragraf din regulamentul de punere în aplicare îl reproduce textual pe cel al articolului 504 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2454/93. Această concluzie nu a fost contestată în recurs. Recurentele nu contestă nici concluzia Tribunalului care figurează la punctul 54 din ordonanța atacată potrivit căreia doar autorul concluziei s-a modificat, rezultatul fiind că obiectivul urmărit prin această examinare rămâne identic.

65. Chiar dacă trecem peste aceste îndoieli cu privire la eficacitatea celui de al treilea motiv, acesta din urmă nu poate fi admis. Recurentele susțin că concluzia la care a ajuns Curtea în Hotărârea Friesland Coberco „s-a întemeiat în mod concret pe funcția Comitetului Codului Vamal”. Cu toate acestea, partea din hotărâre pe care se întemeiază recurentele în susținerea argumentului lor, și anume punctul 37 din Hotărârea Friesland Coberco, vizează aspectul dacă concluzia reprezenta un act al unei instituții în scopul efectuării unei examinări în temeiul articolului 234 CE (în prezent articolul 267 TFUE). Curtea a constatat în acel context că concluzia Comitetului Codului Vamal nu putea fi considerată a fi un act al Comisiei. Nu există nicio referire, în cadrul constatării Curții de la punctul 33 din aceeași hotărâre, potrivit căreia concluzia nu era obligatorie pentru autoritățile vamale naționale.

66. Nu putem accepta nici argumentul recurentelor potrivit căruia cele două situații nu sunt echivalente. Recurentele susțin în special că, deși era atribuția Comitetului Codului Vamal de a garanta „o colaborare strânsă și eficace între statele membre și Comisie” [55], este rolul Comisiei în temeiul Codului vamal de „a asigura condiții uniforme” [56] de punere în aplicare a Codului vamal. Tribunalul a analizat acest argument la punctul 52 din ordonanța atacată. El nu a săvârșit o eroare atunci când a subliniat că dispozițiile articolului 213 din Codul vamal se limitează la conferirea unor competențe de executare Comisiei pentru a stabili *condiții uniforme în ceea ce privește normele de procedură*, astfel cum se prevede în considerentul (5) al Codului vamal.

67. Tribunalul a constatat în continuare, atunci când a comparat necesitatea de a efectua o examinare a condițiilor economice în temeiul ambelor versiuni ale Codului vamal, că aceste examinări erau necesare pentru cererile de autorizații similare. Recurentele nu explică modul în care definițiile ușor diferite ale noțiunii „condiții economice” în ceea ce privește regimul de transformare sub control vamal în conformitate cu articolul 133 litera (e) din Regulamentul nr. 2913/92 și, respectiv, în ceea ce privește utilizarea regimului de perfecționare activă sau pasivă și exploatarea spațiilor de depozitare pentru antrepozitarea vamală a mărfurilor în conformitate cu articolul 211 alineatul (4) litera (b) din Codul vamal diferă atât de mult încât acestea nu trebuie să fie considerate ca fiind echivalente în acest scop. Prin urmare, Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat, la punctul 53 din ordonanța atacată, că situațiile analizate în temeiul Regulamentului nr. 2913/92 și al regulamentelor de punere în aplicare în vigoare la momentul pronunțării Hotărârii Friesland Coberco și cele analizate în temeiul regulamentelor în discuție în prezenta cauză reprezintă, ambele, forme de colaborare strânsă și eficientă între statele membre și Comisie, care au cu siguranță rolul de a informa autoritățile vamale cu privire la condițiile economice.

54 Hotărârea din 14 septembrie 2017 (C-168/16 și C-169/16, EU:C:2017:688 și jurisprudența citată).

55 Hotărârea Friesland Coberco, punctul 40.

56 Considerentul (5) al Codului vamal.

68. Niciuna dintre modificările legislației pe care le invocă recurentele nu se referă la expresia „trebuie să fie luată în considerare”. În cazul în care Comisia ar fi fost împuternicită să ajungă la o concluzie care să fi fost apoi obligatorie pentru autoritatea vamală națională, aceasta s-ar fi observat cu siguranță în textul regulamentului de punere în aplicare. Tribunalul a constatat în mod întemeiat la punctul 63 din ordonanța atacată că, dacă noua legislație în materie vamală ar fi prevăzut un sistem în care autoritățile vamale naționale ar fi trebuit să fie obligate să respecte concluziile privind condițiile economice adoptate la nivelul Uniunii, regulamentul de punere în aplicare ar fi prevăzut dispoziții exprese în acest sens. Faptul că Tribunalul a aderat la expresia care a fost interpretată în Hotărârea Friesland Coberco ca însemnând că aceasta nu este obligatorie pentru autoritățile naționale reprezintă în sine un argument puternic împotriva unei astfel de schimbări de interpretare.

69. Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a constatat că interpretarea adoptată de Curte cu privire la articolul 504 alineatul (4) din Regulamentul nr. 2454/93 în cuprinsul Hotărârii Friesland Coberco este valabilă și în ceea ce privește articolul 259 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare, întrucât dispozițiile în cauză sunt, în opinia noastră, suficient de asemănătoare în acest scop. Trebuie să se presupună că legiuitorul Uniunii avea pe deplin cunoștință de decizia adoptată în Hotărârea Friesland Coberco și că, în ipoteza în care ar fi intenționat să își modifice poziția, astfel încât să determine obligativitatea concluziei Comisiei pentru autoritățile naționale, acesta ar fi putut face cu ușurință acest lucru.

d) Observații suplimentare

70. În acest context, s-ar putea adăuga că o concluzie la care s-a ajuns în temeiul dispozițiilor articolului 259 din regulamentul de punere în aplicare produce cu siguranță „efecte juridice”. În aplicarea Hotărârii Friesland Coberco pronunțate de Curte, autoritățile vamale naționale vor trebui să furnizeze „motive corespunzătoare în susținerea deciziei lor” în cazul în care adoptă o poziție diferită de cea a concluziei. Aceasta constituie cu siguranță un efect juridic. Din perspectiva recurentelor, dificultatea în acest caz – iar aceasta reprezintă o considerație decisivă pentru orice analiză privind articolul 263 TFUE – constă în faptul că autoritățile vamale nu sunt obligate să respecte această concluzie.

71. S-ar putea observa de asemenea că în acest caz nu există nicio îndoială cu privire la faptul că recurentele nu beneficiază de protecție jurisdicțională efectivă, întrucât ele nu pot contesta concluzia în temeiul articolului 263 TFUE. Din corectitudine față de recurente, acest aspect nici măcar nu a fost adus în discuție. Merită însă subliniat că recurentele pot contesta (și au contestat în fapt) decizia autorităților vamale neerlandeze. Ele au formulat ulterior căi de atac la instanța competentă prin care au contestat respingerea obiecțiilor lor împotriva acordării autorizației de perfecționare activă în favoarea EMS de către autoritățile vamale neerlandeze. În acele proceduri, poate fi analizat aspectul dacă sunt îndeplinite condițiile economice [57].

72. În aceste împrejurări, primul-al treilea motiv trebuie, așadar, să fie respinse ca nefondate.

57 A se vedea, în schimb, comentariile făcute de avocatul general Bobek în Concluziile pe care acesta le-a prezentat în cauza Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punctele 161-163) în ceea ce privește situația diferită a unui stat membru căruia i se adresează o măsură care nu poate fi calificată drept act în sensul articolului 263 TFUE. Totuși, a se vedea și Hotărârea din 25 octombrie 2017, Slovacia/Comisia (C-593/15 P și C-594/15 P, EU:C:2017:800, punctul 66), în care Curtea a respins ideea unei interpretări mai largi a noțiunii de „act atacabil” în astfel de circumstanțe.

C. Cu privire la cel de al patrulea motiv, referitor la practica administrativă

1. Argumentele părților

73. Recurentele susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că nu a luat în considerare practica administrativă drept dovadă a naturii obligatorii a concluziilor Comisiei referitoare la condițiile economice. Textul punctului 3 primul paragraf al acestei practici administrative este următorul: „Concluzia Comisiei trebuie să fie luată în considerare de autoritatea vamală respectivă și de orice altă autoritate vamală care tratează cereri sau autorizații similare (articolul 259 alineatul (5) [din regulamentul de punere în aplicare]). Decizia autorităților vamale va fi conformă cu concluzia. *Acest lucru înseamnă că concluzia Comisiei este obligatorie pentru autoritățile vamale competente* și, prin urmare, ele nu pot deroga de la aceasta. […]” [58].

74. Comisia subliniază că nu este clar dacă, prin intermediul celui de al patrulea motiv, recurentele formulează o cerere de natură procedurală, invocând o denaturare a elementelor de probă, sau dacă este vorba despre o cerere de natură materială prin aceea că se contestă că practica administrativă nu a fost considerată ca fiind un izvor de drept. În ambele cazuri, ea consideră că cererea recurentelor este nefondată.

2. Apreciere

75. Critica recurentelor vizează punctul 66 din ordonanța atacată, prin care Tribunalul a constatat că practica administrativă se limita la a înlocui un acord administrativ anterior referitor la aplicarea dispozițiilor relevante din Regulamentul nr. 2913/92. În măsura în care acest acord administrativ anterior nu respecta ceea ce afirmase Curtea în Hotărârea Friesland Coberco, el nu putea servi drept temei valabil pentru interpretarea cuprinsă în noua practică administrativă. Recurentele nu contestă concluzia Tribunalului de la punctul 67 din ordonanța atacată. La acest punct, în cadrul unei propoziții care începea cu expresia „[î]n plus”, Tribunalul a statuat că, deși o practică administrativă poate fi considerată un ajutor valabil pentru interpretarea naturii concluziilor formulate cu privire la condițiile economice, ea nu are forță juridică obligatorie și că, prin urmare, ea va trebui să fie conformă cu dispozițiile actuale ale regulamentului de punere în aplicare. Tribunalul a statuat de asemenea că ea nu modifică domeniul de aplicare al regulamentului de punere în aplicare [59].

76. La punctul 68 din ordonanța atacată, Tribunalul a considerat, în mod întemeiat în opinia noastră, că interpretarea cuprinsă în noua practică administrativă nu este conformă cu noile dispoziții ale regulamentului de punere în aplicare. Raționamentul Tribunalului se întemeiază pe mai multe argumente, iar argumentele prezentate la punctele 67 și 68 din ordonanța atacată sunt suficiente în sine pentru a susține raționamentul Tribunalului. Rezultă, așadar, că cel de al patrulea motiv al recurentelor este ineficient și nu poate fi admis.

58 Sublinierea noastră.

59 În această privință, Tribunalul se întemeiază în mod corect prin analogie pe Hotărârea din 15 februarie 1977, Dittmeyer (69/76 și 70/76, EU:C:1977:25, punctul 4). Tot prin analogie, s-ar putea invoca și linia de jurisprudență din care face parte Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctul 209), și în care Curtea a statuat că, deși măsurile interne adoptate de administrație formează reguli de practică de la care administrația nu se poate îndepărta, într-un caz individual, fără să furnizeze motive care să fie compatibile cu principiul egalității de tratament, astfel de măsuri interne nu reprezintă în sine norme de drept și nu pot astfel modifica sau completa instrumentele obligatorii din punct de vedere juridic adoptate de instituția Uniunii în temeiul normelor și al procedurilor prevăzute de tratat.

77. Este adevărat că practica administrativă a conferit – sau cel puțin a tins să confere – o impresie eronată asupra aspectului dacă concluziile Comisiei privind chestiunea „condițiilor economice” ar fi obligatorii. Regulamentul de procedură al Curții, precum și cel al Tribunalului oferă acestor instanțe posibilitatea de a lua act de astfel de fapte, permițându-le să decidă în ceea ce privește cheltuielile de judecată în favoarea recurentelor, așa cum a procedat Tribunalul în această cauză [60].

D. Cu privire la cel de al cincilea motiv, referitor la cerințele suplimentare prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE

78. Prin intermediul celui de al cincilea motiv, recurentele susțin că îndeplinesc cerințele suplimentare prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, și anume că acestea sunt direct și individual afectate.

79. Având însă în vedere că Tribunalul a admis în mod întemeiat excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie din perspectiva inexistenței unui act atacabil, acesta nu a săvârșit nicio eroare de drept prin faptul că nu a analizat aspectul dacă recurentele erau direct și individual afectate. Constatarea inexistenței unui act atacabil în sensul articolului 263 TFUE era suficientă pentru a respinge acțiunea.

VII. Cheltuieli de judecată

80. În conformitate cu articolul 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat, Curtea trebuie să se pronunțe asupra cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, care se aplică procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții trebuie să fie obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

81. Întrucât Comisia a solicitat plata cheltuielilor de judecată, iar recurentele au căzut în pretenții în cadrul recursului lor, recurentele trebuie obligate să suporte propriile cheltuieli de judecată și să le plătească pe cele suportate de Comisie. Considerații cum sunt cele expuse la punctele 72-75 din ordonanța atacată, care permit obligarea Comisiei la suportarea cheltuielilor de judecată în conformitate cu articolul 139 din Regulamentul de procedură al Curții, nu se pot aplica în acest recurs.

VIII. Concluzie

82. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții:

1) respingerea recursului și

2) obligarea thyssenkrupp Electrical Steel GmbH și thyssenkrupp Electrical Steel Ugo la plata cheltuielilor de judecată.

60 Punctele 72-75 din ordonanța atacată.