Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 26 ноември 2020 година [1]

Дело C-572/18 P

Thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
Thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Митнически съюз — Заключения на Експертната група в областта на митниците — Регламент (ЕС) № 952/2013 — Член 211, параграф 6 — Разрешение за използване на активно усъвършенстване на някои изделия от електротехническа стомана със зърнесто ориентирана структура — Проверка на икономическите условия — Обвързващ характер на заключенията на Експертната група в областта на митниците — Необжалваем акт“

I. Въведение

1. С настоящата жалба жалбоподателите искат от Съда да отмени определение от 2 юли 2018 г. Thyssenkrupp Electrical Steel и Thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Комисия [2] (наричано по-нататък „обжалваното определение“), с което Общият съд е отхвърлил жалбата на жалбоподателите като недопустима. Тази жалба е била срещу така нареченото „заключение“, направено от Комисията.

2. В центъра на настоящия спор стои въпросът дали заключението, направено от Комисията, че „икономическите условия са били изпълнени“ [3] в митническа процедура относно разрешение за така нареченото „активно усъвършенстване“, представлява акт, с който се цели пораждането на правни последици и който подлежи на обжалване по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС.

3. „Режимът активно усъвършенстване“ е уреден в членове 256—258 от Митническия кодекс и включва режим, при който не се начисляват вносни мита, ДДС и други вземания или мерки на търговската политика при вноса на стоки от трети страни в Съюза. Получените по този начин продукти след това се реекспортират или се пускат за свободно разпространение в рамките на Съюза, като в последния случай се начисляват такси върху първоначално внесените суровини или върху обработените продукти. Прилагането на този режим подлежи на разрешение от митническите органи.

1 Език на оригиналния текст: английски.

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

3 Вж. член 211, параграф 4, буква б) и параграф 6 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 269, 2013 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Митническият кодекс“).

4. В настоящото производство е подадено заявление за разрешение за активно усъвършенстване за определени видове електротехническа стомана със зърнесто ориентирана структура (наричана по-нататък „GOES“) от японски произход, за които Европейската комисия е наложила антидъмпингови мерки [4]. Антидъмпинговите мерки са насочени към вноса на тези материали на цена под определената минимална вносна цена. Предоставянето на разрешение за активно усъвършенстване в настоящия случай означава, че вносителят не трябва да заплаща антидъмпингови мита или да представя доказателство, че дъмпингът е отстранен.

5. Затова навярно съвсем не е изненадващо, че европейски конкуренти, произвеждащи GOES, настойчиво са възразили срещу предоставеното разрешение. Те твърдят, че разрешението се равнява на заобикаляне на процедурите, предвидени в регламента за изпълнение, налагащ тези антидъмпингови мерки. Въпросът в настоящото производство по обжалване обаче е дали тези конкуренти могат да оспорят валидността на горепосоченото заключение на Комисията в това производство, или вместо това са ограничени до оспорване на предоставеното от националния митнически орган разрешение за активно усъвършенстване пред националния съд в собствената си страна [5]. Отговорът зависи от това дали заключението на Комисията цели пораждането на правни последици, и ако е така, се поставя и въпросът дали жалбоподателите са пряко и лично засегнати от мярката по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС.

6. Критериите, приложими за да се определи дали един акт цели пораждането на правни последици, в никакъв случай не са нови и са изложени в точка 28 от обжалваното определение. Въпреки това и независимо от факта, че в решение Friesland Coberco Dairy Foods [6] Съдът тълкува разпоредба [7], която е почти идентична с член 295, параграф 5 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 г. [8] — разглежданата тук разпоредба, налице са известни съмнения дали направеното заключение относно икономическите условия съставлява правнообвързващ акт, не на последно място поради административна практика, възприета от Комисията и държавите членки, която предвижда точно обратното на позицията, която Комисията застъпва сега. Тук може да се отбележи, че в решение Friesland Coberco Съдът постановява, че изразът, който изисква националните митнически органи „да вземат предвид“ заключенията на Комитета по Митническия кодекс, означава, че заключенията на този комитет не са обвързващи за националните митнически органи [9]. В настоящия случай възниква доста сходен въпрос на законодателно тълкуване.

4 Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1953 на Комисията от 29 октомври 2015 година за налагане на окончателно антидъмпингово мито по отношение на вноса на някои плосковалцувани продукти от силициева електротехническа (магнитна) стомана със зърнесто ориентирани структури с произход от Китайската народна република, Япония, Република Корея, Руската федерация и Съединените американски щати (ОВ L 284, 2015 г., стр. 109).

5 Според молбата на жалбоподателите за разрешение да дадат отговор те наистина са обжалвали пред Rechtbank Noord-Holland (Съд на провинция Северна Холандия, Нидерландия) отхвърлянето на техните възражения срещу предоставянето на разрешение за активно усъвършенстване от страна на нидерландския митнически орган.

6 Точки 25—33 от решение от 11 май 2006 г., Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (наричано по-нататък „решение Friesland Coberco“). В решението става въпрос за обработка под митнически контрол, а не за активно усъвършенстване. Обединяването на тези процедури вече е било започнато съгласно Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L 145, 2008 г., стр. 1), вж. съображение 33 от този регламент. То е продължено отново в Митническия кодекс, вж. съображение 50 от този кодекс.

7 Член 504, параграф 4 от Регламент на Комисията (ЕИО) № 2454/93 от 2 юли 1993 година за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 253, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7, стр. 3).

8 Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 343, 2015 г., стр. 558 и поправки в ОВ L 87, 2016 г., стр. 35, ОВ L 101, 2017 г., стр. 198, ОВ L 157, 2018 г., стр. 27).

9 Решение Friesland Coberco, точки 26 и 27.

7. Следователно на практика настоящата жалба ще даде възможност на Съда да разгледа още веднъж позицията си по отношение на това какво е обвързващ акт за целите на жалби, подадени на основание член 263 ДФЕС. Преди обаче да разгледам тези въпроси, необходимо е първо да се очертаят приложимите правни разпоредби. Тъй като жалбоподателите се позовават на промяната в законодателството, настъпила след решение Friesland Coberco, необходимо е да се разгледа законодателната рамка, която е била в сила към момента на постановяване на решението по делото, както и последващи развития, които са релевантни за настоящия случай.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Действащо право към момента на решаване на дело Friesland Coberco

а) Регламент № 2913/92

8. Член 130 от Регламент № 2913/92[10] описва процедурата за обработка под митнически контрол, която позволява получените в резултат на обработката продукти да се допускат за свободно обращение в Общността при заплащане на дължимите за тях вносни сборове. Съгласно член 132 за такава обработка е необходимо разрешение.

9. Член 133 от Регламент № 2913/92[11] определя условията за издаването на такова разрешение:

„Разрешението се издава само:

[…]

д) когато са изпълнени необходимите условия, за да може режимът да стимулира създаването или развитието на дейност по обработка на стоки в Общността, без с това да засяга основните интереси на производителите на Общността на подобни стоки. Случаите, в които икономическите условия се считат за изпълнени, могат да бъдат определени съобразно процедурата на комитета“.

10. Членове 247—249 от Регламент № 2913/92 описват ролята на Комитета по Митническия кодекс при подпомагане на Комисията в съответствие с текста на Регламента. Член 249 от Регламент № 2913/92 гласи следното:

„Комитетът може да разглежда всички въпроси, свързани с митническото законодателство, повдигнати от неговия председател било по негова инициатива, било по искане на представител на държава членка“.

10 Регламент № 2913/92 (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 година относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 302, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 5, стр. 58) в крайна сметка е отменен с Регламент № 952/2013. Модернизираният митнически кодекс съгласно Регламент (ЕО) № 450/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 година за създаване на Митнически кодекс на Общността (Модернизиран митнически кодекс) (ОВ L 145, 2008 г., стр. 1), който е трябвало да го замени, е заменен от Митническия кодекс на Съюза съгласно Регламент № 952/2013, дори преди Модернизираният митнически кодекс да е влязъл изцяло в сила.

11 Изменен с Регламент (ЕО) № 2700/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2000 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за установяване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 311, 2000 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 13, стр. 12).

б) Регламент № 2454/93

11. Членове 502 и 504 от Регламент № 2454/93[12] са в раздел „Икономически условия“. Те се отнасят до ролята на националните митнически органи, когато Комитетът по Митническия кодекс извършва проучване на икономическите условия. Член 502, параграф 1 от Регламент № 2454/93 предвижда:

„С изключение на случаите, когато се счита, че икономическите условия са изпълнени по реда на глави 3, 4 или 6, разрешително не се отпуска, без преди това митническите органи да са проучили икономическите условия“.

12. Член 504 от Регламент № 2454/93 гласи в параграфи 1 и 4:

„1. При започване на проучване по реда на член 503, случаят се изпраща до Комисията. В него се излагат резултатите по проведеното до изпращането проучване.

[…]

4. Заключението на Комитет[а] се отчита от засегнатите митнически органи, както и от всички останали митнически органи, работещи с подобни разрешителни или заявления.

[…]“.

2. Приложимо право по настоящото дело

а) Митническият кодекс

13. На следващо място е необходимо да се разгледат разпоредбите на преработения текст на Митническия кодекс. Съгласно член 210 от Митническия кодекс стоките могат да бъдат поставени под специални режими, включително под режим активно усъвършенстване.

14. Член 211 от Митническия кодекс изброява в параграф 1 режимите, за които се изисква разрешение, а в параграфи 4—6 са посочени допълнителните условия, които трябва да са изпълнени, наред с другите, за да се издаде и разрешение за активно усъвършенстване. Тези разпоредби гласят следното:

„1. Разрешение от митническите органи се изисква за:

а) използването на режими активно или пасивно усъвършенстване, временен внос или специфична употреба;

[…]

12 ОВ L 253, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 7, стр. 3, имплицитно отменен с Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/481 на Комисията от 1 април 2016 година за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L 87, 2016 г., стр. 24).

4. Освен когато е предвидено друго и в допълнение към параграф 3, разрешението, посочено в параграф 1, се издава само когато е изпълнено всяко едно от следните условия:

а) митническите органи са в състояние да извършват митнически надзор без да се налага въвеждане на административни изисквания, несъответстващи на икономическата нужда от ползване на режима;

б) разрешението за режим усъвършенстване няма да засегне неблагоприятно съществените интереси на производителите в Съюза (икономически условия).

5. Счита се, че съществените интереси на производителите в Съюза не са засегнати неблагоприятно по смисъла на параграф 4, буква б), освен когато съществуват доказателства за противното или когато икономическите условия се считат за изпълнени.

6. При наличие на доказателства, че има вероятност да бъдат засегнати неблагоприятно съществените интереси на производителите в Съюза, се извършва проверка на икономическите условия на равнището на Съюза“.

15. Член 212 от Митническия кодекс, озаглавен „Делегиране на правомощия“, гласи следното:

„На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове по член 284, с цел да се установят:

а) условията относно предоставяне на разрешението за режима, предвидено в член 211, параграф 1;

б) изключенията от условията, посочени в член 211, параграфи 3 и 4;

в) случаите, в които икономическите условия се считат за изпълнени така, както са посочени в член 211, параграф 5“.

16. Член 213 от Митническия кодекс е озаглавен „Предоставяне на изпълнителни правомощия“ и е формулиран по следния начин:

„Чрез актове за изпълнение Комисията определя процедурните правила за разглеждане на икономическите условия, посочени в член 211, параграф 6.

Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 285, параграф 4“.

б) Делегиран регламент 2015/2446 на Комисията

17. Член 166, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446 на Комисията (наричан по-нататък „Делегираният регламент“)[13] създава общото правило, че условията, предвидени в член 211, параграф 4, буква б) от Митническия кодекс, не важат за разрешенията за активно усъвършенстване, и въвежда три изключения от това правило.

13 Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446 на Комисията от 28 юли 2015 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза (ОВ L 343, 2015 г., стр. 1).

18. Член 167 от Митническия кодекс определя 19 случая, в които икономическите условия за активно усъвършенстване съгласно член 211, параграф 5 от Митническия кодекс се считат за изпълнени.

в) Регламент за изпълнение 2015/2447 на Комисията

19. Член 259, параграфи 1, 4, 5 и 6 от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 (наричан по-нататък „Регламентът за изпълнение“)[14] се отнасят до проверката на икономическите условия съгласно член 211, параграф 6 от Митническия кодекс и имат следния текст:

„1. Когато при подаване на заявление за разрешение по член 211, параграф 1, буква а) от Кодекса е необходима проверка на икономическите условия по силата на член 211, параграф 6 от Кодекса, митническата администрация на митническия орган, в чиито правомощия е вземането на решение по заявлението, незабавно предава досието на Комисията с искане за такава проверка.

[…]

4. Комисията създава експертна група, съставена от представители на държавите членки, която дава становище по въпроса дали са изпълнени икономическите условия.

5. Заключението по отношение на икономическите условия се взема предвид от заинтересования митнически орган, както и от всички останали митнически органи, работещи с подобни заявления или разрешения.

В заключението по отношение на икономическите условия може да се посочи, че проверяваният случай е уникален и следователно не може да послужи като прецедент във връзка с други заявления или разрешения.

6. Когато е направено заключението, че икономическите условия вече не са изпълнени, компетентният митнически орган отнема съответното разрешение. Отнемането поражда действие не по-късно от една година след деня, следващ датата, на която титулярят на разрешението е получил решението за отнемането му“.

г) Други правила, свързани с експертни групи

20. Член 3, параграф 1, буква в) от Решение на Комисията от 30 май 2016 година за установяване на хоризонтални правила относно създаването и функционирането на експертните групи на Комисията[15], свързан със съобщението до рамката на Комисията за експертните групи на Комисията: хоризонтални правила и публичен регистър[16] (наричани по-нататък „хоризонталните правила“) предвижда, че експертните групи предоставят на Комисията препоръки и експертни становища. Съгласно член 5 от това решение техният мандат и задачи трябва да са ясно определени.

14 Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза (ОВ L 343, 2015 г., стр. 558).

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

21. Експертната група в областта на митниците е създадена съгласно Мандата на Експертната група в областта на митниците [17]. За нея са приложими хоризонталните правила за експертни групи на Комисията и според член 2 (g) от Мандата Експертната група в областта на митниците отправя препоръки във връзка с проверките дали са изпълнени икономическите условия.

22. Съгласно член 1, параграф 1 от Процедурните правила на Експертната група в областта на митниците [18] всяка държава членка се счита за един член на групата на митническите експерти и решава какъв да бъде съставът на делегацията ѝ. Член 8 от тези процедурни правила описва процедурата, по която Експертната група в областта на митниците отправя препоръки до Комисията относно изпълнението на икономическите условия. Той предвижда, че в случаи, в които групата не може да постигне консенсус, се преминава към гласуване. Членовете, които гласуват против потвърждение на наличието на икономически условия, посочват мотиви за становището си в съответствие с член 8 (e) от тези процедурни правила.

III. Обстоятелствата по спора [19]

23. На 21 февруари 2017 г. Euro-Mit Staal BV (наричано по-нататък „EMS“) подава до нидерландския митнически орган заявление за разрешение за активно усъвършенстване на някои продукти от GOES от японски произход. Заявление е направено на основание член 211, параграф 1, буква a) от Митническия кодекс.

24. На 27 февруари 2017 г. нидерландският митнически орган, действащ съгласно член 259, параграф 1 от Регламента за изпълнение, предава досието на Комисията с искане за проверка на икономическите условия в съответствие с член 211, параграф 6 от Митническия кодекс и „заключение, че [тези условия] са изпълнени и [че може] да се издаде разрешение“ [20].

25. Въпросът се разглежда на шестото заседание на Експертната група в областта на митниците, секция „Специални процедури, различни от транзитния режим“, проведено на 2 май 2017 г., когато гласуване на членовете по искането за становище до Комисията по въпроса дали са изпълнени икономическите условия води до благоприятен резултат. Въз основа на това Комисията заключава, че икономическите условия са изпълнени. Този резултат е отбелязан в протокола от заседанието (наричан по-нататък „оспореното заключение“).

26. Същия ден нидерландският митнически орган издава разрешение за активно усъвършенстване на EMS за периода от 2 май 2017 г. до 1 май 2020 г. На 12 юли 2017 г. жалбоподателите подават до нидерландския митнически орган възражения срещу разрешението, издадено на EMS. В предварителните си решения от 11 декември 2017 г. по тези възражения нидерландският митнически орган заявява, че е „длъжен“ („verplicht“) да издаде исканите разрешения, тъй като трябва да „вземе предвид заключението относно икономическите условия“ [21].

17 Бележка до Регистъра на експертни групи на Комисията, Ref. Ares (2016) 2109319 от 3 май 2016 г.

18 Ref. Ares (2016) 2616740 от 6 юни 2016 г.

19 Точки 1—8 от обжалваното определение.

20 Точка 2 от обжалваното определение.

21 Както посочват жалбоподателите в жалбата си, в окончателното си решение от 8 януари 2018 г. нидерландският митнически орган отхвърля възраженията на основание, че производителите на Съюза не са засегнати пряко и лично от разрешението по член 44 от Митническия кодекс и като допълнителен аргумент за отказ се позовава единствено на това, което счита за свое задължение да издаде исканото разрешение.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното определение

27. На 25 август 2017 г. жалбоподателите подават жалба в Секретариата на Общия съд, като искат оспореното заключение да бъде отменено.

28. Комисията прави възражение за недопустимост [22] на основание липсата на акт, срещу който може да бъде подадена жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС, и при условията на евентуалност — на основание липсата на пряко и лично засягане на жалбоподателите, което се изисква по член 263, четвърта алинея ДФЕС. EMS иска разрешение да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

29. Общият съд отхвърля жалбата на жалбоподателите на основание, че оспореното заключение няма характер на обжалваем акт [23], без да е необходимо да разглежда второто възражение за недопустимост, повдигнато от Комисията, и без да разглежда делото по същество. На основание член 135, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд обаче Комисията е осъдена да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези, направени от жалбоподателите. Тъй като жалбата на жалбоподателите е отхвърлена като недопустима, не е било необходимо произнасяне по молбата за встъпване на EMS.

V. Производство пред Съда и отправени искания

30. На 13 септември 2018 г. жалбоподателите подават жалба срещу обжалваното определение. Жалбоподателите искат от Съда да отмени обжалваното определение, да се произнесе по допустимостта, включително по второто възражение за недопустимост, повдигнато от Комисията, да върне делото на Общия съд за произнасяне по съществото на жалбите и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

31. Комисията поддържа, че Съдът трябва да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

32. На 27 декември 2018 г. EMS подава в Секретариата на Съда акт, с който иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията [24]. Това искане е отхвърлено с определение на председателя на Съда от 7 март 2019 г. [25], тъй като EMS не е доказал интерес от изхода на делото.

VI. Жалбата

33. Жалбоподателите изтъкват пет правни основания в подкрепа на жалбата си. Първо, те твърдят, че Общият съд неправилно е приел, че Митническият кодекс и свързаните с него делегирани регламенти и регламенти за изпълнение не предоставят на Комисията правомощието да приема решения, които са обвързващи за националните митнически служби при разглеждането на икономическите условия. Второ, те твърдят, че Общият съд е приел погрешно, че ролята на Комисията при разглеждането на икономическите условия е чисто процесуална по естеството си. Трето, жалбоподателите считат, че Общият съд е счел погрешно, че решение Friesland Coberco е обвързващ правен прецедент за тълкуването на член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение. Четвърто, според жалбоподателите Общият съд е допуснал грешка, като не е приел „Административното споразумение относно проверката на

22 Съгласно член 130 от Процедурния правилник на Общия съд.

23 Точка 70 от обжалваното определение.

24 Съгласно член 40 от Статута на Съда на Европейския съюз.

25 Thyssenkrupp Electrical Steel и Thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Комисия (C-572/18 P, непубликувано, EU:C:2019:188).

икономическите условия в съответствие с член 211, параграф 6 от МКС и член 259 от РИ МКС“ [26] (наричано по-нататък „административното споразумение“), приложимо от 1 септември 2016 г., като доказателство за обвързващото естество на обжалваните заключения относно икономическите условия. Пето и последно, жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка, като не е приел, че жалбоподателите са били пряко и лично засегнати от оспореното заключение.

34. Първите четири от тези основания са насочени към грешки при прилагане на правото, за които се твърди, че Общият съд е допуснал при преценката си дали оспореното заключение съставлява обжалваем акт. Въпреки че само третото основание се съсредоточава върху разликите с разпоредбите, разглеждани от Съда в решение Friesland Coberco, от жалбата е ясно, че повечето доводи в подкрепа на първите три основания се опират на разликите между правната рамка преди и след влизането в сила на Митническия кодекс. Следователно е уместно първите три основания да се разгледат заедно. Дали трябва да се разгледа четвъртото основание, което повдига въпроса за правните последици от административно споразумение за целите на преценката дали оспореното заключение съставлява обжалваем акт, зависи от отговора на първите три основания, а петото основание би било относимо само ако бъде установена грешка при прилагане на правото от страна на Общия съд.

А. Правен интерес от производството

35. Като предварителна бележка Комисията посочва, че съдилищата на Съюза могат да разглеждат ex officio дали предметът на делото е отпаднал и че не следва да се произнася по същество [27] във всеки момент от производството. Съгласно постоянната практика на Съда жалба за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е допустима само ако това лице има интерес от отмяната на обжалвания акт. Такъв интерес изисква отмяната на този акт да може сама по себе си да породи правни последици и жалбата да може по този начин чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала [28]. Случаят би бил различен, ако жалбоподателите не бяха започнали съдебно производство срещу отхвърлянето от страна на нидерландския митнически орган на възраженията им срещу предоставеното на EMS разрешение за активно усъвършенстване, като по този начин са позволили разрешението да се превърне в обвързващо решение [29]. Като се има предвид, че жалбоподателите са подали такава жалба — факт, който Комисията приема — няма съмнение, че жалбоподателите продължават да имат интерес от воденето на производството.

Б. Първите три основания, свързани с наличието на обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС

1. Доводи на страните

36. С първото си основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд неправилно е установил в точка 48 от обжалваното определение, че нито Митническият кодекс, нито делегираният регламент или регламентът за изпълнение предоставят на Комисията правомощието да приема решения, които са обвързващи за националните органи в процедура за предоставяне на разрешение за активно усъвършенстване. Жалбоподателите правят този извод от факта, че въз

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

27 Член 149 от Процедурния правилник.

28 Вж. в този смисъл решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 55).

29 Вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Gul Ahmed Textile Mills/Съвет (C-100/17 P, EU:C:2018:214, т. 99), където се разглежда въпросът дали е налице „продължаващ интерес“, в случай че иск за възстановяване на суми, който би бил допустим при уважена жалба за отмяна, не е бил подаден в срок.

основа на изпълнителните си правомощия Комисията е установила процедура, в която въпросът дали са изпълнени икономическите условия трябва да се разгледа на равнище Европейски съюз, докато — и в това отношение виждат разлика в сравнение с предишната редакция на Митническия кодекс[30], който е бил в сила и е бил предмет на разглеждане в решение Friesland Coberco — на националните органи не са предоставени никакви правомощия да проверяват икономическите условия.

37. С второто си основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е квалифицирал в точка 49 от обжалваното определение ролята на Комисията при извършването на проучване относно икономическите условия като чисто процедурна. Те твърдят, че никоя разпоредба в Митническия кодекс, делегираните регламенти или регламентите за изпълнение не ограничава ролята на Комисията до провеждане на гласуването на представителите на държавите членки в Експертната група в областта на митниците и преброяване на гласовете. Тъй като Комисията не е длъжна да се съобрази с препоръката на Експертната група в областта на митниците, жалбоподателите са на мнение, че Комисията следва да „носи юридическа отговорност за приемането на заключение относно икономически условия“.

38. С третото си основание жалбоподателите оспорват изводите, които Общият съд прави в точки 60 и 61 от обжалваното определение. Там Общият съд постановява, че тълкуването на член 504, параграф 4 от Регламент № 2454/93 в решение Friesland Coberco е приложимо и по отношение на член 295, параграф 5 от Регламента за изпълнение, който е приложим в настоящия случай. Те оспорват извода на Общия съд, че двете разпоредби „могат да се приемат за еквивалентни“.

39. В подкрепа на жалбата си жалбоподателите се позовават на изменения в законодателството, например това, че определението на „икономически условия“ се е променило и че Комитетът по Митническия кодекс вече не играе никаква роля при проверката на икономическите условия — факти, на които според жалбоподателите Съдът е основал мотивите си в решение Friesland Coberco. По-нататък, жалбоподателите изтъкват разликата във формулировката на член 502, параграф 1 от Регламент № 2454/93, от една страна, и член 211, параграф 6 от Митническия кодекс и член 259, параграф 1 от Регламента за изпълнение — от друга страна, което премества фокуса от проверка от страна на митическите органи върху проверка на равнище Европейски съюз.

40. Комисията изразява несъгласие с доводите на жалбоподателите и изтъква факта, че институциите могат да приемат обвързващи актове единствено в случай че е налице ясно правно основание за това. Според Комисията настоящият случай не е такъв. Тя твърди по-нататък, че правото на съдебна защита на жалбоподателите е гарантирано в достатъчна степен, дори ако те не могат да обжалват оспореното заключение, защото националната юрисдикция може да отправи преюдициално запитване в производството, образувано по жалбата на жалбоподателите срещу решението на нидерландския митнически орган. Комисията твърди също така, че решение Friesland Coberco продължава да бъде приложима съдебна практика. Според нея фактът, че основополагащите разпоредби са преработени през 2013 г., не засяга правното естество и правните последици на заключението, нито релевантността на съображенията по това дело.

30 Регламент № 2913/92.

2. Оценка

41. „Заключението“ не е измежду актовете, изброени в член 288 ДФЕС, посредством които институциите упражняват правомощията си и за които е ясно заявено дали имат обвързващ характер [31]. Както посочва Общият съд в точка 24 от обжалваното определение, трайна практика на Съда е всяка мярка, приета от институциите на Съюза, независимо от формата ѝ, която има за цел да породи задължителни правни последици, да се счита за подлежаща на обжалване по смисъла на член 263 ДФЕС [32]. Както Общият съд правилно изтъква в точка 28 от обжалваното определение, дали мярката има такива последици следва да се реши, като се разгледа същността ѝ. Тя трябва да бъде преценена с оглед на обективни критерии, такива като нейното съдържание, като се държи сметка за контекста, в който тя е приета, и за правомощията на институциите, които са я приели [33].

42. В основанията си жалбоподателите подчертават правомощието на Комисията да приеме обвързваща мярка. Съгласно изложените в последната точка принципи обаче решението дали дадена мярка е с обвързващ характер следва да се вземе в светлината на всички критерии, а не с оглед само на един [34]. Следователно, въпреки че жалбоподателите оспорват основно извода на Общия съд, че Комисията не разполага с правомощието да приема задължителни мерки — като взема предвид позицията на Комисията в този контекст — оценката на Общия съд все пак трябва да бъде разгледана в светлината на всички аспекти.

а) Съдържанието на мярката и контекстът на нейното приемане

43. Съдържанието на оспореното заключение се ограничава до изявлението „Комисията заключи, че икономическите условия са изпълнени“. Това може да се разбере единствено в присъщия му контекст. Правният и фактически контекст на решението са описани от Общия съд в точки 31—43 от обжалваното определение. Накратко ще ги обобщя, за да оценя изводите на Общия съд.

44. Оспореното заключение е прието в рамките на процедура, започната по искане на EMS за издаване на разрешение за използване на режим на активно усъвършенстване. Съгласно член 211, параграф 1, буква а) от Митническия кодекс такова разрешение се изисква, когато стоките са поставени под режим активно усъвършенстване в съответствие с член 210, буква г) от Митническия кодекс. Компетентни да предоставят такова разрешение са митническите органи на държавите членки [35]. В член 211, параграфи 3 и 4 от Митническия кодекс са изброени условията, които трябва да са изпълнени, за да бъде дадено такова разрешение. Докато параграф 3 е посветен на персоналните условия, на които заявителят трябва да отговаря,

31 Дори в тази категория съществуват изключения, макар, в случай че дадена мярка, която според своето наименование не е обвързваща, поради своето съдържание не представлява наистина необвързващ акт. Вж. в този смисъл решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 29 по отношение на препоръка).

32 Решения от 13 февруари 2014 г., Унгария/Комисия (C-31/13 P, EU:C:2014:70, т. 54 и цитираната съдебна практика), и от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия (C-599/15 P, EU:C:2017:801, т. 47). Вж. обаче също така анализа на генералния адвокат Bobek в заключението му по дело Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2017:959), което показва, че е налице развитие в съдебната практика, като изискването мерките да имат „правно действие“ е преминало в изискване те да имат „задължително правно действие“, както и критиката му към това развитие и предложението му за връщане към първия критерий.

33 Решения от 13 февруари 2014 г., Унгария/Комисия (C-31/13 P, EU:C:2014:70, т. 55 и цитираната съдебна практика), от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия (C-599/15 P, EU:C:2017:801, т. 48 и цитираната съдебна практика). Това се потвърждава от делата, по които в миналото Съдът е разглеждал характера на „заключенията“. Съдът не прави изводи от наименованието, избрано за конкретната мярка. В решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), Съдът описва в точка 45 несигурността, която поражда приемането на „заключение“ по отношение на правната природа и обхвата на този акт „в разглеждания случай“. Съдът установява, че при дадените обстоятелства Съветът е трябвало да приеме акт с ясно задължителен характер, а именно решение. В решение Friesland Coberco — решение, към което ще се върна — Съдът, след като разглежда всички тези критерии, стига до извода, че разглежданото заключение не е задължително.

34 Вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия (C-599/15 P, EU:C:2017:801), както и заключението на генералния адвокат Kokott по дела Словакия/Комисия и Румъния/Комисия (C-593/15 P и C-599/15 P, EU:C:2017:441, т. 46).

35 Член 211, параграф 1. Член 22, параграф 1 от Митническия кодекс определя компетентния митнически орган.

параграф 4 определя два допълнителни критерия, първо, за пропорционалност на режима на надзор от митническите органи, и второ — за изпълнение на икономическите условия. Последният критерий, който се съдържа в член 211, параграф 4, буква б) от Митническия кодекс, предвижда разрешението за режим активно усъвършенстване „[да не] засегне неблагоприятно съществените интереси на производителите в Съюза“.

45. Поради доста сложния набор от допълнителни условия и правни фикции обаче случаите, в които това изискване трябва да се проверява, на практика са доста ограничени [36]. В редките оставащи случаи член 211, параграф 6 от Митническия кодекс изисква да се извърши двустепенна проверка. Първо, трябва да се установи „наличие на доказателства, че има вероятност да бъдат засегнати неблагоприятно съществените интереси на производителите в Съюза“ [37]. Тази проверка се извършва от националния митнически орган. Едва след като този праг е преминат, се извършва подробна проверка на икономическите условия. Член 211, параграф 6 от Митническия кодекс уточнява, че тази проверка *се извършва на равнището на Съюза*.

б) Разполага ли Комисията с правомощието да направи заключение по въпроса за икономическите условия, което да е обвързващо за националните митнически органи?

46. Член 259 от Регламента за изпълнение е приет в съответствие с общите изпълнителни правомощия на Комисията, съдържащи се в член 213 от Митническия кодекс [38]. Както посочва Общият съд в точка 36 от обжалваното определение, член 259, параграф 1 от Регламента за изпълнение предвижда, че „митническата администрация на митническия орган, в чиито правомощия е вземането на решение по заявлението, незабавно предава досието на Комисията с искане за такава проверка“. Член 259, параграф 4 от Регламента за изпълнение гласи по-нататък, че създадената от Комисията експертна група *дава становище* до Комисията дали са изпълнени икономическите условия. Съвещателният характер на тази роля се подчертава в член 3 и член 5, параграф 1 от хоризонталните правила, съгласно които е създадена Експертната група в областта на митниците, както и в член 2, буква g) от Експертната група в областта на митниците [39]. Както изтъква Общият съд в точка 38 от обжалваното определение, „в съответствие с хоризонталните правила за експертните групи, ролята на тези групи е да дават становища до Комисията, по-специално относно прилагането на правото, политиките и програмите на Съюза, както и относно координацията и сътрудничеството с държавите членки“.

47. След това, в точка 39 Общият съд описва ролята на Комисията, която според член 3, параграф 2 от горепосочения мандат на Експертната група в областта на митниците и член 3 от нейния процедурен правилник [40] свиква и председателства заседанията на секция „Специални процедури, различни от транзитния режим“, когато тази секция извършва проверка на икономическите условия. Когато обаче не може да се постигне съгласие, гласуването се извършва — и решението относно икономическите условия в рамките на тази секция се взема

36 Съгласно член 166, параграф 1 от делегирания регламент икономическите условия на практика ще бъдат разгледани само в три случая. Освен това икономическите условия за активно усъвършенстване вече се считат за приети за 19 операции, изброени в член 167 от делегирания регламент.

37 Съгласно текстовете на някои езици дори трябва да се докаже, че съществува такава вероятност. Вж. френския текст на член 211, параграф 6 от Митническия кодекс: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]“.

38 Съгласно съображение 49 от този регламент това е направено с цел установяването на ясни и прости правила за надлежно разглеждане на равнището на Съюза, когато съществуват доказателства, че основните интереси на производителите от Съюза вероятно ще бъдат засегнати неблагоприятно. Въпреки че не ми изглежда решаващо, бих искал да изтъкна, че няма специално споменаване на еднаквото прилагане на правилата. Съображение 49 на делегирания регламент само гласи, че „[з]а постигане на правна сигурност и равнопоставеност на икономическите оператори е необходимо *да се посочат случаите*, в които се изисква проверка на икономическите условия за активно и пасивно усъвършенстване“ (курсивът е мой).

39 Мандат на Експертната група в областта на митниците, Ref. Ares (2016) 2109319 — 03/05/2016.

40 Процедурен правилник на Експертната група в областта на митниците, Ref. Ares (2016) 2616740 — 06/06/2016.

от представителите на държавите членки[41]. Докато процедурният правилник мълчи по въпроса какво се случва, след като е постигнато съгласие или е проведено гласуване, видно от протокола, в който се съдържа оспореното заключение, Комисията е взела този резултат и го е отразила в протокола от заседанието като заключение относно икономическите условия. Следователно Общият съд правилно постановява в точка 50 от обжалваното определение, че в хода на проверката, извършена в съответствие с изпълнителните правомощия на Комисията съгласно член 213 от Митническия кодекс, не става ясно дали Комисията, в допълнение към събирането и преброяването на гласовете на представителите на държавите членки в Експертната група в областта на митниците, трябва да изрази своето становище, или разполага самата тя с правомощието да прецени дали са изпълнени икономическите условия.

48. Жалбоподателите не оспорват нито една от тези констатации. Те не оспорват и точка 46 от обжалваното определение, където Общият съд се позовава на принципа, че правомощията на институциите на Съюза трябва да произтичат от конкретно правно основание, описващо техния точен обхват, тъй като институциите на Съюза могат да действат само в рамките на предоставената им компетентност[42]. Общият съд изтъква заключението от тази преценка, а именно че едно правомощие не може просто да се подразбира.

49. Жалбоподателите не посочват разпоредба, предоставяща на Комисията правомощието да приема решения, които са обвързващи за националните органи по отношение на изпълнението на икономическите условия, и както ясно се вижда от гореописаната процедура, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че такава разпоредба не съществува.

50. Това не се поставя под въпрос от доводите на жалбоподателите. Вместо това техният довод се основава на промените в законодателството, които са настъпили след влизането в сила на Митническия кодекс и придружаващия го Регламент за изпълнение. Докато член 502, параграф 1 от Регламент № 2454/93 е предвиждал, че „разрешително не се отпуска, без преди това *митническите органи* да са проучили икономическите условия“[43], Регламентът за изпълнение не съдържа подобна разпоредба. Жалбоподателите се аргументират по метода на изключването. Те твърдят, че ако нито националните органи, нито Експертната група в областта на митниците са конкретно оправомощени да приемат обвързващи решения по въпроса за икономическите условия, Комисията трябва непременно да бъде оправомощена за това. На този довод ще отговоря по следния начин.

51. Първо, не е съвсем точно да се твърди, че националните органи не разполагат с никакво правомощие да проучват икономическите условия. Както бе посочено в точка 41 от настоящото заключение, националните органи трябва, съгласно член 211, параграф 5 от Митническия кодекс, да проверят дали са налице доказателства, че съществените интереси на производители в Съюза вероятно ще бъдат неблагоприятно засегнати. За да проверят дали съществуват такива доказателства, националните органи със сигурност ще трябва да извършат доста задълбочена проверка, особено като се има предвид, че цялата структура на разпоредбата клони против откриването на такива доказателства.

52. Второ, важно е да се подчертае, че нищо в настоящия текст на член 259 от Регламента за изпълнение не сочи, че заключението на Комисията по въпроса за икономическите условия следва да се приема за обвързващо. Член 259, параграф 5 просто гласи, че заключението на Комисията относно икономическите условия „се взема предвид от заинтересования митнически

41 Член 8 от Процедурния правилник на Експертната група.

42 Вж. също решения от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 36), и от 12 септември 2017 г., Anagnostakis/Комисия (C-589/15 P, EU:C:2017:663, т. 98).

43 Курсивът е мой.

орган“ — формулировка, която, както Съдът изтъква в решение Friesland Coberco по отношение на подобен израз, съдържащ се в предишна редакция на тази разпоредба, на свой ред предполага, че крайното решение се взема от заинтересования компетентен митнически орган [44].

53. Това се подчертава и от разпоредбата на член 259, параграф 6 от Регламента за изпълнение, който предвижда, че когато Комисията стигне до заключението, че икономическите условия вече не са изпълнени, „компетентният митнически орган *отнема* съответното разрешение“. Думата, която съм си позволил да подчертая („отнема“), ясно задължава компетентния митнически орган да отнеме разрешението, ако Комисията е направила отрицателно заключение. Контрастът между формулировката на член 259, параграф 5 („[…] се взема предвид […]“) и член 259, параграф 6 („[…] отнема […]“) от Регламента за изпълнение сама по себе си е достатъчна да илюстрира, че докато заключенията на Комисията, направени съгласно член 259, параграф 6 на този регламент, са обвързващи, обратното не е вярно, що се отнася до правомощията ѝ по член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение. Да повторя, следователно във втория случай окончателното решение е на компетентния митнически орган, макар че той трябва да вземе предвид заключението на Комисията. Компетентният митнически орган може да се отклони от това заключение, „при условие че представи мотиви за решението си по този въпрос“ [45].

54. В този контекст трябва също така да се припомни, че ако на институция на Съюза не е било предоставено подобно правомощие — дори в области, които попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза като митническата политика — държавите членки продължават да бъдат компетентни да прилагат тази политика [46]. Следователно, докато липсата на законодателна разпоредба, която оправомощава Комисията да приема обвързващо решение относно икономическите условия, препятства Комисията да прави това, националните органи не се нуждаят от отделна компетентност, за да проверяват дали са изпълнени залегналите в закона условия, когато го прилагат.

55. Жалбоподателите твърдят по-нататък, че от малкото случаи, в които икономическите условия действително трябва да бъдат проверени подробно, всички засягат ситуации, свързани с еднообразното прилагане на общата търговска политика на Съюза — област, която е от изключителната компетентност на Съюза. Поради изтъкнатите по-горе причини обаче това не може да преодолее липсата на правомощие на Комисията да взема такива решения.

56. Именно поради тази причина доводите на жалбоподателите, основани на формулировката на член 259, параграф 5, втора алинея и член 259, параграф 6 от Регламента за изпълнение, не могат да бъдат възприети. Макар член 259, параграф 5, втора алинея от Регламента за изпълнение да предвижда, че в заключението може да се посочи, че проверяваният случай е уникален — и следователно не може да послужи като прецедент във връзка с други заявления или разрешения — това само по себе си не доказва, че такова заключение е обвързващо в смисъла, който описах.

57. Член 259, параграф 6 от Регламента за изпълнение предвижда — трябва да се признае, с императивна формулировка („отнема“) — задължение за компетентния митнически орган да отнеме разрешение, ако е направено заключението, че икономическите условия вече не са изпълнени, и дори определя дата кога най-късно отнемането трябва да породи действие, но въпреки това разпоредбата се ограничава до този набор от обстоятелства.

44 Решение Friesland Coberco, точка 27.

45 Решение Friesland Coberco, точка 27.

46 Вж. член 2, първа алинея ДФЕС.

58. Независимо от това, доводът, основан на текста на член 211, параграф 6 от Митническия кодекс в смисъл, че ако са налице такива доказателства, проверката на икономическите условия *се извършва на равнището на Съюза*, несъмнено има тежест. Както обаче Общият съд изтъква в точка 34 от обжалваното определение, макар член 211, параграф 6 от Митническия кодекс да предвижда, че проверката на икономическите условия трябва да се извършва на равнището на Съюза, той не посочва каква цел се преследва с извършването на проверката на това равнище, нито пък очертава ясно действителната роля на Комисията в тази проверка. Обратно, член 211, параграф 4 от Митническия кодекс недвусмислено гласи, че националните органи издават разрешение, когато условията, определени в тази разпоредба, са изпълнени. Разпоредбата ясно посочва кой е органът, който взема решението. За съжаление, в член 211, параграф 6 от Митническия кодекс липсва необходимата яснота по този важен аспект.

59. Жалбоподателите се позовават също така на промяната на страната, отговорна за заключението. За разлика от положението с оглед на член 504, параграф 4 от Регламент № 2454/93, сега Комисията е органът, който носи отговорността за приемане на заключенията относно икономическите условия. Това е ясно от чисто съвещателната функция на Експертната група в областта на митниците, описана по-горе и призната от Общия съд в точка 54 от обжалваното определение. По предходното законодателство Комитетът по Митническия кодекс по силата на член 504, параграф 4 от Регламент № 2454/93 прави заключението. Същевременно фактът, че сега Комисията е определена за автор на оспореното заключение, сам по себе си не означава, че заключението, до което тя стига, съставлява акт, обвързващ националния митнически орган.

60. Жалбоподателите също така твърдят, че докато проверката на икономическите условия не е била задължителна по предходното законодателство [47], сега тя е задължителна по силата на член 211, параграф 6 от Митническия кодекс („се извършва на равнището на Съюза“) [48]. Макар това да е вярно, то не означава непременно, че направеното заключение е обвързващо за националните митнически органи. Това се потвърждава от решение на Съда Friesland Coberco. Въпреки че делото засяга набор от обстоятелства, при които съгласуването с Комитета по Митническия кодекс е било задължително, Съдът е постановил, както вече видяхме, че задължението на този комитет да дава експертно становище не може да се счита за задължение неговото заключение да бъде възприето [49]. При липсата на ясна разпоредба в обратния смисъл, същото би могло да се каже и за задължението проверката на икономическите условия да се извършва на равнището на Съюза. Това не води непременно до необходимост националният митнически орган да приеме и подкрепи резултата от проверката.

61. Това не се променя от факта, че нидерландският митнически орган е действал на основата на това, че е бил задължен да се съобрази с разглежданото заключение. Констатациите на Съда в решения Bock/Комисия [50], Piraiki-Patraiki и др./Комисия [51] и Dreyfus/Комисия [52], на които се позовават жалбоподателите, разглеждат отделния въпрос дали актове, които несъмнено подлежат на обжалване по смисъла на член 263 ДФЕС, засягат пряко жалбоподателите. Наличието на обжалваем акт е необходимо изискване за подаване на жалба по член 263. Фактът, че държава членка решава да се придържа към мярка, която всъщност не е обвързваща, не я прави обвързваща, нито пък фактът, че една необвързваща мярка пряко засяга жалбоподателя, превръща тази мярка в акт, който подлежи на обжалване.

47 Вж. редакцията на член 503 от Регламент № 2454/93, на която се позовават жалбоподателите.

48 Както бе описано по-горе обаче, случаите, в които това се прилага, са много ограничени.

49 Решение Friesland Coberco, точка 31.

50 Решение от 23 ноември 1971 г. (62/70, EU:C:1971:108, т. 6—8).

51 Решение от 17 януари 1985 г. (11/82, EU:C:1985:18, т. 8 и 9).

52 Решение от 5 май 1998 г. (C-386/96 P, EU:C:1998:193, т. 43—56).

в) Обвързваща сила на заключението: „се взема предвид от засегнатия митнически орган“

62. Член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение съдържа разпоредба, която описва как националният митнически орган следва да третира заключението. Както вече посочих, член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение предвижда единствено че „Заключението по отношение на икономическите условия се взема предвид от заинтересования митнически орган […]“. Както посочих по-горе, в решение Friesland Coberco от Съда се иска тълкуване на почти идентична разпоредба, а именно член 504 от Регламент № 2454/93. Единствената разлика е, че тази разпоредба се отнася до „[з]аключението на Комитета“ и самата тя не споменава „икономически условия“. Ясно и безспорно е обаче, че съгласно втората от тези разпоредби „икономическите условия“ също следва да се вземат предвид. В решение Friesland Coberco Съдът тълкува думите „се вземат предвид“ в смисъл, че „[н]ационалните митнически органи могат да пренебрегнат заключението, прието от Комитета, при условие че представят мотиви за решението си по този въпрос“ [53].

63. В точка 60 от обжалваното определение Общият съд се позовава на точка 45 от решение на Съда Nogueira и др. [54], според която даденото от Съда тълкуване на разпоредба в законодателен инструмент важи и за разпоредбите на законодателство, което заменя този законодателен инструмент, при условие че разпоредбите могат да се квалифицират като еквивалентни. Жалбоподателите не оспорват този принцип, а по-скоро обсъждат дали член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение може да се квалифицира като еквивалентен на член 504 от Регламент № 2454/93.

64. В точка 58 от обжалваното определение Общият съд изтъква факта, че текстът на член 259, параграф 5, първа алинея от Регламента за изпълнение възпроизвежда дословно този на член 504, параграф 4 от Регламент 2454/93. Тази констатация не е обжалвана. Жалбоподателите не оспорват и извода на Общия съд в точка 54 от обжалваното определение, че единствено авторът на заключението е променен, в резултат на което преследваната с проверката цел остава идентична.

65. Дори да се погледне отвъд тези съмнения дали третото основание е ефективно, това основание не би могло да бъде уважено. Жалбоподателите твърдят, че изводът на Съда в решение Friesland Coberco „е основан конкретно на функцията на Комитета по Митническия кодекс“. Частта от решението обаче, на която се позовават жалбоподателите, за да развият доводите си, а именно точка 37 от решение Friesland Coberco, разглежда въпроса дали заключението съставлява акт на институция за целите на съдебния контрол по член 234 ДЕО (сега член 267 ДФЕС). Съдът постановява в този контекст, че заключението на Комитета по Митническия кодекс не може да се счита за акт на Комисията. Няма връзка с извода на Съда в точка 33 от същото решение, че заключението няма обвързващ характер за националните митнически органи.

66. Не мога да приема и довода на жалбоподателите, че двете ситуации не са еквивалентни. Жалбоподателите твърдят по-специално че докато функцията на Комитета по Митническия кодекс е да гарантира „тясно и ефективно сътрудничество между държавите членки и Комисията“ [55], съгласно Митническия кодекс ролята на Комисията е да „гарантира еднакви условия“ [56] за изпълнение на Митническия кодекс. Общият съд обсъжда този довод в точка 52

53 Friesland Coberco, точка 27.

54 Решение от 14 септември 2017 г. (C-168/16 и C-169/16, EU:C:2017:688 и цитираната съдебна практика).

55 Решение Friesland Coberco, точка 40.

56 Съображение 5 от Митническия кодекс.

от обжалваното определение. Той не е допуснал грешка, като е изтъкнал че разпоредбата на член 213 от Митническия кодекс се ограничава до предоставяне на изпълнителни правомощия на Комисията с цел да определи *еднакви условия по отношение на процесуалните правила*, както е предвидено в съображение 5 от Митническия кодекс.

67. Когато сравнява необходимостта да се извърши проверка на икономическите условия съгласно двете редакции на Митническия кодекс, Общият съд постановява по-нататък, че проверки са необходими при подаване на заявления за сходни разрешения. Жалбоподателите не обясняват как различаващите се в малка степен определения на „икономически условия“ за обработка на стоки под митнически контрол съгласно член 133, буква д) от Регламент № 2913/92 и за активно и пасивно усъвършенстване и за управление на складови съоръжения за митническо складиране на стоки в съответствие с член 211, параграф 4, буква б) от Митническия кодекс се различават толкова съществено, че не биха могли да се приемат за еквивалентни за тази цел. Следователно Общият съд правилно е заключил в точка 53 от обжалваното определение, че както случаите, разглеждани съгласно Регламент № 2454/93 и регламентите за изпълнение, които са били в сила към момента на постановяване на решение Friesland Coberco, така и разглежданите тук представляват форми на тясно и ефективно сътрудничество между държавите членки и Комисията, които със сигурност имат за цел да уведомят митническите органи за икономическите условия.

68. Никоя промяна в законодателството, на която се позовават жалбоподателите, не се отнася до израза „да се вземат предвид“. Ако Комисията беше оправомощена да изготвя заключение, което след това да бъде обвързващо за националния митнически орган, това със сигурност би проличало в текста на Регламента за изпълнение. Общият съд правилно е приел в точка 63 от обжалваното определение, че ако новото митническо законодателство беше предвидило система, при която националните митнически органи да са обвързани от заключенията относно икономическите условия, направени на равнището на Съюза, в Регламента за изпълнение щеше да има изрична разпоредба в този смисъл. Фактът, че се придържа към формулировката, която в решение Friesland Coberco се тълкува в смисъл, че не обвързва националните митнически органи, сам по себе си е силен довод срещу подобна промяна в тълкуването.

69. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че тълкуването на член 504, параграф 4 от Регламент № 2454/93, дадено от Съда в решение Friesland Coberco, важи и за член 259, параграф 5 от Регламента за изпълнение, тъй като според мен въпросните разпоредби са достатъчно сходни за тази цел. Трябва да се приеме, че законодателят на Съюза е бил напълно наясно с решение Friesland Coberco и ако възнамеряваше да промени позицията, като придаде обвързваща сила на заключението на Комисията за националните органи, лесно можеше да направи това.

г) Допълнителни бележки

70. В този контекст може да се добави, че заключението, съставено съобразно правилата на член 259 от Регламента за изпълнение, очевидно има „правно действие“. Когато прилагат решение на Съда Friesland Coberco, националните митнически органи ще трябва да изложат „достатъчно мотиви за решението си“, ако възприемат позиция, различна от тази в заключението. Това със сигурност представлява правно действие. Трудността тук от гледна точка на жалбоподателите — и това е решаващо съображение за целите на всеки анализ по член 263 ДФЕС — е, че митническите органи не са длъжни да се съобразят с това заключение.

71. По-нататък може да се отбележи, че тук не се поставя въпрос за това, че жалбоподателите не са се ползвали от ефективна правна защита, защото не са могли да обжалват заключението на основание член 263 ДФЕС. Ако сме справедливи към жалбоподателите, те дори не твърдят подобно нещо. Но си струва да се отбележи, че жалбоподателите могат да обжалват (и в

действителност са обжалвали) решението на нидерландските митнически органи. Впоследствие са обжалвали пред компетентната национална юрисдикция отхвърлянето на техните възражения срещу издаването от страна на нидерландските митнически органи на разрешение на EMS за активно усъвършенстване. В това производство може да се разгледа въпросът дали са изпълнени икономическите условия[57].

72. Следователно при тези обстоятелства първите три основания трябва да бъдат отхвърлени по същество.

B. Четвъртото основание, свързано с административното споразумение

1. Доводи на страните

73. Жалбоподателите твърдят, че Общият съд неправилно е отказал да разгледа административното споразумение като доказателство за обвързващия характер на заключенията на Комисията относно икономическите условия. Редакцията на първия параграф на точка 3 от административното споразумение е следната: „[з]аключението на Комисията се взема предвид от заинтересования митнически орган, както и от всички останали митнически органи, работещи с подобни заявления или разрешения (член 259, параграф 5 [от Регламента за изпълнение]). Митническото решение ще бъде в съответствие със заключението. *Това означава, че заключението на Комисията е задължително за компетентните митнически органи* и следователно те не могат да го дерогират […]“.[58].

74. Комисията изтъква, че не е ясно дали с четвъртото си основание жалбоподателите правят процесуално искане, като се позовават на изопачаване на доказателства, или това е материалноправно искане, тъй като критикува неприемането на административното споразумение като източник на право. И в двата случая тя счита, че искането на жалбоподателите е неоснователно.

2. Оценка

75. Жалбоподателите оспорват точка 66 от обжалваното определение, в която Общият съд постановява, че административното споразумение просто замества предходна административна договореност относно прилагането на релевантните разпоредби на Регламент № 2913/92. Доколкото тази предходна административна договореност не следва постановеното от Съда в решение Friesland Coberco, тя не може да послужи за валидна база за тълкуването, което се съдържа в новото административно споразумение. Жалбоподателите не оспорват изводите на Общия съд в точка 67 от обжалваното определение. Там в изречение, започващо с думите „Освен това“, Общият съд постановява, че макар административно споразумение да може да се

57 Вж. в обратния смисъл коментарите на генералния адвокат Bobek в заключението му по дело Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2017:959, т. 161—163) по отношение на различното положение в държава членка, към която е насочена мярка, която не може да бъде квалифицирана като акт по смисъла на член 263 ДФЕС. Вж. обаче и решение от 25 октомври 2017 г., Словакия/Комисия (C-593/15 P и C-594/15 P, EU:C:2017:800, т. 66), в което Съдът отхвърля идеята за разширително тълкуване на израза „обжалваем акт“ при наличието на такива обстоятелства.

58 Курсивът е мой.

приеме за валидно спомагателно средство за тълкуване на естеството на заключенията относно икономическите условия, те нямат правнообвързваща сила и следователно трябва да бъдат в съответствие с действащите разпоредби на Регламента за изпълнение. Общият съд приема и че те не променят обхвата на Регламента за изпълнение [59].

76. В точка 68 от обжалваното определение Общият съд постановява, по мое мнение правилно, че тълкуването, което се съдържа в новото административно споразумение, не е в съответствие с действащите разпоредби на Регламента за изпълнение. В мотивите си Общият съд изтъква няколко довода, а доводите, изложени в точки 67 и 68 от обжалваното определение са достатъчни сами по себе си, за да се потвърдят мотивите на Общия съд. Следователно четвъртото основание на жалбоподателите е неефективно и не може да бъде уважено.

77. Вярно е, че административното споразумение е създало, или поне е имало такава тенденция, погрешно впечатление за това дали заключенията на Комисията относно „икономическите условия“ имат обвързващ характер. Процедурният правилник на Съда, както и този на Общия съд, предоставят на тези съдилища възможността да съобразят такива факти, като им позволяват да присъдят съдебните разноски в полза на жалбоподателите, както Общият съд е направил в този случай [60].

Г. Петото основание относно по-нататъшни изисквания съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС

78. С петото си основание жалбоподателите твърдят, че отговарят на допълнителните изисквания по член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно че са пряко и лично засегнати.

79. Като се има предвид обаче, че Общият съд правилно е потвърдил възражението на Комисията за недопустимост с оглед на липсата на обжалваем акт, той не е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е обсъдил въпроса дали жалбоподателите са засегнати пряко и лично. Изводът, че липсва обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС, е достатъчен, за да се отхвърли жалбата.

VII. По съдебните разноски

80. В съответствие с член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът трябва да се произнесе по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от Правилника, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

81. Тъй като Комисията е поискала присъждане на разноски по делото и жалбоподателите са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да понесат направените от тях разноски и да заплатят тези, направени от Комисията. Съображения, като изложените в точки 72—75 от обжалваното определение, които позволяват Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски на основание член 139 от Процедурния правилник на Съда, не могат да се приложат към това обжалване.

59 В това отношение Общият съд правилно се позовава по аналогия на решение от 15 февруари 1977 г., Dittmeyer (69/76 и 70/76, EU:C:1977:25, т. 4). Също по аналогия може да се позовем и на поредица от решения, сред които е и решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 209), в което Съдът постановява, че независимо от това, че вътрешните мерки са част от практиката, от която администрацията не може да се отклонява в конкретен случай, без да посочи мотиви, които са съвместими с принципа на равно третиране, такива вътрешни мерки сами по себе си не са правни норми и следователно не могат да изменят или допълват правнообвързващите инструменти, приети от институциите на Съюза съгласно правилата и процедурите, предвидени в Договора.

60 Точки 72—75 от обжалваното определение.

VIII. Заключение

82. В светлината на гореизложените съображения предлагам Съдът:

1) да отхвърли жалбата и

2) да осъди Thyssenkrupp Electrical Steel GmbH и Thyssenkrupp Electrical Steel Ugo да заплатят съдебните разноски.