Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD HOGAN
esitatud 26. novembril 2020 [1]

Kohtuasi C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Tolliliit – Tollieksperte rühma järeldused – Määrus (EL) nr 952/2013 – Artikli 211 lõige 6 – Seestöötlemise luba – Majanduslike tingimuste kontrollimine – Tollieksperte rühma järelduste siduvus – Vaidlustamatu akt

I. Sissejuhatus

1. Apellatsioonkaebuses paluvad apellandid Euroopa Kohtul tühistada 2. juuli 2018. aasta määrus kohtuasjas thyssenkrupp Electrical Steel ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo *vs*. komisjon [2] (edaspidi „vaidlustatud kohtumäärus“), millega Üldkohus jättis apellantide hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Hagi esitati komisjoni „järelduseks“ nimetatava dokumendi peale.

2. Vaidluse keskmes on küsimus, kas järeldus, mille komisjon tegi tolliprotseduuri raames, milles oli tegemist loa andmisega „seestöötlemise“ kasutamiseks, et „majanduslikud tingimused on täidetud“, [3] kujutab endast akti, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi ja mis on ELTL artikli 263 lõike 1 mõistes vaidlustatav.

3. „Seestöötlemisprotseduuri“ käsitletakse tolliseadustiku artiklites 256–258 ning see hõlmab imporditollimaksu, käibemaksu ja muude tasude või kaubanduspoliitiliste meetmete peatamist kaupade importimisel kolmandatest riikidest Euroopa Liitu. Sellise töötlemise tulemusena saadud tooted kas reeksporditakse või suunatakse liidus vabasse ringlusse; viimasel juhul tuleb maksta maksud kas algul imporditud toormaterjalilt või töödeldud toodetelt. Selle korra kohaldamiseks on vaja tolli luba.

1 Algkeel: inglise.

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

3 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT 2013, L 269, lk 1) (edaspidi „tolliseadustik“) artikli 211 lõike 4 punkt b lõige 6.

4. Kõnealuses menetluses oli esitatud taotlus seestöötlemise loa saamiseks teatavat liiki Jaapani päritolu suundorienteeritud struktuuriga elektrotehnilise terase puhul, mille suhtes Euroopa Komisjon oli kehtestanud dumpinguvastased meetmed.[4] Dumpinguvastased meetmed olid suunatud nende materjalide impordile hinnaga, mis jäi alla kehtestatud minimaalse impordihinna. Praegusel juhul tähendas seestöötlemise loa andmine seda, et importijal ei tulnud maksta dumpinguvastast tollimaksu ega esitada tõendeid dumpingu kõrvaldamise kohta.

5. Vast ei olegi siis täielikult üllatav, et Euroopa konkurendid, kes toodavad suundorienteeritud struktuuriga elektrotehnilist terast, olid sellise loa andmisele kategooriliselt vastu. Nad on seisukohal, et selline luba kujutaks endast dumpinguvastased meetmed kehtestanud rakendusmääruses sätestatud korrast kõrvalehoidmist. Siinses apellatsioonkaebuses tõstatatakse aga küsimus, kas need konkurendid saavad vaidlustada nimetatud menetluses tehtud komisjoni järelduse kehtivuse või tuleb neil selle asemel piirduda liikmesriigi tollilt saadud seestöötlemise loa vaidlustamisega liikmesriigi kohtus.[5] See oleneb sellest, kas komisjoni järelduse eesmärk oli tekitada õiguslikke tagajärgi, ja kui see on nii, siis on järgmine küsimus, kas see õigusakt puudutas apellante otseselt ja isiklikult ELTL artikli 263 lõike 1 mõistes.

6. Kriteeriumid, mida kohaldatakse otsustamisel, kas akti eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, ei ole sugugi uued ja need on esitatud vaidlustatud kohtumääruse punktis 28. Sellest hoolimata ja vaatamata asjaolule, et kohus tõlgendas kohtuotsuses Friesland Coberco Dairy Foods[6] sätet[7], mis on peaaegu identne komisjoni 24. novembri 2015. aasta rakendusmääruse (EL) 2015/2447[8] artikli 259 lõikega 5, mis on kõne all siinses kohtuasjas, ei ole kindel, kas majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldus ikka kujutab endast siduvat õigusakti, kas või juba selle pärast, et nii komisjoni kui ka liikmesriikide senine halduspraktika on võrreldes komisjoni praeguse seisukohaga täiesti vastupidine. Siinkohal võib märkida, et kohtuotsuses Friesland Coberco jäi Euroopa Kohus seisukohale, et fraas, mille kohaselt liikmesriigi toll peab „arvesse võtma“ tolliseadustiku komitee järeldusi, tähendab, et viimase järeldused ei ole liikmesriigi tollile siduvad.[9] Praeguses kohtuasjas tõusetub väga sarnane õigusliku tõlgendamise küsimus.

7. Seega annab siinne apellatsioonkaebus Euroopa Kohtule sisuliselt võimaluse uuesti hinnata oma seisukohta selles, millised aktid kuuluvad siduvate aktide hulka ELTL artikli 263 alusel vaidlustatavuse kontekstis. Enne kõnealuste küsimuste analüüsi tuleb aga siiski esmalt esitada asjaomased õigusnormid. Kuna apellandid tuginevad sellele, et pärast kohtuotsust Friesland Coberco on õigusnormid muutunud, tuleb käsitleda nii nimetatud otsuse tegemise ajal kehtinud õiguslikku raamistikku kui ka selle hilisemaid muudatusi, mis on siinses kohtuasjas asjakohased.

4 Komisjoni 29. oktoobri 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/1953, millega kehtestatakse Hiina Rahvavabariigist, Jaapanist, Korea Vabariigist, Venemaa Föderatsioonist ja Ameerika Ühendriikidest pärit teatavate elektrotehnilisest räniterasest suundorienteeritud struktuuriga lehtvaltstoodete impordi suhtes lõplik dumpinguvastane tollimaks (ELT 2015, L 284, lk 109).

5 Nagu nähtub apellantide taotlusest saada luba vastuse esitamiseks, esitasid apellandid tõepoolest Rechtbank Noord-Hollandile (Põhja-Hollandi piirkondlik kohus, Madalmaad) kaebused, millega nad vaidlustasid Madalmaade tolli otsused jätta rahuldamata nende seestöötlemise loa andmise peale esitatud vaided.

6 11. mai 2006. aasta kohtuotsus Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punktid 25–33) (edaspidi „Friesland Coberco“). See kohtuotsus käsitleb pigem töötlemist tollikontrolli all kui seestöötlemist. Nende protseduuride ühendamine algas juba Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 450/2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ajakohastatud tolliseadustik) (ELT 2008, L 145, lk 1), vt selle määruse põhjendus 33. Tolliseadustikus selle teema käsitlemine jätkus, vt tolliseadustiku põhjendus 50.

7 Komisjoni 2. juuli 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1993, L 253, lk 1; ELT eriväljaanne 02/06, lk 3), artikli 504 lõige 4.

8 Komisjoni 24. novembri 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/2447, millega nähakse ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT 2015, L 343, lk 558).

9 Kohtuotsus Friesland Coberco, punktid 26 ja 27.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Kohtuotsuse Friesland Coberco tegemise ajal kehtinud õigus

a) Määrus nr 2913/92

8. Määruse nr 2913/92[10] artiklis 130 kirjeldati tollikontrolli all töötlemise protseduuri, mis võimaldas lubada selliste töötlemistoimingute käigus saadud tooteid vabasse ringlusse asjakohase imporditollimaksu summa tasumisel. Artikli 132 kohaselt tuli selleks taotleda luba.

9. Määruse nr 2913/92[11] artiklis 133 sätestati tingimused sellise loa andmiseks:

„Luba antakse ainult:

[…]

e) kui on täidetud vajalikud tingimused selleks, et seestöötlemise protseduur aitaks ühenduses luua või säilitada töötlemistegevust, kahjustamata sealjuures sarnast kaupa valmistavate ühenduse tootjate olulisi huve (majanduslikud tingimused). Juhud, kus majanduslikud tingimused loetakse täidetuks, võib määrata kooskõlas komiteemenetlusega.“

10. Määruse nr 2913/92 artiklites 247–249 kirjeldati tolliseadustiku komitee ülesandeid komisjoni abistamisel kooskõlas määruse sätetega. Määruse nr 2913/92 artiklis 249 on sätestatud:

„[Komitee] võib kas omal algatusel või liikmesriigi esindaja taotluse korral vaadata läbi kõik tollialaste õigusaktidega seotud küsimused, mille eesistuja on tõstatanud.“

b) Määrus nr 2454/93

11. Määruse nr 2454/93[12] artiklid 502 ja 504 kuulusid jakku „Majanduslikud tingimused“. Mõlemas artiklis viidati liikmesriigi tolli rollile olukorras, kus tolliseadustiku komitee kontrollib majanduslikke tingimusi. Määrus nr 2454/93 artikli 502 lõikes 1 oli sätestatud:

„Välja arvatud juhul, kui majanduslikud tingimused loetakse täidetuks vastavalt 3., 4. või 6. peatükile, ei anta luba, ilma et toll majanduslikke tingimusi kontrolliks.“

10 Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1992, L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307), mis tunnistati lõplikult kehtetuks määrusega nr 952/2013. Ajakohastatud tolliseadustik, mis oli sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta määruses (EÜ) nr 450/2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ajakohastatud tolliseadustik) (ELT 2008, L 145, lk 1), asendati määruses nr 952/2013 sätestatud liidu tolliseadustikuga veel enne selle ajakohastatud tolliseadustiku täielikku jõustumist.

11 Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2700/2000, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 2000, L 311, lk 17; ELT eriväljaanne 02/10, lk 239).

12 Komisjoni 2. juuli 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1993, L 253, lk 1; ELT eriväljaanne 02/06, lk 3), mis tunnistati vaikimisi kehtetuks komisjoni 1. aprilli 2016. aasta rakendusmäärusega (EL) 2016/481, millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ELT 2016, L 87, lk 24).

12. Artikli 504 lõigetes 1 ja 4 oli sätestatud:

„1. Kui algatatakse artikli 503 kohane kontroll, saadetakse juhtum komisjonile. Sellele lisatakse juba tehtud kontrolli tulemused.

[…]

4. Asjaomased tolliasutused ja teised samalaadsete lubade või taotlustega tegelevad tolliasutused võtavad komitee otsust arvesse.

[…]“.

2. Siinse kohtuasja suhtes kohaldatav seadus

a) Tolliseadustik

13. Järgmiseks tuleb vaadelda tolliseadustiku uuesti sõnastatud versiooni sätteid. Tolliseadustiku artikli 210 kohaselt võib kaupa suunata eriprotseduuridele, sealhulgas seestöötlemisprotseduurile.

14. Tolliseadustiku artikli 211 lõikes 1 on loetletud protseduurid, mille puhul nõutakse luba, ning lõigetes4–6 käsitletakse lisatingimusi, mis peavad olema täidetud muu hulgas seestöötlemisprotseduuri loa andmiseks. Nende sätete kohaselt:

„1. Tolli luba nõutakse:

a) sees- või välistöötlemisprotseduuri, ajutise impordi protseduuri või lõppkasutusprotseduuri kasutamiseks;

[…]

4. Kui ei ole sätestatud teisiti, võib lõikes 1 osutatud loa anda lisaks lõikes 3 sätestatud tingimustele ainult kõigi järgmiste tingimuste täitmise korral:

a) kui toll saab teostada tollijärelevalvet, ilma et oleks vaja rakendada asjaomaste majanduslike vajadustega võrreldes ebaproportsionaalseid haldusmeetmeid;

b) kui töötlemise protseduuri luba ei kahjusta liidu tootjate olulisi huve (majanduslikud tingimused).

5. Liidu tootjate olulisi huve ei loeta lõike 4 punktis b osutatud viisil kahjustatuks, kui ei ole vastupidiseid tõendeid või kui majanduslikud tingimused loetakse täidetuks.

6. Kui on tõendeid liidu tootjate oluliste huvide tõenäolise kahjustamise kohta, kontrollitakse majanduslikke tingimusi liidu tasandil.“

15. Tolliseadustiku artiklis 212 pealkirjaga „Volituste delegeerimine“ on sätestatud:

„Komisjonil on õigus võtta kooskõlas artikliga 284 vastu delegeeritud õigusakte, et määrata kindlaks:

a) tingimused loa andmiseks artikli 211 lõikes 1 osutatud protseduurideks;

b) erandid artikli 211 lõigetes 3 ja 4 osutatud tingimustest;

c) juhud, kui majanduslikud tingimused loetakse täidetuks, nagu on osutatud artikli 211 lõikes 5.“

16. Tolliseadustiku artikli 213 pealkiri on „Rakendamisvolituste andmine“ ja see on sõnastatud järgmiselt:

„Komisjon määrab rakendusaktidega kindlaks artikli 211 lõikes 6 osutatud majanduslike tingimuste kontrollimist käsitlevad menetluseeskirjad.

Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 285 lõikes 4 osutatud kontrollimenetlusega.“

b) Komisjoni delegeeritud määrus 2015/2446

17. Komisjoni delegeeritud määruse 2015/2446 [13], (edaspidi „delegeeritud määrus“) artikli 166 lõikes 1 on kehtestatud üldreegel, mille kohaselt tolliseadustiku artikli 211 lõike 4 punktis b sätestatud tingimusi ei kohaldata seestöötlemise lubade suhtes, ning kolm erandit sellest reeglist.

18. Delegeeritud määruse artiklis 167 on sätestatud 19 juhtu, mille puhul loetakse tolliseadustiku artikli 211 lõike 5 kohased seestöötlemisprotseduuriks vajalikud majanduslikud tingimused täidetuks.

c) Komisjoni rakendusmäärus 2015/2447

19. Komisjoni rakendusmääruse (EL) 2015/2447 [14] (edaspidi „rakendusmäärus“) artikli 259 lõiked 1, 4, 5 ja 6, mis käsitlevad majanduslike tingimuste kontrollimist tolliseadustiku artikli 211 lõike 6 kohaselt, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui tolliseadustiku artikli 211 lõike 1 punktis a osutatud loa taotlemise tulemusena on vaja kontrollida majanduslikke tingimusi vastavalt tolliseadustiku artikli 211 lõikele 6, siis saadab kõnealuse taotluse puhul see tolliamet, kelle alluvusse/haldusalasse otsustuspädev tolliasutus kuulub, toimiku viivitamata komisjonile ja taotleb majanduslike tingimuste kontrollimist.

[…]

4. Komisjon moodustab liikmesriikide esindajatest koosneva eksperdirühma, mis nõustab komisjoni küsimuses, kas majanduslikud tingimused on täidetud või mitte.

5. Majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldusega arvestab asjaomane tolliasutus ja mis tahes muu tolliasutus, mis tegeleb sarnaste taotluste või lubadega.

Majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldustes võib täpsustada, et vaadeldav juhtum on ainulaadne ja seega ei saa seda käsitada pretsedendina muude taotluste või lubade kohta otsuse tegemisel.

6. Kui on jõutud järeldusele, et majanduslikud tingimused ei ole enam täidetud, tühistab pädev tolliasutus asjaomase loa. Loa tühistamine jõustub hiljemalt üks aasta pärast päeva, mis järgneb kuupäevale, mil loa omanik on kätte saanud tühistamist käsitleva otsuse.“

13 Komisjoni 28. juuli 2015. aasta delegeeritud määrus (EL) 2015/2446, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega (ELT 2015, L 343, lk 1).

14 Komisjoni 24. novembri 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/2447, millega nähakse ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT 2015, L 343, lk 558).

d) Muud eeskirjad seoses eksperdirühmadega

20. Komisjoni 30. mai 2016. aasta otsuse, millega kehtestatakse horisontaalsed eeskirjad komisjoni eksperdirühmade loomiseks ja toimimiseks[15], artikli 3 lõike 1 punktis c, mis on seotud komisjonile adresseeritud teatisega „Komisjoni eksperdirühmade raamistik: horisontaalsed eeskirjad ja avalik register[16] (edaspidi „horisontaalsed eeskirjad"), on sätestatud, et eksperdirühmad annavad komisjonile nõu ja pakuvad oma eksperditeadmisi. Selle otsuse artikli 5 kohaselt peavad nende volitused ja ülesanded olema selgelt määratletud.

21. Tolliekspertide rühm luuakse tolliekspertide rühma pädevusraamistiku alusel.[17] Sellele kohaldatakse komisjoni eksperdirühmade horisontaalseid eeskirju ja pädevusraamistiku artikli 2 punkti g kohaselt on selle ülesanne anda nõu seoses majanduslike tingimuste täitmise kontrollimisega.

22. Tolliekspertide rühma kodukorra[18] artikli 1 lõike 1 kohaselt loetakse iga liikmesriik üheks tolliekspertide rühma liikmeks ja otsustab oma delegatsiooni koosseisu üle. Selle kodukorra artiklis 8 kirjeldatakse menetlust, mida tolliekspertide rühm peab komisjonile majanduslike tingimuste täidetuse kohta nõu andmisel järgima. Selles on sätestatud, et kui rühm ei jõua üksmeelele, tuleb hääletada. Selle kodukorra artikli 8 punkti e kohaselt peavad liikmed, kes hääletavad majanduslike tingimuste täidetuse kinnitamise vastu, oma seisukohta põhjendama.

III. Menetluse taust[19]

23. 21. veebruaril 2017 esitas Euro-Mit Staal BV (edaspidi „EMS") Madalmaade tollile taotluse seestöötlemise loa saamiseks teatavat tüüpi Jaapani päritolu suundorienteeritud struktuuriga elektrotehnilise terase puhul. Taotlus esitati tolliseadustiku artikli 211 lõike 1 punkti a alusel.

24. 27. veebruaril 2017 edastas Madalmaade toll rakendusmääruse artikli 259 lõike 1 alusel komisjonile toimiku, millega taotles majanduslike tingimuste kontrollimist kooskõlas tolliseadustiku artikli 211 lõikega 6 ja „järelduse tegemist, et [need] on täidetud ja [et] luba on võimalik anda"[20]. [Siin ja edaspidi on osundatud kohtumäärust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

25. Seda teemat arutati tolliekspertide rühma sektsiooni „Muu eriprotseduur kui transiit" kuuendal, 2. mail 2017 toimunud koosolekul, kus liikmete hääletusel komisjonile nõu andmise üle selle kohta, kas majanduslikud tingimused on täidetud või mitte, jõuti positiivse tulemuseni. Selle alusel tegi komisjon järelduse, et majanduslikud tingimused on täidetud. Tulemus märgiti koosoleku protokolli (edaspidi „vaidlustatud järeldus").

26. Samal päeval andis Madalmaade toll EMSile seestöötlemise loa kehtivusajaga 2. maist 2017 kuni 1. maini 2020. 12. juulil 2017 esitasid apellandid Madalmaade tollile vaided EMSile loa andmise peale. Madalmaade toll teatas oma 11. detsembri 2017. aasta esialgses otsuses nende vaiete kohta, et oli „kohustatud" („verplicht") taotletud load andma, kuna pidi „arvesse võtma majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldust".[21]

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Teatis komisjoni eksperdirühmade registrile, viide: Ares (2016) 2109319 – 3.5.2016.

18 Viide: Ares (2016) 2616740 – 6.6.2016.

19 Vaidlustatud kohtumääruse punktid 1–8.

20 Vaidlustatud kohtumääruse punkt 2.

21 Nagu apellandid apellatsioonkaebuses välja toovad, lükkas Madalmaade toll oma 8. jaanuari 2018. aasta lõplikus otsuses nende vastuväited tagasi põhjusel, et antud luba ei puuduta liidu tootjaid otseselt ja isiklikult, nagu nõuab tolliseadustiku artikkel 44, ning viitas arvatavale taotletud loa andmise kohustusele üksnes kui täiendavale argumendile keeldumiseks.

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtumäärus

27. 25. augustil 2017 Üldkohtu kantseleisse saabunud hagiavaldusega esitasid apellandid vaidlustatud järelduse tühistamise nõude.

28. Komisjon esitas vastuvõetamatuse vastuväite,[22] mis põhines sellel, et puudub akt, mille vastu saaks ELTL artikli 263 alusel esitada tühistamishagi, ja teise võimalusena sellel, et akt ei puuduta apellante otseselt ja isiklikult, nagu nõutakse ELTL artikli 263 neljandas lõigus. EMS palus luba astuda menetlusse komisjoni toetuseks.

29. Üldkohus lükkas apellantide hagi tagasi põhjendusega, et vaidlustatud järeldus ei ole oma olemuselt vaidlustatav akt[23] ning et komisjoni teist vastuvõetamatuse vastuväidet ei ole vaja kontrollida ega kohtuasja sisuliselt arutada. Üldkohtu kodukorra artikli 135 lõike 1 kohaselt aga mõisteti komisjonilt välja nii komisjoni enda kui ka apellantide kohtukulud. Kuna apellantide hagi lükati vastuvõetamatuse tõttu tagasi, ei olnud vaja teha otsust EMSi menetlusse astumise loa taotluse kohta.

V. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

30. 13. septembril 2018 esitasid apellandid vaidlustatud kohtumääruse peale apellatsioonkaebuse. Apellandid paluvad Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtumäärus tühistada, teha ise otsus kaebuse vastuvõetavuse kohta, sealhulgas komisjoni tõstatatud teise vastuvõetamatuse vastuväite kohta, saata kohtuasi kaebuste põhjendatuse üle otsustamiseks Üldkohtule tagasi ning mõista kohtukulud välja komisjonilt.

31. Komisjon palub Euroopa Kohtul apellatsioonkaebus rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud välja apellantidelt.

32. EMS esitas 27. detsembril 2018 Üldkohtu kantseleisse avalduse käesolevas kohtuasjas komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astumiseks.[24] Euroopa Kohtu presidendi 7. märtsi 2019. aasta määrusega[25] jäeti avaldus rahuldamata, kuna EMS ei tõendanud põhjendatud huvi kohtuasja tulemuse vastu.

VI. Apellatsioonkaebus

33. Apellandid tuginevad viiele väitele. Esiteks väidavad nad, et Üldkohus eksis, kui leidis, et tolliseadustik ning sellega seotud delegeeritud ja rakendusmäärus ei anna komisjonile volitusi võtta vastu otsuseid, mis on liikmesriigi tollile majanduslike tingimuste kontrollimisel siduvad. Teiseks väidavad nad, et Üldkohus eksis, kui leidis, et komisjoni roll majanduslike tingimuste kontrollimisel on oma olemuselt puhtalt menetluslik. Kolmandaks leiavad nad, et Üldkohus eksis, kui käsitles kohtuotsust Friesland Coberco õiguslikult siduvana seoses rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 tõlgendamisega. Neljandaks eksis Üldkohus apellantide hinnangul selles, et jättis arvesse võtmata dokumendi „Halduspraktika seoses majanduslike tingimuste kontrollimisega kooskõlas liidu tolliseadustiku artikli 211 lõikega 6 ja tolliseadustiku rakendusmääruse artikliga 259“[26] („Administrative practice regarding the examination of the economic conditions in accordance with

22 Üldkohtu kodukorra artikli 130 alusel.

23 Vaidlustatud kohtumääruse punkt 70.

24 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 alusel.

25 thyssenkrupp Electrical Steel ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo *vs.* komisjon (C-572/18 P, ei avaldata, EU:C:2019:188).

26 Viide: Ares (2016) 4155451 – 5.8.2016.

Article 211(6) UCC and 259 IA UCC“, edaspidi „halduspraktika“), mida kohaldatakse alates 1. septembrist 2016, tõendina majanduslikke tingimusi käsitlevate vaidlustatud järelduste siduva olemuse kohta. Viiendaks ja viimaseks väidavad apellandid, et Üldkohus eksis, kui jättis arvesse võtmata, et vaidlustatud järeldus puudutab apellante otseselt ja isiklikult.

34. Esimesed neli väidet käsitlevad õigusnormide rikkumist, mida Üldkohus on väidetavalt teinud oma hinnangus selle kohta, kas vaidlustatud järeldus kujutab endast vaidlustatavat akti või mitte. Olgugi et Euroopa Kohtu otsuses Friesland Coberco käsitletud sätete erinevusele keskendub üksnes kolmas väide, nähtub apellatsioonkaebusest selgelt, et suurem osa kolme esimest väidet toetavatest argumentidest toetub tolliseadustiku jõustumisele eelnenud ja järgnenud õigusliku raamistiku erinevusele. Seega on asjakohane uurida kolme esimest väidet koos. See, kas uurida tuleks neljandat väidet, milles tõstatatakse küsimus halduspraktika õiguslikest tagajärgedest otsustamisel, kas vaidlustatud järeldus kujutab endast vaidlustatavat akti, oleneb vastusest esimesele kolmele väitele, viies väide aga võib asjakohaseks osutuda üksnes juhul, kui on kindlaks tehtud, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi.

A. Põhjendatud huvi

35. Sissejuhatava märkusena juhtis komisjon tähelepanu sellele, et liidu kohtud võivad menetluse käigus mis tahes ajal *ex officio* kontrollida, kas hagi ese on ära langenud, nii et puudub vajadus asjas otsus teha[27]. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on füüsilise või juriidilise isiku esitatud tühistamishagi tõepoolest vastuvõetav üksnes siis, kui sellel isikul on vaidlustatud otsuse tühistamise suhtes põhjendatud huvi. Selline huvi eeldab, et selle akti tühistamine võib iseenesest tekitada õiguslikke tagajärgi ja et hagi tulemusel võib selle esitanud isik saada mingit kasu.[28] Olukord ei oleks pruukinud olla selline juhul, kui apellandid ei oleks algatanud kohtuvaidlust seoses Madalmaade tolli otsusega lükata tagasi nende vaided EMSile seestöötlemise loa andmise peale ning oleksid seega lasknud loal muutuda siduvaks otsuseks.[29] Võttes arvesse, et apellandid on sellise kohtuvaidluse algatanud – asjaolu, mida komisjon on tunnistanud –, ei ole kahtlust, et apellantidel on menetluse algatamise suhtes säilinud põhjendatud huvi.

B. Esimesed kolm väidet, mis käsitlevad vaidlustatava akti olemasolu ELTL artikli 263 mõistes

1. Poolte argumendid

36. Oma esimeses väites leiavad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui leidis vaidlustatud kohtumääruse punktis 48, et ei tolliseadustik, delegeeritud määrus ega rakendusmäärus anna komisjonile pädevust võtta vastu otsuseid, mis on liikmesriigi ametiasutusele seestöötlemise loa andmise menetluses siduvad. Apellandid järeldavad seda asjaolust, et komisjon on oma rakendamisvolituste alusel kehtestanud protseduuri, mille käigus tuleb majanduslike tingimuste täidetust kontrollida liidu tasandil, samas kui liikmesriigi ametiasutusele ei ole majanduslike tingimuste kontrollimise pädevust antud (siinkohal nähakse erinevust võrreldes tolliseadustiku varasema versiooniga[30], mis oli jõus kohtuotsuse Friesland Coberco tegemise ajal ja mida võeti selles arvesse).

27 Kodukorra artikkel 149.

28 Vt selle kohta 17. septembri 2015. aasta kohtuotsus Mory jt *vs.* komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 55).

29 Vt analoogia alusel kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Gul Ahmed Textile Mills *vs.* nõukogu (C-100/17 P, EU:C:2018:214, punkt 99), milles käsitletakse küsimust, kas „jätkuva põhjendatud huviga“ on tegemist ka siis, kui tagasimaksenõuet, mille esitamine võiks olla õiguspärane juhul, kui tühistamishagi oleks edukas olnud, ei esitata õigel ajal.

30 Määrus nr 2913/92.

37. Oma teises väites leiavad apellandid, et Üldkohus on eksinud õigusnormi vastu, kui iseloomustas vaidlustatud kohtumääruse punktis 49 komisjoni rolli majanduslike tingimuste kontrollimisel puhtalt menetlusliku rollina. Nende väitel ei piira mitte ükski tolliseadustiku, delegeeritud määruse ega rakendusmääruse säte komisjoni rolli liikmesriikide esindajate hääletamise ja häälte lugemise korraldamisele tollieksperte rühmas. Kuna komisjon ei ole kohustatud tollieksperte rühma nõuandeid järgima, pooldavad apellandid seisukohta, et komisjon peab olema „õiguslikult vastutav majanduslike tingimuste kohta järelduse tegemise eest".

38. Oma kolmandas väites vaidlustavad apellandid Üldkohtu seisukohad vaidlustatud kohtumääruse punktides 60 ja 61. Neis punktides leidis Üldkohus, et Euroopa Kohtu tõlgendus määruse nr 2454/93 artikli 504 lõike 4 kohta kohtuasjas Friesland Coberco kehtib ka siinses kohtuasjas kohaldatava rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 kohta. Apellandid vaidlustavad Üldkohtu seisukoha, et neid kahte sätet „võib käsitleda võrdsetena".

39. Oma väite toetuseks tuginevad apellandid õigusaktides tehtud muudatustele, näiteks sellele, et „majanduslike tingimuste" määratlus on muutunud ja et tolliseadustiku komitee ei mängi enam majanduslike tingimuste kontrollimisel mingit rolli; apellantide sõnul oli Euroopa Kohus nendele asjaoludele oma põhjendustes kohtuasjas Friesland Coberco tugevalt toetunud. Samuti juhivad apellandid tähelepanu ühelt poolt määruse nr 2454/93 artikli 502 lõike 1 ning teiselt poolt tolliseadustiku artikli 211 lõike 6 ja rakendusmääruse artikli 259 lõike 1 erinevale sõnastusele, mis suunab tähelepanu tolli tehtavalt kontrollilt kontrollile ELi tasandil.

40. Komisjon ei nõustu apellantide argumentidega ning juhib tähelepanu asjaolule, et institutsioonid saavad siduvaid õigusakte vastu võtta üksnes siis, kui selleks on selge õiguslik alus. Komisjon leiab, et praegusel juhul niisuguse olukorraga tegemist ei ole. Ühtlasi väidab komisjon, et apellantide õigus kohtulikule kaitsele on piisavalt tagatud isegi juhul, kui nad ei saa vaidlustatud järeldust edasi kaevata, kuna liikmesriigi kohtul on võimalus esitada eelotsusetaotlus menetluses, mille apellandid algatasid Madalmaade tolli otsuse vaidlustamiseks. Samuti väidab komisjon, et kohtuotsus Friesland Coberco on endiselt õiguslikult asjakohane. Tema arvates ei mõjuta asjaolu, et selle kohtuotsuse aluseks olevad õigusnormid sõnastati 2013. aastal uuesti, järelduse õiguslikku olemust ja õiguslikke tagajärgi ega selles kohtuasjas toodud põhjenduse asjakohasust.

2. Õiguslik hinnang

41. „Järeldus" ei kuulu ELTL artiklis 288 loetletud aktide hulka, millega institutsioonid teostavad oma pädevust ja mille puhul on selgelt märgitud, kas neil on siduv jõud või mitte.[31] Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 24 märkis, nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, et vaidlustatavad aktid ELTL artikli 263 tähenduses on kõik liidu institutsioonide vastu võetud õigusaktid, mille eesmärk on sõltumata nende vormist tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi.[32] Nagu

31 Siiski on ka selles kategoorias erandeid, nimelt olukorras, kus akt on määratletud mittesiduvana, kuid oma sisult ei ole tegelikult mittesiduv. Vt selle kohta 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 29, mis käsitleb soovitust).

32 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* komisjon (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 47). Vt samuti kohtujurist Bobeki analüüsi tema ettepanekus kohtuasjas Belgia *vs.* komisjon (C-16/16 P, EU:C:2017:959), millest nähtub, et kohtupraktika on muutunud ja varasemast nõudest, et meetmetel peavad olema pelgalt „õiguslikud tagajärjed", on saanud nõue, et neil peavad olema „siduvad õiguslikud tagajärjed", tema kriitikat sellele muutusele ning ettepanekut pöörduda tagasi varasema kriteeriumi juurde.

Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 28 õigesti märkis, tuleb seda, kas õigusakt tekitab selliseid tagajärgi või mitte, otsustada selle sisu analüüsi põhjal. Seda tuleb hinnata objektiivsete kriteeriumide, näiteks sisu alusel, võttes arvesse akti vastuvõtmise konteksti ja akti vastu võtnud institutsioonide pädevust.[33]

42. Apellantide väidetes rõhutakse komisjoni pädevusele võtta vastu siduv õigusakt. Siiski tuleb seda, kas akt on olemuselt siduv, otsustada eelmises punktis esitatud põhimõtete kohaselt kõiki kriteeriume arvestades, mitte vaid ühele kriteeriumile keskendudes.[34] Seetõttu tuleb Üldkohtu hinnangut vaadelda ikkagi kõigi aspektide silmas pidades, olgugi et apellandid on vaidlustanud eeskätt Üldkohtu seisukoha, mille kohaselt komisjonil ei olnud volitust võtta vastu siduvaid õigusakte, arvestades komisjoni positsiooni kõnealuses kontekstis.

a) Akti sisu ja selle vastuvõtmise kontekst

43. Vaidlustatud järelduse sisu piirdub väitega „KOM tegi järelduse, et majanduslikud tingimused on täidetud“. Selle tähendust saab mõista üksnes selle õiges kontekstis. Otsuse õiguslikku ja faktilist sisu kirjeldas Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktides 31–43. Kordan seda lühidalt, et hinnata Üldkohtu seisukohti.

44. Vaidlustatud järelduseni jõuti EMSi algatatud seestöötlemisprotseduuri loa taotlemise menetluse kontekstis. See luba on tolliseadustiku artikli 211 lõike 1 punkti a kohaselt vajalik juhul, kui kaubale kohaldatakse seestöötlemisprotseduuri kooskõlas tolliseadustiku artikli 210 punktiga d. Sellise loa andmiseks pädev asutus on liikmesriigi toll.[35] Tolliseadustiku artikli 211 lõigetes 3 ja 4 on loetletud nõuded, mis peavad olema sellise loa saamiseks täidetud. Kui lõikes 3 käsitletakse taotleja isikut puudutavaid nõudeid, siis lõikes 4 on sätestatud veel kaks kriteeriumi: esiteks proportsionaalsuse kriteerium, mis käsitleb tollijärelevalvet protseduuri üle, ja teiseks nõue, et majanduslikud tingimused oleksid täidetud. Viimati mainitud kriteerium, mis on sätestatud artikli 211 lõike 4 punktis b, näeb ette, et „[…] luba ei kahjusta liidu tootjate olulisi huve“.

45. Tulenevalt üsnagi keerulisest lisatingimuste ja õiguslike fiktsioonide kombinatsioonist on selliste olukordade hulk, kus selle nõude täitmist tuleb päriselt kontrollida, samas õigupoolest üpriski piiratud.[36] Neil harvadel juhtudel on tolliseadustiku artikli 211 lõike 6 nõutav kaheastmeline kontroll. Esiteks tuleb kindlaks teha, et „on tõendeid liidu tootjate oluliste huvide tõenäolise kahjustamise kohta“.[37] Seda kontrollib liikmesriigi toll. Alles siis, kui see täiendav lävi on ületatud, kontrollitakse üksikasjalikult majanduslikke tingimusi. Tolliseadustiku artikli 211 lõikes 6 on täpsustatud, et neid *kontrollitakse liidu tasandil*.

33 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* komisjon (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon (C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika). Seda kinnitavad varasemad kohtuasjad, milles Euroopa Kohus on pidanud hindama „järelduste“ olemust. Euroopa Kohus ei teinud õigusaktile valitud pealkirjast mingeid järeldusi. 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuse komisjon *vs.* nõukogu (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803) punktis 45 kirjeldab Euroopa Kohus „järelduse“ vastuvõtmisest „käesoleval juhul“ tekkinud ebakindlust selle akti laadi ja ulatuse suhtes. Euroopa Kohus leidis, et neil asjaoludel oleks nõukogu pidanud vastu võtma selgelt siduva akti, nimelt otsuse. Kohtuotsuses Friesland Coberco, mille juurde ma hiljem tagasi tulen, jõudis Euroopa Kohus pärast kõiki neid kriteeriume vaadeldes järeldusele, et kõnealune järeldus ei olnud siduv.

34 Vt selle kohta 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon (C-599/15 P, EU:C:2017:801), samuti kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Slovakkia *vs.* komisjon ja Rumeenia *vs.* komisjon (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, punkt 46).

35 Artikli 211 lõige 1. Tolliseadustiku artikli 22 lõikes 1 on määratletud pädev tolliasutus.

36 Delegeeritud määruse artikli 166 lõike 1 kohaselt uuritakse majanduslikke tingimusi tegelikult üksnes kolmel juhul. Lisaks sellele loetakse majanduslikud tingimused seestöötlemise loa puhul täidetuks 19 toimingu puhul, mis on loetletud delegeeritud määruse artiklis 167.

37 Mõne keeleversiooni kohaselt tuleb lausa kindlaks teha, et esineb selline tõenäosus. Vt tolliseadustiku artikli 211 lõike 6 prantsuskeelset versiooni: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]“.

b) Kas komisjon on pädev tegema majanduslike tingimuste kohta järeldust, mis on liikmesriigi tollile siduv?

46. Rakendusmääruse artikkel 259 on vastu võetud komisjoni üldiste rakendamisvolituste alusel, mis on sätestatud tolliseadustiku artiklis 213.[38] Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 36 välja toob, on rakendusmääruse artikli 259 lõikes 1 sätestatud, et „see tolliamet, kelle alluvusse/haldusalasse otsustuspädev tolliasutus kuulub, [saadab] toimiku viivitamata komisjonile ja taotleb majanduslike tingimuste kontrollimist." Seejärel on rakendusmääruse artikli 259 lõikes 4 sätestatud, et komisjoni moodustatud eksperdirühm *nõustab* komisjoni küsimuses, kas majanduslikud tingimused on täidetud või mitte. Selle ülesande pelgalt nõustavat olemust rõhutatakse horisontaalsete eeskirjade, mille alusel tollieksperdid rühm moodustati, artiklis 3 ja artikli 5 lõikes 1 ning tollieksperdid rühma pädevusraamistiku punkti 2 alapunktis g.[39] Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 38 välja tõi, „on nende rühmade ülesanne eksperdirühmade horisontaalsete eeskirjade kohaselt nõustada komisjoni eelkõige liidu õigusaktide, poliitikadokumentide ja programmide teemal ning liikmesriikidega koordineerimise ja koostöö küsimustes".

47. Seejärel kirjeldas Üldkohus punktis 39 komisjoni rolli, mis on eelnimetatud tollieksperdid rühma pädevusraamistiku artikli 3 teise lõigu ja rühma kodukorra[40] artikli 3 kohaselt kutsuda kokku ja juhatada sektsiooni „Muu eriprotseduur kui transiit" koosolekuid olukorras, kus sektsioon kontrollib majanduslikke tingimusi. Kuid kui kokkuleppele ei jõuta, siis hääletavad ja langetavad otsuse majanduslike tingimuste kohta selles sektsioonis liikmesriikide esindajad.[41] Kuigi kodukorras ei ole märgitud, mis juhtub pärast kokkuleppele jõudmist või hääletamist, nähtub vaidlustatud järeldust sisaldavast protokollist, et komisjon võttis nimetatud tulemuse ja dokumenteeris selle koosoleku protokollis majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldusena. Seega on Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 50 õigesti märkinud, et tolliseadustiku artiklist 213 tulenevate komisjoni rakendamisvolituste alusel kehtestatud kontrollimise protseduurist ei nähtu selgelt, kas komisjon peab peale tollieksperdid rühma kuuluvate liikmesriikide esindajate hääletamise korraldamise ja häälte ülelugemise väljendama ka oma arvamust või kas tal on endal pädevus hinnata, kas majanduslikud tingimused on täidetud.

48. Apellandid ei vaidlusta ühtegi eeltoodud seisukohta. Samuti ei vaidlusta nad vaidlustatud kohtumääruse punkti 46, milles Üldkohus viitab põhimõttele, mille kohaselt liidu institutsiooni pädevusel peab olema konkreetne õiguslik alus, milles piiritletakse selle täpne ulatus, kuna institutsioonil on õigus tegutseda üksnes nende piiride raames.[42] Üldkohus tugines selle hinnangu põhjal tehtud järeldusele, nimelt sellele, et pädevus ei saa olla pelgalt tuletatud.

49. Apellandid ei ole välja toonud ühtegi sätet, mis annaks komisjonile pädevuse teha liikmesriigi ametiasutusele siduvaid otsuseid majanduslike tingimuste täidetuse kohta, ja nagu eelkirjeldatud menetlusest selgelt nähtub, ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui järeldas, et sellist sätet ei ole.

38 Selle määruse põhjenduse 49 kohaselt on seda tehtud eesmärgiga kehtestada selged ja lihtsad eeskirjad nõuetekohaseks kontrolliks liidu tasandil siis, kui on tõendeid liidu tootjate oluliste huvide tõenäolise kahjustamise kohta. Olgugi et see ei ole minu silmis otsustava tähtsusega, soovin siiski välja tuua, et eeskirjade ühetaolist kohaldamist ei ole kuskil eraldi märgitud. Delegeeritud määruse põhjenduses 49 on üksnes sätestatud, et „[õ]iguskindluse ja ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamiseks on vaja *sätestada juhud*, mille puhul on vaja kontrollida sees- ja välistöötlemise majanduslikke tingimusi" (kohtujuristi kursiiv).

39 Tollieksperdid rühma pädevusraamistik, viide: Ares (2016) 2109319 – 3.5.2016.

40 Tollieksperdid rühma kodukord, viide: Ares (2016) 2616740 – 6.6.2016.

41 Eksperdirühma kodukorra artikkel 8.

42 Vt ka 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* McBride jt (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 36) ja 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Anagnostakis *vs.* komisjon (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 98).

50. Apellandid seda oma argumentides kahtluse alla ei sea. Nende argument tugineb hoopis muudatustele õigusaktides, mis on aset leidnud pärast tolliseadustiku ja sellega kaasneva rakendusmääruse jõustumist. Määruse nr 2454/93 artikli 502 lõikes 1 oli küll sätestatud, et „[luba] ei anta, ilma et *toll* majanduslikke tingimusi kontrolliks“,[43] kuid rakendusmääruses sellega võrreldavat sätet ei ole. Apellandid lähtuvad oma argumentides välistamisest. Nad väidavad, et kui ei liikmesriigi ametiasutusel ega tollieksperdite rühmal ole konkreetset pädevust teha majanduslike tingimuste küsimuses siduvaid otsuseid, peab selline pädevus olema paratamatult komisjonil. Sellele argumendile vastaksin järgmiselt.

51. Esiteks ei ole päris õige öelda, nagu puuduks liikmesriigi ametiasutusel täielikult pädevus kontrollida majanduslikke tingimusi. Nagu käesoleva ettepaneku punktis 41 on kirjeldatud, peab liikmesriigi ametiasutus tolliseadustiku artikli 211 lõike 5 kohaselt kontrollima, kas on tõendeid liidu tootjate oluliste huvide tõenäolise kahjustamise kohta. Selliste tõendite olemasolu välja selgitamiseks peab liikmesriigi ametiasutus igal juhul korraldama üsnagi põhjaliku kontrollimise, eriti seetõttu, et nende sätete kogu struktuur pigem ei toeta selliste tõendite tuvastamist.

52. Teiseks on oluline rõhutada, et rakendusmääruse artikli 259 tekstis endas ei ole midagi, mis viitaks sellele, et komisjoni järeldust majanduslike tingimuste kohta peaks käsitlema siduvana. Artikli 259 lõikes 5 on lihtsalt sätestatud, et komisjoni majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldusega „arvestab asjaomane tolliasutus“; sellest sõnastusest – nagu Euroopa Kohus kohtuotsuses Friesland Coberco välja tõi seoses samalaadse sõnastusega, mis oli selle sätte varasemas versioonis – võib välja lugeda, et lõpliku otsuse langetab asjaomane pädev tolliasutus.[44]

53. Seda rõhutab rakendusmääruse artikli 259 lõige 6, milles on sätestatud, et kui komisjon jõuab järeldusele, et majanduslikud tingimused ei ole enam täidetud, „*tühistab* pädev tolliasutus asjaomase loa“. Minu esiletõstetud sõna („tühistab“) paneb pädevale tolliasutusele selge kohustuse luba tühistada, kui komisjon on jõudnud eitavale järeldusele. Kontrast rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 sõnastuse („arvestab“) ja artikli 259 lõike 6 sõnastuse („tühistab“) vahel on juba iseenesest piisav illustreerimaks mõtet, et ehkki rakendusmääruse artikli 259 lõike 6 alusel tehtud komisjoni järeldused on siduvad, ei ole see vastupidi nii rakendusmääruse artikli 259 lõikest 5 tuleneva komisjoni pädevuse puhul. Seetõttu kordan, et viimasel juhul teeb lõpliku otsuse pädev tolliasutus, ehkki peab arvestama komisjoni järeldusega. Nad võivad sellest järeldusest kõrvale kalduda „tingimusel, et nad põhjendavad oma otsuseid selles osas.“[45]

54. Selles kontekstis tuleks meenutada ka seda, et kui liidu institutsioonile ei ole sellist pädevust antud – isegi valdkondades, mis on liidu ainupädevuses, näiteks tollipoliitika –, jääb selle poliitika rakendamine liikmesriikide pädevusse.[46] Seega ei vaja liikmesriigi ametiasutus õigusakti rakendamisel eraldi pädevust õigusaktis selgelt välja toodud tingimuste kontrollimiseks, samas kui komisjonil ei ole majanduslike tingimuste kohta siduva otsuse tegemise pädevust andva õigusnormi puudumise tõttu õigust sellist otsust teha.

55. Samuti väidavad apellandid, et kõik need harvad juhud, kus majanduslikke tingimusi tuleb päriselt üksikasjalikult kontrollida, puudutavad selliseid olukordi, mis on seotud liidu ühise kaubanduspoliitika ühetaolise kohaldamisega, see aga kuulub liidu ainupädevusse. Eeltoodud põhjustel ei kaalu see siiski üles komisjoni pädevuse puudumist selliste otsuste tegemisel.

43 Kohtujuristi kursiiv.

44 Kohtuotsus Friesland Coberco, punkt 27.

45 Kohtuotsus Friesland Coberco, punkt 27.

46 Vt ELTL artikli 2 lõige 1.

56. Tõepoolest ei saa apellantide argumendid, mis põhinevad rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 teise lõigu ja artikli 259 lõike 6 sõnastusel, just sel põhjusel olla edukad. Kuigi rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 teises lõigus on sätestatud, et järelduses võib täpsustada, et vaadeldav juhtum on ainulaadne – ja seega ei saa seda käsitada pretsedendina muude taotluste või lubade kohta otsuse tegemisel –, ei nähtu ainuüksi sellest, et selline järeldus on minu kirjeldatud mõttes siduv.

57. Rakendusmääruse artikli 259 lõige 6 sätestab – tõsi, kohustavas sõnastuses („tühistab“) –, et pädev tolliasutus tühistab asjaomase loa, kui on jõutud järeldusele, et majanduslikud tingimused ei ole enam täidetud, ning kehtestab lausa tähtpäeva, millal tühistamine peab hiljemalt toimuma, kuid seda sätet on siiski võimalik kohaldada üksnes nimetatud asjaoludele.

58. Ometi on tolliseadustiku artikli 211 lõike 6 sõnastusel põhinev väide, et kui on tõendeid, *kontrollitakse* majanduslikke tingimusi *liidu tasandil*, vaieldamatult kaalukas. Nagu Üldkohus aga vaidlustatud kohtumääruse punktis 34 välja toob: ehkki tolliseadustiku artikli 211 lõikes 6 on sätestatud, et majanduslikke tingimusi kontrollitakse liidu tasandil, ei ole seal näidatud, millist eesmärki teenib kontrollimise kehtestamine sellel tasandil, ning samuti ei nähtu sellest sättest selgelt, milline on sellise kontrollimise puhul komisjoni tegelik roll. Sellele vastukaaluks on tolliseadustiku artikli 211 lõikes 4 ühemõtteliselt kehtestatud, et liikmesriigi ametiasutus annab loa selles sättes ette nähtud tingimuste täidetuse korral. Sellest sättest nähtub selgelt, milline asutus selle otsuse langetab. Kahetsusväärsel moel puudub tolliseadustiku artikli 211 lõikes 6 selle aspektiga seoses vajalik selgus.

59. Edasi tuginevad apellandid asjaolule, et järelduse tegemise eest vastutav isik on muutunud. Erinevalt määruse nr 2454/93 artikli 504 lõikest 4 vastutab majanduslike tingimuste kohta järelduste tegemise eest nüüd komisjon. See nähtub selgelt tollieksperti rühma pelgalt nõuandvast funktsioonist, mida on kirjeldatud eespool ja mida Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 54 kinnitas. Tulenevalt määruse nr 2454/93 artikli 504 lõikest 4 tegi varasemate õigusnormide kohaselt järelduse tolliseadustiku komitee. Siiski ei tähenda asjaolu, et nüüd on vaidlustatud järelduse autoriks määratud komisjon, iseenesest seda, et komisjoni tehtud järeldus kujutab endast akti, mis on liikmesriigi tollile siduv.

60. Samuti väidavad apellandid, et ehkki varasemate õigusnormide kohaselt ei olnud majanduslike tingimuste kontrollimine kohustuslik,[47] siis nüüd tulenevalt tolliseadustiku artikli 211 lõikest 6 („kontrollitakse […] liidu tasandil“) juba on.[48] Olgugi et see on õige, ei tähenda see siiski tingimata seda, et tehtud järeldus oleks liikmesriigi tollile siduv. Seda kinnitab Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Friesland Coberco. Olgugi et kõnealune kohtuasi puudutas asjaolusid, mille puhul tolliseadustiku komiteega nõu pidamine oli kohustuslik, leidis Euroopa Kohus, nagu oleme juba näinud, et kohustust komiteega konsulteerida ei saa käsitleda kohustusena teha sama järeldus.[49] Kuna puudub selge õigusnorm, mis sätestaks vastupidist, võib sama öelda kohustuse kohta kontrollida majanduslikke tingimusi liidu tasandil. See ei too endaga tingimata kaasa seda, et liikmesriigi toll peaks kontrollimise tulemuse heaks kiitma ja seda kinnitama.

61. Seda ei mõjuta asjaolu, et Madalmaade toll lähtus tegutsemisel põhimõttest, et tal on kohustus kõnealust järeldust järgida. Euroopa Kohtu seisukohad kohtuotsustes Bock *vs.* komisjon[50], Piraiki-Patraiki jt *vs.* komisjon[51] ja Dreyfus *vs.* komisjon[52], millele apellandid viitavad, käsitlevad eraldiseisvat küsimust, kas aktid, mis on ELTL artikli 263 mõistes igasuguse kahtluseta vaidlustatavad,

47 Vt määruse nr 2454/93 artikli 503 sõnastust, millele viitavad apellandid.

48 Nagu aga eespool kirjeldatud, kohaldatakse seda väga piiratud juhtudele.

49 Kohtuotsus Friesland Coberco, punkt 31.

50 23. novembri 1971. aasta kohtuotsus (62/70, EU:C:1971:108, punktid 6–8).

51 17. jaanuari 1985. aasta kohtuotsus (11/82, EU:C:1985:18, punktid 8 ja 9).

52 5. mai 1998. aasta kohtuotsus (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punktid 43–56).

mõjutavad taotlejaid otseselt. Artikli 263 alusel on hagi esitamiseks vajalik eeltingimus vaidlustatava akti olemasolu. Asjaolu, et liikmesriik otsustab järgida tegelikult mittesiduvat akti, ei muuda seda akti siduvaks, samuti ei muuda asjaolu, et mittesiduv akt puudutab kaebajat otseselt, seda akti vaidlustatavaks.

c) Järelduse siduv jõud: „arvestab asjaomane tolliasutus“

62. Rakendusmääruse artikli 259 lõikes 5 on säte, milles kirjeldatakse, mida peab liikmesriigi tolli järeldusega ette võtma. Nagu olen juba välja toonud, on rakendusmääruse artikli 259 lõikes 5 sätestatud üksnes nii: „Majanduslike tingimuste kohta tehtud järeldusega arvestab asjaomane tolliasutus […]“. Nagu eespool mainitud, pidi Euroopa Kohus kohtuasjas Friesland Coberco tõlgendama peaaegu identset sätet, nimelt määruse nr 2454/93 artiklit 504. Ainus erinevus seisneb selles, et nimetatud säte viitab „komitee otsus[ele]“ ega viita konkreetselt „majanduslikele tingimustele“. Siiski on selge ja vaidlustamatu, et teisena nimetatud sätte puhul tuleb arvesse võtta ka „majanduslikke tingimusi“. Kohtuotsuses Friesland Coberco tõlgendas Euroopa Kohus sõnu „võtavad [komitee otsust] arvesse“ nii, et „[n]ad võivad komitee otsusest kõrvale kalduda tingimusel, et nad põhjendavad oma otsuseid selles osas.“ [53]

63. Vaidlustatud kohtumääruse punktis 60 tugineb Üldkohus Euroopa Kohtu otsuse Nogueira jt [54] punktile 45, mille kohaselt kehtib Euroopa Kohtu tõlgendus õigusakti sätte kohta ka seda õigusakti asendava õigusakti sätete kohta, juhul kui nende õigusaktide sätteid võib pidada samaväärseks. Apellandid ei vaidlusta seda põhimõtet, vaid seavad pigem kahtluse alla, kas rakendusmääruse artikli 259 lõiget 5 võib pidada määruse nr 2454/93 artikliga 504 samaväärseks.

64. Üldkohus tugineb vaidlustatud kohtumääruse punktis 58 asjaolule, et rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 sõnastus kordab sõna-sõnalt määruse nr 2454/93 artikli 504 lõike 4 sõnastust. Seda järeldust ei ole apellatsioonkaebuses vaidlustatud. Samuti ei vaidlustanud apellandid Üldkohtu seisukohta vaidlustatud kohtumääruse punktis 54, mille kohaselt on muutunud üksnes järelduse tegija, mis tähendab, et kontrollimise eesmärk jääb samaks.

65. Isegi kui eeltoodud kahtlusi kõrvale jättes hinnataks kolmanda väite tõhusust, ei saa see väide olla edukas. Apellandid väidavad, et Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas Friesland Coberco „põhines konkreetselt tolliseadustiku komitee funktsioonil“. Siiski käsitleb see osa kohtuotsusest, millele apellandid oma argumendis tuginevad, nimelt kohtuotsuse Friesland Coberco punkt 37, küsimust, kas otsus kujutab endast institutsiooni akti EÜ artiklis 234 (nüüd ELTL artikkel 267) sätestatud kontrolli tähenduses. Selles kontekstis leidis Euroopa Kohus, et tolliseadustiku komitee otsust ei saa pidada komisjoni aktiks. See ei ole seotud sama kohtuotsuse punktis 33 väljendatud Euroopa Kohtu seisukohaga, et otsus ei ole liikmesriigi tollile siduv.

66. Samuti ei saa ma nõustuda apellantide argumendiga, et need kaks olukorda ei ole samaväärsed. Konkreetsemalt väidavad apellandid, et ehkki tolliseadustiku komitee funktsioon oli tagada „liikmesriikide ja komisjoni tihe[…] ja tõhus[…] koostöö“ [55], on komisjoni roll tolliseadustiku kohaselt „tagada […] ühetaolised tingimused“ [56] tolliseadustiku rakendamiseks. Üldkohus kaalus seda argumenti vaidlustatud kohtumääruse punktis 52. Kohus ei eksinud õigusnormis, kui tõi välja, et tolliseadustiku artikkel 213 piirdub komisjonile rakendamisvolituse andmisega selleks et sätestada *menetluseeskirjadega seoses ühetaolised tingimused*, nagu on kavandatud tolliseadustiku põhjenduses 5.

53 Kohtuotsus Friesland Coberco, punkt 27.

54 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus (C-168/16 ja C-169/16, EU:C:2017:688, ning seal viidatud kohtupraktika).

55 Kohtuotsus Friesland Coberco, punkt 40.

56 Tolliseadustiku põhjendus 5.

67. Samuti leidis Üldkohus tolliseadustiku mõlemas versioonis käsitletud majanduslike tingimuste kontrollimise vajaduse võrdlemisel, et kontrollimine oli vajalik samalaadsete lubade saamiseks esitatud taotluste puhul. Apellandid ei selgita, kuidas veidi erinevad „majanduslike tingimuste" määratlused esiteks määruse nr 2913/92 artikli 133 punktis e seoses tollikontrolli all töötlemisega ning teiseks tolliseadustiku artikli 211 lõike 4 punktis b seoses sees- ja välistöötlemisega ning ladustamiskohtade pidamisega kauba tolliladustamiseks lahknevad nii suurel määral, et neid ei saa sellel otstarbel samaväärseks pidada. Seega oli Üldkohtul õigus, kui ta vaidlustatud kohtumääruse punktis 53 järeldas, et nii kohtuasjad, mida käsitleti kohtuotsuse Friesland Coberco langetamise ajal kehtinud määruse nr 2913/92 ja rakendusmääruste alusel, kui ka kohtuasjad, mis on kõne all praegu, on liikmesriikide ja komisjoni vahelise tiheda ja tõhusa koostöö vormid, mille vaieldamatu eesmärk on tolli majanduslikest tingimustest teavitada.

68. Mitte üheski neist õigusaktide muudatustest, millele apellandid tuginevad, ei nimetata sõnu „võtavad arvesse". Kui komisjonil oleks pädevus teha selline järeldus, mis on liikmesriigi tollile siduv, oleks see kindlasti nähtunud ka rakendusmääruse sõnastusest. Üldkohus leidis vaidlustatud kohtumääruse punktis 63 õigesti, et kui uute tollialaste õigusaktidega oleks loodud süsteem, mille kohaselt liidu tasandil tehtud järeldused majanduslike tingimuste kohta oleksid liikmesriigi tollile siduvad, oleks see olnud rakendusmääruses sõnaselgelt sätestatud. Asjaolu, et rakendusmääruses on kasutatud sõnastust, mida kohtuasjas Friesland Coberco tõlgendati nii, nagu see ei oleks liikmesriigi ametiasutusele siduv, on juba iseenesest tugev argument sellise tõlgendamise muutuse vastu.

69. Seega ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui leidis, et Euroopa Kohtu tõlgendus määruse nr 2454/93 artikli 504 lõike 4 kohta kohtuasjas Friesland Coberco kehtib ka rakendusmääruse artikli 259 lõike 5 puhul, kuna kõnealused sätted on minu arvates selleks otstarbeks piisavalt sarnased. Tuleb eeldada, et liidu seadusandja oli kohtuotsusest Friesland Coberco täiesti teadlik ja et kui oleks tahetud muuta seisukohta nii, et komisjoni järeldus muutuks liikmesriigi ametiasutusele siduvaks, oleks ta seda võinud hõlpsasti teha.

d) Lisamärkused:

70. Selles kontekstis võiks lisada, et ilmselgelt on rakendusmääruse artiklis 259 sisalduvate eeskirjade kohaselt tehtud järeldusel „õiguslikud tagajärjed". Euroopa Kohtu otsuse Friesland Coberco rakendamisel peab liikmesriigi toll „oma otsust piisavalt põhjendama", juhul kui ta asub järelduses esitatuga võrreldes teistsugusele seisukohale. Vaieldamatult kujutab see endast õiguslikku tagajärge. Apellantide vaatenurgast seisneb siinkohal raskus selles – mis on ELTL artikli 263 mis tahes analüüsi juures otsustava tähtsusega –, et see järeldus ei ole tollile järgimiseks siduv.

71. Samuti võiks märkida, et siin ei ole küsimus selles, nagu ei oleks apellantidel tõhusat õiguskaitset seetõttu, et nad ei saa järeldust vaidlustada ELTL artikli 263 alusel. Apellantide õigustuseks tuleb öelda, et nad ei ole seda isegi väitnud. Kuid tasub välja tuua, et apellantidel on võimalus Madalmaade tolli otsus vaidlustada (ja nad on seda tegelikult ka teinud). Nad on hiljem esitanud pädevale kohtule kaebused, millega vaidlustasid Madalmaade tolli otsused jätta rahuldamata nende vaided EMSile seestöötlemise loa andmise peale. Neis menetlustes saab analüüsida küsimust selle kohta, kas majanduslikud tingimused on täidetud.[57]

72. Nendel asjaoludel tuleb esimene, teine ja kolmas väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

57 Vt vastukaaluks kohtujurist Bobeki kommentaar tema ettepanekus kohtuasjas Belgia *vs.* komisjon (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punktid 161–163) seoses liikmesriigi, millele on suunatud ELTL artikli 263 mõistes aktiks mittekvalifitseeruv õigusakt, teistsuguse olukorraga. Vt samuti 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia *vs.* komisjon (C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 66), milles Euroopa Kohus ei nõustunud sellistel asjaoludel „vaidlustatavat akti" laiema tõlgendusega.

C. Neljas väide, mis on seotud halduspraktikaga

1. Poolte argumendid

73. Apellantide väitel eksis Üldkohus selles, et ei võtnud arvesse halduspraktikat tõendina majanduslikke tingimusi käsitlevate komisjoni järelduste siduvuse kohta. Nimetatud halduspraktika punkti 3 esimese lõigu sõnastus on järgmine: „.Asjaomane tolliasutus ja teised samalaadsete lubade või taotlustega tegelevad tolliasutused võtavad komisjoni otsust arvesse ([rakendusmääruse] artikli 259 lõige 5). Tolli otsus on kooskõlas järeldusega. *See tähendab, et komisjoni järeldus on pädevale tolliasutusele siduv* ja seetõttu ei saa ta sellest kõrvale kalduda. […]“ [58].

74. Komisjon toob välja, et ei ole selge, kas apellandid esitavad oma neljanda väitega menetlusliku väite, tuginedes tõendite moonutamisele, või on tegemist sisulise väitega tulenevalt selles esitatud etteheitest, et halduspraktikat ei ole käsitletud õigusallikana. Komisjon leiab, et mõlemal juhul on apellantide väide põhjendamatu.

2. Õiguslik hinnang

75. Apellandid vaidlustavad vaidlustatud kohtumääruse punkti 66, milles Üldkohus leidis, et halduspraktika kõigest asendas varasema halduskorra, mis käsitles määruse nr 2913/92 asjaomaste sätete kohaldamist. Kuivõrd varasem halduskord ei vastanud sellele, mida Euroopa Kohus oli kohtuotsuses Friesland Coberco öelnud, ei saanud uues halduspraktikas sisalduvat tõlgendust selle alusel põhjendada. Apellandid ei vaidlusta Üldkohtu seisukohta vaidlustatud kohtumääruse punktis 67. Seal leidis Üldkohus lauses, mis algab sõnadega „Peale selle“, et ehkki halduspraktikat võib käsitleda asjakohase abivahendina, mis aitab tõlgendada majanduslike tingimuste kohta tehtud järelduste olemust, ei ole see õiguslikult siduv ja seetõttu peab see olema kooskõlas rakendusmääruse tegelike sätetega. Samuti leidis Üldkohus, et see ei muuda rakendusmääruse kohaldamisala. [59]

76. Minu hinnangul leidis Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktis 68 õigesti, et uues halduspraktikas olev tõlgendus ei ole kooskõlas rakendusmääruse tegelike sätetega. Üldkohtu põhjendus tugineb mitmele argumendile ning vaidlustatud kohtumääruse punktides 67 ja 68 esitatud argumendid on Üldkohtu põhjenduste toetamiseks juba iseenesest piisavad. Sellest tuleneb seega, et apellantide neljas väide on alusetu ja seda ei saa menetleda.

77. On tõsi, et halduspraktika jättis eksliku mulje – või vähemalt kippus seda jätma – selle kohta, kas komisjoni järeldused majanduslike tingimuste kohta on siduvad. Nii Euroopa Kohtu kui ka Üldkohtu kodukord jätavad nimetatud kohtutele võimaluse neid asjaolusid arvestada kohtukulude väljamõistmisega apellantide kasuks, nagu Üldkohus praeguses kohtuasjas tegigi. [60]

D. Viies väide seoses ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud lisanõuetega

78. Viiendas väites leiavad apellandid, et nad vastavad ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud lisanõuetele, nimelt et järeldus peab neid puudutama otseselt ja isiklikult.

58 Kohtujuristi kursiiv.

59 Sellega seoses tugineb Üldkohus analoogia alusel õigesti 15. veebruari 1977. aasta kohtuotsusele Dittmeyer (69/76 ja 70/76, EU:C:1977:25, punkt 4). Samuti võib analoogia alusel tugineda kohtupraktika suunale, millesse kuulub 28. juuni 2005. aasta kohtuotsus Dansk Rørindustri jt *vs*. komisjon (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 209) ning milles Euroopa Kohus leidis, et ehkki asutuse kehtestatud sisemised õigusaktid kujutavad endast käitumisnorme, millest asutus ei saa üksikjuhul kõrvale kalduda ilma võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas olevaid põhjendusi toomata, ei ole sellised sisemised õigusaktid ise õigusnormid ja seega ei saa need muuta ega täiendada õiguslikult siduvaid õigusakte, mille on asutamislepingus sätestatud eeskirjade ja menetluste kohaselt vastu võtnud liidu institutsioon.

60 Vaidlustatud kohtumääruse punktid 72–75.

79. Arvestades aga, et Üldkohus rahuldas õigesti komisjoni vastuvõetamatuse vastuväite seoses vaidlustatava akti puudumisega, ei ole Üldkohus sellega, et jättis käsitlemata küsimuse, kas järeldus puudutab apellante otseselt ja isiklikult, õigusnormi vastu eksinud. Kaebuse rahuldamata jätmiseks piisas tuvastusest, et puudub vaidlustatav akt ELTL artikli 263 mõistes.

VII. Kohtukulud

80. Kodukorra artikli 184 lõikes 2 on ette nähtud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, siis otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotamise. Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt, mida artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

81. Kuna komisjon on nõudnud kohtukulude väljamõistmist apellantidelt ja apellandid on kohtuvaidluse kaotanud, tuleks komisjoni kohtukulud välja mõista apellantidelt, kes ühtlasi kannavad ise enda kohtukulud. Sellele apellatsioonkaebusele ei saa kohaldada samu kaalutlusi, mis on esitatud vaidlustatud kohtumääruse punktides 72–75 ja mis võimaldasid Euroopa Kohtu kodukorra artikli 139 kohaselt mõista kohtukulud välja komisjonilt.

VIII. Ettepanek

82. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, ning

2. Mõista kohtukulud välja äriühingutelt thyssenkrupp Electrical Steel GmbH ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo.