Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 26. novembra 2020[1]

Zadeva C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Carinska unija – Sklepi skupine carinskih strokovnjakov – Uredba (EU) št. 952/2013 – Člen 211(6) – Dovoljenje za aktivno oplemenitenje nekaterih proizvodov zrnato usmerjenih elektropločevin – Preverjanje gospodarskih pogojev – Zavezujoča narava sklepov skupine carinskih strokovnjakov – Akt, zoper katerega ni pravnega sredstva“

I. Uvod

1. S to pritožbo pritožnici Sodišču predlagata, naj razveljavi sklep z dne 2. julija 2018, thyssenkrupp Electrical Steel in thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija[2] (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je Splošno sodišče tožbo pritožnic zavrnilo kot nedopustno. Ta tožba je bila vložena zoper tako imenovano „ugotovitev“ Komisije.

2. V obravnavanem sporu se postavlja osrednje vprašanje, ali ugotovitev Komisije, da so v carinskem postopku, v katerem je obravnavana uporaba tako imenovanega „aktivnega oplemenitenja“, „gospodarski pogoji izpolnjeni“[3], pomeni akt, ki ima pravne učinke in ki ga je mogoče izpodbijati za namene člena 263(1) PDEU.

3. „Postopek aktivnega oplemenitenja“ se obravnava v členih 256 do 258 carinskega zakonika in vključuje postopek, ki omogoča zadržanje uvozne dajatve, DDV in drugih dajatev ali ukrepov trgovinske politike pri uvozu blaga iz tretjih držav v EU. Proizvodi, pridobljeni v takih oblikah obdelave, se nato bodisi ponovno izvozijo bodisi sprostijo v prosti promet znotraj EU, v zadnjenavedenem primeru z dajatvami, plačanimi za prvotno uvožene surovine ali za oplemenitene proizvode. Za uporabo te ureditve je potrebno dovoljenje carinskih organov.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

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

3 Glej člen 211(4)(b) in (6) Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL 2013, L 269, str. 1, v nadaljevanju: carinski zakonik).

4. Zahteva za izdajo dovoljenja za aktivno oplemenitenje je bila v obravnavanem postopku vložena za nekatere vrste zrnato usmerjenih elektropločevin (v nadaljevanju: ZUEP) japonskega porekla, za katere so veljali protidampinški ukrepi, ki jih je naložila Evropska komisija[4]. Protidampinški ukrepi so bili uvedeni za uvoz tistih proizvodov, katerih cena je bila nižja od določene minimalne uvozne cene. Učinek izdaje dovoljenja za aktivno oplemenitenje v obravnavani zadevi je bil tak, da je to pomenilo, da uvozniku ne bi bilo treba plačati nobenih protidampinških dajatev ali predložiti dokaza, da je bil damping odpravljen.

5. Zato morda sploh ni presenetljivo, da so izdaji takega dovoljenja odločno nasprotovali evropski konkurenti, ki proizvajajo ZUEP. Zatrjujejo, da bi tako dovoljenje pomenilo izogibanje postopkom, določenim v izvedbeni uredbi, ki določa navedene protidampinške ukrepe. Vprašanje v obravnavani pritožbi je, ali lahko ti konkurenti še naprej izpodbijajo veljavnost zgoraj navedene ugotovitve Komisije v tem postopku ali pa, nasprotno, lahko izpodbijajo le dovoljenje za aktivno oplemenitenje, ki ga je izdal nacionalni carinski organ, pred svojimi nacionalnimi sodišči[5]. To je odvisno od tega, ali je bila ugotovitev Komisije namenjena ustvarjanju pravnih učinkov in, če to drži, se postavlja nadaljnje vprašanje, ali se je ukrep za namene člena 263(1) PDEU neposredno ali posamično nanašal na pritožnici.

6. Merila, ki jih je treba uporabiti za določitev, ali akt povzroča pravne učinke, nikakor niso nova in so določena v točki 28 izpodbijanega sklepa. Vseeno in čeprav je Sodišče v svoji sodbi v zadevi Friesland Coberco Dairy Foods[6] razlagalo določbo tako[7], da je skoraj popolnoma enaka členu 259(5) Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 z dne 24. novembra 2015[8], pa se v zvezi z določbo, ki se obravnava v tej zadevi, še vedno porajajo dvomi, ali je ugotovitev v zvezi z gospodarskimi pogoji zavezujoč pravni akt, nenazadnje zaradi upravne prakse, ki so jo uvedle Komisija in države članice ter ki vsebuje ravno obratno stališče, kot ga zdaj zavzema Komisija. Na tem mestu je mogoče ugotoviti, da je v zadevi Friesland Coberco Sodišče presodilo, da besedilo, s katerim se od nacionalnih carinskih organov zahteva, „da upoštevajo“ sklepe odbora za carinski zakonik, pomeni, da zadnjenavedeni sklepi za nacionalne carinske organe niso zavezujoči[9]. Zelo podobno vprašanje o razlagi zakonodaje se postavlja v obravnavani zadevi.

7. Zato bo z obravnavano pritožbo Sodišče dejansko dobilo priložnost, da ponovno razmisli o svojem stališču v zvezi s tem, kaj so zavezujoči akti za namene vseh vprašanj, predloženih ob sklicevanju na člen 263 PDEU. Pred preučitvijo teh vprašanj pa je treba najprej povzeti upoštevne pravne določbe. Ker se pritožnici sklicujeta na spremembo zakonodaje od izdaje sodbe v zadevi Friesland Coberco, se je treba sklicevati na pravni okvir, vzpostavljen v času odločanja o zadevi, pa tudi na poznejši razvoj dogodkov v zvezi z obravnavano zadevo.

4 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1953 z dne 29. oktobra 2015 o uvedbi dokončne protidampinške dajatve na uvoz nekaterih zrnato usmerjenih ploščato valjanih izdelkov iz silicijevega jekla za elektropločevine s poreklom iz Ljudske republike Kitajske, Japonske, Republike Koreje, Ruske federacije in Združenih držav Amerike (UL 2015, L 284, str. 109).

5 V skladu z zahtevo pritožnic za izdajo dovoljenja za pripravo odgovora sta pritožnici vložili pritožbi pri Rechtbank Noord-Holland (okrožno sodišče v Severni Holandiji, Nizozemska), s katerima sta izpodbijali zavrnitev njunih ugovorov zoper izdajo dovoljenja nizozemskega carinskega organa za aktivno oplemenitenje.

6 Točke od 25 do 33 sodbe z dne 11. maja 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (v nadaljevanju: zadeva Friesland Coberco). Sodba obravnava zadevo v zvezi s predelavo pod carinskim nadzorom in ne z aktivnim oplemenitenjem. Združevanje teh postopkov je bilo določeno že v Uredbi (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (Modernizirani carinski zakonik) (UL 2008, L 145, str. 1), glej uvodno izjavo 33 navedene uredbe. Ta pristop je prevzel tudi Carinski zakonik, glej uvodno izjavo 50 navedenega zakonika.

7 Člen 504(4) Uredbe Komisije (EGS) št. 2454/93 z dne 2. julija 1993 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3).

8 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 z dne 24. novembra 2015 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije (UL 2015, L 343, str. 558).

9 Zadeva Friesland Coberco, točki 26 in 27.

II. Pravni okvir

A. Pravo EU

1. Veljavno pravo v času odločanja o zadevi Friesland Coberco

a) Uredba št. 2913/92

8. Člen 130 Uredbe št. 2913/92[10] je opisoval postopek predelave pod carinskim nadzorom, ki je omogočal sprostitev proizvodov, pridobljenih v takih operacijah predelave, v prosti promet po zanje veljavni stopnji uvozne dajatve. V skladu s členom 132 je bilo treba zahtevati izdajo dovoljenja.

9. Člen 133 Uredbe št. 2913/92[11] je določal pogoje za izdajo takega dovoljenja:

„Dovoljenje se izda samo:

[…]

(e) kadar so izpolnjeni potrebni pogoji, da postopek pomaga ustvariti ali ohraniti predelavo v Skupnosti, ne da bi negativno vplival na osnovne interese proizvajalcev Skupnosti, ki izdelujejo podobno blago (gospodarski pogoji). Če se šteje, da so bili izpolnjeni gospodarski pogoji, se lahko določijo v skladu s postopkom odbora.“

10. Členi od 247 do 249 Uredbe št. 2913/92 so opisovali vlogo odbora za carinski zakonik pri zagotavljanju pomoči Komisiji v skladu z določbami uredbe. Člen 249 Uredbe št. 2913/92 je določal:

„Odbor lahko obravnava vsa vprašanja v zvezi s carinsko zakonodajo, ki jih postavi predsedujoči na lastno pobudo ali na zahtevo predstavnikov držav članic.“

b) Uredba št. 2454/93

11. Člen 502 in člen 504 Uredbe št. 2454/93[12] sta spadala v oddelek „Gospodarski pogoji“. Oba sta se nanašala na vlogo nacionalnih carinskih organov, kadar je odbor za carinski zakonik preverjal gospodarske pogoje. Člen 502(1) Uredbe št. 2454/93 je določal:

„Razen kadar se šteje, da so gospodarski pogoji izpolnjeni glede na poglavje 3, 4 ali 6, carinski organi ne dajo dovoljenja brez preverjanja gospodarskih pogojev.“

12. Člen 504(1) in (4) Uredbe št. 2454/93 je določal:

„1. Kadar je sproženo preverjanje v skladu s členom 503, se primer pošlje Komisiji. Priložene morajo biti ugotovitve že opravljenega preverjanja.

10 Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307) je bila končno razveljavljena z Uredbo št. 952/2013. Modernizirani carinski zakonik, ki jo je nadomestil, je bil, še preden je začel v celoti veljati, v skladu z Uredbo (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (Modernizirani carinski zakonik) (UL 2008, L 145, str. 1) nadomeščen s carinskim zakonikom Unije.

11 Kakor je bil spremenjen z Uredbo (ES) št. 2700/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2000 o spremembi uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 10, str. 239).

12 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3, ki je bila implicitno razveljavljena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2016/481 z dne 1. aprila 2016 o razveljavitvi Uredbe Komisije (EGS) št. 2454/93 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 87, 2.4.2016, str. 24).

[…]

4. Udeleženi carinski organi ali kateri koli drugi carinski organi, ki obravnavajo podobna dovoljenja ali zahtevke, upoštevajo sklep odbora.

[…].“

2. Pravo, ki se uporablja za obravnavano zadevo

a) Carinski zakonik

13. Upoštevati je treba določbe prenovljene različice carinskega zakonika. V skladu s členom 210 carinskega zakonika se lahko blago da v posebne postopke, vključno s postopkom aktivnega oplemenitenja.

14. V odstavku 1 člena 211 carinskega zakonika so našteti postopki, za katere se zahteva dovoljenje, odstavki od 4 do 6 pa obravnavajo dodatne pogoje, ki morajo biti med drugim izpolnjeni za podelitev dovoljenja za aktivno oplemenitenje. Navedene določbe določajo:

„1. Dovoljenje carinskih organov se zahteva, ko gre za:

(a) uporabo postopka aktivnega ali pasivnega oplemenitenja, postopka začasnega uvoza ali postopka posebne rabe;

[…]

4. Razen kadar ni drugače določeno in poleg odstavka 3, se dovoljenje iz odstavka 1 podeli samo ob izpolnjevanju vseh naslednjih pogojev:

(a) carinski organi lahko opravljajo carinski nadzor, ne da bi morali uvesti upravne ukrepe, ki bi bili nesorazmerni z zadevnimi gospodarskimi potrebami;

(b) dovoljenje za postopek oplemenitenja (gospodarski pogoji) nima negativnih posledic za bistvene interese proizvajalcev Unije.

5. Šteje se, da bistveni interesi proizvajalcev Unije niso utrpeli negativnih posledic v skladu s točko (b) odstavka 4, razen če obstaja dokaz o nasprotnem ali če se gospodarski pogoji štejejo za izpolnjene.

6. Kadar obstaja dokaz, da bodo bistveni interesi proizvajalcev Unije verjetno utrpeli negativne posledice, se izvede preverjanje gospodarskih pogojev na ravni Unije.“

15. Člen 212 carinskega zakonika, naslovljen „Prenos pooblastila“, določa:

„Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 284, da se določi:

(a) pogoje za podelitev dovoljenja za postopke iz člena 211(1);

(b) izjeme od pogojev iz člena 211(3) in (4);

(c) primere, v katerih se šteje, da so gospodarski pogoji izpolnjeni, kot je navedeno v členu 211(5).“

16. Člen 213 carinskega zakonika, naslovljen „Podelitev izvedbenih pooblastil“, vsebuje naslednjo ubeseditev:

„Komisija z izvedbenimi akti določi postopkovna pravila za preverjanje gospodarskih pogojev iz člena 211(6).

Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 285(4).“

b) Delegirana uredba Komisije 2015/2446

17. Člen 166(1) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2446 (v nadaljevanju: delegirana uredba) [13] predpisuje splošno pravilo, da se pogoji iz člena 211(4)(b) carinskega zakonika ne uporabljajo za dovoljenja za postopek aktivnega oplemenitenja, in določa tri izjeme od navedenega pravila.

18. Člen 167 Delegirane uredbe št. 2015/2446 določa 19 primerov, v katerih se šteje, da so gospodarski pogoji za aktivno oplemenitenje v skladu s členom 211(5) carinskega zakonika izpolnjeni.

c) Izvedbena uredba Komisije 2015/2447

19. Člen 259(1), (4), (5) in (6) Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 (v nadaljevanju: izvedbena uredba) [14], kateri obravnava preverjanje gospodarskih pogojev v skladu s členom 211(6) carinskega zakonika, določa:

„1. Če je na podlagi zahtevka za pridobitev dovoljenja iz člena 211(1)(a) zakonika potrebno preverjanje gospodarskih pogojev v skladu s členom 211(6) zakonika, carinska uprava carinskega organa, ki je pristojen za odločanje o zahtevku, pošlje spis Komisiji in nemudoma zaprosi za tako preverjanje.

[…]

4. Komisija ustanovi strokovno skupino, sestavljeno iz predstavnikov držav članic, ki svetujejo Komisiji, ali so gospodarski pogoji izpolnjeni ali ne.

5. Zadevni carinski organi in kateri koli drugi carinski organi, ki obravnavajo podobne zahtevke ali dovoljenja, upoštevajo ugotovitev glede gospodarskih pogojev.

V ugotovitvah glede gospodarskih pogojev je lahko navedeno, da je primer, ki se preučuje, edinstven, in zato ne more služiti kot precedens za druge zahtevke ali dovoljenja.

6. Če je bilo ugotovljeno, da gospodarski pogoji niso več izpolnjeni, pristojni carinski organ zadevno dovoljenje razveljavi. Razveljavitev začne veljati najpozneje eno leto po dnevu, na katerega imetnik dovoljenja prejme odločbo o razveljavitvi.“

13 Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 z dne 28. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podrobnih pravilih v zvezi z nekaterimi določbami carinskega zakonika Unije (UL 2015, L 343, str. 1).

14 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 z dne 24. novembra 2015 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije (UL L 343, str. 558).

d) Druga pravila v zvezi s strokovnimi skupinami

20. Člen 3(1)(c) Sklepa Komisije z dne 30. maja 2016 o oblikovanju horizontalnih pravil za ustanovitev in delovanje strokovnih skupin Komisije [15] v zvezi z zagotavljanjem okvira za strokovne skupine Komisije: Horizontalna pravila in javni register [16] (v nadaljevanju: horizontalna pravila) določa, da strokovne skupine Komisiji zagotavljajo svetovanje in strokovno znanje. V skladu s členom 5 tega sklepa morajo biti njihova pristojnost in naloge jasno opredeljene.

21. Skupina carinskih strokovnjakov je ustanovljena na podlagi pristojnosti skupine carinskih strokovnjakov [17]. Zanjo veljajo horizontalna pravila za strokovne skupine Komisije, v skladu s členom 2(g) pristojnosti pa mora zagotavljati svetovanje v zvezi s preverjanjem, ali so gospodarski pogoji izpolnjeni.

22. V skladu s členom 1(1) poslovnika skupine carinskih strokovnjakov [18] se vsaka država članica šteje za enega člana skupine carinskih strokovnjakov ter odloča o sestavi njene delegacije. Člen 8 tega poslovnika opisuje postopek, ki ga mora skupina carinskih strokovnjakov upoštevati pri svetovanju Komisiji glede izpolnjevanja gospodarskih pogojev. V skladu z njim se glasuje, če skupina ne more doseči soglasja. Člani, ki glasujejo proti potrditvi obstoja gospodarskih pogojev, v skladu s členom 8(e) tega poslovnika svoje stališče obrazložijo.

III. Dejansko stanje [19]

23. Družba Euro-Mit Staal BV (v nadaljevanju: EMS) je 21. februarja 2017 pri nizozemskih carinskih organih vložila zahtevo za izdajo dovoljenja za aktivno oplemenitenje nekaterih vrst ZUEP japonskega porekla. Zahteva je temeljila na členu 211(1)(a) carinskega zakonika.

24. Nizozemski carinski organi, ki delujejo v skladu s členom 259(1) izvedbene uredbe, so 27. februarja 2017 spis poslali Komisiji in zaprosili za preverjanje gospodarskih pogojev v skladu s členom 211(6) carinskega zakonika in za to, „da ugotovi [da so bili] izpolnjeni in [da] se dovoljenje [lahko] izda“ [20].

25. Zadeva se je obravnavala na šestem sestanku oddelka „Drugi posebni postopki, kot je tranzit“ skupine carinskih strokovnjakov z dne 2. maja 2017, na katerem je glasovanje članov o zahtevi za svetovanje Komisiji glede izpolnjevanja ali neizpolnjevanja gospodarskih pogojev pripeljalo do ugodne rešitve. Na navedeni podlagi je Komisija ugotovila, da so gospodarski pogoji izpolnjeni. Ta ugotovitev je bila pojasnjena v zapisniku navedenega sestanka (v nadaljevanju: izpodbijana ugotovitev).

26. Istega dne je nizozemski carinski organ družbi EMS izdal dovoljenje za aktivno oplemenitenje za obdobje od 2. maja 2017 do 1. maja 2020. Pritožnici sta 12. julija 2017 nizozemskemu carinskemu organu predložili obvestili o ugovoru zoper izdajo navedenega dovoljenja družbi EMS. V svojih predhodnih odločbah z dne 11. decembra 2017 o navedenih ugovorih je nizozemski carinski organ podal izjavo, da je zahtevana dovoljenja „obvezan“ („verplicht“) izdati, saj je moral „upoštevati ugotovitev glede gospodarskih pogojev“ [21].

15 C(2016) 3301 final.

16 C(2016) 3300 final.

17 Sporočilo registru strokovnih skupin Komisije, ref. št. Ares (2016) 2109319 z dne 3. maja 2016.

18 Ref. št. Ares (2016) 2616740 z dne 6. junija 2016.

19 Točke od 1 do 8 izpodbijanega sklepa.

20 Točka 2 izpodbijanega sklepa.

21 Kot poudarjata pritožnici v svoji pritožbi, so bili z dokončno odločbo nizozemskega carinskega organa z dne 8. januarja 2018 ugovori zavrnjeni z obrazložitvijo, da se dovoljenje iz člena 44 carinskega zakonika ne nanaša neposredno in posamično na proizvajalce Unije, navedeni organ pa se je skliceval le na tisto, kar je štel za obveznost izdaje zahtevanega dovoljenja, kot na nadaljnji razlog za zavrnitev.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

27. Pritožnici sta s tožbo, ki sta jo v tajništvu Splošnega sodišča vložili 25. avgusta 2017, predlagali razveljavitev izpodbijane ugotovitve.

28. Komisija je vložila ugovor nedopustnosti [22], ki je temeljil na neobstoju akta, zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU in, podredno, na podlagi neobstoja neposrednega in posamičnega nanašanja na strani pritožnic, ki ga zahteva četrti odstavek člena 263 PDEU. Družba EMS je vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom Komisije.

29. Splošno sodišče je tožbo pritožnic zavrnilo z obrazložitvijo, da izpodbijana ugotovitev nima značaja izpodbojnega akta [23], ne da bi bilo treba preučiti drugi ugovor dopustnosti, ki ga je vložila Komisija, in ne da bi odločalo o zadevi po temelju. Vendar je bilo na podlagi člena 135(1) Poslovnika Splošnega sodišča Komisiji naloženo plačilo lastnih stroškov in tudi stroškov, nastalih pritožnicama. Ker je bila tožba pritožnic zavrnjena kot nedopustna, o predlogu za intervencijo, ki ga je vložila družba EMS, ni bilo treba odločati.

V. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

30. Pritožnici sta 13. septembra 2018 zoper izpodbijani sklep vložili pritožbo. Pritožnici Sodišču predlagata, naj izpodbijani sklep razveljavi, samo odloči o dopustnosti, vključno z drugim ugovorom dopustnosti, ki ga je vložila Komisija, zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje o vsebini zahtev, Komisiji pa naloži plačilo stroškov.

31. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne, plačilo stroškov pa naloži pritožnicama.

32. Z dokumentom, vloženim v sodnem tajništvu 27. decembra 2018, je družba EMS vložila predlog za intervencijo v obravnavani zadevi v podporo predlogom Komisije [24]. Ta je bil s sklepom predsednika Sodišča z dne 7. marca 2019 zavrnjen [25], saj družba EMS ni izkazala upravičenega interesa za rešitev zadeve.

VI. Pritožba

33. Pritožnici se sklicujeta na pet pritožbenih razlogov. Prvič, zatrjujeta, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je ugotovilo, da carinski zakonik in povezane delegirane in izvedbene uredbe Komisiji ne dajejo pristojnosti, da sprejme odločbe, ki nacionalne carinske organe zavezujejo pri presoji gospodarskih pogojev. Drugič, zatrjujeta, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je ugotovilo, da je vloga Komisije pri presoji gospodarskih pogojev izključno procesne narave. Tretjič, menita, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da je glede razlage člena 259(5) izvedbene uredbe zadevo Friesland Coberco obravnavalo kot pravno zavezujočo. Četrtič, pritožnici menita, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da ni štelo, da se „upravna praksa glede preverjanja gospodarskih pogojev v skladu s členom 211(6) carinskega zakonika in člena 259 izvedbene uredbe o carinskem zakoniku“ [26] (v nadaljevanju: upravna praksa), od prvega septembra 2016 uporabi kot zavezujoč dokaz izpodbijanih ugotovitev glede gospodarskih pogojev. Petič in zadnjič, pritožnici zatrjujeta, da je Splošno sodišče storilo napako s tem, da ni štelo, da se izpodbijana ugotovitev glede gospodarskih pogojev na pritožnika nanaša neposredno in posamično.

22 V skladu s členom 130 Poslovnika Splošnega sodišča.

23 Točka 70 izpodbijanega sklepa.

24 Na podlagi člena 40 statuta Sodišča Evropske unije.

25 Thyssenkrupp Electrical Steel in thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija (C-572/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:188).

26 Ref. št. Ares (2016) 4155451 z dne 5. avgusta 2016.

34. Prvi štirje pritožbeni razlogi so vloženi zoper napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo pri svoji presoji o tem, ali je izpodbijana odločitev izpodbojni akt. Čeprav se le tretji pritožbeni razlog nanaša na razlike glede določb, ki jih je Sodišče obravnavalo v zadevi Friesland Coberco, pa je iz pritožbe jasno razvidno, da se večina trditev v podporo prvim trem pritožbenim razlogom nanaša na razliko med pravnim okvirom pred začetkom veljavnosti carinskega zakonika in po njem. Zato je ustrezno prve tri pritožbene razloge obravnavati skupaj. Vprašanje o tem, ali je treba upoštevati četrti pritožbeni razlog, ki postavlja vprašanje o pravnih učinkih upravne prakse za namene odločitve o tem, ali je izpodbijana odločitev izpodbojni akt, je odvisno od odgovora na prve tri pritožbene razloge, medtem ko lahko peti pritožbeni razlog postane upošteven le, če se izkaže, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo.

A. Pravni interes za vložitev tožbe

35. V uvodni pripombi je Komisija poudarila, da lahko sodišči Unije kadar koli v postopku po uradni dolžnosti preverita, ali je tožba postala brezpredmetna, zaradi česar o njej ni treba več odločiti.[27] V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dejansko dopustna le takrat, kadar ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti tega akta pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist[28]. To pa morda ne velja, če pritožnici nista uvedli pravnega postopka zoper zavrnitev njunih ugovorov zoper dovoljenje za aktivno oplemenitenje, ki ga je družbi EMS izdal nizozemski carinski organ, in sta tako dopustili, da je dovoljenje postalo zavezujoča odločba[29]. Ker sta pritožnici tak postopek uvedli – kar je dejstvo, s katerim se je Komisija strinjala – ni dvoma o nadaljnjem obstoju pravnega interesa pritožnic.

B. Prvi trije pritožbeni razlogi v zvezi z obstojem izpodbojnega akta za namene člena 263 PDEU

1. Trditve strank

36. S prvim pritožbenim razlogom pritožnici zatrjujeta, da je Splošno sodišče storilo napako, ko je v točki 48 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da niti carinski zakonik niti povezane delegirane niti izvedbene uredbe Komisiji ne dajejo pristojnosti, da sprejme odločbe, ki nacionalne carinske organe zavezujejo v postopku izdaje dovoljenja za aktivno oplemenitenje. Zadnje pritožnici sklepata na podlagi dejstva, da je Komisija v skladu s svojimi izvedbenimi pooblastili uvedla postopek, v katerem je treba vprašanje o izpolnjevanju gospodarskih pogojev preučiti na ravni Unije, pri čemer nacionalnim organom ni podeljeno nobeno pooblastilo za preverjanje gospodarskih pogojev, kar je drugače od predhodne različice carinskega zakonika[30], ki je veljala in se upoštevala v zadevi Friesland Coberco.

37. Z drugim pritožbenim razlogom pritožnici zatrjujeta, da je Splošno sodišče storilo napako, ko je v točki 49 izpodbijanega sklepa presodilo, da je vloga Komisije pri presoji gospodarskih pogojev izključno procesne narave. Navajata, da vloga Komisije v carinskem zakoniku ali delegiranih in izvedbenih uredbah ni z ničimer omejena na prejemanje glasov predstavnikov držav članic v skupini carinskih strokovnjakov in na štetje oddanih glasov. Ker Komisija ni obvezana upoštevati nasveta skupine carinskih strokovnjakov, pritožnici zagovarjata stališče, da mora biti Komisija „pravno odgovorna za sprejetje odločitve o gospodarskih pogojih“.

27 Člen 149 Poslovnika.

28 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 55).

29 Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Gul Ahmed Textile Mills/Svet (C-100/17 P, EU:C:2018:214, točka 99), ki obravnavajo vprašanje „nadaljnjega obstoja interesa“, če zahtevek za povračilo, ki bi bil morebiti vložen, če bi bila ničnostna tožba uspešna, ni bil vložen pravočasno.

30 Uredba št. 2913/92.

38. S tretjim pritožbenim razlogom pritožnici nasprotujeta navedbam Splošnega sodišča v točkah 60 in 61 izpodbijanega sklepa. Tam je namreč Splošno sodišče ugotovilo, da razlaga člena 504(4) Uredbe št. 2454/93, ki jo je v zadevi Friesland Coberco sprejelo Sodišče, velja tudi za člen 295(5) izvedbene uredbe, ki se uporablja v obravnavani zadevi. Ta pritožbeni razlog nasprotuje ugotovitvi Splošnega sodišča, da se lahko navedeni določbi „štejeta za enakovredni“.

39. Pritožnici se v podporo pritožbenim razlogom sklicujeta na spremembe zakonodaje, na primer, da se je spremenila opredelitev „gospodarskih pogojev“ in da odbor za carinski zakonik ne igra več nobene vloge pri preverjanju gospodarskih pogojev, kar sta dejstvi, na kateri se je po navedbah pritožnic Sodišče močno opiralo pri svojem razlogovanju v zadevi Friesland Coberco. Poleg tega pritožnici opozarjata na razliko v ubeseditvi člena 502(1) Uredbe št. 2454/93 na eni strani in člena 211(6) carinskega zakonika ter člena 259(1) izvedbene uredbe na drugi strani, ki preusmerja pozornost od preverjanja na ravni carinskih organov na preverjanje na ravni EU.

40. Komisija se s trditvami pritožnic ne strinja in opozarja na dejstvo, da lahko institucije zavezujoče akte sprejemajo le, če za to obstaja pravna podlaga. V obravnavani zadevi pa po mnenju Komisije ni tako. Poleg tega zatrjuje, da je pravica do sodnega varstva pritožnic zadostno zagotovljena, čeprav se zoper izpodbijano ugotovitev ne moreta pritožiti, saj je vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe v pritožbenem postopku, ki sta ga pritožnici uvedli zoper odločbo nizozemskega carinskega organa, v nacionalni pristojnosti. Komisija tudi zatrjuje, da je sodba v zadevi Friesland Coberco še vedno veljavno pravo. Po njenem mnenju dejstvo, da so bile zakonodajne določbe, na katerih temelji, leta 2013 prenovljene, ne vpliva na pravno naravo in pravne učinke ugotovitve ali upoštevnost razlogovanja v obravnavani zadevi.

2. Presoja

41. „Ugotovitev“ ni nobena od vrst določb, naštetih v členu 288 PDEU, s katerimi institucije izvršujejo svoja pooblastila in za katere je jasno navedeno, ali so zavezujoče ali ne[31]. Kot je pojasnilo Splošno sodišče v točki 24 izpodbijanega sklepa, je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da se kot izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU štejejo vse določbe, ki jih sprejmejo institucije Evropske unije, ne glede na obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke[32]. Kot je Splošno sodišče pravilno poudarilo v točki 28 izpodbijanega sklepa, je treba o tem, ali ima akt navedene učinke, odločiti na podlagi presoje njene vsebi. Akt je treba presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pooblastila institucije, ki ga je sprejela[33].

31 Celo v navedeni kategoriji obstajajo spremembe, čeprav zlasti v primeru, če določba, ki v skladu z njenim poimenovanjem ni zavezujoča, glede na vsebino ni pravi nezavezujoči akt. Glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 29 v zvezi s priporočilom).

32 Sodbi z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 54 in navedena sodna praksa), in z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 47). Vendar glej tudi analizo generalnega pravobranilca M. Bobka v njegovih sklepnih predlogih v zadevi Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959), ki kaže, da se je sodna praksa razvijala od tega, da je zahtevala, da imajo akti zgolj „pravni učinek“, do tega, da je zahtevala, da imajo „zavezujoč pravni učinek“, pa tudi njegovo kritiko tega razvoja in predlog, da se ponovno upošteva prvo merilo.

33 Sodbi z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55 in navedena sodna praksa), in z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 48 in navedena sodna praksa). To potrjujejo zadeve, v katerih je Sodišče moralo upoštevati naravo „ugotovitev“ v preteklosti. Sodišče ni na podlagi izbranega naslova akta izpeljevalo nobenih sklepov. Sodišče v točki 45 sodbe z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), opisuje negotovost glede pravne narave in obsega tega akta, ki jo ustvarja sprejetje „sklepa“ „v obravnavanem primeru“. Sodišče je ugotovilo, da bi moral Svet v danih okoliščinah sprejeti akt, ki je jasno pravno zavezujoč, in sicer sklep. V zadevi Friesland Coberco je Sodišče v sodbi, h kateri se bom vrnil pozneje, po presoji navedenih meril ugotovilo, da obravnavani sklep ni zavezujoč.

42. Poudarek razlogov pritožnic je na pooblastilu Komisije za sprejetje zavezujočega akta. Vendar je treba v skladu z načeli, določenimi v zadnji točki, pri odločanju o tem, ali je akt zavezujoč, upoštevati vsa merila, ne le enega med njimi [34]. Čeprav sta pritožnici grajali predvsem ugotovitev Splošnega sodišča, da Komisija ni pooblaščena za sprejetje zavezujočih aktov – ob upoštevanju stališča Komisije v navedenem okviru – je treba pri obravnavi presoje Splošnega sodišča kljub temu upoštevati vse vidike.

a) Vsebina akta in okvir njegovega sprejetja

43. Vsebina izpodbijane ugotovitve je omejena z izjavo „Komisija je ugotovila, da so gospodarski pogoji izpolnjeni“. To je mogoče razumeti le v ustreznem okviru. Pravni in dejanski okvir sklepa je Splošno sodišče opisalo v točkah od 31 do 43 izpodbijanega sklepa. To bom za presojo ugotovitev Splošnega sodišča na kratko povzel.

44. Izpodbijana ugotovitev je bila sprejeta v okviru postopka, ki ga je uvedla družba EMS, v katerem je ta zahtevala izdajo dovoljenja za uporabo postopka aktivnega oplemenitenja. Dovoljenje se zahteva v skladu s členom 211(1)(a) carinskega zakonika takrat, kadar je blago v skladu s členom 210(d) carinskega zakonika dano v postopek aktivnega oplemenitenja. Organi, pristojni za izdajo takega dovoljenja, so carinski organi države članice [35]. V členu 211(3) in (4) carinskega zakonika so naštete zahteve, ki morajo biti izpolnjene za izdajo takega dovoljenja. Medtem ko odstavek (3) obravnava osebne zahteve, ki jih mora vložnik izpolniti, pa odstavek (4) določa še dodatni merili, prvič, merilo o sorazmernosti v zvezi z režimom nadzora carinskih organov in, drugič, da morajo biti izpolnjeni gospodarski pogoji. V zadnjenavedenem merilu iz člena 211(4)(b) carinskega zakonika je navedeno, da „dovoljenje nima negativnih posledic za bistvene interese proizvajalcev Unije“.

45. Toda zaradi precej zapletenega sklopa nadaljnjih pogojev in pravnih fikcij je število zadev, v katerih je treba to zahtevo dejansko preveriti, dejansko dokaj omejeno [36]. V navedenih redkih preostalih zadevah pa člen 211(6) carinskega zakonika določa izvedbo preizkusa v dveh korakih. Prvič, treba se je prepričati, da „obstaja dokaz, da bodo bistveni interesi proizvajalcev Unije verjetno utrpeli negativne posledice“ [37]. Vsako tako preverjanje izvede nacionalni carinski organ. Šele ko je ta nadaljnji prag prekoračen, se izvede podrobno preverjanje gospodarskih pogojev. Člen 211(6) carinskega zakonika nato podrobneje določa, da se navedeno preverjanje *izvede na ravni Unije*.

b) Ali je Komisija pooblaščena za izpeljevanje sklepa v zvezi z vprašanjem gospodarskih pogojev, ki je zavezujoč za nacionalne carinske organe?

46. Člen 259 izvedbene uredbe je bil sprejet v skladu s splošnimi izvedbenimi pooblastili Komisije, ki jih vsebuje člen 213 carinskega zakonika [38]. Kot poudarja Splošno sodišče v točki 36 izpodbijanega sklepa, člen 259(1) izvedbene uredbe določa, da „carinska uprava carinskega organa, ki je pristojen za odločanje o zahtevku, pošlje spis Komisiji in nemudoma zaprosi za tako preverjanje“. Nato je v členu 259(4) izvedbene uredbe navedeno, da strokovna skupina, ki jo je ustanovila Komisija, slednji *svetuje*, ali so gospodarski pogoji izpolnjeni ali ne. Zgolj svetovalna narava te vloge je poudarjena

34 Glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801), in tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Slovaška/Komisija ter Romunija/Komisija (C-593/15 P in C-599/15 P, EU:C:2017:441, točka 46).

35 Člen 211(1). Carinski organ je opredeljen v členu 22(1) carinskega zakonika.

36 V skladu s členom 166(1) delegirane uredbe se bodo gospodarski pogoji dejansko preučevali le v treh primerih. Poleg tega se gospodarski pogoji za aktivno oplemenitenje že štejejo za sprejete v 19 operacijah, naštetih v členu 167 delegirane uredbe.

37 V skladu z nekaterimi jezikovnimi različicami je treba celo ugotoviti, da obstaja taka verjetnost. Glej francosko jezikovno različico člena 211(6) carinskega zakonika: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]“.

38 V skladu z uvodno izjavo (49) navedene uredbe je to storjeno z namenom, da se določijo jasna in preprosta pravila za ustrezno preverjanje na ravni Unije, če obstaja dokaz, da bodo verjetno nastale negativne posledice za bistvene interese proizvajalcev Unije. Čeprav se meni to ne zdi odločilno, bi rad poudaril, da ni nikjer posebej omenjena enotna uporaba pravil. V uvodni izjavi (49) delegirane uredbe je določeno le, da „[je] [z]aradi pravne varnosti in enake obravnave gospodarskih subjektov […] treba *navesti primere*, ko je treba preveriti gospodarske pogoje za aktivno in pasivno oplemenitenje“ (moj poudarek).

v členih 3 in 5(1) horizontalnih pravil, na podlagi katerih je bila ustanovljena skupina carinskih strokovnjakov, pa tudi v oddelku 2(g) pristojnosti skupine carinskih strokovnjakov [39]. Kot je poudarilo Splošno sodišče v točki 38 izpodbijanega sklepa, „je v skladu s horizontalnimi pravili o strokovnih skupinah vloga navedenih skupin svetovati Komisiji, zlasti o uporabi zakonov, politik in programov EU, o usklajevanju in sodelovanju EU z državami članicami“.

47. Splošno sodišče je nato v točki 39 opisalo vlogo Komisije, ki v skladu z drugim odstavkom člena 3 zgoraj navedenih pooblastil skupine carinskih strokovnjakov ter s členom 3 njenega poslovnika [40] sklicuje sestanke oddelka „Drugi posebni postopki kot je tranzit“ skupine carinskih strokovnjakov in jim predseduje, kadar oddelek preverja gospodarske pogoje. Vendar če soglasja ni mogoče doseči, o gospodarskih pogojih znotraj tega oddelka glasujejo in odločajo predstavniki držav članic [41]. Čeprav poslovnik ne pove ničesar o tem, kaj se zgodi po sprejetju soglasja ali glasovanju, pa je iz zapisnika, ki ga vsebuje izpodbijana odločitev, jasno razvidno, da je Komisija izid upoštevala in dokumentirala v zapisniku sestanka kot ugotovitev v zvezi z gospodarskimi pogoji. Splošno sodišče je torej v točki 50 izpodbijanega sklepa pravilno navedlo, da iz postopka preverjanja, sprejetega na podlagi izvedbenih pooblastil Komisije v skladu s členom 213 carinskega zakonika, ni jasno razvidno, ali mora Komisija poleg glasovanja in štetja glasov predstavnikov držav članic v skupini carinskih strokovnjakov izraziti lastno mnenje ali pa je sama pooblaščena za presojo vprašanja o izpolnitvi gospodarskih pogojev.

48. Pritožnici nobeni od teh ugotovitev ne nasprotujeta. Niti ne izpodbijata točke 46 izpodbijanega sklepa, v kateri se Splošno sodišče sklicuje na načelo, da pristojnosti institucij EU zahtevajo posebno pravno podlago, ki zamejuje njihov natančen obseg, saj imajo institucije pravico ukrepati le znotraj navedenih omejitev [42]. Splošno sodišče se je sklicevalo na ugotovitev iz navedene presoje, in sicer, da pooblastilo ne more biti zgolj implicitno.

49. Pritožnici ne navajata nobene določbe, s katero je Komisiji podeljena pristojnost za sprejetje odločitev, ki bi bile v zvezi z izpolnitvijo gospodarskih pogojev za nacionalne organe zavezujoče in, kot jasno izhaja iz zgoraj opisanega postopka, Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je ugotovilo, da taka določba ne obstaja.

50. Trditve pritožnic te ugotovitve ne morejo ovreči. Nasprotno, njuna trditev je utemeljena na spremembi zakonodaje, do katere je prišlo od začetka uveljavitve carinskega zakonika in izvedbene uredbe, ki ga spremlja. Medtem kot je člen 502(1) Uredbe št. 2454/93 določal, da „*carinski organi* ne dajo dovoljenja brez preverjanja gospodarskih pogojev“ [43], pa izvedbena uredba ne vsebuje primerljive določbe. Pritožnici nasprotujeta z izključevanjem drugih možnosti. Zatrjujeta, da če niti nacionalni organi niti skupina carinskih strokovnjakov niso posebej pristojni za sprejemanje zavezujočih odločitev glede vprašanja o gospodarskih pogojih, mora biti za to nujno pristojna Komisija. Na to trditev bi se rad odzval, kot sledi.

51. Prvič, ne drži povsem, da nacionalni organi za preverjanje gospodarskih pogojev sploh niso pristojni. Kot je opisano v točki 41 teh sklepnih predlogov, morajo nacionalni organi v skladu s členom 211(5) carinskega zakonika preveriti, ali obstaja dokaz, da bodo verjetno nastale negativne posledice za bistvene interese proizvajalcev Unije. Za preverjanje obstoja takega dokaza bodo morali nacionalni organi vsekakor izvesti precej temeljito preverjanje, zlasti ker celotna struktura določb pridobitvi takega dokaza nasprotuje.

39 Pristojnosti skupine carinskih strokovnjakov, ref. št. Ares (2016) 2109319 z dne 3. maja 2016.

40 Poslovnik skupine carinskih strokovnjakov, ref. št. Ares (2016) 2616740 z dne 6. junija 2016.

41 Člen 8 poslovnika strokovne skupine.

42 Glej tudi sodbi z dne 14. junija 2016, Komisija/McBride in drugi (C-361/14 P, EU:C:2016:434, točka 36), in z dne 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 98).

43 Moj poudarek.

52. Drugič, pomembno je poudariti, da v dejanskem besedilu člena 259 izvedbene uredbe nič ne nakazuje na to, da bi bilo treba ugotovitev Komisije, sprejeto v zvezi z vprašanjem gospodarskih pogojev, šteti za zavezujočo. Člen 259(5) preprosto določa, da „zadevni carinski organi upoštevajo“ ugotovitev Komisije glede gospodarskih pogojev, besedilo, ki – kot je Sodišče poudarilo v zadevi Friesland Coberco v zvezi s podobno ubeseditvijo, ki jo je vsebovala prejšnja različica te določbe – v besedilu namiguje na to, da končno odločitev sprejme zadevni pristojni carinski organ [44].

53. To poudarjajo določbe člena 259(6) izvedbene uredbe, v katerem je navedeno, da če Komisija ugotovi, da gospodarski pogoji niso več izpolnjeni, „pristojni carinski organ zadevno dovoljenje *razveljavi*“. Besede, ki sem si jih dovolil poudariti („razveljavi“), pristojni carinski organ očitno zavezujejo k razveljavitvi dovoljenja, če je bila ugotovitev Komisije negativna. Že samo nasprotje med besedilom člena 259(5) („[…] upoštevajo […]“) in člena 259(6) („[…] razveljavi […]“) izvedbene uredbe je dovolj za ponazoritev stališča, da čeprav so ugotovitve Komisije na podlagi člena 259(6) navedene uredbe zavezujoče, pa obratno ne drži glede njenih pristojnosti v skladu s členom 259(5) izvedbene uredbe. Če torej ponovim, v zadnjenavedenem primeru končno odločitev sprejme zadevni pristojni carinski organ, čeprav mora upoštevati ugotovitve Komisije. Ti organi se od sklepov odbora lahko oddaljijo, „če svojo odločitev o tem obrazložijo“ [45].

54. V tem okviru bi bilo treba tudi spomniti, da če instituciji Unije ni podeljeno nobeno tako pooblastilo – niti na področjih, ki so v izključni pristojnosti EU, kot je denimo carinska politika – so za izvajanje navedene politike še naprej pristojne države članice [46]. Čeprav torej neobstoj zakonodajne določbe, ki bi Komisiji dajala pooblastilo za sprejetje zavezujoče odločitve v zvezi z gospodarskimi pogoji, Komisiji to preprečuje, pa nacionalni organi ne potrebujejo posebne pristojnosti za preverjanje pogojev, določenih v zakonu, ki ga uporabljajo.

55. Poleg tega pritožnici zatrjujeta, da se vsi maloštevilni primeri, v katerih je treba gospodarske pogoje dejansko podrobno preučiti, nanašajo na položaje, ki vključujejo enotno uporabo skupne trgovinske politike Unije, ki je področje, za katero je izključno pristojna Unija. Iz zgoraj navedenih razlogov pa to ne more premostiti neobstoja pristojnosti Komisije za sprejemanje takih odločitev.

56. Dejansko prav zato pritožnici s trditvami, ki temeljijo na besedilu drugega pododstavka člena 259(5) in člena 259(6) izvedbene uredbe, ne moreta uspeti. Čeprav drugi pododstavek člena 259(5) izvedbene uredbe določa, da je lahko v ugotovitvi navedeno, da je primer, ki se preučuje, edinstven – in zato ne more služiti kot precedens za druge zahtevke ali dovoljenja – pa to samo po sebi ne dokazuje, da je taka ugotovitev zavezujoča v smislu, ki sem ga opisal.

57. Člen 259(6) izvedbene uredbe določa – s sicer zavezujočo ubeseditvijo („razveljavi“) – da mora pristojni carinski urad dovoljenje razveljaviti, če je bilo ugotovljeno, da gospodarski pogoji niso več izpolnjeni, in celo določa skrajni datum, do katerega začne razveljavitev veljati, vendar je določba kljub temu omejena s tem spletom okoliščin.

58. Kljub temu pa ima trditev, ki temelji na besedilu člena 211(6) carinskega zakonika v smislu, da če obstaja dokaz, se *izvede* preverjanje gospodarskih pogojev *na ravni Unije*, svojo težo. Vendar kot poudarja Splošno sodišče v točki 34 izpodbijanega sklepa, čeprav člen 211(6) carinskega zakonika določa, da mora izvajanje preverjanja gospodarskih pogojev potekati na ravni Unije, pa ne navaja, kateri cilj se uresničuje z določitvijo preverjanja na navedeni ravni, in tudi določba ne vsebuje nobene jasne navedbe o tem, kakšna je vloga Komisije pri tem preverjanju. Nasprotno pa člen 211(4)

44 Friesland Coberco, točka 27.

45 Friesland Coberco, točka 27.

46 Glej člen 2(1) PDEU.

carinskega zakonika nedvoumno določa, da nacionalni organi izdajo dovoljenje ob izpolnjevanju pogojev, določenih v navedeni določbi. Določba jasno navaja, kateri organ je pristojen za sprejemanje odločitve. Morda je neugodno, da člen 211(6) carinskega zakonika ne zagotavlja zahtevane stopnje jasnosti v zvezi s tem pomembnim vidikom.

59. Pritožnici se še naprej sklicujeta na spremembo identitete stranke, odgovorne za ugotavljanje. V nasprotju s položajem, na katerega se nanaša člen 504(4) Uredbe št. 2454/93, je institucija, odgovorna za ugotavljanje v zvezi z gospodarskimi pogoji, zdaj Komisija. To jasno izhaja iz zgolj svetovalne vloge skupine carinskih strokovnjakov, ki je opisana zgoraj in ki jo je Splošno sodišče priznalo v točki 54 izpodbijanega sklepa. V skladu s predhodno zakonodajo je bil odbor za carinski zakonik tisti, ki je to ugotavljal na podlagi člena 504(4) Uredbe št. 2454/93. Vendar dejstvo, da je Komisija zdaj določena kot avtorica izpodbijane ugotovitve, samo po sebi ne pomeni, da je ugotovitev, do katere pride, akt, ki zavezuje nacionalni carinski organ.

60. Pritožnici zatrjujeta tudi, da medtem ko preverjanje gospodarskih pogojev v skladu s predhodno zakonodajo ni bilo obvezno [47], pa zdaj v skladu s členom 211(6) carinskega zakonika je („se izvede na ravni Unije“) [48]. Medtem ko to drži, pa ni nujno, da namiguje na to, da je ugotovitev za nacionalne carinske organe zavezujoča. To potrjuje sodba Sodišča v zadevi Friesland Coberco. Čeprav se je zadeva nanašala na splet okoliščin, v katerih je bilo posvetovanje z odborom za carinski zakonik obvezno, je Sodišče presodilo, kot smo že videli, da se obveznosti posvetovanja z navedenim odborom ne da enačiti z obveznostjo ravnanja v skladu s sklepi, ki jih izdaja [49]. Ker druge jasne določbe, ki bi določala drugače, ni, je mogoče isto trditi za obveznost preverjanja gospodarskih pogojev na ravni Unije. Ni nujno, da nas to pripelje do rezultata, da mora nacionalni carinski organ navedeno preverjanje sprejeti in potrditi.

61. Dejstvo, da je nizozemski carinski organ ravnal na podlagi tega, da je moral spoštovati obravnavani sklep, na to ne vpliva. Ugotovitve Sodišča v njegovih sodbah v zadevah Bock/Komisija [50], Piraiki-Patraiki in drugi/Komisija [51] ter Dreyfus/Komisija [52], na katere se sklicujeta pritožnici, se nanašajo na ločeno vprašanje o tem, ali akti, ki so nedvomno izpodbojni za namene člena 263 PDEU, neposredno vplivajo na pritožnici. Obstoj izpodbojnega akta je nujen pogoj za tožbo v skladu s členom 263 PDEU. Dejstvo, da se država članica odloči spoštovati akt, ki dejansko ni zavezujoč, ne pomeni, da je akt zavezujoč, prav tako pa zaradi dejstva, da nezavezujoč akt neposredno vpliva na tožečo stranko, navedeni akt ne postane zavezujoč.

c) Pravno zavezujoč značaj sklepa: „ga upošteva zadevni carinski organ“

62. Člen 259(5) izvedbene uredbe vsebuje določbo, ki opisuje način, kako mora nacionalni carinski organ ugotovitev obravnavati. Kot sem že poudaril, člen 259(5) izvedbene uredbe preprosto določa, da „[z]adevni carinski organi […] upoštevajo ugotovitev glede gospodarskih pogojev“. Kot omenjeno zgoraj, je bilo v zadevi Friesland Coberco Sodišče zaprošeno za razlago skoraj popolnoma enake določbe, in sicer člena 504 Uredbe št. 2454/93. Edina razlika je ta, da se navedena določba nanaša na „sklep odbora“ in se kot taka ne nanaša na „gospodarske pogoje“. Vendar je jasno in nesporno, da je treba v skladu z drugo od teh določb upoštevati tudi „gospodarske pogoje“. V zadevi Friesland Coberco je Sodišče besede „upoštevajo“ razložilo tako, da „[se] [t]i organi […] od sklepov odbora lahko oddaljijo, če svojo odločitev o tem obrazložijo“ [53].

47 Glej besedilo člena 503 Uredbe št. 2454/93, na katerega se sklicujeta pritožnici.

48 Toda kot je opisano zgoraj, je število primerov, ko to velja, zelo majhno.

49 Friesland Coberco, točka 31.

50 Sodba z dne 23. novembra 1971 (62/70, EU:C:1971:108, točke od 6 do 8).

51 Sodba z dne 17. januarja 1985 (11/82, EU:C:1985:18, točki 8 in 9).

52 Sodba z dne 5. maja 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, točke od 43 do 56).

53 Friesland Coberco, točka 27.

63. V točki 60 izpodbijanega sklepa se Splošno sodišče sklicuje na točko 45 sodbe Sodišča v zadevi Nogueira in drugi [54], v skladu s katero razlaga, ki jo je Sodišče podalo glede določbe v zakonodajnem instrumentu, velja tudi za določbe zakonodaje, ki tak zakonodajni instrument nadomešča, če je mogoče določbe šteti za enakovredne. Pritožnici navedenemu načelu nista oporekali, sta pa nasprotovali temu, ali je člen 259(5) izvedbene uredbe mogoče šteti za enakovreden členu 504 Uredbe št. 2454/93.

64. Splošno sodišče se na točko 58 izpodbijanega sklepa sklicuje glede dejstva, da je v besedilu prvega pododstavka člena 259(5) izvedbene uredbe dobesedno navedeno besedilo člena 504(4) Uredbe 2454/93. Ta ugotovitev v pritožbi ni bila izpodbijana. Niti nista pritožnici nasprotovali ugotovitvi Splošnega sodišča v točki 54 izpodbijanega sklepa, da se je spremenil le avtor ugotovitve, pri čemer ostaja cilj, ki se zasleduje s preverjanjem, isti.

65. Tudi če pri presoji o tem, ali je tretji pritožbeni razlog uspešen, te dvome pustimo ob strani, s tem pritožbenim razlogom ni mogoče uspeti. Pritožnici zatrjujeta, da je ugotovitev Sodišča v zadevi Friesland Coberco „temeljila konkretno na delovanju odbora za carinski zakonik“. Vendar del sodbe, na katerega se v svoji trditvi sklicujeta pritožnici, in sicer točka 37 zadeve Friesland Coberco, obravnava vprašanje, ali je mogoče sklep šteti za akt institucije za namene preverjanja na podlagi člena 234 PES (zdaj člen 267 PDEU). Sodišče je v navedenem okviru ugotovilo, da sklepa odbora za carinski zakonik ni mogoče šteti za akt Komisije. Iz ugotovitve Sodišča v točki 33 iste sodbe ne izhaja, da sklep za nacionalne carinske organe ni bil zavezujoč.

66. Prav tako ne morem sprejeti trditve pritožnic, da ta položaja nista enakovredna. Pritožnici zlasti zatrjujeta, da medtem, ko je bila naloga odbora za carinski zakonik „tesno in učinkovito sodelovanje med državami članicami in Komisijo“ [55], pa je v skladu s carinskim zakonikom naloga Komisije „zagotovitev enotnih pogojev“ [56] izvajanja carinskega zakonika. Splošno sodišče je to trditev obravnavalo v točki 52 izpodbijanega sklepa. Ni storilo napake, ko je poudarilo, da je določba člena 213 carinskega zakonika omejena s podelitvijo izvedbenih pooblastil Komisiji, da bi določila enotne pogoje v zvezi s postopkovnimi pravili, kot je predvideno v uvodni izjavi 5 carinskega zakonika.

67. Poleg tega je Splošno sodišče pri primerjavi nujnosti izvedbe preverjanja gospodarskih pogojev na podlagi obeh različic carinskega zakonika ugotovilo, da so ta preverjanja obvezna za zahteve za izdajo podobnih dovoljenj. Pritožnici ne pojasnita, kako se rahlo različni opredelitvi „gospodarskih pogojev“ za predelavo pod carinskim nadzorom v skladu s členom 133(e) Uredbe št. 2913/92 in aktivnega in pasivnega oplemenitenja ter upravljanja skladišč za carinsko skladiščenje blaga v skladu s členom 211(4)(b) carinskega zakonika tako močno razlikujeta, da ju ne bi bilo mogoče šteti za enakovredni za ta namen. Splošno sodišče je torej v točki 53 izpodbijanega sklepa pravilno ugotovilo, da je bilo o zadevah, ki so bile obravnavane na podlagi Uredbe št. 2913/92 in izvedbenih uredb, ki so veljale v času odločanja o zadevi Friesland Coberco, odločeno ter da so tu obravnavane zadeve oblike tesnega in učinkovitega sodelovanja med državami članicami in Komisijo, katerih namen je nedvomno carinske organe obvestiti glede gospodarskih pogojev.

68. Nobena od zakonodajnih sprememb, na katere se sklicujeta pritožnici, se ne nanaša na pojem „upoštevajo“. Če bi bila Komisija pristojna za sprejetje sklepa, ki bi bil nato za nacionalni carinski organ zavezujoč, bi to zagotovo izhajalo tudi iz besedila izvedbene uredbe. Splošno sodišče je v točki 63 izpodbijanega sklepa pravilno presodilo, da če bi nova carinska zakonodaja vzpostavila sistem, v katerem bi nacionalne carinske organe zavezovale ugotovitve glede gospodarskih pogojev, oblikovane na ravni EU, bi izvedbena uredba vsebovala izrecno določbo o tem. Dejstvo, da je besedilu, ki je bilo razloženo v zadevi Friesland Coberco, pripisalo pomen, da ugotovitev nacionalnih organov ne zavezuje, je že samo po sebi dovolj močan argument proti taki spremembi razlage.

54 Sodba z dne 14. septembra 2017 (C-168/16 in C-169/16, EU:C:2017:688, in navedena sodna praksa).

55 Friesland Coberco, točka 40.

56 Uvodna izjava 5 carinskega zakonika.

69. Splošno sodišče torej ni napačno uporabilo prava, ko je ugotovilo, da razlaga člena 504(4) Uredbe št. 2454/93, ki jo je v zadevi Friesland Coberco sprejelo Sodišče, velja tudi za člen 259(5) izvedbene uredbe, saj sta sporni določbi po mojem mnenju dovolj podobni za ta namen. Predpostaviti je treba, da je bil zakonodajalec Unije v celoti seznanjen z odločitvijo v zadevi Friesland Coberco, in da če bi se nameraval spremeniti stališče tako, da bi ugotovitev Komisije pomenila ugotovitev, ki zavezuje nacionalne organe, bi to z lahkoto tudi storil.

d) Dodatne opombe:

70. V tem okviru bi lahko dodali, da ima ugotovitev, sprejeta na podlagi pravil člena 259 izvedbene uredbe, očitno „pravni učinek“. Pri uporabi sodbe Sodišča v zadevi Friesland Coberco bodo morali nacionalni carinski organi „svojo odločitev dovolj obrazložiti“, če bodo zavzeli stališče, ki je drugačno od stališča v ugotovitvi. To vsekakor pomeni pravni učinek. Težava v obravnavani zadevi z vidika pritožnic – in to je odločilna ugotovitev za presojo za namene kakršne koli analize člena 263 PDEU – je v tem, da carinski organi te ugotovitve niso zavezani upoštevati.

71. Lahko bi ugotovili tudi, da v obravnavani zadevi sploh ne gre za to, da pritožnici ne bi bili deležni učinkovitega pravnega varstva, saj na podlagi člena 263 PDEU ugotovitve ne moreta izpodbijati. Če smo do pritožnic pošteni, tega niti nista zatrjevali. Vendar velja poudariti, da pritožnici lahko (kar dejansko tudi sta) izpodbijata odločbo nizozemskih carinskih organov. Pozneje sta pritožnici pri pristojnem sodišču vložili pritožbi, s katerima sta izpodbijali zavrnitev njunih ugovorov zoper izdajo dovoljenja nizozemskega carinskega organa za aktivno oplemenitenje družbi EMS. V navedenem postopku se lahko obravnava vprašanje, ali so gospodarski pogoji izpolnjeni [57].

72. V teh okoliščinah je zato treba prve tri pritožbene razloge zavrniti kot neutemeljene.

C. Četrti pritožbeni razlog v zvezi z upravnimi praksami

1. Trditve strank

73. Pritožnici zatrjujeta, da je Splošno sodišče je storilo napako, ko ni štelo, da je upravna praksa dokaz zavezujoče narave ugotovitev Komisije glede gospodarskih pogojev. Besedilo prvega odstavka točke 3 navedene upravne prakse se glasi: „Zadevni carinski organ ali kateri koli drugi carinski organi, ki obravnavajo podobna dovoljenja ali zahtevke, upoštevajo ugotovitev Komisije (člen 259(5) [izvedbene uredbe]). Odločba carinskega organa bo skladna z ugotovitvijo. *To pomeni, da je ugotovitev Komisije za pristojne carinske organe zavezujoča* in zato ti od nje ne morejo odstopati […]“ [58].

74. Komisija poudarja, da ni jasno, ali pritožnici s četrtim pritožbenim razlogom vlagata proceduralni zahtevek, s katerim se sklicujeta na izkrivljanje dokazov, ali pa gre za vsebinski zahtevek v smislu kritike, da se upravna praksa ni obravnavala kot pravni vir. V obeh primerih zatrjuje, da zahtevek pritožnic ni utemeljen.

57 Glej v nasprotju s tem pripombe generalnega pravobranilca M. Bobka v njegovih sklepnih predlogih v zadevi Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959, točke od 161 do 163), v zvezi z drugačnim položajem države članice, na katero je naslovljen akt, ki ne velja kot akt za namene člena 263 PDEU. Toda glej tudi sodbo z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija (C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 66), v kateri je Sodišče zamisel o širši razlagi „izpodbojnega akta“ v takih okoliščinah zavrnilo.

58 Moj poudarek.

2. Presoja

75. Očitek pritožnic se nanaša na točko 66 izpodbijanega sklepa, v katerem je Splošno sodišče ugotovilo, da je upravna praksa nadomestila le prejšnji upravni postopek v zvezi z uporabo upoštevnih določb iz Uredbe št. 2913/92. Če navedeni prejšnji upravni postopek ni sledil navedbam Sodišča v zadevi Friesland Coberco, ni mogel biti veljavna podlaga za razlago, ki jo vsebuje nova upravna praksa. Pritožnici ugotovitvi, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 67 izpodbijanega sklepa, ne nasprotujeta. Splošno sodišče je v navedeni točki v stavku, ki se začne z navedbo „Poleg tega“, presodilo, da upravna praksa, čeprav se lahko šteje za veljavno pomoč pri razlagi narave ugotovitev v zvezi z gospodarskimi pogoji, ni pravno zavezujoča, in bo zato morala biti skladna z dejanskimi določbami izvedbene uredbe. Prav tako je menilo, da ta praksa vpliva na področje uporabe izvedbene uredbe [59].

76. Splošno sodišče je po mojem mnenju v točki 68 izpodbijanega sklepa pravilno presodilo, da razlaga, ki jo vsebuje nova upravna praksa, ni v skladu z dejanskimi določbami izvedbene uredbe. Razlogovanje Splošnega sodišča se opira na številne trditve in že samo trditve, navedene v točkah 67 in 68 izpodbijanega sklepa, zadostujejo za potrditev razlogovanja Splošnega sodišča. Zato iz tega sledi, da je četrti pritožbeni razlog pritožnic nedopusten in ga ni mogoče vsebinsko presojati.

77. Drži, da je upravna praksa dajala – ali vsaj poskušala dajati – zmoten vtis o tem, ali so ugotovitve Komisije v zvezi z vprašanjem o „gospodarskih pogojih“ zavezujoče. Poslovnik Sodišča in tudi Poslovnik Splošnega sodišča dajeta navedenima sodiščema možnost upoštevanja takih dejstev, tako da jim omogočata, da odločita o stroških v korist pritožnic, kot je to v obravnavani zadevi storilo Splošno sodišče [60].

D. Peti pritožbeni razlog v zvezi z nadaljnjimi zahtevami na podlagi člena 263(4) PDEU

78. V skladu s petim pritožbenim razlogom pritožnici zatrjujeta, da izpolnjujeta nadaljnje zahteve v skladu s četrtim odstavkom člena 263 PDEU, in sicer da se akti na njiju nanašajo neposredno in posamično.

79. Ker pa je Splošno sodišče ob neobstoju izpodbojnega akta pravilno ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, ni napačno uporabilo prava s tem, da ni obravnavalo vprašanja, ali se akt na pritožnici neposredno in posamično nanaša. Ugotovitev, da ni izpodbojnega akta za namene člena 263 PDEU, je zadostovala za zavrnitev tožbe.

VII. Stroški

80. V skladu s členom 184(2) Poslovnika velja, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

59 V zvezi s tem se Splošno sodišče po analogiji pravilno sklicuje na sodbo z dne 15. februarja 1977, Dittmeyer (69/76 in 70/76, EU:C:1977:25, točka 4). Prav tako bi se lahko po analogiji sklicevali na vrsto sodne prakse, katere del je sodba z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 209), in v kateri je Sodišče presodilo, da čeprav so notranji ukrepi, ki jih sprejme uprava, pravila ravnanja, od katerih uprava v konkretnem primeru ne more odstopiti brez navedbe razlogov, ki bi bili združljivi z načelom enakega obravnavanja, pa sami taki notranji ukrepi niso pravna pravila in zato ne morejo spreminjati ali dopolnjevati pravno zavezujočih instrumentov, ki jih sprejme institucija Unije na podlagi pravil in postopkov, določenih v Pogodbi.

60 Točke od 72 do 75 izpodbijanega sklepa.

81. Ker je Komisija predlagala, naj se plačilo stroškov naloži pritožnicama, in ker ti s pritožbo nista uspeli, bi se jima moralo naložiti, da poleg svojih stroškov nosita tudi stroške Komisije. Pomisleki iz točk od 72 do 75 izpodbijanega sklepa, na podlagi katerih se lahko naložijo stroški Komisiji v skladu s členom 139 Poslovnika Sodišča, za obravnavano pritožbo ne morejo veljati.

VIII. Predlog

82. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj:

1. pritožbo zavrne in

2. družbama thyssenkrupp Electrical Steel GmbH in thyssenkrupp Electrical Steel Ugo naloži plačilo stroškov.