Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
26 päivänä marraskuuta 2020[1]

Asia C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Tulliliitto – Tulliasiantuntijoiden työryhmän päätelmät – Unionin tullikoodeksista annetun asetuksen (EU) N:o 952/2013 211 artiklan 6 kohta – Tiettyjen raesuunnattujen sähköterästuotteiden sisäistä jalostusta koskeva lupa – Taloudellisten edellytysten tutkiminen – Tulliasiantuntijoiden työryhmän päätelmien sitovuus – Toimi, joka ei voi olla kanteen kohteena

I Johdanto

1. Valittajat vaativat valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 2.7.2018 annetun määräyksen thyssenkrupp Electrical Steel ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. komissio[2] (jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta valittajien kanteen. Kanteen kohteena oli komission tekemä ”päätelmä”.

2. Keskeinen riitakysymys koskee sitä, muodostaako komission päätelmä, jonka mukaan ”taloudelliset edellytykset täyttyvät”[3] ja jonka se on tehnyt tullimenettelyssä, jossa on kyse luvasta niin kutsutun sisäisen jalostuksen käyttämiseen, SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun toimen, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia ja joka voi olla kanteen kohteena.

3. ”Sisäisestä jalostusmenettelystä” säädetään tullikoodeksin 256–258 artiklassa, ja se on menettely, joka mahdollistaa sen, että tuotaessa tavaroita Euroopan unioniin kolmansista maista niihin ei sovelleta tuontitullia, arvonlisäveroa ja muita maksuja tai kauppapoliittisia toimenpiteitä. Tämän jalostuksen tuloksena saatavat tuotteet sitten joko jälleenviedään tai luovutetaan vapaaseen liikkeeseen unionin alueella, ja jälkimmäisessä tapauksessa alkuperäisistä tuoduista raaka-aineista tai jalostetuista tuotteista on maksettava maksuja. Sisäisen jalostusmenettelyn soveltaminen edellyttää tulliviranomaisten lupaa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] T-577/17, ei julkaistu, EU:T:2018:411.

[3] Ks. unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 (EUVL 2013, L 269, s. 1; jäljempänä tullikoodeksi) 211 artiklan 6 kohta.

4. Käsiteltävässä asiassa oli haettu lupaa sellaisten tiettyjen Japanista peräisin olevien raesuunnattujen sähköterästuotteiden sisäistä jalostusta varten, jotka olivat Euroopan komission polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden kohteena.[4] Polkumyynnin vastaiset toimenpiteet kohdistuivat näiden raaka-aineiden tuontiin vahvistetun vähimmäistuontihinnan alittavaan hintaan. Sisäistä jalostusta koskevan luvan myöntäminen merkitsi käsiteltävässä asiassa sitä, että tuojan ei olisi tarvinnut maksaa polkumyyntitulleja tai esittää näyttöä siitä, ettei polkumyyntiä enää esiintynyt.

5. Siten ei ehkä ole kovinkaan yllättävää, että raesuunnattuja sähköterästuotteita valmistavat eurooppalaiset kilpailijat vastustivat voimakkaasti tällaisen luvan myöntämistä. Ne väittävät, että tällainen lupa tarkoittaisi näiden polkumyynnin vastaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta annetussa täytäntöönpanoasetuksessa säädettyjen menettelyjen kiertämistä. Nyt käsiteltävässä valituksessa on kuitenkin kyse siitä, voivatko nämä kilpailijat riitauttaa edellä mainitun komission päätelmän pätevyyden tässä menettelyssä vai voivatko ne sen sijaan ainoastaan riitauttaa kansallisen tulliviranomaisen myöntämän sisäistä jalostusta koskevan luvan kansallisissa tuomioistuimissaan.[5] Tämä riippuu siitä, oliko komission päätelmän tarkoituksena tuottaa oikeusvaikutuksia, ja jos näin on, esille tulee lisäksi kysymys, koskiko toimenpide valittajia suoraan ja erikseen SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

6. Sen määrittämiseksi, onko toimen tarkoituksena tuottaa oikeusvaikutuksia, sovellettavat perusteet eivät suinkaan ole uusia, ja ne esitetään valituksenalaisen määräyksen 28 kohdassa. Tästä ja siitä huolimatta, että tuomiossa Friesland Coberco Dairy Foods[6] tulkittiin säännöstä,[7] joka on lähes samansisältöinen kuin 24.11.2015 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2447[8] 259 artiklan 5 kohta, josta käsiteltävässä asiassa on kyse, on edelleen epäselvää, muodostaako taloudellisista edellytyksistä tehty päätelmä sitovan toimen, etenkin kun otetaan huomioon komission ja jäsenvaltioiden hallintokäytäntö, joka edustaa täysin päinvastaista kantaa kuin se, jonka komissio nyt esittää. Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että tuomiossa Friesland Coberco katsottiin, että ilmaisu, jonka mukaan kansallisten tulliviranomaisten on ”otettava huomioon” tullikoodeksikomitean päätelmät, tarkoitti, että viimeksi mainitun päätelmät eivät sitoneet kansallisia tulliviranomaisia.[9] Käsiteltävässä asiassa tulee esille hyvin samankaltainen kysymys lainsäädännön tulkinnasta.

7. Nyt käsiteltävä valitus tarjoaa siten oikeastaan unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tarkastella jälleen kerran kantaansa siihen, mitä ovat sitovat toimet, jotka voivat olla SEUT 263 artiklan nojalla nostettavan kanteen kohteena. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on kuitenkin ensin tarpeen esittää asiaa koskevat oikeussäännöt. Koska valittajat vetoavat lainsäädännön

4 Lopullisen polkumyyntitullin käyttöön ottamisesta tiettyjen Kiinan kansantasavallasta, Japanista, Korean tasavallasta, Venäjän federaatiosta ja Amerikan yhdysvalloista peräisin olevien piiseosteisesta sähköteknisestä teräksestä valmistettujen raesuunnattujen levyvalmisteiden tuonnissa 29.10.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1953 (EUVL 2015, L 284, s. 109).

5 Vastauksen esittämistä koskevan valittajien pyynnön mukaan valittajat tekivät Rechtbank Noord-Hollandiin (Pohjois-Hollannin alioikeus, Alankomaat) valitukset, joissa riitautettiin se, että niiden vastaväitteet sisäistä jalostusta koskevan luvan myöntämiselle Alankomaiden tulliviranomaisen toimesta hylättiin.

6 Tuomio 11.5.2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312; jäljempänä tuomio Friesland Coberco, 25–33 kohta). Kyseinen tuomio koskee tullivalvonnassa tapahtuvaa valmistusta eikä sisäistä jalostusta. Näiden menettelyjen yhdistämistä kaavailtiin jo yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) 23.4.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 450/2008 (EUVL 2008, L 145, s. 1), ks. sen johdanto-osan 33 perustelukappale. Yhdistäminen otettiin uudelleen esille tullikoodeksissa, ks. sen johdanto-osan 50 perustelukappale.

7 Tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2.7.1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 (EYVL 1993, L 253, s. 1) 504 artiklan 4 kohta.

8 Unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24.11.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/2447 (EUVL 2015, L 343, s. 558).

9 Tuomio Friesland Coberco, 26 ja 27 kohta.

muuttumiseen tuomion Friesland Coberco antamisen jälkeen, on tarpeen viitata oikeuskehykseen, joka oli voimassa kyseisen ratkaisun antamisajankohtana, samoin kuin käsiteltävän asian kannalta merkitykselliseen myöhempään kehitykseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Tuomion Friesland Coberco antamisajankohtana voimassa ollut lainsäädäntö

a) Neuvoston asetus N:o 2913/92

8. Asetuksen N:o 2913/92 [10] 130 artiklassa kuvattiin tullivalvonnassa tapahtuvan valmistuksen menettelyä, jossa näissä toiminnoissa saatavat tuotteet voitiin luovuttaa vapaaseen liikkeeseen asianmukaiset tuontitullit maksaen. Saman asetuksen 132 artiklan mukaan tullivalvonnassa tapahtuvaan valmistukseen oli haettava lupaa.

9. Asetuksen N:o 2913/92 133 artiklassa [11] esitettiin edellytykset tällaisen luvan myöntämiselle seuraavasti:

”Lupa voidaan myöntää ainoastaan:

– –

e) jos edellytykset, joilla menettely voi osaltaan vaikuttaa tavaroiden valmistustoiminnan luomiseen tai ylläpitämiseen yhteisössä haittaamatta yhteisössä samankaltaisia tavaroita tuottavien keskeisiä etuja, täyttyvät (taloudelliset edellytykset). Tapaukset, joissa taloudelliset edellytykset katsotaan täytetyiksi, voidaan määrittää komiteamenettelyä noudattaen.”

10. Asetuksen N:o 2913/92 247–249 artiklassa kuvattiin tullikoodeksikomitean tehtävää sen avustaessa komissiota kyseisen asetuksen edellytysten mukaisesti. Asetuksen N:o 2913/92 248 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Komitea voi tutkia kaikki tullilainsäädäntöä koskevat asiat, jotka sen puheenjohtaja saattaa sen käsiteltäviksi joko omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.”

[10] Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL 1992, L 302, s. 1) kumottiin lopulta asetuksella N:o 952/2013. Yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) 23.4.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 450/2008 (EUVL 2008, L 145, s. 1) mukainen uudistettu tullikoodeksi, jolla se oli tarkoitus korvata, korvattiin asetuksen N:o 952/2013 mukaisella unionin tullikoodeksilla, ennen kuin uudistettu tullikoodeksi oli edes tullut voimaan kokonaisuudessaan.

[11] Sellaisena kuin se on muutettuna yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 muuttamisesta 16.11.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 2700/2000 (EYVL 2000, L 311, s. 17).

b) Komission asetus N:o 2454/93

11. Asetuksen N:o 2454/93 [12] 502 ja 504 artikla kuuluivat jaksoon ”Taloudelliset edellytykset”. Niissä molemmissa viitattiin kansallisten tulliviranomaisten tehtävään tullikoodeksikomitean tutkiessa taloudellisia edellytyksiä. Asetuksen N:o 2454/93 502 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Lupaa ei saa myöntää taloudellisia edellytyksiä tutkimatta, jollei taloudellisia edellytyksiä pidetä täyttyneinä 3, 4 tai 6 luvun mukaisesti.”

12. Saman asetuksen 504 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Kun tutkimus aloitetaan 503 artiklan mukaisesti, asia on lähetettävä komission käsiteltäväksi. Mukana on oltava jo suoritetun tutkimuksen tulokset.

– –

4. Asianomaisten tulliviranomaisten ja kaikkien muiden samanlaisia lupia tai hakemuksia käsittelevien tulliviranomaisten on otettava komitean päätelmät huomioon.

– –”

2. Käsiteltävään asiaan sovellettava oikeus

a) Tullikoodeksi

13. Seuraavaksi on tarpeen tarkastella tullikoodeksin säännöksiä. Tullikoodeksin 210 artiklan mukaan tavaroita voidaan asettaa erityismenettelyihin, sisäinen jalostus mukaan luettuna.

14. Tullikoodeksin 211 artiklan 1 kohdassa luetellaan menettelyt, jotka edellyttävät lupaa, ja sen 4–6 kohta koskevat lisäedellytyksiä, joiden on täytyttävä muun muassa sisäistä jalostusta koskevan luvan saamiseksi. Kyseisten säännösten sanamuoto on seuraava:

”1. Tulliviranomaisten lupa vaaditaan seuraavissa tapauksissa:

a) sisäisen tai ulkoisen jalostusmenettelyn, väliaikaisen maahantuonnin menettelyn tai tietyn käyttötarkoituksen menettelyn käyttäminen;

– –

4. Jollei toisin säädetä ja lisäyksenä siihen, mitä 3 kohdassa säädetään, 1 kohdassa tarkoitettu lupa myönnetään ainoastaan kaikkien seuraavien edellytysten täyttyessä:

a) jos tulliviranomaiset pystyvät harjoittamaan tullivalvontaa ilman kyseessä oleviin taloudellisiin tarpeisiin nähden suhteettomia hallinnollisia järjestelyjä;

[12] EYVL 1993, L 253, s. 1; se kumottiin implisiittisesti tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 kumoamisesta 1.4.2016 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/481 (EUVL 2016, L 87, s. 24).

b) jos jalostusmenettelyä koskevasta luvasta ei aiheudu haittaa unionin tuottajien keskeisille eduille (taloudelliset edellytykset).

5. Unionin tuottajien keskeisille eduille ei katsota aiheutuvan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettua haittaa, jos päinvastaisesta ei ole näyttöä tai jos taloudellisten edellytysten katsotaan täyttyvän.

6. Jos on olemassa näyttöä siitä, että unionin tuottajien keskeisille eduille aiheutuu todennäköisesti haittaa, taloudelliset edellytykset tutkitaan unionin tasolla."

15. Tullikoodeksin 212 artiklassa, jonka otsikko on "Säädösvallan siirto", säädetään seuraavaa:

"Siirretään komissiolle valta antaa 284 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä, joissa määritetään

a) edellytykset luvan myöntämiseksi 211 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille menettelyille;

b) poikkeukset 211 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista edellytyksistä;

c) tapaukset, joissa 211 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen taloudellisten edellytysten katsotaan täyttyvän."

16. Tullikoodeksin 213 artiklan otsikko on "Täytäntöönpanovallan siirto", ja sen sanamuoto on seuraava:

"Komissio määrittelee täytäntöönpanosäädöksillä 211 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua taloudellisten edellytysten tutkimista koskevat menettelysäännöt.

Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 285 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen."

b) Komission delegoitu asetus N:o 2015/2446

17. Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 2015/2446 (jäljempänä delegoitu asetus)[13] 166 artiklan 1 kohdassa esitetään yleissääntö, jonka mukaan tullikoodeksin 211 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädettyä edellytystä ei sovelleta sisäistä jalostusta koskeviin lupiin, ja säädetään kolmesta poikkeuksesta tähän sääntöön.

18. Delegoidun asetuksen 167 artiklassa esitetään 19 tapausta, joissa taloudellisten edellytysten oletetaan täyttyvän sisäisen jalostuksen osalta tullikoodeksin 211 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

[13] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta 28.7.2015 annettu komission delegoitu asetus (EU) N:o 2015/2446 (EUVL 2015, L 343, s. 1).

c) Komission täytäntöönpanoasetus N:o 2015/2447

19. Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2015/2447 (jäljempänä täytäntöönpanoasetus)[14] 259 artiklan 1, 4, 5 ja 6 kohdan, jotka koskevat taloudellisten edellytysten tutkimista tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan mukaisesti, sanamuoto on seuraava:

”1. Jos [tulli]koodeksin 211 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun lupahakemuksen johdosta on tarpeen tutkia taloudelliset edellytykset [tulli]koodeksin 211 artiklan 6 kohdan mukaisesti, lupaa koskevan päätöksen tekemiseen toimivaltaisen tulliviranomaisen tullihallinnon on toimitettava asiakirja-aineisto komissiolle viipymättä ja pyydettävä tällaista tutkimista.

– –

4. Komissio perustaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän, joka antaa komissiolle neuvoja sen suhteen, ovatko taloudelliset edellytykset täyttyneet.

5. Asianomaisen tullihallinnon ja kaikkien muiden samanlaisia lupia tai hakemuksia käsittelevien tulliviranomaisten on otettava huomioon taloudellisista edellytyksistä tehty päätelmä.

Taloudellisista edellytyksistä tehdyissä päätelmissä voidaan eritellä, että tutkittava tapaus on ainutkertainen eikä sitä voida siksi pitää ennakkotapauksena muille hakemuksille tai luville.

6. Kun on todettu, etteivät taloudelliset edellytykset enää täyty, toimivaltaisen tulliviranomaisen on kumottava asianomainen lupa. Kumoaminen tulee voimaan viimeistään vuoden kuluttua sen päivän jälkeen, jona luvanhaltija vastaanotti kumoamispäätöksen.”

d) Asiantuntijaryhmiä koskevat muut säännöt

20. Komission asiantuntijaryhmien perustamista ja toimintaa koskevien horisontaalisten sääntöjen vahvistamisesta 30.5.2016 annetun komission päätöksen,[15] joka liittyy tiedonantoon ”Komission asiantuntijaryhmiä koskevat puitteet: horisontaaliset säännöt ja julkinen rekisteri”[16] (jäljempänä horisontaaliset säännöt), 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että asiantuntijaryhmät antavat komissiolle neuvontaa ja asiantuntija-apua. Sen 5 artiklan mukaan asiantuntijaryhmien valtuudet ja tehtävät on määriteltävä selvästi.

21. Tulliasiantuntijoiden työryhmä on perustettu tulliasiantuntijoiden työryhmän tehtävänkuvauksen mukaisesti.[17] Siihen sovelletaan komission asiantuntijaryhmien horisontaalisia sääntöjä, ja tehtävänkuvauksen 2 artiklan g alakohdan mukaan sen on annettava neuvontaa taloudellisten edellytysten täyttymisen tutkinnan yhteydessä.

22. Tulliasiantuntijoiden työryhmän työjärjestyksen[18] 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen jäsenvaltio katsotaan yhdeksi tulliasiantuntijoiden työryhmän jäseneksi ja se päättää valtuuskuntansa kokoonpanosta. Työjärjestyksen 8 artiklassa kuvataan menettelyä, jota

[14] c) Unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 tiettyjen säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24.11.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2015/2447 (EUVL 2015, L 343, s. 558).

[15] C(2016) 3301.

[16] C(2016)330.

[17] Note to the Commission Expert Group Registry, Ref. Ares (2016) 2109319, 3.5.2016.

[18] Ref. Ares(2016)2616740, 6.6.2016.

tulliasiantuntijoiden työryhmän on noudatettava, kun se antaa komissiolle neuvontaa taloudellisten edellytysten täyttymisestä. Siinä määrätään, että jos työryhmä ei pääse yksimielisyyteen, asiasta on äänestettävä. Saman artiklan e alakohdan mukaan jäsenten, jotka äänestävät taloudellisten edellytysten täyttymisen vahvistamista vastaan, on esitettävä perustelut näkemykselleen.

III Asian tausta [19]

23. Euro-Mit Staal BV (jäljempänä EMS) haki 21.2.2017 Alankomaiden tulliviranomaisilta lupaa tiettyjen Japanista peräisin olevien raesuunnattujen sähköterästuotteiden sisäistä jalostusta varten. Hakemus tehtiin tullikoodeksin 211 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella.

24. Alankomaiden tulliviranomaiset siirsivät 27.2.2017 täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 1 kohdan mukaisesti asian käsittelyn komissioon ja pyysivät sitä tutkimaan taloudelliset edellytykset tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan mukaisesti ja ”katsomaan, että [ne] täyttyvät ja [että] lupa voidaan myöntää”. [20]

25. Asiaa käsiteltiin tulliasiantuntijoiden työryhmän ”Muut erityismenettelyt kuin passitus” -alaryhmän 2.5.2017 pidetyssä kuudennessa kokouksessa, jossa sen pyynnön johdosta, että komissiolle annetaan neuvontaa taloudellisten edellytysten täyttymisen tutkinnassa, jäsenet äänestivät täyttymisen puolesta. Tämän perusteella komissio katsoi, että taloudelliset edellytykset täyttyivät. Tämä lopputulos kirjattiin kyseisen kokouksen pöytäkirjaan (jäljempänä riidanalainen päätelmä).

26. Samana päivänä Alankomaiden tulliviranomainen myönsi EMS:lle luvan sisäistä jalostusta varten ajanjaksolle 2.5.2017–1.5.2020. Valittajat ilmoittivat 12.7.2017 Alankomaiden tulliviranomaiselle vastustavansa kyseisen luvan myöntämistä EMS:lle. Alankomaiden tulliviranomainen totesi valittajien vastaväitteistä 11.12.2017 tekemissään alustavissa päätöksissä olevansa ”velvollinen” (”verplicht”) myöntämään pyydetyt luvat, koska sen oli ”otettava huomioon taloudellisista edellytyksistä tehty päätelmä”. [21]

IV Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

27. Valittajat nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.8.2017 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa ne vaativat riidanalaisen päätelmän kumoamista.

28. Komissio esitti tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta oikeudenkäyntiväitteen, [22] joka perustui siihen, ettei kyseessä ollut toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan nojalla, ja toissijaisesti siihen, ettei toimi koskenut valittajia suoraan ja erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa edellytettävällä tavalla. EMS pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

[19] Valituksenalaisen määräyksen 1–8 kohta.

[20] Valituksenalaisen määräyksen 2 kohta.

[21] Kuten valittajat toteavat valituksessaan, Alankomaiden tulliviranomaisen 8.1.2018 tekemässä lopullisessa päätöksessä hylättiin vastaväitteet sillä perusteella, että lupa ei koskenut unionin tuottajia suoraan ja henkilökohtaisesti tullikoodeksin 44 artiklassa tarkoitetulla tavalla, ja päätöksessä ainoastaan viitattiin siihen, mitä viranomainen piti velvollisuutena myöntää pyydetty lupa, lisäperusteena vastaväitteiden hylkäämiselle.

[22] Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan nojalla.

29. Unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta valittajien kanteen sillä perusteella, että riidanalainen päätelmä ei ole luonteeltaan kannekelpoinen toimi,[23] ja totesi, ettei ole tarpeen tutkia komission esittämää toista oikeudenkäyntiväitettä ja asiakysymystä. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan nojalla komissio kuitenkin määrättiin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut. Koska valittajien kanne jätettiin tutkimatta, EMS:n väliintulohakemusta ei ollut tarpeen käsitellä.

V Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

30. Valittajat tekivät 13.9.2018 valituksen valituksenalaisesta määräyksestä. Ne vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen määräyksen, lausuu itse tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, komission esittämä toinen oikeudenkäyntiväite mukaan luettuna, palauttaa asian unionin yleiselle tuomioistuimelle asiakysymyksen tutkimista varten ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32. Unionin tuomioistuimen kirjaamoon 27.12.2018 jättämällään kirjelmällä EMS pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.[24] Pyyntö hylättiin unionin tuomioistuimen presidentin 7.3.2019 antamalla määräyksellä,[25] koska EMS ei ollut osoittanut väliintulointressiä.

VI Valitus

33. Valittajat vetoavat valituksensa tueksi viiteen perusteeseen. Ensiksi ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että unionin tullikoodeksissa ja sitä täydentävissä delegoiduissa asetuksissa ja täytäntöönpanoasetuksissa ei anneta komissiolle valtaa tehdä päätöksiä, jotka sitovat kansallisia tulliviranomaisia taloudellisten edellytysten tutkimisessa. Toiseksi ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että komission rooli taloudellisten edellytysten tutkimisessa on puhtaasti menettelyllinen. Kolmanneksi valittajat esittävät, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että tuomiossa Friesland Coberco vahvistetaan sitova oikeusohje täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan tulkinnasta. Neljänneksi valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti katsomatta, että vuoden 2016 syyskuun hallinnollinen järjestely UTK 211 artiklan 6 kohdan ja täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan soveltamisesta[26] (jäljempänä hallinnollinen järjestely), jota sovelletaan 1.9.2016 alkaen, on osoitus komission taloudellisia edellytyksiä koskevien riidanalaisen päätelmän sitovuudesta. Viidenneksi ja viimeiseksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti katsomatta, ettei riidanalainen päätelmä koskenut valittajia suoraan ja erikseen.

34. Ensimmäiset neljä näistä valitusperusteista kohdistuvat oikeudellisiin virheisiin, joita unionin yleisen tuomioistuimen väitetään tehneen arvioidessaan, onko riidanalainen päätelmä kannekelpoinen toimi. Vaikka ainoastaan kolmannessa valitusperusteessa keskitytään

[23] Valituksenalaisen määräyksen 70 kohta.

[24] Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan nojalla.

[25] thyssenkrupp Electrical Steel ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugo v. komissio (C-572/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:188).

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

eroavuksiin unionin tuomioistuimen tuomiossa Friesland Coberco tarkastelemiin säännöksiin nähden, valituksesta ilmenee, että useimmat ensimmäisten kolmen valitusperusteen tueksi esitetyt väitteet perustuvat ennen tullikoodeksin voimaantuloa ja sen jälkeen sovelletun oikeuskehyksen eroihin. Kolmea ensimmäistä valitusperustetta on siten asianmukaista tarkastella yhdessä. Se, onko neljättä valitusperustetta, jossa tuodaan esille kysymys hallinnollisen järjestelyn oikeudellisista vaikutuksista ratkaistaessa, muodostaako riidanalainen päätelmä kannekelpoisen toimen, tarpeen tarkastella, riippuu kolmeen ensimmäiseen valitusperusteeseen annettavasta vastauksesta, kun taas viides valitusperuste on merkityksellinen vain, jos unionin yleisen tuomioistuimen on todettu tehneen oikeudellisen virheen.

A Oikeussuojan tarve

35. Alustavana huomautuksena komissio totesi, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia missä menettelyn vaiheessa tahansa viran puolesta, onko kanne menettänyt tarkoituksensa, jolloin lausunnon antaminen asiassa raukeaa.[27] Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan nimittäin tutkia vain siltä osin kuin tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä.[28] Näin ei välttämättä olisi ollut, jos valittajat eivät olisi nostaneet kannetta Alankomaiden tulliviranomaisen päätöksestä hylätä niiden sisäistä jalostusta koskevan luvan myöntämisestä EMS:lle esittämät vastaväitteet ja jos valittajat olisivat siten sallineet kyseisen luvan muuttua sitovaksi päätökseksi.[29] Koska valittajat ovat nostaneet tällaisen kanteen – minkä komissio myöntää –, valittajilla on kiistatta edelleen oikeussuojan tarve käsiteltävässä asiassa.

B Kolme ensimmäistä valitusperustetta, jotka koskevat SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kannekelpoisen toimen olemassaoloa

1. Asianosaisten lausumat

36. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen määräyksen 48 kohdassa, että unionin tullikoodeksissa, delegoidussa asetuksessa ja täytäntöönpanoasetuksessa ei anneta komissiolle valtaa tehdä päätöksiä, jotka sitovat kansallisia viranomaisia sisäistä jalostusta koskevan luvan myöntämismenettelyssä. Valittajat päättelevät tämän siitä seikasta, että täytäntöönpanovaltansa mukaisesti komissio on ottanut käyttöön menettelyn, jossa taloudellisten edellytysten täyttymistä on tutkittava unionin tasolla, kun taas – ja tässä suhteessa se eroaa komission mukaan tullikoodeksin aiemmasta versiosta,[30] joka oli voimassa tuomion Friesland Coberco antamisajankohtana ja jota siinä tarkasteltiin – kansallisille viranomaisille ei ole annettu toimivaltaa tutkia taloudellisia edellytyksiä.

[27] Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 149 artikla.

[28] Ks. vastaavasti tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 55 kohta).

[29] Ks. analogisesti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Gul Ahmed Textile Mills v. neuvosto (C-100/17 P, EU:C:2018:214, 99 kohta), jossa käsitellään kysymystä siitä, säilyikö oikeussuojan tarve, kun palautusta, johon hakija voisi olla oikeutettu, jos kumoamiskanne hyväksyttäisiin, ei ollut haettu määräajassa.

[30] Asetus N:o 2913/92.

37. Toisessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se valituksenalaisen määräyksen 49 kohdassa luonnehti komission roolia taloudellisten edellytysten tutkimisessa puhtaasti menettelylliseksi. Niiden mukaan tullikoodeksissa tai delegoiduissa asetuksissa ja täytäntöönpanoasetuksissa ei mitenkään rajata komission roolia jäsenvaltioiden edustajien äänestyksiin tulliasiantuntijoiden työryhmässä. Koska komissio ei ole velvollinen noudattamaan tulliasiantuntijoiden työryhmän neuvoa, valittajat katsovat, että komission on oltava ”oikeudellisesti vastuussa taloudellisia edellytyksiä koskevan päätelmän tekemisestä”.

38. Kolmannessa valitusperusteessaan valittajat riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 60 ja 61 kohdassa esittämät toteamukset. Niissä unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Friesland Coberco asetuksen N:o 2454/93 504 artiklan 4 kohdasta esittämä tulkinta pätee myös täytäntöönpanoasetuksen 295 artiklan 5 kohtaan, jota sovelletaan käsiteltävässä asiassa. Valittajat riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan näiden kahden säännöksen ”voidaan katsoa vastaavan toisiaan”.

39. Tämän valitusperusteensa tueksi valittajat vetoavat lainsäädäntömuutoksiin, esimerkiksi siihen, että taloudellisten edellytysten määritelmä on muuttunut ja että tullikoodeksikomitealla ei enää ole mitään roolia taloudellisten edellytysten tutkinnassa; nämä ovat tosiseikkoja, joihin unionin tuomioistuin on valittajien mukaan tukeutunut voimakkaasti tuomiossa Friesland Coberco esittämässään päättelyssä. Valittajat viittaavat lisäksi sanamuodon eroavuuksiin yhtäältä asetuksen N:o 2454/93 502 artiklan 1 kohdan ja toisaalta tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan ja täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 1 kohdan välillä, joiden seurauksena painopiste siirtyy tulliviranomaisten suorittamasta tutkinnasta unionin tasolla tehtävään tutkintaan.

40. Komissio kiistää valittajien argumentit ja viittaa siihen, että toimielimet voivat toteuttaa sitovia toimia vain, jos sille on selkeä oikeudellinen perusta. Komission mukaan näin ei ole käsiteltävässä asiassa. Se väittää lisäksi, että valittajien oikeus oikeussuojaan taataan riittävästi, vaikka ne eivät voikaan nostaa kannetta riidanalaisesta päätelmästä, koska kansallinen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua menettelyssä, jonka valittajat ovat aloittaneet Alankomaiden tulliviranomaisen päätöstä vastaan. Komissio myös katsoo, että tuomio Friesland Coberco on edelleen pätevää oikeutta. Se, että kyseisen tuomion perustana olevat säännökset laadittiin uudelleen vuonna 2013, ei komission näkemyksen mukaan vaikuta päätelmän oikeusvaikutusten luonteeseen tai mainitussa asiassa esitettyjen perustelujen merkityksellisyyteen.

2. Arviointi

41. ”Päätelmä” ei ole yksi SEUT 288 artiklassa luetelluista toimista, joilla toimielimet käyttävät toimivaltaansa ja joiden osalta siinä määrätään selkeästi, ovatko ne sitovia vai eivät.[31] Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 24 kohdassa totesi, unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat muodostaan riippumatta kaikki unionin toimielinten toteuttamat

[31] Tässäkin ryhmässä on kuitenkin poikkeuksia, nimittäin jos toimi, joka nimensä mukaisesti ei ole sitova, ei sisältönsä vuoksi ole todellinen ei-sitova toimi. Ks. vastaavasti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2018:79, 29 kohta suosituksen osalta).

toimenpiteet, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia.[32] Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 28 kohdassa perustellusti huomautti, se, onko toimenpiteellä tällaisia vaikutuksia, on määritettävä tarkastelemalla sen sisältöä. Näitä toimelta edellytettyjä oikeusvaikutuksia on arvioitava objektiivisten arviointiperusteiden, kuten toimen sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta.[33]

42. Valittajien valitusperusteet painottuvat komission toimivaltaan toteuttaa sitova toimi. Edellisessä kohdassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti päätös toimen sitovuudesta on kuitenkin tehtävä kaikkien kriteerien perusteella eikä keskittyen ainoastaan yhteen niistä.[34] Näin ollen, vaikka valittajat ovat ensisijaisesti kohdistaneet arvostelunsa unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa toteuttaa sitovia toimia – ottaen huomioon komission kannan tässä yhteydessä – unionin yleisen tuomioistuimen arviointia on tästä huolimatta tarkasteltava kaikkien näiden näkökohtien valossa.

a) Toimen sisältö ja sen antamisen asiayhteys

43. Riidanalaisen päätelmän sisältö rajoittuu toteamukseen ”komissio katsoi, että taloudelliset edellytykset täyttyvät”. Tämä voidaan ymmärtää vain oikeassa asiayhteydessään. Unionin yleinen tuomioistuin on kuvannut päätöksen oikeudellista ja tosiseikkojen muodostamaa taustaa valituksenalaisen määräyksen 31–43 kohdassa. Toistan ne lyhyesti voidakseni arvioida unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia.

44. Riidanalainen päätelmä tehtiin EMS:n aloittamassa menettelyssä, jossa EMS haki lupaa sisäistä jalostusta koskevan menettelyn käyttämiselle. Tätä lupaa edellytetään tullikoodeksin 211 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla silloin, kun tavarat asetetaan sisäiseen jalostusmenettelyyn tullikoodeksin 210 artiklan d alakohdan mukaisesti. Tällaisen luvan myöntämiseen toimivaltaisia viranomaisia ovat jäsenvaltion tulliviranomaiset.[35] Tullikoodeksin 211 artiklan 3 ja 4 kohdassa luetellaan edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta tällainen lupa voidaan myöntää. Sen 3 kohta koskee edellytyksiä, jotka hakijan henkilönä on täytettävä, kun taas 4 kohdassa asetetaan lisäksi kaksi edellytystä, joiden mukaan ensinnäkin tulliviranomaisten harjoittaman tullivalvonnan on oltava oikeasuhteista ja toiseksi taloudellisten edellytysten on täytyttävä. Viimeksi mainitussa edellytyksessä, joka sisältyy tullikoodeksin 211 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, säädetään, että ”luvasta ei aiheudu haittaa unionin tuottajien keskeisille eduille”.

[32] Tuomio 13.2.2014, Unkari v. komissio (C-31/13 P, EU:C:2014:70, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.10.2017, Romania v. komissio (C-599/15 P, EU:C:2017:801, 47 kohta). Ks. kuitenkin myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotuksessaan Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2017:959) tekemä tarkastelu, joka osoittaa, että oikeuskäytännössä on tapahtunut kehitystä sikäli, että aiemmin toimilta edellytettiin pelkästään ”oikeusvaikutuksia” ja nykyisin ”sitovia oikeusvaikutuksia”, ja hänen tähän kehitykseen kohdistamansa arvostelu ja ehdotus ensiksi mainitun kriteerin ottamisesta uudelleen käyttöön.

[33] Tuomio 13.2.2014, Unkari v. komissio (C-31/13 P, EU:C:2014:70, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.10.2017, Romania v. komissio (C-599/15 P, EU:C:2017:801, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän vahvistavat aiemmat tapaukset, joissa unionin tuomioistuimen oli tarkasteltava ”päätelmien” luonnetta. Se ei tehnyt mitään johtopäätöksiä toimenpiteelle valitusta otsikosta. Unionin tuomioistuin kuvaa 25.10.2017 antamansa tuomion komissio v. neuvosto (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803) 45 kohdassa, että riidanalaisen toimen hyväksyminen ”päätelmien” muodossa johtaa ”nyt käsiteltävässä asiassa” epäselvyyteen tämän toimen oikeudellisesta luonteesta ja ulottuvuudesta. Unionin tuomioistuin katsoi, että näissä olosuhteissa neuvoston olisi pitänyt toteuttaa toimi, joka on selkeästi sitova, nimittäin päätös. Tuomiossa Friesland Coberco, johon palaan jäljempänä, kaikkien näiden kriteerien tarkastelun jälkeen katsottiin, etteivät kyseessä olleet päätelmät olleet sitovia.

[34] Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, Romania v. komissio (C-599/15 P, EU:C:2017:801) samoin kuin julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Slovakia v. komissio ja Romania v. komissio (C-593/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, 46 kohta).

[35] 211 artiklan 1 kohta. Tullikoodeksin 22 artiklan 1 kohdassa määritellään toimivaltaiset tulliviranomaiset.

45. Muiden edellytysten ja oikeudellisten fiktioiden muodostaman melko monimutkaisen kokonaisuuden vuoksi tapauksia, joissa tätä edellytystä on tosiasiallisesti tutkittava, on itse asiassa kuitenkin melko vähän.[36] Näissä harvoissa, jäljelle jäävissä tapauksissa tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohta edellyttää arvioinnin tekemistä kahdessa vaiheessa. Ensinnäkin on varmistettava, että ”on olemassa näyttöä siitä, että unionin tuottajien keskeisille eduille aiheutuu todennäköisesti haittaa”.[37] Kansalliset tulliviranomaiset vastaavat kaikesta tämän luonteisesta tutkinnasta. Vasta, kun tämä lisäkynnys on ylittynyt, taloudellisia edellytyksiä tutkitaan yksityiskohtaisesti. Tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdassa täsmennetään, että taloudelliset edellytykset *tutkitaan unionin tasolla*.

b) Onko komissiolla toimivalta tehdä taloudellisten edellytysten kysymyksestä päätelmä, joka sitoo kansallisia tulliviranomaisia?

46. Täytäntöönpanoasetuksen 259 artikla on annettu tullikoodeksin 213 artiklaan sisältyvän komission yleisen täytäntöönpanovallan mukaisesti.[38] Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 36 kohdassa toteaa, täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”lupaa koskevan päätöksen tekemiseen toimivaltaisen tulliviranomaisen tullihallinnon on toimitettava asiakirja-aineisto komissiolle viipymättä ja pyydettävä tällaista tutkimista”. Saman artiklan 4 kohdassa säädetään lisäksi, että komission perustama asiantuntijaryhmä *antaa* komissiolle *neuvoja* sen suhteen, ovatko taloudelliset edellytykset täyttyneet. Tämän tehtävän pelkkää neuvoa-antavaa luonnetta korostetaan niiden horisontaalisten sääntöjen 3 artiklassa ja 5 artiklan 1 kohdassa, joiden nojalla tulliasiantuntijoiden työryhmä perustettiin, samoin kuin tulliasiantuntijoiden työryhmän tehtävänkuvauksen 2 jakson g kohdassa.[39] Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 38 kohdassa huomautti, ”asiantuntijaryhmiä koskevien horisontaalisten sääntöjen mukaisesti näiden ryhmien tehtävänä on antaa komissiolle neuvoja erityisesti unionin lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien soveltamisesta sekä jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä yhteensovittamisesta ja yhteistyöstä”.

47. Seuraavaksi, valituksenalaisen määräyksen 39 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin kuvasi komission roolia; edellä mainitun tulliasiantuntijoiden työryhmän tehtävänkuvauksen 3 artiklan toisen kohdan ja sen työjärjestyksen[40] 3 artiklan mukaan komissio kutsuu koolle ”Muut erityismenettelyt kuin passitus” -alaryhmän kokoukset ja johtaa niissä puhetta, kun kyseinen alaryhmä tutkii taloudellisia edellytyksiä. Jos yksimielisyyteen ei päästä, äänestykseen osallistuvat ja päätöksen taloudellisista edellytyksistä kyseisessä alaryhmässä tekevät kuitenkin jäsenvaltioiden edustajat.[41] Vaikka työjärjestyksessä ei määrätäkään siitä, mitä tapahtuu yksimielisyyden löytymisen tai äänestyksen jälkeen, pöytäkirjasta, johon riidanalainen päätelmä sisältyy, ilmenee,

[36] Delegoidun asetuksen 166 artiklan 1 kohdan mukaan taloudellisia edellytyksiä tutkitaan itse asiassa ainoastaan kolmessa tapauksessa. Lisäksi taloudellisten edellytysten sisäiselle jalostukselle oletetaan jo täyttyvän delegoidun asetuksen 167 artiklassa lueteltujen 19 toiminnon osalta.

[37] Joidenkin kieliversioiden mukaan on jopa osoitettava tai näytettävä toteeen, että tällainen todennäköisyys on olemassa. Ks. tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan ranskankielinen versio: ”Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement – –”.

[38] Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan 49 perustelukappaleen mukaan tämän tarkoituksena oli vahvistaa selkeät ja yksinkertaiset säännöt asianmukaisesta tutkimisesta unionin tasolla silloin, kun on todisteita siitä, että unionin tuottajien olennaisiin etuihin kohdistuisi todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia. Vaikka en pidä tätä seikkaa ratkaisevana, huomautan, ettei siinä mainita erityisesti sääntöjen yhdenmukaista soveltamista. Delegoidun asetuksen johdanto-osan 49 perustelukappaleessa todetaan ainoastaan, että ”oikeusvarmuus ja talouden toimijoiden tasapuolinen kohtelu edellyttävät, että sisäisen ja ulkoisen jalostuksen taloudellisten edellytysten tutkimista vaativat *tapaukset eritellään*” (kursivointi tässä).

[39] Tulliasiantuntijoiden työryhmän tehtävänkuvaus, Ref. Ares(2016)2109319 – 3.5.2016.

[40] Tulliasiantuntijoiden työryhmän työjärjestys, Ref. Ares(2016)2616740 – 6.6.2016.

[41] Tulliasiantuntijoiden työryhmän työjärjestyksen 8 artikla.

että komissio otti kyseisen tuloksen ja kirjasi sen kokouksen pöytäkirjaan taloudellisia edellytyksiä koskevana päätelmänä. Unionin yleinen tuomioistuin on siten todennut valituksenalaisen määräyksen 50 kohdassa aivan oikein, ettei tullikoodeksin 213 artiklan mukaista komission täytäntöönpanovaltaa käyttäen toteutetusta tutkintamenettelystä ilmene, onko komission sen lisäksi, että se järjestää tulliasiantuntijoiden työryhmän jäsenvaltioiden edustajien äänestyksen ja laskee äänet, esitettävä oma kantansa tai onko sillä itsellään toimivaltaa arvioida taloudellisten edellytysten täyttymistä.

48. Valittajat eivät riitauta näitä toteamuksia. Ne eivät myöskään riitauta valituksenalaisen määräyksen 46 kohtaa, jossa unionin yleinen tuomioistuin vetoaa periaatteeseen, jonka mukaan unionin toimielinten toimivalta edellyttää erityistä oikeudellista perustaa, jossa rajataan toimivallan täsmällinen laajuus, koska toimielimet voivat toimia vain niille annetun toimivallan rajoissa.[42] Unionin yleinen tuomioistuin vetosi tästä arvioinnista tehtyyn päätelmään, nimittäin siihen, ettei toimivalta voi olla pelkästään implisiittistä.

49. Valittajat eivät yksilöi mitään säännöstä, jossa komissiolle annettaisiin toimivalta tehdä päätöksiä, jotka sitovat kansallisia viranomaisia taloudellisten edellytysten täyttymisen osalta, ja – kuten edellä kuvatusta menettelystä käy ilmi – unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, ettei tällaista säännöstä ole.

50. Valittajat eivät aseta tätä kyseenalaiseksi. Ne tukeutuvat sen sijaan perusteluissaan tullikoodeksin ja sen täytäntöönpanoasetuksen voimaantulon jälkeen tehtyihin lainsäädäntömuutoksiin. Asetuksen N:o 2454/93 502 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että ”lupaa ei saa myöntää taloudellisia edellytyksiä tutkimatta”,[43] kun taas täytäntöönpanoasetukseen ei sisälly vastaavaa säännöstä. Valittajien argumentointi perustuu poissulkemiseen. Ne väittävät, että jos kansallisilla viranomaisilla sen enempää kuin tulliasiantuntijoiden työryhmälläkään ei ole nimenomaisesti toimivaltaa tehdä sitovia päätöksiä taloudellisten edellytysten täyttymisestä, komissiolla on väistämättä oltava tällainen toimivalta. Vastaan tähän väitteeseen seuraavasti.

51. Ensinnäkään ei pidä aivan paikkaansa, että kansallisilla viranomaisilla ei ole lainkaan toimivaltaa tutkia taloudellisia edellytyksiä. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa on kuvattu, kansallisten viranomaisten on tullikoodeksin 211 artiklan 5 kohdan nojalla selvitettävä, onko olemassa näyttöä siitä, että unionin tuottajien keskeisille eduille aiheutuu todennäköisesti haittaa. Selvittääkseen, onko tällaista näyttöä olemassa, kansallisten viranomaisten on varmasti suoritettava jokseenkin perusteellinen tutkinta, etenkin koska säännösten koko rakenne nojautuu siihen, että tämä seikka tutkitaan.

52. Toiseksi on tärkeää korostaa, ettei täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan sanamuodossa ole mitään sellaista, joka viittaisi siihen, että komission päätelmää, jonka se teki taloudellisten edellytysten täyttymisestä, olisi pidettävä sitovana. Mainitun 259 artiklan 5 kohdassa pelkästään todetaan, että ”asianomaisen tullihallinnon –– on otettava huomioon” taloudellisista edellytyksistä tehty komission päätelmä, ja tämä sanamuoto, joka – kuten tuomiossa Friesland Coberco huomautettiin kyseisen säännöksen aiempaan versioon sisältyneestä samankaltaisesta sanamuodosta – viittaa käsitteellisesti siihen, että lopullisen päätöksen tekee asianomainen toimivaltainen tullihallinto.[44]

[42] Ks. myös tuomio 14.6.2016, komissio v. McBride ym. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, 36 kohta) ja tuomio 12.9.2017, Anagnostakis v. komissio (C-589/15 P, EU:C:2017:663, 98 kohta).

[43] [Alaviite koskee englanninkielistä versiota.]

[44] Tuomio Friesland Coberco, 27 kohta.

53. Tätä alleviivaa täytäntöönpanoasetuksen 256 artiklan 6 kohta, jossa säädetään, että kun komissio on todennut, etteivät taloudelliset edellytykset enää täyty, ”toimivaltaisen tulliviranomaisen *on kumottava* asianomainen lupa”. Kursivoimani sanat (”on kumottava”) selvästi velvoittavat toimivaltaisen tulliviranomaisen kumoamaan luvan, kun komissio on todennut, etteivät taloudelliset edellytykset täyty. Täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan sanamuodon (”on otettava huomioon”) ja sen 6 kohdan sanamuodon (”on kumottava”) eroavuus riittää itsessään havainnollistamaan sitä, että vaikka täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 6 kohdan mukaisesti tehty komission päätelmä on sitova, käänteisesti tämä ei pidä paikkaansa täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan mukaisen komission toimivallan osalta. Toistan näin ollen, että jälkimmäisessä tapauksessa lopullisen päätöksen tekee toimivaltainen tulliviranomainen, vaikka sen onkin otettava huomioon komission päätelmä. Toimivaltaiset tulliviranomaiset voivat poiketa komission päätelmästä, ”jos ne perustelevat päätöksensä tältä osin”. [45]

54. Tässä yhteydessä on myös syytä palauttaa mieleen, että jos unionin toimielimelle ei ole annettu tällaista toimivaltaa – edes aloilla, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kuten tullipolitiikka –, jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia tämän politiikan täytäntöönpanon osalta. [46] Siten, vaikka sellaisen säännöksen tai määräyksen puuttuminen, jossa komissiolle annetaan toimivalta tehdä sitova päätös taloudellisten edellytysten täyttymisestä, estää komissiota tekemästä tällaista päätöstä, kansalliset viranomaiset eivät tarvitse erillistä toimivaltaa voidakseen varmistua lainsäädännössä asetetuista edellytyksistä soveltaessaan sitä.

55. Valittajat väittävät lisäksi, että ne harvat tapaukset, joissa taloudellisia edellytyksiä on tosiasiallisesti tutkittava seikkaperäisesti, koskevat kaikki tilanteita, joihin liittyy unionin yhteisen kauppapolitiikan, joka kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, yhtenäinen soveltaminen. Edellä esitetyistä syistä tämä ei kuitenkaan voi poistaa sitä, ettei komissiolla ole toimivaltaa tehdä tällaisia päätöksiä.

56. Juuri tästä syystä valittajien väitteet, jotka perustuvat täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan ja 6 kohdan sanamuotoon, eivät nimittäin voi menestyä. Vaikka täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että taloudellisista edellytyksistä tehdyssä päätelmässä voidaan eritellä, että tutkittava tapaus on ainutkertainen – eikä sitä voida siksi pitää ennakkotapauksena muille hakemuksille tai luville –, tämä itsessään ei osoita, että tällainen päätelmä on sitova edellä kuvaamassani mielessä.

57. Täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 6 kohdassa säädetään – kieltämättä velvoittavaa muotoilua (”on kumottava”) käyttäen –, että toimivaltainen tulliviranomainen on velvollinen kumoamaan luvan, kun on todettu, etteivät taloudelliset edellytykset enää täyty, ja siinä jopa asetetaan määräaika, jolloin kumoamisen on tultava viimeistään voimaan, muuta sen sisältö rajoittuu näihin olosuhteisiin.

58. Tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan sanamuotoon perustuva väite siitä, että jos tällaista näyttöä on, taloudelliset edellytykset *tutkitaan unionin tasolla*, on jossain määrin perusteltu. Kuten kuitenkin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 34 kohdassa huomauttaa, vaikka tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan mukaan taloudelliset edellytykset tutkitaan unionin tasolla, kyseisestä säännöksestä ei ilmene, mihin tavoitteeseen pyritään säätämällä, että tutkinta tapahtuu unionin tasolla, eikä siitä käy selvästi ilmi, millainen rooli komissiolla tosiasiallisesti on tässä tutkinnassa. Sitä vastoin tullikoodeksin

[45] Tuomio Friesland Coberco, 27 kohta.

[46] Ks. SEUT 2 artiklan 1 kohta.

211 artiklan 4 kohdassa säädetään yksiselitteisesti, että kansallisten viranomaisten on myönnettävä lupa, kun kyseisen säännöksen mukaiset edellytykset täyttyvät. Mainitusta säännöksestä ilmenee selvästi, kuka päätöksen tekee. On ehkä valitettavaa, ettei tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohta ole tämän tärkeän seikan osalta riittävän selkeä.

59. Valittajat vetoavat lisäksi muutokseen, joka koskee sitä, kuka on päätelmästä vastuussa oleva taho. Asetuksen N:o 2454/93 504 artiklan 4 kohtaa koskevasta kannanotosta poiketen, taloudellisia edellytyksiä koskevien päätelmien tekemisestä on nyt vastuussa komissio. Tämä ilmenee edellä kuvatusta tulliasiantuntijoiden työryhmän pelkästä neuvoa-antavasta tehtävästä, jonka unionin yleinen tuomioistuin tunnusti valituksenalaisen määräyksen 54 kohdassa. Aiemmassa lainsäädännössä tullikoodeksikomitea teki tämän päätelmän asetuksen N:o 2454/93 504 artiklan 4 kohdan nojalla. Se, että komissio on nyt nimetty riidanalaisen päätelmän tekijäksi, ei kuitenkaan itsessään tarkoita, että sen tekemä päätelmä muodostaa kansallista tulliviranomaista sitovan toimen.

60. Valittajat myös väittävät, että taloudellisten edellytysten tutkiminen ei ollut pakollista aiemman lainsäädännön mukaan,[47] mutta se on nyt pakollista tullikoodeksin 211 artiklan 6 kohdan nojalla (”tutkitaan unionin tasolla”).[48] Vaikka tämä pitääkin paikkansa, se ei välttämättä merkitse sitä, että tehty päätelmä sitoo kansallisia tulliviranomaisia. Tuomio Friesland Coberco vahvistaa tämän seikan. Vaikka kyseinen asia koski olosuhteita, joissa tullikoodeksikomitean kuuleminen oli pakollista, siinä annetussa tuomiossa katsottiin – kuten olemme jo nähneet –, että velvollisuutta kuulla komiteaa ei voida rinnastaa velvollisuuteen noudattaa sen esittämiä päätelmiä.[49] Koska ei ole selkeää säännöstä, jossa säädettäisiin toisin, samaa voitaisiin sanoa velvollisuudesta tutkia taloudelliset edellytykset unionin tasolla. Tämä ei välttämättä johda siihen, että kansallisen tulliviranomaisen on hyväksyttävä kyseisen tutkinnan tulos ja otettava se omakseen.

61. Tätä ei muuta se, että Alankomainen tulliviranomainen katsoi olevansa velvollinen noudattamaan riidanalaista päätelmää. Tuomioissa Bock v. komissio,[50] Piraiki-Patraiki ym. v. komissio[51] ja Dreyfus v. komissio,[52] joihin valittajat vetoavat, esitetyt toteamukset käsittelevät erillistä kysymystä siitä, koskevatko toimet, jotka ovat kiistatta kannekelpoisia SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla, kantajia suoraan. Kannekelpoisen toimen olemassaolo on välttämätön edellytys SEUT 263 artiklan mukaiselle kanteelle. Se, että jäsenvaltio päättää noudattaa toimea, joka ei tosiasiassa ole sitova, ei tee siitä sitovaa, eikä se, että ei-sitova toimi koskee suoraan kantajaa, tee kyseisestä toimesta kannekelpoista toimea.

c) Päätelmän sitovuus: ”asianomaisen tullihallinnon – – on otettava huomioon”

62. Täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan säännöksessä kuvataan, miten kansallisen tulliviranomaisen on käsiteltävä päätelmää. Kuten olen jo todennut, täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdassa pelkästään säädetään, että ”asianomaisen tullihallinnon – – on otettava huomioon taloudellisista edellytyksistä tehty päätelmä”. Kuten edellä mainittiin, tuomiossa Friesland Coberco oli tulkittavana lähes samansisältöinen säännös, nimittäin asetuksen

47 Ks. asetuksen N:o 2454/93 503 artiklan sanamuoto, johon valittajat viittaavat.

48 Kuten edellä kuvattiin, tapauksia, joihin tämä pätee, on kuitenkin hyvin vähän.

49 Tuomio Friesland Coberco, 31 kohta.

50 Tuomio 23.11.1971 (62/70, EU:C:1971:108, 6–8 kohta).

51 Tuomio 17.1.1985 (11/82, EU:C:1985:18, 8 ja 9 kohta).

52 Tuomio 5.5.1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, 43–56 kohta).

N:o 2454/93 504 artikla. Ainoana erona on se, että viimeksi mainitussa säännöksessä viitataan ”komitean päätelmiin” eikä ”taloudellisiin edellytyksiin” sinänsä. On kuitenkin selvää ja kiistatonta, että näistä säännöksistä jälkimmäisen mukaan huomioon on otettava myös ”taloudelliset edellytykset”. Tuomiossa Friesland Coberco ilmaisun ”on otettava huomioon” tulkittiin tarkoittavan, että ”kansalliset tulliviranomaiset voivat poiketa komitean päätelmistä, jos ne perustelevat päätöksensä tältä osin”.[53]

63. Valituksenalaisen määräyksen 60 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu tuomion Nogueira ym.[54] 45 kohtaan, jonka mukaan unionin tuomioistuimen oikeudellisen välineen määräyksistä antama tulkinta pätee myös sen korvanneen säädöksen säännöksiin, mikäli kyseisten säännösten voidaan katsoa vastaavan toisiaan. Valittajat eivät riitauta tätä periaatetta vaan pikemminkin sen, voidaanko täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan katsoa vastaavan asetuksen N:o 2454/93 504 artiklaa.

64. Valituksenalaisen määräyksen 58 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tukeutuu siihen, että täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodossa toistetaan sananmukaisesti asetuksen N:o 2454/93 504 artiklan 4 kohdan sanamuoto. Tätä päätelmää ei ole riitautettu muutoksenhakumenettelyssä. Valittajat eivät myöskään riitauttaneet unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 54 kohtaan sisältyvää toteamusta, jonka mukaan ainoastaan päätelmän tekijä oli muuttunut, minkä seurauksena tutkinnan tavoite säilyy täysin samana.

65. Vaikka jätettäisiin huomiotta se, että on kyseenalaista, onko kolmas valitusperuste tehokas, kyseinen valitusperuste ei voi menestyä. Valittajien mukaan tuomiossa Friesland Coberco esitetty toteamus ”perustui nimenomaisesti tullikoodeksikomitean tehtävään”. Siinä tuomion Friesland Coberco osassa, johon valittajat vetoavat argumenttinsa tueksi, nimittäin 37 kohdassa, kuitenkin käsitellään sitä, muodostiko päätelmä EY 234 artiklan (nykyisin SEUT 267 artiklan) mukaisessa tutkimuksessa tarkoitetun toimielimen toimen. Tässä yhteydessä mainitussa tuomiossa todettiin, ettei tullikoodeksikomitean päätelmää voida pitää komission toimena. Tällä ei ole mitään yhteyttä saman tuomion 33 kohtaan sisältyvään toteamukseen, jonka mukaan komitean päätelmät eivät sido kansallisia tulliviranomaisia.

66. En voi myöskään hyväksyä valittajien argumenttia, jonka mukaan nämä kaksi tilannetta eivät vastaa toisiaan. Valittajat etenkin väittävät, että tullikoodeksikomitean tehtävänä oli varmistaa ”tiivis ja tehokas jäsenvaltioiden ja komission välinen yhteistyö”,[55] kun taas komission tehtävänä tullikoodeksin nojalla on ”varmistaa yhdenmukaiset edellytykset”[56] tullikoodeksin täytäntöönpanolle. Unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli tätä argumenttia valituksenalaisen määräyksen 52 kohdassa. Se ei tehnyt virhettä todetessaan, että tullikoodeksin 213 artiklassa ainoastaan siirretään komissiolle täytäntöönpanovaltaa *yhdenmukaisten edellytysten* määrittämiseksi *menettelysääntöjen osalta*, kuten tullikoodeksin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan.

67. Verratessaan taloudellisten edellytysten tutkinnan tarpeellisuutta tullikoodeksin molemmissa versioissa unionin yleinen tuomioistuin lisäksi totesi, että samankaltaisia lupia koskevilta hakemuksilta edellytettiin taloudellisten edellytysten täyttymistä. Valittajat eivät selitä, miten asetuksen N:o 2913/92 133 artiklan e alakohdan mukainen, tullivalvonnassa tapahtuvaa

53 Tuomio Friesland Coberco, 27 kohta.

54 Tuomio 14.9.2017 (C-168/16 ja C-169/16, EU:C:2017:688 oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Tuomio Friesland Coberco, 40 kohta.

56 Asetuksen N:o 952/2013 johdanto-osan viides perustelukappale.

valmistusta koskeva taloudellisten edellytysten määritelmä ja tullikoodeksin 211 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukainen, sisäistä tai ulkoista jalostusta ja varastotilojen pitoa tavaroiden tullivarastointia varten koskeva taloudellisten edellytysten hieman erilainen määritelmä eroavat toisistaan niin merkittävästi, ettei niiden olisi katsottava vastaavan toisiaan tässä tarkoituksessa. Unionin yleinen tuomioistuin oli siten oikeassa todetessaan valituksenalaisen määräyksen 53 kohdassa, että tapaukset, joita käsiteltiin tuomion Friesland Coberco antamisajankohtana voimassa olleiden asetuksen N:o 2913/92 ja täytäntöönpanoasetusten perusteella, ja käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat tapaukset ovat molemmat jäsenvaltioiden ja komission välisen tiiviin ja tehokkaan yhteistyön muotoja, joiden tarkoituksena on varmastikin antaa tulliviranomaisille tietoa taloudellisista edellytyksistä.

68. Missään niistä lainsäädäntömuutoksista, joihin valittajat ovat vedonneet, ei viitata ilmaisuun ”on otettava huomioon”. Jos komissiolla olisi toimivalta tehdä päätelmä, joka sitoisi kansallista tulliviranomaista, tämä olisi varmasti myös näkynyt täytäntöönpanoasetuksen sanamuodossa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen määräyksen 63 kohdassa aivan oikein, että jos uudessa tullilainsäädännössä olisi luotu järjestelmä, jossa unionin tasolla taloudellisista edellytyksistä tehty päätelmä sitoisi kansallisia tulliviranomaisia, tästä olisi säädetty nimenomaisesti täytäntöönpanoasetuksessa. Se, että täytäntöönpanoasetuksessa säilytettiin sanamuoto, jonka katsottiin tuomiossa Friesland Coberco tarkoittavan, ettei se sido kansallisia viranomaisia, on itsessään vankka peruste tällaista tulkinnan muuttamista vastaan.

69. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan, että tuomiossa Friesland Coberco asetuksen N:o 2454/93 504 artiklan 4 kohdasta esitetty tulkinta pätee myös täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan 5 kohtaan, koska kyseiset säännökset ovat nähdäkseni riittävän samankaltaisia tähän tarkoitukseen. On oletettava, että unionin lainsäätäjä oli täysin tietoinen tuomiossa Friesland Coberco annetusta ratkaisusta ja että jos tarkoituksena olisi ollut muuttaa kantaa siten, että komission päätelmä sitoo kansallisia viranomaisia, unionin lainsäätäjä olisi helposti voinut ilmaista tämän.

d) Lisähuomautuksia

70. Tässä yhteydessä voitaisiin lisätä, että täytäntöönpanoasetuksen 259 artiklan säännösten mukaisesti tehtävällä päätelmällä on tietenkin ”oikeudellisia vaikutuksia”. Sovellettaessa tuomiota Friesland Coberco kansallisten tulliviranomaisten on ”[perusteltava] riittävästi päätöstään”, jos ne päätyvät eri kannalle kuin päätelmässä. Tämä muodostaa todellakin oikeudellisen vaikutuksen. Valittajien näkökulmasta vaikeutena tässä – ja se on ratkaiseva näkökohta minkä tahansa SEUT 263 artiklan mukaisen arvioinnin kannalta – on se, että tulliviranomaisten ei ole pakko noudattaa tätä päätelmää.

71. Voitaisiin myös huomauttaa, ettei käsiteltävässä asiassa ole kyse siitä, etteivät valittajat nauti tehokasta oikeussuojaa, koska ne eivät voi riitauttaa päätelmää SEUT 263 artiklan nojalla. Ollakseni kuitenkin oikeudenmukainen valittajia kohtaan, tällaista väitettä ei ole edes esitetty. On kuitenkin syytä huomauttaa, että valittajat voivat riitauttaa Alankomaiden tulliviranomaisten päätöksen (ja ovat itse asiassa niin tehneetkin). Ne ovat myöhemmin tehneet toimivaltaiseen tuomioistuimeen valitukset, joissa riitautetaan se, että Alankomaiden tulliviranomaiset hylkäsivät niiden vastaväitteet sisäistä jalostusta koskevan luvan myöntämiselle EMS:lle. Tässä menettelyssä

voidaan tarkastella kysymystä taloudellisten edellytysten täyttymisestä.[57]

72. Tässä tilanteessa ensimmäinen, toinen ja kolmas valitusperuste on näin ollen hylättävä perusteettomina.

C Hallinnollista järjestelyä koskeva neljäs valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

73. Valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti katsomatta, että hallinnollinen järjestely on osoitus komission taloudellisia edellytyksiä koskevien päätelmien sitovuudesta. Kyseisen hallinnollisen järjestelyn 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto on seuraava: ”Asianomaisen tullihallinnon ja kaikkien muiden samanlaisia lupia tai hakemuksia käsittelevien tulliviranomaisten on otettava huomioon taloudellisista edellytyksistä tehty komission päätelmä ([täytäntöönpanoasetuksen] 259 artiklan 5 kohta). Tullin päätös on linjassa päätelmän kanssa. *Tämä tarkoittaa, että komission päätelmä sitoo toimivaltaisia tulliviranomaisia*, eivätkä ne siten voi poiketa siitä. – –”[58]

74. Komissio huomauttaa, että on epäselvää, esittävätkö valittajat neljännessä valitusperusteessaan menettelyllisen vaatimuksen vedoten todisteiden huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla vai onko kyseessä aineellinen vaatimus, jossa ne arvostelevat sitä, ettei hallinnollista järjestelyä pidetty oikeuslähteenä. Joka tapauksessa valittajien vaatimus on komission mukaan perusteeton.

2. Arviointi

75. Valittajat riitauttavat valituksenalaisen määräyksen 66 kohdan, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että hallinnollisella järjestelyllä pelkästään korvattiin aiempi hallinnollinen järjestely, joka koski asetuksen N:o 2913/92 asiaa koskevien säännösten soveltamista. Siltä osin kuin kyseisessä aiemmassa hallinnollisessa järjestelyssä ei noudatettu sitä, mitä tuomiossa Friesland Coberco oli katsottu, se ei voinut toimia pätevänä perustana uuteen hallinnolliseen järjestelyyn sisältyvälle tulkinnalle. Valittajat eivät riitauta valituksenalaisen määräyksen 67 kohtaan sisältyvää unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta. Siinä unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi-sanalla alkavassa virkkeessä, että vaikka hallinnollista järjestelyä voidaan pitää pätevänä apuvälineenä taloudellisista edellytyksistä tehtyjen päätelmien luonteen tulkinnassa, päätelmät eivät ole oikeudellisesti sitovia ja että näin ollen niiden on oltava täytäntöönpanoasetuksen varsinaisten säännösten mukaisia. Se myös totesi, etteivät päätelmät muuta täytäntöönpanoasetuksen soveltamisalaa.[59]

[57] Ks. sitä vastoin julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotuksessaan Belgia v. komissio (C-16/16 P, EU:C:2017:959, 161–163 kohta) esittämät huomautukset sellaisen jäsenvaltion erilaisesta tilanteesta, jolle on osoitettu toimi, joka ei ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettu toimi. Ks. kuitenkin myös tuomio 25.10.2017, Slovakia v. komissio (C-593/15 P ja C-594/15 P, EU:C:2017:800, 66 kohta), jossa unionin tuomioistuin torjui ajatuksen kannekelpoisen toimen käsitteen laajemmasta tulkinnasta tällaisissa tapauksissa.

[58] Kursivointi tässä.

[59] Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin perustellusti vetoaa analogisesti 15.2.1977 annettuun tuomioon Dittmeyer (69/76 ja 70/76, EU:C:1977:25, 4 kohta). Analogisesti voitaisiin myös vedota oikeuskäytäntölinjaan, johon kuuluu 28.6.2005 annettu tuomio Dansk Rørindustri ym. v. komissio (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, 209 kohta), jossa katsottiin, että vaikka hallinnon sisäisissä toimenpiteissä vahvistetaan käytännesääntöjä, joista hallinto voi poiketa erityistapauksissa vain sellaisin perustein, jotka ovat sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, tällaiset sisäiset toimenpiteet eivät ole itsessään oikeussääntöjä eikä niillä siten voida muuttaa tai täydentää oikeudellisesti sitovia välineitä, jotka unionin toimielin on antanut perussopimuksen määräysten ja menettelyjen mukaisesti.

76. Valituksenalaisen määräyksen 68 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi mielestäni perustellusti, että uuteen hallinnolliseen järjestelyyn sisältyvä tulkinta ei ole täytäntöönpanoasetuksen varsinaisten säännösten mukainen. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely pohjautuu useisiin argumentteihin, ja valituksenalaisen määräyksen 67 ja 68 kohdassa esitetyt perustelut ovat itsessään riittäviä tukemaan unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä. Tästä näin ollen seuraa, että valittajien neljäs valitusperuste on tehoton eikä siten voi menestyä.

77. On tosin niin, että hallinnollisesta järjestelystä syntyi – tai ainakin saattoi syntyä – virheellinen käsitys siitä, olivatko ”taloudellisia edellytyksiä” koskevat komission päätelmät sitovia. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä, samoin kuin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksessä, annetaan näille tuomioistuimille mahdollisuus ottaa tällaisia tosiseikkoja huomioon sallimalla niiden tehdä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva päätös valittajien hyväksi, kuten unionin yleinen tuomioistuin teki tässä tapauksessa.[60]

D Viides valitusperuste, joka koskee SEUT 263 artiklan neljännen kohdan muita edellytyksiä

78. Viidennessä valitusperusteessaan valittajat väittävät täyttävänsä muut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan edellytykset, nimittäin että toimi koskee niitä suoraan ja erikseen.

79. Koska unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin hyväksyi perustellusti komission oikeudenkäyntiväitteen ottaen huomioon, ettei kyseessä ollut kannekelpoinen toimi, se ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun ei tarkastellut kysymystä siitä, koskiko toimi valittajia suoraan ja erikseen. Toteamus, jonka mukaan kyseessä ei ollut SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, riitti kanteen hylkäämiseen.

VII Oikeudenkäyntikulut

80. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

81. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja valittajat ovat hävinneet asian, on määrättävä, että valittajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan ja velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut. Valituksenalaisen määräyksen 72–75 kohdassa esitettyjen kaltaisia näkökohtia, joiden perusteella komissio voitaisiin velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 139 artiklan mukaisesti, ei voida soveltaa tähän valitukseen.

VIII Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) hylkää valituksen ja

[60] Valituksenalaisen määräyksen 72–75 kohta.

2) velvoittaa thyssenkrupp Electrical Steel GmbH:n ja thyssenkrupp Electrical Steel Ugon korvaamaan oikeudenkäyntikulut.