Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 26. novembra 2020 [1]

Vec C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
proti

Európskej komisii

„Odvolanie – Colná únia – Závery skupiny colných expertov – Nariadenie (EÚ) č. 952/2013 – Článok 211 ods. 6 – Povolenie na aktívny zušľachťovací styk určitých výrobkov z elektroocele s orientovanou štruktúrou – Preskúmanie hospodárskych podmienok – Záväznosť záverov skupiny colných expertov – Akt, ktorý nie je možné napadnúť žalobou“

I. Úvod

1. Odvolateľky sa svojím odvolaním domáhajú, aby Súdny dvor zrušil uznesenie z 2. júla 2018, thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisia [2] (ďalej len „napadnuté uznesenie“), ktorým Všeobecný súd zamietol žalobu podanú odvolateľkami ako neprípustnú. Žaloba bola podaná proti tzv. „záveru“, ku ktorému Komisia dospela.

2. Jadrom tohto sporu je otázka, či záver Komisie, podľa ktorého „hospodárske podmienky sú splnené“ [3] v colnom konaní, ktoré sa týkalo povolenia na uplatnenie tzv. „aktívneho zušľachťovacieho styku“, predstavuje akt, ktorý má vyvolávať právne účinky a ktorý je možné napadnúť žalobou na účely článku 263 prvého odseku ZFEÚ.

3. „Režim aktívneho zušľachťovacieho styku“ je upravený v článkoch 256 až 258 colného kódexu a ide o režim, ktorý umožňuje pozastavenie dovozného cla, DPH a ďalších poplatkov alebo opatrení obchodnej politiky v súvislosti s dovozom tovarov z tretích krajín do EÚ. Výrobky, ktoré vzniknú takýmto zušľachťovacím stykom, sa následne buď spätne vyvezú, alebo sú prepustené do voľného obehu v EÚ, pričom v poslednom uvedenom prípade sa poplatky platia z pôvodne dovezených surovín alebo zo zušľachtených výrobkov. Na uplatnenie tohto režimu je potrebné povolenie colných orgánov.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

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

3 Pozri článok 211 ods. 4 písm. b) a ods. 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (Ú. v. EÚ L 269, 2013, s. 1) (ďalej len „colný kódex“).

4. V prejednávanej veci bola podaná žiadosť o povolenie na aktívny zušľachťovací styk pre určité druhy elektroocele s orientovanou štruktúrou (ďalej len „GOES“) japonského pôvodu, na ktoré sa vzťahovali antidumpingové opatrenia uvalené Európskou komisiou.[4] Antidumpingové opatrenia smerovali na dovoz týchto materiálov za cenu nižšiu ako stanovená minimálna dovozná cena. Udelenie povolenia na aktívny zušľachťovací styk v prejednávanej veci znamenalo, že dovozca nebude musieť zaplatiť antidumpingové clo ani preukázať, že dumping bol odstránený.

5. Azda preto nie je vôbec prekvapivé, že európski konkurenti vyrábajúci GOES dôrazne namietali voči udeleniu takého povolenia. Tvrdia, že také povolenie by znamenalo obídenie postupov stanovených vo vykonávacom nariadení, ktoré upravuje tieto antidumpingové opatrenia. V prejednávanom odvolaní však ide o to, či uvedení konkurenti môžu spochybniť a napadnúť platnosť vyššie uvedeného záveru Komisie v tomto konaní alebo či, naopak, môžu napadnúť len povolenie na aktívny zušľachťovací styk vydané vnútroštátnym colným orgánom na svojich vnútroštátnych súdoch.[5] Závisí to od toho, či mal záver Komisie vyvolávať právne účinky, a ak áno, či sa opatrenie odvolateliek priamo a osobne týkalo na účely článku 263 prvého odseku ZFEÚ.

6. Kritériá, na základe ktorých sa určí, či má určitý akt vyvolávať právne účinky, nie sú vôbec nové a sú uvedené v bode 28 napadnutého uznesenia. Napriek tomu, že Súdny dvor v rozsudku Friesland Coberco Dairy Foods[6] poskytol výklad ustanovenia,[7] ktoré je takmer rovnaké ako článok 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2015/2447 z 24. novembra 2015,[8] ktorý je predmetom prejednávanej veci, však pretrvávajú pochybnosti, pokiaľ ide o to, či záver o hospodárskych podmienkach predstavuje záväzný právny akt, a to v neposlednom rade z dôvodu správnej praxe Komisie a členských štátov, ktorá je presným opakom terajšieho stanoviska Komisie. Tu môžem poukázať na to, že v rozsudku Friesland Coberco Súdny dvor konštatoval, že formulácia, podľa ktorej vnútroštátne colné orgány majú „zobrať do úvahy“ závery Výboru pre colný kódex, znamená, že jeho závery nie sú pre vnútroštátne colné orgány záväzné.[9] Veľmi podobný problém legislatívneho výkladu vzniká v prejednávanej veci.

7. V tomto odvolacom konaní má preto Súdny dvor príležitosť opäť prehodnotiť svoj postoj k otázke, čo sú záväzné akty na účely žaloby podanej podľa článku 263 ZFEÚ. Skôr než sa však budem zaoberať týmito otázkami, musím najprv uviesť príslušné legislatívne ustanovenia. Keďže odvolateľky poukazujú na zmenu právnych predpisov od vydania rozsudku Friesland Coberco, musím uviesť právny rámec, ktorý platil v čase vydania uvedeného rozsudku, ako aj následný vývoj, ktorý je relevantný na účely prejednávanej veci.

4 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/1953 z 29. októbra 2015, ktorým sa ukladá konečné antidumpingové clo na dovoz určitých plochých valcovaných výrobkov s orientovanou štruktúrou z kremíkovej elektroocele s pôvodom v Čínskej ľudovej republike, Japonsku, Kórejskej republike, Ruskej federácii a Spojených štátoch amerických (Ú. v. EÚ L 284, 2015, s. 109).

5 Zo žiadosti odvolateliek o povolenie na predloženie repliky vyplýva, že odvolateľky podali na Rechtbank Noord-Holland (Súd provincie Severné Holandsko, Holandsko) žaloby, ktorými napadli zamietnutie svojich námietok voči udeleniu povolenia na aktívny zušľachťovací styk holandským colným orgánom.

6 Body 25 až 33 rozsudku z 11. mája 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (ďalej len „Friesland Coberco“). Tento rozsudok sa týka veci, v ktorej išlo o prepracovanie pod colným dohľadom, a nie o aktívny zušľachťovací styk. Zlúčenie týchto postupov iniciovalo už nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 z 23. apríla 2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (modernizovaný Colný kódex) (Ú. v. EÚ L 145, 2008, s. 1), pozri odôvodnenie 33 nariadenia. Toto bolo prebraté do colného kódexu, pozri odôvodnenie 50 kódexu.

7 Článok 504 ods. 4 nariadenia Komisie (EHS) č. 2454/93 z 2. júla 1993, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 253, 1993, s. 1; Mim. vyd. 02/006, s. 3).

8 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/2447 z 24. novembra 2015, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania určitých ustanovení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (Ú. v. EÚ L 343, 2015, s. 558).

9 Rozsudok Friesland Coberco, body 26 a 27.

II. Právny rámec

A. Právo EÚ

1. Právo platné v čase vydania rozsudku Friesland Coberco

a) Nariadenie č. 2913/92

8. Článok 130 nariadenia č. 2913/92[10] opisoval režim prepracovania pod colným dohľadom, ktorý umožňoval prepustiť výrobky vzniknuté pri operáciách prepracovania do voľného obehu s uplatnením pre ne platného dovozného cla. Podľa článku 132 bolo potrebné požiadať o povolenie.

9. Článok 133 nariadenia č. 2913/92[11] stanovoval podmienky na udelenie takého povolenia:

„Povolenie sa udeľuje iba:

…

e) ak sú splnené podmienky potrebné na to, aby tento colný režim prispel k vytvoreniu alebo zachovaniu prepracovateľskej činnosti v spoločenstve bez toho, aby tým boli nepriaznivo ovplyvnené zásadné záujmy výrobcov rovnakého tovaru v spoločenstve (hospodárske podmienky). Prípady, v ktorých sa ekonomické podmienky považujú za splnené, sa môžu určiť v súlade s postupom výboru.“

10. V článkoch 247 až 249 nariadenia č. 2913/92 bola opísaná úloha Výboru pre colný kódex, ktorý mal pomáhať Komisii v súlade s ustanoveniami nariadenia. Článok 249 nariadenia č. 2913/92 stanovuje:

„Výbor môže preskúmať každú otázku týkajúcu sa colných právnych predpisov, ktorú položí jeho predseda, či už ako svoju vlastnú iniciatívu, alebo na žiadosť zástupcu členského štátu.“

b) Nariadenie č. 2454/93

11. Články 502 a 504 nariadenia č. 2454/93[12] patrili do oddielu „Hospodárske podmienky“. Oba odkazovali na úlohu vnútroštátnych colných orgánov pri skúmaní hospodárskych podmienok Výborom pre colný kódex. Článok 502 ods. 1 nariadenia č. 2454/93 stanovoval:

„S výnimkou prípadov, kedy sú hospodárske podmienky považované za splnené podľa kapitol 3, 4 alebo 6, sa bez preskúmania hospodárskych podmienok colnými orgánmi povolenie neudelí.“

10 Nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92 z 12. októbra 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 302, 1992, s. 1; Mim. vyd. 02/004, s. 307) bolo nakoniec zrušené nariadením č. 952/2013. Modernizovaný colný kódex podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 z 23. apríla 2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (modernizovaný Colný kódex) (Ú. v. EÚ L 145, 2008, s. 1), ktorý ho mal nahradiť, bol nahradený colným kódexom Únie podľa nariadenia č. 952/2013 ešte skôr, než Modernizovaný colný kódex nadobudol účinnosť v plnom rozsahu.

11 Zmenený a doplnený nariadením (ES) č. 2700/2000 Európskeho parlamentu a Rady zo 16. novembra 2000, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 311, 2000, s. 17; Mim. vyd. 02/010, s. 239).

12 Ú. v. ES L 253, 1993, s. 1; Mim. vyd. 02/006, s. 3, nepriamo zrušené vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) 2016/481 z 1. apríla 2016, ktorým sa zrušuje nariadenie Komisie (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 87, 2016, s. 24).

12. Článok 504 ods. 1 a 4 nariadenia č. 2454/93 stanovoval:

„1. Ak sa začne preskúmanie v súlade s článkom 503, prípad sa zasiela Komisii. Musí obsahovať výsledky už vykonaného preskúmania.

…

4. Príslušné colné orgány a všetky ostatné colné orgány, ktoré sa zaoberajú podobnými povoleniami alebo žiadosťami, zoberú do úvahy záver výboru.

…“

2. Právo uplatniteľné na prejednávanú vec

a) Colný kódex

13. Ďalej je potrebné preskúmať ustanovenia prepracovaného znenia colného kódexu. Podľa článku 210 colného kódexu môže byť tovar prepustený do osobitných režimov vrátane aktívneho zušľachťovacieho styku.

14. V článku 211 ods. 1 sú uvedené postupy, ktoré si vyžadujú povolenie, a odseky 4 až 6 sa zaoberajú dodatočnými podmienkami, ktoré je potrebné splniť okrem iného na vydanie povolenia na aktívny zušľachťovací styk. Tieto ustanovenia znejú takto:

„1. Povolenie od colných orgánov sa vyžaduje na:

a) použitie colných režimov aktívny alebo pasívny zušľachťovací styk, dočasné použitie alebo konečné použitie,

…

4. Ak nie je ustanovené inak, povolenie uvedené v odseku 1 sa udeľuje len vtedy, ak okrem podmienok uvedených v odseku 3 sú splnené všetky tieto podmienky:

a) colné orgány môžu vykonávať colný dohľad bez toho, aby museli zaviesť administratívne opatrenia, ktoré sú z hľadiska príslušných ekonomických potrieb neprimerané;

b) povolením vykonávať colný režim zušľachťovací styk sa nepriaznivo neovplyvnia základné záujmy výrobcov v Únii (hospodárske podmienky).

5. Základné záujmy výrobcov v Únii sa nepovažujú za nepriaznivo ovplyvnené podľa odseku 4 písm. b), ak sa nepreukáže opak alebo ak sa hospodárske podmienky považujú za splnené.

6. Ak existuje dôkaz, že základné záujmy výrobcov v Únii budú pravdepodobne nepriaznivo ovplyvnené, je potrebné preskúmať hospodárske podmienky na úrovni Únie.“

15. Článok 212 colného kódexu nazvaný „Delegovanie právomoci“ stanovuje:

„Komisia je splnomocnená v súlade s článkom 284 prijímať delegované akty s cieľom určiť:

a) podmienky na udelenie povolenia na colné režimy uvedené v článku 211 ods. 1;

b) výnimky z podmienok uvedených v článku 211 ods. 3 a 4;

c) prípady, v ktorých sa hospodárske podmienky považujú za splnené, ako sa uvádza v článku 211 ods. 5“

16. Článok 213 colného kódexu je nazvaný „Prenos vykonávacích právomocí“ a znie takto:

„Komisia vymedzí prostredníctvom vykonávacích aktov procesné pravidlá vzťahujúce sa na preskúmanie hospodárskych podmienok podľa článku 211 ods. 6.

Uvedené vykonávacie akty sa prijmú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 285 ods. 4“

b) Delegované nariadenie Komisie 2015/2446

17. Článok 166 ods. 1 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2015/2446 (ďalej len „delegované nariadenie“) [13] stanovuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého sa podmienky upravené v článku 211 ods. 4 písm. b) colného kódexu nevzťahujú na povolenia na aktívny zušľachťovací styk a stanovuje tri výnimky z tohto pravidla.

18. V článku 167 delegovaného nariadenia je uvedených 19 prípadov, v ktorých sa hospodárske podmienky na aktívny zušľachťovací styk podľa článku 211 ods. 5 colného kódexu považujú za splnené.

c) Vykonávacie nariadenie Komisie 2015/2447

19. Článok 259 ods. 1, 4, 5 a 6 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2015/2447 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“) [14], ktorý sa zaoberá preskúmaním hospodárskych podmienok podľa článku 211 ods. 6 colného kódexu, znie takto:

„1. Keď sa v nadväznosti na žiadosť o povolenie, ako sa uvádza v článku 211 ods. 1 písm. a) kódexu, vyžaduje preskúmanie hospodárskych podmienok v súlade s článkom 211 ods. 6 kódexu, colná správa, ktorej colný orgán je príslušný na vydanie rozhodnutia vo veci žiadosti, bezodkladne postúpi spis Komisii so žiadosťou o takéto preskúmanie.

…

4. Komisia zriadi skupinu expertov zloženú so zástupcov členských štátov, ktorá bude Komisii radiť v otázkach, či sú hospodárske podmienky splnené alebo nie.

5. Záver, ku ktorému sa dospeje v súvislosti s hospodárskymi podmienkami, zohľadní príslušný colný orgán a každý iný colný orgán, ktorý sa zaoberá obdobnými žiadosťami alebo povoleniami.

V záveroch, ku ktorým sa dospelo v súvislosti s hospodárskymi podmienkami, sa môže spresniť, že preskúmavaný prípad je jedinečný a preto nemôže slúžiť ako precedens pre iné žiadosti alebo povolenia.

6. Keď sa dospeje k záveru, že hospodárske podmienky nie sú viac splnené, príslušný colný orgán zruší dotknuté povolenie. Zrušenie povolenia nadobudne účinnosť najneskôr rok odo dňa nasledujúceho po dni, keď bolo držiteľovi povolenia doručené rozhodnutie o zrušení.“

13 Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2015/2446 z 28. júla 2015, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013, pokiaľ ide o podrobné pravidlá, ktorými sa bližšie určujú niektoré ustanovenia Colného kódexu Únie (Ú. v. EÚ L 343, 2015, s. 1).

14 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/2447 z 24. novembra 2015, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania určitých ustanovení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (Ú. v. EÚ L 343, 2015, s. 558).

d) Ďalšie ustanovenia o expertných skupinách

20. Článok 3 ods. 1 písm. c) rozhodnutia Komisie z 30. mája 2016, ktorým sa stanovujú horizontálne pravidlá vytvárania a fungovania expertných skupín Komisie [15] a ktoré je napojené na oznámenie Komisie Komisii – Rámec pre expertné skupiny Komisie: horizontálne pravidlá a verejný register [16] (ďalej len „horizontálne pravidlá“), stanovuje, že expertné skupiny poskytujú Komisii poradenstvo a odborné znalosti. Podľa článku 5 tohto rozhodnutia musia byť ich funkčné obdobia a úlohy jasne vymedzené.

21. Skupina colných expertov je zriadená na základe zadávacích podmienok pre skupinu colných expertov. [17] Platia pre ňu horizontálne pravidlá pre expertné skupiny Komisie a podľa článku 2 písm. g) zadávacích podmienok má poskytovať poradenstvo pri skúmaní splnenia hospodárskych podmienok.

22. Podľa článku 1 ods. 1 rokovacieho poriadku skupiny colných expertov [18] sa každý členský štát považuje za jedného člena skupiny colných expertov a rozhoduje o zložení svojej delegácie. Článok 8 tohto rokovacieho poriadku opisuje postup, ktorý musí skupina colných expertov dodržať pri poskytovaní poradenstva Komisii v otázke splnenia hospodárskych podmienok. Stanovuje, že pokiaľ skupina nevie dospieť ku konsenzu, je potrebné hlasovať. Členovia, ktorí hlasujú proti potvrdeniu existencie hospodárskych podmienok, musia uviesť dôvody svojho stanoviska v súlade s článkom 8 písm. e) tohto rokovacieho poriadku.

III. Okolnosti predchádzajúce sporu [19]

23. Dňa 21. februára 2017 spoločnosť Euro-Mit Staal BV (ďalej len „EMS“) predložila holandským colným orgánom žiadosť o povolenie na aktívny zušľachťovací styk určitých druhov GOES japonského pôvodu. Žiadosť bola podaná na základe článku 211 ods. 1 písm. a) colného kódexu.

24. Dňa 27. februára 2017 holandské colné orgány v súlade s článkom 259 ods. 1 vykonávacieho nariadenia zaslali spis Komisii, od ktorej požadovali, aby preskúmala hospodárske podmienky podľa článku 211 ods. 6 colného kódexu a aby „konštatovala, že [sú] splnené a [že] povolenie [je možné] udeliť“. [20]

25. Záležitosťou sa zaoberala časť „Iné osobitné postupy než tranzit“ skupiny colných expertov na svojom šiestom zasadnutí 2. mája 2017, kde hlasovanie členov o žiadosti o vydanie stanoviska pre Komisiu v otázke, či hospodárske podmienky sú alebo nie sú splnené, viedlo k priaznivému výsledku. Komisia na základe toho konštatovala, že hospodárske podmienky sú splnené. Tento výsledok bol uvedený v zápisnici zo zasadnutia (ďalej len „sporný záver“).

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Poznámka k registru expertných skupín Komisie, Ref. Ares (2016) 2109319 z 3. mája 2016.

18 Ref. Ares (2016)2616740 zo 6. júna 2016.

19 Body 1 až 8 napadnutého uznesenia.

20 Bod 2 napadnutého uznesenia.

26. V ten istý deň holandský colný orgán vydal spoločnosti EMS povolenie na aktívny zušľachťovací styk na obdobie od 2. mája 2017 do 1. mája 2020. Dňa 12. júla 2017 odvolateľky predložili holandskému colnému orgánu námietky voči vydaniu uvedeného povolenia spoločnosti EMS. Holandský colný orgán vo svojich predbežných rozhodnutiach o týchto námietkach z 11. decembra 2017 konštatoval, že je „povinný" („verplicht") udeliť požadované povolenia, lebo musí „zobrať do úvahy dosiahnutý záver o hospodárskych podmienkach". [21]

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté uznesenie

27. Žalobou podanou do kancelárie Všeobecného súdu 25. augusta 2017 sa odvolateľky domáhali zrušenia sporného záveru.

28. Komisia podala námietku neprípustnosti [22] založenú na neexistencii aktu, proti ktorému by bolo možné podať žalobu pre neplatnosť v súlade s článkom 263 ZFEÚ, a subsidiárne na tom, že akt sa odvolateliek priamo a osobne netýka, ako si vyžaduje článok 263 štvrtý odsek ZFEÚ. Spoločnosť EMS požiadala o vstup do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie.

29. Všeobecný súd zamietol žalobu odvolateliek s odôvodnením, že sporný záver nemá povahu aktu, ktorý je možné napadnúť žalobou, [23] pričom nie je potrebné preskúmať druhú námietku neprípustnosti podanú Komisiou ani vec samú. V súlade s článkom 135 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu však Komisii uložil povinnosť znášať vlastné trovy konania, ako aj nahradiť trovy, ktoré vznikli odvolateľkám. Keďže žaloba odvolateliek bola zamietnutá pre neprípustnosť, nebolo potrebné rozhodnúť o žiadosti spoločnosti EMS o vstup vedľajšieho účastníka do konania.

V. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

30. Dňa 13. septembra 2018 odvolateľky podali odvolanie voči napadnutému uzneseniu. Odvolateľky navrhujú, aby Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenie, sám rozhodol o prípustnosti vrátane druhej námietky neprípustnosti podanej Komisiou, vrátil vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie vo veci samej a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

31. Komisia tvrdí, že Súdny dvor by mal odvolanie zamietnuť a uložiť odvolateľkám povinnosť nahradiť trovy konania.

32. Návrhom podaným do kancelárie Súdneho dvora 27. decembra 2018 požiadala spoločnosť EMS o vstup do konania v prejednávanej veci ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie. [24] Tento návrh bol zamietnutý uznesením predsedu Súdneho dvora zo 7. marca 2019, [25] keďže spoločnosť EMS nepreukázala, že má záujem na výsledku konania.

21 Ako odvolateľky zdôrazňujú vo svojom odvolaní, konečným rozhodnutím holandského colného orgánu z 8. januára 2018 boli ich námietky zamietnuté s odôvodnením, že výrobcov z Únie sa povolenie v zmysle článku 44 colného kódexu priamo a osobne netýka, pričom v rozhodnutí bola ako ďalší argument pre zamietnutie uvedená len tzv. povinnosť udeliť požadované povolenie.

22 Podľa článku 130 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.

23 Bod 70 napadnutého uznesenia.

24 Podľa článku 40 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

25 thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisia (C-572/18 P, neuverejnené, EU:C:2019:188).

VI. Odvolanie

33. Odvolateľky uvádzajú päť odvolacích dôvodov. Po prvé tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne konštatoval, že colný kódex a súvisiace delegované a vykonávacie nariadenia Komisii nepriznávajú právomoc prijímať pri skúmaní hospodárskych podmienok rozhodnutia, ktoré sú pre vnútroštátne colné orgány záväzné. Po druhé tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne konštatoval, že úloha Komisie pri skúmaní hospodárskych podmienok má čisto procesnú povahu. Po tretie sa domnievajú, že Všeobecný súd nesprávne pokladal rozsudok Friesland Coberco za právne záväzný pri výklade článku 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia. Po štvrté sa odvolateľky domnievajú, že Všeobecný súd pochybil, keď nepovažoval dokument „Správna prax v oblasti skúmania hospodárskych podmienok v súlade s článkom 211 ods. 6 colného kódexu Únie a s článkom 259 vykonávacieho aktu k colnému kódexu Únie“ [26] uplatniteľný od 1. septembra 2016 (ďalej len „správna prax“) za dôkaz záväznosti sporných záverov o hospodárskych podmienkach. Po piate a nakoniec odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne konštatoval, že sporný záver sa odvolateliek priamo a osobne netýka.

34. Prvé štyri z týchto odvolacích dôvodov smerujú proti nesprávnemu právnemu posúdeniu, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil, keď posudzoval, či sporný záver predstavuje akt, ktorý je možné napadnúť žalobou. Hoci len tretí odvolací dôvod je zameraný na rozdiely v porovnaní s ustanoveniami, ktorými sa Súdny dvor zaoberal v rozsudku Friesland Coberco, z odvolania jasne vyplýva, že väčšina tvrdení uvedených na podporu prvých troch odvolacích dôvodov je založená na rozdielnom právnom rámci pred nadobudnutím účinnosti colného kódexu a po ňom. Je preto vhodné posúdiť prvé tri odvolacie dôvody spoločne. To, či je potrebné posúdiť štvrtý odvolací dôvod, ktorý sa zaoberá otázkou právnych účinkov správnej praxe na účely rozhodnutia o tom, či sporný záver predstavuje akt, ktorý je možné napadnúť žalobou, závisí od odpovede na prvé tri odvolacie dôvody, zatiaľ čo piaty odvolací dôvod môže byť relevantný, len ak sa preukáže, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

A. Právny záujem na konaniach

35. Komisia v rámci predbežnej poznámky poukázala na to, že súdy Únie môžu *ex offo* preskúmať, či sa žaloba stala bezpredmetnou, a preto už neexistuje dôvod rozhodnúť o nej [27] v ktoromkoľvek momente konania. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je totiž žaloba pre neplatnosť podaná fyzickou alebo právnickou osobou prípustná iba vtedy, ak má táto osoba právny záujem na zrušení napadnutého aktu. Predpokladom takéhoto záujmu je, že samotné zrušenie aktu musí byť spôsobilé vyvolať právne následky, a teda žaloba musí byť spôsobilá svojím výsledkom priniesť prospech tomu, kto ju podal. [28] Nemuselo to tak byť, keby odvolateľky nezačali právne konanie proti rozhodnutiu, ktorým holandský colný orgán zamietol ich námietky voči povoleniu na aktívny zušľachťovací styk udelenému spoločnosti EMS, v dôsledku čoho by sa toto povolenie stalo záväzným rozhodnutím. [29] Keďže odvolateľky také konanie začali – a Komisia túto skutočnosť akceptuje –, je nepochybné, že odvolateľky majú pretrvávajúci záujem na konaní.

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

27 Článok 149 Rokovacieho poriadku.

28 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 55).

29 Pozri analogicky návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Gul Ahmed Textile Mills/Rada (C-100/17 P, EU:C:2018:214, bod 99), v ktorej išlo o to, či existuje „pretrvávajúci záujem“, ak žiadosť o vrátenie, ktorá by mohla byť prípustná v prípade vyhovenia žalobe pre neplatnosť, nebola podaná včas.

B. Prvé tri odvolacie dôvody týkajúce sa existencie aktu, ktorý je možné napadnúť žalobou na účely článku 263 ZFEÚ

1. Tvrdenia účastníkov konania

36. Prvým odvolacím dôvodom odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 48 napadnutého uznesenia konštatoval, že colný kódex, delegované nariadenie ani vykonávacie nariadenie Komisii nepriznávajú právomoc prijímať rozhodnutia, ktoré by boli pre vnútroštátne orgány záväzné v konaní o udelení povolenia na aktívny zušľachťovací styk. Odvolateľky to vyvodzujú zo skutočnosti, že Komisia na základe svojich vykonávacích právomocí zaviedla postup, v ktorom je potrebné na úrovni Únie preskúmať splnenie hospodárskych podmienok, zatiaľ čo – a v tomto smere vidia rozdiel v porovnaní s predchádzajúcim znením colného kódexu,[30] ktorý bol v platnosti a bol zohľadnený v čase vydania rozsudku Friesland Coberco – vnútroštátne orgány nemajú nijakú právomoc na preskúmanie hospodárskych podmienok.

37. Druhým odvolacím dôvodom odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 49 napadnutého uznesenia označil úlohu Komisie pri skúmaní hospodárskych podmienok za čisto procesnú. Tvrdia, že nijaké ustanovenie colného kódexu alebo delegovaného či vykonávacieho nariadenia neobmedzuje úlohu Komisie na prebratie hlasov zástupcov členských štátov v skupine colných expertov a spočítanie odovzdaných hlasov. Keďže Komisia nie je povinná riadiť sa stanoviskom skupiny colných expertov, odvolateľky presadzujú názor, že Komisia musí niesť „právnu zodpovednosť za záver o hospodárskych podmienkach, ku ktorému dospela“.

38. Tretím odvolacím dôvodom odvolateľky spochybňujú konštatovania, ktoré Všeobecný súd uviedol v bodoch 60 a 61 napadnutého uznesenia. Všeobecný súd v nich uviedol, že výklad článku 504 ods. 4 nariadenia č. 2454/93, ktorý Súdny dvor poskytol v rozsudku Friesland Coberco, platí aj pre článok 295 ods. 5 vykonávacieho nariadenia, ktorý sa uplatní v prejednávanej veci. Spochybňuje konštatovanie Všeobecného súdu, podľa ktorého tieto dve ustanovenia „možno považovať za rovnocenné“.

39. Odvolateľky sa na podporu svojho odvolacieho dôvodu odvolávajú na zmeny v právnych predpisoch, napríklad na to, že vymedzenie „hospodárskych podmienok“ sa zmenilo a že Výbor pre colný kódex už v skúmaní hospodárskych podmienok nezohráva nijakú úlohu, pričom podľa odvolateliek Súdny dvor do veľkej miery odkazuje na tieto skutočnosti v odôvodnení rozsudku Friesland Coberco. Odvolateľky okrem toho poukazujú na rozdielne znenie článku 502 ods. 1 nariadenia č. 2454/93 na jednej strane a článku 211 ods. 6 colného kódexu a článku 259 ods. 1 vykonávacieho nariadenia na druhej strane, ktoré presúva dôraz zo skúmania colnými orgánmi na skúmanie na úrovni EÚ.

40. Komisia nesúhlasí s tvrdeniami odvolateliek a poukazuje na to, že inštitúcie môžu prijímať záväzné akty len s jasným právnym základom. V tomto prípade to tak podľa Komisie nie je. Ďalej tvrdí, že právo odvolateliek na súdnu ochranu je dostatočne zabezpečené, aj keď nemôžu podať opravný prostriedok voči spornému záveru, lebo vnútroštátny súd môže podať návrh na začatie prejudiciálneho konania v konaní o žalobe, ktorou odvolateľky napadli rozhodnutie holandského colného orgánu. Komisia ďalej tvrdí, že rozsudok Friesland Coberco sa z právneho hľadiska naďalej uplatní. Podľa jej názoru skutočnosť, že príslušné legislatívne ustanovenia boli v roku 2013 prepracované, nemá vplyv na právnu povahu a právne účinky záveru, ani na relevantnosť odôvodnenia v uvedenej veci.

30 Nariadenie č. 2913/92.

2. Posúdenie

41. „Záver“ nepatrí medzi opatrenia uvedené v článku 288 ZFEÚ, prostredníctvom ktorých inštitúcie vykonávajú svoje právomoci a v súvislosti s ktorými je jasne uvedené, či sú alebo nie sú záväzné.[31] Ako Všeobecný súd konštatoval v bode 24 napadnutého uznesenia, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že za napadnuteľné opatrenia v zmysle článku 263 ZFEÚ sa považujú všetky opatrenia prijímané inštitúciami Európskej únie bez ohľadu na ich formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky.[32] Ako Všeobecný súd správne zdôraznil v bode 28 napadnutého uznesenia, na účely určenia, či opatrenie má takéto účinky, sa treba zamerať na jeho podstatu. Tieto účinky treba posúdiť s ohľadom na objektívne kritériá, akým je obsah opatrenia, vziať do úvahy okolnosti, za akých bolo prijaté, a zároveň zohľadniť právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom.[33]

42. Odvolateľky sa vo svojich odvolacích dôvodoch sústredia na právomoc Komisie prijať záväzné opatrenie. Podľa zásad uvedených v poslednom bode však musí byť rozhodnutie o záväznosti opatrenia prijaté na základe všetkých kritérií, nielen jedného.[34] Preto hoci odvolateľky v zásade napadli konštatovanie Všeobecného súdu, podľa ktorého Komisia nemala právomoc prijať záväzné opatrenia – vzhľadom na postavenie Komisie v tejto súvislosti –, posúdenie Všeobecného súdu je napriek tomu potrebné preskúmať z hľadiska všetkých aspektov.

a) Obsah opatrenia a súvislosti jeho prijatia

43. Obsah sporného záveru sa obmedzuje na konštatovanie, že „výbor dospel k záveru, že hospodárske podmienky sú splnené“. Toto konštatovanie je možné chápať iba v náležitom kontexte. Právne a skutkové súvislosti rozhodnutia opisuje Všeobecný súd v bodoch 31 až 43 napadnutého uznesenia. Stručne ich zhrniem, aby som mohol posúdiť zistenia Všeobecného súdu.

44. K spornému záveru dospela Komisia v rámci konania z podnetu spoločnosti EMS, v ktorom táto spoločnosť žiadala o povolenie na uplatnenie režimu aktívny zušľachťovací styk. Toto povolenie je potrebné podľa článku 211 ods. 1 písm. a) colného kódexu, keď je tovar umiestnený do režimu aktívny zušľachťovací styk v súlade s článkom 210 písm. d) colného kódexu. Príslušnými orgánmi na vydanie takého povolenia sú colné orgány členského štátu.[35] V článku 211 ods. 3 a 4 colného kódexu sú uvedené požiadavky, ktoré musia byť splnené na udelenie takého povolenia. Zatiaľ čo odsek 3 sa týka osobných požiadaviek, ktoré musí žiadateľ splniť, odsek 4 stanovuje ďalšie dve kritériá, a to po prvé primeranosť vo vzťahu k dohľadu colných orgánov nad režimom a po druhé splnenie hospodárskych podmienok. Posledné uvedené kritérium, ktoré upravuje článok 211 ods. 4 písm. b) colného kódexu, stanovuje, že „povolením… sa nepriaznivo neovplyvnia základné záujmy výrobcov v Únii“.

31 Aj v tejto kategórii existujú výnimky, konkrétne v prípade opatrenia, ktoré je podľa svojho názvu nezáväzné, ale vzhľadom na svoj obsah nepredstavuje skutočne nezáväzný akt. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 29 v súvislosti s odporúčaním).

32 Rozsudky z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 54 a tam citovaná judikatúra), a z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 47). Pozri však aj analýzu, ktorú uviedol generálny advokát Bobek v návrhoch predniesených vo veci Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959) a z ktorej vyplýva, že došlo k posunu v judikatúre, ktorá si už nevyžaduje len to, aby mali opatrenia „právny účinok“, ale musia mať „záväzný právny účinok“, a jeho kritiku tohto vývoja, ako aj návrh na návrat k prvému kritériu.

33 Rozsudky z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a tam citovaná judikatúra), a z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 48 a tam citovaná judikatúra). Potvrdzujú to rozsudky, v ktorých Súdny dvor skúmal povahu „záverov“ v minulosti. Súdny dvor nič nevyvodzuje z názvu opatrenia. V rozsudku z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), Súdny dvor v bode 45 opisuje neistotu, ktorú prijatie napadnutého aktu formou „záverov“ vyvolalo v súvislosti s povahou a s pôsobnosťou tohto aktu „v predmetnej veci“. Súdny dvor konštatoval, že Rada mala vzhľadom na okolnosti prijať akt, ktorý je jednoznačne záväzný, konkrétne rozhodnutie. V rozsudku Friesland Coberco, ku ktorému sa vrátim, Súdny dvor po preskúmaní všetkých týchto kritérií konštatoval, že predmetný záver nie je záväzný.

34 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia (C-599/15 P, EU:C:2017:801), ako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veciach Slovensko/Komisia *a* Rumunsko/Komisia (C-593/15 P a C-599/15 P, EU:C:2017:441, bod 46).

35 Článok 211 ods. 1 V článku 22 ods. 1 colného kódexu je vymedzený príslušný colný orgán.

45. Z dôvodu pomerne zložitého súboru ďalších podmienok a právnych fikcií sú však prípady, v ktorých je potrebné túto požiadavku skutočne preskúmať, vlastne dosť obmedzené.[36] V týchto zriedkavých zostávajúcich prípadoch článok 211 ods. 6 colného kódexu požaduje, aby sa uskutočnilo preskúmanie v dvoch krokoch. Po prvé je potrebné určiť, že „existuje dôkaz, že základné záujmy výrobcov v Únii budú pravdepodobne nepriaznivo ovplyvnené".[37] Takéto preskúmanie uskutoční vnútroštátny colný orgán. Len po prekročení tohto ďalšieho prahu sa uskutoční podrobné preskúmanie hospodárskych podmienok. Článok 211 ods. 6 colného kódexu ďalej špecifikuje, že toto preskúmanie *sa uskutoční na úrovni Únie*.

b) Má Komisia právomoc vydať v súvislosti s problematikou hospodárskych podmienok záver, ktorý je záväzný pre vnútroštátne colné orgány?

46. Článok 259 vykonávacieho nariadenia bol prijatý na základe všeobecných vykonávacích právomocí Komisie uvedených v článku 213 colného kódexu.[38] Ako Všeobecný súd zdôrazňuje v bode 36 napadnutého uznesenia, článok 259 ods. 1 vykonávacieho nariadenia stanovuje, že „colná správa, ktorej colný orgán je príslušný na vydanie rozhodnutia vo veci žiadosti, bezodkladne postúpi spis Komisii so žiadosťou o takéto preskúmanie". Článok 259 ods. 4 vykonávacieho nariadenia následne stanovuje, že skupina expertov zriadená Komisiou bude Komisii *radiť* v otázkach, či sú hospodárske podmienky splnené alebo nie. Čisto poradnú povahu jej úlohy zdôrazňuje aj článok 3 a článok 5 ods. 1 horizontálnych pravidiel, podľa ktorých bola skupina colných expertov zriadená, ako aj oddiel 2 písm. g zadávacích podmienok skupiny colných expertov.[39] Ako Všeobecný súd zdôraznil v bode 38 napadnutého uznesenia, „v súlade s horizontálnymi pravidlami expertných skupín je úlohou týchto skupín radiť Komisii najmä v oblasti uplatňovania právnych predpisov, politík a programov EÚ a v oblasti koordinácie a spolupráce s členskými štátmi".

47. Všeobecný súd následne v bode 39 opísal úlohu Komisie, ktorá v súlade s článkom 3 druhým odsekom vyššie uvedených zadávacích podmienok skupiny colných expertov a článkom 3 jej rokovacieho poriadku[40] zvoláva a predsedá zasadnutiam časti „Iné osobitné postupy než tranzit", keď táto časť skúma hospodárske podmienky. V rámci tejto časti však hlasujú – ak nie je možné dospieť k dohode – a rozhodujú o hospodárskych podmienkach zástupcovia členských štátov.[41] V rokovacom poriadku síce nie je uvedené nič o tom, čo sa stane po dosiahnutí dohody alebo hlasovaní, zo zápisnice, ktorá obsahuje sporný záver, však vyplýva, že Komisia tento výsledok prevzala a zaznamenala ho do zápisnice zo zasadnutia ako záver o hospodárskych podmienkach. Všeobecný súd teda v bode 50 napadnutého uznesenia správne uviedol, že z postupu preskúmania zavedeného na základe vykonávacích právomocí Komisie podľa článku 213 colného kódexu nie je jasné, či Komisia okrem zhromaždenia a spočítania hlasov zástupcov členských štátov v skupine colných expertov musí vyjadriť aj vlastný názor alebo má sama právomoc na posúdenie splnenia hospodárskych podmienok.

36 Podľa článku 166 ods. 1 delegovaného nariadenia sa totiž hospodárske podmienky skúmajú len v troch prípadoch. Okrem toho hospodárske podmienky na aktívny zušľachťovací styk sa už považujú za splnené v prípade 19 operácií, ktoré sú uvedené v článku 167 delegovaného nariadenia.

37 Podľa niektorých jazykových znení je dokonca potrebné preukázať aj takú pravdepodobnosť. Pozri francúzske znenie článku 211 ods. 6 colného kódexu: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement…"

38 Podľa odôvodnenia 49 uvedeného nariadenia k tomu došlo s cieľom stanoviť jasné a jednoduché pravidlá riadneho preskúmania na úrovni Únie, ak existuje dôkaz, že hlavné záujmy výrobcov Únie by mohli byť nepriaznivo ovplyvnené. Nepovažujem to síce za rozhodujúce, ale rád by som poukázal na to, že jednotné uplatňovanie pravidiel nie je osobitne zmienené. Odôvodnenie 49 delegovaného nariadenia stanovuje len to, že „právna istota a rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k hospodárskym subjektom si vyžadujú *stanoviť prípady*, v ktorých sa vyžaduje preskúmanie hospodárskych podmienok pre colný režim aktívny a pasívny zušľachťovací styk" (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

39 Zadávacie podmienky skupiny colných expertov, Ref. Ares (2016)2109319 – 03/05/2016.

40 Rokovací poriadok skupiny colných expertov, Ref. Ares (2016)2616740 – 06/06/2016.

41 Článok 8 rokovacieho poriadku expertnej skupiny.

48. Odvolateľky nespochybňujú ani jedno z týchto konštatovaní. Nespochybňujú ani bod 46 napadnutého uznesenia, kde sa Všeobecný súd odvoláva na zásadu, podľa ktorej si právomoci inštitúcií EÚ vyžadujú osobitný právny základ, ktorý ohraničuje ich presný rozsah, lebo inštitúcie sú oprávnené konať len v rámci týchto hraníc.[42] Všeobecný súd vychádzal zo záveru tohto posúdenia, konkrétne že právomoc nemôže byť len odvodená.

49. Odvolateľky neuvádzajú nijaké ustanovenie, ktoré by Komisiu oprávňovalo prijímať rozhodnutia záväzné pre vnútroštátne orgány, pokiaľ ide o splnenie hospodárskych podmienok, a ako vyplýva z vyššie opísaného postupu, Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia konštatovaním, že také ustanovenie neexistuje.

50. Odvolateľky to svojimi tvrdeniami nespochybňujú. Naopak, ich tvrdenia sú založené na zmenách v právnych predpisoch, ku ktorým došlo od nadobudnutia účinnosti colného kódexu a súvisiaceho vykonávacieho nariadenia. Zatiaľ čo článok 502 ods. 1 nariadenia č. 2454/93 stanovoval, že „sa bez preskúmania hospodárskych podmienok *colnými orgánmi* povolenie neudelí“,[43] vykonávacie nariadenie neobsahuje porovnateľné ustanovenie. Odvolateľky pri svojich tvrdeniach využívajú elimináciu. Tvrdia, že ak vnútroštátne orgány ani skupina colných expertov nemajú osobitnú právomoc na prijímanie záväzných rozhodnutí o otázke hospodárskych podmienok, túto právomoc musí mať nevyhnutne Komisia. Na toto tvrdenie by som odpovedal takto.

51. Po prvé nie je úplne presné konštatovať, že vnútroštátne orgány nemajú vôbec nijakú právomoc na skúmanie hospodárskych podmienok. Ako som opísal v bode 41 týchto návrhov, vnútroštátne orgány musia podľa článku 211 ods. 5 colného kódexu overiť, či existuje dôkaz, že základné záujmy výrobcov v Únii budú pravdepodobne nepriaznivo ovplyvnené. Pri overovaní existencie takého dôkazu musia vnútroštátne orgány určite uskutočniť pomerne dôkladné preskúmanie najmä vzhľadom na to, že celá štruktúra ustanovení nasvedčuje proti záveru o takomto dôkaze.

52. Po druhé je dôležité poukázať na to, že v súčasnom znení článku 259 vykonávacieho nariadenia nič nenaznačuje, že záver, ku ktorému Komisia dospela v súvislosti s hospodárskymi podmienkami, by sa mal považovať za záväzný. Článok 259 ods. 5 stanovuje len to, že záver, ku ktorému Komisia dospeje v súvislosti s hospodárskymi podmienkami, „zohľadní príslušný colný orgán“, pričom toto znenie – ako Súdny dvor zdôraznil v rozsudku Friesland Coberco v súvislosti s podobným znením predchádzajúcej verzie tohto ustanovenia – naznačuje, že konečné rozhodnutie je na príslušnom colnom orgáne.[44]

53. Podčiarkuje to ustanovenie článku 259 ods. 6 vykonávacieho nariadenia, podľa ktorého keď Komisia dospeje k záveru, že hospodárske podmienky už nie sú splnené, „príslušný colný orgán *zruší* dotknuté povolenie“. Slovo, ktoré som si dovolil zvýrazniť („zruší“), príslušnému colnému orgánu jednoznačne ukladá povinnosť zrušiť povolenie, ak Komisia dospeje k negatívnemu záveru. Kontrast medzi znením článku 259 ods. 5 („… zohľadní…“) a článku 259 ods. 6 („… zruší…“) vykonávacieho nariadenia sám osebe postačuje na ilustráciu toho, že zatiaľ čo závery, ku ktorým Komisia dospeje v súlade s článkom 259 ods. 6 nariadenia, sú záväzné, opak nie je pravdou, pokiaľ ide o jej právomoci v zmysle článku 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia. Opakujem teda, že v poslednom uvedenom prípade je konečné rozhodnutie na príslušnom colnom orgáne, hoci musí zohľadniť závery Komisie. Môže sa odchýliť od týchto záverov, „ak svoje rozhodnutie z tohto hľadiska odôvodn[í]“.[45]

42 Pozri tiež rozsudky zo 14. júna 2016, Komisia/McBride a i. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, bod 36), a z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 98).

43 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

44 Rozsudok Friesland Coberco, bod 27.

45 Rozsudok Friesland Coberco, bod 27.

54. V tejto súvislosti treba ďalej pripomenúť, že ak inštitúcii Únie nebola priznaná taká právomoc – dokonca aj v oblastiach, ktoré patria do výlučnej právomoci EÚ, akou je colná politika –, členské štáty si ponechávajú právomoc na vykonávanie takej politiky.[46] Takže zatiaľ čo neexistencia legislatívneho ustanovenia, ktoré by Komisiu oprávňovalo prijať záväzné rozhodnutie o hospodárskych podmienkach, bráni Komisii urobiť prijať také rozhodnutie, vnútroštátne orgány nepotrebujú mať osobitnú právomoc na overenie podmienok uvedenú v právnom predpise, ktorý uplatňujú.

55. Odvolateľky ďalej tvrdia, že z tých pár prípadov, v ktorých je skutočne potrebné podrobne preskúmať hospodárske podmienky, sa všetky týkajú situácií súvisiacich s jednotným uplatňovaním spoločnej obchodnej politiky Únie, čo je oblasť, ktorá patrí do výlučnej právomoci Únie. Z vyššie uvedených dôvodov to však nemôže prekonať neexistenciu právomoci Komisie na prijímanie takých rozhodnutí.

56. Práve z toho dôvodu totiž nie je možné prijať tvrdenia odvolateliek založené na znení článku 259 ods. 5 druhého pododseku a článku 259 ods. 6 vykonávacieho nariadenia. Článok 259 ods. 5 druhý pododsek vykonávacieho nariadenia síce stanovuje, že v záveroch sa môže spresniť, že preskúmavaný prípad je jedinečný – a preto nemôže slúžiť ako precedens pre iné žiadosti alebo povolenia –, samo osebe to však nepreukazuje, že taký záver je záväzný v zmysle, ktorý som opísal.

57. Článok 259 ods. 6 vykonávacieho nariadenia stanovuje – nesporne záväzným výrazom („zruší“) –, že príslušný colný orgán je povinný zrušiť povolenie, ak dospel k záveru, že hospodárske podmienky už nie sú splnené, a dokonca stanovuje aj lehotu, v ktorej musí byť povolenie zrušené, toto ustanovenie je však obmedzené na tento súbor okolností.

58. Tvrdenie založené na znení článku 211 ods. 6 colného kódexu, podľa ktorého ak taký dôkaz existuje, preskúmanie hospodárskych podmienok *sa uskutoční na úrovni Únie*, však má určitú váhu. Ako však Všeobecný súd zdôrazňuje v bode 34 napadnutého uznesenia, článok 211 ods. 6 colného kódexu síce stanovuje, že preskúmanie hospodárskych podmienok sa musí uskutočniť na úrovni Únie, neuvádza ale, aký cieľ sleduje preskúmaním na tejto úrovni, ani sa jasne nezmieňuje o tom, aká je skutočná úloha Komisie pri tomto skúmaní. Naopak, článok 211 ods. 4 colného kódexu jasne stanovuje, že vnútroštátne orgány udelia povolenie, ak sú podmienky upravené v tomto ustanovení splnené. V tomto ustanovení je jednoznačne uvedené, ktorý orgán prijme rozhodnutie. Možno je nešťastné, že článok 211 ods. 6 colného kódexu nevykazuje požadovaný stupeň jednoznačnosti, pokiaľ ide o tento dôležitý bod.

59. Odvolateľky sa ďalej odvolávajú na zmenu totožnosti subjektu, ktorý je za záver zodpovedný. Na rozdiel od toho, čo platilo vo vzťahu k článku 504 ods. 4 nariadenia č. 2454/93, subjektom zodpovedným za závery v súvislosti s hospodárskymi podmienkami je teraz Komisia. Jasne to vyplýva z vyššie opísanej čisto poradnej funkcie skupiny colných expertov, ktorú Všeobecný súd uznal v bode 54 napadnutého uznesenia. Podľa predchádzajúcej právnej úpravy dospel k tomuto záveru Výbor pre colný kódex na základe článku 504 ods. 4 nariadenia č. 2454/93. Skutočnosť, že Komisia je teraz označená za autora sporného záveru, však sama osebe neznamená, že záver, ku ktorému dospela, predstavuje akt záväzný pre vnútroštátny colný orgán.

60. Odvolateľky ďalej tvrdia, že zatiaľ čo preskúmanie hospodárskych podmienok nebolo podľa predchádzajúcej právnej úpravy povinné,[47] teraz povinné je na základe článku 211 ods. 6 colného kódexu („je potrebné preskúmať… na úrovni Únie“).[48] Je to síce pravda, automaticky to však neznamená, že príslušný záver je pre vnútroštátne colné orgány záväzný. Potvrdzuje to rozsudok Súdneho dvora vydaný vo veci Friesland Coberco. Vec sa síce týkala okolností, za ktorých bolo povinné poradiť sa s Výborom pre colný kódex, ako som však už ukázal, Súdny dvor rozhodol, že

46 Pozri článok 2 ods. 1 ZFEÚ.

47 Pozri znenie článku 503 nariadenia č. 2454/93, na ktoré odvolateľky odkazujú.

48 Ako som však uviedol vyššie, prípady, v ktorých to platí, sú veľmi obmedzené.

povinnosť poradiť sa s výborom nemožno považovať za povinnosť prevziať jeho záver.[49] Pokiaľ jasné ustanovenie nestanovuje opak, to isté sa dá povedať o povinnosti preskúmať hospodárske podmienky na úrovni Únie. Nevyhnutne to nevedie k tomu, že vnútroštátny colný orgán musí akceptovať a uplatniť výsledok tohto preskúmania.

61. Nič na tom nemení skutočnosť, že holandský colný orgán konal na základe toho, že mal povinnosť riadiť sa dotknutým záverom. Konštatovania Súdneho dvora v rozsudkoch Bock/Komisia,[50] Piraiki-Patraiki a i./Komisia[51] a Dreyfus/Komisia,[52] na ktoré sa odvolateľky odvolávajú, sa týkajú osobitnej otázky, či sa akty, ktoré sú nepochybne napadnuteľné na účely článku 263 ZFEÚ, priamo dotýkajú žalobcov. Existencia aktu, ktorý je možné napadnúť žalobou, je nevyhnutnou podmienkou na podanie žaloby podľa článku 263. Fakt, že členský štát sa rozhodne prijať opatrenie, ktoré v skutočnosti nie je záväzné, nerobí z tohto opatrenia záväzné opatrenie, a fakt, že sa nezáväzné opatrenie priamo týka žalobcu, nerobí z tohto opatrenia akt, ktorý je možné napadnúť žalobou.

c) Záväznosť záveru: „zohľadní príslušný colný orgán“

62. Článok 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia obsahuje ustanovenie, ktoré opisuje, ako má vnútroštátny colný orgán zaobchádzať so záverom. Ako som už zdôraznil, článok 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia stanovuje len to, že „záver, ku ktorému sa dospeje v súvislosti s hospodárskymi podmienkami, zohľadní príslušný colný orgán…“ Ako som uviedol vyššie, v rozsudku Friesland Coberco Súdny dvor vykladal takmer rovnaké ustanovenie, konkrétne článok 504 nariadenia č. 2454/93. Jediný rozdiel spočíva v tom, že toto ustanovenie odkazuje na „závery výboru“ a neodkazuje na „hospodárske podmienky“ ako také. Je však jasné a nesporné, že podľa druhého z týchto ustanovení je potrebné zohľadniť aj „hospodárske podmienky“. V rozsudku Friesland Coberco Súdny dvor vykladal slová „zoberú do úvahy“ v tom zmysle, že vnútroštátne colné orgány sa môžu „odchýliť od záverov prijatých týmto výborom, ak svoje rozhodnutie z tohto hľadiska odôvodnia“.[53]

63. V bode 60 napadnutého uznesenia sa Všeobecný súd odvoláva na bod 45 rozsudku Súdneho dvora vydaného vo veci Nogueira a i.,[54] podľa ktorého výklad poskytnutý Súdnym dvorom, pokiaľ ide o ustanovenie určitého právneho nástroja, platí takisto vo vzťahu k ustanoveniam právneho predpisu, ktorým bol tento právny nástroj nahradený, pokiaľ ustanovenia týchto právnych predpisov možno kvalifikovať ako rovnocenné. Odvolateľky nespochybňujú túto zásadu, ale skôr to, či možno článok 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia považovať ta rovnocenný s článkom 504 nariadenia č. 2454/93.

64. Všeobecný súd sa v bode 58 napadnutého uznesenia odvoláva na to, že článok 259 ods. 5 prvý pododsek vykonávacieho nariadenia doslovne reprodukuje znenie článku 504 ods. 4 nariadenia č. 2454/93. Toto konštatovanie nie je v odvolacom konaní napadnuté. Odvolateľky nespochybňujú ani konštatovanie Všeobecného súdu v bode 54 napadnutého uznesenia, podľa ktorého sa zmenil len autor záveru, v dôsledku čoho zostáva cieľ sledovaný preskúmaním rovnaký.

65. Aj keby som neprihliadal na tieto pochybnosti o účinnosti tretieho odvolacieho dôvodu, tomuto dôvodu nemožno vyhovieť. Odvolateľky tvrdia, že konštatovanie Súdneho dvora v rozsudku Friesland Coberco „bolo osobitne založené na funkcii Výboru pre colný kódex“. Tá časť rozsudku, na ktorú odvolateľky vo svojom tvrdení odkazujú, konkrétne bod 37 rozsudku Friesland Coberco, sa však

49 Rozsudok Friesland Coberco, bod 31.

50 Rozsudok z 23. novembra 1971 (62/70, EU:C:1971:108, body 6 až 8).

51 Rozsudok zo 17. januára 1985 (11/82, EU:C:1985:18, body 8 a 9).

52 Rozsudok z 5. mája 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193, body 43 až 56).

53 Rozsudok Friesland Coberco, bod 27.

54 Rozsudok zo 14. septembra 2017 (C-168/16 a C-169/16, EU:C:2017:688 a tam citovaná judikatúra).

zaoberá otázkou, či záver predstavuje akt prijatý inštitúciou na účely preskúmania podľa článku 234 ES (teraz článok 267 ZFEÚ). Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol, že záver Výboru pre colný kódex nemožno považovať za akt Komisie. Nijako to nesúvisí s konštatovaním Súdneho dvora v bode 33 tohto rozsudku, podľa ktorého záver nie je záväzný pre vnútroštátne colné orgány.

66. Nemôžem súhlasiť ani s tvrdením odvolateliek, podľa ktorého tieto dve situácie nie sú rovnocenné. Odvolateľky najmä uvádzajú, že zatiaľ čo funkciou Výboru pre colný kódex bolo „zabezpečiť úzku a účinnú spoluprácu medzi členskými štátmi a Komisiou“,[55] úlohou Komisie v zmysle colného kódexu je „zabezpečiť jednotné podmienky“[56] na uplatňovanie colného kódexu. Všeobecný súd sa týmto tvrdením zaoberal v bode 52 napadnutého uznesenia. Nepochybil, keď poukázal na to, že ustanovenie článku 213 colného kódexu má Komisii len priznať vykonávacie právomoci s cieľom špecifikovať *jednotné podmienky vo vzťahu k procesným pravidlám*, ako stanovuje odôvodnenie 5 colného kódexu.

67. Všeobecný súd ďalej pri porovnávaní nevyhnutnosti vykonať preskúmanie hospodárskych podmienok podľa oboch verzií colného kódexu konštatoval, že preskúmania boli nevyhnutné na podanie žiadostí o podobné povolenia. Odvolateľky nevysvetľujú, v akom zmysle sa mierne odlišné definície „hospodárskych podmienok“ na prepracovanie pod colným dohľadom podľa článku 133 písm. e) nariadenia č. 2913/92 a hospodárskych podmienok na aktívny a pasívny zušľachťovací styk a prevádzkovanie priestorov na colné uskladnenie tovaru podľa článku 211 ods. 4 písm. b) colného kódexu líšia do tej miery, že ich na tento účel netreba považovať za rovnocenné. Všeobecný súd teda v bode 53 napadnutého uznesenia správne konštatoval, že veci, na ktoré sa vzťahovalo nariadenie č. 2913/92 a vykonávacie nariadenia, ktoré boli účinné v čase vydania rozsudku Friesland Coberco, ako aj prejednávaná vec predstavujú určitú formu úzkej a účinnej spolupráce medzi členskými štátmi a Komisiou, ktorej cieľom je určite informovať colné orgány o hospodárskych podmienkach.

68. Ani jedna zo zmien v právnej úprave, na ktoré sa odvolateľky odvolávajú, sa netýka výrazu „zohľadní“. Keby bola Komisia oprávnená dospieť k záveru, ktorý by bol následne záväzný pre vnútroštátny colný orgán, určite by sa to prejavilo aj v znení vykonávacieho nariadenia. Všeobecný súd v bode 63 napadnutého uznesenia správne konštatoval, že keby bol novou colnou právnou úpravou vytvorený systém, v ktorom by vnútroštátne colné orgány boli viazané závermi o hospodárskych podmienkach vyvodenými na úrovni EÚ, vykonávacie nariadenie by to výslovne stanovilo. Samotná skutočnosť, že v ňom je použité znenie, ktoré bolo v rozsudku Friesland Coberco vykladané v tom zmysle, že nezaväzuje vnútroštátne orgány, predstavuje silné tvrdenie proti takej zmene výkladu.

69. Všeobecný súd sa teda nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že výklad článku 504 ods. 4 nariadenia č. 2454/93 zo strany Súdneho dvora v rozsudku Friesland Coberco platí aj pre článok 259 ods. 5 vykonávacieho nariadenia, lebo dotknuté ustanovenia sú podľa môjho názoru dostatočne podobné na tento účel. Treba vychádzať z toho, že normotvorca Únie si bol plne vedomý rozsudku Friesland Coberco, *a* keby mal v úmysle zmeniť postoj v tom zmysle, že záver Komisie by sa stal pre vnútroštátne orgány záväzným, ľahko to mohol urobiť.

d) Dodatočné poznámky

70. V tejto súvislosti môžem ďalej uviesť, že záver prijatý v súlade s článkom 259 vykonávacieho nariadenia zjavne má „právny účinok“. Podľa rozsudku Súdneho dvora Friesland Coberco vnútroštátne colné orgány musia „dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie“, ak prijmú stanovisko odchylné od tohto záveru. To určite predstavuje právny účinok. Z pohľadu odvolateliek – a to je rozhodujúca úvaha na účely skúmania na základe článku 263 ZFEÚ – však problém spočíva v tom, že colné orgány nie sú týmto záverom viazané.

55 Rozsudok Friesland Coberco, bod 40.

56 Odôvodnenie 5 colného kódexu.

71. Ďalej môžem poukázať na to, že tu nejde o to, že by odvolateľky nepožívali účinnú právnu ochranu, lebo nemôžu napadnúť záver v zmysle článku 263 ZFEÚ. Aby som bol k odvolateľkám spravodlivý, ani to nikdy netvrdili. Treba však poukázať na to, že odvolateľky môžu napadnúť (a v skutočnosti aj napadli) rozhodnutie holandských colných orgánov. Následne podali na príslušný súd žalobu, ktorou napadli zamietnutie svojich námietok voči udeleniu povolenia na aktívny zušľachťovací styk spoločnosti EMS holandskými colnými orgánmi. V takom konaní je možné preskúmať otázku splnenia hospodárskych podmienok. [57]

72. Za týchto okolností je preto potrebné prvé tri odvolacie dôvody zamietnuť ako nedôvodné.

C. Štvrtý odvolací dôvod týkajúci sa správnej praxe

1. Tvrdenia účastníkov konania

73. Odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne považoval správnu prax za dôkaz záväznosti záverov Komisie o hospodárskych podmienkach. Prvý pododsek bodu 3 tejto správnej praxe znie takto: „Záver Komisie zohľadní príslušný colný orgán a každý iný colný orgán, ktorý sa zaoberá obdobnými žiadosťami alebo povoleniami (článok 259 ods. 5 [vykonávacieho nariadenia]). Rozhodnutie colných orgánov bude v súlade s týmto záverom. *Znamená to, že záver Komisie je záväzný pre príslušné colné orgány*, ktoré sa od neho preto nemôžu odchýliť…“ [58]

74. Komisia poukazuje na to, že nie je jasné, či odvolateľky týmto štvrtým odvolacím dôvodom podávajú procesnú námietku založenú na skreslení dôkazov alebo či ide o hmotnoprávnu výhradu založenú na tom, že správna prax nebola považovaná za prameň práva. V oboch prípadoch tvrdí, že výhrada odvolateliek je nedôvodná.

2. Posúdenie

75. Výhrada odvolateliek smeruje proti bodu 66 napadnutého uznesenia, v ktorom Všeobecný súd konštatoval, že správna prax len nahradila skoršie správne dojednanie týkajúce sa uplatňovania príslušných ustanovení podľa nariadenia č. 2913/92. Keďže toto skoršie správne dojednanie nezohľadňovalo konštatovania Súdneho dvora uvedené v rozsudku Friesland Coberco, nemohlo slúžiť ako právoplatný základ pre výklad uvedený v novej správnej praxi. Odvolateľky nenapadli konštatovanie Všeobecného súdu uvedené v bode 67 napadnutého uznesenia. Tam vo vete, ktorá sa začína výrazom „navyše“, Všeobecný súd konštatoval, že správnu prax síce možno považovať za právoplatnú pomôcku pri výklade povahy záverov o hospodárskych podmienkach, nie je však právne záväzná, a preto musí byť v súlade s aktuálnymi ustanoveniami vykonávacieho nariadenia. Ďalej uviedol, že nič nemení na pôsobnosti vykonávacieho nariadenia. [59]

57 Pozri, naopak, pripomienky, ktoré uviedol generálny advokát Bobek vo svojich návrhoch prednesených vo veci Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 161 až 163) v súvislosti s odlišnou situáciou členského štátu, ktorému je určené opatrenie, ktoré nie je aktom na účely článku 263 ZFEÚ. Pozri však aj rozsudok z 25. októbra 2017, Slovensko/Komisia (C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 66), v ktorom Súdny dvor odmietol myšlienku širšieho výkladu „napadnuteľného aktu“ za takých okolností.

58 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

59 Všeobecný súd v tomto smere správne odkazuje na rozsudok z 15. februára 1977, Dittmeyer (69/76 a 70/76, EU:C:1977:25, bod 4). Rovnako je možné analogicky vychádzať z línie judikatúry, ktorej súčasťou je rozsudok z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 209), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že hoci interné opatrenia prijaté administratívou tvoria právne pravidlá, od ktorých sa administratíva nemôže v individuálnom prípade odkloniť bez udania dôvodov, ktoré by boli v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania, také interné opatrenia samy osebe nie sú legislatívnymi ustanoveniami, a teda nemôžu zmeniť ani doplniť právne záväzné nástroje prijaté inštitúciou Únie na základe pravidiel a postupov upravených v Zmluve.

76. Všeobecný súd v bode 68 napadnutého uznesenia podľa môjho názoru správne konštatoval, že výklad uvedený v novej správnej praxi nie je v súlade s aktuálnymi ustanoveniami vykonávacieho nariadenia. Odôvodnenie Všeobecného súdu je založené na viacerých tvrdeniach a tvrdenia uvedené v bodoch 67 a 68 napadnutého uznesenia sú samy osebe postačujúce na podporu odôvodnenia Všeobecného súdu. Z toho vyplýva, že štvrtý odvolací dôvod odvolateliek je neúčinný a nemožno mu vyhovieť.

77. Je pravda, že správna prax vyvolala – alebo prinajmenšom mala tendenciu vyvolať – nesprávny dojem o tom, či sú závery Komisie týkajúce sa „hospodárskych podmienok“ záväzné. Rokovací poriadok Súdneho dvora, ako aj Všeobecného súdu dáva týmto súdom možnosť zohľadniť také skutočnosti tým, že rozhodnú o trovách v prospech odvolateliek, ako to Všeobecný súd urobil v prejednávanej veci. [60]

D. Piaty odvolací dôvod týkajúci sa ďalších požiadaviek podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ

78. Piatym odvolacím dôvodom odvolateľky tvrdia, že spĺňajú ďalšie požiadavky v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, konkrétne že príslušný akt sa ich priamo a osobne týka.

79. Keďže však Všeobecný súd správne vyhovel námietke neprípustnosti podanej Komisiou vzhľadom na neexistenciu aktu, ktorý je možné napadnúť žalobou, nedopustil sa nesprávneho právneho posúdenia tým, že nepreskúmal, či sú odvolateľky priamo a osobne dotknuté. Konštatovanie neexistencie aktu, ktorý je možné napadnúť žalobou na účely článku 263 ZFEÚ, bolo postačujúce na zamietnutie žaloby.

VII. O trovách

80. Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku ak je odvolanie nedôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý sa na základe článku 184 ods. 1 uplatní na odvolacie konanie, Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

81. Keďže Komisia navrhla, aby bola odvolateľkám uložená povinnosť nahradiť trovy konania, a odvolateľky vo veci nemali úspech, je potrebné uložiť im povinnosť, aby znášali vlastné trovy konania a nahradili trovy konania vzniknuté Komisii. Také úvahy, aké sú uvedené v bodoch 72 až 75 napadnutého uznesenia, podľa ktorých Komisii môže byť uložená povinnosť znášať trovy konania podľa článku 139 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, sa na toto odvolacie konanie nevzťahujú.

VIII. Návrh

82. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol odvolanie a

2. rozhodol, že spoločnosti thyssenkrupp Electrical Steel GmbH a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo sú povinné nahradiť trovy konania.

60 Body 72 až 75 napadnutého uznesenia.