Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 26. studenoga 2020.[1]

Predmet C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
protiv

Europske komisije

(Žalba – Carinska unija – Zaključci Carinske stručne skupine – Uredba (EU) br. 952/2013 – Članak 211. stavak 6. – Odobrenje za unutarnju proizvodnju određenih elektročelika s orijentiranim kristalima – Ispitivanje gospodarskih uvjeta – Obvezujuća narav zaključaka Carinske stručne skupine – Akt koji se ne može pobijati)

I. Uvod

1. Ovom žalbom žalitelji zahtijevaju od Suda da ukine rješenje od 2. srpnja 2018., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija[2] (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje), kojim je Opći sud tužbu žaliteljâ odbacio kao nedopuštenu. Postupak je pokrenut protiv takozvanog „zaključka" Komisije.

2. U središtu ovog spora nalazi se pitanje je li zaključak Komisije, prema kojemu su „gospodarski uvjeti bili ispunjeni"[3] u okviru carinskog postupka koji se odnosi na odobrenje za primjenu takozvane „unutarnje proizvodnje", akt čija je svrha da proizvede pravne učinke i koji se može pobijati u skladu s člankom 263. stavkom 1. UFEU-a.

3. „Postupak unutarnje proizvodnje" uređen je člancima 256. do 258. Carinskog zakonika i uključuje postupak koji omogućuje odgodu plaćanja uvozne carine, PDV-a i ostalih davanja ili mjera trgovinske politike nakon uvoza robe u Uniju iz trećih zemalja. Proizvodi koji su rezultat takve prerade zatim se ili ponovno izvoze ili se puštaju u slobodan promet unutar Unije, u potonjem slučaju uz naplatu davanja na izvorno uvezene sirovine ili prerađene proizvode. Primjena tog režima podliježe odobrenju carinskih tijela.

1 Izvorni jezik: engleski

2 T-577/17, neobjavljeno, EU:T:2018:411

3 Vidjeti članak 211. stavak 4. točku (b) i članak 211. stavak 6. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik).

4. U ovom postupku podnesen je zahtjev za odobrenje za unutarnju proizvodnju određenih vrsta elektročelika s orijentiranim kristalima (GOES) podrijetlom iz Japana na koje se primjenjuju antidampinške mjere koje je uvela Europska komisija[4]. Te antidampinške mjere bile su usmjerene na uvoz navedenih materijala po cijeni nižoj od utvrđene najniže uvozne cijene. Posljedica davanja odobrenja za unutarnju proizvodnju u ovom predmetu bila je ta da uvoznik nije trebao platiti antidampinške pristojbe niti podnijeti ikakav dokaz da je damping bio ukinut.

5. Stoga možda nije sasvim iznenađujuće da su europski konkurenti koji proizvode elektročelik s orijentiranim kristalima žestoko prigovorili davanju takvog odobrenja. Oni smatraju da bi takvo odobrenje bilo jednako zaobilaženju postupaka utvrđenih Provedbenom uredbom kojom su predviđene te antidampinške mjere. U okviru ove žalbe postavlja se međutim pitanje mogu li ti konkurenti nastaviti s pobijanjem valjanosti navedenog zaključka Komisije u ovom postupku ili su pak ograničeni na osporavanje odobrenja za unutarnju proizvodnju koje je dalo nacionalno carinsko tijelo pred svojim nacionalnim sudovima[5]. To ovisi o tome je li namjera Komisijina zaključka bila da proizvede pravne učinke i, ako jest, postavlja se dodatno pitanje je li se mjera u skladu s člankom 263. stavkom 1. UFEU-a izravno i osobno odnosila na žalitelje.

6. Kriteriji koje treba primijeniti kako bi se utvrdilo proizvodi li akt pravne učinke nipošto nisu novi i navedeni su u točki 28. pobijanog rješenja. Međutim, unatoč činjenici da je Sud u presudi u predmetu Friesland Coberco Dairy Foods[6] protumačio odredbu[7] koja je gotovo istovjetna onoj članka 259. stavka 5. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015.[8], o kojoj je ovdje riječ, i dalje postoje dvojbe u vezi s pitanjem predstavlja li zaključak o gospodarskim uvjetima obvezujući pravni akt, osobito zbog upravne prakse Komisije i država članica kojom se zauzima stajalište upravo suprotno onomu koje sada zauzima Komisija. U vezi s tim može se istaknuti da je Sud u predmetu Friesland Coberco presudio da izraz prema kojemu nacionalna carinska tijela moraju „uzeti u obzir" zaključke Odbora za Carinski zakonik znači da zaključci tog tijela nisu bili obvezujući za nacionalna carinska tijela[9]. U ovom se predmetu postavlja vrlo slično pitanje zakonskog tumačenja.

7. Stoga će ova žalba Sudu, u biti, dati priliku da ponovno razmotri svoje stajalište o tome što predstavlja obvezujući akt u svrhu pobijanja pokrenutog u skladu s člankom 263. UFEU-a. Međutim, prije razmatranja tih pitanja najprije je potrebno izložiti relevantne zakonske odredbe. Budući da se žalitelji pozivaju na izmjenu zakonodavstva do koje je došlo nakon presude u predmetu Friesland Coberco, treba izložiti pravni okvir koji je bio na snazi u trenutku odlučivanja o tom predmetu kao i naknadne izmjene relevantne za ovaj predmet.

4 Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1953 od 29. listopada 2015. o uvođenju konačne antidampinške pristojbe na uvoz određenih plosnato valjanih proizvoda od silicijskog elektročelika s orijentiranim kristalima, podrijetlom iz Narodne Republike Kine, Japana, Republike Koreje, Ruske Federacije i Sjedinjenih Američkih Država (SL 2015., L 284, str. 109.).

5 U skladu sa zahtjevom žaliteljâ za odobrenje podnošenja odgovora, žalitelji su podnijeli žalbu pred Rechtbank Noord-Holland (Sud za Sjevernu Holandiju, Nizozemska) kako bi pobili odbijanje svojih prigovora na davanje odobrenja za unutarnju proizvodnju nizozemskog carinskog tijela

6 Točke 25. do 33. presude od 11. svibnja 2006., Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312) (u daljnjem tekstu: presuda u predmetu Friesland Coberco). Presuda se odnosi na predmet prerade pod carinom, a ne na unutarnju proizvodnju. Spajanje tih postupaka već je započelo Uredbom (EU) br. 450/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o Carinskom zakoniku Zajednice (Modernizirani carinski zakonik) (SL 2008., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 245.), vidjeti uvodnu izjavu 33. Uredbe. Ono se nastavilo na temelju Carinskog zakonika, vidjeti uvodnu izjavu 50. tog zakonika.

7 Članak 504. stavak 4. Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1993., L 253, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.).

8 Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju Carinskog zakonika Unije (SL 2015., L 343, str. 558. i ispravak SL 2018., L 157, str. 27.)

9 Točke 26. do 27. presude Friesland Coberco

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Pravo koje je bilo na snazi prilikom donošenja presude u predmetu Friesland Coberco

a) Uredba br. 2913/92

8. Članak 130. Uredbe br. 2913/92[10] opisivao je postupak prerade pod carinom koji omogućava puštanje u slobodni promet proizvoda koji su rezultat takvih radnji prerade uz obračun uvozne carine po stopi koja je za njih propisana. Prema članku 132. bilo je potrebno zatražiti odobrenje.

9. Članak 133. Uredbe br. 2913/92[11] propisivao je uvjete za izdavanje takvog odobrenja:

„Odobrenje se izdaje samo:

[…]

(e) ako su ispunjeni nužni uvjeti da uporaba tog postupka pomaže stvaranju ili održavanju prerađivačke djelatnosti u Zajednici, a ne ugrožava bitne interese proizvođača slične robe u Zajednici (gospodarski uvjeti). Slučajevi u kojima se smatra da su gospodarski uvjeti ispunjeni mogu se utvrditi u skladu s postupkom odbora."

10. Članci 247. do 249. Uredbe br. 2913/92 opisuju ulogu Odbora za Carinski zakonik u pomoći Komisiji u skladu s odredbama te uredbe. Člankom 249. Uredbe br. 2913/92 određuje se:

„Odbor može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev predstavnika države članice, razmotriti svako pitanje koje se odnosi na carinsko zakonodavstvo, a koje potakne njegov predsjednik."

b) Uredba br. 2454/93

11. Članak 502. i članak 504. Uredbe br. 2454/93[12] pripadali su odjeljku „Gospodarski uvjeti". Oba su se odnosila na ulogu nacionalnih carinskih tijela prilikom ispitivanja gospodarskih uvjeta koje provodi Odbor za Carinski zakonik. Člankom 502. stavkom 1. Uredbe br. 2454/93 određivalo se:

„Carinska tijela ne izdaju odobrenje dok ne provjere gospodarske uvjete, osim ako se smatra da su gospodarski uvjeti ispunjeni sukladno poglavljima 3., 4. ili 6."

12. Člankom 504. stavkom 1. i stavkom 4. Uredbe br. 2454/93 određivalo se:

„1. Ako se započne provjera u skladu s člankom 503., slučaj se šalje Komisiji. U privitku se šalju i rezultati već obavljene provjere.

10 Uredba (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.) konačno je stavljena izvan snage Uredbom br. 952/2013. Modernizirani carinski zakonik u skladu s Uredbom (EZ) br. 450/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o Carinskom zakoniku Zajednice (Modernizirani carinski zakonik) (SL 2008., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 245.), kojim je trebala biti zamijenjena, bio je zamijenjen Carinskim zakonikom Unije u skladu s Uredbom br. 952/2013 čak i prije njegova potpunog stupanja na snagu.

11 Kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 2700/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2000. o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 2000., L 311, str. 17.).

12 SL 1993., L 253, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.), implicitno je stavljena izvan snage Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2016/481 od 1. travnja 2016. o stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 2016., L 87, str. 24.).

[…]

4. Carinska tijela na koja se to odnosi i sva druga carinska tijela koja rješavaju slična odobrenja ili zahtjeve uzimaju u obzir zaključak Odbora.

[…]”

2. Pravo primjenjivo na ovaj predmet

a) Carinski zakonik

13. Nadalje, valja uzeti u obzir odredbe preinačene verzije Carinskog zakonika. U skladu s člankom 210. Carinskog zakonika, roba se može staviti u posebne postupke, uključujući i postupak unutarnje proizvodnje.

14. Člankom 211. stavkom 1. Carinskog zakonika navode se postupci za koje je potrebno odobrenje, a stavci 4. do 6. odnose se na dodatne uvjete koji se moraju ispuniti, među ostalim, za davanje odobrenja za unutarnju proizvodnju. Te odredbe glase:

„1. Odobrenje carinskih tijela potrebno je za sljedeće:

(a) primjenu postupka unutarnje ili vanjske proizvodnje, postupka privremenog uvoza ili postupka krajnje uporabe;

[…]

4. Osim ako je drukčije predviđeno i uz stavak 3., odobrenje iz stavka 1. daje se samo ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) carinska tijela mogu obavljati carinski nadzor a da ne moraju uvoditi upravne mjere koje su nerazmjerne uključenim gospodarskim potrebama;

(b) bitni interesi proizvođača Unije nisu ugroženi odobrenjem za postupak prerade (gospodarski uvjeti).

5. Smatra se da bitni interesi proizvođača Unije nisu ugroženi, kako se navodi u stavku 4. točki (b), osim ako postoje dokazi o suprotnom ili ako se gospodarski uvjeti smatraju ispunjenima.

6. Ako postoje dokazi da će bitni interesi proizvođača Unije vjerojatno biti ugroženi, provodi se ispitivanje gospodarskih uvjeta na razini Unije.”

15. Člankom 212. Carinskog zakonika, naslovljenim „Delegiranje ovlasti”, određuje se:

„Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 284. radi određivanja:

(a) uvjeta za izdavanje odobrenja za postupke iz članka 211. stavka 1.;

(b) iznimaka od uvjeta iz članka 211. stavaka 3. i 4.;

(c) slučajeva u kojima se gospodarski uvjeti smatraju ispunjenima iz članka 211. stavka 5.”

16. Članak 213. Carinskog zakonika naslovljen je „Dodjela provedbenih ovlasti” i glasi:

„Komisija putem provedbenih akata određuje postupovna pravila o ispitivanju gospodarskih uvjeta iz članka 211. stavka 6.

Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 285. stavka 4.”

b) Delegirana uredba Komisije 2015/2446

17. Člankom 166. stavkom 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2446 (u daljnjem tekstu: Delegirana uredba)[13] utvrđuje se opće pravilo prema kojem se uvjeti utvrđeni u članku 211. stavku 4. točki (b) Carinskog zakonika ne primjenjuju na odobrenja za unutarnju proizvodnju te se navode tri iznimke od tog pravila.

18. Člankom 167. Delegirane uredbe određuje se 19 slučajeva u kojima se smatra da su ispunjeni gospodarski uvjeti za unutarnju proizvodnju u skladu s člankom 211. stavkom 5. Carinskog zakonika.

c) Provedbena uredba Komisije 2015/2447

19. Članak 259. stavci 1., 4., 5. i 6. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2015/2447 (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba)[14] odnose se na ispitivanje gospodarskih uvjeta u skladu s člankom 211. stavkom 6. Carinskog zakonika i glase:

„1. Ako je nakon podnošenja zahtjeva za odobrenje iz članka 211. stavka 1. točke (a) Zakonika potrebno ispitati gospodarske uvjete u skladu s člankom 211. stavkom 6. Zakonika, carinska uprava carinskog tijela nadležnog za donošenje odluke o zahtjevu bez odlaganja prosljeđuje dokumentaciju Komisiji sa zahtjevom za provedbu navedenog ispitivanja.

[…]

4. Komisija osniva stručnu skupinu sastavljenu od predstavnika država članica čija je uloga savjetovati Komisiju o tome jesu li ispunjeni gospodarski uvjeti.

5. Predmetno carinsko tijelo i sva druga carinska tijela koja obrađuju slična odobrenja ili zahtjeve moraju u obzir uzeti zaključke o gospodarskim uvjetima.

U zaključcima donesenima o gospodarskim uvjetima može se navesti da je slučaj koji se ispituje jedinstven te stoga ne može služiti kao presedan za druge zahtjeve ili odobrenja.

6. Ako je zaključeno da gospodarski uvjeti više nisu ispunjeni, nadležno carinsko tijelo opoziva predmetno odobrenje. Opoziv stupa na snagu najkasnije godinu dana od dana nakon što je korisnik odobrenja primio odluku o opozivu.”

13 Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije (SL 2015., L 343, str. 1.)

14 Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 od 24. studenoga 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju Carinskog zakonika Unije (SL 2015., L 343, str. 558.)

d) Druga pravila o stručnim skupinama

20. Članak 3. stavak 1. točka (c) Odluke Komisije od 30. svibnja 2016. o uspostavi horizontalnih pravila o osnivanju i radu stručnih skupina Komisije [15] vezano uz komunikaciju Komisiji pod nazivom „Okvir za stručne skupine Komisije: horizontalna pravila i javni registar [16] (u daljnjem tekstu: horizontalna pravila) predviđa da stručne skupine Komisiji pružaju savjete i stručno znanje. U skladu s člankom 5. te odluke, njihove ovlasti i zadaće moraju biti jasno određene.

21. Carinska stručna skupina osnovana je u skladu s Pravilnikom Carinske stručne skupine [17]. Na nju se primjenjuju horizontalna pravila za stručne skupine Komisije i, u skladu s člankom 2. točkom (g) pravilnika, ona pruža savjete u vezi s ispitivanjem jesu li gospodarski uvjeti ispunjeni.

22. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Poslovnika Carinske stručne skupine [18] svaka država članica smatra se članom Carinske stručne skupine i odlučuje o sastavu svoje delegacije. Člankom 8. tog poslovnika opisuje se postupak koji Carinska stručna skupina mora slijediti kada savjetuje Komisiju u vezi s ispunjavanjem gospodarskih uvjeta. Njime se predviđa glasovanje ako skupina ne može postići konsenzus. Članovi koji glasuju protiv potvrđivanja postojanja gospodarskih uvjeta moraju obrazložiti svoje stajalište u skladu s člankom 8. točkom (e) tog poslovnika.

III. Okolnosti spora [19]

23. Društvo Euro-Mit Staal BV (u daljnjem tekstu: EMS) podnijelo je 21. veljače 2017. nizozemskim carinskim tijelima zahtjev za odobrenje za unutarnju proizvodnju određenih elektročelika s orijentiranim kristalima podrijetlom iz Japana. Zahtjev je podnesen na temelju članka 211. stavka 1. točke (a) Carinskog zakonika.

24. Nizozemska carinska tijela su 27. veljače 2017., u skladu s člankom 259. stavkom 1. Provedbene uredbe, proslijedila Komisiji dokumentaciju kojom su zahtijevala ispitivanje gospodarskih uvjeta u skladu s člankom 211. stavkom 6. Carinskog zakonika i „kako bi zaključila da [su] ispunjeni i [da] se odobrenje [može] dati” [20].

25. Predmet je razmatran na šestom sastanku odjela „Posebni postupci osim provoza” Carinske stručne skupine od 2. svibnja 2017., tijekom kojeg su se članovi glasovanjem potvrdno izjasnili o Komisijinom zahtjevu za savjetovanje o tome jesu li ispunjeni gospodarski uvjeti. Komisija je na temelju toga zaključila da su gospodarski uvjeti ispunjeni. Taj je rezultat naveden u zapisniku s tog sastanka (u daljnjem tekstu: pobijani zaključak).

26. Istog je dana nizozemsko carinsko tijelo izdalo društvu EMS odobrenje za unutarnju proizvodnju za razdoblje od 2. svibnja 2017. do 1. svibnja 2020. Žalitelji su 12. srpnja 2017. podnijeli nizozemskom carinskom tijelu prigovor protiv davanja tog odobrenja društvu EMS. U svojim preliminarnim odlukama o tim prigovorima od 11. prosinca 2017. nizozemsko carinsko tijelo izjavilo je da je imalo „obvezu” („verplicht”) dati zatražena odobrenja jer je moralo „uzeti u obzir zaključak o gospodarskim uvjetima [21]”.

15 C (2016) 3301

16 C (2016) 3300

17 Bilješka Registru stručnih skupina Komisije, Ref. Ares (2016) 2109319 od 3. svibnja 2016.

18 Ref. Ares (2016) 2616740 od 6. lipnja 2016.

19 Točke 1. do 8. pobijanog rješenja

20 Točka 2. pobijanog rješenja

21 Kao što to žalitelji ističu u svojoj žalbi, konačnom odlukom nizozemskog carinskog tijela od 8. siječnja 2018. odbijeni su prigovori na temelju činjenice da se odobrenje na temelju članka 44. Carinskog zakonika nije izravno i osobno odnosilo na proizvođače iz Unije, a ona je upućivala samo na ono što je smatrala obvezom davanja zatraženog odobrenja kao dodatnim argumentom za odbijanje.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

27. Tužbom podnesenom Općem sudu 25. kolovoza 2017. žalitelji su zahtijevali poništenje pobijanog zaključka.

28. Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti [22] na temelju nepostojanja akta protiv kojeg se može podnijeti tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a i, alternativno, na temelju nepostojanja izravnog i osobnog odnošenja na žalitelje na temelju članka 263. stavka 4. UFEU-a. EMS je zatražio intervenciju u potporu rješenju koje je tražila Komisija.

29. Opći sud odbacio je tužbu žaliteljâ uz obrazloženje da pobijani zaključak nije akt koji se može pobijati [23], a da nije potrebno ispitati drugi prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija, ne upuštajući se pritom u raspravu o meritumu predmeta. Međutim, u skladu s člankom 135. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, Komisiji je naloženo da snosi vlastite troškove i troškove žaliteljâ. Budući da je tužba žaliteljâ odbačena kao nedopuštena, nije bilo potrebno odlučiti o zahtjevu za intervenciju koji je podnio EMS.

V. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

30. Žalitelji su 13. rujna 2018. podnijeli žalbu protiv pobijanog rješenja. Žalitelji od Suda zahtijevaju da ukine pobijano rješenje, da sâm odluči o dopuštenosti, uključujući i drugi prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija, da vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o meritumu zahtjeva i naloži Komisiji da snosi troškove.

31. Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i žaliteljima naloži da snose troškove.

32. Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 27. prosinca 2018. EMS je zatražio intervenciju u ovom predmetu u potporu rješenju koje je tražila Komisija [24]. Taj je zahtjev odbijen rješenjem predsjednika Suda od 7. ožujka 2019. [25] jer EMS nije dokazao postojanje pravnog interesa za ishod postupka.

VI. Žalba

33. Žalitelji ističu pet žalbenih razloga. Kao prvo, tvrde da je Opći sud pogrešno zaključio da Carinski zakonik i povezane Delegirana i Provedbena uredba ne daju Komisiji ovlast za donošenje obvezujućih odluka za nacionalna carinska tijela pri ispitivanju gospodarskih uvjeta. Kao drugo, tvrde da je Opći sud pogrešno zaključio da je Komisijina uloga tijekom ispitivanja gospodarskih uvjeta bila isključivo procesne naravi. Kao treće, smatraju da je Opći sud pogrešno postupio kada je presudu u predmetu Friesland Coberco smatrao pravno obvezujućom za tumačenje članka 259. stavka 5. Provedbene uredbe. Kao četvrto, prema mišljenju žaliteljâ, Opći je sud pogrešno postupio kada nije zaključio da je „upravna praksa u vezi s ispitivanjem gospodarskih uvjeta u skladu s člankom 211. stavkom 6. CZU-a i člankom 259. Provedbene uredbe o CZU-u [26]” (u daljnjem tekstu: upravna praksa), primjenjiva od 1. rujna 2016., dokaz da je pobijani zaključak u vezi s gospodarskim uvjetima obvezujuć. Kao peto i posljednje, žalitelji tvrde da je Opći sud pogrešno zaključio da se pobijani zaključak ne odnosi izravno i osobno na žalitelje.

22 U skladu s člankom 130. Poslovnika Općeg suda.

23 Točka 70. pobijanog rješenja

24 U skladu s člankom 40. Statuta Suda Europske unije

25 thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisija (C-572/18 P, neobjavljeno, EU:C:2019:188)

26 ref. Ares (2016) 4155451 – 5. kolovoza 2016.

34. Prva četiri žalbena razloga odnose se na pogreške koje se tiču prava koje je Opći sud navodno počinio u svojoj ocjeni pitanja predstavlja li pobijani zaključak akt koji se može pobijati. Iako se samo treći žalbeni razlog odnosi na razlike u odnosu na odredbe koje je Sud razmatrao u presudi u predmetu Friesland Coberco, iz žalbe jasno proizlazi da se većina argumenata u prilog prvim trima žalbenim razlozima temelji na razlici između pravnog okvira koji je prethodio stupanju na snagu Carinskog zakonika i postojećeg pravnog okvira. Stoga prvi, drugi i treći žalbeni razlog treba razmatrati zajedno. Pitanje treba li razmatrati četvrti žalbeni razlog, kojim se postavlja pitanje pravnih učinaka upravne prakse kako bi se odlučilo predstavlja li pobijani zaključak akt koji se može pobijati, ovisi o odgovoru na prva tri žalbena razloga, dok bi peti žalbeni razlog mogao postati relevantan samo ako se utvrdi pogreška Općeg suda koja se tiče prava.

A. Pravni interes za pokretanje postupka

35. Komisija je uvodno podsjetila da sudovi Unije mogu po službenoj dužnosti ispitati je li tužba postala bespredmetna tako da više nema potrebe odlučiti o njoj [27] u svakom trenutku postupka. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena je naime samo pod pretpostavkom da ta osoba ima pravni interes da pobijani akt bude poništen. Taj pravni interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist stranci koja ju je podnijela [28]. Do toga možda ne bi došlo da žalitelji nisu pokrenuli pravni postupak kojim su pobijali odbijanje svojih prigovora na odobrenje za unutarnju proizvodnju koje je nizozemsko carinsko tijelo dalo društvu EMS i time omogućili da odobrenje bude obvezujuća odluka [29]. Budući da su žalitelji pokrenuli takav postupak, što je činjenica koju je Komisija prihvatila, nema nikakve dvojbe o postojanju kontinuiranog pravnog interesa žaliteljâ za pokretanje postupaka.

B. Prva tri žalbena razloga koja se odnose na postojanje akta koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a

1. Argumentacija stranaka

36. Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 48. pobijanog rješenja smatrao da ni Carinskim zakonikom, ni Delegiranom uredbom, ni Provedbenom uredbom Komisiji nije dodijeljena ovlast za donošenje odluka koje obvezuju nacionalna tijela u okviru postupka davanja odobrenja za unutarnju proizvodnju. Žalitelji donose takav zaključak na temelju činjenice da je Komisija, u okviru svojih provedbenih ovlasti, uspostavila postupak u kojem pitanje jesu li gospodarski uvjeti ispunjeni treba ispitati na razini Unije, i s tim u vezi uviđa razliku u odnosu na staru verziju Carinskog zakonika [30] koja je bila na snazi i uzeta u obzir u presudi u predmetu Friesland Coberco, dok nacionalnim tijelima nije dodijeljena nikakva ovlast za ispitivanje gospodarskih uvjeta.

27 Članak 149. Poslovnika

28 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija (C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 55.).

29 Vidjeti po analogiji mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Gul Ahmed Textile Mills/Vijeće (C-100/17 P, EU:C:2018:214, t. 99.) posvećeno pitanju je li postojao „kontinuirani pravni interes" kada zahtjev za povrat, koji je možda osnovan u slučaju uspjeha tužbe za poništenje, nije pravodobno podnesen.

30 Uredba br. 2913/92

37. Svojim drugim žalbenim razlogom žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 49. pobijanog rješenja ulogu Komisije u okviru ispitivanja gospodarskih uvjeta smatrao isključivo postupovnom. Tvrde da nijedan element Carinskog zakonika ili Delegirane i Provedbene uredbe ne ograničava Komisijinu ulogu na provedbu glasovanja predstavnika država članica unutar Carinske stručne skupine i prebrojavanje tih glasova. Zbog činjenice da Komisija nije dužna slijediti savjet Carinske stručne skupine žalitelji iznose stajalište da Komisija mora biti „pravno odgovorna za donošenje zaključka o gospodarskim uvjetima".

38. Svojim trećim žalbenim razlogom žalitelji osporavaju tvrdnje Općeg suda iz točaka 60. i 61. pobijanog rješenja. U tom je rješenju Opći sud utvrdio da se tumačenje članka 504. stavka 4. Uredbe br. 2454/93 od strane Suda u presudi u predmetu Friesland Coberco odnosi i na članak 295. stavak 5. Provedbene uredbe koji je primjenjiv u ovom predmetu. Osporava se utvrđenje Općeg suda prema kojem se te dvije odredbe „mogu smatrati istovjetnima".

39. U prilog svojem žalbenom razlogu žalitelji se pozivaju na izmjene zakonodavstva, na primjer, na izmjenu definicije pojma „gospodarski uvjeti" i na činjenicu da Odbor za Carinski zakonik više nema nikakvu ulogu u ispitivanju gospodarskih uvjeta, što su činjenice na koje se, prema mišljenju žaliteljâ, Sud uvelike oslanjao u svojem obrazloženju presude u predmetu Friesland Coberco. Nadalje, žalitelji ističu razliku u tekstu između, s jedne strane, članka 502. stavka 1. Uredbe br. 2454/93 i, s druge strane, članka 211. stavka 6. Carinskog zakonika i članka 259. stavka 1. Provedbene uredbe, kojom se naglasak prebacuje s ispitivanja carinskih tijela na ispitivanje na razini Unije.

40. Komisija se ne slaže s argumentima žaliteljâ i ukazuje na to da institucije mogu donijeti obvezujuće akte samo ako za to postoji jasna pravna osnova. Prema mišljenju Komisije, to u ovom predmetu nije tako. Tvrdi također da je pravo žaliteljâ na sudsku zaštitu dostatno zajamčeno, čak i ako ne mogu pobijati pobijani zaključak, zato što je nacionalnim sudovima dopušteno uputiti zahtjev za prethodnu odluku u okviru postupka koji su žalitelji pokrenuli protiv odluke nizozemskog carinskog tijela. Komisija također tvrdi da presuda u predmetu Friesland Coberco ostaje pravno valjana. Činjenica da su, prema njezinu mišljenju, pravne odredbe na kojima se ona temelji izmijenjene 2013. ne utječe na pravnu prirodu ili pravne učinke zaključka ni na relevantnost obrazloženja u tom predmetu.

2. Ocjena

41. „Zaključak" nije vrsta akta iz članka 288. UFEU-a kojim institucije izvršavaju svoju nadležnost i za koji je jasno navedeno ima li obvezujuću snagu [31]. Kao što je Opći sud podsjetio u točki 24. pobijanog rješenja, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se aktima koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju svi akti koje su donijele institucije Unije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne

31 Čak i u toj kategoriji postoje iznimke, iako konkretno u slučaju mjere koja prema svojem nazivu nije obvezujuća zato što po svojem sadržaju zapravo ne predstavlja neobvezujući akt. Vidjeti u tom smislu presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 29. u vezi s preporukom).

učinke, bez obzira na to u kojem su obliku [32]. Kao što je Opći sud pravilno istaknuo u točki 28. pobijanog rješenja, odluku o tome proizvodi li akt te učinke treba donijeti na temelju sagledavanja njegova merituma. To se mora ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, kao što je sadržaj tog akta, uzimajući u obzir kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije koja je autor akta [33].

42. Svojim žalbenim razlozima žalitelji stavljaju naglasak na Komisijinu ovlast donošenja obvezujućeg akta. Međutim, u skladu s načelima navedenima u posljednjoj točki, odluku o obvezujućoj naravi akta treba donijeti s obzirom na sve, a ne usredotočivanjem na jedan kriterij [34]. Stoga, iako je načelna namjera žalitelja bila osporiti utvrđenje Općeg suda da Komisija nije imala ovlast za donošenje obvezujućih akata, uzimajući u obzir Komisijino stajalište u tom kontekstu, ocjena Općeg suda mora se ipak razmatrati uzimajući u obzir sve aspekte.

a) Sadržaj akta i kontekst njegova donošenja

43. Sadržaj pobijanog zaključka ograničen je na navod „Komisija je zaključila da su gospodarski uvjeti ispunjeni”. To se može shvatiti samo u odgovarajućem kontekstu. Pravni i činjenični kontekst odluke Opći sud opisao je u točkama 31. do 43. pobijanog rješenja. Kratko ću iznijeti taj navod kako bih ocijenio utvrđenja Općeg suda.

44. Pobijani zaključak donesen je u okviru postupka koji je pokrenuo EMS radi ishođenja odobrenja za primjenu postupka unutarnje proizvodnje. To je odobrenje, u skladu s člankom 211. stavkom 1. točkom (a) Carinskog zakonika, potrebno kada je roba stavljena u postupak unutarnje proizvodnje u skladu s člankom 210. točkom (d) Carinskog zakonika. Tijela nadležna za davanje tog odobrenja su carinska tijela država članica [35]. U članku 211. stavku 3. i stavku 4. Carinskog zakonika navedeni su zahtjevi koje je potrebno ispuniti kako bi se dalo takvo odobrenje. Dok se stavak 3. odnosi na osobne zahtjeve koje podnositelj zahtjeva mora ispuniti, u stavku 4. navode se još dva kriterija; kao prvo, proporcionalnost u odnosu na nadzor carinskih tijela nad režimom i, kao drugo, ispunjavanje gospodarskih uvjeta. Potonji kriterij iz članka 211. stavka 4. točke (b) Carinskog zakonika precizira da „bitni interesi proizvođača Unije nisu ugroženi odobrenjem za postupak prerade”.

45. Međutim, zbog prilično složenog niza daljnjih uvjeta i pravnih fikcija, broj slučajeva u kojima taj zahtjev doista treba ispitati zapravo je prilično ograničen [36]. U tim rijetkim preostalim slučajevima potrebno je provesti ispitivanje u dva koraka u skladu s člankom 211. stavkom 6. Carinskog zakonika. Prvo, potrebno je utvrditi da „postoje dokazi da će bitni interesi proizvođača Unije vjerojatno biti ugroženi [37]”. Sva takva ispitivanja provode nacionalna carinska tijela. Tek nakon što se taj dodatni prag prijeđe, provodi se detaljno ispitivanje gospodarskih uvjeta. U članku 211. stavku 6. Carinskog zakonika zatim se pojašnjava da se to ispitivanje *provodi na razini Unije*.

32 Presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 54. i navedena sudska praksa) i od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 47.). Vidjeti međutim i analizu nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u mišljenju u predmetu Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959), kojom se ukazuje na to da je došlo do promjene sudske prakse prema kojoj se zahtijeva ne samo da akt samo proizvodi „pravni učinak”, već i da ima „obvezujući pravni učinak”, te njegovu kritiku navedene promjene i prijedlog za vraćanje na prvi kriterij.

33 Presude od 13. veljače 2014., Mađarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, t. 55. i navedena sudska praksa) i od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 48. i navedena sudska praksa). To se potvrđuje u ranijim predmetima u kojima je Sud imao priliku baviti se naravi „zaključaka”. Sud nije donio nikakve zaključke na temelju odabranog naziva akta. U presudi od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), Sud u točki 45. opisuje neizvjesnost nastalu donošenjem „zaključka” o pravnoj naravi i području primjene tog akta „u [tom] predmetu”. Opći sud smatrao je da je Vijeće u okolnostima tog predmeta trebalo donijeti jasno obvezujući akt odnosno odluku. U presudi u predmetu Friesland Coberco, na koju ću se vratiti, Sud je došao do zaključka, uzimajući u obzir sve te kriterije, da predmetni zaključak nije obvezujuć.

34 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija (C-599/15 P, EU:C:2017:801) i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetima Slovačka/Komisija i Rumunjska/Komisija (C-593/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, t. 46.).

35 Članak 211. stavak 1. Članak 22. stavak 1. Carinskog zakonika definira nadležno carinsko tijelo.

36 U skladu s člankom 166. stavkom 1. Delegirane uredbe, gospodarski uvjeti bit će ispitani samo u tri slučaja. Osim toga, gospodarski uvjeti unutarnje proizvodnje već se smatraju prihvaćenima za 19 radnji navedenih u članku 167. Delegirane uredbe.

37 Prema nekim jezičnim verzijama, čak je potrebno utvrditi da postoji takva vjerojatnost. Vidjeti verziju članka 211. stavka 6. Carinskog zakonika na francuskom jeziku: „Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement...”.

b) Ima li Komisija ovlast za donošenje zaključka o gospodarskim uvjetima koji je obvezujuć za nacionalna carinska tijela?

46. Članak 259. Provedbene uredbe donesen je u skladu s općim provedbenim ovlastima Komisije iz članka 213. Carinskog zakonika [38]. Kao što Opći sud ističe u točki 36. pobijanog rješenja, člankom 259. stavkom 1. Provedbene uredbe određeno je da „carinska uprava carinskog tijela nadležnog za donošenje odluke o zahtjevu bez odlaganja prosljeđuje dokumentaciju Komisiji sa zahtjevom za provedbu navedenog ispitivanja". U članku 259. stavku 4. Provedbene uredbe potom se navodi da je uloga stručne skupine koju osniva Komisija savjetovati Komisiju o tome jesu li ispunjeni gospodarski uvjeti. Isključivo savjetodavna narav te uloge naglašena je u članku 3. i članku 5. stavku 1. horizontalnih pravila u okviru kojih je osnovana Carinska stručna skupina kao i u odjeljku 2. točki (g) Pravilnika Carinske stručne skupine [39]. Kako je Opći sud istaknuo u točki 38. pobijanog rješenja „u skladu s horizontalnim pravilima o stručnim skupinama, uloga tih skupina je savjetovati Komisiju, posebice o primjeni zakonodavstva, politika i programa Unije, o koordinaciji i suradnji među državama članicama".

47. Opći sud zatim je u točki 39. opisao ulogu Komisije koja, u skladu s člankom 3. stavkom 2. navedenog pravilnika Carinske stručne skupine i člankom 3. svojeg Poslovnika [40], prilikom ispitivanja gospodarskih uvjeta saziva sastanke odjela „Posebni postupci osim provoza" i njima predsjeda kada taj odjel ispituje gospodarske uvjete. Međutim, ako se ne postigne dogovor, glasovanje i donošenje odluke o gospodarskim uvjetima unutar tog odjela je na predstavnicima država članica [41]. Iako u poslovniku nije navedeno što se događa nakon postizanja dogovora ili glasovanja, iz zapisnika koji sadržava pobijani zaključak proizlazi da je Komisija prihvatila taj rezultat i zabilježila ga u zapisniku sa sastanka kao zaključak koji se odnosi na gospodarske uvjete. Stoga je Opći sud u točki 50. pobijanog rješenja pravilno istaknuo da iz postupka ispitivanja provedenog u okviru provedbenih ovlasti Komisije na temelju članka 213. Carinskog zakonika ne proizlazi mora li Komisija, pored glasovanja i brojanja glasova predstavnikâ država članica unutar Carinske stručne skupine, izraziti vlastito mišljenje ili je sama ovlaštena ocijeniti jesu li gospodarski uvjeti ispunjeni.

48. Žalitelji ne pobijaju nijedno od tih utvrđenja. Oni ne osporavaju ni točku 46. pobijanog rješenja u kojoj se Opći sud poziva na načelo prema kojem ovlasti institucija Unije zahtijevaju posebnu pravnu osnovu kojom se određuje njihov točan doseg s obzirom na to da su institucije ovlaštene djelovati samo u tim granicama [42]. Opći sud oslonio se na zaključak koji proizlazi iz te ocjene, odnosno da ovlast ne može biti samo implicitna.

49. Žalitelji ne navode nijednu odredbu na temelju koje se Komisiji dodjeljuje ovlast donošenja odluka koje su obvezujuće za nacionalna tijela vezano uz ispunjenje gospodarskih uvjeta i, kao što to proizlazi iz prethodno opisanog postupka, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da takva odredba ne postoji.

38 U skladu s uvodnom izjavom 49. te uredbe, to je napravljeno radi utvrđivanja jasnih i jednostavnih pravila za pravilnu provedbu ispitivanja na razini Unije ako postoje dokazi da bi se mogli ugroziti temeljni interesi proizvođača iz Unije. Iako mi se to ne čini odlučujućim, želio bih naglasiti da ujednačena primjena pravila nije posebno napomenuta. U uvodnoj izjavi 49. Delegirane uredbe navodi se samo da se „[r]adi pravne sigurnosti i ujednačenog postupanja prema gospodarskim subjektima moraju [se] navesti slučajevi u kojima se zahtijeva provjera gospodarskih uvjeta za unutarnju i vanjsku proizvodnju." (moje isticanje).

39 Pravilnik Carinske stručne skupine, ref. Ares (2016) 2109319 – 03/05/2016.

40 Poslovnik Carinske stručne skupine, ref. Ares (2016) 2616740 – 06/06/2016.

41 Članak 8. Poslovnika Stručne skupine

42 Vidjeti također presude od 14. lipnja 2016., Komisija/McBride i dr. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, t. 36.) i od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija (C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 98.).

50. Žalitelji to nisu doveli u pitanje svojim argumentima. Njihova se argumentacija više temelji na izmjenama zakonodavstva do kojih je došlo nakon stupanja na snagu Carinskog zakonika i popratne Provedbene uredbe. Dok je člankom 502. stavkom 1. Uredbe br. 2454/93 određeno da „*carinska tijela* ne izdaju odobrenje dok ne provjere gospodarske uvjete[43]”, u Provedbenoj uredbi nema usporedive odredbe. Žalitelji se pozivaju na postupak eliminacije. Oni ističu da, ako ni nacionalna tijela ni Carinska stručna skupina nisu posebno ovlašteni donositi obvezujuće odluke o pitanju gospodarskih uvjeta, Komisija nužno mora biti ovlaštena da to učini. Na taj argument odgovorit ću u nastavku.

51. Kao prvo, nije posve pravilno tvrditi da nacionalna tijela uopće nemaju ovlasti za ispitivanje gospodarskih uvjeta. Kao što je to opisano u točki 41. ovog mišljenja, nacionalna tijela moraju, u skladu s člankom 211. stavkom 5. Carinskog zakonika, provjeriti postoje li dokazi da će bitni interesi proizvođača Unije vjerojatno biti ugroženi. Kako bi se provjerilo postojanje takvih dokaza, nacionalna tijela zasigurno će morati provesti prilično temeljito ispitivanje, osobito zato što se cjelokupna struktura odredbi protivi takvom utvrđenju.

52. Kao drugo, treba istaknuti da ništa u postojećem tekstu članka 259. Provedbene uredbe ne upućuje na to da zaključak do kojeg je Komisija došla vezano uz pitanje gospodarskih uvjeta treba smatrati obvezujućim. U članku 259. stavku 5. samo se navodi da „predmetno carinsko tijelo […] mora[ju] u obzir uzeti” Komisijin zaključak o gospodarskim uvjetima, a ta formulacija, kao što je Sud istaknuo u presudi u predmetu Friesland Coberco u odnosu na sličan rječnik iz prethodne verzije te odredbe, pojmovno sugerira da je konačna odluka na predmetnom carinskom tijelu[44].

53. To je istaknuto u odredbama članka 259. stavka 6. Provedbene uredbe kojim se utvrđuje da ako Komisija donese zaključak da gospodarski uvjeti više nisu ispunjeni, „nadležno carinsko tijelo *opoziva* predmetno odobrenje”. Izraz koji sam istaknuo („opoziva”) očito obvezuje nadležno carinsko tijelo da opozove odobrenje ako Komisija donese negativan zaključak. Razlika između teksta članka 259. stavka 5. („[…] mora u obzir uzeti […]”) i članka 259. stavka 6. („[…] opoziva […]”) Provedbene uredbe sama je po sebi dovoljna da prikaže činjenicu da, dok su Komisijini zaključci na temelju članka 259. stavka 6. te uredbe obvezujući, obrnuto ne vrijedi za njezine ovlasti na temelju članka 259. stavka 5. Provedbene uredbe. Stoga, da ponovim, u potonjem slučaju konačnu odluku donosi nadležno carinsko tijelo iako mora uzeti u obzir zaključke Komisije. Ona mogu odstupati od tog zaključka „pod uvjetom da obrazlože svoju odluku u tom pogledu[45]”.

54. U tom kontekstu također valja podsjetiti da ako takva ovlast nije dodijeljena nekoj instituciji Unije, čak i u područjima koja ulaze u isključivu nadležnost Unije, poput carinske politike, države članice ostaju nadležne za provedbu te politike[46]. Stoga, iako nepostojanje zakonodavne odredbe kojom se Komisija ovlašćuje da donese obvezujuću odluku o gospodarskim uvjetima sprečava Komisiju u tome, nacionalnim tijelima nije potrebna zasebna nadležnost za provjeru zakonom predviđenih uvjeta prilikom njegove primjene.

55. Žalitelji također ističu da se svi oni rijetki slučajevi u kojima se gospodarski uvjeti zapravo trebaju detaljno ispitati odnose na situacije ujednačene primjene zajedničke trgovinske politike Unije, što je područje isključive nadležnosti Unije. Zbog navedenih razloga taj argument ne može opovrgnuti činjenicu da Komisija nema ovlasti za donošenje takvih odluka.

43 Moje isticanje

44 Presuda Friesland Coberco, t. 27.

45 Presuda Friesland Coberco, t. 27.

46 Vidjeti članak 2. stavak 1. UFEU-a.

56. Zbog tog se razloga naime ne može prihvatiti argumentacija žaliteljâ koja se temelji na tekstu članka 259. stavka 5. drugog podstavka i članka 259. stavka 6. Provedbene uredbe. Iako se člankom 259. stavkom 5. drugim podstavkom Provedbene uredbe navodi da se u zaključku može navesti da je slučaj koji se ispituje jedinstven, te stoga ne može služiti kao presedan za druge zahtjeve ili odobrenja, to samo po sebi ne dokazuje da je takav zaključak obvezujuć u smislu koji sam opisao.

57. Člankom 259. stavkom 6. Provedbene uredbe, doista obvezujućim rječnikom („opoziva”), predviđa se da je nadležno carinsko tijelo obvezno opozvati odobrenje ako se utvrdi da gospodarski uvjeti više nisu ispunjeni i čak se određuje krajnji datum do kojeg opoziv mora uslijediti, no ta je odredba ipak ograničena tim skupom okolnosti.

58. Međutim, argument koji se temelji na tekstu članka 211. stavka 6. Carinskog zakonika, prema kojem se, u slučaju takvih dokaza, ispitivanje gospodarskih uvjeta *provodi na razini Unije*, svakako ima težinu. Međutim, kao što to ističe Opći sud u točki 34. pobijanog rješenja, iako se u članku 211. stavku 6. Carinskog zakonika pojašnjava da se ispitivanje gospodarskih uvjeta mora provoditi na razini Unije, u njemu se ne navodi koji se cilj želi postići ispitivanjem na toj razini niti ta odredba sadržava jasne naznake o tome koja je zapravo uloga Komisije tijekom tog ispitivanja. Nasuprot tomu, člankom 211. stavkom 4. Carinskog zakonika nedvosmisleno se određuje da nacionalna tijela daju odobrenje ako su ispunjeni uvjeti iz te odredbe. U toj se odredbi jasno navodi koje tijelo donosi odluku. Stoga je možda vrijedno žaljenja što je u članku 211. stavku 6. Carinskog zakonika izostao potreban stupanj jasnoće u odnosu na ovo važno pitanje.

59. Žalitelji se nadalje pozivaju na promjenu identiteta stranke odgovorne za zaključak. Suprotno stajalištu iz članka 504. stavka 4. Uredbe br. 2454/93, sada je Komisija tijelo odgovorno za donošenje zaključaka o gospodarskim uvjetima. To jasno proizlazi iz isključivo savjetodavne funkcije prethodno opisane Carinske stručne skupine koju Opći sud priznaje u točki 54. pobijanog rješenja. U skladu s prethodnim zakonodavstvom, taj je zaključak donosio Odbor za carinski zakonik u skladu s člankom 504. stavkom 4. Uredbe br. 2454/93. Međutim, činjenica da je sada Komisija određena kao autor pobijanog zaključka ne znači sama po sebi da zaključak koji donese predstavlja akt koji obvezuje nacionalno carinsko tijelo.

60. Žalitelji također ističu da, iako ispitivanje gospodarskih uvjeta nije bilo obvezno na temelju prethodnog zakonodavstva[47], sada to jest u skladu s člankom 211. stavkom 6. Carinskog zakonika („provodi se […] na razini Unije”)[48]. Iako je to točno, to ne znači nužno da je doneseni zaključak obvezujuć za nacionalna carinska tijela. To je potvrđeno presudom Suda u predmetu Friesland Coberco. Iako se u predmetu radilo o okolnostima u kojima je savjetovanje s Odborom za carinski zakonik bilo obvezno, Sud je presudio, kao što smo već vidjeli, da se obveza savjetovanja s tim odborom ne može izjednačiti s obvezom usvajanja njegova zaključka[49]. U nedostatku jasne suprotne odredbe isto bi se moglo reći i za obvezu ispitivanja gospodarskih uvjeta na razini Unije. To nužno ne vodi do obveze nacionalnog carinskog tijela da prihvati i usvoji rezultat tog ispitivanja.

61. To ne mijenja činjenica da je nizozemsko carinsko tijelo djelovalo na temelju obveze da slijedi predmetni zaključak. Utvrđenje Suda u njegovim presudama Bock/Komisija[50], Piraiki-Patraiki i dr./Komisija[51] i Dreyfus/Komisija[52], na koje se pozivaju žalitelji, odnosi se na zasebno pitanje utječu li akti koji se nedvojbeno mogu pobijati u skladu s člankom 263. UFEU-a izravno na žalitelje. Postojanje

47 Vidjeti tekst članka 503. Uredbe br. 2454/93 na koji se pozivaju žalitelji.

48 Međutim, kao što je prethodno navedeno, slučajevi primjene te odredbe vrlo su ograničeni.

49 Presuda Friesland Coberco, t. 31.

50 Presuda od 23. studenoga 1971. (62/70, EU:C:1971:108, t. 6. do 8.)

51 Presuda od 17. siječnja 1985. (11/82, EU:C:1985:18, t. 8. i 9.)

52 Presuda od 5. svibnja 1998. (C-386/96 P, EU:C:1998:193, t. 43. do 56.)

akta koji se može pobijati nužan je uvjet za podnošenje tužbe u skladu s člankom 263. Činjenica da je država članica odlučila pridržavati se akta koji u stvarnosti nije obvezujuć ne čini ga obvezujućim, kao što ni činjenica da se neobvezujući akt izravno odnosi na tužitelja ne pretvara taj akt u akt koji se može pobijati.

c) Obvezujuća snaga zaključka: „predmetna carinska tijela […] moraju u obzir uzeti"

62. Članak 259. stavak 5. Provedbene uredbe sadržava odredbu kojom se opisuje način na koji nacionalno carinsko tijelo postupa sa zaključkom. Kao što sam već naveo, člankom 259. stavkom 5. Provedbene uredbe predviđa se samo da „[p]redmetno carinsko tijelo […] mora u obzir uzeti zaključke o gospodarskim uvjetima". Kao što je ranije navedeno, od Suda se u predmetu Friesland Coberco tražilo tumačenje gotovo identične odredbe, odnosno članka 504. Uredbe br. 2454/93. Jedina razlika je u tome da se ta odredba odnosi na „zaključak Odbora" i da se kao takva ne odnosi na „gospodarske uvjete". Međutim, jasno je i nesporno da se prema drugoj od tih odredaba u obzir moraju uzeti i „gospodarski uvjeti". U presudi u predmetu Friesland Coberco Sud je izraz „moraju u obzir uzeti" tumačio na način da „[n]acionalna carinska tijela mogu zanemariti zaključak Odbora pod uvjetom da obrazlože svoju odluku o tome" [53].

63. U točki 60. pobijanog rješenja Opći sud poziva se na točku 45. presude Suda u predmetu Nogueira i dr. [54], prema kojoj tumačenje odredbe zakonodavnog instrumenta koje je dao Sud vrijedi i za odredbe zakonodavstva kojima se zamjenjuje taj zakonodavni instrument, pod uvjetom da se te odredbe mogu smatrati istovjetnima. Žalitelji ne osporavaju to načelo, već osporavaju to može li se članak 259. stavak 5. Provedbene uredbe smatrati istovjetnim članku 504. Uredbe br. 2454/93.

64. Općí sud se u točki 58. pobijanog rješenja oslanja na činjenicu da je u tekstu članka 259. stavka 5. prvog podstavka Provedbene uredbe doslovno preuzet tekst članka 504. stavka 4. Uredbe br. 2454/93. Taj se zaključak nije osporavao žalbom. Žalitelji nisu osporili ni utvrđenje Općeg suda u točki 54. pobijanog rješenja, prema kojem se samo donositelj zaključka promijenio, tako da cilj koji se želi postići tim ispitivanjem ostaje isti.

65. Čak i neovisno o tim sumnjama o relevantnosti trećeg žalbenog razloga, taj se žalbeni razlog ne može prihvatiti. Žalitelji ističu da se utvrđenje Općeg suda iz presude u predmetu Friesland Coberco „temeljilo upravo na funkciji Odbora za Carinski zakonik". Međutim, dio navedene presude na koji se žalitelji pozivaju u prilog svojem argumentu, odnosno točka 37. presude u predmetu Friesland Coberco, odnosi se na pitanje predstavlja li taj zaključak akt institucije u svrhu ispitivanja na temelju članka 234. UEZ-a (sada članak 267. UFEU-a). Sud je u vezi s tim utvrdio da se zaključak Odbora za Carinski zakonik ne može smatrati aktom Komisije. Nema poveznice s utvrđenjem Suda iz točke 33. te presude da taj zaključak nije obvezivao nacionalna carinska tijela.

66. Ne mogu prihvatiti ni argument žaliteljâ prema kojem te dvije situacije nisu istovjetne. Žalitelji posebice ističu da, iako je zadaća Odbora za Carinski zakonik osigurati „blisku i učinkovitu suradnju između država članica i Komisije" [55], uloga je Komisije, u skladu s Carinskim zakonikom, osigurati „jedinstvene uvjete" [56] za provedbu Carinskog zakonika. Općí sud razmatrao je taj argument u točki 52. pobijanog rješenja. Nije pogriješio kada je istaknuo da se odredbom članka 213. Carinskog zakonika Komisiji dodjeljuju samo provedbene ovlasti kako bi se utvrdili *jedinstveni uvjeti u odnosu na postupovna pravila*, kao što je predviđeno uvodnom izjavom 5. Carinskog zakonika.

53 Presuda Friesland Coberco, t. 27.

54 Presuda od 14. rujna 2017. (C-168/16 i C-169/16, EU:C:2017:688 i navedena sudska praksa)

55 Presuda Friesland Coberco, t. 40.

56 Uvodna izjava 5. Carinskog zakonika

67. Opći je sud nadalje, prilikom usporedbe potrebe ispitivanja gospodarskih uvjeta, u objema verzijama Carinskog zakonika utvrdio da su ta ispitivanja nužna za zahtjeve za slična odobrenja. Naime, žalitelji ne objašnjavaju po čemu se neznatno različite definicije pojma „gospodarski uvjeti" prerade pod carinom u skladu s člankom 133. točkom (e) Uredbe br. 2913/92 i one pojmova unutarnje i vanjske proizvodnje kao i upravljanja prostorom za smještaj i carinsko skladištenje robe u skladu s člankom 211. stavkom 4. točkom (b) Carinskog zakonika toliko značajno razlikuju da ih se ne bi trebalo smatrati istovjetnima u tu svrhu. Stoga je Opći sud u točki 53. pobijanog rješenja pravilno zaključio da predmeti koji su se rješavali u skladu s Uredbom br. 2913/92 i provedbenim uredbama koje su bile na snazi u vrijeme donošenja presude u predmetu Friesland Coberco i oni o kojima je ovdje riječ predstavljaju oblike bliske i učinkovite suradnje između država članica i Komisije, koji su zasigurno namijenjeni obavještavanju carinskih tijela o gospodarskim uvjetima.

68. Nijedna izmjena zakonodavstva na koju se pozivaju žalitelji ne upućuje na izraz „moraju u obzir uzeti". Da je Komisija bila ovlaštena donijeti zaključak koji bi potom obvezivao nacionalno carinsko tijelo, to bi sigurno bilo vidljivo i u tekstu Provedbene uredbe. Opći je sud u točki 63. pobijanog rješenja pravilno utvrdio da, kada bi novim carinskim zakonodavstvom bio uspostavljen sustav prema kojemu su zaključci o gospodarskim uvjetima usvojeni na razini Unije obvezujući za nacionalna carinska tijela, to bi bilo izričito propisano odredbom Provedbene uredbe. Činjenica da se pridržavao teksta protumačenog u presudi Friesland Coberco na način da ne obvezuje nacionalna tijela sama po sebi predstavlja snažan argument protiv takve promjene tumačenja.

69. Opći sud stoga nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da se tumačenje članka 504. stavka 4. Uredbe br. 2454/93 iz presude Suda Friesland Coberco odnosi i na članak 259. stavak 5. Provedbene uredbe jer su, prema mojem mišljenju, predmetne odredbe dovoljno slične u tom smislu. Treba pretpostaviti da je zakonodavac Unije bio potpuno svjestan odluke u predmetu Friesland Coberco i da je lako mogao izraziti svoju namjeru da promijeni stajalište kako bi zaključak Komisije učinio obvezujućim za nacionalna tijela, da je takvu namjeru imao.

d) Dodatne napomene:

70. Može se dodati da zaključak donesen u skladu s pravilima iz članka 259. Provedbene uredbe očito ima „pravni učinak". U skladu s presudom Suda u predmetu Friesland Coberco, nacionalna carinska tijela morat će „primjereno obrazložiti svoju odluku" ako zauzmu stajalište drukčije od stajališta iz zaključka. To zasigurno predstavlja pravni učinak. S gledišta žaliteljâ, a to je presudan čimbenik u svrhu ikakve analize članka 263. UFEU-a, poteškoća ovdje leži u činjenici da carinska tijela nisu obvezna slijediti taj zaključak.

71. Nadalje, moguće je primijetiti da ovdje nije riječ o tome da žalitelji ne uživaju djelotvornu sudsku zaštitu zato što ne mogu pobijati zaključak na temelju članka 263. UFEU-a. Da budem pošten prema žaliteljima, o tome se čak nije ni raspravljalo. Međutim, vrijedi istaknuti da žalitelji mogu pobijati (i *de facto* jesu pobijali) odluku nizozemskih carinskih tijela. Zatim su pred nadležnim sudom podnijeli žalbe kojima pobijaju odbacivanje njihovih prigovora protiv davanja odobrenja za unutarnju proizvodnju trgovačkom društvu EMS od strane nizozemskih carinskih tijela. U tom se postupku može razmatrati pitanje jesu li ispunjeni gospodarski uvjeti [57].

72. U tim okolnostima prvi, drugi i treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovane.

57 Vidjeti, suprotno tomu, očitovanja nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u njegovu mišljenju u predmetu Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2017:959, t. 161. do 163.) o različitoj situaciji države članice kojoj je upućen akt koji se ne smatra aktom u skladu s člankom 263. UFEU-a. Međutim, vidjeti također presudu od 25. listopada 2017., Slovačka/Komisija (C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, t. 66.), u kojoj je Sud odbacio ideju šireg tumačenja pojma „akt koji se može pobijati" u takvim okolnostima.

C. Četvrti žalbeni razlog koji se odnosi na upravnu praksu

1. Argumentacija stranaka

73. Žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku kada nije smatrao da upravna praksa upućuje na obvezujuću prirodu Komisijinih zaključaka o gospodarskim uvjetima. Tekst prvog odlomka točke 3. te upravne prakse glasi: „Predmetno carinsko tijelo i sva druga carinska tijela koja obrađuju slična odobrenja ili zahtjeve moraju u obzir uzeti Komisijin zaključak (članak 259. stavak 5. [Provedbene uredbe]). Carinska odluka mora biti u skladu s tim zaključkom. *To znači da zaključak Komisije obvezuje nadležna carinska tijela* i stoga ona ne mogu odstupiti od njega. […]”[58].

74. Komisija ističe, s jedne strane, da nije jasno iznose li žalitelji, u okviru svojeg četvrtog žalbenog razloga, procesnopravni prigovor pozivajući se na iskrivljavanje dokaza ili je riječ o materijalnopravnom prigovoru kojim se kritizira neuzimanje u obzir upravne prakse kao izvora prava. U oba slučaja smatra da je navod žaliteljâ neosnovan.

2. Ocjena

75. Žalitelji pobijaju točku 66. pobijanog rješenja u kojoj je Opći sud utvrdio da je upravna praksa samo zamijenila ranije upravno uređenje koje se odnosilo na primjenu relevantnih odredbi Uredbe br. 2913/92. Budući da to ranije upravno uređenje nije poštovalo ono što je Sud naveo u presudi u predmetu Friesland Coberco, ono nije moglo poslužiti kao valjan temelj za tumačenje sadržano u novoj upravnoj praksi. Žalitelji ne osporavaju utvrđenje Općeg suda iz točke 67. pobijanog rješenja. U rečenici koja počinje izrazom „nadalje” Opći sud je utvrdio da, iako se neka upravna praksa može smatrati valjanim sredstvom za tumačenje naravi zaključaka o gospodarskim uvjetima, ti zaključci nemaju obvezujuću pravnu snagu i stoga moraju biti u skladu s postojećim odredbama Provedbene uredbe. Također je utvrdio da ne mijenjaju područje primjene Provedbene uredbe[59].

76. Prema mojem mišljenju Opći sud je u točki 68. pobijanog rješenja pravilno utvrdio da tumačenje sadržano u novoj upravnoj praksi nije u skladu s postojećim odredbama Provedbene uredbe. Obrazloženje Općeg suda temelji se na nekoliko argumenata, a argumenti izneseni u točkama 67. i 68. pobijanog rješenja sami su po sebi dovoljni da podrže obrazloženje Općeg suda. Iz toga dakle slijedi da je četvrti žalbeni razlog žaliteljâ bespredmetan i da se ne može prihvatiti.

77. Točno je da je upravnom praksom dan ili se barem nastojao dati pogrešan dojam o obvezujućem karakteru zaključaka Komisije po pitanju „gospodarskih uvjeta”. Poslovnik Suda i Poslovnik Općeg suda daju tim sudovima mogućnost da uzmu u obzir takve činjenice na način da im se omogućuje da donesu rješenje o troškovima u korist žaliteljâ, kao što je to Opći sud u ovom slučaju učinio[60].

D. Peti žalbeni razlog koji se odnosi na dodatne uvjete iz članka 263. stavka 4. UFEU-a

78. Svojim petim žalbenim razlogom žalitelji ističu da oni ispunjavaju dodatne uvjete iz članka 263. stavka 4. UFEU-a, odnosno da se na njih zaključak odnosi izravno i osobno.

58 Moje isticanje

59 U vezi s time Opći se sud, po analogiji, pravilno oslanja na presudu od 15. veljače 1977., Dittmeyer (69/76 i 70/76, EU:C:1977:25, t. 4.). Po analogiji bi se također moglo pozvati na sudsku praksu u sklopu koje je presuda od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 209.), u kojoj je Sud presudio da, iako se internim aktima koje donose upravna tijela utvrđuju pravila postupanja od kojih upravna tijela u pojedinom slučaju ne smiju odstupiti, a da pritom ne iznesu razloge koji su u skladu s načelom jednakog postupanja, takvi interni akti sami po sebi ne predstavljaju pravna pravila i ne mogu stoga izmijeniti ili dopuniti pravno obvezujuće instrumente koje su donijele institucije Unije u skladu s pravilima i postupcima iz Ugovora.

60 Točke 72. do 75. pobijanog rješenja

79. Međutim, budući da je Opći sud pravilno prihvatio Komisijin prigovor nedopuštenosti s obzirom na nepostojanje akta koji se može pobijati, nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada nije razmotrio pitanje odnosi li se zaključak izravno i osobno na žalitelje. Utvrđenje nepostojanja akta koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a dovoljno je za odbacivanje tužbe.

VII. Troškovi

80. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

81. Budući da žalitelji nisu uspjeli u svojoj žalbi te da je Komisija postavila zahtjev u vezi s troškovima, potonjima valja naložiti da snose vlastite troškove kao i troškove Komisije. Razmatranja poput onih iznesenih u točkama 72. do 75. pobijanog rješenja, koja omogućuju da se Komisiji naloži snošenje troškova u skladu s člankom 139. Poslovnika Suda, ne mogu se primijeniti na ovu žalbu.

VIII. Zaključak

82. U skladu s prethodnim razmatranjima, predlažem da Sud:

1. odbije žalbu i

2. naloži trgovačkim društvima thyssenkrupp Electrical Steel GmbH i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo snošenje troškova.