



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 26 listopada 2020 r.¹

Sprawa C-572/18 P

**thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
przeciwko**

Komisja Europejska

Odwołanie – Unia celna – Rozstrzygnięcia grupy ekspertów celnych – Rozporządzenie (UE) nr 952/2013 – Artykuł 211 ust. 6 – Pozwolenie na procedurę uszlachetniania czynnego niektórych produktów ze stali elektrotechnicznej o ziarnie zorientowanym – Sprawdzenie warunków ekonomicznych – Wiążący charakter rozstrzygnięć grupy ekspertów celnych – Akt niepodlegający zaskarżeniu

I. Wprowadzenie

1. W niniejszym odwołaniu wnoszące odwołanie wnoszą o uchylenie postanowienia z dnia 2 lipca 2018 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja² (zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”), w którym Sąd odrzucił skargę wnoszących odwołanie jako niedopuszczalną. Skarga ta dotyczyła tzw. rozstrzygnięć podjętych przez Komisję.
2. Istotą niniejszego sporu jest kwestia, czy rozstrzygnięcie podjęte przez Komisję, zgodnie z którym „warunki ekonomiczne zostały spełnione”³ w ramach procedury celnej dotyczącej pozwolenia na stosowanie tzw. uszlachetniania czynnego, stanowi akt mający na celu wywołanie skutków prawnych, który jest zaskarżalny w rozumieniu art. 263 ust. 1 TFUE.
3. „Procedura uszlachetniania czynnego” jest uregulowana w art. 256–258 kodeksu celnego i obejmuje procedurę umożliwiającą zawieszenie należności celnych przywozowych, VAT i innych opłat lub środków polityki handlowej przy przywozie towarów do Unii pochodzących z państw trzecich. Produkty powstające w wyniku tego przetworzenia są albo ponownie wywożone, albo wprowadzane do swobodnego obrotu w Unii, w tym ostatnim przypadku wraz z uiszczeniem opłat od surowców pierwotnie przywiezionych lub produktów przetworzonych. Stosowanie tej procedury uzależnione jest od uzyskania pozwolenia organów celnych.

¹ Język oryginału: angielski.

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

³ Zobacz art. 211 ust. 4 lit. b) i art. 211 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1) (zwanego dalej „kodeksem celnym”).

4. W ramach niniejszego postępowania wnioski o pozwolenie na uszlachetnianie czynne został złożony dla niektórych rodzajów stali elektrycznej o ziarnie zorientowanym (zwanej dalej „GOES”) pochodzenia japońskiego, które były przedmiotem środków antydumpingowych ustanowionych przez Komisję Europejską⁴. Środki antydumpingowe dotyczyły przywozu tych materiałów po cenie niższej od ustalonej minimalnej ceny importowej. Udzielenie pozwolenia na uszlachetnianie czynne w niniejszej sprawie skutkowałoby tym, że importer nie musiałby uiścić ceł antydumpingowych ani przedstawić dowodów na okoliczność wyeliminowania dumpingu.

5. Dlatego też być może nie jest wcale zaskakujące, że europejscy konkurenci będący producentami GOES stanowczo sprzeciwiali się udzieleniu takiego pozwolenia. Utrzymują oni, że takie pozwolenie oznaczałoby obejście procedur przewidzianych w rozporządzeniu wykonawczym przewidującym te środki antydumpingowe. Kwestia, która pojawia się jednak w ramach niniejszego odwołania, dotyczy tego, czy konkurenci ci mogą nadal kwestionować ważność powyższego rozstrzygnięcia Komisji w niniejszym postępowaniu, czy też muszą oni ograniczyć się do zaskarżenia pozwolenia na uszlachetnianie czynne udzielonego przez krajowy organ celny przed ich własnymi sądami krajowymi⁵. Zależy to od tego, czy rozstrzygnięcie Komisji miało na celu wywołanie skutków prawnych, a jeśli tak, to należy jeszcze ustalić, czy akt dotyczył wnoszących odwołanie bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 ust. 1 TFUE.

6. Kryteria, jakie należy stosować w celu ustalenia, czy akt ma na celu wywołanie skutków prawnych, nie są bynajmniej nowe i zostały przedstawione w pkt 28 zaskarżonego postanowienia. Niemniej jednak, pomimo okoliczności, że Trybunał w wyroku *Friesland Coberco Dairy Foods*⁶ dokonał wykładni przepisu⁷, który jest prawie identyczny z rozpatrywanym tu art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r.⁸, to jednak istnieją wątpliwości, czy rozstrzygnięcie w sprawie warunków ekonomicznych stanowi wiążący akt prawny, w szczególności ze względu na praktykę administracyjną Komisji i państw członkowskich, stanowiącą dokładne przeciwieństwo stanowiska prezentowanego obecnie przez Komisję. Należy zauważyć w tym względzie, że w wyroku *Friesland Coberco* Trybunał orzekł, iż sformułowanie, zgodnie z którym krajowe organy celne powinny „brać pod uwagę” rozstrzygnięcie Komitetu Kodeksu Celnego, oznaczało, że rozstrzygnięcie tegoż Komitetu Kodeksu Celnego nie wiązało krajowych organów celnych⁹. W niniejszej sprawie pojawia się bardzo podobny problem dotyczący wykładni przepisów prawa.

7. Niniejsze odwołanie stwarza zatem Trybunałowi sposobność ponownego rozważenia jego stanowiska w przedmiocie tego, co stanowi akt wiążący dla potrzeb wszelkich skarg wniesionych na podstawie art. 263 TFUE. Przed przystąpieniem do analizy tych pytań należy na wstępie określić właściwe ramy prawne. Ponieważ wnoszące odwołanie opierają się na zmianie przepisów, która nastąpiła po wydaniu wyroku *Friesland Coberco*, należy odwołać się do ram prawnych istniejących w momencie rozstrzygnięcia tej sprawy, a także do późniejszych zmian mających znaczenie dla niniejszej sprawy.

4 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1953 z dnia 29 października 2015 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych wyrobów walcowanych płaskich ze stali krzemowej elektrotechnicznej o ziarnach zorientowanych, pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, Japonii, Republiki Korei, Federacji Rosyjskiej i Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. 2015, L 284, s. 109).

5 Zgodnie z wnioskiem wnoszącym odwołanie o pozwolenie na przedstawienie repliki wniosły one odwołanie do Rechtbank Noord-Holland (sądu rejonowego w Holandii Północnej, Niderlandy), kwestionując oddalenie ich sprzeciwów wobec udzielenia pozwolenia na uszlachetnianie czynne przez niderlandzki organ celny.

6 Punkty 25–33 wyroku z dnia 11 maja 2006 r., *Friesland Coberco Dairy Foods* (C-11/05, EU:C:2006:312) (zwanego dalej „wyrokiem *Friesland Coberco*”). Wyrok dotyczy przypadku przetwarzania pod kontrolą celną, a nie uszlachetniania czynnego. Połączenie tych procedur było już zamierzone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającym Wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny). (Dz.U. 2008, L 145, s. 1), zob. motyw 33 tego rozporządzenia. Powyższe zagadnienie zostało ponownie podjęte w kodeksie celnym, zob. motyw 50 tego kodeksu.

7 Artykuł 504 ust. 4 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1993, L 253, s. 1).

8 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2015, L 343, s. 558).

9 Wyrok *Friesland Coberco*, pkt 26, 27.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Przepisy prawa obowiązujące w chwili rozstrzygnięcia sprawy *Friesland Coberco*

a) Rozporządzenie nr 2913/92

8. Artykuł 130 rozporządzenia nr 2913/92¹⁰ określał procedurę przetwarzania pod kontrolą celną umożliwiającą dopuszczenie do swobodnego obrotu produktów powstających w takich procesach przetwarzania z zastosowaniem właściwych dla nich należności celnych przywozowych. Zgodnie z art. 132 należało złożyć wniosek w celu uzyskania pozwolenia.

9. Artykuł 133 rozporządzenia nr 2913/92¹¹ określał warunki udzielenia takiego pozwolenia:

„Pozwolenie udzielane jest wyłącznie:

[...]

(e) w przypadku gdy spełnione są niezbędne warunki, aby zastosowanie procedury mogło przyczynić się do tworzenia lub podtrzymywania działalności przetwórczej we Wspólnocie, nie wywierając ujemnego wpływu na istotne interesy wspólnotowych producentów podobnych towarów (warunki ekonomiczne). Przypadki, w których warunki ekonomiczne uważa się za spełnione, mogą zostać określone zgodnie z procedurą Komitetu”.

10. Artykuły 247–249 rozporządzenia nr 2913/92 określały rolę Komitetu Kodeksu Celnego we wspomaganiu Komisji zgodnie z przepisami rozporządzenia. Artykuł 249 tego rozporządzenia stanowił:

„Komitet może rozpatrywać każdą sprawę dotyczącą przepisów prawa celnego, która zostanie wniesiona przez przewodniczącego z jego własnej inicjatywy lub na wniosek przedstawiciela państwa członkowskiego”.

b) Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93

11. Artykuły 502 i 504 rozporządzenia nr 2454/93¹² znajdowały się w sekcji zatytułowanej „Warunki ekonomiczne”. Oba przepisy dotyczyły roli krajowych organów celnych, w sytuacji gdy Komitet Kodeksu Celnego przeprowadzał sprawdzanie warunków ekonomicznych. Artykuł 502 ust. 1 rozporządzenia nr 2454/93 stanowił:

„Z wyjątkiem sytuacji, gdy warunki ekonomiczne uważane są za wypełnione zgodnie z rozdziałem 3, 4 lub 6, pozwolenie nie zostaje przyznane bez sprawdzenia warunków ekonomicznych przez organy celne”.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1). Zmodernizowany kodeks celny według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz.U. 2008, L 145, s. 1), który miał zastąpić Wspólnotowy kodeks celny, został zastąpiony unijnym kodeksem celnym według rozporządzenia nr 952/2013 zanim sam zdążył w pełni wejść w życie.

¹¹ W brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 2700/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2000 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 2000, L 311, s. 17).

¹² Dz.U. 1993, L 253, s. 1. Rozporządzenie to zostało uchylone w sposób dorozumiany rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2016/481 z dnia 1 kwietnia 2016 r. uchylającym rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 2016, L 87, s. 24).

12. Artykuł 504 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 2454/93 stanowił:

„1. W przypadku gdy rozpoczyna się sprawdzanie zgodnie z art. 503, sprawa zostaje przesłana do Komisji. Zawiera ona wyniki już przeprowadzonego sprawdzenia.

[...]

4. Rozstrzygnięcie Komitetu jest brane pod uwagę przez zainteresowane organy celne oraz przez jakiegokolwiek inne organy celne mające do czynienia z podobnymi pozwoleniami bądź wnioskami.

[...]”.

2. Przepisy prawa mające zastosowanie w niniejszej sprawie

a) Kodeks celny

13. W następnej kolejności należy rozważyć przepisy wersji przekształconej kodeksu celnego. Zgodnie z art. 210 kodeksu celnego towary mogą zostać objęte procedurami specjalnymi, w tym procedurą uszlachetniania czynnego.

14. Artykuł 211 kodeksu celnego wymienia w ust. 1 procedury, które wymagają pozwolenia, natomiast ust. 4–6 dotyczą dodatkowych warunków, które muszą zostać spełnione, aby można było udzielić pozwolenia na, między innymi, uszlachetnianie czynne. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„1. Pozwolenie wydane przez organy celne jest wymagane w następujących przypadkach:

- a) stosowania procedury uszlachetniania czynnego, uszlachetniania biernego, odprawy czasowej lub końcowego przeznaczenia;

[...]

4. Jeżeli nie przewidziano inaczej oraz w uzupełnieniu przepisów ust. 3, pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela się wyłącznie wtedy, gdy spełnione są wszystkie następujące warunki:

- a) organy celne mogą sprawować dozór celny bez konieczności stosowania środków administracyjnych niewspółmiernych do istniejącej potrzeby gospodarczej;
- b) pozwolenie na korzystanie z procedury przetwarzania nie ma negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych (warunki ekonomiczne).

5. Uznaje się, że negatywny wpływ na istotne interesy producentów unijnych w rozumieniu ust. 4 lit. b) nie występuje, jeżeli nie istnieje dowód na jego występowanie lub warunki ekonomiczne uznaje się za spełnione.

6. Jeżeli istnieje dowód na istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych, dokonuje się sprawdzenia warunków ekonomicznych na poziomie unijnym”.

15. Artykuł 212 kodeksu celnego, zatytułowany „Przekazanie uprawnień”, stanowi:

„Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych, zgodnie z art. 284, w celu określenia:

- a) warunków udzielania pozwolenia na korzystanie z procedur, o których mowa w art. 211 ust. 1;

- b) wyjątków od wymogu spełnienia warunków, o których mowa w art. 211 ust. 3 i 4;
- c) przypadków, w których warunki ekonomiczne uznaje się za spełnione, o czym jest mowa w art. 211 ust. 5”.

16. Artykuł 213 kodeksu celnego, zatytułowany „Przyznanie uprawnień wykonawczych”, ma następujące brzmienie:

„Komisja określa w drodze aktów wykonawczych przepisy proceduralne dotyczące sprawdzania warunków ekonomicznych, o którym mowa w art. 211 ust. 6.

Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 285 ust. 4”.

b) Rozporządzenie delegowane Komisji 2015/2446

17. Artykuł 166 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 (zwane dalej „rozporządzeniem delegowanym”) ¹³ ustanawia ogólną zasadę, iż warunek określony w art. 211 ust. 4 lit. b) kodeksu celnego nie ma zastosowania do pozwoleń na korzystanie z uszlachetniania czynnego, jak również trzy wyjątki od tej zasady.

18. Artykuł 167 rozporządzenia delegowanego określa 19 przypadków, w których warunki ekonomiczne uznaje się za spełnione w odniesieniu do uszlachetniania czynnego, w myśl art. 211 ust. 5 kodeksu celnego.

c) Rozporządzenie wykonawcze Komisji 2015/2447

19. Artykuł 259 ust. 1, 4, 5 i 6 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 (zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym”) ¹⁴, dotyczący sprawdzenia warunków ekonomicznych stosownie do art. 211 ust. 6, ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli po złożeniu wniosku o udzielenie pozwolenia, o którym mowa w art. 211 ust. 1 lit. a) kodeksu, konieczne jest sprawdzenie warunków ekonomicznych zgodnie z art. 211 ust. 6 kodeksu, administracja celna organu celnego właściwego do podjęcia decyzji w sprawie wniosku niezwłocznie przekazuje Komisji dokumenty, zwracając się o dokonanie takiego sprawdzenia.

[...]

4. Komisja ustanawia grupę ekspertów, złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, która doradza Komisji w kwestii, czy warunki ekonomiczne są spełnione, czy nie.

5. Rozstrzygnięcie podjęte w sprawie warunków ekonomicznych jest brane pod uwagę przez zainteresowany organ celny oraz przez jakikolwiek inny organ celny mający do czynienia z podobnymi wnioskami bądź pozwoleniami.

Rozstrzygnięcie podjęte w sprawie warunków ekonomicznych może zawierać stwierdzenie, że badana sprawa jest wyjątkowa i tym samym nie może służyć jako precedens w przypadku innych wniosków bądź pozwoleń.

¹³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.U. 2015, L 343, s. 1).

¹⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2015, L 343, s. 558).

6. Jeżeli uznano, że warunki ekonomiczne nie są już spełnione, właściwy organ celny cofa stosowne pozwolenie. Cofnięcie nabiera mocy nie później niż po upływie roku od dnia następującego po dniu, w którym posiadacz pozwolenia otrzymał decyzję o cofnięciu”.

d) Inne przepisy dotyczące grup ekspertów

20. Artykuł 3 ust. 1 lit. c) decyzji Komisji z dnia 30 maja 2016 r. ustanawiającej przepisy horyzontalne dotyczące tworzenia i funkcjonowania grup ekspertów Komisji¹⁵, powiązany z komunikatem Komisji – Ramy dla grup ekspertów Komisji: przepisy horyzontalne i rejestr publiczny¹⁶ (zwane dalej „przepisami horyzontalnymi”) przewidują, że grupy ekspertów udzielają Komisji porad i przekazują wiedzę specjalistyczną. Zgodnie z art. 5 tej decyzji ich mandaty i zadania powinny być jasno określone.

21. Grupa ekspertów celnych ustanowiona jest zgodnie z mandatem grupy ekspertów celnych¹⁷. Podlega ona przepisom horyzontalnym dla grup ekspertów Komisji i zgodnie z art. 2 lit. g) mandatu udziela ona porad w zakresie badania kwestii, czy warunki ekonomiczne zostały spełnione.

22. Zgodnie z art. 1 ust. 1 regulaminu postępowania grupy ekspertów celnych¹⁸ każde państwo członkowskie jest uważane za jednego członka grupy ekspertów celnych i decyduje o składzie swojej delegacji. Artykuł 8 regulaminu postępowania grupy ekspertów celnych określa procedurę, jakiej ma przestrzegać grupa ekspertów celnych, gdy doradza Komisji w sprawie spełnienia warunków ekonomicznych. Przewiduje on głosowanie, jeśli grupa nie osiągnie konsensusu. Zgodnie z art. 8 lit. e) tego regulaminu członkowie, którzy głosowali przeciwko potwierdzeniu istnienia warunków ekonomicznych, powinni uzasadnić swoje stanowisko.

III. Okoliczności powstania sporu¹⁹

23. W dniu 21 lutego 2017 r. Euro-Mit Staal BV (zwana dalej „spółką EMS”) złożyła do niderlandzkich organów celnych wnioski o pozwolenie na uszlachetnianie czynne niektórych rodzajów GOES pochodzenia japońskiego. Wniosek ten został złożony na podstawie art. 211 ust. 1 lit. a) kodeksu celnego.

24. W dniu 27 lutego 2017 r. niderlandzkie organy celne, działając na podstawie art. 259 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, przekazały dokumentację Komisji, wnosząc o sprawdzenie warunków ekonomicznych zgodnie z art. 211 ust. 6 kodeksu celnego i „w celu rozstrzygnięcia, że warunki te zostały spełnione i że pozwolenie [mogło] zostać udzielone”²⁰.

25. Sprawa została rozpatrzona podczas szóstego spotkania sekcji ds. „procedur specjalnych innych niż tranzyt” grupy ekspertów celnych w dniu 2 maja 2017 r., podczas którego głosowanie członków w przedmiocie wniosku o doradzenie Komisji w kwestii, czy warunki ekonomiczne zostały spełnione, doprowadziło do pomyślnego wyniku. Na tej podstawie Komisja podjęła rozstrzygnięcie, że warunki ekonomiczne zostały spełnione. Wynik ten został zapisany w protokole z tego posiedzenia (zwanym dalej „zaskarżonym rozstrzygnięciem”).

¹⁵ C(2016) 3301.

¹⁶ C(2016) 3300.

¹⁷ Nota do Rejestru grupy ekspertów komisji, sygnatura akt Ares (2016) 2109319 z dnia 3 maja 2016 r.

¹⁸ Sygnatura akt Ares (2016) 2616740 z dnia 6 czerwca 2016 r.

¹⁹ Punkty 1–8 zaskarżonego postanowienia.

²⁰ Punkt 2 zaskarżonego postanowienia.

26. W tym samym dniu niderlandzki organ celny wydał spółce EMS pozwolenie na uszlachetnianie czynne na okres od 2 maja 2017 r. do 1 maja 2020 r. W dniu 12 lipca 2017 r. wnoszące odwołanie wniosły sprzeciw wobec udzielenia tego pozwolenia spółce EMS do niderlandzkiego organu celnego. We wstępnych decyzjach z dnia 11 grudnia 2017 r. dotyczących tych sprzeciwów niderlandzki organ celny stwierdził, że „jest zobowiązany” („verplicht”) do wydania żądanych pozwoleń, ponieważ powinien „brać pod uwagę rozstrzygnięcia w sprawie warunków ekonomicznych”²¹.

IV. Postępowanie przed Sądem oraz zaskarżone postanowienie

27. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 sierpnia 2017 r. wnoszące odwołanie wniosły o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozstrzygnięcia.

28. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności²² oparty na braku aktu mogącego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE oraz, tytułem ewentualnym, braku bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania na wnoszących odwołanie na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Spółka EMS wniosła o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

29. Sąd odrzucił skargę wnoszących odwołanie z tego względu, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie ma charakteru aktu zaskarżalnego²³, bez konieczności badania drugiego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję i bez rozpoznawania istoty sprawy. Jednakże zgodnie z art. 135 ust. 1 regulaminu postępowania przed Sądem Komisja została obciążona własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez wnoszące odwołanie. Ponieważ skarga wnoszących odwołanie została odrzucona jako niedopuszczalna, złożony przez spółkę EMS wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta stał się bezprzedmiotowy.

V. Postępowanie przed Trybunałem oraz żądania stron

30. W dniu 13 września 2018 r. wnoszące odwołanie wniosły odwołanie od zaskarżonego postanowienia. Wnoszące odwołanie wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia, wydanie orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, w tym w odniesieniu do drugiego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia co do istoty skarg oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

32. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 27 grudnia 2018 r. spółka EMS wniosła o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji²⁴. Wniosek ten został oddalony postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 marca 2019 r.²⁵, bowiem spółka EMS nie wykazała interesu w rozstrzygnięciu sprawy.

21 Jak podnoszą w odwołaniu wnoszące odwołanie, w ostatecznej decyzji niderlandzkiego organu celnego z dnia 8 stycznia 2018 r. odrzucono sprzeciw z tego względu, że pozwolenie wydane na podstawie art. 44 kodeksu celnego nie dotyczyło bezpośrednio i indywidualnie producentów unijnych, wspominając jedynie, iż organ ten uznał obowiązek udzielenia wnioskowanego pozwolenia za dodatkowy argument przemawiający za odmową.

22 Na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem.

23 Punkt 70 zaskarżonego postanowienia.

24 Na podstawie art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

25 thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja (C-572/18 P, niepublikowane, EU:C:2019:188).

VI. Odwołanie

33. Wnoszące odwołanie podnoszą pięć zarzutów. Po pierwsze, podnoszą one, że Sąd dopuścił się błędu, orzekając, iż kodeks celny oraz odpowiednie rozporządzenia delegowane i wykonawcze nie przyznają Komisji uprawnienia do wydawania decyzji wiążących krajowe organy celne w związku ze sprawdzaniem warunków ekonomicznych. Po drugie, Sąd dopuścił się błędu, orzekając, że rola Komisji w sprawdzaniu warunków ekonomicznych ma charakter czysto proceduralny. Po trzecie, uważają one, że Sąd niesłusznie uznał wyrok Friesland Coberco za wiążący dla interpretacji art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego. Po czwarte, zdaniem wnoszących odwołanie Sąd dopuścił się błędu, nie uznając „praktyki administracyjnej dotyczącej sprawdzania warunków ekonomicznych zgodnie z art. 211 ust. 6 kodeksu celnego i art. 259 rozporządzenia wykonawczego”²⁶ (zwanej dalej „praktyką administracyjną”) obowiązującej od dnia 1 września 2016 r. za dowód wiążącego charakteru kwestionowanych rozstrzygnięć w sprawie warunków ekonomicznych. Wreszcie po piąte, wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd dopuścił się błędu, nie uznając, iż kwestionowane rozstrzygnięcie dotyczyło ich bezpośrednio i indywidualnie.

34. Cztery pierwsze z tych zarzutów dotyczą naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd przy ocenie kwestii, czy sporne rozstrzygnięcie stanowi akt zaskarżalny. Chociaż tylko zarzut trzeci koncentruje się na różnicach z przepisami zbadanymi przez Trybunał w wyroku Friesland Coberco, z odwołania jasno wynika, że większość argumentów przedstawionych na poparcie trzech pierwszych zarzutów dotyczy różnicy między ramami prawnymi poprzedzającymi wejście w życie kodeksu celnego a istniejącymi po jego wejściu w życie. Trzy pierwsze zarzuty należy zatem zbadać łącznie. Zarzut czwarty, w którym podniesiono kwestię skutków prawnych praktyki administracyjnej dla uznania, czy zaskarżone rozstrzygnięcie stanowi akt zaskarżalny, należy uzależnić od odpowiedzi udzielonej na trzy pierwsze zarzuty, natomiast zarzut piąty miałby znaczenie tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez Sąd.

A. *Interes prawny we wniesieniu odwołania*

35. Tytułem uwagi wstępnej Komisja, wskazała, że sąd Unii może zbadać na każdym etapie postępowania z urzędu, czy skarga nie stała się bezprzedmiotowa i nie należy umorzyć postępowania²⁷. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest bowiem dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim osoba ta ma interes w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes ten oznacza, że stwierdzenie nieważności tego aktu może samo w sobie wywołać skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść²⁸. Mogłoby tak nie być, gdyby wnoszące odwołanie nie zaskarżyły odrzucenia przez niderlandzki organ celny ich sprzeciwów wobec pozwolenia na uszlachetnianie czynne przyznanego spółce EMS, a tym samym umożliwiły, aby pozwolenie stało się wiążącą decyzją²⁹. Zważywszy, że wnoszące odwołanie wniosły taką skargę – z którym to faktem Komisja się zgadza – nie ma żadnych wątpliwości co do zachowania prawnego wnoszących odwołanie.

²⁶ Sygnatura akt Ares (2016) 4155451 – 05/08/2016.

²⁷ Artykuł 149 regulaminu postępowania.

²⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja (C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 55).

²⁹ Zobacz analogicznie opinia rzecznik generalnej Eleanor Sharpston w sprawie Gul Ahmed Textile Mills/Rada (C-100/17 P, EU:C:2018:214, pkt 99), dotycząca zagadnienia, czy w sytuacji, gdy nie został złożony z zachowaniem terminu wniosek o zwrot, który byłby ewentualnie zasadny w przypadku uwzględnienia skargi o stwierdzenie nieważności, został zachowany interes prawny.

B. W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów, dotyczących istnienia aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE

1. Argumenty stron

36. W zarzucie pierwszym wnoszące odwołanie twierdzą, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 48 zaskarżonego postanowienia, że ani kodeks celny, ani rozporządzenie delegowane, ani rozporządzenie wykonawcze nie przyznają Komisji kompetencji do wydawania decyzji wiążących organy krajowe w ramach procedury udzielania pozwolenia na uszlachetnianie czynne. Wnoszące odwołanie wywodzą powyższe z okoliczności, że w ramach swoich kompetencji wykonawczych Komisja ustanowiła postępowanie, w którym kwestia, czy warunki ekonomiczne zostały spełnione, musi zostać sprawdzona na poziomie unijnym, podczas gdy – i w tym właśnie względzie dostrzega ona różnicę w stosunku do poprzedniego brzmienia kodeksu celnego³⁰, obowiązującego i rozpatrywanego podczas sprawy Friesland Coberco – organom krajowym nie przyznano żadnej kompetencji w zakresie sprawdzania warunków ekonomicznych.

37. W zarzucie drugim wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 49 zaskarżonego postanowienia rolę Komisji w ramach sprawdzania warunków ekonomicznych za czysto proceduralną. Twierdzą one, że żaden przepis kodeksu celnego ani rozporządzenia delegowanego i wykonawczego nie ogranicza roli Komisji do przeprowadzenia głosowania przedstawicieli państw członkowskich w ramach grupy ekspertów celnych i zliczenia oddanych głosów. Ze względu na okoliczność, że Komisja nie ma obowiązku zastosowania się do rady grupy ekspertów celnych, wnoszące odwołanie uważają, że Komisja powinna być „prawnie odpowiedzialna za rozstrzygnięcia dotyczące warunków gospodarczych”.

38. W zarzucie trzecim wnoszące odwołanie kwestionują twierdzenia Sądu zawarte w pkt 60 i 61 zaskarżonego postanowienia. W postanowieniu tym Sąd orzekł, że wykładnia art. 504 ust. 4 rozporządzenia nr 2454/93 przyjęta przez Trybunał w wyroku Friesland Coberco odnosi się również do mającego zastosowanie w niniejszej sprawie art. 295 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego. Kwestionuje się w nim stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym te dwa przepisy „mogą zostać uznane za równoważne”.

39. Na poparcie swojego zarzutu wnoszące odwołanie powołują się na zmiany przepisów prawa, na przykład na zmianę definicji pojęcia „warunków ekonomicznych” oraz na okoliczność, że Komitet Kodeksu Celnego nie odgrywa już żadnej roli w sprawdzaniu warunków ekonomicznych, na których to okolicznościach, zdaniem wnoszących odwołanie, Trybunał w znacznym stopniu oparł swoje rozumowanie w wyroku Friesland Cobercoto. Ponadto wnoszące odwołanie wskazują na różnicę w brzmieniu między z jednej strony art. 502 ust. 1 rozporządzenia nr 2454/93, a z drugiej strony art. 211 ust. 6 kodeksu celnego i art. 259 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, które przenoszą ciężar sprawdzenia z organów celnych na poziom unijny.

40. Komisja nie podziela argumentów wnoszących odwołanie i podkreśla, że instytucje mogą przyjmować wiążące akty tylko wtedy, gdy istnieje ku temu jasna podstawa prawna. Zdaniem Komisji nie jest tak w niniejszym przypadku. Podnosi ona ponadto, że prawo wnoszących odwołanie do ochrony sądowej jest zagwarantowane w sposób wystarczający, nawet jeśli nie mogą one zaskarżyć zaskarżonego rozstrzygnięcia, ponieważ istnieje możliwość, aby sąd krajowy wystąpił do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach postępowania wszczętego przez wnoszących odwołanie przeciwko decyzji niderlandzkiego organu celnego. Komisja utrzymuje również, że wyrok Friesland Coberco nadal jest istotny. Jej zdaniem okoliczność, że leżące u podstaw przepisy prawa zostały przekształcone w 2013 r., nie ma wpływu na charakter i skutki prawne rozstrzygnięć ani na istotność uzasadnienia w takim przypadku.

³⁰ Rozporządzenie nr 2913/92.

2. Ocena

41. „Rozstrzygnięcia” nie znajdują się wśród rodzajów aktów wymienionych w art. 288 TFUE, na mocy których instytucje wykonują swoje kompetencje i w odniesieniu do których wyraźnie wskazano, czy mają one moc wiążącą³¹. Jak przypomniiał Sąd w pkt 24 zaskarżonego postanowienia, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że za akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych³². Jak słusznie wskazał Sąd w pkt 28 zaskarżonego postanowienia, kwestia, czy akt wywołuje takie skutki, powinna być rozstrzygnięta co do istoty. Należy go oceniać w oparciu o obiektywne kryteria, takie jak jego treść, z uwzględnieniem kontekstu, w jakim został przyjęty, oraz uprawnień instytucji, które wydały ten akt³³.

42. Zarzuty podniesione przez skarżące kładą nacisk na uprawnienie Komisji do przyjmowania aktów wiążących. Jednakże zgodnie z zasadami wskazanymi w ostatnim punkcie decyzja, czy dany akt ma wiążący charakter, powinna być podejmowana w świetle wszystkich kryteriów, a nie tylko poprzez skupienie się na jednym z nich³⁴. W związku z tym, mimo że wnoszące odwołanie skupiły się głównie na zakwestionowaniu stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym Komisja nie miała uprawnień do przyjęcia wiążących środków, ocena Sądu, zważywszy na stanowisko Komisji w tym kontekście, powinna jednak zostać zbadana w świetle wszystkich aspektów.

a) Treść środka oraz kontekst jego przyjęcia

43. Treść zaskarżonego rozstrzygnięcia ogranicza się do wzmianki „COM podjął rozstrzygnięcie, że warunki ekonomiczne zostały spełnione”. Powyższe może być zrozumiane wyłącznie we właściwym kontekście. Kontekst prawny i faktyczny tej decyzji został opisany przez Sąd w pkt 31–43 zaskarżonego postanowienia. Przedstawię zwięzłe streszczenie powyższego w celu dokonania oceny stwierdzeń Sądu.

44. Zaskarżone rozstrzygnięcie zostało podjęte w ramach wszczętego przez spółkę EMS postępowania mającego na celu uzyskanie przez tę spółkę pozwolenia na zastosowanie procedury uszlachetniania czynnego. Zgodnie z art. 211 ust. 1 lit. a) kodeksu celnego pozwolenie to jest wymagane w przypadku, gdy towary zostają objęte procedurą uszlachetniania czynnego zgodnie z art. 210 lit. d) kodeksu celnego. Organami właściwymi do wydania takiego pozwolenia są organy celne państwa członkowskiego³⁵. Artykuł 211 ust. 3 i 4 kodeksu celnego wymienia warunki udzielenia takiego pozwolenia. Podczas gdy ustęp 3 dotyczy wymogów podmiotowych, które wnioskodawca musi spełnić,

31 Nawet bowiem w tej kategorii istnieją wyjątki, a mianowicie w przypadku środka, który z nazwy nie jest wiążący, ale ze względu na swą treść nie stanowi aktu rzeczywiście niewiążącego. Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja (C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 29 w odniesieniu do zalecenia).

32 Wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja (C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja (C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 47). Zobacz jednakże także analiza przeprowadzona przez rzecznika generalnego M. Bobeka w opinii w sprawie Belgia/Komisja (C-16/16 P, EU:C:2017:959), wykazująca, że nastąpiła ewolucja orzecznictwa, w ten sposób, że zamiast wymagać, aby środki po prostu wywoływały „skutek prawny”, wymagany jest „wiązący skutek prawny”, oraz krytyka tej ewolucji i propozycja powrotu do pierwszego kryterium.

33 Wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja (C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja (C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Powyższe znajduje potwierdzenie w wyrokach, w których Trybunał miał sposobność rozważyć charakter „konkluzji” w przeszłości. Trybunał nie wyciągał żadnych wniosków z tytułatury wybranej dla aktu. W wyroku z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803) w pkt 45 Trybunał opisał niepewność stwarzaną przez przyjęcie „konkluzji” co do charakteru i zakresu prawnego tego aktu „w niniejszej sprawie”. Trybunał stwierdził, iż w danych okolicznościach Rada powinna była przyjąć akt, który jest w oczywisty sposób wiążący, mianowicie decyzję. W wyroku Friesland Coberco, do którego jeszcze wrócę, Trybunał, po zbadaniu wszystkich kryteriów, doszedł do wniosku, że sporne rozstrzygnięcie nie było wiążące.

34 Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja (C-599/15 P, EU:C:2017:801), jak również opinia rzecznika generalnej J. Kokott w sprawach połączonych Słowacja/Komisja i Rumunia/Komisja (C-593/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, pkt 46).

35 Artykuł 211 ust. 1. Artykuł 22 ust. 1 kodeksu celnego określa właściwy organ celny.

ustęp 4 wymienia dwa inne kryteria, a mianowicie, po pierwsze, proporcjonalność nadzoru nad procedurą ze strony organów celnych, a po drugie, spełnienie warunków ekonomicznych. To drugie kryterium, zawarte w art. 211 ust. 4 lit. b) kodeksu celnego, stanowi, że „pozwolenie na korzystanie z procedury przetwarzania nie ma negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych”.

45. Jednakże ze względu na dość złożony całokształt dalszych warunków i fikcji prawnych przypadki, w których wymóg ten powinien być rzeczywiście zbadany, są faktycznie ograniczone³⁶. W tych rzadkich pozostałych przypadkach art. 211 ust. 6 kodeksu celnego wymaga zastosowania kryterium w dwóch etapach. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy „istnieje dowód na istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych”³⁷. Takie sprawdzenie zostanie przeprowadzone przez krajowy organ celny. Dopiero po przekroczeniu tego nowego progu ma miejsce „szczegółowe” sprawdzenie warunków ekonomicznych. Artykuł 211 ust. 6 kodeksu celnego stanowi, że *dokonuje się sprawdzenia warunków ekonomicznych na poziomie unijnym*.

b) W przedmiocie uprawnienia Komisji do podejmowania wiążących krajowe organy celne rozstrzygnięć w sprawie warunków ekonomicznych

46. Artykuł 259 rozporządzenia wykonawczego został przyjęty na podstawie ogólnych uprawnień wykonawczych Komisji przewidzianych w art. 213 kodeksu celnego³⁸. Jak podnosi Sąd w pkt 36 zaskarżonego postanowienia, art. 259 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że „administracja celna organu celnego właściwego do podjęcia decyzji w sprawie wniosku niezwłocznie przekazuje Komisji dokumenty, zwracając się o dokonanie takiego sprawdzenia”. Artykuł 259 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego stanowi następnie, że grupa ekspertów, ustanowiona przez Komisję *doradza* jej w kwestii, czy warunki ekonomiczne są spełnione. Jedynie doradczy charakter tej roli został podkreślony w art. 3 i art. 5 ust. 1 przepisów horyzontalnych, w ramach których ustanowiona została grupa ekspertów celnych, jak również w sekcji 2 lit. g) mandatu grupy ekspertów celnych³⁹. Jak wskazał Sąd w pkt 38 zaskarżonego postanowienia, „zgodnie z przepisami horyzontalnymi dotyczącymi grup ekspertów grupy te mają za zadanie doradzanie Komisji, w szczególności w kwestii stosowania prawa, polityk i programów Unii, w zakresie koordynacji i współpracy z państwami członkowskimi”.

47. Następnie w pkt 39 Sąd opisał rolę Komisji, która zgodnie z pkt 3 akapit drugi mandatu grupy ekspertów celnych i art. 3 regulaminu postępowania tej grupy⁴⁰ zwołuje spotkania sekcji ds. „procedur specjalnych innych niż tranzyt” i przewodniczy im, gdy sekcja ta dokonuje sprawdzenia warunków ekonomicznych. Jednakże głosowanie – o ile nie można osiągnąć porozumienia – oraz decyzja w sprawie warunków ekonomicznych w tej sekcji podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich⁴¹. O ile regulamin postępowania milczy na temat tego, co następuje po osiągnięciu porozumienia lub po przeprowadzeniu głosowania, o tyle z protokołu zawierającego zaskarżone rozstrzygnięcie wynika, że Komisja przyjęła wynik i udokumentowała go w protokole spotkania jako rozstrzygnięcie w sprawie warunków ekonomicznych. Tak więc Sąd słusznie stwierdził w pkt 50

36 Zgodnie z art. 166 ust. 1 rozporządzenia delegowanego warunki ekonomiczne zostaną bowiem zbadane tylko w trzech przypadkach. Ponadto warunki ekonomiczne uszlachetniania czynnego uznaje się za spełnione dla 19 procesów wymienionych w art. 167 rozporządzenia delegowanego.

37 Zgodnie z niektórymi wersjami językowymi prawdopodobieństwo takie powinno być nawet wykazane. Zobacz francuska wersja językowa art. 211 ust. 6 kodeksu celnego: „Lorsqu’il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l’Union risquent d’être affectés négativement [...]”.

38 Zgodnie z motywem 49 tego rozporządzenia powyższe uczyniono z myślą ustanowienia jasnych i prostych zasad dla należytego sprawdzenia warunków na poziomie unijnym, jeżeli dowody wskazują na istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych. Chociaż nie wydaje mi się to rozstrzygające, chciałbym podkreślić, że nie poczyniono żadnej szczególnej wzmianki na temat jednolitego stosowania przepisów. Motyw 49 rozporządzenia delegowanego stanowi jedynie, że „względny pewności prawa oraz równego traktowania przedsiębiorców wymagają wskazania przypadków, w których wymagane jest sprawdzenie warunków ekonomicznych dla procedur uszlachetniania czynnego i uszlachetniania biernego” (podkreślenie moje).

39 Mandat grupy ekspertów celnych, sygnatura akt Ares (2016) 2109319 – 03/05/2016.

40 Regulamin postępowania grupy ekspertów celnych, sygnatura akt Ares (2016) 2616740 – 06/06/2016.

41 Artykuł 8 regulaminu postępowania grupy ekspertów celnych.

zaskarżonego postanowienia, że z procedury sprawdzenia ustanowionej w ramach kompetencji wykonawczych Komisji na podstawie art. 213 kodeksu celnego nie wynika, czy oprócz przeprowadzenia głosowania i zliczenia głosów przedstawicieli państw członkowskich w grupie ekspertów celnych Komisja powinna wyrazić swoją własną opinię, czy też sama może ocenić, czy warunki ekonomiczne zostały spełnione.

48. Wnoszące odwołanie nie podważają żadnego z tych ustaleń. Nie podważają one również pkt 46 zaskarżonego postanowienia, w którym Sąd powołuje się na zasadę, zgodnie z którą uprawnienia instytucji Unii wymagają szczególnej podstawy prawnej wyznaczającej ich dokładny zakres, gdyż instytucje są uprawnione do działania jedynie w tych granicach⁴². Sąd oparł się na wniosku, który wynika z tej oceny, a mianowicie że uprawnienie nie może być po prostu dorozumiane.

49. Wnoszące odwołanie nie wskazują bowiem żadnego przepisu przyznającego Komisji uprawnienie do wydawania decyzji wiążących organy krajowe w sprawie spełnienia warunków ekonomicznych, a zatem, jak wynika z opisanej powyżej procedury, Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając brak takiego przepisu.

50. Argumenty wnoszących odwołanie nie kwestionują powyższego. Ich argumentacja opiera się natomiast na zmianach w przepisach prawa, które nastąpiły po wejściu w życie kodeksu celnego i towarzyszącego mu rozporządzenia wykonawczego. O ile art. 502 ust. 1 rozporządzenia 2454/93 stanowił, że „pozwolenie zostaje przyznane bez sprawdzenia warunków ekonomicznych *przez organy celne*”⁴³, o tyle rozporządzenie wykonawcze nie zawiera porównywalnego przepisu. Argumentacja wnoszących odwołanie opiera się na procesie eliminacji. Podnoszą one, że jeżeli ani organy krajowe, ani grupa ekspertów celnych nie są wyraźnie uprawnione do wydawania wiążących decyzji w przedmiocie warunków ekonomicznych, to z konieczności Komisja musi być do tego upoważniona. Na ten argument odpowiem następująco.

51. Po pierwsze, stwierdzenie, że organy krajowe nie mają żadnych uprawnień w zakresie sprawdzania warunków ekonomicznych, nie jest zupełnie ścisłe. Jak opisano w pkt 41 niniejszej opinii, organy krajowe zobowiązane są, zgodnie z art. 211 ust. 5 kodeksu celnego, zbadać, czy istnieje dowód na istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego wpływu na istotne interesy producentów unijnych. W celu sprawdzenia istnienia takich dowodów na organach krajowych niewątpliwie spoczywa obowiązek przeprowadzenia dość dogłębnej analizy, tym bardziej że struktura całości przepisów przemawia przeciwko znalezieniu takich dowodów.

52. Po drugie, należy podkreślić, że nic w samym tekście art. 259 rozporządzenia wykonawczego nie wskazuje na to, że rozstrzygnięcie Komisji w sprawie warunków ekonomicznych należy uznać za wiążące. Artykuł 259 ust. 5 stanowi jedynie, że rozstrzygnięcie Komisji podjęte w sprawie warunków ekonomicznych „jest brane pod uwagę przez zainteresowany organ celny”, a takie sformułowanie, jak wskazał Trybunał w wyroku Friesland Coberco w odniesieniu do podobnego brzmienia, znajdującego się we wcześniejszej wersji tego przepisu, sugeruje, że ostateczna decyzja należy do właściwych organów celnych⁴⁴.

53. To właśnie podkreślają przepisy art. 259 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którymi w przypadku gdy Komisja uzna, że warunki ekonomiczne nie są już spełnione, „właściwy organ celny *cofa* stosowne pozwolenie”. To sformułowanie, które pozwoliłem sobie podkreślić („cofa”) zobowiązuje właściwy organ celny w sposób oczywisty do cofnięcia pozwolenia, jeżeli Komisja wyda negatywne rozstrzygnięcie. Kontrast pomiędzy brzmieniem art. 259 ust. 5 („[...] jest brane pod uwagę [...]”), a art. 259 ust. 6 („[...] cofa [...]”) rozporządzenia wykonawczego sam w sobie jest wystarczający do

⁴² Zobacz także wyroki: z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/McBride i in. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, pkt 36); z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja (C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 98).

⁴³ Podkreślenie moje.

⁴⁴ Wyrok Friesland Coberco, pkt 27.

zilustrowania faktu, że o ile rozstrzygnięcia Komisji podjęte na podstawie art. 259 ust. 6 tego rozporządzenia są wiążące, o tyle nie jest tak w sytuacji odwrotnej, co się tyczy uprawnień przysługujących jej na mocy art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego. Raz więc jeszcze widać, że w tym drugim przypadku podjęcie ostatecznej decyzji należy zatem do właściwych organów celnych, mimo że muszą brać pod uwagę rozstrzygnięcia Komisji. Mogą one odstąpić od rozstrzygnięcia, „pod warunkiem że uzasadnią tę decyzję”⁴⁵.

54. W tym kontekście należy również przypomnieć, że jeżeli dane uprawnienie nie zostało przyznane instytucji Unii, nawet w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji Unii, takich jak polityka celna, to państwa członkowskie zachowują kompetencję do realizacji danej polityki⁴⁶. Tym samym o ile brak przepisu prawa upoważniającego Komisję do wydania wiążącej decyzji w sprawie warunków ekonomicznych uniemożliwia jej wydanie tej decyzji, o tyle organy krajowe nie wymagają odrębnego uprawnienia do sprawdzania przesłanek przewidzianych w przepisach prawa przy ich stosowaniu.

55. Wnoszące odwołanie podnoszą ponadto, że te nieliczne przypadki, w których warunki ekonomiczne powinny być rzeczywiście szczegółowo zbadane, dotyczą sytuacji jednolitego stosowania wspólnej polityki handlowej Unii, która stanowi dziedzinę należącą do wyłącznej właściwości Unii. Z powodów przedstawionych powyżej nie może to jednak przełamać braku uprawnień Komisji do podejmowania takich decyzji.

56. Z tego bowiem właśnie powodu argumentacja wnoszących odwołanie oparta na brzmieniu art. 259 ust. 5 akapit drugi i art. 259 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego nie może zostać uwzględniona. Choć art. 259 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia wykonawczego stanowi, że rozstrzygnięcie podjęte w sprawie warunków ekonomicznych może zawierać stwierdzenie, że badana sprawa jest wyjątkowa i tym samym nie może służyć jako precedens w przypadku innych wniosków bądź pozwoleń, to nie dowodzi to samo w sobie, że takie rozstrzygnięcie byłoby wiążące w opisanym przeze mnie znaczeniu.

57. Artykuł 259 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego przewiduje – rzeczywiście w sposób bezwzględnie wiążący („cofa”) – że właściwy organ celny jest zobowiązany cofnąć zezwolenie, jeżeli uznano, że warunki ekonomiczne nie są już spełnione, a nawet określa termin, w którym cofnięcie powinno najpóźniej nastąpić, jednakże przepis ten ograniczony jest do wskazanych okoliczności.

58. Niemniej jednak argument oparty na brzmieniu art. 211 ust. 6 kodeksu celnego, zgodnie z którym w przypadku istnienia takich dowodów sprawdzenia warunków ekonomicznych *dokonuje się na poziomie unijnym*, ma z pewnością określoną wymowę. Jednakże, jak wskazał Sąd w pkt 34 zaskarżonego postanowienia, o ile art. 211 ust. 6 kodeksu celnego stanowi, że sprawdzenie warunków ekonomicznych powinno zostać dokonane na poziomie unijnym, o tyle nie wskazuje on celu, do którego zmierza sprawdzenie na tym poziomie, ani też przepis ten nie zawiera jasnych wskazówek co do rzeczywistego charakteru roli, jaką pełni Komisja w ramach tego sprawdzenia. Natomiast art. 211 ust. 4 kodeksu celnego stanowi jednoznacznie, że organy krajowe udzielają pozwoleń, jeżeli spełnione są warunki określone w tym przepisie. Przepis ten wyraźnie wskazuje organ podejmujący decyzję. Być może niefortunne jest to, że brak jest w art. 211 ust. 6 kodeksu celnego wymaganego w tej istotnej kwestii stopnia jasności.

59. Wnoszące odwołanie powołują się ponadto na zmianę tożsamości podmiotu odpowiedzialnego za podjęcie rozstrzygnięcia. W przeciwieństwie do roli pełnionej na podstawie art. 504 ust. 4 rozporządzenia nr 2454/93 podmiotem, na którym spoczywa odpowiedzialność za podjęcie rozstrzygnięć w sprawie warunków ekonomicznych, jest obecnie właśnie Komisja. Wynika to jasno z opisanej powyżej wyłącznie doradczej funkcji grupy ekspertów celnych, uznanej przez Sąd w pkt 54

⁴⁵ Wyrok Friesland Coberco, pkt 27.

⁴⁶ Zobacz art. 2 ust. 1 TFUE.

zaskarżonego postanowienia. Na gruncie wcześniejszych przepisów to Komitet Kodeksu Celnego podejmował takie rozstrzygnięcia na podstawie art. 504 ust. 4 rozporządzenia nr 2454/93. Jednakże okoliczność, że Komisja jest obecnie określana jako autor zaskarżonego rozstrzygnięcia, nie oznacza sama w sobie, że podjęte przez nią rozstrzygnięcie stanowi akt wiążący dla krajowego organu celnego.

60. Wnoszące odwołanie podnoszą również, że o ile sprawdzenie warunków ekonomicznych nie było obowiązkowe na podstawie wcześniejszych przepisów⁴⁷, o tyle stało się takie obecnie na podstawie art. 211 ust. 6 kodeksu celnego („dokonuje się na poziomie unijnym”)⁴⁸. Choć jest to prawda, to jednak nie musi to oznaczać, że podjęte rozstrzygnięcie jest wiążące dla krajowych organów celnych. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału w sprawie Friesland Coberco. Chociaż sprawa dotyczyła okoliczności, w których zasięgnięcie opinii Komitetu Kodeksu Celnego było obowiązkowe, Trybunał orzekł, jak wskazałem powyżej, że obowiązku zasięgnięcia opinii tego komitetu nie można utożsamiać z obowiązkiem przyjęcia jego rozstrzygnięcia⁴⁹. W braku wyraźnego przepisu przeciwnego to samo mogłoby dotyczyć obowiązku sprawdzenia warunków ekonomicznych na poziomie unijnym. Niekoniecznie oznacza to, że wynik sprawdzenia powinien zostać zaakceptowany i zaaprobowany przez krajowe organy celne.

61. Nie zmienia tego okoliczność, że niderlandzkie organy celne działały tak, jakby miały obowiązek zastosowania się do rozpatrywanego rozstrzygnięcia. Stwierdzenia Trybunału w wyrokach Boc/Komisja⁵⁰, Piraiki-Patraiki i in./Komisja⁵¹ oraz Dreyfus/Komisja⁵², na które powołują się wnoszące odwołania, dotyczą odrębnej kwestii, czy akty, które są niewątpliwie zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE, dotyczą skarżących bezpośrednio. Istnienie aktu zaskarżalnego jest niezbędną przesłanką wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE. Okoliczność, że państwo członkowskie postanowi zastosować się do faktycznie niewiążącego środka, nie czyni go wiążącym, zaś okoliczność, że niewiążący środek dotyczy bezpośrednio wnioskodawcy, nie przekształca tego środka w akt zaskarżalny.

c) W przedmiocie mocy wiążącej rozstrzygnięcia: „jest brane pod uwagę przez zainteresowany organ celny”

62. Artykuł 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego zawiera przepis, który opisuje sposób, w jaki krajowy organ celny powinien potraktować rozstrzygnięcie. Jak już wskazałem, art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego stanowi po prostu, że „[r]ozstrzygnięcie podjęte w sprawie warunków ekonomicznych jest brane pod uwagę przez zainteresowany organ celny [...]”. Jak już wskazałem, w wyroku Friesland Coberco Trybunał miał dokonać wykładni niemal identycznego przepisu, a mianowicie art. 504 rozporządzenia nr 2454/93. Jedyna różnica polega na tym, że przepis ten odnosi się do „rozstrzygnięcia komitetu” i nie odnosi się jako taki do „warunków ekonomicznych”. Jest jednak jasne i niekwestionowane, że na mocy drugiego z tych przepisów należy brać pod uwagę również „warunki ekonomiczne”. W wyroku Friesland Coberco Trybunał zinterpretował wyrazy „jest brane pod uwagę” jako znaczące, iż „[k]rajowe organy celne mogą zdecydować inaczej niż komitet w swym rozstrzygnięciu, pod warunkiem że uzasadnią tę decyzję”⁵³.

47 Zobacz brzmienie art. 503 rozporządzenia 2454/93, na które powołują się wnoszące odwołanie.

48 Co zostało opisane powyżej, jednakże dotyczy bardzo ograniczonej liczby przypadków.

49 Wyrok Friesland Coberco, pkt 31.

50 Wyrok z dnia 23 listopada 1971 r. (62/70, EU:C:1971:108, pkt 6–8).

51 Wyrok z dnia 17 stycznia 1985 r. (11/82, EU:C:1985:18, pkt 8, 9).

52 Wyrok z dnia 5 maja 1998 r. (C-386/96 P, EU:C:1998:193, pkt 43–56).

53 Wyrok Friesland Coberco, pkt 27.

63. W pkt 60 zaskarżonego postanowienia Sąd opiera się na pkt 45 wyroku Trybunału w sprawie Nogueira i in.⁵⁴, zgodnie z którym wykładnia dokonana przez Trybunał w odniesieniu do przepisu aktu prawnego odnosi się również do przepisów prawa zastępujących taki akt prawny, pod warunkiem że mogą one zostać uznane za równoważne. Wnoszący odwołanie nie podważają tej zasady, natomiast kwestionują, czy art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego można uznać za równoważny z art. 504 rozporządzenia nr 2454/93.

64. Sąd opiera się w pkt 58 zaskarżonego postanowienia na okoliczności, że brzmienie art. 259 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego przejmując dosłownie brzmienie art. 504 ust. 4 rozporządzenia nr 2454/93. Stwierdzenie to nie zostało zakwestionowane w ramach odwołania. Wnoszące odwołanie nie zakwestionowały również zawartego w pkt 54 zaskarżonego postanowienia stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym zmienił się jedynie autor rozstrzygnięcia, czyli cel realizowany przez sprawdzenie pozostaje identyczny.

65. Nawet jeśli abstrahować od tych wątpliwości co do skuteczności zarzutu trzeciego, zarzut ten nie może zostać uwzględniony. Wnoszące odwołanie podnoszą, że ustalenia dokonane przez Sąd w wyroku Friesland Coberco „opierały się wyraźnie na funkcji Komitetu Kodeksu Celnego”. Jednakże część tego wyroku, na którą powołują się wnoszące odwołanie w odniesieniu do swojego argumentu, a mianowicie pkt 37 wyroku Friesland Coberco, dotyczy kwestii, czy rozstrzygnięcie stanowiło akt instytucji dla celów badania na podstawie art. 234 WE (obecnie art. 267 TFUE). Trybunał stwierdził w tym kontekście, że rozstrzygnięcia Komitetu Kodeksu Celnego nie można uznać za akt Komisji. Stwierdzenie Trybunału w pkt 33 tego wyroku pozostaje bez związku z tezą, iż rozstrzygnięcie to nie wiąże krajowych organów celnych.

66. Nie mogę również zgodzić się z argumentem wnoszących odwołanie, zgodnie z którym te dwie sytuacje nie są równoważne. Wnoszące odwołanie podnoszą w szczególności, że o ile zadaniem Komitetu Kodeksu Celnego było zapewnienie „ściślej i skutecznej współpracy między państwami członkowskimi a Komisją”⁵⁵, o tyle rola Komisji w ramach kodeksu celnego polega na „zapewnianiu jednolitych warunków”⁵⁶ we wdrażaniu kodeksu celnego. Sąd zbadał ten argument w pkt 52 zaskarżonego postanowienia. Nie dopuścił się on błędu, gdy wskazał, że przepis art. 213 kodeksu celnego ogranicza się do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia *jednolitych warunków dotyczących przepisów proceduralnych*, jak przewiduje motyw 5 kodeksu celnego.

67. Ponadto przy porównywaniu konieczności sprawdzenia warunków ekonomicznych w obu wersjach kodeksu celnego Sąd stwierdził, że było ono niezbędne dla wniosków o wydanie podobnych pozwoleń. Wnoszące odwołanie nie wyjaśniają, w jaki sposób nieznacznie odmienne definicje pojęcia „warunków ekonomicznych” przetwarzania pod kontrolą celną w rozumieniu art. 133 lit. e) rozporządzenia nr 2913/92 i definicji uszlachetniania czynnego i uszlachetniania biernego oraz funkcjonowania magazynów przeznaczonych do składu celnego towarów zgodnie z art. 211 ust. 4 lit. b) kodeksu celnego różnią się w tak istotny sposób, że dla tych celów nie powinny być uznane za równoważne. Sąd słusznie zatem stwierdził w pkt 53 zaskarżonego postanowienia, że sprawy rozpatrywane na podstawie rozporządzenia nr 2913/92 i rozporządzeń wykonawczych obowiązujących w dniu, w którym wydano wyrok Friesland Coberco, oraz sprawy będące przedmiotem niniejszego postępowania są przykładami ściślej i skutecznej współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, które z pewnością mają na celu informowanie organów celnych o warunkach ekonomicznych.

⁵⁴ Wyrok z dnia 14 września 2017 r. (C-168/16 i C-169/16, EU:C:2017:688, i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁵ Wyrok Friesland Coberco, pkt 40.

⁵⁶ Motyw 5 kodeksu celnego.

68. Żadna ze zmian przepisów prawa, na które powołują się wnoszące odwołanie, nie odnosi się do wyrażenia „brane pod uwagę”. Gdyby Komisja była uprawniona do podjęcia rozstrzygnięcia, które wiązałoby następnie krajowy organ celny, zostałyby to z pewnością odzwierciedlone w tekście rozporządzenia wykonawczego. Sąd słusznie orzekł w pkt 63 zaskarżonego postanowienia, że gdyby nowe przepisy celne tworzyły system, w którym krajowe organy celne miałyby być związane rozstrzygnięciami w sprawie warunków ekonomicznych podjętymi na poziomie unijnym, to wówczas rozporządzenie wykonawcze przewidywałoby to w sposób wyraźny. Okoliczność, że nowe przepisy pozostały przy sformułowaniu, które zostało zinterpretowane w wyroku Friesland Coberco w ten sposób, że nie wiąże ono krajowych organów, sama w sobie stanowi silny argument przeciwko takiej zmianie wykładni.

69. Tym samym Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że wykładnia art. 504 ust. 4 rozporządzenia nr 2454/93 przyjęta przez Trybunał w wyroku Friesland Coberco odnosi się również do art. 259 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego, ponieważ sporne przepisy są, moim zdaniem, wystarczająco podobne w tym zakresie. Należy założyć, że prawodawcy Unii znany był wyrok w sprawie Friesland Coberco, w związku z czym gdyby zamierzał zmienić rolę Komisji w ten sposób, że jej rozstrzygnięcia miałyby stać się wiążące dla organów krajowych, mógłby z łatwością to wyartykułować.

d) Dodatkowe uwagi

70. Należy dodać w tym kontekście, że rozstrzygnięcie podjęte na podstawie przepisów art. 259 rozporządzenia wykonawczego wywiera w oczywisty sposób „skutek prawny”. Stosując wyrok Friesland Coberco, krajowe organy celne powinny uzasadnić „swoją decyzję w sposób wystarczający”, jeśli zajmą stanowisko odmienne od rozstrzygnięcia. Jest to z pewnością skutek prawny. Trudność w niniejszej sprawie dla wnoszących odwołanie – i jest to decydujący wzgląd dla potrzeb ewentualnej analizy art. 263 TFUE – polega na tym, że organy celne nie są zobowiązane do uwzględnienia tego rozstrzygnięcia.

71. Ponadto należy zauważyć, że nie ma tu mowy o tym, by wnoszącym odwołanie nie przysługiwała skuteczna ochrona sądowa, ponieważ nie są one w stanie zaskarżyć rozstrzygnięcia na podstawie z art. 263 TFUE. Należy przyznać wnoszącym odwołanie, że powyższego nawet nie podnosiły. Warto jednak wskazać, że wnoszące odwołanie mają możliwość (i faktycznie z niej skorzystały) zaskarżenia decyzji niderlandzkich organów celnych. Następnie wniosły one do właściwego sądu odwołanie, kwestionując oddalenie ich sprzeciwów wobec udzielenia spółce EMS pozwolenia na uszlachetnianie czynne przez niderlandzkie organy celne. W tym postępowaniu istnieje możliwość zbadania kwestii, czy warunki ekonomiczne zostały spełnione⁵⁷.

72. W tych okolicznościach zarzuty od pierwszego do trzeciego należy oddalić jako bezzasadne.

C. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego praktyki administracyjnej

1. Argumenty stron

73. Wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd dopuścił się błędu poprzez to, że nie uznał praktyki administracyjnej za dowód na okoliczność wiążącego charakteru rozstrzygnięć Komisji w sprawie warunków ekonomicznych. Punkt 3 akapit pierwszy tej praktyki administracyjnej ma następujące brzmienie: „Rozstrzygnięcia Komisji są brane pod uwagę przez właściwy organ celny i przez wszelkie

⁵⁷ Odmienne, zobacz uwagi rzecznika generalnego M. Bobeka w jego opinii w sprawie Belgia/Komisja (C-16/16 P, EU:C:2017:959, pkt 161–163) odnośnie do odmiennej sytuacji państwa członkowskiego, do którego skierowany został środek, którego nie można jednak zakwalifikować jako aktu w rozumieniu art. 263 TFUE. Zobacz jednakże również wyrok z dnia 25 października 2017 r., Słowacja/Komisja (C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, pkt 66), w którym Trybunał nie podzielił zamysłu rozszerzonej wykładni pojęcia „aktu zaskarżalnego” w takich okolicznościach.

inne organy celne zajmujące się podobnymi pozwoleniami lub wnioskami o wydanie pozwolenia (art. 259 ust. 5 [rozporządzenia wykonawczego]). Decyzja celna pozostaje zgodna z rozstrzygnięciem. Oznacza to, że *rozstrzygnięcie Komisji jest wiążące dla właściwych organów celnych*, w związku z czym nie mogą one od niego odstąpić [...]”⁵⁸.

74. Komisja podnosi, że z jednej strony nie jest jasne, czy w ramach zarzutu czwartego wnoszące odwołanie formułują zarzut proceduralny, powołując się na przeinaczenie dowodów, czy też jest to zarzut materialny, w zakresie, w jakim podnosi się w nim nieuwzględnienie praktyki administracyjnej jako źródła prawa. Uważa ona, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku twierdzenie wnoszących odwołanie jest bezzasadne.

2. Ocena

75. Wnoszące odwołanie kwestionują pkt 66 zaskarżonego postanowienia, w którym Sąd stwierdził, że praktyka administracyjna ograniczała się do zastąpienia wcześniejszego porozumienia administracyjnego dotyczącego stosowania właściwych przepisów rozporządzenia nr 2913/92. W zakresie, w jakim ten wcześniejszy system administracyjny nie był zgodny z tym, co orzekł Trybunał w wyroku Friesland Coberco, nie mógł on stanowić ważnej podstawy dla wykładni zawartej w nowej praktyce administracyjnej. Wnoszące odwołanie nie kwestionują stwierdzenia Sądu w pkt 67 zaskarżonego postanowienia. W zdaniu rozpoczynającym się od wyrazu „ponadto” Sąd orzekł, że o ile praktyka administracyjna może być uznana za istotne narzędzie pomocne przy interpretacji charakteru rozstrzygnięć podjętych w sprawie warunków ekonomicznych, o tyle nie ma ona wiążącej mocy prawnej, i że w związku z tym powinna być zgodna z samymi przepisami rozporządzenia wykonawczego. Orzekł on również, że nie zmienia ona zakresu stosowania rozporządzenia wykonawczego⁵⁹.

76. Moim zdaniem Sąd słusznie orzekł w pkt 68 zaskarżonego postanowienia, że wykładnia zawarta w nowej praktyce administracyjnej nie jest zgodna z samymi przepisami rozporządzenia wykonawczego. Rozumowanie Sądu opiera się na wielu argumentach, przy czym argumenty przedstawione w pkt 67 i 68 zaskarżonego postanowienia same w sobie są wystarczające na potwierdzenie rozumowania Sądu. Wynika stąd zatem, że zarzut czwarty wnoszących odwołanie jest bezskuteczny i nie może zostać uwzględniony.

77. Prawdą jest, że praktyka administracyjna wywoływała – a przynajmniej miała tendencję do wywoływania – błędnego wrażenia co do wiążącego lub niewiążącego charakteru rozstrzygnięć Komisji w odniesieniu do zagadnienia „warunków ekonomicznych”. Regulamin postępowania przed Trybunałem, jak również regulamin postępowania przed Sądem stwarzają tym sądom możliwość przyjęcia do wiadomości takich okoliczności, pozwalając tym sądom orzec w przedmiocie kosztów na korzyść skarżących, tak jak to uczynił Sąd w niniejszej sprawie⁶⁰.

58 Podkreślenie moje.

59 W tym względzie Sąd słusznie powołuje się w drodze analogii na wyrok z dnia 15 lutego 1977 r., Dittmeyer (69/76 i 70/76, EU:C:1977:25, pkt 4). Można również powołać się w drodze analogii na linię orzecznictwa, którego część stanowi wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 209), w którym Trybunał orzekł, że jeżeli przyjęte przez administrację akty wewnętrzne ustanawiają zasady praktyki administracyjnej, od której administracja nie może odstąpić w konkretnym przypadku bez podania uzasadnienia, które będzie zgodne z zasadą równego traktowania, takie akty wewnętrzne nie stanowią same w sobie przepisów prawa, a tym samym nie mogą zmieniać ani uzupełniać prawnie wiążących aktów przyjętych przez instytucje Unii na podstawie przepisów i procedur przewidzianych w traktacie.

60 Punkty 72–75 zaskarżonego postanowienia.

D. W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na dodatkowych wymogach na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE

78. W zarzucie piątym wnoszące odwołanie podnoszą, że spełniają one dodatkowe przesłanki wymagane przez art. 263 ust. 4 TFUE, a mianowicie że decyzja dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.

79. Z uwagi jednakże na to, że Sąd słusznie uwzględnił podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności ze względu na brak aktu zaskarżalnego, nie naruszył on prawa przez to, że nie zbadał kwestii, czy decyzja dotyczyła wnoszących odwołanie bezpośrednio i indywidualnie. Stwierdzenie braku aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE jest wystarczające do odrzucenia skargi.

VII. W przedmiocie kosztów

80. Zgodnie z art. 184 ust. 2 regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

81. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a wnoszące odwołanie przegrały sprawę, należy obciążyć je ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję. Względy takie jak te określone w pkt 72–75 zaskarżonego postanowienia, umożliwiające obciążenie Komisji kosztami postępowania w trybie art. 139 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, nie mogą mieć zastosowania przy niniejszym odwołaniu.

VIII. Wnioski

82. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał rozstrzygnął sprawę w następujący sposób:

- 1) oddalił odwołanie; oraz
- 2) obciążył thyssenkrupp Electrical Steel GmbH i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo kosztami postępowania.