Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 14 oktober 2014[1]

Mål C-456/13 P

T & L Sugars Ltdoch
Sidul Açúcares, Unipessoal Lda
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande — Jordbruk — Undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna — Förordning (EU) nr 222/2011/EU — Genomförandeförordning (EU) nr 293/2011/EU — Åtgärder för öppnande av en tullkvot för exceptionell import av socker — Genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 — Genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 — Talan om ogiltigförklaring — Upptagande till sakprövning — Fysiska och juridiska personer — Talerätt — Artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF — Regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder — Begrepp”

1. Överklagandet riktar sig mot tribunalens dom av den 6 juni 2013 i målet T & L Sugars och Sidul Açúcares mot kommissionen,[2] genom vilken denna bland annat avvisade en talan om ogiltigförklaring som väckts av T & L Sugars Ltd och Sidul Açúcares, Unipessoal Lda, två rörsockerraffinaderier etablerade i Europeiska unionen, mot flera av Europeiska kommissionens förordningar om vidtagande av undantagsåtgärder avseende utsläppande på marknaden av socker och isoglukos[3] utöver kvoterna samt öppnande av en tullkvot för exceptionell import av socker för regleringsåret 2010/11[4].

2. I den ovannämnda domen slog tribunalen huvudsakligen fast att klagandena inte kunde göra gällande artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF, eftersom det fordrades att medlemsstaterna vidtog ett antal åtgärder för att de omtvistade förordningarna skulle genomföras. Tribunalen fann för övrigt att klagandena inte var personligen berörda av genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 och biföll därför kommissionens invändning om rättegångshinder samt avvisade talan i den mån den avsåg ogiltigförklaring av de angripna förordningarna.

1 — Originalspråk: franska.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, nedan kallad den överklagade domen.

3 — Det är fråga om kommissionens förordning (EU) nr 222/2011 av den 3 mars 2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna till nedsatt överskottsavgift under regleringsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6) och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 293/2011 av den 23 mars 2011 om fastställande av en tilldelningskoefficient om avslag av nya ansökningar och om avslutande av ansökningsomgången för tillgängliga kvantiteter socker producerat utöver kvoten och avsett för försäljning på unionsmarknaden till nedsatt överskottsavgift (EUT L 79, 25.3.2011, s. 8).

4 — Här avses kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 av den 28 mars 2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8) och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 av den 19 april 2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten för utfärdande av importlicenser för sockerprodukter inom vissa tullkvoter för vilka det lämnats in ansökningar under perioden 1–7 april 2011, och om tillfälligt stopp för ansökningar om sådana licenser (EUT L 104, s. 39).

3. Klagandenas överklagande ger därför domstolen möjlighet att uttala sig om tribunalens tolkning av de nya bestämmelserna i artikel 263 fjärde stycket FEUF som infördes enligt Lissabonfördraget, och att mer exakt avgöra vad som är regleringsakter ”som inte medför genomförandeåtgärder”.

I – **Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten**

4. I punkterna 1–5 i den överklagade domen redogjorde tribunalen mycket kortfattat för bakgrunden till tvisten. Jag hänvisar till den redogörelsen. Jag kommer i den mån det behövs, nedan redogöra för de väsentliga delarna av de omtvistade förordningarna.

II – **Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen**

5. Tribunalen biföll kommissionens invändning om rättegångshinder och fann dels att klagandena inte kunde åberopa artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF (punkterna 36–73 i den överklagade domen), dels att de inte var personligen berörda av förordning nr 393/2011 (punkterna 74–94 i den domen). Jag kommer i den mån det behövs, nedan redogöra för de väsentliga kritiserade punkterna i den överklagade domen i samband med prövningen av klagandenas grunder.

III – **Prövning av överklagandet**

6. Klagandena har formellt anfört tre grunder till stöd för överklagandet. De har för det första gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i flera avseenden genom att finna att de åtgärder som de nationella myndigheterna hade vidtagit utgjorde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Klagandena anser vidare att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att de inte var personligen berörda av förordning nr 393/2011. De anser slutligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 97 i den överklagade domen fann att den invändning att artiklarna 186 a och 187 i förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden)[5] är rättsstridiga, som de åberopade i samband med ovannämnda talan, inte kunde prövas i sak, eftersom talan om ogiltigförklaring avvisades, och att därför även invändningen om rättsstridighet skulle avvisas.

IV – **Den första grunden för överklagandet**

A – *Parternas argument*

7. I den första grunden har klagandena i huvudsak gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att den drog slutsatsen att rekvisiten för att tillämpa artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF inte var uppfyllda i förevarande mål.

8. Klagandena har betonat att tillämpningen av artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF innebär att verkliga genomförandeåtgärder ska skiljas från andra åtgärder, vilket medför att innehållet i de omtvistade regleringsakterna och den särskilda beskaffenheten hos de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit ska undersökas med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning och det syfte att säkerställa enskildas tillgång till ett effektivt domstolsskydd som eftersträvas med den bestämmelsen.

5 — EGT L 299, s. 1.

9. Tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, för det första genom att slå fast att vilken åtgärd som helst som en medlemsstat vidtar i samband med en förordning utgör ett beslut om genomförande av den förordningen, även om den är en automatisk eller obetydlig åtgärd.

10. Tribunalen gjorde sig för det andra skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att de åtgärder som medlemsstaterna hade vidtagit i förevarande fall utgjorde genomförandeåtgärder för de omtvistade förordningarna. Åtgärderna hade emellertid vidtagits utan att medlemsstaterna hade något utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom de inte hade gjort något val eller fattat något beslut, utan endast agerat som ”brevlåda”.

11. Tribunalen gjorde sig för det tredje skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkt 53 i den överklagade domen påstå att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning inte är relevant för att avgöra huruvida en regleringsakt ”medför genomförandeåtgärder”.

12. Tribunalen gjorde sig slutligen för det fjärde skyldig till felaktig rättstillämpning, genom att i punkterna 69–72 i den överklagade domen slå fast att en tolkning av begreppet regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder, mot bakgrund av principen om ett effektivt domstolsskydd, inte kunde leda till att talan kunde prövas i sak.

13. Klagandena har betonat att de uttryckligen angav att inga rättsmedel stod till deras förfogande vid de nationella domstolarna och att de skulle ha varit tvungna att bryta mot lagen och att utsätta sig för ett åtal, för att kunna få till stånd en prövning av de omtvistade förordningarna. I det avseendet borde artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF tolkas i ett processekonomiskt perspektiv. Den bestämmelsens enda syfte är för övrigt inte att undvika att de enskilda måste bryta mot lagen för att få till stånd en rättslig prövning.

14. Klagandena har vidare hävdat att kommissionen, liksom tribunalen i punkterna 63, 65 och 72 i den överklagade domen, öppet erkände att det inte fanns några interna rättsmedel. Klagandena har framhållit att de rättsakter som de nationella myndigheterna antog med stöd av de omtvistade förordningarna inte kunde prövas rättsligt i Portugal, utom om de hade antagits utan behörighet (*ultra vires*) vilket inte var fallet. De aktuella rättsakterna var i vart fall inte offentliga, eftersom de innehöll affärshemligheter.

15. Kommissionen anser, med stöd av Europeiska unionens råd och den franska regeringen, däremot att tribunalen inte gjorde sig skyldig till något rättsligt fel när den fann att de omtvistade förordningarna medförde genomförandeåtgärder.

B – *Bedömning*

16. På grund av klagandenas argument i förevarande överklagande har domstolen möjlighet att fördjupa tolkningen av de nya bestämmelser i artikel 263 fjärde stycket FEUF som lades till enligt Lissabonfördraget. Domstolen har närmare bestämt möjlighet att fastställa omfattningen av den nya ordning för fysiska och juridiska personers rätt att föra talan mot regleringsakter som föreskrivs i Lissabonfördraget, och närmare bestämt de två rekvisit som infördes genom detsamma. [6]

6 — Beträffande bakgrunden till artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF tillåter jag mig att hänvisa till generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 40), Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:204, punkterna 39–44) och Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 40), enligt vilka det i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål Unión de Pequeños Agricultores/Conseil (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punkt 43), innan detta föreskrevs, angavs att en ”regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder” skulle utgöra en rättslig kategori inom unionsrätten.

17. Domstolen har visserligen redan definierat begreppet regleringsakt i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen, och har gjort så genom att utesluta lagstiftningsakter.[7] Den har däremot ännu inte haft tillfälle att ange vad som avses med[8] de två rekvisiten för att fysiska och juridiska personer ska ha talerätt mot den typen av rättsakter, det vill säga att rättsakten direkt berör dessa personer och inte medför genomförandeåtgärder utöver vad som följer av att de är direkt berörda.

18. Enligt fast rättspraxis ska tolkningsdata för innebörden i ”regleringsakter som direkt berör [sökanden] och som inte medför genomförandeåtgärder”,[9] med beaktande av den nya bestämmelsens bakgrund, hämtas i deras lydelse, sammanhang och samtliga relevanta unionsrättsliga bestämmelser. Den nya bestämmelsens funktion i det rättsmedelssystem som fastställs i fördraget är därvid av särskild betydelse.

19. Jag måste börja denna undersökning med att allmänt erinra om att domstolen har haft tillfälle att konstatera att de nya bestämmelserna i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF har mjukat upp rekvisiten för huruvida en talan om ogiltigförklaring som fysiska eller juridiska personer väcker mot vissa regleringsakter kan prövas i sak. Detta gäller när det är fråga om regleringsakter som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder och har skett genom att rekvisitet personligen berörd har utgått.[10]

20. Genom att lydelsen i det som utgjorde artikel III-365.4 i förslaget till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa återges i identiska ordalag i den nya artikel 263 fjärde stycket FEUF, är avsikten således att genom den nya bestämmelsen utvidga rekvisiten för att talan om ogiltigförklaring, som fysiska eller juridiska personer väcker mot vissa regleringsakter, ska kunna prövas i sak. Beträffande rekvisiten för sakprövning av talan mot lagstiftningsakter har ingen ändring skett.[11] Bestämmelsen syftar till att göra det möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot rättsakter med allmän giltighet med undantag av lagstiftningsakter,[12] på mindre restriktiva villkor än de som har gällt hittills, det vill säga det är inte nödvändigt att visa att vederbörande är personligen berörd. De två kumulativa rekvisiten i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF – att sökanden ska vara direkt berörd av den angripna regleringsakten och att den inte medför genomförandeåtgärder – ska tolkas med beaktande av detta uppmjukningssyfte.

21. Jag vill här framför allt betona att lydelsen i de nya bestämmelserna i artikel 263 fjärde stycket FEUF obestridligen ger upphov till tolkningsproblem.[13]

22. Rekvisitet direkt berörd fanns som sådant redan tidigare, ”före Lissabon”, tillsammans med rekvisitet personligen berörd. Båda rekvisiten har tolkats på känt sätt.

23. Beträffande rekvisitet direkt berörd framgår det av domstolens fasta praxis att oberoende av vilken rättsakt med allmän giltighet det är fråga om, fordras att den har direkt inverkan på den sökande fysiska eller juridiska personens rättsliga ställning och, om den innebär att mellanliggande åtgärder ska vidtas, inte lämnar de myndigheter som ska genomföra den något utrymme för skönsmässig

7 — Se dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 50–61).

8 — Domstolen har i realiteten haft tillfälle att uttala sig om tolkningen av denna nya bestämmelse, men i relativt begränsade ordalag och endast för att utesluta dess tillämpning, se dom Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkterna 30 och 31), Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkterna 50 och 51) och Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punkterna 37 och 38).

9 — Se särskilt dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (EU:C:2013:625, punkt 50).

10 — Ibidem (punkt 57).

11 — Ibidem (punkt 59).

12 — Ibidem (punkt 60).

13 — Varav generaladvokaten Kokott redan har angett vissa i förslaget till avgörande i mål Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:204, punkterna 36–38). Se, för ett liknande resonemang, även generaladvokaten Wathelets förslag till avgörande i mål Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2013:335, punkt 74) och Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen (C-133/12 P, EU:C:2013:336, punkt 47).

bedömning, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen.[14] Att nationella rättsakter föreligger som ligger mellan sökanden och en rättsakt med allmän giltighet som berör denne personligen, utgör således i sig inte med nödvändighet hinder för att denne ska ha talerätt.

24. Fråga uppkommer därför om vilken innebörd den nya ordningen för regleringsakter har. I denna upprepas rekvisitet direkt berörd, samtidigt som det läggs till ett rekvisit att åtgärden inte får medföra genomförandeåtgärder. Vid tolkningen är det enligt min mening inte möjligt att endast föra över den definition av rekvisitet direkt berörd som domstolen har angett för de fall då det rekvisitet åtföljs av rekvisitet personligen berörd.

25. Rekvisitet direkt berörd innebär, såsom domstolen har tolkat det med avseende på den version av fördraget som föregick Lissabonfördraget, att ett rent automatiskt genomförande inte hindrade att talerätt tillerkändes. Det kan göras gällande att rekvisitet att åtgärden inte får medföra genomförandeåtgärder, det vill säga rättsakter som går utöver ett rent automatiskt genomförande, redan innefattas i det rekvisitet.

26. På ett sätt blev den relativt enkla ordningen mer komplicerad genom Lissabonfördraget. Å ena sidan bibehölls den tidigare ordningen beträffande ”rättsakter” i allmänhet, förutom enskilda beslut. Vidare bibehölls rekvisitet direkt och personligen berörd. Å andra sidan frångicks den regeln beträffande ”regleringsakter” och två *andra* rekvisit infördes, nämligen direkt berörd ”och” att akten inte får medföra genomförandeåtgärder.

27. Den nya ordningen för regleringsakter innebär därigenom att det är nödvändigt att skilja mellan de två rekvisit som avser dessa, eller med andra ord att ge det dubbla begreppet en innebörd. Av lydelsen i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF måste man nämligen dra slutsatsen att det kan finnas regleringsakter som direkt berör fysiska eller juridiska personer och som dessutom *kan* medföra genomförandeåtgärder.

28. Två uppfattningar står därvid mot varandra. Enligt den första är ett aldrig så litet ingripande från en nationell förvaltningsmyndighets sida vid genomförandet av en regleringsakt tillräckligt för att rekvisitet att åtgärden inte får medföra genomförandeåtgärder inte ska anses vara uppfyllt. Det är *i stora drag* den uppfattningen som den franska regeringen, kommissionen och rådet företräder.

29. Såsom jag kommer att försöka att redogöra för, strider den uppfattningen emellertid mot den riktiga tolkningen av begreppet regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder, vilket nyligen införts genom Lissabonfördraget.

30. Begreppet regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder är i semantiskt avseende mer innehållsrikt än vad som framgår av den förstnämnda uppfattningen. Särskilt ordet åtgärd i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF innebär, oavsett språkversion, oundvikligen att en viss ”befogenhet” utövas som medför ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid utövande av offentliga maktbefogenheter. Samtliga uppgifter som en nationell myndighet har innebär inte att de rättsakter som myndigheten antar i det avseendet omfattas av begreppet genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF endast på grund av att det åligger myndigheten att genomföra dem. I varje enskilt fall är det viktigt att konkret beakta sättet och formen för de nationella myndigheternas medverkan och hur intensiv denna är.

14 — Se, bland annat, dom Glencore Grain/kommissionen (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punkt 41), och domar av samma dag, Front national/parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punkt 34), kommissionen/Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane/kommissionen (C-445/07 P och C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 45), Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (EU:C:2014:100, punkt 68) och Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen (EU:C:2014:105, punkt 55).

31. Det är svårt att se hur målet att mjuka upp rekvisiten för fysiska och juridiska personers rätt att föra talan mot regleringsakter som inte är lagstiftningsakter skulle kunna uppnås, om de nya bestämmelserna tolkades på så sätt att den omständigheten att det föreligger rättsakter som utfärdats av nationella myndigheter och som inte är av materiell karaktär, eller som är så att säga kompletterande, och som är resultatet av en verksamhet av något slag, eller som antagits i samband med en normbunden behörighet, och som träder in mellan sökanden och den angripna regleringsakten, kan anses göra det möjligt att samtidigt anse att rekvisitet direkt berörd är uppfyllt samtidigt som rekvisitet att åtgärden inte får medföra genomförandeåtgärder inte är uppfyllt på grund av dessa rättsakter.

32. Jag kommer nedan att försvara den alternativa uppfattningen att det nya språkbruk som används i fördraget för att i form av de två aktuella rekvisiten definiera fysiska och juridiska personers rätt att föra talan mot regleringsakter, leder till att vad som kan uppfattas som en ”funktionsuppdelning” måste göras mellan de rekvisiten. Härvid ska det göras skillnad mellan å ena sidan definitionen av regeln som sådan och kretsen av adressater (direkt berörda) samt å den andra fastställelse av en mängd särskilda omständigheter avseende den konkreta tillämpningen och genomförandet (bland annat avseende sätt, mängd och tid) som gör det möjligt att slå fast att den ovannämnda regeln som sådan är fullt operativ. Det kan vidare göras gällande att direkt berörd syftar på definitionen av regeln och fastställelsen av vilka den riktar sig till, medan genomförandeåtgärderna säkerställer att den regeln, vars adressater har fastställts, är fullt operativ.

33. Om denna tolkning väljs, ska det göras efter en konkret bedömning av föremålet för den angripna regleringsakten och av dess innehåll och verkningar på sökandens rättsliga ställning.[15] Därvid kan en slutsats dras beträffande huruvida regleringsakten *medför* genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF.

34. Det är, såsom tribunalen anförde, visserligen riktigt att medlemsstaterna måste ingripa för det operativa genomförandet av de omtvistade förordningarna och för att anta ett antal administrativa beslut, huvudsakligen vad gäller mottagande av ansökningar från de berörda ekonomiska aktörerna, kontroll av att ansökningarna uppfyller de formella kraven, överföring av dem till kommissionen och upprättande av licenser på grundval av de fördelningskoefficienter som kommissionen har slagit fast. Sådana rent administrativa åtgärder från de nationella myndigheternas sida kan emellertid svårligen anses utgöra en del av utövandet av deras genomförandebefogenheter.

35. För mig förefaller det inte som om de behöriga nationella myndigheternas administrativa medverkan motsvarar vad upphovsmännen hade i tankarna när fysiska och juridiska personer fick rätt att föra talan om ogiltigförklaring av regleringsakter under förutsättning att de två uppmjukade rekvisiten för den nya talerätten är uppfyllda.

36. Eftersom kommissionen bedömde att det var nödvändigt att begränsa den negativa skillnaden mellan tillgängligheten på socker och användningen av detta på unionsmarknaden under regleringsåret 2010/11, ansåg den att det var lämpligt att föra ut en del av det socker på marknaden som producerats utöver de kvoter som fastställts i artikel 56 i förordning nr 1234/2007. Kommissionen ansåg vidare att alla befintliga importflöden skulle utnyttjas till fullo. Kommissionen antog därför förordning nr 222/2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna till nedsatt överskottsavgift och genomförandeförordning nr 302/2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11.

15 — Se dom Telefónica/kommissonen (EU:C:2013:852, punkt 35), Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen (EU:C:2014:100, punkt 53) och Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen (EU:C:2014:105, punkt 40).

37. Förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 302/2011 kompletterades genom två genomförandeförordningar, vars huvudsakliga mål utgjordes av att fastställa fördelningskoefficienterna för de kvantiteter socker utöver kvoterna som fördes ut på marknaden utan överskottsavgift (genomförandeförordning nr 293/2011) och för importkvoten (genomförandeförordning nr 393/2011), på grundval av ansökningar som överförts av medlemsstaterna från berörda ekonomiska aktörer. Enligt genomförandeförordning nr 293/2011 avslogs de ansökningar om importlicenser som lämnats in mellan den 21 och den 25 mars 2011 och tiden för att lämna in dessa ansökningar löpte enligt den förordningen ut den 28 mars 2011. Enligt genomförandeförordning nr 393/2011 ska inlämning av de nya licensansökningar som avses i bilagan till den förordningen tillfälligt stoppas till slutet av regleringsåret.

38. Jag erinrar om att klagandena har gjort gällande i huvudsak att importerande rörsockerraffinaderier, med åsidosättande av grundförordningen, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, på grund av de omtvistade förordningarna försätts i en ogynnsam konkurrenssituation i förhållande till inhemska betproducenter och dem som bearbetar betor inom landet. Klagandena har emellertid inte ifrågasatt villkoren för att utfärda licenser.

39. När tribunalen bedömde de två grupperna av förordningar [16] anmärkte den att de berörda ekonomiska aktörerna först borde lämna in en ansökan till de nationella myndigheterna för att få tillstånd att saluföra eller importera socker med stöd av undantagsbestämmelserna i dessa förordningar. [17] Dessa myndigheter tillämpar härvid de tilldelningskoefficienter som fastställts i genomförandeförordningarna nr 293/2011 och 393/2011. [18] Tribunalen drog slutsatsen att de omtvistade förordningarna inte kan få några rättsverkningar för de berörda aktörerna utan att de nationella myndigheterna först vidtagit åtgärder.

40. Tribunalen konstaterade att de ovannämnda nationella åtgärderna var av beslutskaraktär, eftersom myndigheterna har befogenhet att ålägga dem som ansöker om tillstånd formella villkor, pröva huruvida ansökningarna kan behandlas i sak och utfärda licenser. [19] Tribunalen drog slutsatsen att de omtvistade förordningarna ”grundade” sig på enskilda beslut som fattats på nationell nivå, utan vilka förordningarna inte kunde ha någon inverkan på de berörda juridiska och fysiska personernas rättsställning. [20] Tribunalen slog därför fast att de omtvistade förordningarna inte kunde anses vara rättsakter som inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF.

41. Denna bedömning är här en felaktig rättstillämpning.

42. Det är först och främst kommissionen som har definierat de undantagsåtgärder som fastställs i förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 302/2011 genom att fastställa deras respektive tillämpningsområde – materiellt tillämpningsområde (*ratione materiae*), tillämpning med avseende på person (*ratione personae*) och tillämpning i tiden (*ratione temporis*) – samt bestämmelserna om vilka som får ansöka och om villkoren för prövning för att komma i åtnjutande av bestämmelserna. [21]

16 — Punkterna 38–41 respektive 42–45 i den överklagade domen.

17 — Ibidem (punkt 46).

18 — Ibidem (punkt 48).

19 — Ibidem (punkt 49).

20 — Ibidem (punkt 50).

21 — Se artikel 2.2 och 2.4 i förordning nr 222/2011, och artikel 1 i genomförandeförordning nr 302/2011, med hänvisning till förordning nr 891/2009.

43. Trots att de två grupperna av förordningar inte har samma tillämpningsområde med avseende på person, (*ratione personae*) prövade tribunalen dem utan att beakta den skillnaden. Det har visserligen inte bestritts att klagandena i egenskap av importerande rörsockerraffinaderier är direkt berörda av genomförandeförordning nr 302/2011 och genomförandeförordning nr 393/2011. Det är däremot mycket svårare att anse dem direkt berörda av förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 293/2011, eftersom dessa på grund av att tillämpningsområdet inte på något sätt kan påverka klagandenas rättsliga ställning.

44. Det är för övrigt även kommissionen som, på grundval av uppgifter som medlemsstaterna samlat in och i förekommande fall behandlat samt överfört, har fastställt tilldelningskoefficienterna för socker avsett att föras ut på marknaden till nedsatt överskottsavgift (genomförandeförordning nr 293/2011) och importlicenser (genomförandeförordning nr 393/2011).

45. De berörda ekonomiska aktörerna bör i båda fallen visserligen ansöka om licenser hos de behöriga nationella myndigheterna. Sådana ansökningar utgör emellertid inte en förutsättning för rätten att komma i åtnjutande av de undantagsåtgärder som beslutas.

46. Det är visserligen även de nationella myndigheterna som ska ta emot licensansökningarna, undersöka huruvida dessa kan behandlas, tillämpa tilldelningskoefficienterna och utfärda certifikat. Dessa åtgärder vidtas emellertid helt och hållet i enlighet med en normbunden behörighet och går inte utöver ett administrativt samarbete och den rent administrativa hanteringen av de undantagsåtgärder som kommissionen beslutat.

47. De undantagsåtgärder som kommissionen beslutat medför förmodligen att administrativa åtgärder, men inte vad som kan kallas genomförandeåtgärder, måste vidtas. I enlighet med vad jag har beskrivit ovan är det i synnerhet genomförandeförordning nr 293/2011 och genomförandeförordning nr 393/2011 som utan tvekan innehåller ”genomförandeåtgärder” som motsvarar kravet på genomförande enligt förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 302/2011. De utgjorde på sätt och vis *tidpunkten för genomförandet* i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF, förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 302/2011 för de två förstnämnda förordningarna. Så är emellertid inte fallet med de administrativa åtgärder som medlemsstaternas behöriga myndigheter vidtar.

48. Jag anser således att talan ska bifallas på klagandenas första grund och att den överklagade domen således ska upphävas, eftersom tribunalen slog fast att genomförandeförordning nr 302/2011 och genomförandeförordning nr 393/2011 medförde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF.

V – **Huruvida klagandenas talan kan prövas i sak och målet ska återförvisas till tribunalen**

49. I enlighet med artikel 61 första stycket i domstolens stadga kan domstolen upphäva tribunalens avgörande. Domstolen kan då antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

50. I förevarande mål kan domstolen emellertid i detta skede av förfarandet inte i sak avgöra den talan som väckts vid tribunalen. Domstolen förfogar däremot över de upplysningar som krävs för att slutligt pröva den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställde under förfarandet i första instans, till den del invändningen avser talan mot genomförandeförordning nr 302/2011 och genomförandeförordning nr 393/2011 om en tullkvot för exceptionell import.[22]

22 — Prejudikat, se dom 3F/kommissionen (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punkt 98).

51. Det framgår nämligen av vad ovan anförts att dessa båda genomförandeförordningar inte kan anses medföra genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket sista delen av meningen FEUF. Det är för övrigt obestritt att klagandena, i egenskap av importerande rörsockerraffinaderier, har ett berättigat intresse av att få saken prövad och är direkt berörda av förordningarna.

52. Mot denna bakgrund ska målet återförvisas till tribunalen för avgörande av klagandenas yrkande om ogiltigförklaring av genomförandeförordning nr 302/2011 och genomförandeförordning nr 393/2011.

VI – **Förslag till avgörande**

53. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besluta följande:

1) Tribunalens dom av den 6 juni 2013 i mål T-279/11, T & L Sugars och Sidul Açúcares mot kommissionen, (EU:T:2013:299) upphävs.

2) Den talan som T & L Sugars Ltd och Sidul Açúcares, Unipessoal Lda väckt mot kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 av den 28 mars 2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8) och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 av den 19 april 2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten för utfärdande av importlicenser för sockerprodukter inom vissa tullkvoter för vilka det lämnats in ansökningar under perioden 1–7 april 2011, och om tillfälligt stopp för ansökningar om sådana licenser kan tas upp till sakprövning.

3) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för avgörande i sak.

4) Frågan om rättegångskostnader anstår.