



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 april 2015 *

”Överklagande — Talan om ogiltigförklaring — Artikel 263 fjärde stycket FEUF — Rätt att väcka talan — Talerätt — Fysiska eller juridiska personer — Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder — Rättsakt som berör klagandena personligen — Rätt till ett effektivt domstolskydd — Undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna — Regleringsåret 2010/2011”

I mål C-456/13 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 9 augusti 2013,

T & L Sugars Ltd, London (Förenade kungariket),

Sidul Açúcares Unipessoal Lda, Santa Iria de Azóia (Portugal),

företrädna av D. Waelbroeck, avocat, och D. Slater, solicitor,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företräd av P. Ondrůšek och P. Rossi, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Republiken Frankrike, företräd av G. de Bergues, D. Colas och C. Candat, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska unionens råd, företrätt av É. Sitbon och A. Westerhof Löfflerová, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot och S. Rodin (referent) samt domarna J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 maj 2014,

och efter att den 14 oktober 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 T & L Sugars Ltd och Sidul Açúcares Unipessoal Lda (nedan kallade T & L Sugars respektive Sidul Açúcares) har yrkat att domstolen ska upphäva den av Europeiska unionens tribunal meddelade domen T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen (T-279/11, EU:T:2013:299) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom avvisade tribunalen deras talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EU) nr 222/2011 av den 3 mars 2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna under regleringsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6), av 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, s. 8), av 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), samt av 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) (nedan tillsammans kallade de angripna förordningarna).

Bakgrund till målet och de angripna förordningarna

- 2 Tribunalen redogjorde för bakgrunden till målet i punkterna 1–5 i den överklagade domen på följande sätt:
 - ”1 Sökandeföretagen, T&L Sugars ... och Sidul Açúcares, Unipessoal ..., är rörsockerraffinaderier med säte inom Europeiska unionen. Deras sammanlagda produktionskapacitet motsvarar ungefär hälften av det traditionella försörjningsbehovet till industrin för rörsockerraffinering inom unionen.
 - 2 Utbudet på unionsmarknaden av socker består av socker som producerats dels genom behandling av sockerbetor som härrör från produktion inom unionen, dels genom raffinering av obehandlat rörsocker som importerats från tredjeland. Slutprodukterna är i båda fallen kemiskt sett identiska. Obehandlat rörsocker med ursprung i unionen, närmare bestämt i Frankrikes utomeuropeiska departement och i Azorerna, utgör mindre än 2 procent av unionens sockerproduktion.
 - 3 Mellan den 3 mars och den 19 april 2011 vidtog Europeiska kommissionen vissa åtgärder för att öka sockerutbudet på unionsmarknaden, där sockerbrist rådde.

- 4 Syftet med dessa åtgärder var dels att möjliggöra för unionens producenter att saluföra en begränsad kvantitet socker och isoglukos som producerats utöver kvoterna på den inre marknaden, dels att införa en tullkvot så att varje intresserad ekonomisk aktör skulle kunna importera en begränsad kvantitet socker undantagen från importtullar.
- 5 Dessa åtgärder vidtogs genom antagandet av följande rättsakter ..., nämligen:
- ... förordning ... nr 222/2011 ...,
 - ... genomförandeförordning ... nr 293/2011 ...,
 - ... genomförandeförordning ... nr 302/2011 ...,
 - ... genomförandeförordning ... nr 393/2011 ...”
- 3 Tribunalen redogjorde för den mekanism som inrättas genom de omtvistade förordningarna i punkterna 39–45 i den överklagade domen på följande sätt:
- ”39 I artikel 2.4 i förordning nr 222/2011 föreskrivs att för att komma i fråga för ... undantagsmängder[na avseende socker och isoglukos som kan saluföras utöver produktionskvoterna] ska producenterna ansöka om en licens hos den behöriga nationella myndigheten i den medlemsstat i vilken företaget godkännts. Enligt artikel 4 i samma förordning ska dessa myndigheter besluta vilka ansökningar som kan godkännas utifrån de villkor som uppställs i samma förordning, och därefter meddela kommissionen vilka ansökningar som kan godkännas.
- 40 Det följer av artiklarna 5 och 6 i förordning nr 222/2011 att när de föreskrivna kvantiteterna socker utöver kvoterna har överskridits, fastställer kommissionen en tilldelningskoefficient för att fördela den tillgängliga kvantiteten på ett enhetligt sätt, avslår de ansökningar som medlemsstaten ännu inte underrättat kommissionen om och avslutar ansökningsomgången. Varje vecka utfärdar de nationella myndigheterna licenser som ger rätt till en nedsättning av avgiften avseende ansökningarna för vilka det under den föregående veckan har skickats en underrättelse till kommissionen, enligt en förlaga för licensen som återfinns i en bilaga till förordningen.
- 41 Enligt artikel 1 i genomförandeförordning nr 293/2011 fastställde kommissionen en tilldelningskoefficient på 67,106224 procent, som de nationella myndigheterna hade att tillämpa på licensansökningar som lämnats in under perioden 14–18 mars 2011 och anmälts till kommissionen. Kommissionen avlog vidare ansökningarna som lämnats in därefter och avslutade ansökningsomgången för licenser.
- 42 Vad vidare avser tullkvoten för exceptionell import, föreskrivs i genomförandeförordning nr 302/2011 att någon importtull inte ska tas ut under perioden 1 april 2011–30 september 2011 för en kvantitet på 300 000 ton socker.
- 43 Vad beträffar förvaltningen av dessa tullkvoter, hänvisas i genomförandeförordning nr 302/2011 till kommissionens förordning (EG) nr 891/2009 av den 25 september 2009 om öppnande och förvaltning av vissa gemenskapstullkvoter inom sockersektorn (EUT L 254, s. 82), vilken i sin tur hänvisar till kommissionens förordning (EG) nr 1301/2006 av den 31 augusti 2006 om gemensamma regler för administrationen av sådana importtullkvoter för jordbruksprodukter som omfattas av ett system med importlicenser (EUT L 238, s. 13), samt till kommissionens förordning (EG) nr 376/2008 av den 23 april 2008 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser samt förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter (kodifierad version) (EUT L 114, s. 3).

- 44 Vid förvaltningen av tullkvoter mottar, enligt artiklarna 5 och 6 i förordning nr 1301/2006 och artikel 12 i förordning nr 376/2008, de nationella myndigheterna importlicensansökningarna och ser till så att ansökningarna uppfyller samtliga krav. Enligt artiklarna 7 och 11 i förordning nr 1301/2006 och artiklarna 8 och 9 i förordning nr 891/2009 ska myndigheterna därefter underrätta kommissionen om de ansökningarna som inlämnats, utfärda importlicenser till aktörerna och underrätta kommissionen om kvantiteterna för vilka de har utfärdat licenser.
- 45 I genomförandeförordning nr 393/2011 fastställs tilldelningskoefficienten till 1,8053 procent för importlicensansökningarna som lämnats in under perioden 1–7 april 2011, för vilka den tillgängliga kvantiteten överskridits. Vidare stoppas inlämningen av ytterligare ansökningar till slutet av regleringsåret 2010/2011.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 4 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 maj 2011 väckte klagandena talan om ogiltigförklaring av de omtvistade förordningarna och yrkade skadestånd för den skada som de ansåg sig ha vållats av att dessa förordningar hade antagits. Kommissionen framställde genom särskild handling av den 26 oktober 2011 en invändning om rättegångshinder.
- 5 Kommissionen gjorde, med stöd av Republiken Frankrike och Europeiska unionens råd, gällande att de omtvistade förordningarna var regleringsakter men att de medförde genomförandeåtgärder och varken berörde klagandena personligen eller direkt.
- 6 Klagandena gjorde vid tribunalen gällande att de hade talerätt gentemot de omtvistade förordningarna på grund av att dessa var regleringsakter som berörde dem direkt och som inte medförde genomförandeåtgärder. Alternativt gjorde klagandena gällande att förordningarna berörde dem både direkt och personligen.
- 7 Genom den överklagade domen prövade tribunalen kommissionens invändning om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Tribunalen avvisade därvid talan i den del den avsåg ogiltigförklaring av de omtvistade förordningarna.
- 8 Tribunalen bedömde, vad avser argumentet att de omtvistade förordningarna medför genomförandeåtgärder, i punkterna 46–73 i den överklagade domen att förordningarna – vare sig de som avser saluföring av socker som producerats utöver kvoterna eller de som rör tullkvoter – inte kan få några rättsverkningar för de berörda aktörerna utan att de nationella myndigheterna först vidtagit åtgärder. Tribunalen ansåg att sådana åtgärder utgjorde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF och godtog inte klagandenas argument att dessa åtgärder var ”automatiska och obligatoriska”.
- 9 I punkt 60 i den överklagade domen angav tribunalen att klagandena inte hade gjort gällande att de tvingats bryta mot lagen för att få tillgång till domstolsprövning. De hade däremot angett att deras möjlighet att väcka talan mot de nationella åtgärderna som vidtagits vid genomförandet av de omtvistade förordningarna i vart fall allttjämt var osäker. Tribunalen konstaterade vidare i punkterna 66 och 68 i den överklagade domen att något sådant rättsmedel inte uttryckligen föreskrivs på det nationella planet i unionens sekundärrätt och att det i artikel 19.1 andra stycket FEU föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. I punkt 69 i den överklagade domen anförde tribunalen att tillämpningen av villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF, nämligen att det inte ska vara fråga om genomförandeåtgärder, inte får vara underordnad förekomsten av ett effektivt rättsmedel i fråga inom medlemsstatens rättssystem, vilket gör det möjligt att ifrågasätta en unionsakts giltighet. Tribunalen bedömde därefter i punkt 70 i den överklagade domen att en sådan

ordning skulle innebära att unionsdomstolen i varje konkret fall skulle vara tvungen att pröva och tolka nationella processrättsliga bestämmelser, vilket den inte är behörig att göra inom ramen för sin kontroll av unionsrättsakternas lagenlighet.

- 10 Vad gäller argumentet att klagandena inte hade styrkt att de berörs personligen av de omtvistade förordningarna, konstaterade tribunalen i punkt 77 i den överklagade domen att de omtvistade förordningarna hade rättsverkan på en personkrets som definierats i allmänna och abstrakta ordalag, eftersom de tillämpas på unionens samtliga sockerproducenter respektive samtliga sockerimportörer, utan att klagandena därvid individualiseras på något sätt.
- 11 Klaganden anförde att de "åtminstone" berördes personligen av genomförandeförordning nr 393/2011, genom att göra gällande att nämnda förordning berörde en sluten grupp aktörer, eftersom det däri fastställdes en tilldelningskoefficient för att kunna fördela tullkvoten endast mellan de importörer som lämnat in ansökningar under perioden 1–7 april 2011. Tribunalen konstaterade i punkterna 84 och 89 i den överklagade domen att var och en av klagandena hade påverkats på samma sätt av genomförandeförordning nr 393/2011 på grund av deras objektiva egenskap som producenter som lämnat in licensansökningar och att de således inte kunde anses ha individualiserats genom att ingå i en begränsad krets, vilket var ett resultat av den ifrågavarande ordningen i sig.
- 12 I punkt 97 i den överklagade domen fastslog tribunalen att eftersom talan om ogiltigförklaring skulle avvisas, skulle den invändning om rättsstridighet som framställdes mot artiklarna 186 a och 187 i rådets 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") (EUT L 299, s. 1) följaktligen även den avvisas.

Partenas yrkanden

- 13 T & L Sugars och Sidul Açúcares har yrkat att domstolen ska
 - upphäva den överklagade domen,
 - återförvisa målet till tribunalen för avgörande i sak, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas och att T & L Sugars och Sidul Açúcares ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 Republiken Frankrike och rådet har yrkat att överklagandet ska ogillas och att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 16 T & L Sugars et Sidul Açúcares har åberopat tre grunder till stöd för sitt överklagande. Genom den första grunden har klagandena gjort gällande att tribunalens tolkning av begreppet "rättsakt som inte medför genomförandeåtgärder" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF var felaktig. Klagandena har genom den andra grunden gjort gällande att tribunalens tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF var felaktig i den mån tribunalen bedömde att genomförandeförordning nr 393/2011 inte berörde dem personligen. Genom den tredje grunden har

klagandena gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig i den mån talan om ogiltigförklaring avvisats. Den invändning om rättegångshinder som anförts borde nämligen ha ogillats.

Den första grunden

Parternas argument

- 17 Till stöd för sin första grund har T & L Sugars och Sidul Açúcares anfört att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den bedömde att de åtgärder som nationella myndigheter vidtagit inom ramen för de omtvistade förordningarna utgjorde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 18 T & L Sugars och Sidul Açúcares anser att de omtvistade förordningarna har utarbetats i minsta detalj av kommissionen och att den enda funktion som lämnats åt medlemsstaterna är den som "brevlåda". Under dessa omständigheter saknar klagandena möjlighet att överklaga de omtvistade förordningarna vid nationella domstolar eftersom dessa inte är behöriga att ogiltigförklara dem.
- 19 Det fel som tribunalen har gjort består i bedömningen att varje åtgärd som en medlemsstat vidtar inom ramen för en unionsförordning, oavsett om åtgärden är automatisk eller accessorisk, utgör ett "beslut om genomförande" av förordningen.
- 20 Tribunalen gjorde även en 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". Klagandena anser att förekomsten av ett utrymme för skönsmässig bedömning är ett relevant kriterium för att avgöra huruvida en åtgärd som en medlemsstat vidtar verkligen tillför något till den unionsakt enligt vilken denna åtgärd har vidtagits. Själva definitionen av begreppet beslut innefattar en handling som nödvändiggör ett val mellan olika möjligheter och inte ett mekaniskt verkställande, genomförande av en tredje parts order eller en enkel bekräftande handling.
- 21 Klagandena har hävdat att tribunalen, i punkterna 58–60 i den överklagade domen, gjorde en restriktiv tolkning av den sista delen av meningen i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Denna bestämmelse ska tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Bestämmelsen ska även tolkas utifrån processekonomiska skäl och på så sätt att de ändringar som gjorts i EUF-fördraget blir ändamålsenliga. Enligt dessa syften ska enskilda kunna väcka talan vid tribunalen när de, i avsaknad av ett effektivt rättsmedel, inte har någon annan möjlighet än att bryta mot lagen för att kunna bestrida en unionsakts giltighet vid domstol, vilket varit situationen i förevarande fall. Enligt klagandena har kommissionen själv medgett detta.
- 22 Enligt kommissionens uppfattning är syftet med den sista delen av meningen i artikel 263 fjärde stycket FEUF att behålla en viss balans mellan nationella domstolars roll och den roll som unionsdomstolen spelar i unionens system för effektiv domstolsprövning. Grunden för detta system är förekomsten av rättsakter som medlemsstaterna antar på nationell nivå för att genomföra den ifrågavarande lagstiftningen, samt möjligheten att överklaga dessa rättsakter vid nationell domstol i ett första skede och därefter eventuellt vid EU-domstolen genom en begäran om förhandsavgörande, när en sådan begäran är nödvändig, till exempel för att bedöma giltigheten av en rättsakt som antagits av unionens institutioner, organ eller byråer, eller för att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av unionsrätten vid nationella domstolar i enlighet med artikel 267 FEUF.

- 23 Den omständigheten att en medlemsstat förfogar över ett begränsat bedömningsutrymme vad avser tillvägagångssättet för att genomföra regleringsakter från unionen, kan inte anses innebära att varje ogiltigförklaring av en bestämmelse i en sådan genomföranderättsakt nödvändigtvis följer av en presumerad rättsstridighet hos regleringsakten från unionen själv.
- 24 Kommissionen anser att tribunalen hade fog för sin bedömning att de nationella åtgärderna i förevarande fall var betydelsefulla och nödvändiga. Även om de omtvistade förordningarna är regleringsakter, kan de endast indirekt påverka berörda aktörer, bland annat genom oundgängliga nationella genomförandeåtgärder. Enligt kommissionen är det obestridligen så, att de omtvistade förordningarna utan dessa åtgärder inte skulle kunna få rättsverkningar gentemot berörda aktörer.
- 25 Behöriga nationella myndigheter beviljar nämligen licenser och importlicenser för att godkänna aktörers utsläppande på marknaden av sockerkvantiteter utöver kvoterna till nedsatt överskottsavgift eller import av socker till nedsatt tull, efter att ha identifierat de sökande, bedömt trovärdigheten, fullständigheten och riktigheten av deras ansökningar, kontrollerat deras status som verklig aktör på marknaden, begärt att lämpliga garantier uppställs, avgjort huruvida ansökningarna ska beviljas eller avslås och tillhandahållit kommissionen alla relevanta uppgifter avseende de beviljade ansökningarna. Flera av dessa uppgifter innefattar ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning för medlemsstaterna, på vilka det även ankommer att förhindra oegentligheter och alla former av missbruk.
- 26 Om det antas att det inte finns några rättsmedel för att bestrida genomförandeåtgärderna, erinrar kommissionen om domen i målet *Inuit Tapiririit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 97 och 103). I denna dom bekräftade domstolen att ”syftet med vare sig EUF-fördraget eller artikel 19 FEU [inte är] att skapa några andra former av rättsliga förfaranden vid de nationella domstolarna, i syfte att upprätthålla unionsrätten, än de som redan föreskrivs i den nationella rätten”. Domstolen förklarade vidare att ändamålet med artikel 47 i stadgan inte är att det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning ska ändras, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till sakprövning av talan som väckts direkt vid unionsdomstolen.
- 27 Republiken Frankrike har anfört att den första grunden inte kan godtas. Tribunalen hade enligt Republiken Frankrike fog för sin bedömning att de omtvistade förordningarna medförde genomförandeåtgärder. Denna tolkning vederläggs vidare inte av klagandenas argument att nationella åtgärder som vidtagits utan något utrymme för skönsmässig bedömning inte kan överklagas. Denna tolkning kan inte heller vederläggas av klagandenas argument att de i vissa medlemsstater saknar ett effektivt rättsmedel gentemot de omtvistade förordningarna.
- 28 Rådet har biträtt kommissionens argumentation.

Domstolens bedömning

- 29 Begreppet ”regleringsakt ... som inte medför genomförandeåtgärder”, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF, ska tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse vilket, såsom framgår av dess uppkomst, består i att förhindra att enskilda tvingas bryta mot lagen för att kunna få tillgång till domstolsprövning. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om vederbörande inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds avseende dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga (dom *Telefónica/kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27).

- 30 När en regleringsakt däremot medför genomförandeåtgärder är domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas säkerställd oberoende av om genomförandeåtgärderna vidtas på unions- eller medlemsstatsnivå. Fysiska eller juridiska personer som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte kan väcka talan direkt vid unionsdomstolen mot en unionsregleringsakt är skyddade mot att akten tillämpas på dem genom möjligheten att angripa de genomförandeåtgärder som denna medför (dom Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 28).
- 31 När genomförandet av en sådan akt ankommer på unionens institutioner, organ eller byråer kan fysiska eller juridiska personer, enligt de villkor som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka direkt talan vid unionsdomstolarna mot tillämpningsakterna och, med tillämpning av artikel 277 FEUF, till stöd för denna talan åberopa att den berörda grundläggande akten är rättsstridig. När genomförandet ankommer på medlemsstaterna kan personerna vid nationell domstol göra gällande att den berörda grundläggande akten är ogiltig och hemställa att den nationella domstolen med stöd av artikel 267 FEUF begär förhandsavgörande från EU-domstolen (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93, och dom Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 29).
- 32 Den viktigaste frågan vid bedömningen av huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är, såsom domstolen redan har fastslagit, vilken ställning den person har som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF. Det saknar således betydelse huruvida den berörda akten medför genomförandeåtgärder i förhållande till andra enskilda (dom Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 30, och Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 50).
- 33 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva den första grunden som T & L Sugars och Sidul Açúcares har anfört till stöd för sitt överklagande.
- 34 Såsom framgår av artikel 1 i förordning nr 222/2011 har förordningen som syfte att för regleringsåret 2010/2011 fastställa överskottsavgiften till noll euro per ton för maximalt 500 000 ton socker och 26 000 ton isoglukos som producerats utöver den kvot som anges i bilaga VI till förordning nr 1234/2007. Enligt artikel 2.2 i förordning nr 222/2011 kan ansökningar om licens endast ges in av företag som producerar bet- eller rörsocker eller isoglukos, som är godkända enligt artikel 57 i förordning nr 1234/2007 och som har tilldelats en produktionskvot för detta regleringsår. Med tillämpning av artikel 6 i förordning nr 222/2011, jämförd med artikel 2.4 i samma förordning, ska nationella myndigheter till producenter som har ansökt därom och inom vissa fastställda kvantiteter utfärda licenser för socker och isoglukos för vilka överskottsavgiften har fastställs till noll euro.
- 35 Genomförandeförordning nr 302/2011 öppnar för sin del för samma regleringsår en tullkvot för exceptionell import av 300 000 ton socker. Med tillämpning av artiklarna 4, 5 och 8 i förordning nr 891/2009, till vilka artikel 1 i genomförandeförordning nr 302/2011 hänvisar, utfärdar de nationella myndigheterna importlicenser avseende tullkvoten till de importörer som ansökt därom, inom fastställda gränser och kvantiteter.
- 36 Eftersom de kvantiteter som dels omfattas av ansökningar enligt förordning nr 222/2011 om intyg för produktion av socker över kvoten, dels omfattas av ansökningar enligt genomförandeförordning nr 302/2011 om importintyg, överskridit de kvantiteter som fastställs i dessa rättsakter redan den första veckan, upprättade kommissionen i genomförandeförordning nr 293/2011 och nr 393/2011 tilldelningskoefficienter som skulle avse de ansökningar om intyg som redan getts in enligt förordning nr 222/2011 respektive förordning nr 302/2011.
- 37 Vad beträffar förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 293/2011, framgår av det ovanstående att klagandena inte berörs direkt av dessa förordningar i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF, eftersom de inte är sockerproducenter och

då deras rättsliga ställning av den anledningen inte påverkas direkt av förordningarna (se dom Glencore Grain/kommissionen, C-404/96 P, EU:C:1998:196, punkt 41, dom Front national/parlamentet, C-486/01 P, EU:C:2004:394, punkt 34, dom 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, och dom Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 68).

- 38 Härav följer att tribunalen, eftersom den inte prövade huruvida klagandena var direkt berörda av ovannämnda förordningar utan istället avvisade talan på grund av att förordningarna medförde genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF, gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.
- 39 Eftersom förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 293/2011, såsom angetts i punkt 37 i denna dom, inte berör klagandena direkt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF, kan tribunalens felaktiga rättstillämpning emellertid inte medföra att den överklagade domen ska upphävas vad gäller avvisningen av talan mot dessa förordningar.
- 40 Vad däremot beträffar genomförandeförordningarna 302/2011 och 393/2011, kan dessa få rättsverkningar gentemot klagandena endast genom åtgärder som vidtas av nationella myndigheter till följd av att licensansökningar ges in med stöd av genomförandeförordning nr 302/2011. Nationella myndigheters beslut om beviljande av sådana licenser, varigenom de koefficienter som har fastställts i genomförandeförordning nr 393/2011 tillämpas på de berörda aktörerna, och om helt eller delvist avslag på sådana licensansökningar, utgör således genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF.
- 41 Denna slutsats vederläggs inte av påståendet att de åtgärder som vidtagits på nationell nivå skulle vara av mekanisk karaktär.
- 42 Denna fråga saknar nämligen, såsom tribunalen med fog har angett i punkt 53 i den överklagade domen, relevans för att avgöra huruvida förordningarna medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket, sista delen av meningen, FEUF.
- 43 Vad gäller klagandenas argument avseende artikel 47 i stadgan, följer det av fast rättspraxis att ändamålet med denna bestämmelse inte är att det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning ska ändras, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till sakprövning av talan som väckts direkt vid unionsdomstolen, vilket även framgår av förklaringarna till denna artikel 47. Dessa förklaringar ska, i enlighet med artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan, beaktas vid tolkningen av densamma (se dom Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 42, dom Alemo-Herron m.fl., C-426/11, EU:C:2013:521, punkt 32, och dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97).
- 44 De sakprövningsförutsättningar som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF ska således tolkas mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, utan att detta emellertid leder till ett kringgående av de i nämnda fördrag uttryckligen föreskrivna villkoren (se, för ett liknande resonemang, dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 98 samt där angiven rättspraxis).
- 45 Det är emellertid både EU-domstolen och medlemsstaternas domstolar som ska säkerställa domstolsprövningen av att unionens rättsordning iakttas, vilket framgår av artikel 19.1 FEU. Genom, å ena sidan, artiklarna 263 FEUF och 277 FEUF och, å andra sidan, artikel 267 FEUF, har det nämligen inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för prövning av huruvida unionsakterna är lagenliga. Denna prövning har anförtratts unionsdomstolen (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 90 och 92, och Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 57).

- 46 Enskilda har i detta hänseende inom ramen för ett inhemskt förfarande rätt att vid domstol få till stånd en prövning av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en unionsakt med allmän giltighet, genom att åberopa att denna rättsakt är ogiltig (se, för ett liknande resonemang, dom E och F, C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 45, och dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 94).
- 47 Härav följer att begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av en akt, på samma sätt som talan om ogiltigförklaring, utgör ett sätt att pröva lagenligheten av unionsakter (se dom Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, C-143/88 och C-92/89, EU:C:1991:65, punkt 18, dom ABNA m.fl., C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 103, och dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 95).
- 48 Det kan härvid erinras om att för det fall en nationell domstol bedömer att det finns grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolen i förekommande fall prövar ex officio, till stöd för att unionsakten ska anses ogiltig, ska den vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EU-domstolen för förhandsavgörande, eftersom denna är ensam behörig att slå fast att en unionsakt är ogiltig (dom IATA och ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkterna 27 och 30 samt där angiven rättspraxis, och dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 96).
- 49 Det ankommer således på medlemsstaterna att, avseende de personer som inte uppfyller villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF för att väcka talan vid unionsdomstolen, inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 100 och där angiven rättspraxis).
- 50 Denna skyldighet för medlemsstaterna har bekräftats i artikel 19.1 andra stycket FEU, enligt vilken dessa "ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten" (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 101). En sådan skyldighet följer även av artikel 47 i stadgan vad gäller de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att genomföra unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.
- 51 Av det ovanstående följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

- 52 T & L Sugars och Sidul Açúcares har gjort gällande att tribunalen, genom sin bedömning att genomförandeförordning nr 393/2011 inte berör dem personligen, har gjort en felaktig rättstillämpning.
- 53 Genomförandeförordning nr 393/2011 är nämligen enligt klagandena inte tillämplig på sockerproducenter eller ekonomiska aktörer i allmänhet, utan specifikt på de aktörer som har valt att ansöka om importlicenser och som har ingett en individuell ansökan. Denna förordning utgörs således av en mängd individuella beslut som motsvarar de individuella ansökningarna.
- 54 Trots att syftet med Lissabonfördraget är att underlätta för enskilda att väcka talan mot förordningar, har tribunalen enligt klagandena gjort en ännu restriktivare tolkning av begreppet personligen berörd än den som ursprungligen gjorts i domarna Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17) samt Toepfer och Getreide-Import Gesellschaft/kommissionen (106/63 och 107/63, EU:C:1965:65).

- 55 Kommissionen har anført att även om klagandena i förevarande fall försöker att begränsa sitt resonemang till en enda förordning, nämligen genomförandeförordning nr 393/2011, kan det konstateras att denna förordning inte är en isolerad rättsakt utan utgör avslutningen på det "system" som inrättas genom genomförandeförordning nr 302/2011.
- 56 Kommissionen har erinrat om att det i domen Plaumann/kommissionen (25/62, EU:C:1963:17) slogs fast att andra rättssubjekt än dem som en rättsakt är riktad till endast kan göra gällande att de är personligen berörda om rättsakten antagits specifikt med deras situation i åtanke.
- 57 De system som inrättas genom genomförandeförordningarna nr 302/2011 och nr 393/2011, som i kombination med förordningarna nr 891/2009 och nr 1301/2006 kompletterar dem, har en allmän tillämpning som omfattar alla sockerproducenter, inklusive de som behandlar sockerbeter för import samt alla andra handlare, och har inte i sig antagits med beaktande av någon särskild egenskap eller särskilt förhållande avseende heltidsraffinaderier, till vilka klagandena tillhör.
- 58 Kommissionen har slutligen hänvisat till domen i målet Zuckerfabrik Watenstedt/rådet (6/68, EU:C:1968:43, 605), där domstolen slog fast att en rättsakts normativa karaktär inte sätts i fråga på grund av den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på vid en viss tidpunkt, eller till och med deras identitet, om det står klart att den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i den aktuella rättsakten, utifrån rättsaktens syfte.
- 59 Republiken Frankrike anser att tribunalen inte har gjort någon felaktig rättstillämpning genom sin bedömning, i punkt 93 i den överklagade domen, att genomförandeförordning nr 393/2011 inte kan anses utgöra en rad individuella beslut, eftersom kommissionen har fastställt tilldelningskoefficienten enbart i förhållande till den totala kvantiteten socker eller isoglukos som ingivna ansökningar till nationella myndigheter avser. Fastställandet av tilldelningskoefficienten innebär enbart att det, enligt en objektiv norm som är oberoende i förhållande till individuella ansökningar från enskilda aktörer, vilka kommissionen för övrigt aldrig får kännedom om, kan fastställas hur stor andel av ingivna ansökningar som nationella myndigheter beviljar. Det enda syftet med genomförandeförordning nr 393/2011 är enligt Republiken Frankrike att den totala kvantiteten socker och isoglukos som följer av samtliga ansökningar som inges till nationella myndigheter ska överensstämma med den kvot som tillåts enligt genomförandeförordning nr 302/2011, utan att den särskilda situationen för någon bestämd aktör därvid beaktas.
- 60 Rådet har biträtt kommissionens argumentation.

Domstolens bedömning

- 61 Det ska erinras om att, såsom framgår av punkt 38 i denna dom, genomförandeförordning nr 393/2011 medför genomförandeåtgärder.
- 62 Av artikel 263 fjärde stycket FEUF följer vidare att fysiska eller juridiska personer får väcka talan mot en akt som inte är riktad mot dem och som medför genomförandeåtgärder enbart om akten berör dem direkt och personligen.
- 63 Vad gäller det andra av dessa villkor, det vill säga att personen ska vara personligen berörd av rättsakten i fråga, framgår det av fast rättspraxis att andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till endast kan göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den

som beslutet är riktat till (dom Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, 223, dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 72, och dom Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 46).

- 64 Av fast rättspraxis framgår även att den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på, eller till och med deras identitet, inte innebär att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten, om det står klart att den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i den aktuella rättsakten (se, för ett liknande resonemang, dom Antillean Rice Mills/rådet, C-451/98 P, EU:C:2001:622, punkt 52, och dom Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 47).
- 65 Domstolen konstaterar härvid att detta är fallet vad avser genomförandeförordning nr 393/2011 som T & L Sugars och Sidul Açúcares har yrkat ska ogiltigförklaras och avseende vilken de sistnämndas talerätt således ska prövas. Eftersom denna förordning enligt artikel 1.1 avser "[d]e kvantiteter för vilka ansökningar om importlicenser har lämnats in ... under perioden 1–7 april 2011", kan T & L Sugars och Sidul Açúcares inte anses ha individualiserats genom denna bestämmelse.
- 66 I artikel 1.1 i genomförandeförordning nr 393/2011 avses nämligen samtliga aktörer som ingett ansökningar om importlicenser på unionsnivå under perioden 1–7 april 2011. Såsom tribunalen med fog framhållit i punkt 85 i den överklagade domen, fastställs genom artikel 7.2 i förordning nr 1301/2006 en tilldelningskoefficient som beräknas på grundval av tillgänglig kvantitet och efterfrågad kvantitet, utan att hänsyn tas till de enskilda ansökningarna eller sökandenas specifika situation. Genomförandeförordning nr 393/2011 har således inte antagits med hänsyn till de särskilda egenskaperna hos klagandena, utan uteslutande med beaktande av att de kvoter för vilka ansökningar om importlicenser har ingetts till behöriga myndigheter under perioden 1–7 april 2011 överskrider tillgängliga kvantiteter, såsom framgår av skäl 1 i denna förordning. Varken licensansökan eller den individuella situationen för T & L Sugars och för Sidul Açúcares i allmänhet har således beaktats vid antagandet av denna förordning.
- 67 Härav följer att tribunalen hade fog för sin bedömning, i punkt 94 i den överklagade domen, att genomförandeförordning nr 393/2011 inte berör T & L Sugars och Sidul Açúcares personligen i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 68 Överklagandet kan mot bakgrund av det ovan anförda inte heller vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 69 Klagandena har genom den tredje grunden bestritt tribunalens bedömning i punkt 97 i den överklagade domen, att "[e]ftersom talan om ogiltigförklaring ska avvisas, ska följaktligen även den invändning om rättsstridighet som framställts i samband med denna talan avvisas".
- 70 För det fall domstolen godtar klagandenas resonemang, nämligen att de omtvistade förordningarna inte medför genomförandeåtgärder och berör dem personligen, skulle de skäl som tribunalen anfört för ogillandet av den invändning om rättsstridighet som framställts mot artiklarna 186 a och 187 i förordning nr 1234/2007, enligt klagandena sakna all grund.
- 71 Kommissionen har anfört att klagandena endast bekräftar att tribunalen inte hade fog för att ogilla denna invändning om rättsstridighet på grund av de felaktigheter som de åberopat inom ramen för sin första och andra grund. Med beaktande av att tribunalens bedömning i detta avseende inte var felaktig, anser kommissionen att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den tredje grunden.

72 Republiken Frankrike och rådet har anslutit sig till kommissionens argument.

Domstolens bedömning

73 Klagandena anser i huvudsak att tribunalen var förhindrad att avslå invändningen om rättsstridighet, eftersom tribunalen gjort en sådan felaktig rättstillämpning som klagandena åberopat inom ramen för sin första och andra grund.

74 Domstolen konstaterar emellertid att såsom framgår av punkterna 51 och 68 i denna dom, har tribunalen inte gjort någon felaktig rättstillämpning, vare sig genom sin bedömning att sakprövningsförutsättningarna enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF inte var uppfyllda för att väcka talan mot de omtvistade förordningarna vilka medförde genomförandeåtgärder, eller genom sin bedömning att genomförandeförordning nr 393/2011 inte berörde klagandena personligen. Eftersom talan om ogiltigförklaring som väckts vid tribunalen inte kunde tas upp till sakprövning, var det således även utan att begå någon felaktig rättstillämpning som tribunalen avslog klagandenas invändning om rättsstridighet.

75 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

76 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser någon av de grunder som T & L Sugars och Sidul Açúcares har åberopat. Överklagandet ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

78 Kommissionen har yrkat att T & L Sugars och Sidul Açúcares ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom de sistnämnda har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) T & L Sugars Ltd et Sidul Açúcares Unipessoal Lda ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter