



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

28. dubna 2015 *

„Kasační opravný prostředek — Žaloba na neplatnost — Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Právo podat žalobu — Aktivní legitimace — Fyzické nebo právnické osoby — Nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření — Akt, který se navrhovatelem dotýká osobně — Právo na účinnou právní ochranu — Výjimečná opatření, pokud jde o uvolnění cukru a izoglukózy nepodléhajících kvótám na trh Unie — Hospodářský rok 2010/2011“

Ve věci C-456/13 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 9. srpna 2013,

T & L Sugars Ltd, se sídlem v Londýně (Spojené království),

Sidul Açúcares Unipessoal Lda, se sídlem v Santa Iria de Azóia (Portugalsko),

zastoupené D. Waelbroeckem, advokátem, a D. Slaterem, solicitor,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky),

příčemž dalšími účastnicemi řízení jsou:

Evropská komise, zastoupená P. Ondrůškem a P. Rossim, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

Francouzská republika, zastoupená G. de Berguesem a D. Colasem, jakož i C. Candat, jako zmocněnci,

Rada Evropské unie, zastoupená Ě. Sitbonem a A. Westerhof Löfflerovou, jako zmocněnci,

vedlejší účastnice řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot a S. Rodin (zpravodaj), předsedové senátů, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžev, E. Jarašiūnas, a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

* Jednací jazyk: angličtina.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. května 2014,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. října 2014,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se společnosti T & L Sugars Ltd (dále jen „T & L Sugars“) a Sidul Açúcares Unipessoal Lda (dále jen „Sidul Açúcares“) domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (T-279/11, EU:T:2013:299, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl jejich žaloby směřující ke zrušení nařízení Komise (EU) č. 222/2011 ze dne 3. března 2011, kterým se stanoví výjimečná opatření, pokud jde o uvolnění cukru a isoglukózy nepodléhajících kvótám na trh Unie při snížené dávce z přebytku v hospodářském roce 2010/2011 (Úř. věst. L 60, s. 6), prováděcího nařízení Komise (EU) č. 293/2011 ze dne 23. března 2011 o stanovení přidělového koeficientu, o odmítnutí dalších žádostí a o ukončení období pro podání žádostí o dostupná množství cukru nepodléhajícího kvótám, jež mají být prodána na trhu Unie při snížené dávce z přebytku (Úř. věst. L 79, s. 8), prováděcího nařízení Komise (EU) č. 302/2011 ze dne 28. března 2011 o otevření výjimečné dovozní celní kvóty pro určité množství cukru pro hospodářský rok 2010/2011 (Úř. věst. L 81, s. 8) a prováděcího nařízení Komise (EU) č. 393/2011 ze dne 19. dubna 2011, kterým se stanoví koeficienty přidělení pro vydávání dovozních licencí na produkty v odvětví cukru v rámci některých celních kvót, o něž bylo zažádáno od 1. do 7. dubna 2011, a kterým se pozastavuje podávání žádostí o tyto licence (Úř. věst. L 104, s. 39) (dále společně jako „sporná nařízení“).

Skutečnosti předcházející sporu a sporná nařízení

- 2 Skutečnosti předcházející sporu byly Tribunálem vylíčeny v bodech 1 až 5 napadeného rozsudku následovně:
 - „1 Žalobkyně, T&L Sugars [...] a Sidul Açúcares [...] jsou rafinérie třtinového cukru usazené v Evropské unii. Jejich společná výrobní kapacita představuje přibližně polovinu běžných zásobovacích potřeb průmyslu výroby třtinového cukru v Unii.
 - 2 Nabídka cukru na unijním trhu zahrnuje cukr vyrobený zaprvé zpracováním cukrové řepy pocházející z domácí produkce v Unii a dále rafinací surového třtinového cukru dováženého ze třetích zemí s tím, že konečný produkt má v obou případech totožné chemické složení. Surový třtinový cukr pocházející z Unie, tedy z francouzských zámořských departementů a z Azorských ostrovů, představuje méně než 2 % výroby cukru v Unii.
 - 3 V období od 3. března do 19. dubna 2011 přijala Evropská komise některá opatření na zvýšení přísunu cukru na unijním trhu, který se potýkal s jeho nedostatkem.
 - 4 Předmětem těchto opatření bylo umožnit producentům Unie prodávat omezené množství cukru i izoglukózy přesahující kvótu domácí výroby, a navíc zavést celní kvótu umožňující všem zúčastněným hospodářským subjektům dovážet omezené množství cukru, aniž budou muset platit dovozní clo.
 - 5 Tato opatření byla přijata v rámci těchto aktů [...]:
— nařízení [...] č. 222/2011 [...];

- prováděcí nařízení [...] č. 293/2011 [...];
- prováděcí nařízení [...] č. 302/2011 [...];
- prováděcí nařízení [...] č. 393/2011 [...]

3 Tribunál vyložil mechanismus zavedený spornými nařízeními v bodech 39 až 45 napadeného rozsudku následovně:

- „39 Článek 2 odst. 4 nařízení č. 222/2011 stanoví, že k tomu, aby výrobci mohli využívat [...] výjimečného množství [cukru a izoglukózy, které mohou být uváděny na trh nad rámec výrobních kvót], musí požádat o osvědčení příslušné orgány členského státu, ve kterém jsou schváleni. Podle článku 4 uvedeného nařízení se tyto orgány vysloví k přípustnosti žádostí s ohledem na kritéria stanovená tímž nařízením a dále sdělí Komisi přípustné žádosti.
- 40 Z článku 5 a článku 6 nařízení č. 222/2011 vyplývá, že jakmile je množství stanovené pro cukr nepodléhající kvótám překročeno, stanoví Komise přidělový koeficient za účelem rozdělení množství, které je k dispozici, jednotným způsobem, odmítne žádosti, které ještě nebyly oznámeny, a uzavře období pro podávání žádostí. Vnitrostátní orgány vydávají každý týden osvědčení, která opravňují ke snížení cla pro žádosti, které byly Komisi oznámeny v uplynulém týdnu podle vzoru certifikátu v příloze nařízení.
- 41 Podle článku 1 prováděcího nařízení č. 293/2011 definovala Komise přidělový koeficient ve výši 67,106224 %, který vnitrostátní orgány musí aplikovat na žádosti podané od 14. do 18. března 2011 a oznámené Komisi. Mimoto odmítla pozdější žádosti a uzavřela období pro podávání žádostí.
- 42 Na druhé straně k výjimečné dovozní celní kvótě prováděcí nařízení č. 302/2011 stanoví, že dovozní clo na množství 300 000 tun cukru se pozastavuje od 1. dubna 2011 do 30. září 2011.
- 43 Pokud jde o správu uvedené kvóty, obsahuje prováděcí nařízení č. 302/2011 odkaz na nařízení Komise (ES) č. 891/2009 ze dne 25. září 2009 o otevření a správě některých celních kvót Společenství v odvětví cukru (Úř. věst. L 254, s. 82), které opět odkazuje na nařízení Komise (ES) č. 1301/2006 ze dne 31. srpna 2006, kterým se stanoví společná pravidla ke správě dovozních celních kvót pro zemědělské produkty, které podléhají režimu dovozních licencí (Úř. věst. L 238, s. 13), jakož i na nařízení Komise (ES) č. 376/2008 ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu dovozních a vývozních licencí a osvědčení o stanovení náhrady předem pro zemědělské produkty (kodifikované znění) (Úř. věst. L 114, s. 3).
- 44 Podle článků 5 a 6 nařízení č. 1301/2006 a článku 12 nařízení č. 376/2008 se v rámci správy kvót vnitrostátním orgánům předkládají žádosti o dovozní licence a tyto orgány přitom dohlíží na to, aby byly splněny podmínky přípustnosti. Dále podle článků 7 a 11 nařízení č. 1301/2006 a článků 8 a 9 nařízení č. 891/2009 oznámí tyto orgány Komisi předložené žádosti, vydají dovozní licence hospodářským subjektům a informují Komisi o přidělených množstvích.
- 45 Prováděcí nařízení č. 393/2011 definuje přidělový koeficient, který činí 1,8053 % pro žádosti o dovozní licence podané od 1. do 7. dubna 2011, u nichž bylo překročeno dostupné množství, a zastavuje podávání nových žádostí až do konce hospodářského roku 2010/2011.“

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 4 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 30. května 2011 podaly navrhovatelky žalobu domáhající se neplatnosti sporných nařízení, jakož i náhrady škody, která jim údajně vznikla v důsledku přijetí uvedených nařízení. Dne 26. října 2011 podala Komise samostatným podáním námitku nepřipustnosti.

- 5 Komise, podporovaná Francouzskou republikou a Radou Evropské unie, uvedla, že třebaže jsou sporná nařízení nařizovacími akty, vyžadují přijetí prováděcích opatření a navrhovatelek se osobně ani bezprostředně nedotýkají.
- 6 Navrhovatelky před Tribunálem uvedly, že mají aktivní legitimaci k podání žaloby proti sporným nařízením v důsledku toho, že sporná nařízení jsou nařizovacími akty, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření, anebo podpůrně, že se jich tato nařízení dotýkají bezprostředně a osobně.
- 7 Tribunál se v napadeném rozsudku rozhodl vyjádřit k námitce nepřípustnosti podané Komisí, aniž došlo k projednání věci samé. Tribunál žalobu odmítl jako nepřípustnou v rozsahu, v němž se domáhá zrušení sporných nařízení.
- 8 Pokud jde o důvod nepřípustnosti vycházející ze skutečnosti, že sporná nařízení vyžadují přijetí prováděcích opatření, Tribunál měl v bodech 46 až 73 napadeného rozsudku za to, že jak nařízení týkající se uvolnění cukru nepodléhajícího kvótám na trh, tak nařízení týkající se celní kvóty nemohou ve vztahu k dotčeným subjektům vyvolat právní účinky bez toho, že vnitrostátní orgány přijmou individuální rozhodnutí. Tribunál měl za to, že taková opatření představují prováděcí opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a odmítl argumenty navrhovatelek, podle nichž tato opatření mají „automatickou a povinnou“ povahu.
- 9 V bodě 60 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že navrhovatelky netvrdily, že k tomu, aby se mohly obrátit na soud, by musely porušit právo, ale uvedly pouze, že možnost podat žalobu proti vnitrostátním opatřením přijatým v rámci provádění sporných nařízení je pro ně nadále přinejmenším nejistá. V bodech 66 a 68 uvedeného rozsudku Tribunál konstatoval, že takový procesní prostředek na vnitrostátní úrovni není výslovně stanoven v sekundárním unijním právu a že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU stanoví, že členské státy stanoví prostředky k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem. V bodě 69 napadeného rozsudku měl Tribunál za to, že použití podmínky týkající se absence prováděcích opatření, jak je tato podmínka stanovena v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, nemůže být podmíněno účinným procesním prostředkem v rámci právních systémů členských států, umožňujícím zpochybnit platnost napadeného unijního aktu. V bodě 70 uvedeného rozsudku Tribunál uvedl, že takový režim by vyžadoval v každém konkrétním případě, aby unijní soud zkoumal a vykládal vnitrostátní procesní právo, což by přesahovalo jeho pravomoc v rámci přezkumu legality unijních aktů.
- 10 K námitce nepřípustnosti vycházející z toho, že navrhovatelky neprokázaly, že jsou spornými nařízeními osobně dotčeny, Tribunál v bodě 77 napadeného rozsudku konstatoval, že tato nařízení zakládají právní účinky pro kategorie osob vymezené obecně a abstraktně vzhledem k tomu, že se tato nařízení použijí na všechny producenty cukru v Unii, resp. na všechny dovozce cukru, aniž jsou navrhovatelky jakkoli individualizovány.
- 11 Vzhledem k tomu, že navrhovatelky tvrdily, že jsou osobně dotčeny „přinejmenším“ prováděcím nařízením č. 393/2011, přičemž uvedly, že se toto nařízení týká uzavřené kategorie subjektů, jelikož definuje přidělový koeficient za účelem možnosti přidělení celní kvóty pouze mezi dovozce, kteří podali své žádosti v období od 1. do 7. dubna 2011, Tribunál v bodech 84 a 89 napadeného rozsudku konstatoval, že každá z navrhovatelek je prováděcím nařízením č. 393/2011 z důvodu svého objektivního postavení jakožto producent, který podal žádost o osvědčení, dotčena stejným způsobem, a že tedy příslušnost k omezenému okruhu, vyplývající ze samotné povahy dotčené právní úpravy, navrhovatelky neindividualizuje.

- 12 Tribunál měl v bodě 97 napadeného rozsudku za to, že vzhledem k tomu, že žaloba na neplatnost byla prohlášena za nepřipustnou, musí být odmítnuta i námitka protiprávnosti vznesená v souvislosti s čl. 186 písm. a) a článkem 187 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“) (Úř. věst. L 299, s. 1).

Návrhová žádání účastnic řízení

- 13 Společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares navrhují, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
 - vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o meritu sporu, a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 14 Komise navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut a aby společností T & L Sugars a Sidul Açúcares byla uložena náhrada nákladů řízení.
- 15 Francouzská republika a Rada navrhují, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a aby byla navrhovatelkám uložena náhrada nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

- 16 Na podporu svého kasačního opravného prostředku společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares vznášejí tři důvody. Prvním důvodem kasačního opravného prostředku Tribunálu vytýkají, že provedl nesprávný výklad pojmu „akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU. Druhým důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky uvádějí, že Tribunál vyložil nesprávně čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU, když rozhodl, že se jich prováděcí nařízení č. 393/2001 nedotýká osobně. Třetím důvodem kasačního opravného prostředku navrhovatelky uvádějí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že vzhledem k tomu, že žaloba na neplatnost byla prohlášena za nepřipustnou, musí být odmítnuta i námitka protiprávnosti vznesená v souvislosti s touto žalobou.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

- 17 Společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares na podporu prvního důvodu kasačního opravného prostředku uvádějí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že opatření přijatá vnitrostátními orgány v rámci sporných nařízení představují prováděcí opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 18 Navrhovatelky mají za to, že sporná nařízení byla Komisí vypracována v sebemenších detailech a že jedinou úlohou, která byla ponechána na členských státech, je úloha prosté „poštovní schránky“. Za těchto okolností navrhovatelky nemohou sporná nařízení napadnout před vnitrostátními soudy, neboť tyto soudy nemají pravomoc zrušit tato nařízení.
- 19 Pochybení, jehož se Tribunál dopustil, podle nich spočívá v tom, že měl za to, že jakékoli opatření přijaté členským státem v rámci nařízení Unie, byť je automatické či vedlejší, představuje „rozhodnutí o provedení“ tohoto nařízení.

- 20 Tribunál se rovněž dopustil nesprávného právního posouzení v rozsahu, v němž v bodě 53 napadeného rozsudku uvedl, že prostor pro uvážení, který mají členské státy, není relevantní pro určení toho, zda nařizovací akt „vyžaduje přijetí prováděcích opatření“. Navrhovatelky mají za to, že pro určení, zda opatření členského státu skutečně něco doplňuje k unijnímu aktu, na základě něhož bylo přijato, je existence posuzovací pravomoci relevantním kritériem. Samotná definice výrazu „rozhodnutí“ implikuje akt vyžadující volbu mezi několika možnostmi, a nikoli mechanické provedení, sled příkazů třetí osoby či pouhý potvrzující akt.
- 21 Navrhovatelky mají za to, že Tribunál v bodech 58 až 60 napadeného rozsudku provedl restriktivní výklad poslední části věty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Toto ustanovení je podle nich třeba vykládat ve světle práva na účinnou právní ochranu zaručeného článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Uvedené ustanovení je třeba rovněž vykládat s ohledem na procesní účinnost a takovým způsobem, aby byl změnám znění Smlouvy o FEU přiznán užitečný smysl. Tyto cíle ukládají, aby jednotlivci mohli předložit věc Tribunálu, jestliže v případě neexistence účinného procesního prostředku nemají jinou možnost, než porušit zákon, aby mohli zpochybnit unijní akt u soudu, jako je tomu v projednávané věci, jak Komise sama uznala.
- 22 Komise se domnívá, že cílem poslední části věty článku 263 SFEU je zachovat určitou rovnováhu mezi úlohou vnitrostátních soudů a úlohou unijních soudů v systému účinného soudního přezkumu Unie založeném na existenci aktů přijatých členskými státy na vnitrostátní úrovni pro provedení dotčené právní úpravy, jakož i na možnosti podat u soudu žalobu proti těmto aktům nejprve u vnitrostátních orgánů a následně případně u Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce, je-li takové řízení nezbytné, zejména pro posouzení platnosti aktu přijatého orgány, institucemi či jinými subjekty Unie, jakož i pro zajištění jednotného výkladu a použití unijního práva vnitrostátními soudy v souladu s článkem 267 SFEU.
- 23 Ze skutečnosti, že členský stát má omezenou posuzovací pravomoc, pokud jde o způsob, jakým provádí nařizovací akt Unie, nelze vyvodit, že jakékoli zrušení ustanovení v tomto prováděcím aktu nezbytně vyplývá z předpokládané protiprávnosti samotného nařizovacího aktu Unie.
- 24 Komise má za to, že Tribunál měl správně za to, že vnitrostátní opatření jsou v projednávané věci významná a nezbytná. I když jsou sporná nařízení nařizovacími akty, mohou jimi být dotčeny subjekty dotčeny pouze nepřímo, zejména prostřednictvím nezbytných vnitrostátních prováděcích opatření. Podle Komise je nepopíratelné, že bez těchto opatření by sporná opatření nemohla vyvolat právní účinky ve vztahu k dotčeným subjektům.
- 25 Příslušné vnitrostátní orgány totiž vydají osvědčení a dovozní licence opravňující subjekty, aby na trh uvedly dodatečná množství cukru nepodléhajícího kvótám při snížené dávce nebo aby dovezly cukr při sníženém clu poté, co identifikují žadatele, určí věrohodnost, vyčerpávací charakter a správnost jejich žádostí, ověří jejich postavení subjektu skutečně působícího na trhu, požádají o zřízení vhodných záruk, rozhodnou o přijetí či zamítnutí žádostí a předají Komisi veškeré relevantní údaje týkající se přijatých žádostí. S několika z těchto úkolů je spojen výkon významné posuzovací pravomoci ze strany členských států, kterým přísluší rovněž upozornit na jakoukoli nesrovnalost či jakékoli zneužití.
- 26 Za předpokladu, že neexistuje žádný procesní prostředek ke zpochybnění prováděcích opatření, je třeba připomenout, že v rozsudku Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 97 a 103) Soudní dvůr potvrdil, že „Smlouva o FEU ani článek 19 SEU nezamýšlely vytvořit před vnitrostátními soudy za účelem zachování unijního práva jiné právní prostředky než ty, které zavádí vnitrostátní právo“ a že cílem článku 47 Listiny není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla týkající se přípustnosti žalob podaných přímo k unijnímu soudu.

- 27 Francouzská republika uvádí, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut. Tribunál měl totiž zaprvé právem za to, že sporná nařízení vyžadují přijetí prováděcích opatření. Zadruhé tento výklad nelze zpochybnit argumentem navrhovatelek, podle něhož vnitrostátní opatření přijatá v případě neexistujícího prostoru pro uvážení nemohou být předmětem žádného opravného prostředku. Zatřetí uvedený výklad nelze zpochybnit ani argumentem navrhovatelek, podle něhož v některých členských státech nemají proti sporným nařízením k dispozici účinný procesní prostředek.
- 28 Rada podporuje argumentaci Komise.

Závěry Soudního dvora

- 29 Pojem „právní akty s obecnou působností [nařizovací akty], které [...] nevyžadují přijetí prováděcích opatření“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU je nutno vykládat ve světle cíle tohoto ustanovení, kterým je, jak vyplývá z historie jeho vzniku, zabránit tomu, aby byl jednotlivec nejprve nucen právo porušit, aby se poté mohl obrátit na soud. Má-li přitom nařizovací akt bezprostřední účinky na právní postavení fyzické či právnické osoby a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, hrozilo by této osobě nebezpečí, že by se jí nedostalo účinné právní ochrany, pokud by za účelem zpochybnění legality tohoto nařizovacího aktu nedisponovala možností podat přímou žalobu k unijnímu soudu. V případě neexistence prováděcích opatření by totiž fyzická či právnická osoba, přestože je dotýcným aktem bezprostředně dotčena, byla schopna dosáhnout soudního přezkumu tohoto aktu až poté, co by ustanovení uvedeného aktu porušila a odvolala by se na protiprávnost těchto ustanovení v rámci řízení, jež proti ní bylo zahájeno před vnitrostátními soudy (rozsudek Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27).
- 30 Naproti tomu vyžaduje-li nařizovací akt přijetí prováděcích opatření, je soudní přezkum dodržení unijního právního řádu zajištěn nezávisle na otázce, zda uvedená opatření byla přijata Uníí či členskými státy. Fyzické či právnické osoby, které z důvodu podmínek přípustnosti stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU nemohou unijní nařizovací akt napadnout přímo u unijního soudu, jsou před použitím takového aktu vůči nim chráněny tím, že mají možnost napadnout prováděcí opatření, jež tento akt vyžaduje (rozsudek Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 28).
- 31 Přísluší-li provádění takového aktu orgánům, institucím či jiným subjektům Unie, mohou fyzické nebo právnické osoby podat k unijním soudům přímou žalobu proti prováděcím aktům za podmínek uvedených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU a na podporu této žaloby se na základě článku 277 SFEU dovolávat protiprávnosti dotčeného základního aktu. Pokud toto provádění přísluší členským státům, mohou tyto osoby uplatňovat neplatnost dotčeného základního aktu u vnitrostátních soudů a přimět tyto soudy, aby na základě článku 267 SFEU předložily v tomto ohledu Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (rozsudky Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 93, jakož i Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 29).
- 32 Jak již Soudní dvůr uvedl, je pro účely posouzení, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, nutno vycházet z postavení té osoby, která se na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU dovolává práva podat žalobu. Otázka, zda vůči ostatním osobám vyžaduje dotčený akt přijetí prováděcích opatření, je proto irelevantní (rozsudky Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 30, jakož i Stichting Woonpunt a další v. Komise, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 50).
- 33 První důvod uplatněný společností T & L Sugars a Sidul Açúcares na podporu jejich kasačního opravného prostředku je třeba přezkoumat s ohledem na tato upřesnění.

- 34 Jak vyplývá z článku 1 nařízení č. 222/2011, jeho předmětem je stanovit v hospodářském roce 2010/2011 částku dávky z přebytku za maximální množství 500 000 tun cukru a 26 000 tun izoglukózy, jež jsou vyrobeny nad rámec kvót stanovených v příloze VI nařízení č. 1234/2007, na 0 eur za tunu. Podle čl. 2 odst. 2 nařízení č. 222/2011 mohou být žadateli o osvědčení pouze podniky vyrábějící řepný a třtinový cukr nebo izoglukózu, jež jsou schváleny podle článku 57 nařízení č. 1234/2007 a kterým byly přiděleny výrobní kvóty na tento hospodářský rok. Podle článku 6 nařízení č. 222/2011 vykládaného ve spojení s čl. 2 odst. 4 tohoto nařízení vydávají příslušné orgány producentům, kteří o ně požádají a v mezích maximálního stanoveného množství, osvědčení pro množství cukru a izoglukózy, která zakládají nárok na uvedenou částku 0 eur.
- 35 Prováděcí nařízení č. 302/2011 otevírá pro tentýž hospodářský rok výjimečnou celní kvótu pro 300 000 tun cukru. Podle článků 4, 5 a 8 nařízení č. 891/2008, na které odkazuje článek 1 prováděcího nařízení č. 302/2011, vydávají příslušné orgány dovozcům, kteří o ně požádají a v mezích maximálního stanoveného množství, dovozní licence vztahující se k uvedené celní kvótě.
- 36 Vzhledem k tomu, že množství, na něž se vztahují jednak žádosti o osvědčení pro výrobu cukru nepodléhajícího kvótám podané na základě nařízení č. 222/2011 a jednak žádosti o dovozní licence podané na základě prováděcího nařízení č. 302/2011, překročila množství stanovená v uvedených aktech již od prvního týdne použití, Komise stanovila v prováděcích nařízeních č. 293/2011 a č. 393/2011 přidělové koeficienty, které se měly použít na žádosti o osvědčení, které již byly podány na základě nařízení č. 222/2011 a prováděcího nařízení č. 302/2011.
- 37 Z předcházejících úvah vyplývá, že pokud jde o nařízení č. 222/2011 a prováděcí nařízení č. 293/2011, navrhovatelky nejsou v rozsahu, v němž nejsou výrobci cukru, a z tohoto důvodu jejich právní postavení těmito nařízeními není dotčeno bezprostředně, těmito nařízeními dotčeny bezprostředně ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU (viz rozsudky *Glencore Grain v. Komise*, C-404/96 P, EU:C:1998:196, bod 41; *Front national v. Parlament*, C-486/01 P, EU:C:2004:394, bod 34; *Komise v. Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane v. Komise*, C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 45, jakož i *Stichting Woonpunt a další v. Komise*, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 68).
- 38 Z toho vyplývá, že se Tribunál vzhledem k tomu, že nepřezkoumal, zda se uvedená nařízení navrhovatelek dotýkají bezprostředně, a že nepřípustnost žaloby založil na skutečnosti, že tatáž nařízení vyžadují přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU, dopustil nesprávného právního posouzení.
- 39 Je však třeba uvést, že v rozsahu, v němž se – jak bylo konstatováno v bodě 37 tohoto rozsudku – nařízení č. 222/2011 a prováděcí nařízení č. 293/2011 navrhovatelek nedotýká bezprostředně ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU, nemůže nesprávné právní posouzení, jehož se Tribunál dopustil, způsobit zrušení napadeného rozsudku, pokud jde o nepřípustnost žaloby proti uvedeným nařízením.
- 40 Naproti tomu, pokud jde o prováděcí nařízení č. 302/2011 a č. 393/2011, tato nařízení vyvolávají právní účinky ve vztahu k navrhovatelkám pouze prostřednictvím aktů přijatých vnitrostátními orgány v návaznosti na podání žádostí o osvědčení na základě prováděcího nařízení č. 302/2011. Rozhodnutí vnitrostátních orgánů týkající se vydání takových osvědčení, jež na dotčené subjekty uplatňují koeficienty stanovené prováděcím nařízením č. 393/2011, jakož i rozhodnutí týkající se odmítnutí vydání takových osvědčení v plném rozsahu či zčásti tedy představují prováděcí opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU.
- 41 Tento závěr není zpochybněn údajnou mechanickou povahou opatření přijatých na vnitrostátní úrovni.

- 42 Uvedená otázka – jak Tribunál právem uvedl v bodě 53 napadeného rozsudku – totiž postrádá relevanci pro určení, zda tato nařízení vyžadují přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední části věty SFEU.
- 43 Pokud jde o argument, který navrhovatelky vyvozují z článku 47 Listiny, z ustálené judikatury vyplývá, že cílem tohoto ustanovení není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti žalob podaných přímo k unijnímu soudu, jak vyplývá i z vysvětlení k tomuto článku 47, která je podle čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU a čl. 52 odst. 7 Listiny třeba zohlednit pro účely jejího výkladu (viz rozsudky *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42; *Alemo-Herron a další*, C-426/11, EU:C:2013:521, bod 32, jakož i *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97).
- 44 Podmínky přípustnosti stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU musí být vykládány ve světle základního práva na účinnou právní ochranu, avšak nesmí vést k vyloučení těchto podmínek výslovně stanovených ve Smlouvě o FEU (viz v tomto smyslu rozsudek *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 98, jakož i citovaná judikatura).
- 45 Soudní přezkum dodržování unijního právního řádu je však zajištěn, jak vyplývá z čl. 19 odst. 1 SEU, nejen Soudním dvorem, ale i soudy členských států. Smlouva o FEU totiž zavedla články 263 SFEU a 277 SFEU, jakož i článkem 267 SFEU úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality unijních aktů unijním soudem (rozsudky *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 90 a 92, jakož i *Telefónica v. Komise*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 57).
- 46 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že jednotlivci mají v rámci vnitrostátního řízení právo napadnout soudní cestou legalitu všech rozhodnutí nebo jiných vnitrostátních aktů týkajících se použití unijního aktu s obecnou působností vůči nim a dovolávat se při tom neplatnosti tohoto aktu (v tomto smyslu viz rozsudky *E a F*, C-550/09, EU:C:2010:382, bod 45, jakož i *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 94).
- 47 Z toho plyne, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti je stejně jako žaloba na neplatnost způsobem přezkumu legality unijních aktů (viz rozsudky *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 18; *ABNA a další*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 103, jakož i *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 95).
- 48 V tomto ohledu je nutno připomenout, že má-li vnitrostátní soud za to, že jeden nebo více důvodů neplatnosti unijního aktu uvedených účastníky řízení nebo popřípadě uplatněných bez návrhu jsou opodstatněné, musí přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce směřující k posouzení platnosti, neboť pouze Soudní dvůr má pravomoc určit, že unijní akt je neplatný (rozsudky *IATA a ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, body 27 a 30 a citovaná judikatura, jakož i *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 96).
- 49 Členským státům tedy přísluší stanovit systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování základního práva na účinnou právní ochranu s ohledem na osoby, které nesplňují podmínky čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, aby podaly žalobu k unijnímu soudu (rozsudek *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 100, jakož i citovaná judikatura).
- 50 Tato povinnost členských států byla znovu potvrzena v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, podle něhož členské státy „stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“ (rozsudek *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 101). Tato povinnost vyplývá rovněž z článku 47 Listiny, pokud jde o opatření přijímaná členskými státy, které uplatňují právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny.

- 51 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zamítnout.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

- 52 Společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares uvádějí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že prováděcím nařízením č. 393/2011 nejsou dotčeny osobně.
- 53 Prováděcí nařízení č. 393/2011 se podle navrhovatelek neuplatní na výrobce cukru nebo na hospodářské subjekty obecně, ale uplatní se specificky na subjekty, které zvolily možnost požádat o dovozní licenci a předložily individuální žádost. Toto nařízení podle nich tvoří celá řada individuálních rozhodnutí odpovídajících na individuální žádosti.
- 54 Navrhovatelky tvrdí, že třebaže je cílem Lisabonské smlouvy rozšířit podmínky pro přípustnost žalob jednotlivců proti nařízením, Tribunál přijal ještě restriktivnější výklad pojmu být „osobně dotčen“, než je výklad původně uplatněný v rozsudcích Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17), jakož i Toepfer a Getreide-Import Gesellschaft v. Komise (106/63 a 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Komise uvádí, že třebaže navrhovatelky v projednávané věci usilují o omezení svého argumentu pouze na prováděcí nařízení č. 393/2011, je nutno konstatovat, že toto nařízení není izolovaným aktem, ale představuje nařízení o ukončení „režimu“ stanoveného prováděcím nařízením č. 302/2011.
- 56 Komise připomíná, že rozsudek Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17) stanoví, že jiné subjekty než adresát aktu mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny pouze v případě, že tento akt zohlednil specificky situaci navrhovatele pro účely jeho přijetí.
- 57 Režimy stanovené v prováděcích nařízeních č. 302/2011 a č. 393/2011, která nařízení č. 891/2009 a č. 1301/2006 doplňují, jsou podle Komise opatřeními s obecnou působností, která jsou určena všem dovozcům cukru, včetně zpracovatelů dovozené cukrové řepy a všech jiných obchodníků a jako taková nebyla přijata se zohledněním jakékoli specifické vlastnosti či jakéhokoli specifického postavení zařízení zabývajících se výhradně rafinací, k nimž patří navrhovatelky.
- 58 Konečně Komise odkazuje na rozsudek Zuckerfabrik Watenstedt v. Rada (6/68, EU:C:1968:43, 605), v němž Soudní dvůr rozhodl, že nařizovací povaha aktu není zpochybněna možností určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se použije v daném okamžiku, pokud je nesporné, že se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované aktem ve vztahu k jeho účelu.
- 59 Francouzská republika má za to, že se Tribunál nedopustil žádného nesprávného právního posouzení, když měl v bodě 93 napadeného rozsudku za to, že prováděcí nařízení č. 393/2011 nelze považovat za akt sestávající ze svazku individuálních rozhodnutí, neboť Komise stanovila přídělový koeficient s ohledem pouze na celkové množství cukru nebo izoglukózy vyplývajícího ze všech žádostí předložených vnitrostátním orgánům. Stanovení přídělového koeficientu umožní pouze určit podle objektivní normy a nezávisle na individuálních žádostech každého subjektu, jež Komise ostatně vůbec nezjišťuje, v jakém rozsahu vnitrostátní orgány vyhoví žádostem, které jim byly předloženy. Jediným cílem prováděcího nařízení č. 393/2011 je zajistit, aby souhrn celkových množství cukru a izoglukózy vyplývajících ze všech žádostí předložených vnitrostátním orgánům byl v souladu s objemem kvóty otevřené prováděcím nařízením č. 302/2011, aniž by byla zohledněna jakákoli zvláštní okolnost daného subjektu.
- 60 Rada podporuje argumentaci Komise.

Závěry Soudního dvora

- 61 Je třeba připomenout, že prováděcí nařízení č. 393/2011 vyžaduje přijetí prováděcích opatření, jak vyplývá z bodu 38 tohoto rozsudku.
- 62 Na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktu, který jí není určen a který vyžaduje přijetí prováděcích opatření, pouze v případě, že se jí tento akt dotýká bezprostředně a osobně.
- 63 Pokud jde o druhou z těchto podmínek, to znamená o osobní dotčení předmětným aktem, z ustálené judikatury vyplývá, že jiné subjekty než adresáti rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze pokud se jich toto rozhodnutí dotýká z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jak je individualizován adresát rozhodnutí (rozsudky Plaumann v. Komise, 25/62, EU:C:1963:17, 223; Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 72, jakož i Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 46).
- 64 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, pokud se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované dotčeným aktem (v tomto smyslu viz rozsudky Antillean Rice Mills v. Rada, C-451/98 P, EU:C:2001:622, bod 52 a Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 47).
- 65 Je třeba konstatovat, že tak je tomu v případě prováděcího nařízení č. 393/2011, jehož neplatnosti se společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares dovolávají, a s ohledem na něž je tedy třeba přezkoumat aktivní legitimaci těchto společností k podání žaloby. Vzhledem k tomu, že toto nařízení se ve svém čl. 1 odst. 1 týká „[m]nožství, na která byly podány žádosti o dovozní licence [...] od 1. do 7. dubna 2011“, nelze mít za to, že společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares jsou tímto ustanovením individualizovány.
- 66 Článek 1 odst. 1 prováděcího nařízení č. 393/2011 se totiž týká všech žadatelů o dovozní licence, kteří na úrovni Unie žádosti podali od 1. do 7. dubna 2011. Jak Tribunál správně uvedl v bodě 85 napadeného rozsudku, čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1301/2006 stanoví zřízení přidělového koeficientu, který se vypočítá v závislosti na dostupném množství a požadovaném množství, aniž je zohledňován obsah individuálních žádostí nebo specifická situace žadatelů. Prováděcí nařízení č. 393/2011 bylo přijato nikoli se zohledněním zvláštních vlastností navrhovatelek, ale výlučně se zohledněním skutečnosti, že množství, na něž se vztahují žádosti o dovozní licence, které byly podány u příslušných orgánů od 1. do 7. dubna 2011, překračují dostupná množství, jak vyplývá z bodu 1 odůvodnění tohoto nařízení. Žádost o osvědčení, ani obecněji individuální situace společností T & L Sugars a Sidul Açúcares tedy nebyla při přijetí uvedeného nařízení zohledněna.
- 67 Z toho vyplývá, že Tribunál právem v bodě 94 napadeného rozsudku uvedl, že společnosti T & L Sugars a Sidul Açúcares nejsou prováděcím nařízením č. 393/2011 dotčeny osobně ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.
- 68 Z předcházejícího vyplývá, že druhý důvod kasačního opravného prostředku musí být rovněž zamítnut.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastnic řízení

- 69 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky zpochybňují závěr Tribunálu v bodě 97 napadeného rozsudku, podle něhož „[v]zhledem k tomu, že žaloba na neplatnost byla prohlášena za nepřipustnou, musí být proto odmítnuta i námitka protiprávnosti vznesená v souvislosti s touto žalobou.“
- 70 Podle navrhovatelek v případě, že by Soudní dvůr jejich argumenty, podle nichž sporná nařízení nevyžadují přijetí prováděcích opatření a navrhovatelek se dotýkají osobně, přijal, důvody uplatněné Tribunálem k odůvodnění odmítnutí námítky protiprávnosti vznesené proti čl. 186 písm. a) a článku 187 nařízení č. 1234/2007 by ztratily jakékoli opodstatnění.
- 71 Komise poznamenává, že navrhovatelky pouze uvádějí, že Tribunál pochybil, když uvedenou námitku protiprávnosti odmítl z důvodu pochybení, která uvedly v prvním a druhém důvodu kasačního opravného prostředku. Vzhledem k tomu, že Tribunál v této souvislosti nikterak nepochybil, musí být třetí důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.
- 72 Francouzská republika a Rada podporují argumentaci Komise.

Závěry Soudního dvora

- 73 Navrhovatelky mají v podstatě za to, že vzhledem k tomu, že se Tribunál dopustil nesprávných právních posouzení uplatněných v rámci prvního a druhého důvodu kasačního opravného prostředku, nemohl odmítnout námitku protiprávnosti.
- 74 Je přitom třeba konstatovat, že jak vyplývá z bodů 51 a 68 tohoto rozsudku, Tribunál se nedopustil nesprávných právních posouzení, když měl za to, že podmínky přípustnosti stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU nejsou splněny k podání žaloby proti sporným nařízením, která vyžadují přijetí prováděcích opatření a že se prováděcí nařízení č. 393/2011 navrhovatelek nedotýká osobně. Vzhledem k tomu, že žaloba na neplatnost podaná k Tribunálu je nepřipustná, tedy Tribunál námitku protiprávnosti vznesenou navrhovatelkami odmítl, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení.
- 75 Z toho vyplývá, že třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.
- 76 Vzhledem k tomu, že všechny tři důvody vznesené společnostmi T & L Sugars a Sidul Açúcares na podporu jejich kasačního opravného prostředku byly zamítnuty, je třeba zamítnout kasační opravný prostředek v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 77 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora není-li kasační opravný prostředek opodstatněný, rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení. Článek 138 odst. 1 téhož jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, stanoví, že účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 78 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala, aby společností T & L Sugars a Sidul Açúcares byla uložena náhrada nákladů řízení a tyto společnosti neměly ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) Společnostem T & L Sugars Ltd a Sidul Açúcares Unipessoal Lda se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.