



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

28. april 2015 \*

»Appel — annulationssøgsmål — artikel 263, stk. 4, TEUF — søgsmålsret — søgsmålskompetence — fysiske eller juridiske personer — regelfastsættende retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger — akt, der berører appellanterne individuelt — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning på EU's marked — produktionsåret 2010/11«

I sag C-456/13 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 9. august 2013,

**T & L Sugars Ltd**, London (Det Forenede Kongerige),

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

ved avocat D. Waelbroeck og solicitor D. Slater,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

**Europa-Kommissionen** ved P. Ondrůšek og P. Rossi, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues, D. Colas og C. Candat, som befuldmægtigede,

**Rådet for Den Europæiske Union** ved E. Sitbon og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot og S. Rodin (refererende dommer) samt dommerne J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas, og C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

\* Processprog: engelsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. maj 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. oktober 2014,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Med deres appel har T & L Sugars Ltd og Sidul Açúcares Unipessoal Lda (herefter henholdsvis »T & L Sugars« og »Sidul Açúcares«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (T-279/11, EU:T:2013:299, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten dels afviste deres påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 222/2011 af 3. marts 2011 om ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning på EU's marked med nedsat overskudsafgift i produktionsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6), af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 293/2011 af 23. marts 2011 om fastsættelse af tildelingskoefficient, afvisning af yderligere ansøgninger og afslutning af perioden for indgivelse af ansøgninger for disponible mængder af sukker uden for kvoten, der skal sælges på EU's marked med nedsat overskudsafgift (EUT L 79, s. 8), af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 302/2011 af 28. marts 2011 om åbning af et toldkontingent for undtagelsesvis import af visse sukkermængder i produktionsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8) og af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 393/2011 af 19. april 2011 om tildelingskoefficienten for udstedelse af de importlicenser, der er ansøgt om fra den 1. til den 7. april 2011 for sukkerprodukter under visse toldkontingenter, og suspension af indsendelse af ansøgninger om sådanne licenser (EUT L 104, s. 39, herefter »de omtvistede forordninger«).

### **Twistens baggrund og de omtvistede forordninger**

- 2 Retten fremstillede twistens baggrund som følger i den appellerede doms præmis 1-5:
  - »1 Sagsøgerne, T & L Sugars [...] og Sidul Açúcares [...], er virksomheder, som er beskæftiget med raffinering af rørsukker, og som har hjemsted i Den Europæiske Union. Deres samlede produktionskapacitet udgør ca. halvdelen af det sædvanlige behov for forsyning hos raffineringindustrien for rørsukker i Unionen.
  - 2 Udbuddet af sukker på EU-markedet omfatter sukker produceret dels ved bearbejdning af sukkerroer dyrket i Unionen, dels ved raffinering af rørsukker indført fra tredjelande, idet den kemiske sammensætning af det endelige produkt er identisk i de to tilfælde. Rårørsukker fra Unionen, dvs. fra de franske oversøiske departementer og fra Azorerne, udgør mindre end 2% af Unionens sukkerproduktion.
  - 3 I perioden fra den 3. marts til den 19. april 2011 vedtog Europa-Kommissionen visse foranstaltninger med henblik på at øge udbuddet af sukker på EU-markedet, hvor der er knaphed.
  - 4 Disse foranstaltninger havde dels til formål at gøre det muligt for EU-producenterne at markedsføre en afgrænset mængde sukker og isoglucose, der oversteg produktionsmængden i Unionen, dels at indføre et toldkontingent, der gav alle interesserede erhvervsdrivende mulighed for at indføre en begrænset mængde sukker ved at være begunstiget af en ophævelse af importrettighederne.

- 5 Disse foranstaltninger blev vedtaget inden for rammerne af følgende retsakter [...]:
- forordning [...] nr. 222/2011 [...]
  - gennemførelsesforordning [...] nr. 293/2011 [...]
  - gennemførelsesforordning [...] nr. 302/2011 [...]
  - gennemførelsesforordning [...] nr. 393/2011 [...]
- 3 Retten beskrev den ved de omtvistede forordninger indførte mekanisme i den appellerede doms præmis 39-45:
- »39 Artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 222/2011 bestemmer, at producenterne for at være begunstiget af [den] ekstraordinære mængde [af sukker og isoglucose, der kan produceres uden for produktionskvoterne] skal ansøge om attester ved at rette henvendelse til de kompetente nationale myndigheder i den medlemsstat, hvori virksomheden er godkendt. I medfør af nævnte forordnings artikel 4 tager disse myndigheder stilling til, om ansøgningerne kan antages på grundlag af forordningens betingelser, og meddeler de ansøgninger, der kan antages, til Kommissionen.
- 40 Det følger af artikel 5 og 6 i forordning nr. 222/2011, at Kommissionen, når den fastsatte sukkerkvote er overskredet, fastsætter en tildelingskoefficient for at fordele den disponible mængde ensartet, afviser endnu ikke meddelte ansøgninger og lukker for adgangen til at indsende ansøgninger. Hver uge udsteder de nationale myndigheder i henhold til forlæg, der er vedlagt som bilag til forordningen, attester, der giver ret til en afgiftsnedsættelse for ansøgninger, der er meddelt Kommissionen i den foregående uge.
- 41 I henhold til artikel 1 i gennemførelsesforordning nr. 293/2011 har Kommissionen defineret tildelingskoefficienten, der er fastsat til 67,106224%, som de nationale myndigheder skal anvende på ansøgninger indgivet mellem den 14. og den 18. marts 2011, og som er meddelt Kommissionen. Endvidere har Kommissionen fastsat bestemmelse om afvisning af yderligere ansøgninger og afsluttet perioden for indgivelse af ansøgninger.
- 42 Endvidere bestemmes vedrørende det ekstraordinære toldkontingent i forordning nr. 302/2011, at importtolden suspenderes mellem den 1. april 2011 og den 30. september 2011 for en mængde på 300 000 tons sukker.
- 43 Hvad angår forvaltningen af nævnte kontingent indeholder gennemførelsesforordning nr. 302/2011 en henvisning til Kommissionens forordning (EF) nr. 891/2009 af 25. september 2009 om åbning og forvaltning af visse fællesskabstoldkontingenter for sukker (EUT L 254, s. 82), som for sin del henviser til Kommissionens forordning (EF) nr. 1301/2006 af 31. august 2006 om fælles regler for administration af toldkontingenter for import af landbrugsprodukter på grundlag af en importlicensordning (EUT L 238, s. 13), samt Kommissionens forordning (EF) nr. 376/2008 af 23. april 2008 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter (kodificeret udgave) (EUT L 114, s. 3).
- 44 I medfør af artikel 5 og 6 i forordning nr. 1301/2006 og artikel 12 i forordning nr. 376/2008 modtager de nationale myndigheder som led i forvaltningen af kontingenter, importlicensansøgninger og påser, at betingelserne for, at de kan blive accepteret, er opfyldt. Derefter meddeler de i henhold til artikel 7 og 11 i forordning nr. 1301/2006 og artikel 8 og 9 i forordning nr. 891/2009 Kommissionen de modtagne ansøgninger, udsteder importlicenser til de erhvervsdrivende og underretter Kommissionen om de tildelte mængder.

45 I gennemførelsesforordning nr. 393/2011 fastsættes tildelingskoefficienten til 1,8053% for importlicensansøgninger, der er indgivet mellem den 1. og den 7. april 2011, for hvilke den disponible mængde er overskredet, og indgivelsen af nye ansøgninger suspenderes indtil afslutningen af produktionsåret 2010/2011.«

### **Sagen for Retten og den anfægtede dom**

- 4 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. maj 2011 anlagde appellanterne sag med påstand om, at Kommissionen tilpligtedes at betale erstatning for den skade, som de havde lidt som følge af vedtagelsen af de nævnte forordninger. Den 26. oktober 2011 fremsatte Kommissionen ved særskilt dokument en formalitetsindsigelse.
- 5 Kommissionen gjorde, støttet af Den Franske Republik og Rådet for Den Europæiske Union, gældende, at de omtvistede forordninger, idet de er regelfastsættende akter, indeholdt gennemførelsesforanstaltninger og hverken berørte appellanterne individuelt eller umiddelbart.
- 6 Appellanterne gjorde for Retten gældende, at de havde søgsmålskompetence i forhold til de omtvistede forordninger, eftersom de er regelfastsættende akter, som berører dem umiddelbart, og som ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger, eller, subsidiært, at disse forordninger berører dem umiddelbart og individuelt.
- 7 I den appellerede dom besluttede Retten at tage stilling til Kommissionens formalitetsindsigelse uden at indlede behandlingen af sagens realitet. Retten afviste søgsmålet, for så vidt som det tilsigtede annullation af de omtvistede forordninger.
- 8 Hvad angår indsigelsen om, at sagen skulle afvises med henvisning til den omstændighed, at de omtvistede forordninger indeholdt gennemførelsesforanstaltninger, fandt Retten i denne appellerede doms præmis 46-73, at disse forordninger hverken vedrørende markedsføring af sukker uden for kvoten eller vedrørende toldkontingentet kan have retlige virkninger i forhold til de berørte erhvervsdrivende uden de nationale myndigheders vedtagelse af mellemkommende, individuelle beslutninger. Retten fandt, at sådanne foranstaltninger udgør gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og forkastede appellanternes argumenter om, at disse foranstaltninger var af »automatisk og obligatorisk« karakter.
- 9 I den appellerede doms præmis 60 bemærkede Retten, at appellanterne ikke havde gjort gældende, at de skulle overtræde loven for at have adgang til en domstol, men blot anført, at muligheden for at indbringe en sag til prøvelse af de nationale foranstaltninger, der træffes som led i gennemførelsen af de omtvistede forordninger, for appellanterne i bedste fald er usikker. I dommens præmis 66 og 68 fastslog Retten for det første, at en sådan klageadgang på nationalt plan ikke er udtrykkeligt fastsat i den af Unionen udledte ret, og for det andet, at det i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bestemmes, at medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. I den appellerede doms præmis 69 fandt Retten, at anvendelsen af betingelsen om manglende gennemførelsesforanstaltninger, således som den fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, imidlertid ikke kan være betinget af, at der findes en effektiv adgang til domstolsprøvelse i medlemsstaternes retsordener, som giver mulighed for at rejse tvivl om den anfægtede EU-retsakts lovlighed. I dommens præmis 70 fandt Retten, at en sådan ordning i hvert konkret tilfælde ville kræve, at Unionens retsinstanser undersøger og fortolker national procesret, hvilket går ud over deres kompetence som led i kontrollen med EU-retsakternes lovlighed.

- 10 Hvad angår afvisningspåstanden udledt af, at appellanterne ikke havde godtgjort, at de var individuelt berørt af de omtvistede forordninger, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 77, at disse forordninger skaber retsvirkninger for en kategori af personer, der er omhandlet generelt og abstrakt, eftersom de finder anvendelse på henholdsvis alle sukkerproducenterne i Unionen og alle sukkerimportører, uden at appellanterne identificeres på nogen måde.
- 11 For så vidt som appellanterne har gjort gældende, at de »i hvert fald« er individuelt berørt af gennemførelsesforordning nr. 393/2011, idet de anførte, at den påvirker en lukket kreds af erhvervsdrivende, eftersom den fastsætter en tildelingskoefficient med henblik på fordelingen af toldkontingentet alene mellem de importører, der har fremsat deres ansøgninger mellem den 1. og den 7. april 2011, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 84 og 89, at idet hver af appellanterne er berørt på samme måde af gennemførelsesforordning nr. 393/2011 som følge af deres objektive egenskab af producent, der har indgivet en licensansøgning, betyder eksistensen af en begrænset kreds, der følger af selve karakteren af den pågældende ordning, ikke dermed, at appellanterne er individuelt berørt.
- 12 I den appellerede doms præmis 97 fandt Retten, at eftersom annullationssøgsmålet blev afvist, skulle den ulovlighedsindsigelse, der er rejst mod artikel 186, litra a), og artikel 187 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1), ligeledes forkastes.

### **Parternes påstande**

- 13 T & L Sugars og Sidul Açúcares har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
  - Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at den træffer afgørelse om sagens realitet.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 14 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at T & L Sugars og Sidul Açúcares tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 15 Den Franske Republik og Rådet har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Appellen**

- 16 T & L Sugars og Sidul Açúcares har til støtte for deres appel fremsat tre anbringender. Med det første anbringende har de foreholdt Retten, at den foretog en urigtig fortolkning af begrebet »retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« i den i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF omhandlede forstand. Med deres andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten foretog en urigtig fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF ved at fastslå, at forordning nr. 393/2011 ikke vedrørte appellanterne individuelt. Med deres tredje anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at finde, at eftersom annullationspåstanden blev afvist, skulle den ulovlighedsindsigelse, der er rejst i forbindelse med dette søgsmål, forkastes.



### *Det første anbringende*

#### Parternes argumenter

- 17 T & L Sugars og Sidul Açúcares har til støtte for deres første anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de af de nationale myndigheder truffe foranstaltninger inden for rammerne af de omtvistede forordninger udgør gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 18 Appellanterne har gjort gældende, at Kommissionen udarbejdede de omtvistede forordninger ned til mindste detalje, og at den eneste rolle, som medlemsstaterne er overladt, blot er som »postkasse«. Appellanterne kunne under disse omstændigheder ikke anfægte de omtvistede forordninger ved de nationale retsinstanser, eftersom disse retsinstanser ikke ville have kompetence til at annullere disse forordninger.
- 19 Den af Retten begåede fejl består i at have fastslået, at alle foranstaltninger truffet af en medlemsstat inden for rammerne af en EU-forordning, uanset om de er automatiske eller accessoriske, udgør en »afgørelse om gennemførelse« af denne forordning.
- 20 Retten begik ligeledes en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 53 fastslog, at den skønsmargen, som medlemsstaterne råder over, ikke er relevant for at afgøre, om en regelfastsættende retsakt »omfatter gennemførelsesforanstaltninger«. For at afgøre, om en medlemsstats foranstaltning rent faktisk tilføjer noget til den EU-retsakt, som den er vedtaget i henhold til, har appellanterne anført, at eksistensen af skønsmargener er et relevant kriterium. Selve definitionen af begrebet »afgørelse« indebærer en retsakt med behov for at vælge mellem flere muligheder og ikke en mekanisk gennemførelse, udførelsen af tredjemands ordrer eller blot en bekræftende retsakt.
- 21 Appellanterne har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 58-60 foretog en indskrænkende fortolkning af artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF. Denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Denne bestemmelse skal ligeledes fortolkes under hensyn til en effektiv sagsbehandling, og således at ændringerne af ordlyden i EUF-traktaten gives en hensigtsmæssig betydning. Disse formål påbyder, at borgerne har adgang til at indbringe sagen for Retten, når de, såfremt der ikke foreligger en effektiv klageadgang, ikke har andre muligheder end at overtræde loven for at kunne anfægte en EU-retsakt for en domstol, hvilket er tilfældet i nærværende sag, således som Kommissionen selv har erkendt.
- 22 Det er Kommissionens opfattelse, at formålet med dette sidste sætningsled i artikel 263 TEUF er at bevare en vis balance mellem de nationale retsinstansers og Unionens retsinstansers rolle i den effektive domstolskontrolordning i Unionen, som er støttet på, at der findes retsakter vedtaget af medlemsstaterne på nationalt plan til gennemførelse af den pågældende lovgivning, og på, at der indledningsvis er mulighed for at indbringe et søgsmål i forhold til disse retsakter for de nationale retsinstanser og derefter eventuelt for Domstolen som led i en præjudiciel forelæggelse, såfremt en sådan forelæggelse er nødvendig for bl.a. at vurdere gyldigheden af en retsakt vedtaget af Unionens institutioner, organer eller organisationer, samt for at sikre de nationale retsinstansers ensartede fortolkning og anvendelse af EU-retten i overensstemmelse med artikel 267 TEUF.
- 23 Det kan ikke af den omstændighed, at en medlemsstat har en begrænset skønsmargen i den måde, hvorpå de gennemfører en regelfastsættende EU-retsakt, udledes, at enhver annulatio af denne gennemførelsesretsakt nødvendigvis er afledt af en formodet ulovlighed af selve den regelfastsættende EU-retsakt.

- 24 Kommissionen har gjort gældende, at Retten med føje fandt, at de nationale foranstaltninger i nærværende sag var vigtige og nødvendige. Selv om de omtvistede forordninger er regelfastsættende retsakter, kan de kun påvirke de pågældende erhvervsdrivende indirekte, bl.a. ved de nødvendige nationale gennemførelsesforanstaltninger. Det er Kommissionens opfattelse, at det er uomtvisteligt, at de omtvistede forordninger ikke kunne have retlige virkninger i forhold til de berørte erhvervsdrivende uden disse foranstaltninger.
- 25 De kompetente nationale myndigheder udsteder nemlig licenserne og importlicenser, der giver de erhvervsdrivende tilladelse til at markedsføre yderligere sukkermængder uden for kvoten med nedsat afgift eller til at importere sukker til nedsatte afgifter, efter at de har identificeret ansøgerne, fastslået rigtigheden, fuldstændigheden og nøjagtigheden af deres ansøgninger, efterprøvet deres status som erhvervsdrivende på markedet, begæret stillelse af passende garantier, besluttet, om anmodningerne skal godkendes eller afvises, og oversendt alle relevante oplysninger vedrørende de godkendte ansøgninger til Kommissionen. Flere af disse opgaver indebærer, at medlemsstaterne udøver et betydeligt skøn, og de skal ligeledes forhindre uregelmæssigheder og misbrug.
- 26 Hvis det antages, at der ikke findes en klageadgang til at anfægte gennemførelsesforanstaltningerne, skal det holdes for øje, at Domstolen i dom *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97 og 103) fastslog, at »det ikke [har] været meningen med hverken EUF-traktaten eller artikel 19 TEU at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af EU-retten end dem, som findes i national ret«, og at chartrets artikel 47 ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål for Unionens retsinstanser.
- 27 Den Franske Republik har gjort gældende, at det første anbringende skal forkastes. For det første har Retten nemlig med føje fundet, at de omtvistede forordninger omfattede gennemførelsesforanstaltninger. For det andet kan der ikke rejses tvivl om denne fortolkning ved appellanternes argument om, at de nationale foranstaltninger, der blev truffet uden en skønsmargen, ikke kunne påklages. For det tredje kan denne fortolkning heller ikke drages i tvivl med appellanternes argument om, at visse medlemsstater ikke havde en effektiv klageadgang i forhold til de omtvistede forordninger.
- 28 Rådet har støttet Kommissionens argumenter.

#### Domstolens bemærkninger

- 29 Begrebet »regelfastsættende retsakter, [...] som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF, skal fortolkes i lyset af formålet med bestemmelsen, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsакten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (dom *Telefónica mod Kommissionen*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 27).
- 30 Når en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, er domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden derimod sikret, uanset om nævnte foranstaltninger hidrører fra Unionen eller medlemsstaterne. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af de i artikel 263,

stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte en regelfastsættende EU-retsakt direkte ved Unionens retsinstanser, er beskyttet mod, at en sådan retsakt finder anvendelse på dem, ved muligheden for at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som denne retsakt omfatter (dom Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 28).

- 31 Når gennemførelsen af nævnte retsakter tilkommer Unionens institutioner, organer eller organisationer, kan fysiske eller juridiske personer på de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser indbringe et direkte søgsmål for Unionens retsinstanser til prøvelse af gennemførelsesakterne og i medfør af artikel 277 TEUF til støtte for dette søgsmål påberåbe sig, at den pågældende grundlæggende retsakt er ulovlig. Når gennemførelsen påhviler medlemsstaterne, kan disse personer påberåbe sig den pågældende grundlæggende retsakts ugyldighed for de nationale domstole og foranledige disse til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i henhold til artikel 267 TEUF (domme Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 93, og Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 29).
- 32 Som Domstolen tidligere har fastslået, skal der med henblik på spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne (domme Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 30, og Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, præmis 50).
- 33 Det er i lyset af disse betragtninger, at T & L Sugars og Sidul Açúcares' første appelanbringende skal behandles.
- 34 Som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 222/2011, har denne til formål for produktionsåret 2010/11 at fastsætte overskudsafgiften til 0 EUR/t for højst 500 000 tons sukker og 26 000 tons isoglucose, som er produceret ud over den kvote, som er fastsat i bilag VI til forordning (EF) nr. 1234/2007. I henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 222/2011 modtages der kun ansøgninger fra virksomheder, der producerer roe- og rørsukker eller isoglucose, og som er godkendt i henhold til artikel 57 i forordning nr. 1234/2007 og har fået tildelt en produktionskvote for dette produktionsår. I medfør af artikel 6 i forordning nr. 222/2011, sammenholdt med artikel 2, stk. 4, i denne forordning, udsteder medlemsstaternes myndigheder til de producenter, der har ansøgt herom, og inden for de fastsatte maksimumsmængder, attester for de sukker- og isoglucosemængder, der giver ret til nævnte nulbeløb.
- 35 For sit vedkommende åbner gennemførelsesforordning nr. 302/2011 for samme produktionsår et ekstraordinært toldkontingent for en mængde på 300 000 tons sukker. I henhold til artikel 4, 5 og 8 i forordning nr. 891/2009, som henviser til artikel 1 i gennemførelsesforordning nr. 302/2011, udsteder de nationale myndigheder importlicenser vedrørende dette toldkontingent til de importører, der har ansøgt herom, inden for de fastsatte maksimumsmængder.
- 36 Eftersom de mængder, der var omfattet af licensansøgningerne for produktion uden for kvoten indgivet i henhold til forordning nr. 222/2011 samt af importlicensansøgningerne indgivet i henhold til gennemførelsesforordning nr. 302/2011, oversteg de ved disse retsakter fastsatte mængder fra deres første anvendelsesuge, fastsatte Kommissionen i gennemførelsesforordning nr. 293/2011 og gennemførelsesforordning nr. 393/2011 de tildelingskoefficienter, som skulle benyttes for de licensansøgninger, der allerede var indgivet i henhold til henholdsvis forordning nr. 222/2011 og gennemførelsesforordning nr. 302/2011.
- 37 Det følger af de ovenstående betragtninger, at appellanterne hvad angår forordning nr. 222/2011 og gennemførelsesforordning nr. 293/2011 – idet de ikke har egenskab af sukkerproducenter, og disse forordninger derfor ikke berører deres retsstilling direkte – ikke er direkte berørte af disse i den i



artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF omhandlede forstand (jf. domme Glencore Grain mod Kommissionen, C-404/96 P, EU:C:1998:196, præmis 41, Front national mod Parlamentet, C-486/01 P, EU:C:2004:394, præmis 34, Kommissionen mod Ente per le Ville Vesuviane og Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen, C-445/07 P og C-455/07 P, EU:C:2009:529, præmis 45, og Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, præmis 68).

- 38 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, eftersom den ikke undersøgte, om appellanterne var direkte berørte af de nævnte forordninger, og støttede afvisningen af søgsmålet på den omstændighed, at disse forordninger omfattede gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF.
- 39 Det skal dog bemærkes, at den af Retten begåede retlige fejl – for så vidt som appellanterne som fastslået i denne doms præmis 37 ikke er direkte berørt af forordning nr. 222/2011 og gennemførelsesforordning nr. 293/2011 i den i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF omhandlede forstand – ikke kan medføre, at den appellerede dom ophæves hvad angår afvisningen af søgsmålet mod de nævnte forordninger.
- 40 Hvad derimod angår gennemførelsesforordning nr. 222/2011 og gennemførelsesforordning nr. 393/011 har de kun retlige virkninger i forhold til appellanterne gennem de af de nationale myndigheder vedtagne retsakter efter indgivelse af licensansøgninger i henhold til gennemførelsesforordning nr. 302/2011. De nationale myndigheders afgørelser om tildeling af sådanne licenser, der i forhold til de berørte erhvervsdrivende benytter koefficienter fastsat ved gennemførelsesforordning nr. 393/2011, samt afgørelser om hel eller delvis afvisning af licenser, omfatter følgelig gennemførelsesforanstaltninger i den i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF omhandlede forstand.
- 41 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den angiveligt mekaniske art af foranstaltningerne truffet på nationalt plan.
- 42 Dette spørgsmål er imidlertid, som Retten med føje har fastslået i den appellerede doms præmis 53, ikke relevant for at afgøre, om de nævnte forordninger omfatter gennemførelsesforanstaltninger i den i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF omhandlede forstand.
- 43 Hvad angår appellanternes argument udledt af chartrets artikel 47 følger det af fast retspraksis, at denne artikel ikke har til formål at ændre den domstolskontrollordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser, således som det også fremgår af forklaringerne til denne artikel 47, hvilke forklaringer der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til ved fortolkningen af chartret (jf. domme Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 42, Alemo-Herron m.fl., C-426/11, EU:C:2013:521, præmis 32, og Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97).
- 44 De i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling skal således fortolkes i lyset af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, uden at fortolkningen herved fører til, at der ses bort fra de betingelser, som udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten (jf. i denne retning dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Domstolskontrollen med overholdelsen af Unionens retsorden sikres dog ikke alene af Domstolen, men ligeledes af medlemsstaternes domstole, således som det fremgår af artikel 19, stk. 1, TEU. Ved dels artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels artikel 267 TEUF har EUF-traktaten nemlig oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden

af Unionens retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser (domme Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 90 og 92, og Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 57).

- 46 I denne forbindelse bemærkes, at retssubjekterne inden for rammerne af en national sag har ret til at anfægte lovligheden af enhver afgørelse eller enhver anden national retsakt, der vedrører anvendelse af en almen gyldig EU-retsakt over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig (jf. i denne retning domme E og F, C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 45, og Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 94).
- 47 Det følger heraf, at forelæggelsen vedrørende gyldighedsspørgsmål i lighed med annullationssøgsmål udgør en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af Unionens retsakter (jf. domme Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, C-143/88 og C-92/89, EU:C:1991:65, præmis 18, ABNA m.fl., C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 103, og Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 95).
- 48 I denne henseende bemærkes, at såfremt en national domstol finder, at et eller flere af de anbringender vedrørende en EU-retsakts ugyldighed, som parterne har påberåbt sig for den, eller som i givet fald er rejst ex officio af den nationale domstol, er begrundede, skal den udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig (domme IATA og ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 27 og 30 og den deri nævnte retspraksis, og Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 96).
- 49 Det påhviler derfor medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse i forhold til de personer, som ikke opfylder betingelserne for at indbringe sagen for Unionens retsinstanser i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Denne forpligtelse for medlemsstaterne er blevet bekræftet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, hvoraf det fremgår, at disse »tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten« (dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 101). En sådan forpligtelse for medlemsstaterne følger ligeledes af chartrets artikel 47 hvad angår foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer til gennemførelse af EU-retten i medfør af chartrets artikel 51, stk. 1.
- 51 Under hensyn til de foregående betragtninger bør det første anbringende forkastes.

#### *Det andet anbringende*

##### Parternes argumenter

- 52 T & L Sugars og Sidul Açúcares har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de ikke var individuelt berørt af gennemførelsesforordning nr. 393/2011.
- 53 Gennemførelsesforordning nr. 393/2011 finder hverken anvendelse på sukkerproducenter eller erhvervsdrivende generelt, men finder specifik anvendelse på de erhvervsdrivende, der har valgt at ansøge om en importlicens og har indgivet en individuel ansøgning. Den udgøres af en flerhed af individuelle afgørelser, der svarer til de individuelle ansøgninger.

- 54 Det er appellanternes opfattelse, at til trods for, at Lissabontraktaten tilsigter at åbne betingelserne for at antage borgernes søgsmål mod forordninger til realitetsbehandling, har Retten anlagt en endnu mere snæver fortolkning af begrebet vedrørende betingelsen om at være »individuelt berørt« end den oprindeligt fastlagte i domme Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17) og Toepfer og Getreide-Import Gesellschaft mod Kommissionen (106/63 og 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Det er Kommissionens opfattelse, at det, selv om appellanterne i nærværende sag søger at begrænse deres argument til alene at vedrøre gennemførelsesforordning nr. 393/2011, skal fastslås, at denne forordning ikke er en enkeltstående retsakt, men udgør den forordning, der afslutter den ved gennemførelsesforordning nr. 302/2011 fastsatte »ordning«.
- 56 Kommissionen har henvist til, at dom Plaumann mod Kommissionen (25/62, EU:C:1963:17) bestemmer, at andre personer end en beslutnings adressater kun kan påstå, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning har taget specifikt hensyn til en sagsøgers situation med henblik på sin vedtagelse.
- 57 De ved gennemførelsesforordning nr. 302/2011 og gennemførelsesforordning nr. 393/2011 fastsatte ordninger, der sammen med forordning nr. 891/2009 og forordning nr. 1301/2006 supplerer dem, er alment gældende foranstaltninger, som vedrører alle sukkerimportører, herunder importerende sukkerroeforarbejdere og alle andre handlende, og er ikke i sig selv vedtaget under hensyn til nogen egenskab eller specifik betingelse hos fuldtidsraffinaderier, som appellanterne er omfattet af.
- 58 Kommissionen har endelig henvist til dom Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet (6/68, EU:C:1968:43, 605), hvori Domstolen fastslog, at en retsakt ikke mister sin karakter af forordning, fordi man på et bestemt tidspunkt med større eller mindre nøjagtighed kan fastslå antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den finder anvendelse på, når blot den efter sit sigte finder anvendelse på et objektivt sagsforhold af retlig eller faktisk art, som den selv definerer.
- 59 Den Franske Republik har gjort gældende, at Retten ikke begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 93 at fastslå, at gennemførelsesforordning nr. 393/2011 ikke kan anses for at udgøre en samling af individuelle beslutninger, eftersom Kommissionen har fastsat tildelingskoefficienterne alene i betragtning af for de totale sukker- eller isoglucosemængder, der følger af de samlede ansøgninger, der er indgivet til de nationale myndigheder. Fastsættelsen af tildelingskoefficienterne giver således alene mulighed for – efter en objektiv regel og uafhængigt af de erhvervsdrivendes individuelle ansøgninger, som Kommissionen i øvrigt på ingen måde får kendskab til – at afgøre, i hvilket omfang de nationale myndigheder tiltræder de ansøgninger, de er forelagt. Det eneste formål med gennemførelsesforordning nr. 393/2011 er at bringe den totale sukker- og isoglucosemængde, som følger af de samlede ansøgninger, der er indgivet til de nationale myndigheder, i overensstemmelse med omfanget af det kontingent, der er omfattet af gennemførelsesforordning nr. 302/2011, uden hensyntagen til nogen omstændighed, der er særlig for en given erhvervsdrivende.
- 60 Rådet har tilsluttet sig Kommissionens argumentation.

#### Domstolens bemærkninger

- 61 Det skal, som det fremgår af denne doms præmis 38, bemærkes, at gennemførelsesforordning nr. 393/2011 omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 62 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan en fysisk eller juridisk person kun indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der ikke er rettet til vedkommende, og som omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis retsakten berører den pågældende person umiddelbart og individuelt.

- 63 Hvad angår den anden af disse betingelser, dvs. den omstændighed, at den pågældende skal være individuelt berørt af den omhandlede retsakt, fremgår det af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en særlig faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (domme Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, 223, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 72, og Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 46).
- 64 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som denne foranstaltning finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, eftersom denne retsvirkning er baseret på objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. i denne retning domme Antillean Rice Mills mod Rådet, C-451/98 P, EU:C:2001:622, præmis 52, og Telefónica mod Kommissionen, C 274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 47).
- 65 Det skal fastslås, at dette er tilfældet med gennemførelsesforordning nr. 393/2011, som T & L Sugars og Sidul Açúcares har påstået annulleret, og i relation til hvilken sidstnævntes søgsmålsinteresse følgelig skal undersøges. Eftersom denne forordning i sin artikel 1, stk. 1, vedrører »[d]e mængder, der er ansøgt om importlicenser for [...] fra den 1. til den 7. april 2011 [...]«, kan T & L Sugars og Sidul Açúcares ikke anses for at være individuelt berørt af denne bestemmelse.
- 66 Artikel 1, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 393/2011 omfatter nemlig alle importlicensansøgere, som har indgivet deres ansøgning mellem den 1. og den 7. april 2011 i Unionen. Som Retten netop bemærkede i den appellerede doms præmis 85, fastsatte artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1301/2006 en tildelingskoefficient, som er resultatet af den disponible mængde og den ansøgte mængde, uden at der tages hensyn til indholdet i de individuelle ansøgninger eller ansøgernes konkrete situation. Gennemførelsesforordning nr. 393/2011 blev således ikke vedtaget under hensyn til appellanternes særlige egenskaber, men alene under hensyn til den omstændighed, at de mængder, der var omfattet af importlicensansøgningerne indgivet til de nationale myndigheder fra den 1. til den 7. april 2011, oversteg den disponible mængde, således som det fremgår af første betragtning til denne forordning. Ved vedtagelsen af den nævnte forordning er der således hverken taget hensyn til T & L Sugars og Sidul Açúcares' licensansøgning eller mere generelt deres individuelle situation.
- 67 Det følger heraf, at Retten med føje i den appellerede doms præmis 94 fastslog, at T & L Sugars og Sidul Açúcares ikke er individuelt berørt af gennemførelsesforordning nr. 393/2011 i den i artikel 263, stk. 4, TEUF omhandlede forstand.
- 68 Det følger af det ovenstående, at det andet anbringende ligeledes må forkastes.

### *Det tredje anbringende*

#### *Parternes argumenter*

- 69 Appellanterne har med deres tredje anbringende bestridt Rettens konklusioner i den appellerede doms præmis 97, hvorefter »den ulovlighedsindsigelse, der er rejst i forbindelse med dette søgsmål, [skal] forkastes, [eftersom annullationspåstanden er afvist]«.

- 70 Det er appellanternes opfattelse, at såfremt Domstolen tiltræder deres argumenter om, at de omtvistede forordninger ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger og berører dem umiddelbart og individuelt, vil de af Retten fremførte årsager for at begrunde forkastelsen af den ulovlighedsindsigelse, som blev fremsat i forhold til artikel 186, litra a), og artikel 187 i forordning nr. 1234/2007, miste ethvert grundlag.
- 71 Kommissionen har anført, at appellanterne blot har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at forkaste den nævnte ulovlighedsindsigelse som følge af de fejl, som appellanterne har påberåbt sig som led i deres første og andet anbringende. Under hensyn til, at Retten ikke begik retlige fejl desangående, skal det tredje anbringende forkastes.
- 72 Den Franske Republik støtter Kommissionens argumenter.

#### Domstolens bemærkninger

- 73 Appellanterne har i det væsentlig gjort gældende, at Retten, eftersom den begik de retlige fejl, som appellanterne har gjort gældende som led i deres første og andet anbringende, ikke kunne forkaste ulovlighedsindsigelsen.
- 74 Det skal, som det fremgår af denne doms præmis 51 og 68, fastslås, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at finde, at betingelserne for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, ikke var opfyldt med henblik på at kunne anlægge et søgsmål mod de omtvistede forordninger, der omfattede gennemførelsesforanstaltninger, og at gennemførelsesforordning nr. 393/2011 ikke vedrørte appellanterne individuelt. Eftersom annulationssøgsmålet anlagt for Retten skal afvises, har Retten følgelig ligeledes uden at begå en retlig fejl forkastet den af appellanterne fremsatte ulovlighedsindsigelse.
- 75 Heraf følger, at det tredje anbringende skal forkastes.
- 76 Eftersom alle T & L Sugars og Sidul Açúcares' appelanbringender er blevet forkastet, skal appellen forkastes i det hele.

#### Sagens omkostninger

- 77 Artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement indeholder bestemmelse om, at gives der ikke appellanten medhold, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 78 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at T & L Sugars og Sidul Açúcares tilpligtes at betale sagens omkostninger, og de har tabt sagen, bør de pålægges at betale omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

**1) Appellen forkastes.**

**2) T & L Sugars Ltd og Sidul Açúcares Unipessoal Lda betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter