



## Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
vom 14. Oktober 2014<sup>1</sup>

**Rechtssache C-456/13 P**

**T & L Sugars Ltd,  
Sidul Açúcares Unipessoal Lda  
gegen**

**Europäische Kommission**

„Rechtsmittel — Landwirtschaft — Sondermaßnahmen für das Inverkehrbringen von Nichtquotenzucker und -isoglucose auf dem Markt der Europäischen Union — Verordnung (EU) Nr. 222/2011 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 293/2011 — Maßnahmen zur Eröffnung eines außergewöhnlichen Einfuhrkontingents für Zucker — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 302/2011 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 393/2011 — Nichtigkeitsklage — Zulässigkeit — Natürliche und juristische Personen — Klagebefugnis — Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV — Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen — Begriff“

1. Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittels ist das Urteil T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission<sup>2</sup> des Gerichts der Europäischen Union, mit dem u. a. die Nichtigkeitsklage als unzulässig abgewiesen worden ist, die von der T & L Sugars Ltd und der Sidul Açúcares Unipessoal Lda (im Folgenden: Rechtsmittelführerinnen), zwei in der Europäischen Union ansässigen Unternehmen, die eingeführten Rohrzucker raffinieren, gegen mehrere Verordnungen der Europäischen Kommission mit Sondermaßnahmen für das Inverkehrbringen von Nichtquotenzucker und -isoglucose<sup>3</sup> und zur Eröffnung eines außergewöhnlichen Einfuhrkontingents für Zucker im Wirtschaftsjahr 2010/11<sup>4</sup> erhoben worden war.

2. Das Gericht hat zunächst entschieden, dass zur Durchführung der streitigen Verordnungen bestimmte Maßnahmen der Mitgliedstaaten erforderlich gewesen seien, so dass sich die Rechtsmittelführerinnen nicht auf Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV berufen könnten. Im Übrigen seien sie von der Durchführungsverordnung Nr. 302/2011 nicht individuell betroffen. Das Gericht hat der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit daher stattgegeben und die Klage als unzulässig abgewiesen, soweit mit ihr die Nichtigklärung der streitigen Verordnungen begehrt wird.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299 (im Folgenden: angefochtenes Urteil).

3 — Verordnung (EU) Nr. 222/2011 der Kommission vom 3. März 2011 mit Sondermaßnahmen für das Inverkehrbringen von Nichtquotenzucker und -isoglucose auf dem Markt der Europäischen Union mit verringerter Überschussabgabe im Wirtschaftsjahr 2010/2011 (ABl. L 60, S. 6) und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 293/2011 der Kommission vom 23. März 2011 zur Festsetzung des Zuteilungskoeffizienten, zur Ablehnung weiterer Anträge und zum Abschluss des Zeitraums für die Einreichung der Anträge für die verfügbaren Mengen Nichtquotenzucker, die mit verringerter Überschussabgabe auf dem Markt der Europäischen Union verkauft werden sollen (ABl. L 79, S. 8).

4 — Durchführungsverordnung (EU) Nr. 302/2011 der Kommission vom 28. März 2011 zur Eröffnung eines außergewöhnlichen Einfuhrkontingents für bestimmte Zuckermengen im Wirtschaftsjahr 2010/11 (ABl. L 81, S. 8) und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 393/2011 der Kommission vom 19. April 2011 zur Festsetzung der Zuteilungskoeffizienten für die Erteilung der vom 1. bis 7. April 2011 beantragten Einfuhrlizenzen für Zuckererzeugnisse im Rahmen bestimmter Zollkontingente und zur Aussetzung der Einreichung von Anträgen auf solche Lizenzen (ABl. L 104, S. 39).

3. Das Rechtsmittel gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, sich zu der vom Gericht vorgenommenen Auslegung der neuen, mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Bestimmungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV zu äußern und den Begriff der Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die „keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“, näher zu definieren.

#### **I – Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits**

4. Was die Vorgeschichte des Rechtsstreits angeht, sei auf die summarische Darstellung in den Rn. 1 bis 5 des angefochtenen Urteils verwiesen. Auf den wesentlichen Inhalt der streitigen Verordnungen wird jeweils an gegebener Stelle eingegangen werden.

#### **II – Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil**

5. Das Gericht hat der von der Kommission erhobenen Einrede der Unzulässigkeit mit der Begründung stattgegeben, die Rechtsmittelführerinnen könnten sich nicht auf Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV berufen (Rn. 36 bis 73 des angefochtenen Urteils) und seien von der Verordnung Nr. 393/2011 auch nicht individuell betroffen (Rn. 74 bis 94 des angefochtenen Urteils). Die wichtigsten beanstandeten Punkte des angefochtenen Urteils werden, soweit erforderlich, im Rahmen der Prüfung der geltend gemachten Rechtsmittelgründe wiedergegeben werden.

#### **III – Zum Rechtsmittel**

6. Die Rechtsmittelführerinnen machen formal drei Rechtsmittelgründe geltend. Zunächst habe das Gericht mehrere Rechtsfehler begangen, indem es die im vorliegenden Fall von den nationalen Stellen ergriffenen Maßnahmen als Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV angesehen habe. Sodann habe es einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, dass die Verordnung Nr. 393/2011 sie nicht individuell betreffe. Schließlich habe es einen Rechtsfehler begangen, indem es in Rn. 97 des angefochtenen Urteils festgestellt habe, dass, da ihre Nichtigkeitsklage für unzulässig zu erklären sei, die in Verbindung mit dieser Klage erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 186 Buchst. a und Art. 187 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO)<sup>5</sup> deshalb ebenfalls zurückzuweisen sei.

#### **IV – Zum ersten Rechtsmittelgrund**

##### *A – Vorbringen der Parteien*

7. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführerinnen im Wesentlichen geltend, die Feststellung des Gerichts, dass die Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien, sei rechtsfehlerhaft.

<sup>5</sup> — ABL L 299, S. 1.

8. Bei der Auslegung von Art. 263 Abs. 4 AEUV seien Durchführungsmaßnahmen im Sinne dieser Bestimmung von anderen Durchführungsmaßnahmen zu unterscheiden. Deshalb seien der Inhalt der streitigen Rechtsakte mit Verordnungscharakter und jeweils die Art der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zu prüfen, und zwar unter Berücksichtigung des Ermessens der Mitgliedstaaten und des mit der genannten Bestimmung verfolgten Ziels eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes der Bürger.

9. Das Gericht habe einen ersten Rechtsfehler begangen, indem es entschieden habe, dass jede Maßnahme, die ein Mitgliedstaat im Rahmen einer Verordnung ergreife, eine Entscheidung zur Durchführung der Verordnung darstelle, auch wenn sie automatisch erfolge oder von untergeordneter Bedeutung sei.

10. Einen zweiten Rechtsfehler habe das Gericht dadurch begangen, dass es die im vorliegenden Fall von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen als Maßnahmen zur Durchführung der streitigen Verordnungen eingestuft habe, obwohl diese ohne jegliches Ermessen der Mitgliedstaaten ergriffen worden seien. Die Mitgliedstaaten hätten weder eine Wahl noch eine Entscheidung getroffen, sondern als bloße Briefkästen fungiert.

11. Das Gericht habe einen dritten Rechtsfehler begangen, indem es in Rn. 53 des angefochtenen Urteils behauptet habe, dass der Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten verfügten, nicht relevant sei, um zu bestimmen, ob ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter „Durchführungsmaßnahmen ... nach sich [zieht]“.

12. Schließlich habe das Gericht einen vierten Rechtsfehler begangen, indem es in den Rn. 69 bis 72 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass eine im Licht des Grundsatzes eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes vorgenommene Auslegung des Begriffs „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ nicht ergeben könne, dass die Klage für zulässig zu erklären sei.

13. Sie hätten insofern ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es für sie vor den nationalen Gerichten keinen Rechtsbehelf gegeben hätte, so dass sie es auf einen Gesetzesverstoß und dessen Ahndung hätten ankommen lassen müssen, um sich gegen die streitigen Verordnungen wenden zu können. Vor diesem Hintergrund sei Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV im Hinblick auf seine prozessuale Wirksamkeit auszulegen. Die Bestimmung diene im Übrigen nicht nur dazu, Situationen zu vermeiden, in denen Bürger gezwungen seien, gegen das Gesetz zu verstoßen, um Zugang zu den Gerichten zu haben.

14. Schließlich räume die Kommission wie das Gericht in den Rn. 63, 65 und 72 des angefochtenen Urteils offen ein, dass es keine innerstaatlichen Rechtsbehelfe gegeben habe. Die von den nationalen Stellen in Anwendung der streitigen Verordnungen ergriffenen Maßnahmen hätten in Portugal nur angefochten werden können, wenn sie *ultra vires* erlassen worden wären, was nicht der Fall sei. Jedenfalls seien diese Maßnahmen nicht allgemein bekannt gewesen, da sie Geschäftsgeheimnisse enthalten hätten.

15. Die Kommission, in vollem Umfang unterstützt durch den Rat der Europäischen Union, und die französische Regierung machen hingegen geltend, das Gericht habe rechtsfehlerfrei festgestellt, dass die streitigen Verordnungen Durchführungsmaßnahmen nach sich zögen.

## B – *Rechtliche Würdigung*

16. Die Argumentation der Rechtsmittelführerinnen im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, seine Auslegung der neuen, durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Bestimmungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV zu vertiefen. Der Gerichtshof wird insbesondere die Tragweite der neuen Regelung der Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter gemäß dem Vertrag von Lissabon und, genauer gesagt, die durch diesen eingeführten beiden Voraussetzungen zu definieren haben<sup>6</sup>.

17. Zwar hat der Gerichtshof den Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne der genannten Bestimmung bereits definiert. Er hat insbesondere klargestellt, dass Gesetzgebungsakte nicht unter diesen Begriff fallen<sup>7</sup>. Er hat aber – zumindest positiv<sup>8</sup> – noch nicht die Gelegenheit gehabt, sich mit den beiden Voraussetzungen der Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter zu befassen, nämlich, dass die Rechtsakte diese Personen unmittelbar betreffen und darüber hinaus keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

18. Nach ständiger Rechtsprechung ist nach Maßgabe der Entstehungsgeschichte, des Wortlauts und des Kontexts der genannten neuen Bestimmung sowie sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des Unionsrechts zu bestimmen, was unter „Rechtsakten mit Verordnungscharakter, die [den Kläger] unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“, zu verstehen ist<sup>9</sup>. Dabei kommt der Funktion, die die neue Bestimmung im System der durch den Vertrag geschaffenen Rechtsbehelfe erfüllt, eine besondere Bedeutung zu.

19. Insofern ist zunächst allgemein darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass mit den neuen Bestimmungen von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen gegen bestimmte Rechtsakte mit Verordnungscharakter, nämlich diejenigen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, gelockert wurden, indem die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit aufgegeben wurde<sup>10</sup>.

20. Indem der Inhalt von Art. III-365 Abs. 4 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa in dem neuen Art. 263 Abs. 4 AEUV unverändert übernommen wurde, sollten die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen gegen bestimmte Rechtsakte mit Verordnungscharakter erweitert werden, ohne dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Gesetzgebungsakte geändert werden sollten<sup>11</sup>. Art. 263 Abs. 4 AEUV hat das Ziel, diesen Personen die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten<sup>12</sup> unter weniger strengen Voraussetzungen als bisher zu ermöglichen, d. h., ohne dass sie ihre individuelle Betroffenheit nachweisen müssen. Die beiden kumulativen Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV, nämlich, dass der angefochtene Rechtsakt mit Verordnungscharakter den Kläger unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, sind unter Berücksichtigung des genannten Ziels der Lockerung der Zulässigkeitsvoraussetzungen auszulegen.

6 – Vgl. zur Entstehungsgeschichte von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in den Rechtssachen Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:21, Nr. 40) und Telefónica/Kommission (C-274/12 P, EU:C:2013:204, Nrn. 39 bis 44), in denen die Entdeckung der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die ... keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ als Rechtskategorie des Unionsrechts, bevor es den Begriff gab, den Schlussanträgen von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Unión de Pequeños Agricultores/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:197, Nr. 43) zugeschrieben wird.

7 – Vgl. Urteil des Gerichtshofs Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50 bis 61).

8 – Der Gerichtshof hat sich nämlich bereits zur Auslegung dieser neuen Bestimmung geäußert, aber recht knapp und nur, um ihre Anwendung auszuschließen (vgl. Urteile Telefónica/Kommission, C-274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 30 und 31, Stichting Woonpunt u. a./Kommission, C-132/12 P, EU:C:2014:100, Rn. 50 und 51, und Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C-133/12 P, EU:C:2014:105, Rn. 37 und 38).

9 – Vgl. u. a. Urteil Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (EU:C:2013:625, Rn. 50).

10 – Ebd. (Rn. 57).

11 – Ebd. (Rn. 59).

12 – Ebd. (Rn. 60).

21. Die Auslegungsschwierigkeiten beginnen bereits mit dem Wortlaut der neuen Bestimmungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV<sup>13</sup>, so viel steht fest.

22. Die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit gab es in Verbindung mit der der individuellen bereits „vor Lissabon“. Und wie diese beiden Voraussetzungen ausgelegt wurden, ist bekannt.

23. Die unmittelbare Betroffenheit setzt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bei Handlungen mit allgemeiner Geltung stets voraus, dass sich der Rechtsakt unmittelbar auf die Rechtsstellung der natürlichen oder juristischen Person auswirkt und, sofern er Zwischenmaßnahmen nach sich zieht, den mit seiner Durchführung betrauten Behörden keinerlei Ermessensspielraum lässt, da seine Durchführung rein automatisch erfolgt und sich allein aus dem Unionsrecht ergibt<sup>14</sup>. Bei Handlungen mit allgemeiner Geltung, die den Kläger individuell betreffen, war die Klagebefugnis also nicht bereits wegen der Zwischenschaltung nationaler Maßnahmen ausgeschlossen.

24. Es stellt sich mithin die Frage, wie die neue Regelung über die Rechtsakte mit Verordnungscharakter zu verstehen ist, die die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit übernimmt, gleichzeitig aber um die des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen ergänzt. Meines Erachtens lässt sich die Definition der Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit, die der Gerichtshof aufgestellt hatte, als neben dieser Voraussetzung noch die der individuellen Betroffenheit galt, nicht einfach übertragen.

25. Die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit, wie sie vom Gerichtshof im Zusammenhang mit der Fassung des Vertrags vor Lissabon ausgelegt wurde, beruhte bereits auf dem Ansatz, dass die Existenz einer rein automatischen Durchführungstätigkeit der Klagebefugnis nicht entgegenstand. Man könnte daher die Auffassung vertreten, dass die Voraussetzung des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen, d. h. von Maßnahmen, die über eine rein automatische Durchführungstätigkeit hinausgehen, bereits in dieser Voraussetzung enthalten ist.

26. Die genannte Regelung war relativ einfach. Mit dem Vertrag von Lissabon ist sie in gewisser Hinsicht verkompliziert worden. Einerseits wurden für „Handlungen“ im Allgemeinen, die keine Einzelfallentscheidungen darstellen, die alte Regelung und damit die Voraussetzung der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit beibehalten. Andererseits wurde für die Kategorie der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ eine Ausnahme von dieser Regelung vorgesehen, indem zwei *andere* kumulative Voraussetzungen eingeführt wurden, nämlich die unmittelbare Betroffenheit „und“ das Fehlen von Durchführungsmaßnahmen.

27. Wir haben bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter nach der neuen Regelung also zwischen den beiden sie betreffenden Voraussetzungen zu unterscheiden, d. h., der begrifflichen Dualität einen Sinn zu geben. Nach dem Wortlaut von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV sind nämlich Rechtsakte mit Verordnungscharakter denkbar, die, obwohl sie die natürlichen oder juristischen Personen unmittelbar betreffen, noch Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen *können*.

13 — Von denen einige bereits von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Telefónica/Kommission (EU:C:2013:204, Nrn. 36 bis 38) angesprochen worden sind. Vgl. in diesem Sinne auch Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet in den Rechtssachen Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2013:335, Nr. 74) und Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2013:336, Nr. 47).

14 — Vgl. u. a. Urteil Glencore Grain/Kommission (C-404/96 P, EU:C:1998:196, Rn. 41) und Urteile vom selben Tag sowie Urteile Front national/Parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, Rn. 34), Kommission/Ente per le Ville Vesuviane und Ente per le Ville Vesuviane/Kommission (C-445/07 P und C-455/07 P, EU:C:2009:529, Rn. 45), Stichting Woonpunt u. a./Kommission (EU:C:2014:100, Rn. 68) und Stichting Woonlinie u. a./Kommission (EU:C:2014:105, Rn. 55).

28. Es lassen sich dann zwei entgegengesetzte Auffassungen vertreten. Nach der ersten ist die Voraussetzung des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen bereits bei einem bloßen, noch so geringen Tätigwerden der nationalen Behörde im Prozess der Durchführung eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter nicht erfüllt. Das ist mehr oder weniger die Auffassung der französischen Regierung, der Kommission und des Rates.

29. Wie ich versuchen werde zu zeigen, lässt sich diese Auffassung aber nicht mit einer richtigen Auslegung des mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführten Begriffs „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ vereinbaren.

30. Der Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ geht semantisch über das hinaus, was die genannte erste Auffassung besagt. Insbesondere der in Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV verwendete Ausdruck „Maßnahme“ enthält unabhängig von der Sprachfassung unweigerlich das Element der Ausübung einer gewissen „Macht“, was also einen gewissen Ermessensspielraum in der Ausübung öffentlicher Gewalt impliziert. Nicht jede Aufgabe, mit der eine nationale Behörde betraut wird, impliziert, dass, allein weil die Behörde die Aufgabe zu erfüllen hat, die Handlungen, die sie zu diesem Zweck vornimmt, unter den Begriff der Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV fielen. Es ist im Einzelfall konkret die Art, aber auch die Form und die Intensität der erforderlichen Mitarbeit der nationalen Behörden zu berücksichtigen.

31. Will man das verfolgte Ziel der Lockerung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Gesetzgebungsakte sind, nicht aufgeben, lassen sich die neuen Bestimmungen nämlich schwerlich dahin auslegen, dass bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter wegen der Zwischenschaltung unbedeutender Handlungen, ja von Hilfstätigkeiten der nationalen Behörden, die Ergebnis irgendeiner Tätigkeit sind oder im Rahmen der Ausübung einer gebundenen Befugnis vorgenommen werden, die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit erfüllt ist, die des Fehlens von Durchführungsmaßnahmen wegen dieser zwischengeschalteten Maßnahmen aber gerade nicht.

32. Ich vertrete deshalb die entgegengesetzte Auffassung, nämlich, dass aufgrund des neuen Wortlauts, mit dem der Vertrag die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Gestalt der uns hier beschäftigenden beiden Voraussetzungen definiert, von einer Art „Arbeitsteilung“ zwischen diesen Voraussetzungen auszugehen ist. Demnach wären zu unterscheiden die Definition der Regel an sich und ihres Adressatenkreises (unmittelbare Betroffenheit) einerseits und die Bestimmung zahlreicher spezifischer Umstände für ihre konkrete Anwendung und Durchführung (modal, quantitativ, zeitlich u. a.), die gewährleisten, dass die Regel für sich voll *funktionsfähig* ist, andererseits. Die unmittelbare Betroffenheit bezieht sich dann auf die Definition der Regel und ihrer Adressaten, während die Durchführungsmaßnahmen gewährleisten, dass die Regel, deren Adressaten bestimmt sind, voll funktionsfähig ist.

33. Bei dieser Auslegung könnte gegebenenfalls nach einer konkreten Prüfung allein des angefochtenen Rechtsakts mit Verordnungscharakter hinsichtlich seines Gegenstands, seines Inhalts und seiner Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Klägers<sup>15</sup> festgestellt werden, ob er Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV *nach sich zieht* oder nicht.

34. Im vorliegenden Fall trifft zwar zu, dass die operationelle Durchführung der streitigen Verordnungen, wie das Gericht festgestellt hat, das Tätigwerden der Mitgliedstaaten und das Ergreifen einer Reihe von Verwaltungsmaßnahmen durch diese erforderte, und zwar im Wesentlichen die Entgegennahme der Anträge der betreffenden Wirtschaftsteilnehmer, die Prüfung der Zulässigkeit der

15 — Vgl. Urteile Telefónica/Kommission (EU:C:2013:852, Rn. 35), Stichting Woonpunt u. a./Kommission (EU:C:2014:100, Rn. 53) und Stichting Woonlinie u. a./Kommission (EU:C:2014:105, Rn. 40).

Anträge im Hinblick auf die in den streitigen Verordnungen festgelegten Formerfordernisse, die Übermittlung der Anträge an die Kommission und dann die Ausstellung der Bescheinigungen auf der Grundlage der von der Kommission festgesetzten Zuteilungskoeffizienten. Es ist jedoch kaum anzunehmen, dass diese reine Verwaltungstätigkeit der nationalen Behörden die Ausübung einer Durchführungsbefugnis bedeutet.

35. Die Funktion der Verwaltungszusammenarbeit, die die zuständigen nationalen Behörden somit ausüben, entspricht meines Erachtens nicht dem, was der Gesetzgeber vor Augen hatte, als er die Nichtigkeitsklage natürlicher und juristischer Personen gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter unter den beiden neuen, gelockerten Voraussetzungen zuließ.

36. Im vorliegenden Fall hatte die Kommission festgestellt, dass die negative Differenz zwischen Verfügbarkeit und Nutzung von Zucker auf dem Markt der Union im Wirtschaftsjahr 2010/11 begrenzt werden müsse. Hierzu müsse zum einen ein Teil der Zuckererzeugung, die die Quote gemäß Art. 56 der Verordnung Nr. 1234/2007 überschreitet, auf den Markt gebracht werden, und zum anderen müssten alle bestehenden Einfuhrströme vollständig genutzt werden. Sie erließ deshalb die Verordnung Nr. 222/2011 mit Sondermaßnahmen des Inverkehrbringens von Nichtquotenzucker und -isoglucose auf dem Markt der Union mit verringerter Überschussabgabe und die Durchführungsverordnung Nr. 302/2011 zur Eröffnung eines außergewöhnlichen Einfuhrkontingents für bestimmte Zuckermengen im Wirtschaftsjahr 2010/11.

37. Die Verordnung Nr. 222/2011 und die Durchführungsverordnung Nr. 302/2011 wurden ergänzt durch zwei Durchführungsverordnungen, mit denen auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Anträge der interessierten Wirtschaftsteilnehmer die Zuteilungskoeffizienten für Nichtquotenzuckermengen, die mit einer Überschussabgabe in Höhe von 0 Euro in Verkehr gebracht werden (Durchführungsverordnung Nr. 293/2011), bzw. das Einfuhrkontingent (Verordnung Nr. 393/2011) festgesetzt werden sollten. Im Übrigen wurden mit der Durchführungsverordnung Nr. 293/2011 die vom 21. März 2011 bis zum 25. März 2011 eingereichten Anträge auf Einfuhrbescheinigungen abgelehnt und das Ende des Zeitraums für die Einreichung solcher Anträge auf den 28. März 2011 festgesetzt. Mit der Verordnung Nr. 393/2011 schließlich wurde die Einreichung weiterer in ihrem Anhang bezeichneter Lizenzanträge bis zum Ende des Wirtschaftsjahrs 2010/11 ausgesetzt.

38. Die Rechtsmittelführerinnen machen im Wesentlichen geltend, die streitigen Verordnungen verschlechterten die Wettbewerbsposition der Rohrzuckerraffinerien, die ihren Zucker einfuhrten, gegenüber der der internen Erzeuger und Verarbeiter von Zuckerrüben. Dies stelle einen Verstoß gegen die Grundverordnung, das Diskriminierungsverbot und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes dar. Die Rechtsmittelführerinnen wenden sich jedoch nicht gegen die Bedingungen für die Ausstellung der Bescheinigungen.

39. Im Rahmen der Analyse der genannten beiden Gruppen von Verordnungen<sup>16</sup> hat das Gericht festgestellt, dass die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zunächst einen Antrag bei den nationalen Behörden einreichen mussten, um das Recht zu erhalten, Zucker im Rahmen der von den angefochtenen Verordnungen vorgesehenen Sonderregelungen in den Verkehr zu bringen oder zu importieren<sup>17</sup>, die dann die von den Durchführungsverordnungen Nrn. 293/2011 und 393/2011 festgelegten Zuteilungskoeffizienten anwandten<sup>18</sup>. Es hat daraus gefolgert, dass die streitigen Verordnungen ihre Rechtswirkungen gegenüber den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern nur über die von den Mitgliedstaaten zuvor getroffenen Maßnahmen entfalten konnten.

16 — Rn. 38 bis 41 bzw. 42 bis 45 des angefochtenen Urteils.

17 — Ebd. (Rn. 46).

18 — Ebd. (Rn. 47).

40. Das Gericht hat dann festgestellt, dass die genannten nationalen Maßnahmen ihrer Natur nach Entscheidungen gewesen seien, da die nationalen Behörden den Antragstellern die Einhaltung von Förmlichkeiten vorschreiben, über die Zulässigkeit der Anträge entscheiden und die Bescheinigungen ausstellen hätten können<sup>19</sup>. Es hat daraus gefolgert, dass die streitigen Verordnungen individuelle Entscheidungen, die auf nationaler Ebene getroffen würden, „voraussetzen“, ohne die sie die Rechtsstellung der betroffenen natürlichen und juristischen Personen nicht berühren könnten<sup>20</sup>. Es hat daher entschieden, dass die streitigen Verordnungen nicht als Rechtsakte qualifiziert werden könnten, die keine Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV nach sich zögen.

41. Diese Würdigung des Gerichts ist rechtsfehlerhaft.

42. Die mit der Verordnung Nr. 222/2011 und der Durchführungsverordnung Nr. 302/2011 erlassenen Ausnahmemaßnahmen sind nämlich in vollem Umfang von der Kommission definiert worden. Die Kommission hat den sachlichen, persönlichen und zeitlichen Anwendungsbereich dieser Verordnungen und die materiellen und formellen Voraussetzungen der entsprechenden Ansprüche bestimmt<sup>21</sup>.

43. Obwohl die beiden Gruppen von Verordnungen nicht denselben persönlichen Anwendungsbereich haben, hat das Gericht diesem Unterschied bei seiner Analyse nicht Rechnung getragen. Als Unternehmen, die eingeführten Rohrzucker raffinieren, sind die Rechtsmittelführerinnen zwar unstreitig unmittelbar von den Durchführungsverordnungen Nrn. 302/2011 und 393/2011 betroffen. Es ist aber viel schwerer, sie als unmittelbar betroffen von der Verordnung Nr. 222/2011 und der Durchführungsverordnung Nr. 293/2011 anzusehen, da diese die Rechtsstellung der Rechtsmittelführerinnen aufgrund ihres Anwendungsbereichs nicht verändern können.

44. Auch die Zuteilungskoeffizienten für Zuckermengen, die mit einer verringerten Überschussabgabe in Verkehr gebracht werden sollten (Durchführungsverordnung Nr. 293/2011), und für die Erteilung der Einfuhrlizenzen (Durchführungsverordnung Nr. 393/2011) wurden von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten erhobenen, gegebenenfalls gefilterten und übermittelten Daten festgelegt.

45. Zwar mussten die interessierten Wirtschaftsteilnehmer mitunter bei den zuständigen nationalen Behörden eine Bescheinigung beantragen. Diese Anträge waren aber nicht Voraussetzung für den Anspruch auf die beschlossenen Ausnahmemaßnahmen.

46. Die nationalen Behörden waren zwar auch damit betraut, die Anträge auf Erteilung der Bescheinigung in Empfang zu nehmen, gegebenenfalls deren Zulässigkeit zu prüfen, dann die Zuteilungskoeffizienten anzuwenden und die Bescheinigungen auszustellen. Diese verschiedenen Tätigkeiten, die eindeutig unter die Ausübung einer gebundenen Befugnis fallen, gehen aber nicht über eine bloße Verwaltungszusammenarbeit, eine rein technische Verwaltung der von der Kommission beschlossenen Ausnahmemaßnahmen, hinaus.

47. Die von der Kommission erlassenen Ausnahmemaßnahmen erforderten also insgesamt betrachtet Verwaltungshandlungen, nicht aber Durchführungsmaßnahmen im engeren Sinne. Insbesondere die Durchführungsverordnungen Nrn. 293/2011 und 393/2011 enthielten ohne Zweifel „Durchführungsmaßnahmen“ in dem Sinne, den ich versucht habe, oben zu beschreiben, die für die Durchführung der Verordnung Nr. 222/2011 und der Durchführungsverordnung Nr. 302/2011

19 — Ebd. (Rn. 49).

20 — Ebd. (Rn. 50).

21 — Vgl. Art. 2 Abs. 2 und 4 der Verordnung Nr. 222/2011 und Art. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 302/2011 mit Verweis auf die Verordnung (EG) Nr. 891/2009 der Kommission vom 25. September 2009 zur Eröffnung und Verwaltung gemeinschaftlicher Zollkontingente im Zuckersektor (ABl. L 254, S. 82).



erforderlich waren. Sie stellten in gewisser Weise den Zeitpunkt der Durchführung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV der Verordnung Nr. 222/2011 und der Durchführungsverordnung Nr. 302/2011, der beiden ersten Verordnungen, dar. Bei den von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausgeführten Verwaltungshandlungen ist dies hingegen nicht der Fall.

48. Meines Erachtens ist dem ersten Rechtsmittelgrund daher stattzugeben und das angefochtene Urteil insofern aufzuheben, als das Gericht entschieden hat, dass die Durchführungsverordnungen Nrn. 302/2011 und 393/2011 Durchführungsmaßnahmen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV nach sich gezogen hätten.

#### **V – Zur Zulässigkeit der Klage der Rechtsmittelführerinnen und zur Zurückverweisung an das Gericht**

49. Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann dieser im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

50. Der Gerichtshof ist in diesem Stadium des Verfahrens zwar nicht in der Lage, über die Begründetheit der bei dem Gericht erhobenen Klage zu entscheiden. Er verfügt aber über die erforderlichen Angaben, um endgültig über die von der Kommission im Verfahren des ersten Rechtszugs erhobene Einrede der Unzulässigkeit zu entscheiden, soweit diese die Klage gegen die Durchführungsverordnungen Nrn. 302/2011 und 393/2011 über das außergewöhnliche Einfuhrkontingent betrifft<sup>22</sup>.

51. Nach den vorstehenden Erwägungen ist die Annahme, dass die beiden genannten Verordnungen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 letzter Satzteil AEUV Durchführungsmaßnahmen nach sich zögen, nicht haltbar. Es ist im Übrigen unstrittig, dass die Rechtsmittelführerinnen als Unternehmen, die eingeführten Rohrzucker raffinieren, in Bezug auf diese Verordnungen klagebefugt und unmittelbar von den Verordnungen betroffen sind.

52. Die Sache ist daher zur Entscheidung über die Anträge der Klägerinnen auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnungen Nrn. 302/2011 und 393/2011 an das Gericht zurückzuverweisen.

#### **VI – Ergebnis**

53. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen:

1. Das Urteil T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission des Gerichts der Europäischen Union (T-279/11, EU:T:2013:299) wird aufgehoben.
2. Die Klage der T & L Sugars Ltd und der Sidul Açúcares Unipessoal Lda gegen die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 302/2011 der Kommission vom 28. März 2011 zur Eröffnung eines außergewöhnlichen Einfuhrkontingents für bestimmte Zuckermengen im Wirtschaftsjahr 2010/11 und die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 393/2011 der Kommission vom 19. April 2011 zur Festsetzung der Zuteilungskoeffizienten für die Erteilung der vom 1. bis 7. April 2011 beantragten Einfuhrlizenzen für Zuckererzeugnisse im Rahmen bestimmter Zollkontingente und zur Aussetzung der Einreichung von Anträgen auf solche Lizenzen ist zulässig.

22 — Vgl. für einen Präzedenzfall Urteil 3F/Kommission (C-319/07 P, EU:C:2009:435, Rn. 98).

3. Die Sache wird zur Entscheidung in der Sache an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.
4. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.