



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

28. travnja 2015.*

„Žalba – Tužba za poništenje – Članak 263. stavak 4. UFEU-a – Pravo na pokretanje postupka – Aktivna procesna legitimacija – Fizičke ili pravne osobe – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Akt koji se osobno odnosi na žalitelje – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Izvanredne mjere u vezi sa stavljanjem šećera i izoglukoze izvan kvote na tržište Unije – Tržišna godina 2010./2011.“

U predmetu C-456/13 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 9. kolovoza 2013.,

T & L Sugars Ltd, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina),

Sídul Açúcares Unipessoal Lda, sa sjedištem u Santa Iriji de Azóia (Portugal),

koje zastupaju D. Waelbroeck, *avocat*, i D. Slater, *solicitor*,

žalitelji,

a druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju P. Ondrůšek i P. Rossi, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas i C. Candat, u svojstvu agenata,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju É. Sitbon i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,

intervenijenti u prvom stupnju,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot i S. Rodin (izvjestitelj), predsjednici vijeća, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: L. Hewett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. svibnja 2014.,

* Jezik postupka: engleski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. listopada 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Društva T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares Unipessoal Lda (u daljnjem tekstu: T & L Sugars i Sidul Açúcares) podnesenom žalbom zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (T-279/11, EU:T:2013:299, u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je odbačena njihova tužba za poništenje Uredbe Komisije (EU) br. 222/2011 od 3. ožujka 2011. o izvanrednim mjerama u vezi sa stavljanjem šećera i izoglukoze izvan kvote na tržište Unije po sniženoj pristojbi za prekoračene količine tijekom tržišne godine 2010./2011. (SL L 60, str. 6.) [neslužbeni prijevod], Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 293/2011 od 23. ožujka 2011. o utvrđivanju koeficijenta dodjele, odbijanju daljnjih zahtjeva i zaključivanju razdoblja za podnošenje zahtjeva za raspoložive količine šećera izvan kvote za prodaju na tržištu Unije po sniženoj pristojbi za prekoračene količine (SL L 79, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 26., str. 334.), Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 302/2011 od 28. ožujka 2011. o otvaranju posebne uvozne carinske kvote za određene količine šećera za tržišnu godinu 2010./2011. (SL L 81, str. 8.) [neslužbeni prijevod] i Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 393/2011 od 19. travnja 2011. o utvrđivanju koeficijenta dodjele za izdavanje uvoznih dozvola za koje su podneseni zahtjevi u razdoblju od 1. do 7. travnja 2011. za šećerne proizvode u okviru određenih carinskih kvota te o odgodi podnošenja zahtjeva koji se odnose na takve dozvole (SL L 104, str. 39.) [neslužbeni prijevod] (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: sporne uredbe).

Okolnosti spora i sporne uredbe

- 2 Okolnosti spora Opći sud izložio je u točkama 1. do 5. pobijane presude:
 - „1 Tužitelji, T & L Sugars [...] i Sidul Açúcares [...], društva su sa sjedištem u Europskoj uniji koja se bave rafiniranjem šećera iz šećerne trske. Njihov ukupan zajednički proizvodni kapacitet predstavlja približno polovicu uobičajenih potreba opskrbe industrije rafiniranja šećera iz šećerne trske u Uniji.
 - 2 Ponuda šećera na tržištu Unije obuhvaća šećer dobiven, s jedne strane, preradom šećerne repe proizvedene u Uniji i, s druge strane, rafiniranjem sirovog šećera iz šećerne trske iz trećih zemalja, pri čemu je konačni proizvod u obama slučajevima jednakog kemijskog sastava. Sirovi šećer iz šećerne trske porijeklom iz Unije, odnosno iz francuskih prekomorskih departmana i s Azora, predstavlja manje od 2% proizvodnje šećera u Uniji.
 - 3 Europska komisija u razdoblju od 3. ožujka do 19. travnja 2011. donijela je određene mjere namijenjene povećanju ponude šećera na tržištu Unije na kojem je vladala oskudica.
 - 4 Cilj tih mjera bio je dopustiti proizvođačima Unije, s jedne strane, da na tržište stave ograničenu količinu šećera kao i izoglukoze koja prekoračuje kvotu za unutarnju proizvodnju i, s druge strane, da uvedu carinsku kvotu koja svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu omogućava uvoz ograničene količine šećera u okviru režima odgode uvoznih carina.
 - 5 Te mjere donesene su u okviru sljedećih akata [...]:
 - Uredba [...] br. 222/2011[...];
 - Provedbena uredba [...] br. 293/2011 [...];

- Provedbena uredba [...] br. 302/2011 [...];
- Provedbena uredba [...] br. 393/2011 [...]

3 Opći sud u točkama 39. do 45. pobijane presude izložio je mehanizam uveden spornim uredbama:

- „39 Članak 2. stavak 4. Uredbe br. 222/2011 predviđa da se, kako bi ostvarili pravo na [tu] izvanrednu količinu [šećera i izoglukoze koja se može staviti na tržište prekoračenjem proizvodnih kvota], proizvođači moraju, radi izdavanja dozvola, obratiti nadležnim nacionalnim tijelima države članice u kojoj su odobreni. Ta tijela na temelju članka 4. navedene uredbe i njome utvrđenih kriterija odlučuju o dopuštenosti zahtjeva i zatim dopuštene zahtjeve prijavljuju Komisiji.
- 40 Iz članka 5. i 6. Uredbe br. 222/2011 proizlazi da, nakon što je predviđena količina za šećer izvan kvote prekoračena, Komisija utvrđuje koeficijent dodjele kako bi ujednačeno raspodijelila raspoloživu količinu, odbija zahtjeve koji još nisu prijavljeni i zaključuje razdoblje za podnošenje zahtjeva. U odnosu na zahtjeve priopćene Komisiji prethodnog tjedna, nacionalna tijela svakog tjedna izdaju dozvole o dodjeli prava na sniženje pristojbe, u skladu s predloškom dozvole koji je priložen Uredbi.
- 41 U skladu s člankom 1. Provedbene uredbe br. 293/2011, Komisija je utvrdila koeficijent dodjele koji iznosi 67,106224%, a koji nacionalna tijela trebaju primijeniti na zahtjeve podnesene između 14. i 18. ožujka 2011. te prijavljene Komisiji. Osim toga, Komisija je odbila daljnje zahtjeve i zaključila razdoblje za njihovo podnošenje.
- 42 S druge strane, kad je riječ o izvanrednoj uvoznoj carinskoj kvoti, Provedbena uredba br. 302/2011 predviđa odgodu uvoznih carina u razdoblju između 1. travnja 2011. i 30. rujna 2011. u odnosu na količinu od 300.000 tona šećera.
- 43 Što se tiče upravljanja navedenom kvotom, Provedbena uredba br. 302/2011 upućuje na Uredbu Komisije (EZ) br. 891/2009 od 25. rujna 2009. o otvaranju i predviđanju upravljanja određenim carinskim kvotama Zajednice u sektoru šećera (SL L 254, str. 82.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 19., str. 340.), koja pak upućuje na Uredbu Komisije (EZ) br. 1301/2006 od 31. kolovoza 2006. o utvrđivanju zajedničkih pravila za upravljanje uvoznim carinskim kvotama za poljoprivredne proizvode kojima upravlja sustav uvoznih dozvola (SL L 238, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 145.), kao i na Uredbu Komisije (EZ) br. 376/2008 od 23. travnja 2008. o utvrđivanju zajedničkih detaljnih pravila za primjenu sustava uvoznih i izvoznih dozvola i potvrda o utvrđivanju unaprijed za poljoprivredne proizvode (kodificirana verzija) (SL L 114, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 28., str. 102.).
- 44 Na temelju članka 5. i 6. Uredbe br. 1301/2006 i članka 12. Uredbe br. 376/2008, u okviru upravljanja kvotama, nacionalna tijela zaprimaju zahtjeve za uvozne dozvole i osiguravaju poštovanje pretpostavki za dopuštenost. Potom, na temelju članka 7. i 11. Uredbe br. 1301/2006 i članka 8. i 9. Uredbe br. 891/2009, ta tijela prijavljuju Komisiji zaprimljene zahtjeve, izdaju uvozne dozvole gospodarskim subjektima i obavješćuju Komisiju o dodijeljenim količinama.
- 45 Provedbena uredba br. 393/2011 utvrđuje koeficijent dodjele, koji iznosi 1,8053% za zahtjeve za uvozne dozvole podnesene između 1. i 7. travnja 2011., u odnosu na koje je raspoloživa količina prekoračena, i odgađa podnošenje novih zahtjeva do završetka tržišne godine 2010./2011.“

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 4 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. svibnja 2011. žalitelji su pokrenuli postupak za poništenje spornih uredaba kao i za naknadu štete koju su pretrpjeli zbog njihova donošenja. Komisija je 26. listopada 2011. kao zaseban akt podnijela prigovor nedopuštenosti.
- 5 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i Vijeće Europske unije, istaknula je da su sporne uredbe, iako se radilo o regulatornim aktima, podrazumijevale provedbene mjere te se nisu ni izravno ni osobno odnosile na žalitelje.
- 6 Žalitelji su pred Općim sudom istaknuli da imaju aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje postupka protiv spornih uredaba jer one predstavljaju regulatorne akte koji se izravno odnose na njih i ne podrazumijevaju provedbene mjere ili, podredno, jer se te uredbe izravno i osobno odnose na njih.
- 7 Pobijanom presudom Opći sud, bez ulaženja u raspravljanje o meritumu, odlučio je razmotriti prigovor nedopuštenosti koji je podnijela Komisija. Tužbu je odbacio kao nedopuštenu u dijelu u kojem se njome zahtijevalo poništenje spornih uredaba.
- 8 Kad je riječ o razlogu nedopuštenosti koji se odnosi na činjenicu da sporne uredbe podrazumijevaju provedbene mjere, Opći je sud u točkama 46. do 73. pobijane presude smatrao da te uredbe, kako one koje se odnose na stavljanje šećera izvan kvote na tržište tako i one koje se odnose na carinsku kvotu, ne mogu proizvesti pravne učinke prema gospodarskim subjektima u pitanju ako nacionalna tijela prethodno ne donesu pojedinačne odluke. Opći sud ocijenio je da takve mjere predstavljaju provedbene mjere iz članka 263. stavka 4. UFEU-a te je odbio argumente žalitelja prema kojima su te mjere bile „automatske i obvezatne“.
- 9 U točki 60. pobijane presude Opći sud utvrdio je da žalitelji nisu naveli da su morali prekršiti pravo kako bi ostvarili pristup sudu, već su samo naznačili da mogućnost ulaganja pravnog lijeka protiv nacionalnih mjera donesenih u okviru provedbe spornih uredaba u odnosu na njih ostaje u najmanju ruku neizvjesna. U točkama 66. i 68. navedene presude Opći je sud utvrdio, s jedne strane, da takav pravni lijek na nacionalnoj razini nije izričito predviđen sekundarnim pravom Unije i, s druge strane, da članak 19. stavak 1. podstavak 2. UFEU-a predviđa da države članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. U točki 69. pobijane presude Opći sud utvrdio je da primjena pretpostavke nepostojanja provedbenih mjera, kao što je određeno u članku 263. stavku 4. UFEU-a, ne može biti uvjetovana postojanjem djelotvornog pravnog lijeka u okviru pravnih sustava država članica koji bi doveo u pitanje valjanost osporavanog akta Unije. U točki 70. navedene presude Opći sud ocijenio je da bi takav režim zahtijevao da sud Unije u svakom pojedinom slučaju razmotri i protumači nacionalno postupovno pravo, što prelazi njegovu nadležnost u okviru nadzora zakonitosti akata Unije.
- 10 Što se tiče apsolutne zapreke vođenju postupka povezane s time da žalitelji nisu dokazali da se sporne uredbe osobno odnose na njih, Opći sud u točki 77. pobijane presude utvrdio je da te uredbe proizvode pravne učinke u odnosu na kategorije osoba koje su utvrđene na općenit i apstraktan način, s obzirom na to da se primjenjuju na sve proizvođače šećera u Uniji i sve uvoznike šećera a da ni na koji način ne individualiziraju žalitelje.
- 11 Budući da su žalitelji naveli da se Provedbena uredba br. 393/2011 na njih odnosila „barem“ osobno, istaknuvši pritom da ona utječe na zatvorenu kategoriju subjekata jer određuje koeficijent dodjele kako bi omogućila raspodjelu carinske kvote samo među uvoznicima koji su podnijeli svoje zahtjeve između 1. i 7. travnja 2011., Opći sud u točkama 84. i 89. pobijane presude utvrdio je da se Provedbena uredba br. 393/2011 zbog svojeg objektivnog karaktera na jednak način odnosila na svakog žalitelja, kao na proizvođača koji je podnio zahtjev za dozvolu, i da stoga pripadnost ograničenom krugu, kao rezultat same naravi predmetnog propisa, nije individualizirala žalitelje.

- 12 U točki 97. pobijane presude Opći sud zaključio je da, s obzirom na to da je tužba za poništenje proglašena nedopuštenom, valja također odbaciti prigovor nezakonitosti istaknut u odnosu na članak 186. točku (a) i članak 187. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o „jedinstvenom ZOT-u“) (SL L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.).

Zahtjevi stranaka

- 13 T & L Sugars i Sidul Açúcares zahtijevaju od Suda da:
- ukine pobijanu presudu;
 - vrati predmet Općem sudu kako bi odlučio o meritumu spora, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova postupka.
- 14 Komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu i naloži društvima T & L Sugars i Sidul Açúcares snošenje troškova postupka.
- 15 Francuska Republika i Vijeće zahtijevaju od Suda da odbije žalbu i naloži žaliteljima snošenje troškova postupka.

O žalbi

- 16 U prilog osnovanosti podnesene žalbe društva T & L Sugars i Sidul Açúcares ističu tri žalbena razloga. Prvim žalbenim razlogom prigovaraju Općem sudu da je pogrešno protumačio pojam „akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere“ iz članka 263. stavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a. Drugim žalbenim razlogom žalitelji ističu da je Opći sud pogrešno protumačio članak 263. stavak 4. UFEU-a time što je utvrdio da se Provedbena uredba br. 393/2011 nije osobno odnosila na njih. Trećim žalbenim razlogom žalitelji navode da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da je, s obzirom na to da je tužba za poništenje proglašena nedopuštenom, prigovor nezakonitosti istaknut u vezi s tom tužbom također trebalo odbaciti.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 17 T & L Sugars i Sidul Açúcares u prilog osnovanosti prvog žalbenog razloga ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da mjere koje su donijela nacionalna tijela u okviru spornih uredaba predstavljaju provedbene mjere iz članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 18 Žalitelji smatraju da je Komisija do najmanjeg detalja razradila sporne uredbe i da je državama članicama preostalo jedino da izvršavaju funkciju „poštanskog sandučića“. U tim okolnostima žalitelji nisu mogli pobijati sporne uredbe pred nacionalnim sudovima jer oni nisu imali nadležnost za njihovo poništenje.
- 19 Pogreška koju je Opći sud navodno počinio sastoji se u tome što je utvrdio da svaka mjera koju u okviru neke uredbe Unije donese država članica, čak i ako je riječ o mjeri automatske ili akcesorne naravi, predstavlja „provedbenu odluku“ te uredbe.

- 20 Žalitelji navode da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 53. pobijane presude naveo da margina prosudbe kojom raspolažu države članice nije relevantna za utvrđivanje „podrazumijeva li“ neki regulatorni akt „provedbene mjere“. Kako bi se utvrdilo dodaje li što određena mjera države članice aktu Unije na temelju kojeg je donesena, žalitelji smatraju da je postojanje diskrecijske ovlasti relevantan kriterij. Sâma definicija pojma „odluke“ podrazumijeva akt koji zahtijeva izbor između više mogućnosti, a ne mehaničku provedbu, prosljeđivanje naloga treće strane ili tek potvrđujući akt.
- 21 Žalitelji navode da je u točkama 58. do 60. pobijane presude Opći sud usko protumačio posljednji dio rečenice iz članka 263. stavka 4. UFEU-a. Tu bi odredbu valjalo protumačiti vodeći računa o pravu na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenu člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Navedenu odredbu također bi valjalo protumačiti u odnosu na procesnu učinkovitost i na način da se izmjenama teksta Ugovora o FEU-u prida korisno značenje. Ovi ciljevi zahtijevaju da pojedinci mogu pokrenuti postupak pred Općim sudom kad, u nedostatku djelotvornog pravnog lijeka te kako bi mogli pobijati akt Unije pred nekim sudom, nemaju druge mogućnosti osim prekršiti pravo, kao što je to navodno slučaj u ovom predmetu te kao što je to Komisija i sâma priznala.
- 22 Komisija smatra da je cilj posljednjeg dijela rečenice iz članka 263. UFEU-a održati određenu ravnotežu između uloge nacionalnih sudova i uloge sudova Unije u okviru sustava djelotvorne sudske zaštite u Uniji temeljenog na postojanju akata koje na nacionalnoj razini donose države članice kako bi osigurale provedbu predmetnih propisa, kao i na mogućnosti podnošenja pravnog lijeka protiv tih akata, u početku pred nacionalnim sudovima, a potom eventualno, i u slučaju potrebe, u okviru prethodnog postupka pred Sudom, među ostalim radi ocjene valjanosti akta koji su donijele institucije, tijela, uredi i agencije Unije, kao i radi osiguranja ujednačenog tumačenja i primjene prava Unije od nacionalnih sudova, u skladu s člankom 267. UFEU-a.
- 23 Komisijino je stajalište da se iz činjenice da država članica raspolaže ograničenom diskrecijskom ovlasti u odnosu na način na koji provodi regulatorni akt Unije ne može zaključiti da svaka ništetnost odredaba tog provedbenog akta obvezatno proizlazi iz pretpostavljene nezakovitosti samog regulatornog akta Unije.
- 24 Komisija smatra da je Opći sud valjano ocijenio da su nacionalne mjere u predmetnom slučaju bile važne i potrebne. Iako su sporne uredbe regulatorni akti, one mogu imati samo neizravan utjecaj na predmetne subjekte, među ostalim putem potrebnih nacionalnih provedbenih mjera. Komisija smatra nepobitnim da bez tih mjera sporne uredbe ne bi proizvodile pravne učinke u odnosu na gospodarske subjekte u pitanju.
- 25 Naime, Komisija navodi da nadležna nacionalna tijela izdaju dozvole i uvozne dozvole kojima se gospodarskim subjektima dopušta stavljanje dodatnih količina šećera izvan kvote na tržište po sniženoj pristojbi ili uvoz šećera po sniženim carinama, nakon što su utvrdila identitet podnositelja zahtjeva kao i istinitost, potpunost i točnost njihovih zahtjeva, potvrdila njihov status stvarnih gospodarskih subjekata na tržištu, zatražila uspostavu odgovarajućih jamstava, odlučila o prihvaćanju ili odbijanju zahtjeva i Komisiji prosljedila sve relevantne podatke koji se odnose na prihvaćene zahtjeve. Veći broj tih zadataka podrazumijeva da države članice, čija je uloga i sprečavanje svih nepravilnosti ili zlouporaba, izvršavaju diskrecijske ovlasti.
- 26 Pod pretpostavkom da ne postoji nijedan pravni lijek kojim bi se pobijale provedbene mjere, Komisijino je stajalište da bi valjalo podsjetiti da je u presudi Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97. i 103.) Sud potvrdio da „ni Ugovor o FEU-u ni članak 19. UEU-a nisu namjeravali pred nacionalnim sudovima, u vidu očuvanja prava Unije, stvoriti druge pravne lijekove osim onih koje ustanovljuje nacionalno pravo“ i da predmet članka 47. Povelje nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudu Unije.

- 27 Francuska Republika smatra da bi prvi žalbeni razlog valjalo odbiti. Kao prvo, Opći sud valjano je utvrdio da su sporne uredbe podrazumijevale provedbene mjere. Kao drugo, ona smatra da takvo tumačenje ne može biti dovedeno u pitanje argumentom žalitelja prema kojem se protiv nacionalnih mjera donesenih u nedostatku margine prosudbe ne može podnijeti pravni lijek. Kao treće, navedeno tumačenje ne može biti dovedeno u pitanje argumentom žalitelja prema kojem oni u određenim državama članicama nisu raspolagali djelotvornim pravnim lijekom protiv spornih uredaba.
- 28 Vijeće podupire Komisijinu argumentaciju.

Ocjena Suda

- 29 Pojam „regulatornih akata [...] koji ne podrazumijevaju provedbene mjere“ iz članka 263. stavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a valja protumačiti s obzirom na cilj te odredbe, koji je, kao što proizlazi iz njezina nastanka, usmjeren prema izbjegavanju toga da neki pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi ostvario pristup sudu. Ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta bi osoba mogla biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže izravnim pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. U nedostatku provedbenih mjera, fizička ili pravna osoba, iako se predmetni akt izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta samo nakon što je povrijedila njegove odredbe, pozivajući se na njihovu nezakonitost u okviru postupaka koji su protiv nje pokrenuti pred nacionalnim sudovima (presuda Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27.).
- 30 S druge strane, ako regulatorni akt podrazumijeva provedbene mjere, sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije osiguran je neovisno o tome potječu li navedene mjere od Unije ili od država članica. Fizičke ili pravne osobe koje zbog pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. podstavka 4. UFEU-a ne mogu izravno pred sudom Unije pobijati regulatorni akt Unije zaštićene su od primjene tog akta na njih mogućnošću pobijanja provedbenih mjera koje taj akt podrazumijeva (presuda Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 28.).
- 31 Ako je provedba takvog akta na institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, fizičke ili pravne osobe mogu protiv provedbenih akata podnijeti izravnu tužbu sudovima Unije pod uvjetima iz članka 263. stavka 4. UFEU-a te se u prilog osnovanosti te tužbe i temeljem članka 277. UFEU-a mogu pozvati na nezakonitost osnovnog akta u pitanju. Ako je ta provedba obveza država članica, te osobe mogu istaknuti nevaljanost osnovnog akta u pitanju pred nacionalnim sudovima te ih na taj način navesti da, na temelju članka 267. UFEU-a, Sudu podnesu zahtjev za prethodnu odluku (presude Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 93. kao i Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 29.).
- 32 Sud je u tom pogledu već utvrdio da se, radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere, potrebno usredotočiti na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka temeljem članka 263. stavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a. Slijedom navedenoga, pitanje podrazumijeva li akt u pitanju provedbene mjere u odnosu na druge osobe nije relevantno (presuda Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30.).
- 33 Prvi žalbeni razlog na koji se u prilog osnovanosti podnesene žalbe pozivaju T & L Sugars i Sidul Açúcares stoga valja razmotriti s obzirom na ta pojašnjenja.
- 34 Kao što to proizlazi iz članka 1. Uredbe br. 222/2011, njezin je cilj u odnosu na tržišnu godinu 2010./2011. odrediti da pristojba za viškove iznosi nula eura po toni za maksimalne količine od 500.000 tona šećera i 26.000 tona izoglukoze proizvedene u prekoračenju kvote određene u Prilogu VI. Uredbi br. 1234/2007. Prema članku 2. stavku 2. Uredbe br. 222/2011, zahtjeve za dozvolu mogu podnijeti samo poduzetnici koji proizvode šećer iz šećerne repe ili šećerne trske ili izoglukoze, a koji

- su odobreni u skladu s člankom 57. Uredbe br. 1234/2007 i kojima je dodijeljena proizvodna kvota za tu tržišnu godinu. U skladu s člankom 6. Uredbe br. 222/2011, u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 4., proizvođačima koji podnesu zahtjev i unutar maksimalno određenih količina nacionalna tijela izdaju dozvole za količine šećera i izoglukoze kojima se dodjeljuje pravo na navedeni iznos od nula eura.
- 35 Provedbena uredba br. 302/2011 za istu tržišnu godinu otvara posebnu carinsku kvotu za količinu od 300.000 tona šećera. Uvoznicima koji su podnijeli zahtjev i u okviru maksimalnih utvrđenih količina, nacionalna tijela, temeljem primjene članaka 4., 5. i 8. Uredbe br. 891/2009 na koju upućuje članak 1. Provedbene uredbe br. 302/2011, izdaju uvozne dozvole koje se odnose na navedenu carinsku kvotu.
- 36 Budući da su količine obuhvaćene, s jedne strane, zahtjevima za dozvole za proizvodnju šećera izvan kvote podnesenima temeljem Uredbe br. 222/2011 i, s druge strane, zahtjevima za uvozne dozvole podnesenima temeljem Provedbene uredbe br. 302/2011, prekoračile količine utvrđene navedenim aktima u prvom tjednu njihove primjene, Komisija je u Provedbenim uredbama br. 293/2011 i br. 393/2011 utvrdila koeficijente dodjele koji bi se morali primijeniti na zahtjeve za dozvole koji su već podneseni temeljem Uredbe br. 222/2011 i Provedbene uredbe br. 302/2011.
- 37 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, kad je riječ o Uredbi br. 222/2011 i Provedbenoj uredbi br. 293/2011, s obzirom na to da žalitelji nemaju svojstvo proizvođača šećera te navedene uredbe ne utječu izravno na njihovu pravnu situaciju, te uredbe se na njih izravno ne odnose u smislu posljednjeg dijela rečenice stavka 4. članka 263. UFEU-a.
- 38 Proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije razmotrio odnose li se navedene uredbe izravno na žalitelje te što je nedopuštenost tužbe utemeljio na činjenice da iste uredbe podrazumijevaju izvršne mjere u smislu posljednje rečenice stavka 4. članka 283. UFEU-a.
- 39 Valja ipak primijetiti da, kao što je to utvrđeno u točki 37. ove presude, s obzirom na to da se Uredba br. 222/2011 i Provedbena uredba br. 293/2011 izravno ne odnose na žalitelje u smislu članka 263. stavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a, pogreška Općeg suda koja se tiče prava ne može dovesti do ukidanja pobijane presude u odnosu na nedopuštenost tužbe protiv navedenih uredbi
- 40 Međutim, kad je riječ o provedbenim uredbama br. 302/2011 i 393/2011, one proizvode svoje pravne učinke u odnosu na žalitelje samo putem akata koje donose nacionalna tijela nakon što su podneseni zahtjevi za dozvole na temelju Provedbene uredbe br. 302/2011. Odluke nacionalnih tijela kojima se dodjeljuju te dozvole i kojima se u odnosu na gospodarske subjekte u pitanju primjenjuju koeficijenti utvrđeni Provedbenom uredbom br. 393/2011, kao i odluke kojima se potpuno ili djelomično odbijaju te dozvole, predstavljaju provedbene mjere u smislu članka 263. podstavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a.
- 41 Navodna mehanička narav mjera donesenih na nacionalnoj razini ne dovodi taj zaključak u pitanje.
- 42 Kao što je Opći sud pravilno presudio u točki 53. pobijane presude, to pitanje nije relevantno za utvrđivanje podrazumijevaju li te uredbe izvršne mjere u smislu posljednjeg dijela rečenice stavka 4. članka 263. UFEU-a.
- 43 U odnosu na argument koji žalitelji izvode iz članka 47. Povelje, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da predmet tog članka nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudu Unije, kao što to također proizlazi iz objašnjenja navedenih u članku 47., koja, sukladno članku 6. stavku 1. podstavku 3. UFEU-a i članku 52. stavku 7. Povelje, moraju biti uzeta u obzir prilikom njegova tumačenja (vidjeti presude *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.; *Alemo-Herron i dr.*, C-426/11, EU:C:2013:521, t. 32. kao i *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97.).

- 44 Pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. stavka 4. UFEU-a treba tumačiti u svjetlu temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, ne zanemarujući pritom pretpostavke izričito predviđene Ugovorom o FEU-u (vidjeti u tom smislu presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 98. kao i navedenu sudsku praksu).
- 45 Ipak, sudski nadzor poštovanja pravnog sustava Unije, kao što i proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a, osiguravaju Sud i sudovi država članica. Ugovor o FEU-u u svojim člancima 263. i 277., s jedne, te u članku 267., s druge strane, ustanovio je cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije povjeravajući ga Sudu Unije (presude Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90. i 92. kao i Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 57.).
- 46 U tom pogledu, valja pojasniti da pojedinci u okviru nacionalnog postupka imaju pravo pobijati zakonitost svake odluke ili drugog nacionalnog akta u vezi s primjenom općeg akta Unije na njih, pozivajući se na nevaljanost potonjeg (vidjeti u tom smislu presude E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 45. kao i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 94.).
- 47 Iz toga slijedi da zahtjev za prethodnu odluku kojom se ocjenjuje valjanost predstavlja, kao i tužba za poništenje, vrstu nadzora zakonitosti akata Unije (vidjeti presude Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, t. 18.; ABNA i dr., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, t. 103. kao i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 95.).
- 48 U tom pogledu važno je podsjetiti da, kad nacionalni sud smatra da su jedan ili više razloga nevaljanosti akta Unije na koje se pozovu stranke ili, ako je primjenjivo, na koje sud pazi po službenoj dužnosti utemeljeni, taj sud mora prekinuti postupak i obratiti se Sudu putem postupka povodom prethodnog pitanja koje se tiče valjanosti, s obzirom na to da je Sud jedini nadležan za utvrđivanje nevaljanosti akta Unije (presude IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, t. 27. i 30. i navedena sudska praksa kao i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 96.).
- 49 U odnosu na osobe koje ne zadovoljavaju pretpostavke iz članka 263. stavka 4. UFEU-a za pokretanje postupka pred sudom Unije, na državama članicama je da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu (presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. kao i navedena sudska praksa).
- 50 Ta obveza država članica potvrđena je člankom 19. stavkom 1. podstavkom 2. UEU-a, prema kojem one „osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije“ (vidjeti presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 101.). Takva obveza također proizlazi iz članka 47. Povelje kad je riječ o mjerama koje donose države članice provodeći pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.
- 51 S obzirom na sva razmatranja, prvi žalbeni razlog valja odbiti.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 52 T & L Sugars i Sidul Açúcares ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da se Provedbena uredba br. 393/2011 osobno ne odnosi na njih.

- 53 Sukladno navodima stranaka, Provedbena uredba br. 393/2011 ne primjenjuje se na proizvođače šećera ili općenito na gospodarske subjekte, nego konkretno na subjekte koji su odlučili zahtijevati uvoznu dozvolu te su podnijeli pojedinačni zahtjev. Sastoji se od niza pojedinačnih odluka kojima se odgovaralo na pojedinačne zahtjeve.
- 54 Stajalište je tužitelja da je, iako je Lisabonski ugovor namijenjen proširenju pretpostavki za dopuštenost tužbi koje pojedinci podnose protiv uredaba, Opći sud primijenio još uže tumačenje pojma „koji se osobno odnosi“ od onog primijenjenog u presudama Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17) i Toepfer i Getreide-Import Gesellschaft/Komisija (106/63 i 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Komisija smatra da, iako u predmetnom slučaju žalitelji nastoje ograničiti svoj argument na Provedbenu uredbu br. 393/2011, valja utvrditi da ona ne predstavlja izdvojeni akt, već uredbu kojom se zatvara „režim“ utvrđen Provedbenom uredbom br. 302/2011.
- 56 Komisija podsjeća da je u presudi Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17) određeno da osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona osobno odnosi na njih samo ako se u toj odluci, kako bi bila donesena, izričito vodilo računa o položaju podnositelja zahtjeva.
- 57 Komisijino je stajalište da režimi predviđeni provedbenim uredbama br. 302/2011 i br. 393/2011, koje su zajedno s uredbama br. 891/2009 i br. 1301/2006 mjere opće primjene upućene svim uvoznicima šećera, uključujući prerađivače šećerne repe koji se bave uvozom i sve druge trgovce, te kao takve nisu donesene uz vođenje računa o nekoj posebnoj karakteristici ili položaju trajnih rafinerija poput žalitelja.
- 58 Naposljetku, Komisija se poziva na presudu Zuckerfabrik Watenstedt/Vijeće (6/68, EU:C:1968:43, 605), u kojoj je Sud presudio da regulatorna narav akta nije dovedena u pitanje mogućnošću više ili manje preciznog utvrđenja broja ili čak identiteta pravnih subjekata na koje se on odnosi u danom trenutku, ako je nesporno da se primjenjuje slijedom objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti utvrđenih tim aktom, a koje su u skladu s njegovim ciljem.
- 59 Francuska Republika smatra da Opći sud nije počinio nijednu pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 93. pobijane presude utvrdio da se Provedbena uredba br. 393/2011 ne može smatrati skupom pojedinačnih odluka, s obzirom na to da je Komisija odredila koeficijent dodjele samo u odnosu na ukupnu količinu šećera ili izoglukoze proizišlu iz svih zahtjeva koji su podneseni nacionalnim tijelima. Stoga određenje koeficijenta dodjele omogućuje samo utvrđivanje omjera u kojem nacionalna tijela prihvaćaju zahtjeve koji su im podneseni, u skladu s objektivnim pravilom i neovisno o pojedinačnim zahtjevima subjekata, s kojima Komisija, osim toga, nije ni na koji način upoznata. Jedini cilj Provedbene uredbe br. 393/2011 jest uskladiti iznos ukupnih količina šećera i izoglukoze proizišlih iz svih zahtjeva podnesenih nacionalnim tijelima s volumenom kvote otvorene Provedbenom uredbom br. 302/2011 a da u obzir nisu uzete nikakve specifične okolnosti nekog subjekta.
- 60 Vijeće podupire Komisijinu argumentaciju.

Ocjena Suda

- 61 Valja podsjetiti, kao što to proizlazi iz točke 38. ove presude, da Provedbena uredba br. 393/2011 podrazumijeva provedbene mjere.
- 62 U skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a, fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji joj nije upućen i koji podrazumijeva provedbene mjere samo ako se taj akt izravno i osobno odnosi na nju.

- 63 U pogledu druge od tih pretpostavki, odnosno činjenice da se predmetni akt osobno odnosi na neku osobu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona osobno odnosi na njih samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (presude Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, 223.; Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 72. kao i Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 46.).
- 64 Isto tako iz ustaljene sudske prakse proizlazi da mogućnost da se, s više ili manje točnosti, odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje neka mjera ni u kojem slučaju ne znači kako treba smatrati da se ta mjera osobno odnosi na te subjekte sve dok se njezina primjena ostvaruje na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u predmetnom aktu (vidjeti u tom smislu presude Antillean Rice Mills/Vijeće, C-451/98 P, EU:C:2001:622, t. 52. i Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 47.).
- 65 Valja utvrditi da je to slučaj s Provedbenom uredbom br. 393/2011, čije poništenje zahtijevaju T & L Sugars i Sidul Açúcares i u odnosu na koju stoga valja razmotriti njihovu aktivnu procesnu legitimaciju. S obzirom na to da su u članku 1. stavku 1. te uredbe predviđene „količine u odnosu na koje su zahtjevi za dozvole podneseni između 1. i 7. travnja 2011.“, T & L Sugars i Sidul Açúcares ne mogu se smatrati individualiziranima tom odredbom.
- 66 Članak 1. stavak 1. Provedbene uredbe br. 393/2011 odnosi se na sve podnositelje uvoznih dozvola koji su podnijeli zahtjev između 1. i 7. travnja 2011. na razini Unije. Kao što je to Opći sud valjano naveo u točki 85. pobijane presude, u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1301/2006 predviđeno je utvrđivanje koeficijenta dodjele izračunatog u skladu s raspoloživom i zahtijevanom količinom, a da se sadržaj pojedinačnih zahtjeva ili posebne okolnosti podnositelja zahtjeva ne uzimaju u obzir. Provedbena uredba br. 393/2011 donesena je bez uzimanja u obzir posebnih kvaliteta žalitelja, već isključivo uz vođenje računa o činjenici da su količine obuhvaćene zahtjevima za uvozne dozvole koji su podneseni nadležnim tijelima između 1. i 7. travnja 2011. prekoračile raspoloživu količinu, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. te uredbe. Ni zahtjev za dozvolu ni, općenito gledajući, pojedinačne okolnosti društava T & L Sugars i Sidul Açúcares nisu stoga bili uzeti u obzir prilikom donošenja navedene uredbe.
- 67 Iz toga slijedi da je Opći sud u točki 94. pobijane presude valjano utvrdio da se Provedbena uredba br. 393/2011 osobno ne odnosi na T & L Sugars i Sidul Açúcares u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 68 Iz prethodno navedenoga proizlazi da drugi žalbeni razlog također valja odbiti.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 69 U okviru trećeg žalbenog razloga žalitelji osporavaju zaključak Općeg suda u točki 97. pobijane presude prema kojem „s obzirom na to da je tužba za poništenje proglašena nedopuštenom, prigovor nezakonitosti postavljen u vezi s tom tužbom treba također biti odbačen.“
- 70 Žalitelji smatraju da, kad bi Sud prihvatio njihovu argumentaciju prema kojoj sporne uredbe ne podrazumijevaju provedbene mjere te se osobno odnose na žalitelje, razlozi koje je istaknuo Opći sud kako bi potkrijepio svoju odluku o odbacivanju prigovora nezakonitosti članka 186. točke (a) i članka 187. Uredbe br. 1234/2007 bili bi potpuno neosnovani.

- 71 Komisija primjećuje da žalitelji navode samo da je Opći sud počinio pogrešku time što je odbacio navedeni prigovor nezakonitosti zbog pogrešaka koje su izložili u prvom i drugom žalbenom razlogu. Uzimajući u obzir da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku u vezi s time, treći žalbeni razlog valja odbiti.
- 72 Francuska Republika i Vijeće podupiru Komisijinu argumentaciju.

Ocjena Suda

- 73 Žalitelji u bitnome smatraju da, s obzirom na to da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava na koje su se pozvali u okviru prvog i drugog žalbenog razloga, on nije mogao odbaciti prigovor nezakonitosti.
- 74 Valja utvrditi, kao što to proizlazi iz točaka 50. i 67. ove presude, da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da nisu bile ispunjene pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. stavka 4. UFEU-a, potrebne za pokretanje postupka protiv spornih uređaba koje su podrazumijevale provedbene mjere, i da se Provedbena uredba br. 393/2011 nije osobno odnosila na žalitelje. Slijedom toga, budući da je tužba za poništenje koja je podnesena Općem sudu bila nedopuštena, taj sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbacio prigovor nezakonitosti koji su istaknuli žalitelji.
- 75 Slijedom navedenoga, treći žalbeni razlog valja odbiti.
- 76 S obzirom na to da su svi žalbeni razlozi koje su istaknula društva T & L Sugars i Sidul Açúcares u prilog osnovanosti podnesene žalbe odbijeni, žalbu valja u cijelosti odbiti.

Troškovi

- 77 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kada žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 78 Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se društvima T & L Sugars i Sidul Açúcares naloži snošenje troškova i da ona nisu uspjela u svojim navodima, tim društvima treba naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Društvima T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares Unipessoal Lda nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi