Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 14. oktobra 2014[1]

Zadeva C-456/13 P

T & L Sugars Ltd,
Sidul Açúcares Unipessoal Lda
proti

Evropski komisiji

„Pritožba — Kmetijstvo — Posebni ukrepi glede dajanja izvenkvotnega sladkorja in izoglukoze na trg Unije — Uredba (EU) št. 222/2011 — Izvedbena uredba (EU) št. 293/2011 — Ukrepi za odprtje posebne uvozne tarifne kvote za sladkor — Izvedbena uredba (EU) št. 302/2011 — Izvedbena uredba (EU) št. 393/2011 — Ničnostna tožba — Dopustnost — Fizične in pravne osebe — Procesno upravičenje — Člen 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU — Predpisi, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov — Pojem“

1. Ta pritožba je vložena zoper sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 6. junija 2013 v zadevi T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija,[2] s katero je to med drugim kot nedopustno zavrglo ničnostno tožbo, ki sta jo podjetji T & L Sugars Ltd in Sidul Açúcares Unipessoal Lda, ki se ukvarjata z rafiniranjem uvoženega trsnega sladkorja in imata sedež v Evropski uniji, vložili zoper več uredb Evropske komisije o sprejetju posebnih ukrepov glede dajanja izvenkvotnega sladkorja in izoglukoze na trg[3] ter odprtju posebne uvozne tarifne kvote za sladkor za tržno leto 2010/2011.[4]

2. V tej zadevi je Splošno sodišče v bistvu najprej presodilo, da se pritožnici ne moreta sklicevati na določbe člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ker je izvajanje spornih uredb zahtevalo, da države članice sprejmejo nekatere ukrepe. Poleg tega je menilo, da se Izvedbena uredba (EU) št. 302/2011 na pritožnici ne nanaša posamično, in zato ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, tako da je celotno tožbo razglasilo za nedopustno v delu, ki se nanaša na razveljavitev spornih uredb.

3. V teh okoliščinah pritožba pritožnic Sodišču ponuja priložnost, da se izreče o razlagi novih določb člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, kot so bile vnesene z Lizbonsko pogodbo, to je o razlagi, ki jo je uporabilo Splošno sodišče, in da natančneje opredeli, kaj so predpisi, ki „ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, v nadaljevanju: izpodbijana sodba.

3 — Gre za Uredbo Komisije (EU) št. 222/2011 z dne 3. marca 2011 o posebnih ukrepih glede dajanja izvenkvotnega sladkorja in izoglukoze na trg Unije z znižanimi dajatvami na presežne zaloge v tržnem letu 2010/2011 (UL L 60, str. 6) in Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 293/2011 z dne 23. marca 2011 o določitvi dodelitvenega koeficienta, zavrnitvi nadaljnjih zahtevkov in zaključku obdobja za predložitev vlog za razpoložljive količine izvenkvotnega sladkorja za prodajo na trgu Unije po znižani presežni dajatvi (UL L 79, str. 8).

4 — Gre za Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 302/2011 z dne 28. marca 2011 o odprtju posebne uvozne tarifne kvote za določene količine sladkorja za tržno leto 2010/2011 (UL L 81, str. 8) in št. 393/2011 z dne 19. aprila 2011 o določitvi koeficienta dodelitve za izdajo uvoznih dovoljenj, za katere so bili zahtevki vloženi od 1. do 7. aprila 2011, za proizvode v sektorju sladkorja v okviru nekaterih tarifnih kvot ter o odložitvi vlaganja zahtevkov za takšna dovoljenja (UL L 104, str. 39).

I – Pravni okvir in dejansko stanje

4. Splošno sodišče je dejansko stanje zelo na kratko povzelo v točkah od 1 do 5 izpodbijane sodbe, na katere napotujem. Bistveni elementi spornih uredb bodo poleg tega po potrebi predstavljeni v nadaljevanju.

II – **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba**

5. Splošno sodišče je ugodilo ugovoru nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, saj je presodilo, prvič, da se pritožnici ne moreta sklicevati na člen 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU (točke od 36 do 73 izpodbijane sodbe), in drugič, da se Uredba št. 393/2011 nanju ne nanaša posamično (točke od 74 do 94 te sodbe). Glavne točke izpodbijane sodbe, ki so predmet kritike, bodo po potrebi navedene pri preučitvi pritožbenih razlogov, ki sta jih navedli pritožnici.

III – **Pritožba**

6. Pritožnici formalno navajata tri razloge v utemeljitev svoje pritožbe. Najprej trdita, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo, ko je menilo, da so ukrepi, ki so jih v obravnavanem primeru sprejeli nacionalni organi, izvedbeni ukrepi v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Nato menita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da se Uredba št. 393/2011 nanju ne nanaša posamično. Nazadnje menita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točki 97 izpodbijane sodbe presodilo, da je treba, ker je bila njuna ničnostna tožba razglašena za nedopustno, posledično zavreči ugovor nezakonitosti členov 186(a) in 187 Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT),[5] ki sta ga uveljavljali v zvezi z navedeno tožbo.

IV – **Prvi pritožbeni razlog**

A – *Trditve strank*

7. Pritožnici v okviru prvega pritožbenega razloga v bistvu trdita, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo, ko je sklepalo, da pogoji za uporabo člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU v obravnavani zadevi niso izpolnjeni.

8. Poudarjata, da je treba za razlago člena 263, četrti odstavek, PDEU razlikovati med pravimi izvedbenimi ukrepi in drugimi ukrepi, kar pomeni, da je treba preučiti vsebino izpodbijanih predpisov in posebno naravo ukrepov, ki so jih sprejele države članice, pri čemer je treba upoštevati polje proste presoje držav članic in cilj učinkovitega sodnega varstva posameznikov, ki mu sledi ta določba.

9. Splošno sodišče naj bi, prvič, napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da kateri koli ukrep, ki ga država članica sprejme v okviru uredbe – tudi če bi bil samodejen ali nepomemben – pomeni odločbo o izvajanju navedene uredbe.

10. Splošno sodišče naj bi, drugič, napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da so ukrepi, ki so jih v obravnavanem primeru sprejele države članice, izvedbeni ukrepi za sporne uredbe, čeprav so bili sprejeti, ne da bi te države članice imele polje proste presoje, saj niso opravile nobenega izbora oziroma sprejele nobene odločbe, ampak so imele le vlogo poštnega nabiralnika.

5 — UL L 299, str.1.

11. Splošno sodišče naj bi, tretjič, napačno uporabilo pravo, ko je v točki 53 izpodbijane sodbe zatrdilo, da polje proste presoje, ki ga imajo države članice, ni upoštevno za ugotovitev, ali so za predpis „potrebni izvedbeni ukrepi“.

12. Nazadnje, Splošno sodišče naj bi, četrtič, napačno uporabilo pravo, ko je v točkah od 69 do 72 izpodbijane sodbe presodilo, da razlaga pojma predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, z vidika načela učinkovitega sodnega varstva ne bi mogla pripeljati do tega, da bi se ugotovila dopustnost njune tožbe.

13. V zvezi s tem poudarjata, da sta izrecno pojasnili, da nimata nobenih pravnih sredstev pred nacionalnimi sodišči, tako da bi morali kršiti zakon in biti zato predmet pregona, da bi lahko izpodbijali sporne uredbe. V tem pogledu naj bi bilo treba določbe člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU razlagati z vidika njihove postopkovne učinkovitosti. Sicer pa naj edini cilj teh določb ne bi bil preprečiti primere, v katerih morajo posamezniki kršiti zakon, da bi lahko dostopali do sodišča.

14. Nato opozarjata, da tako Komisija kot Splošno sodišče v točkah 63, 65 in 72 izpodbijane sodbe odkrito priznava, da ni nacionalnih pravnih sredstev. Poudarjata, da aktov, ki so jih nacionalni organi sprejeli na podlagi spornih uredb, na Portugalskem ni mogoče izpodbijati, razen če so bili sprejeti *ultra vires*, kar pa se v tem primeru ni zgodilo. V vsakem primeru navedeni akti niso bili javni, ker so vsebovali poslovne skrivnosti.

15. Komisija, ki jo v vseh točkah podpira Svet Evropske unije, in francoska vlada nasprotno menita, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je menilo, da sporne uredbe potrebujejo izvedbene ukrepe.

B – *Analiza*

16. Utemeljitev, ki jo pritožnici navajata v okviru te pritožbe, Sodišču ponuja priložnost, da predstavi poglobljeno razlago novih določb člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki so bile dodane z Lizbonsko pogodbo. Sodišče mora zaradi teh določb še posebej opredeliti obseg nove ureditve procesnega upravičenja fizičnih in pravnih oseb za izpodbijanje predpisov, ki jo določa Lizbonska pogodba, in, natančneje, dvojni pogoj, uveden s to pogodbo. [6]

17. Čeprav je namreč Sodišče že opredelilo pojem „predpis“ v smislu te določbe, in to posebej tako, da izključuje zakonodajne akte, [7] pa nasprotno še ni imelo priložnosti, da bi – vsaj pozitivno [8] – obravnavalo dvojni pogoj, ki za procesno upravičenje fizičnih ali pravnih oseb za izpodbijanje teh predpisov zahteva, da se navedeni predpisi nanje neposredno nanašajo in da poleg te neposredne zadevnosti ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

6 — V zvezi z zgodovino člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU napotujem na sklepne predloge, ki jih je generalna pravobranilka J. Kokott predstavila v zadevah Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:21, točka 40) in Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:204, točke od 39 do 44) ter v katerih F. G. Jacobsu pripisuje, da je v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:197, točka 43), „predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov“, opredelil kot pravno kategorijo prava Unije, še preden je obstajal sam pojem.

7 — Glej sodbo z dne 3. oktobra 2013 v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (EU:C:2013:625, točke od 50 do 61).

8 — Sodišče se je namreč že izreklo o razlagi te nove določbe, vendar precej skromno in samo za izključitev njene uporabe; glej sodbo z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točki 30 in 31) ter sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točki 50 in 51) in Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105, točki 37 in 38).

18. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba ob upoštevanju zgodovine in besedila te nove določbe, konteksta, v katerega je umeščena, ter vseh upoštevnih določb prava Unije določiti, kaj so „predpisi, ki se [na tožečo stranko] neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“,[9] saj ima funkcija, ki jo ta nova določba izpolnjuje v sistemu pravnih sredstev, določenih s Pogodbo, v zvezi s tem poseben pomen.

19. V zvezi s tem bi moral preučitev začeti s splošnim opozorilom, da je Sodišče imelo priložnost ugotoviti, da so bili z novimi določbami člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU omiljeni pogoji dopustnosti ničnostnih tožb, ki jih fizične in pravne osebe vložijo zoper nekatere predpise, in sicer zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, pri čemer je bil črtan pogoj posamične zadevnosti.[10]

20. S tem ko novi člen 263, četrti odstavek, PDEU z enakim besedilom povzema vsebino nekdanjega člena III-365(4) osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, torej razširja pogoje dopustnosti ničnostnih tožb, ki jih fizične in pravne osebe vložijo zoper nekatere predpise, hkrati pa ne uvaja nobene spremembe v zvezi s pogoji dopustnosti tožb zoper zakonodajne akte.[11] Njegov cilj je omogočiti vložitev ničnostne tožbe zoper splošne akte, z izjemo zakonodajnih aktov,[12] pod manj omejujočimi pogoji, kot so veljali dotlej, to je, ne da bi bilo treba dokazati, da se akti nanje nanašajo posamično. Kumulativna pogoja, določena v členu 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, in sicer, da se izpodbijani predpis na tožečo stranko neposredno nanaša, a ne potrebuje izvedbenih ukrepov, je treba razlagati ob upoštevanju tega cilja omilitve pogojev.

21. Tu je treba takoj poudariti, da samo besedilo novih določb člena 263, četrti odstavek, PDEU nesporno povzroča težave v zvezi z razlago.[13]

22. Nedvomno je res, da je pogoj neposredne zadevnosti skupaj s pogojem posamične zadevnosti obstajal že „pred Lizbono“, oba pogoja pa sta že bila predmet razlage, ki jo poznamo.

23. Kar zadeva neposredno zadevnost, ne glede na to, kakšen splošni akt se izpodbija, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da ta zadevnost pomeni, da mora akt neposredno vplivati na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ki ga izpodbija, ter da v primeru, ko ta akt zahteva sprejetje vmesnih ukrepov, organom, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je izvajanje samodejno in izhaja samo iz prava Unije.[14] Zgolj obstoj nacionalnih aktov, ki posegajo med tožečo stranko in splošni akt, ki se nanjo nanaša posamično, torej ni nujno ovira za priznanje procesnega upravičenja tej stranki.

24. Zato se postavlja vprašanje, kako določiti pomen nove ureditve o predpisih, ki poleg tega, da povzema pogoj neposredne zadevnosti, vsebuje dodaten pogoj, ki se nanaša na neobstoj izvedbenih ukrepov. Pri tej razlagi po mojem mnenju ni dovolj prenesti opredelitev pogoja neposredne zadevnosti, ki jo je določilo Sodišče, ko je poleg njega obstajal pogoj posamične zadevnosti.

9 — Glej zlasti sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (EU:C:2013:625, točka 50).

10 — Ibidem (točka 57).

11 — Ibidem (točka 59).

12 — Ibidem (točka 60).

13 — Nekatere od teh težav je omenila že generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Telefónica/Komisija (EU:C:2013:204, točke od 36 do 38). Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta, predstavljene v zadevah Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2013:335, točka 74) in Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2013:336, točka 47).

14 — Glej zlasti sodbo z dne 5. maja 1998, Glencore Grain/Komisija (C-404/96 P, EU:C:1998:196, točka 41) in sodbe z istega dne; sodbi z dne 29. junija 2004, Front national/Parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, točka 34) in z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija (C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 45) ter sodbi Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (EU:C:2014:100, točka 68) in Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (EU:C:2014:105, točka 55).

25. Pogoj neposredne zadevnosti, kot ga je Sodišče razlagalo v okviru različice Pogodbe, veljavne pred Lizbonsko pogodbo, je namreč že temeljil na razumevanju, da obstoj popolnoma samodejnega izvajanja ni ovira za priznanje procesnega upravičenja. Tako bi lahko trdili, da je pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov, to je neobstoja aktov, ki presegajo popolnoma samodejno izvajanje, že vključen v ta pogoj.

26. Z določenega vidika je Lizbonska pogodba zapletla sorazmerno preprostost te ureditve. Po eni strani je ohranila staro ureditev, kar zadeva splošne „akte“, ki niso posamične odločbe, saj je obdržala pogoj neposredne in posamične zadevnosti. Po drugi strani pa je odstopila od tega pravila, kar zadeva kategorijo „predpisov“, z uvedbo *drugega* dvojnega pogoja, to je neposredne zadevnosti „in“ neobstoja izvedbenih ukrepov.

27. Zato je treba v novi ureditvi o predpisih razlikovati med dvema pogojema, ki se nanašata nanje, ali povedano drugače, dati pomen tej dvojnosti pojma. Ugotoviti je namreč treba, da lahko glede na samo besedilo člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU obstajajo predpisi, ki *lahko* še vedno potrebujejo izvedbene ukrepe, čeprav se neposredno nanašajo na fizične ali pravne osebe.

28. Zato sta bili postavljeni dve nasprotujoči si tezi. Po prvi tezi bi bilo še tako skromno posredovanje nacionalnega upravnega organa v postopku izvajanja predpisa dovolj, da pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov ne bi bil izpolnjen. To bi bila *grosso modo* teza, ki jo zagovarjajo francoska vlada, Komisija in Svet.

29. Kot bom poskusil predstaviti, bi bila ta teza vseeno v nasprotju s pravilno razlago pojma predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, ki je bil na novo uveden z Lizbonsko pogodbo.

30. Ugotoviti moram namreč, da je pojem predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, semantično bogatejši, kot razkriva prva teza. Zlasti izraz „ukrep“, uporabljen v členu 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ne glede na uporabljeni jezik neizogibno vključuje izvajanje določene „pristojnosti“, ki torej zajema določeno polje proste presoje pri izvajanju javnih pooblastil. Vsaka naloga, zaupana nacionalnemu javnemu organu, ne pomeni – samo zato, ker mora opraviti to nalogo – da so akti, ki jih ta organ sprejme v ta namen, zajeti v pojem izvedbeni ukrepi v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU. Pomembno je konkretno in v vsakem primeru upoštevati naravo ter tudi obliko in intenzivnost zahtevanega sodelovanja nacionalnih organov.

31. Zdi se namreč, da je te nove določbe – razen z uničenjem zastavljenega cilja omilitve pogojev dopustnosti tožb fizičnih in pravnih oseb zoper nezakonodajne pravne predpise – težko razlagati v smislu, da se lahko obstoj nebistvenih aktov nacionalnih organov, tako rekoč pomožnih aktov, ki so rezultat kakršne koli dejavnosti ali sprejeti v okviru izvrševanja omejene pristojnosti in ki posegajo med tožečo stranko in izpodbijani predpis, analizira tako, da omogoča hkratno sklepanje, da je pogoj neposredne zadevnosti izpolnjen in da pogoj neobstoja izvedbenih ukrepov ni izpolnjen, samo zaradi tega poseganja.

32. Na koncu te utemeljitve bom zagovarjal alternativno tezo, po kateri je treba zaradi novega jezika, s katerim je v Pogodbi procesno upravičenje fizičnih in pravnih oseb za izpodbijanje predpisov opredeljeno v obliki dveh pogojev, ki ju obravnavam, nadaljevati s tem, kar bi lahko razumeli kot „funkcionalno delitev“ teh pogojev. Po zadnjenavedeni tezi bi bilo treba na eni strani razlikovati med opredelitvijo pravila in krogom njegovih naslovnikov (neposredna zadevnost) ter določitvijo številnih posebnih okoliščin za njegovo konkretno uporabo in izvajanje (med drugim modalnih, kvantitativnih, časovnih), na podlagi katerih je mogoče trditi, da je navedeno pravilo v celoti in samo po sebi *operativno*, na drugi. Nato se lahko trdi, da neposredna zadevnost napotuje na opredelitev pravila in določitev njegovih naslovnikov, medtem ko izvedbeni ukrepi zagotavljajo, da je navedeno pravilo, katerega naslovniki so določeni, v celoti operativno.

33. Če bi bilo treba upoštevati tako razlago, bi bilo – po opravljeni analizi *in concreto* predmeta, vsebine in učinkov samega izpodbijanega predpisa na pravni položaj tožeče stranke [15] – eventualno mogoče sklepati, ali *potrebuje* izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU ali ne.

34. V obravnavani zadevi je seveda res, da so bili za operativno izvajanje spornih uredb potrebni posredovanje držav članic in nekatera njihova upravna dejanja, kot je ugotovilo Splošno sodišče, in sicer, v bistvu prejetje vlog zadevnih gospodarskih subjektov, nadzor njihove popolnosti na podlagi formalnih zahtev, ki so jih določile, posredovanje teh vlog Komisiji in nato izdaja dovoljenj na podlagi koeficientov razdelitve, ki jih je določila Komisija. Vseeno je težko sklepati, da je dejavnost tekočega upravljanja, ki so jo tako razvile nacionalne uprave, del izvrševanja pooblastila za izvajanje.

35. Zdi se mi, da naloga upravnega sodelovanja, ki jo tako opravljajo pristojni nacionalni organi, ne ustreza temu, kar so imeli ustanovitelji v mislih, ko so za vložitev ničnostne tožbe fizičnih in pravnih oseb zoper predpise določili novi, omiljeni dvojni pogoj dopustnosti.

36. Najprej je treba spomniti, da je Komisija, ker je v obravnavanem primeru ugotovila, da je treba omejiti negativno razliko med razpoložljivostjo in porabo sladkorja na trgu Unije v tržnem letu 2010/2011, menila, da je treba, prvič, dati na trg del sladkorja, ki presega kvoto, določeno v členu 56 Uredbe št. 1234/2007, in drugič, v celoti izkoristiti vse obstoječe uvozne tokove. Zato je sprejela Uredbo št. 222/2011 o posebnih ukrepih glede dajanja izvenkvotnega sladkorja in izoglukoze na trg Unije z znižanimi dajatvami na presežne zaloge in Izvedbeno uredbo št. 302/2011 o odprtju posebne uvozne tarifne kvote za določene količine sladkorja za tržno leto 2010/2011.

37. Uredba št. 222/2011 in Izvedbena uredba št. 302/2011 sta bili dopolnjeni z dvema izvedbenima uredbama, katerih glavni namen je bil določiti koeficiente razdelitve za količine izvenkvotnega sladkorja, danega na trg po ničelni dajatvi za presežke proizvodnje (Uredba št. 293/2011), in za uvozno kvoto (Izvedbena uredba št. 393/2011) na podlagi vlog zainteresiranih gospodarskih subjektov, ki jih posredujejo države članice. Poleg tega se z Izvedbeno uredbo št. 293/2011 zavračajo vloge za izdajo izvoznih dovoljenj, vložene med 21. in 25. marcem 2011, in določa, da se obdobje za predložitev teh vlog konča 28. marca 2011. Z Izvedbeno uredbo št. 393/2011 pa je vlaganje novih vlog za dovoljenja iz njene priloge odloženo do konca tržnega leta.

38. Poleg tega je treba opozoriti, da pritožnici v bistvu trdita, da so rafinerije trsnega sladkorja, ki ga uvažajo, zaradi spornih uredb v slabšem konkurenčnem položaju kot notranji proizvajalci in predelovalci sladkorne pese, kar je v nasprotju s temeljno uredbo ter načeli prepovedi diskriminacije, sorazmernosti in varstva zaupanja v pravo. Pogoji za izdajo dovoljenj pa nikakor niso vprašljivi.

39. Splošno sodišče je analiziralo ta sklopa uredb [16] in ugotovilo, da morajo zainteresirani gospodarski subjekti, da bi pridobili pravico do trženja ali uvoza sladkorja pod posebno ugodnimi pogoji, ki jih določajo izpodbijane uredbe, predhodno vložiti vlogo pri nacionalnih organih, [17] ki pri tem uporabljajo koeficiente dodelitve, ki jih določata izvedbeni uredbi št. 293/2011 in št. 393/2011. [18] Iz tega je sklepalo, da sporne uredbe ne morejo povzročati pravnih učinkov v razmerju do zadevnih subjektov brez predhodnega sprejetja ukrepov, ki jih sprejmejo nacionalni organi.

15 — Glej sodbe Telefónica/Komisija (EU:C:2013:852, točka 35), Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (EU:C:2014:100, točka 53) in Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (EU:C:2014:105, točka 40).

16 — Točke od 38 do 41 in od 42 do 45 izpodbijane sodbe.

17 — Ibidem (točka 46).

18 — Ibidem (točka 47).

40. Splošno sodišče je nato ugotovilo, da so se navedeni nacionalni ukrepi sprejemali z aktom, ki ima lastnost odločbe, ker so lahko nacionalni organi od prosilcev zahtevali izpolnjevanje nekaterih formalnih zahtev, se izrekali o popolnosti vlog in izdajali dovoljenja,[19] ter sklenilo, da so se sporne uredbe „udejanja[le]“ s posamičnimi odločbami, ki so se izdale na nacionalni ravni in brez katerih niso mogle vplivati na pravni položaj fizičnih in pravnih oseb, na katere so se nanašale.[20] Zato je presodilo, da spornih uredb ni mogoče opredeliti za akte, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.

41. Splošno sodišče je pri tej analizi napačno uporabilo pravo.

42. Namreč in najprej, Komisija je tista, ki je v celoti opredelila posebne ukrepe, sprejete z Uredbo št. 222/2011 in Izvedbeno uredbo št. 302/2011, ko je zanju določila področja uporabe *ratione materiae*, *ratione personae* in *ratione temporis* ter pogoje upravičenosti in dopustnosti, ki veljajo za njihovo uveljavljanje.[21]

43. V zvezi s tem je treba opozoriti, da sklopa uredb sicer nimata istega področja uporabe *ratione personae*, vendar ju je Splošno sodišče analiziralo brez upoštevanja te razlike. Čeprav ni sporno, da se izvedbeni uredbi št. 302/2011 in št. 393/2011 neposredno nanašata na pritožnici kot rafineriji uvoženega trsnega sladkorja, pa je veliko težje šteti, da se nanju neposredno nanašata Uredba št. 222/2011 in Izvedbena uredba št. 293/2011, ker ti uredbi zaradi svojega področja uporabe nikakor ne moreta spremeniti pravnega položaja pritožnic.

44. Poleg tega je prav tako Komisija na podlagi zbranih informacij, ki so jih po potrebi prečistile in posredovale države članice, določila koeficiente dodelitve za količine sladkorja za dajanje na trg po znižani dajatvi (Izvedbena uredba št. 293/2011) in za uvozna dovoljenja (Izvedbena uredba št. 393/2011).

45. Seveda so morali zadevni gospodarski subjekti v enem in drugem primeru pri pristojnih nacionalnih organih vložiti vlogo za izdajo dovoljenja. Te vloge pa niso imele nobenega elementa, ki bi pomenil pravico do sprejetih posebnih ukrepov.

46. Seveda so bili nacionalni organi prav tako pristojni za prejemanje vlog za izdajo dovoljenja in eventualno preučitev njihove popolnosti, nato pa za uporabo koeficientov dodelitve in izdajo dovoljenj. Vendar ta dejanja, ki spadajo strogo v okvir izvrševanja omejene pristojnosti, ne presegajo upravnega sodelovanja in tehničnega upravljanja posebnih ukrepov, ki jih je sprejela Komisija.

47. Tako so vsi posebni ukrepi, ki jih je sprejela Komisija, nedvomno zahtevali upravne akte upravljanja, vendar niso potrebovali izvedbenih ukrepov v pravem pomenu besede. V skladu s tem, kar sem poskušal opisati zgoraj, sta predvsem izvedbeni uredbi št. 293/2011 in št. 393/2011 brez najmanjšega dvoma vsebovali „izvedbene ukrepe“, ki so ustrezali zahtevi po izvajanju Uredbe št. 222/2011 in Izvedbene uredbe št. 302/2011. Nekako sta pomenili *trenutek* izvršitve Uredbe št. 222/2011 in Izvedbene uredbe št. 302/2011 v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU. To pa ne velja za upravne akte upravljanja, ki so jih opravili pristojni organi držav članic.

48. Zato menim, da je treba sprejeti prvi pritožbeni razlog pritožnic in torej razveljaviti izpodbijano sodbo, ker je Splošno sodišče presodilo, da izvedbeni uredbi št. 302/2011 in št. 393/2011 vsebujeta izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.

19 — Ibidem (točka 49).

20 — Ibidem (točka 50).

21 — Glej člen 2(2) in (4) Uredbe št. 222/2011 in člen 1 Izvedbene uredbe št. 302/2011, ki napotuje na Uredbo št. 891/2009 z dne 25. septembra 2009 o odprtju in upravljanju nekaterih tarifnih kvot Skupnosti v sektorju sladkorja (UL L 254, str. 82).

V – **Dopustnost tožbe pritožnic in vrnitev v razsojanje Splošnemu sodišču**

49. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

50. Čeprav Sodišče v obravnavani zadevi v tej fazi postopka ne more odločiti o utemeljenosti tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, pa razpolaga z dokazi, potrebnimi za dokončno odločitev o ugovoru nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila v postopku na prvi stopnji, v delu, ki se nanaša na tožbo zoper izvedbeni uredbi št. 302/2011 in št. 393/2011 v zvezi s posebno uvozno tarifno kvoto.[22]

51. Iz zgornjega razmišljanja namreč izhaja, da ni mogoče šteti, da ti izvedbeni uredbi potrebujeta izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU. Poleg tega ni sporno, da imata pritožnici kot rafineriji uvoženega trsnega sladkorja pravni interes za vložitev tožbe zoper zadnjenavedeni uredbi in da se ti nanju neposredno nanašata.

52. V teh okoliščinah je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o predlogih pritožnic za razglasitev ničnosti izvedbenih uredb št. 302/2011 in št. 393/2011.

VI – **Predlog**

53. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije T & L Sugars in Sidul Açúcares proti Komisiji (T-279/11, EU:T:2013:299) naj se razveljavi.

2. Tožba, ki sta jo vložili T & L Sugars Ltd in Sidul Açúcares Unipessoal Lda zoper izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 302/2011 z dne 28. marca 2011 o odprtju posebne uvozne tarifne kvote za določene količine sladkorja za tržno leto 2010/2011 in št. 393/2011 z dne 19. aprila 2011 o določitvi koeficienta dodelitve za izdajo uvoznih dovoljenj, za katere so bili zahtevki vloženi od 1. do 7. aprila 2011 , za proizvode v sektorju sladkorja v okviru nekaterih tarifnih kvot ter o odložitvi vlaganja zahtevkov za takšna dovoljenja, je dopustna.

3. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, da odloči o utemeljenosti.

4. Odločitev o stroških se pridrži.

22 — Za precedens, glej sodbo 3F/Komisija (C-319/07 P, EU:C:2009:435, točka 98).