



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

28 април 2015 година *

„Обжалване — Жалба за отмяна — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Право на жалба — Процесуална легитимация — Физически или юридически лица — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Акт, който засяга лично жалбоподателите — Право на ефективна съдебна защита — Извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара на Съюза — Пазарна 2010/2011 година“

По дело C-456/13 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 9 август 2013 г.,

T & L Sugars Ltd, установено в Лондон (Обединеното кралство),

Sidul Açúcares Unipessoal Lda, установено в Санта Ириа ди Азоря (Португалия),

представявани от D. Waelbroeck, адвокат, и D. Slater, solicitor,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, за която се явяват P. Ondrůšek и P. Rossi, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Френска република, за която се явяват G. de Bergues, D. Colas и C. Candat, в качеството на представители,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват É. Sitbon и A. Westerhof Löfflerová, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot и S. Rodin (докладчик), председатели на състави, J. Malenovský, E. Levits, Ал. Арабаджиев, E. Jarašiūnas и C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

* Език на производството: английски.

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 май 2014 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 октомври 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбите си T & L Sugars Ltd и Sidul Açúcares Unipessoal Lda (наричани по-нататък съответно „T & L Sugars“ и „Sidul Açúcares“) искат отмяната на решение на Общия съд на Европейския съюз T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (T-279/11, EU:T:2013:299, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което последният е отхвърлил жалбата им за отмяна на Регламент (ЕС) № 222/2011 на Комисията от 3 март 2011 година за определяне на извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара на Съюза при намалена такса за свръхпроизводство за пазарната 2010/2011 година (ОВ L 60, стр. 6 и поправка в ОВ L 105, стр. 79), на Регламент за изпълнение (ЕС) № 293/2011 на Комисията от 23 март 2011 година за определяне на коефициент на разпределение, отхвърляне на допълнителни заявления и закриване на периода за подаване на заявления за наличните количества извънквотна захар, предназначени за продажба на пазара на Съюза при намалена такса за свръхпроизводство (ОВ L 79, стр. 8), на Регламент за изпълнение (ЕС) № 302/2011 на Комисията от 28 март 2011 година за откриване на извънредна тарифна квота за внос на определени количества захар за пазарната 2010/2011 година (ОВ L 81, стр. 8) и на Регламент за изпълнение (ЕС) № 393/2011 на Комисията от 19 април 2011 година за определяне на коефициента на разпределение за издаването на лицензии за внос, заявени в периода от 1 до 7 април 2011 г., за захарни продукти в рамките на някои тарифни квоти и за преустановяване на подаването на заявления за такива лицензии (ОВ L 104, стр. 39) (наричани по-нататък „спорните регламенти“).

Обстоятелствата, предхождащи спора, и спорните регламенти

- 2 Обстоятелствата, предхождащи спора, са представени от Общия съд в точки 1—5 от обжалваното съдебно решение, както следва:
 - „1 Жалбоподателите T & L Sugars [...] и Sidul Açúcares [...] са две установени в Европейския съюз предприятия за рафиниране на захар от захарна тръстика. Съвкупният им производствен капацитет отговаря приблизително на половината от традиционните нужди от снабдяване на производството на рафинирана захар от захарна тръстика в Съюза.
 - 2 Захарта, предлагана на пазара на Съюза, включва, от една страна, захарта, получена при преработка на захарно цвекло, произведено в Съюза, и от друга страна, захарта, получена при рафиниране на сурова захар от захарна тръстика, като в двата случая химическият състав на крайния продукт е един и същ. Суровата захар от захарна тръстика с произход от Съюза, а именно от френските отвъдморски департаменти и от Азорските острови, представлява по-малко от 2 % от производството на захар в Съюза.
 - 3 В периода между 3 март и 19 април 2011 г. Европейската комисия приема определени мерки с цел увеличаване на предлагането на захар на пазара на Съюза, което е недостатъчно.

- 4 Целта на тези мерки е, от една страна, да позволят на производителите от Съюза да пуснат на пазара ограничено количество захар и изоглюкоза в превишение на предходната производствена квота, и от друга страна, да установят тарифна квота, позволяваща на всеки заинтересуван икономически оператор да внесе определено ограничено количество захар, като се ползва от суспендиране на вносите мита.
- 5 Тези мерки са приети в рамките на следните актове [...]:
- Регламент [...] № 222/2011 [...],
 - Регламент за изпълнение [...] № 293/2011 [...],
 - Регламент за изпълнение [...] № 302/2011 [...],
 - Регламент за изпълнение [...] № 393/2011 [...].
- 3 Общият съд излага механизма, въведен със спорните регламенти в точки 39—45 от обжалваното съдебно решение:
- „39 Член 2, параграф 4 от Регламент № 222/2011 предвижда, че за да могат да се ползват от извънредно отпуснатото количество [захар и изоглюкоза, което може да бъде търгувано над производствените квоти], производителите трябва да поискат сертификати, като за целта се обърнат към компетентния национален орган в държавата членка, в която са одобрени. Съгласно член 4 от посочения регламент този орган се произнася по заявленията за сертификати с оглед на установените от същия регламент критерии и след това уведомява Комисията за отговарящите на изискванията заявления.
- 40 От членове 5 и 6 от Регламент № 222/2011 следва, че при надхвърляне на предвиденото за захарта извънквотно количество Комисията определя коефициент на разпределение, за да разпредели равномерно наличното количество, отхвърля заявленията, които все още не са съобщени, и закрива периода за подаване на заявления. Всяка седмица националните органи издават сертификати, даващи право на намаляване на налога, по заявленията, съобщени на Комисията през предходната седмица, съгласно образеца на сертификат, съдържащ се в приложението към Регламента.
- 41 С член 1 от Регламент за изпълнение № 293/2011 Комисията определя коефициент на разпределение в размер на 67,106224 %, който националните органи следва да прилагат по отношение на заявленията, подадени от 14 до 18 март 2011 г. и съобщени на Комисията. Освен това тя отхвърля подадените след този период заявления и закрива периода за подаване на заявления.
- 42 Що се отнася, от друга страна, до извънредната тарифна квота за внос, Регламент за изпълнение № 302/2011 предвижда, че между 1 април 2011 г. и 30 септември 2011 г. вносите мита се суспендират за количество от 300 000 тона захар.
- 43 Във връзка с управлението на посочената тарифна квота Регламент за изпълнение № 302/2011 препраща към Регламент (ЕО) № 891/2009 на Комисията от 25 септември 2009 година за откриване и управление на някои тарифни квоти на Общността в сектора на захарта (ОВ L 254, стр. 82, поправка в ОВ L 102, 2011 г., стр. 44), който от своя страна се позовава на Регламент (ЕО) № 1301/2006 на Комисията от 31 август 2006 година за определяне на общи правила за управление на тарифните квоти за внос на земеделски продукти, които се управляват чрез система на лицензии за внос (ОВ L 238, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 75, стр. 83), както и на Регламент (ЕО) № 376/2008 на Комисията от 23 април 2008 година за определяне на общи подробни

правила за прилагане на режима на лицензии за внос и износ и сертификати за предварително фиксиране за селскостопанските продукти (кодифицирана версия) (ОВ L 114, стр. 3).

- 44 По силата на членове 5 и 6 от Регламент № 1301/2006 и на член 12 от Регламент № 376/2008 във връзка с управлението на тарифната квота националните органи получават заявления за лицензии за внос и следят дали те отговарят на изискванията за допустимост. След това по силата на членове 7 и 11 от Регламент № 1301/2006 и членове 8 и 9 от Регламент № 891/2009 националните органи уведомяват Комисията за получените заявления, издават на операторите лицензии за внос и информират Комисията за разпределените количества.
- 45 Регламент за изпълнение № 393/2011 определя коефициент на разпределение в размер на 1,8053 % за заявленията за лицензии за внос, подадени между 1 и 7 април 2011 г., за които е превишено наличното количество, и предвижда преустановяване на подаването на нови заявления до края на 2010/11 пазарна година“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 4 На 30 май 2011 г. жалбоподателите подават жалба в секретариата на Общия съд с искане за отмяна на спорните регламенти и за обезщетение за вредата, която твърдят, че са претърпели вследствие на приемането на посочените регламенти. На 26 октомври 2011 г. Комисията прави възражение за недопустимост с отделна молба.
- 5 Комисията, подкрепяна от Френската република и от Съвета на Европейския съюз, твърди, че макар да са подзаконовни актове, спорните регламенти включват мерки за изпълнение и не засягат нито лично, нито пряко жалбоподателите.
- 6 Жалбоподателите обосновават пред Общия съд активната си легитимация за обжалване на регламентите с това, че последните са подзаконовни актове, които ги засягат пряко и не включват мерки за изпълнение, или, при условията на евентуалност, с това, че ги засягат пряко и лично.
- 7 С обжалваното съдебно решение Общият съд решава да се произнесе по възражението за недопустимост, без да разглежда спора по същество. Той отхвърля жалбата като недопустима, в частта ѝ, с която се иска отмяната на спорните регламенти.
- 8 По мотива за недопустимост, изведен от обстоятелството, че спорните регламенти включват мерки за изпълнение, в точки 46—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че посочените регламенти, както тези, които се отнасят до пускането на пазара на извънквотна захар, така и отнасящите се до тарифната квота, могат да породят правни последици по отношение на съответните оператори само посредством приети от националните органи индивидуални решения. Общият съд счита, че тези мерки представляват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, и не приема доводите на жалбоподателите, че посочените мерки имат „автоматичен и задължителен“ характер.
- 9 В точка 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че жалбоподателите не са поддържали, че е трябвало да извършат нарушение, за да имат достъп до съд, а само са посочили, че най-малкото не е било сигурно дали има възможност за обжалване на националните мерки, приети при изпълнение на спорните регламенти. В точки 66 и 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, от една страна, че такова средство за защита на национално равнище не е изрично предвидено във вторичното право на Съюза, и от друга страна, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС предвижда, че държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в

областите, обхванати от правото на Съюза. В точка 69 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че прилагането на условието за липса на мерки за изпълнение, предвидено в член 263, четвърта алинея ДФЕС, не може да зависи от съществуването на ефективни средства за защита в правните системи на държавите членки, позволяващи да се оспори валидността на съответния акт на Съюза. В точка 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че такъв режим би изисквал във всеки конкретен случай съдилищата на Съюза да разглеждат и тълкуват националното процесуално право, което би било извън тяхната компетентност във връзка с контрола за законосъобразност на актовете на Съюза.

- 10 По твърдението за недопустимост, изведено от обстоятелството, че жалбоподателите не са доказали, че са лично засегнати от спорните регламенти, в точка 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че обжалваните регламенти пораждаат правни последици за категории лица, посочени общо и абстрактно, тъй като се прилагат съответно за всички производители на захар от Съюза и за всички вносители на захар, без по какъвто и да е начин да индивидуализират жалбоподателите.
- 11 Тъй като жалбоподателите поддържат, че са лично засегнати „поне“ от Регламент за изпълнение № 393/2011, като изтъкват, че той засяга определена затворена категория оператори, тъй като определя коефициент на разпределение, позволяващ разпределяне на тарифната квота единствено между вносителите, подали заявления между 1 и 7 април 2011 г., в точки 84 и 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че всеки от жалбоподателите е засегнат по един и същ начин от Регламент за изпълнение № 393/2011 поради своето обективно качество на производител, подал заявление за издаване на лицензия, и поради това принадлежността към ограничен кръг, произтичаща от самия характер на разглежданата правна уредба, не би могла да индивидуализира жалбоподателите.
- 12 В точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че поради обявяването на жалбата за отмяна за недопустима направеното във връзка с нея възражение за незаконосъобразност на член 186, буква а) и на член 187 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (Общ регламент за ООП) (ОВ L 299, стр. 1) също трябва да се отхвърли.

Искания на страните

- 13 T & L Sugars и Sidul Açúcares молят Съда:
 - да отмени обжалваното съдебно решение,
 - да върне делото на Общия съд за постановяване на решение по същество и
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 14 Комисията моли да се отхвърли жалбата и да се осъдят T & L и Sidul Açúcares да заплатят съдебните разноски.
- 15 Френската република и Съветът молят Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

По жалбата

- 16 В подкрепа на жалбата си T & L Sugars и Sidul Açúcares изтъкват три основания. С първото си основание те поддържат, че Общият съд е тълкувал неправилно понятието за акт, който не включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС. С второто си основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е тълкувал неправилно член 263, четвърта алинея ДФЕС, за да приеме, че те не са лично засегнати от Регламент за изпълнение № 393/2011. С третото си основание жалбоподателите поддържат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че поради обявяването на жалбата за отмяна за недопустима направеното във връзка с нея възражение за незаконосъобразност също трябва да се отхвърли.

По първото основание

Доводи на страните

- 17 В подкрепа на първото си основание T & L Sugars и Sidul Açúcares твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е счел, че мерките, приети от националните органи в рамките на спорните регламенти, представляват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.
- 18 Те смятат, че спорните регламенти са изготвени до най-малките им подробности от Комисията и че на държавите членки била оставена единствено ролята на „обикновена пощенска кутия“. При тези обстоятелства жалбоподателите нямали възможност да обжалват спорните регламенти пред националните юрисдикции, тъй като последните не били компетентни да отменят тези регламенти.
- 19 Общият съд допуснал грешка, като счел, че всяка мярка, приета от държава членка в рамките на регламент на Съюза, дори да е автоматична или допълнителна, представлява „решение за изпълнение“ на този регламент.
- 20 Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото и като приел в точка 53 от обжалваното съдебно решение, че свободата на преценка, която имат държавите членки, е без значение, когато се определя дали подзаконов акт „включва мерки за изпълнение“. С оглед на проверката дали мярка на държава членка действително добавя нещо към акта на Съюза, по силата на който е приета, жалбоподателите смятат, че наличието на право на преценка представлява релевантен критерий. Самото определение на термина „решение“ предполагало акт, за който е необходимо да се направи избор между няколко възможности, а не механичното изпълнение, предаването на разпореждания от трето лице или един чисто потвърдителен акт.
- 21 Жалбоподателите смятат, че в точки 58—60 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал ограничително последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Тази разпоредба следвало да се тълкува с оглед на ефективната съдебна защита, гарантирана от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Посочената разпоредба трябвало да се тълкува и с оглед на процесуалната ѝ ефикасност, така че да се придаде полезен смисъл на измененията в текста на Договора за функционирането на ЕС. Тези цели предполагали на частноправните субекти да се позволи да сезират Общия съд, когато при липсата на ефективни средства за защита не им остава друга възможност, освен да нарушат закона, за да могат да обжалват акт на Съюза пред юрисдикция, какъвто бил конкретният случай, което признавала и самата Комисия.

- 22 Комисията смята, че целта на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС е да се запази определено равновесие между ролята на националните юрисдикции и тази на юрисдикциите на Съюза в системата за ефективен съдебен контрол на Съюза, която се основава на наличието на актове, приети от държавите членки на национално равнище, за да се приложи съответната правна уредба, и се основава на възможността за атакуване на тези актове първо пред националните съдебни органи и след това евентуално пред Съда в рамките на производството по преюдициално запитване, когато е необходимо да бъде отправено такова запитване, по-специално за да се прецени валидността на акт, приет от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, за да се гарантира еднаквото тълкуване и прилагане на правото на Съюза от националните съдилища съгласно член 267 ДФЕС.
- 23 От факта, че държава членка има ограничено право на преценка за начина, по който прилага подзаконов акт на Съюза, не може да се направи извод, че всяка отмяна на разпоредби в този акт за прилагане произтича задължително от предполагаема незаконосъобразност на самия подзаконов акт на Съюза.
- 24 Комисията смята, че Общият съд правилно е приел, че в случая националните мерки са били важни и необходими. Въпреки че спорните регламенти са подзаконови актове, те могат да засегнат само непряко съответните оператори, по-специално посредством необходими национални мерки за изпълнение. Според Комисията е несъмнено, че без тези мерки спорните регламенти не могат да породят правни последици по отношение на съответните оператори.
- 25 Всъщност компетентните национални органи издавали сертификатите и лицензиите за внос, с които разрешават на операторите да пускат на пазара допълнителни количества извънквотна захар при намалена такса за свръхпроизводство или да внасят захар при намалени мита, след като са идентифицирали заявителите, установили са достоверността, изчерпателността и точността на заявленията им, проверили са статута им на действителни оператори на пазара, поискали са представянето на подходящи гаранции, решили са приемат или отхвърлят заявленията и са изпратили на Комисията всички релевантни данни относно приетите заявления. Много от тези задачи предполагали упражняването на съществено право на преценка от страна на държавите членки, които следва да предотвратят всяка нередовност или всяка злоупотреба.
- 26 Дори да се предположи, че изобщо не съществува средство за оспорване на мерките за изпълнение, следва да се напомни, че в решение *Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 97 и 103)* Съдът е потвърдил, че „нито Договорът за функционирането на ЕС, нито член 19 ДЕС са имали намерение да въведат, с оглед спазването на правото на Съюза, способности за защита пред националните юрисдикции, различни от установените в националното право“, и че член 47 от Хартата няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на преките иски и жалби, подадени пряко пред юрисдикцията на Съюза.
- 27 Френската република поддържа, че първото основание трябва да се отхвърли. Всъщност, първо, Общият съд правилно е приел, че спорните регламенти включват мерки за изпълнение. Второ, това тълкуване не можело да бъде опровергано от довода на жалбоподателите, че националните мерки, приети при липсата на свобода на преценка, изобщо не подлежат на обжалване. Трето, посоченото тълкуване не може да бъде опровергано и с довода на жалбоподателите, че в някои държави членки те не разполагали с ефективно правно средство за защита срещу спорните регламенти.
- 28 Съветът подкрепя доводите на Комисията.

Съображения на Съда

- 29 Понятието „подзаконови актове [...] които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва да се тълкува с оглед на целта на тази разпоредба, която, както е видно от нейния генезис, се състои в това да се избегне положение, при което частноправният субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд. Когато обаче подзаконов акт има преки последици за правното положение на физическо или юридическо лице, без да са необходими мерки за изпълнение, има опасност това лице да бъде лишено от ефективна съдебна защита, ако не разполага с възможност за пряко обжалване пред съда на Съюза, за да оспори законосъобразността на този подзаконов акт. Всъщност, когато липсват мерки за изпълнение, физическо или юридическо лице, дори да е засегнато пряко от въпросния акт, ще бъде в състояние да поиска този акт да бъде подложен на съдебен контрол, едва след като е нарушило разпоредбите на този акт, като в хода на образуваното срещу него производство пред националните юрисдикции се позове на незаконосъобразността на тези разпоредби (решение Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 27).
- 30 В замяна на това, когато подзаконов акт включва мерки за изпълнение, съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява независимо от това дали посочените мерки са приети от Съюза или от държавите членки. Физическите и юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не могат да обжалват пряко подзаконов акт на Съюза пред съда на Съюза, са защитени срещу прилагането на такъв акт спрямо тях чрез възможността да оспорват включените в него мерки за изпълнение (решение Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 28).
- 31 Когато изпълнението на подобен акт е от компетентността на институциите, на органите или на службите или агенциите на Съюза, физическите или юридическите лица могат да обжалват непосредствено пред юрисдикциите на Съюза актовете за прилагане, при посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия, и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на съответния основен акт. Когато това изпълнение е възложено на държавите членки, тези лица могат да се позоват на недействителността на съответния основен акт пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда, на основание член 267 ДФЕС, с преюдициални въпроси (решения Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 93 и Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 29).
- 32 Както е приел Съдът, за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Следователно няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти (решения Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30 и Stichting Woonpunt и др./Комисия, C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 50).
- 33 Първото основание, изтъкнато от T & L Sugars и Sidul Açúcares в подкрепа на жалбата им, следва да се разгледа с оглед на тези уточнения.
- 34 Както следва от член 1 от Регламент № 222/2011, неговата цел е таксата за свръхпроизводство за пазарната 2010/2011 г. за максимални количества от 500 000 тона захар и 26 000 тона изоглюкоза, произведени в превишение на квотата, предвидена в приложение VI към Регламент № 1234/2007, да се определи в размер на нула евро на тон. Съгласно член 2, параграф 2 от Регламент № 222/2011 заявление за сертификат могат да подават само предприятия, произвеждащи захар от цвекло и захарна тръстика или произвеждащи изоглюкоза, одобрени съгласно член 57 от Регламент № 1234/2007, на които е разпределена квота за производство за тази пазарна година. В съответствие с член 6 от Регламент № 222/2011, тълкуван във връзка с

член 2, параграф 4 от същия регламент, националните органи издават на заявителите, които са поискали това, в рамките на максимално определените количества, сертификати за количествата захар и изоглюкоза, даващи право на посочения нулев размер.

- 35 От своя страна за същата пазарна година регламент за изпълнение № 302/2011 установява извънредна тарифна квота за количество от 300 000 тона захар. В приложение на членове 4, 5 и 8 от Регламент № 891/2009, на които се позовава член 1 от Регламент за изпълнение № 302/2011, националните органи издават на вносителите, които са поискали това и в рамките на определеното максимално количество, лицензии за внос, свързани с посочената тарифна квота.
- 36 След като количествата, обхванати, от една страна, от заявленията за сертификати за производство на извънквотна захар, внесени на основание на Регламент № 222/2011, а от друга страна, от заявленията за лицензии за внос, внесени на основание на Регламент за изпълнение № 302/2011, са превишили определените в посочените актове количества още през първата седмица на прилагането им, в Регламенти за изпълнение № 293/2011 и № 393/2011 Комисията въвежда коефициенти за разпределение, които трябва да се приложат по отношение на вече внесените заявления за сертификати и лицензии, съответно на основание Регламент № 222/2011 и на Регламент за изпълнение № 302/2011.
- 37 От изложените по-горе съображения е видно, че що се отнася до Регламент № 222/2011 и Регламент за изпълнение № 293/2011, доколкото жалбоподателите нямат качеството на производители на захар и поради това спорните регламенти не засягат пряко правното им положение, те не са пряко засегнати от последните по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС (вж. решения *Glencore Grain/Комисия*, C-404/96 P, EU:C:1998:196, т. 41; *Front national/Парламент*, C-486/01 P, EU:C:2004:394, т. 34; *Комисия/Ente per le Ville Vesuviane* и *Ente per le Ville Vesuviane/Комисия*, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 45, както и *Stichting Woonpunt* и др./Комисия, C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 68).
- 38 Следователно, тъй като не е разгледал въпроса дали жалбоподателите са пряко засегнати от посочените регламенти и е обосновал недопустимостта на жалбата с обстоятелството, че същите регламенти включват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.
- 39 Следва да се отбележи обаче, че както бе установено в точка 35 от настоящото решение, доколкото жалбоподателите не са пряко засегнати от Регламент № 222/2011 и от Регламент за изпълнение № 293/2011 по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС, допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото не може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, що се отнася до недопустимостта на жалбата срещу посочените регламенти.
- 40 За разлика от това, що се отнася до Регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011, те пораждаат правно действие спрямо жалбоподателите само посредством актовете, приети от националните органи вследствие на подаването на заявления за лицензии въз основа на Регламент за изпълнение № 302/2011. При това положение решенията на националните органи за предоставяне на такива лицензии, които прилагат спрямо съответните оператори коефициентите, определени в Регламент за изпълнение № 393/2011, както и решенията за пълн или частичен отказ за лицензии, представляват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС.
- 41 Този извод не се опровергава от твърдението за механичния характер на приетите на национално равнище мерки.

- 42 Всъщност, както Общият съд е отбелязал правилно в точка 53 от обжалваното съдебно решение, въпросът е ирелевантен с оглед определяне дали тези регламенти съдържат мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС.
- 43 Що се отнася до довода, който жалбоподателите извеждат от член 47 от Хартата, от постоянната съдебна практика е видно, че тази разпоредба няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на искове или жалбите, подадени пряко пред юрисдикцията на Съюза, както е видно и от разясненията относно този член 47, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (вж. решения *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 42, *Alemo-Herron* и др., C-426/11, EU:C:2013:521, т. 32 и *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 97).
- 44 Така условията за допустимост, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, трябва да бъдат тълкувани с оглед на основното право на ефективна съдебна защита, без обаче да се стига до неприлагане на тези условия, които са изрично предвидени в посочения договор (вж. в този смисъл решение *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 98 и цитираната съдебна практика).
- 45 Съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза обаче се осигурява, както следва от член 19, параграф 1 ДЕС, не само от Съда, но и от юрисдикциите на държавите членки. Всъщност посредством разпоредбите на членове 263 ДФЕС и 277 ДФЕС, от една страна, и член 267 ДФЕС, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза (решения *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 90 и 92 и *Telefónica*/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 57).
- 46 В това отношение следва да се уточни, че в рамките на национално производство правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза с общо приложение, като се позовават на недействителността на последния (вж. в този смисъл решения *E* и *F*, C-550/09, EU:C:2010:382, т. 45 и *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 94).
- 47 От това следва, че преюдициалното запитване за преценка на валидността представлява, също както жалбата за отмяна, средство за контрол на законосъобразността на актовете на Съюза (вж. решения *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* и *Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, т. 18, *ABNA* и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 103 и *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 95).
- 48 В това отношение следва да се припомни, че когато национална юрисдикция счита, че едно или няколко основания за недействителност на акт на Съюза — изтъкнати от страните или евентуално повдигнати служебно — са основателни, тя трябва да спре производството и да сезира Съда с преюдициално запитване за преценка на валидността, тъй като само той е компетентен да установи недействителността на акт на Съюза (решения *IATA* и *ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 27 и 30 и цитираната съдебна практика, и *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 96).

- 49 Следователно по отношение на лицата, които не отговарят на условията на член 263, четвърта алинея ДФЕС за подаване на жалба пред юрисдикцията на Съюза, държавите членки трябва да предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят спазването на основното право на ефективна съдебна защита (решение *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 100 и цитираната съдебна практика).
- 50 Това задължение на държавите членки е потвърдено и в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, съгласно който те „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“ (вж. решение *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 101). Подобно задължение произтича и от член 47 от Хартата що се отнася до мерките, приети от държавите членки за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.
- 51 Предвид всички тези съображения първото основание следва да се отхвърли.

По второто основание

Доводи на страните

- 52 T & L Sugars и Sidul Açúcares твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че те не са лично засегнати от Регламент за изпълнение № 393/2011.
- 53 Регламент за изпълнение № 393/2011 не се прилагал спрямо производителите на захар или общо за икономическите оператори, а се прилагал конкретно спрямо оператори, които са поискали лиценз за внос и са представили индивидуално заявление. Това обхващало множество индивидуални решения, с които се отговаря на индивидуални заявления.
- 54 Според жалбоподателите, въпреки че Договорът от Лисабон е насочен към разширяване на условията за допустимост на жалбите на частноправните субекти срещу тези регламенти, Общият съд възприел още по-ограничително тълкуване на понятието вследствие на наличието на „лично засягане“, отколкото първоначалното тълкуване, което е възприел в решенията *Plaumann/Комисия* (25/62, EU:C:1963:17) и *Toepfer и Getreide-Import Gesellschaft/Комисия* (106/63 и 107/63, EU:C:1965:65).
- 55 Според Комисията, въпреки че в случая жалбоподателите се стремят да ограничат довода си само до Регламент за изпълнение № 393/2011, налага се изводът, че този регламент не е изолиран акт, а е регламент за приключване на „режима“, установен с Регламент за изпълнение № 302/2011.
- 56 Комисията напомня, че решение *Plaumann/Комисия* (25/62, EU:C:1963:17) предвижда, че субектите, различни от адресата на акт, могат да претендират, че са лично засегнати, само ако този акт е приет конкретно предвид положението на заявител за целите на приемането му.
- 57 Предвидените с Регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011 режими, които, съчетани с Регламенти № 891/2009 и № 1301/2006, ги допълват, били мерки с общо приложение, насочени към всички вносители на захар, включително преработвателите на цвекло, които са вносители, и всеки друг търговец, и в това си качество тези мерки не са приети предвид определено качество или конкретно условие по отношение на рафинерии на пълнен работен режим, каквито са жалбоподателите.
- 58 Накрая Комисията се позовава на решение *Zuckerfabrik Watenstedt/Съвет* (6/68, EU:C:1968:43, 605), в което Съдът е приел, че подзаконовият характер на даден акт не се поставя под съмнение от възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко са или

дори кои са правните субекти, по отношение на които той се прилага в даден момент, стига да е безспорно, че това прилагане се извършва на основание на обективно правно или фактическо положение, определено в акта във връзка с целта му.

59 Френската република смята, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 93 от обжалваното съдебно решение, че Регламент за изпълнение № 393/2011 не би могъл да се счита за съвкупност от индивидуални решения, като се има предвид, че Комисията е определила коефициента на разпределение с оглед единствено на общото количество захар или изоглюкоза, произтичащо от всички заявления, подадени пред националните органи. Така определянето на коефициент на разпределение позволявало само да се прецени съгласно обективен стандарт и независимо от индивидуалните заявления на всеки оператор, с които впрочем Комисията изобщо не била запозната, в какво съотношение националните органи ще уважат подадените пред тях заявления. Единствената цел на Регламент за изпълнение № 393/2011 била да се съобрази сумата на общите количества захар и изоглюкоза, произтичащи от всички подадени пред националните органи заявления, с обема на квотата, открита с Регламент за изпълнение № 302/2011, без да се взема предвид каквото и да било конкретно обстоятелство за даден оператор.

60 Съветът подкрепя доводите на Комисията.

Съображения на Съда

61 Следва да се напомни, както е видно от точка 38 от настоящото решение, че Регламент за изпълнение № 393/2011 включва мерки за изпълнение.

62 Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС физическо или юридическо лице може да подаде жалба срещу акт, на който не е адресат и който включва мерки за изпълнение, само ако този акт го засяга пряко и лично.

63 По отношение на второто от тези две условия, а именно лицето да е лично засегнато от съответния акт, от постоянната съдебна практика е видно, че субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати, само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин както адресата на решението (решения Plaumann/Комисия, 25/62, EU:C:1963:17, 223, Inuit Tapiriit Kanatami е др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 72 и Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 46).

64 От постоянната съдебна практика е видно също, че възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко или дори кои са правните субекти, по отношение на които се прилага дадена мярка, не предполага по никакъв начин, че същите трябва да бъдат разглеждани като лично засегнати от тази мярка, ако това прилагане се осъществява по силата на обективно правно или фактическо положение, определено в съответния акт (вж. в този смисъл решения Antillean Rice Mills/Съвет, C-451/98 P, EU:C:2001:622, т. 52 и Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 47).

65 Следва да се приеме, че такъв е случаят с Регламент за изпълнение № 393/2011, чиято отмяна е поискана от T & L Sugars и Sidul Açúcares и с оглед на който трябва съответно да се разгледа тяхната активна легитимация. Всъщност, тъй като в член 1, параграф 1 от този регламент са посочени „[к]оличествата, за които [...] са подадени заявления за лицензии за внос в периода от 1 до 7 април 2011 г.“, T & L Sugars и Sidul Açúcares не могат да се считат за индивидуализирани с тази разпоредба.

- 66 Всъщност член 1, параграф 1 от Регламент за изпълнение № 393/2011 се отнася до всички заявители на лицензии за внос, които са подали заявленията си между 1 и 7 април 2011 г. в рамките на Съюза. Както правилно отбелязва Общият съд в точка 85 от обжалваното съдебно решение, член 7, параграф 2 от Регламент № 1301/2006 предвижда определянето на коефициент на разпределение, който се изчислява като функция от наличното количество и заявеното количество, без да се отчита съдържанието на отделните заявления или специфичното положение на заявителите. Така Регламент за изпълнение № 393/2011 е приет не предвид конкретни качества на жалбоподателите, а единствено с оглед на обстоятелството, че количествата, обхванати от заявленията за лицензии за внос, подадени пред компетентните органи от 1 до 7 април 2011 г., превишават наличното количество, както е видно от съображение 1 от този регламент. Следователно при приемането на посочения регламент не са взети предвид нито заявлението за лиценз, нито по-общо индивидуалното положение на T & L Sugars и Sidul Açúcares.
- 67 Ето защо Общият съд правилно е приел в точка 94 от обжалваното съдебно решение, че T & L Sugars и Sidul Açúcares не са лично засегнати от Регламент за изпълнение № 393/2011 по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.
- 68 От изложеното по-горе следва, че второто основание също трябва да се отхвърли.

По третото основание

Доводи на страните

- 69 В рамките на третото основание жалбоподателите оспорват извода на Общия съд в точка 97 от обжалваното съдебно решение, че „поради обявяването на жалбата за отмяна за недопустима направеното във връзка с нея възражение за незаконосъобразност трябва да се отхвърли“.
- 70 Според жалбоподателите, в случай че Съдът приеме доводите на жалбоподателите, че спорните регламенти не включват мерки за изпълнение и засягат лично жалбоподателите, би отпаднало основанието на съображенията, с които Общият съд обосновава отхвърлянето на възражението за незаконосъобразност, изтъкнато срещу член 186, буква а) и член 187 от Регламент (ЕО) № 1234/2007.
- 71 Комисията отбелязва, че жалбоподателите само твърдят, че като е отхвърлил посоченото възражение за незаконосъобразност, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото вследствие на грешките, които те са изложили в рамките на своето първо и второ основание. Предвид обстоятелството, че Общият съд изобщо не е допуснал грешка в това отношение, третото основание следвало да се отхвърли.
- 72 Френската република и Съветът подкрепят доводите на Комисията.

Съображения на Съда

- 73 По същество жалбоподателите смятат, че тъй като е допуснал грешките при прилагане на правото, посочени в рамките на първото и второто основание, Общият съд не е следвало да отхвърля възражението за незаконосъобразност.
- 74 Налага се обаче изводът, че както е видно от точки 51 и 68 от настоящото решение, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не са изпълнени условията за допустимост, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, за обжалване на спорните регламенти, които включват мерки за изпълнение, и че Регламент за изпълнение № 393/2011 не

засяга лично жалбоподателите. Ето защо, тъй като подадената пред Общия съд жалба за отмяна е недопустима, последният не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил изтъкнатото от жалбоподателите възражение за незаконосъобразност.

- 75 Следователно третото основание трябва да се отхвърли.
- 76 Тъй като следва да се отхвърлят всички основания, които T & L Sugars и Sidul Açúcares са изтъкнали в подкрепа на жалбата си, последната трябва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

- 77 По силата на член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 78 След като Комисията е направила искане за осъждането на T & L Sugars и Sidul Açúcares и последните са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят разноските.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда T & L Sugars Ltd и Sidul Açúcares Unipessoal Lda да заплатят съдебните разноски.**

Подписи