



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 28. aprila 2015*

„Pritožba — Ničnostna tožba — Člen 263, četrti odstavek, PDEU — Pravica do pravnega sredstva — Procesno upravičenje — Fizične ali pravne osebe — Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov — Akt, ki se na pritožnici nanaša posamično — Pravica do učinkovitega sodnega varstva — Posebni ukrepi glede dajanja izvenkvotnega sladkorja in izoglukeze na trg Unije — Tržno leto 2010/2011“

V zadevi C-456/13 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 9. avgusta 2013,

T & L Sugars Ltd s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo),

Sidul Açúcares Unipessoal Lda s sedežem v Santa Irii de Azóia (Portugalska),

ki ju zastopata D. Waelbroeck, odvetnik, in D. Slater, solicitor,

pritožnici,

druge stranke v postopku so

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Ondrůšek in P. Rossi, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

Francoska republika, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas in C. Candat, agenti,

Svet Evropske unije, ki ga zastopata É. Sitbon in A. Westerhof Löfflerová, agenta,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot in S. Rodin (poročevalec), predsedniki senatov, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžiev, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. maja 2014,

* Jezik postopka: angleščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. oktobra 2014

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Družbi T & L Sugars Ltd in Sidul Açúcares Unipessoal Lda (v nadaljevanju: T & L Sugars in Sidul Açúcares) s pritožbo predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (T-279/11, EU:T:2013:299, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče zavrnilo njuno tožbo za razglasitev ničnosti Uredbe 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 popravek UL L 105, str. 79), Izvedbene uredbe 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 dajetvi (UL L 79, str. 8), Izvedbene uredbe 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 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 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) (v nadaljevanju: skupaj: sporne uredbe).

Dejansko stanje spora in sporne uredbe

- 2 Splošno sodišče je dejansko stanje spora predstavilo v točkah od 1 do 5 izpodbijane sodbe tako:
 - „1 Tožeči stranki, družbi T & L Sugars [...] in Sidul Açúcares [...], sta podjetji, ki se ukvarjata z rafiniranjem trsnega sladkorja in imata sedež v Evropski uniji. Njuna skupna proizvodna zmogljivost znaša približno polovico običajnih potreb preskrbe industrije rafiniranja trsnega sladkorja v Uniji.
 - 2 Na trgu Unije se ponuja sladkor, ki je proizveden bodisi s predelavo sladkorne pese, ki se pridelava znotraj Unije, bodisi z rafiniranjem surovega trsnega sladkorja, ki se uvaža iz tretjih držav, pri čemer je s kemičnega vidika končni proizvod v obeh primerih enak. Sladkor iz sladkornega trsa, ki izvira iz Unije, to je iz francoskih čezmorskih departmajev in Azorov, predstavlja manj kot 2 % proizvodnje sladkorja v Uniji.
 - 3 Evropska komisija je med 3. marcem in 19. aprilom 2011 sprejela nekatere ukrepe, s katerimi je želela povečati ponudbo sladkorja na trgu Unije, na katerem je bilo takrat pomanjkanje.
 - 4 S temi ukrepi se je želelo, prvič, proizvajalcem iz Unije omogočiti, da tržijo omejeno količino sladkorja in izoglukoze nad kvoto za notranjo proizvodnjo in, drugič, uvesti uvozne tarifne kvote, ki bi vsakemu zainteresiranemu gospodarskemu subjektu omogočile uvoz omejene količine sladkorja v okviru režima začasne odprave uvoznih dajatev.
 - 5 Ti ukrepi so bili sprejeti s temi akti [...]:
 - Uredba [...] št. 222/2011 [...];
 - Izvedbena uredba [...] št. 293/2011 [...];
 - Izvedbena uredba [...] št. 302/2011 [...];

— Izvedbena uredba [...] št. 393/2011 [...]“

3 Splošno sodišče je pojasnilo mehanizem, uveden s spornimi uredbami, v točkah od 39 do 45 izpodbijane sodbe:

„39 Člen 2(4) Uredbe št. 222/2011 določa, da morajo proizvajalci, da bi lahko bili upravičeni do [...] posebne količine [sladkorja in izoglukoze, ki se lahko trži nad kvoto za proizvodnjo], pri pristojnem organu države članice, v kateri je bilo podjetju izdano dovoljenje za opravljanje dejavnosti, vložiti vlogo za izdajo dovoljenja. V skladu s členom 4 te uredbe ti organi odločajo o popolnosti vlog na podlagi pogojev iz te uredbe in nato popolne vloge sporočijo Komisiji.

40 Iz členov 5 in 6 Uredbe št. 222/2011 je razvidno, da Komisija, ko je določena količina izvenkvotnega sladkorja presežena, določi dodelitveni koeficient, da bi tako enakomerno razporedila razpoložljivo količino, zavrne vloge, ki še niso bile sporočene, in prekine obdobje za vložitev vlog. Pristojni organi držav članic na podlagi predloge dovoljenja, ki je priložena tej uredbi, vsak teden izdajajo dovoljenja, ki dajejo pravico do uporabe znižane dajatve, za vloge, ki so jih sporočili Komisiji v predhodnem tednu.

41 V členu 1 Izvedbene uredbe št. 293/2011 je Komisija dodelitveni koeficient, ki ga morajo nacionalni organi upoštevati pri vlogah, ki so bile vložene med 14. in 18. marcem 2011 in sporočene Komisiji, določila na 67,106224 %. Poleg tega je zavrnila poznejše vloge in prekinila obdobje za vložitev vlog.

42 Po drugi strani Izvedbena uredba št. 302/2011 glede posebne uvozne tarifne kvote določa, da se uvozne dajatve za obdobje od 1. aprila 2011 do 30. septembra 2011 začasno odpravijo za 300.000 ton sladkorja.

43 Glede upravljanja te kvote Izvedbena uredba št. 302/2011 napotuje na Uredbo Komisije (ES) št. 891/2009 z dne 25. septembra 2009 o odprtju in upravljanju nekaterih tarifnih kvot Skupnosti v sektorju sladkorja (UL L 254, str. 82), ta pa se sklicuje na Uredbo Komisije (ES) št. 1301/2006 z dne 31. avgusta 2006 o določitvi skupnih pravil za upravljanje uvoznih tarifnih kvot za kmetijske proizvode, ki se upravljajo s sistemom uvoznih dovoljenj (UL L 238, str. 13), in na Uredbo Komisije (ES) št. 376/2008 z dne 23. aprila 2008 o določitvi skupnih podrobnih pravil za uporabo sistema uvoznih in izvoznih dovoljenj in potrdil o vnaprejšnji določitvi za kmetijske proizvode (Kodificirana različica) (UL L 114, str. 3).

44 V skladu s členoma 5 in 6 Uredbe št. 1301/2006 in členom 12 Uredbe št. 376/2008 nacionalni organi v okviru upravljanja s kvotami sprejemajo zahteve za uvozna dovoljenja in skrbijo za to, da so vloge popolne. Nato v skladu s členoma 7 in 11 Uredbe št. 1301/2006 in členoma 8 in 9 Uredbe št. 891/2009 Komisijo obvestijo o prejetih zahtevkih, gospodarskim subjektom izdajo uvozna dovoljenja in Komisijo obvestijo o dodeljenih količinah.

45 Izvedbena uredba št. 393/2011 določa koeficient dodelitve, ki za zahteve za uvozna dovoljenja, vložene od 1. do 7. aprila 2011, pri katerih je bila razpoložljiva količina prekoračena, znaša 1,8053 %, in odlaga vlaganje novih zahtevkov do konca tržnega leta 2010/11.“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

4 Pritožnici sta v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30. maja 2011 vložili tožbo, v kateri sta predlagali razglasitev ničnosti spornih uredb in povrnitev škode, ki naj bi jo utrpeli zaradi sprejetja navedenih uredb. Komisija je 26. oktobra 2011 z ločeno vlogo vložila ugovor nedopustnosti.

- 5 Komisija, ki jo podpirata Francoska republika in Svet Evropske unije, je navedla, da sporne uredbe, ki so sicer predpis, potrebujejo izvedbene ukrepe in se na pritožnici ne nanašajo niti posamično niti neposredno.
- 6 Pritožnici sta pred Splošnim sodiščem zatrjevali, da imata procesno upravičenje za izpodbijanje spornih uredb, ker so te uredbe predpisi, ki se nanju neposredno nanašajo in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, oziroma podredno, da se te uredbe nanju neposredno in posamično nanašajo.
- 7 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo odločilo, da bo o ugovoru nedopustnosti, ki ga je uveljavljala Komisija, odločilo brez odločanja o zadevi po vsebini. Tožbo je v delu, v katerem se predlaga razglasitev ničnosti spornih uredb, zavrglo kot nedopustno.
- 8 Glede razloga za nedopustnost, da sporne uredbe potrebujejo izvedbene ukrepe, je Splošno sodišče v točkah od 46 do 73 izpodbijane sodbe menilo, da te uredbe, kot tudi tiste, ki se nanašajo na trženje izvenkvotnega sladkorja, in tiste, ki se nanašajo na tarifne kvote, lahko ustvarijo pravne učinke za zadevne subjekte le, če nacionalni organi prej sprejmejo posamične odločbe. Splošno sodišče je menilo, da so taki ukrepi izvedbeni ukrepi v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU, in zavrnilo trditve pritožnic, da so ti ukrepi „samodejni in obvezni“.
- 9 Splošno sodišče je v točki 60 izpodbijane sodbe ugotovilo, da pritožnici nista trdili, da bi morali prekršiti pravo, da bi si zagotovili dostop do sodišča, temveč sta zgolj navedli, da je njuna možnost za vložitev tožbe zoper nacionalne ukrepe, ki so bili sprejeti v okviru izvajanja spornih uredb, vsaj negotova. V točkah 66 in 68 navedene sodbe je Splošno sodišče po eni strani ugotovilo, da sekundarna zakonodaja Unije takega pravnega sredstva na nacionalni ravni izrecno ne določa, in po drugi strani, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije. V točki 69 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče menilo, da uporabe zahteve v zvezi z neobstojem izvedbenih ukrepov, kakršna je v členu 263, četrty odstavek, PDEU, ni mogoče pogojevati z obstojem takega učinkovitega pravnega sredstva, ki bi omogočalo izpodbijanje veljavnosti spornega akta Unije, v pravnih redih držav članic. V točki 70 navedene sodbe je Splošno sodišče presodilo, da bi se s tako ureditvijo v vsakem konkretnem primeru zahtevalo, naj sodišče Unije preuči in razloži nacionalno postopkovno pravo, s čimer bi preseгло svojo pristojnost pri nadzoru zakonitosti aktov Unije.
- 10 Glede ugovora nedopustnosti, ki se opira na to, da pritožnici nista dokazali, da se sporne uredbe nanju posamično nanašajo, je Splošno sodišče v točki 77 izpodbijane sodbe ugotovilo, da te uredbe ustvarjajo pravne učinke za skupine oseb, določene splošno in abstraktno, saj se uporabljajo za vse proizvajalce sladkorja v Uniji in za vse uvoznike sladkorja, pritožnic pa pri tem nikakor ne individualizirajo.
- 11 Ker sta pritožnici trdili, da se nanju posamično nanaša „vsaj“ Izvedbena uredba št. 393/2011 in da se ta uredba nanaša na zaprto skupino subjektov, ker določa koeficient dodelitve, da se lahko tarifna kvota razdeli le med tiste uvoznike, ki so zahtevke vložili med 1. in 7. aprilom 2011, je Splošno sodišče v točkah 84 in 89 izpodbijane sodbe presodilo, da se Izvedbena uredba št. 393/2011 nanaša na vsako od pritožnic zaradi njunih objektivnih lastnosti proizvajalca, ki je vložil zahtevek za izdajo dovoljenja, in da zato pripadnost omejenemu krogu, ki izhaja iz narave zadevnega predpisa, pritožnic ni individualizirala.
- 12 Splošno sodišče je v točki 97 izpodbijane sodbe presodilo, da ker je ničnostna tožba razglašena za nedopustno, je treba tudi ugovor nezakonitosti, uveljavljan zoper člena 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) (UL L 299, str. 1), zavreči.

Predlogi strank

- 13 Družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares Sodišču predlagata, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
 - zadevo vrne v vsebinsko razsojanje Splošnemu sodišču in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 14 Komisija predlaga, naj se pritožba zavrne ter naj se družbama T & L Sugars in Sidul Açúcares naloži plačilo stroškov.
- 15 Francoska republika in Svet Sodišču predlagata, naj pritožbo zavrne in pritožnicama naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 16 Družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares v utemeljitvi pritožbe navajata tri pritožbene razloge. S prvim pritožbenim razlogom očitata Splošnemu sodišču, da je podalo napačno razlago pojma „akt, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU. Z drugim pritožbenim razlogom pritožnici navajata, da je Sodišče napačno razlagalo člen 263, četrti odstavek, PDEU, ker je presodilo, da se Izvedbena uredba št. 393/2011 nanju posamično ne nanaša. S tretjim pritožbenim razlogom pritožnici zatrjujeta, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo z ugotovitvijo, da ker je bila ničnostna tožba razglašena za nedopustno, je treba ugovor nezakonnosti, uveljavljan v povezavi s to tožbo, zavreči.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 17 Družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares v utemeljitev prvega pritožbenega razloga navajata, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je štelo, da so ukrepi, ki so jih nacionalni organi sprejeli v okviru spornih uredb, izvedbeni ukrepi v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 18 Menita, da je Komisija v spornih uredbah uredila tudi najmanjše podrobnosti in da je bila državam članicam prepuščena le vloga „poštnega nabiralnika“. V teh okoliščinah pritožnici ne moreta izpodbijati spornih uredb pred nacionalnimi sodišči, ker naj ta ne bi bila pristojna za razglasitev ničnosti teh uredb.
- 19 Splošno sodišče naj bi storilo napako s tem, da je štelo, da je vsak ukrep, ki ga država članica sprejme v okviru uredbe Unije, bodisi samodejen bodisi stranski, „izvedbena odločba“ te uredbe.
- 20 Splošno sodišče naj bi tudi napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 53 izpodbijane sodbe potrdilo, da polje proste presoje, ki ga imajo države članice, ni upoštevno za ugotovitev, ali so za predpis „potrebni izvedbeni ukrepi“. Po mnenju pritožnic je polje proste presoje za ugotovitev, ali ukrep države članice dejansko nekaj dodaja aktu Unije, na podlagi katerega je bil sprejet, upoštevno merilo. Opredelitev pojma „odločba“ vključuje dejanje, ki zahteva izbiro med več možnostmi, in ne mehanično izvedbo, izdajo navodil s strani tretje osebe ali preprost potrditveni ukrep.

- 21 Po mnenju pritožnic je Splošno sodišče v točkah od 58 do 60 izpodbijane sodbe zavzelo ozko razlago zadnjega dela stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU. To določbo bi bilo treba razlagati v luči pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki jo zagotavlja člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Navedeno določbo bi bilo prav tako treba razlagati glede na postopkovno učinkovitost in način, ki zagotavlja uporabnost spremembam besedila Pogodbe DEU. V skladu s temi cilji bi morali imeti posamezniki možnost, da pri Splošnem sodišču sprožijo postopek, če – ker ni učinkovitega pravnega sredstva – nimajo druge možnosti, kot da kršijo zakon, da bi lahko akt Unije izpodbijali pred sodiščem, kot naj bi bilo v zadevnem primeru in kar naj bi priznala tudi Komisija.
- 22 Po mnenju Komisije je namen zadnjega dela stavka člena 263 PDEU ohraniti določeno ravnotežje med vlogo nacionalnih sodišč in vlogo sodišč Unije v sistemu učinkovitega sodnega nadzora Unije, ki temelji na obstoju aktov, ki jih na nacionalni ravni sprejmejo države članice za izvajanje zadevne ureditve, in na možnosti vložitev pravnega sredstva zoper te akte najprej pred nacionalnimi sodišči in nato morebiti pred Sodiščem v okviru postopka predhodnega odločanja, kadar je tak postopek nujen, zlasti za presojo veljavnosti akta, ki ga sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije, in za zagotovitev enotne razlage in uporabe prava Unije s strani nacionalnih sodišč v skladu s členom 267 PDEU.
- 23 Iz dejstva, da ima država članica omejeno polje proste presoje glede načina izvajanja predpisa Unije, ni mogoče izpeljati, da je vsaka razglasitev ničnosti določb tega izvedbenega akta nujno posledica domnevne nezakonnosti predpisa Unije.
- 24 Komisija meni, da je Splošno sodišče pravilno presodilo, da so bili nacionalni ukrepi v obravnavanem primeru pomembni in nujni. Tudi če bi bile sporne uredbe predpisi, bi lahko na zadevne gospodarske subjekte vplivale le posredno, med drugim prek nujnih nacionalnih izvedbenih ukrepov. Po mnenju Komisije ni sporno, da sporne uredbe brez teh ukrepov ne bi mogle ustvariti pravnih učinkov za zadevne gospodarske subjekte.
- 25 Pristojni nacionalni organi namreč dovoljenja in izvozna dovoljenja, na podlagi katerih smejo gospodarski subjekti na trg dati dodatno količino izvenkvotnega sladkorja po znižani stopnji dajatve ali uvoziti sladkor po nižji carini, izdajo po tem, ko identificirajo vlagatelje zahtevka, ugotovijo pristnost, popolnost in resničnost njihovih zahtevkov, preverijo njihov status aktivnega gospodarskega subjekta na trgu, zahtevajo predložitev ustreznih garancij, odločijo o ugoditvi ali zavrnitvi zahtevkov ter Komisiji posredujejo vse upoštevne podatke o sprejetih zahtevkih. Države članice pri nekaterih nalogah izvajajo široko diskrecijsko pravico, dolžne pa so tudi preprečiti kakršno koli nezakonnost ali zlorabo.
- 26 Le ob predpostavki, da ni nobenega pravnega sredstva za izpodbijanje izvedbenih ukrepov, je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 97 in 103) potrdilo, da „namen Pogodbe DEU in člena 19 PEU ni bil ustvariti druga pravna sredstva za zagotavljanje spoštovanja prava Unije pred nacionalnimi sodišči od tistih, ki jih določa nacionalno pravo“ in da namen člena 47 Listine ni spremeniti sistem sodnega nadzora, določen s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije.
- 27 Francoska republika zatrjuje, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti. Prvič, Splošno sodišče naj bi namreč pravilno ugotovilo, da sporne uredbe potrebujejo izvedbene ukrepe. Drugič, te razlage ne more omajati trditev pritožnic, da zoper nacionalne ukrepe, ki so bili sprejeti brez diskrecijske pravice, ni mogoče vložiti nobenega pravnega sredstva. Tretjič, navedene razlage tudi ne more omajati trditev pritožnic, da v nekaterih državah članicah zoper sporne uredbe nimata na voljo učinkovitega pravnega sredstva.
- 28 Svet trditve Komisije podpira.

Presoja Sodišča

- 29 Pojem „predpisi, [...] ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU je treba razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz ozadja njenega nastanka, v preprečevanju tega, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela neposrednega pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti navedenega predpisa. Ob neobstoju izvedbenih ukrepov bi namreč fizična ali pravna oseba, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, sodni nadzor nad tem aktom dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta, in sicer s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (sodba Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27).
- 30 Če pa predpis potrebuje izvedbene ukrepe, je zagotovljen sodni nadzor nad spoštovanjem pravnega reda Unije ne glede na to, ali navedeni ukrepi izhajajo iz Unije ali iz držav članic. Fizične ali pravne osebe, ki zaradi pogojev za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU ne morejo pri sodišču Unije neposredno izpodbijati predpisa Unije, so pred uporabo takega akta zaščitene tako, da lahko izpodbijajo izvedbene ukrepe, ki so potrebni za ta akt (sodba Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 28).
- 31 Če so za izvajanje takih aktov pristojne institucije, organi, uradi ali agencije Unije, lahko fizične ali pravne osebe pri sodiščih Unije zoper izvedbene akte vložijo direktno tožbo pod pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU in se na podlagi člena 277 PDEU v utemeljitev te tožbe sklicujejo na nezakonitost zadevnega osnovnega akta. Če so za to izvajanje pristojne države članice, se lahko te osebe pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na neveljavnost zadevnega osnovnega akta in dosežejo, da ta sodišča na podlagi člena 267 PDEU Sodišču v predhodno odločanje predložijo vprašanja (sodbi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 93, in Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 29).
- 32 Kot je Sodišče že presodilo, se je treba za presojo vprašanja, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU. Vprašanje, ali zadevni akt potrebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih posameznikov, torej ni upoštevno (sodbi Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 30, in Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 50).
- 33 Glede na te preudarke je treba preučiti edini pritožbeni razlog, ki ga družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares uveljavljata v podporo pritožbi.
- 34 Kot izhaja iz člena 1 Uredbe št. 222/2011, je njen cilj, da se za tržno leto 2010/2011 znesek dajatve na presežene zaloge za največjo dovoljeno količino 500.000 ton sladkorja in 26.000 ton izoglukoze, ki je bila proizvedena nad kvoto iz Priloge VI k Uredbi št. 1234/2007, določi na 0 EUR na tono. V skladu s členom 2(2) Uredbe št. 222/2011 lahko vlogo za izdajo dovoljenja vložijo samo podjetja, ki proizvajajo pesni in trsni sladkor ali izoglukozo, za katere jim je bila podeljena odobritev v skladu s členom 57 Uredbe št. 1234/2007 in za katere jim je bila dodeljena proizvodna kvota za to tržno leto. Nacionalni organi na podlagi člena 6 Uredbe št. 222/2011 v povezavi s členom 2(4) te uredbe proizvajalcem, ki so podali vlogo, znotraj maksimalno določenih količin izdajo dovoljenja za količine sladkorja in izoglukoze, na podlagi katerih imajo pravico do presežne zaloge v višini zneska 0.
- 35 Izvedbena uredba št. 302/2011 za isto tržno leto odpira posebno tarifno kvoto za količino 300.000 ton sladkorja. Nacionalni organi na podlagi členov 4, 5 in 8 Uredbe št. 891/2009, na katero napotuje člen 1 Izvedbene uredbe št. 302/2011, uvoznikom, ki so podali vlogo, znotraj maksimalno določenih količin izdajo uvozna dovoljenja, ki se navezujejo na navedeno tarifno kvoto.

- 36 Ker so količine, zajete na eni strani z vlogami za dovoljenje za proizvodnjo izvenkvotnega sladkorja, ki se vložijo na podlagi Uredbe št. 222/2011, in na drugi strani z vlogami za uvozno dovoljenje, ki se vložijo na podlagi Izvedbene uredbe št. 302/2011, presegle količine, določene v navedenih aktih že v prvem tednu njune uporabe, je Komisija v izvedbenih uredbah št. 293/2011 in št. 393/2011 določila koeficiente dodelitve, ki bi morali biti odobreni za vloge za dovoljenje, ki so že bile vložene na podlagi Uredbe št. 222/2011 oziroma Izvedbene uredbe št. 302/2011.
- 37 Iz navedenih preudarkov izhaja, da se Uredba št. 222/2011 in Izvedbena uredba št. 293/2011 na pritožnici, ker nista proizvajalki sladkorja in ti uredbi na njun pravni položaj ne vplivata neposredno, neposredno ne nanašata v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU (glej sodbe Glencore Grain/Komisija, C-404/96 P, EU:C:1998:196, točka 41; Front national/Parlament, C-486/01 P, EU:C:2004:394, točka 34; Komisija /Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Commission, C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 45, ter Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 68).
- 38 Zato je Splošno sodišče s tem, da ni preučilo, ali sta se ti uredbi na pritožnici nanašali neposredno, in je nedopustnost tožbe oprlo na dejstvo, da sta ti uredbi potrebovali izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, napačno uporabilo pravo.
- 39 Vendar je treba navesti, da napačna uporaba prava s strani Splošnega sodišča ne more pripeljati do razveljavitve izpodbijane sodbe v delu, v katerem se nanaša na nedopustnost tožbe zoper navedeni uredbi, ker se – kot je bilo ugotovljeno v točki 37 te sodbe – Uredba št. 222/2011 in Izvedbena uredba št. 293/2011 na pritožnici ne nanašata neposredno v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.
- 40 Nasprotno, izvedbeni uredbi št. 302/2011 in 393/2011 ustvarjata pravne učinke za pritožnici samo prek aktov, ki jih nacionalni organi izdajo po vložitvi zahtevkov za izdajo dovoljenja na podlagi Izvedbene uredbe št. 302/2011. Odločbe nacionalnih organov o dodelitvi takih dovoljenj, na podlagi katerih se za zadevne gospodarske subjekte uporabljajo koeficienti, določeni z Izvedbeno uredbo št. 393/2011, in odločbe o popolni ali delni zavrnitvi izdaje takih dovoljenj so zato izvedbeni akti v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.
- 41 Te ugotovitve ne omaja domnevna mehanična narava ukrepov, ki so sprejeti na nacionalni ravni.
- 42 Vprašanje, kot je Splošno sodišče pravilno presodilo v točki 53 izpodbijane sodbe, namreč ni upoštevno za ugotovitev, ali ti uredbi potrebujeta izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU.
- 43 V zvezi s trditvijo, ki jo pritožnici izpeljujeta iz člena 47 Listine, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da namen te določbe ni spremeniti sistem sodnega nadzora, določen s Pogodbami, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženi neposredno pri sodišču Unije, kakor je razvidno iz pojasnil k temu členu 47, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi (glej sodbe Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42; Alemo-Herron in drugi, C-426/11, EU:C:2013:521, točka 32, ter Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 97).
- 44 Pogoje za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU je treba tako razlagati ob upoštevanju temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, vendar se pri tem ne sme odstopati od pogojev, ki so izrecno določeni s Pogodbo DEU (glej v tem smislu sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 98 in navedena sodna praksa).
- 45 Vendar sodnega nadzora nad spoštovanjem pravnega reda Unije, kot je razvidno iz člena 19(1) PEU, ne zagotavlja samo Sodišče, ampak ga tudi sodišča držav članic. Pogodba DEU s členoma 263 PDEU in 277 PDEU na eni strani in s členom 267 PDEU na drugi strani namreč vzpostavlja celosten sistem

pravnih sredstev in postopkov, ki zagotavljajo nadzor nad zakonitostjo aktov Unije, ta nadzor pa je zaupan sodišču Unije (sodbi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 90 in 92, in Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 57).

- 46 Glede tega je treba pojasniti, da imajo pravni subjekti v nacionalnem postopku pravico izpodbijati katero koli nacionalno odločbo ali akt o uporabi splošnega akta Unije v zvezi z njimi s sklicevanjem na njegovo neveljavnost (glej v tem smislu sodbi E in F, C-550/09, EU:C:2010:382, točka 45, ter Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 94).
- 47 Zato je predlog za presojo veljavnosti, ravno tako kot ničnostna tožba, način za nadzor nad zakonitostjo aktov Unije (glej sodbe Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest, C-143/88 in C-92/89, EU:C:1991:65, točka 18; ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, EU:C:2005:741, točka 103, ter Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 95).
- 48 Glede tega je treba opozoriti, da mora nacionalno sodišče, če presodi, da je eden ali več razlogov za neveljavnost akta Unije, ki ga navajajo stranke oziroma se nanj glede na okoliščine primera pazi po uradni dolžnosti, utemeljen, prekiniti odločanje in Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede presoje veljavnosti, saj je to edino pristojno za ugotavljanje neveljavnosti akta Unije (sodbi IATA in ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, točki 27 in 30 ter navedena sodna praksa, ter Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 96).
- 49 V zvezi z osebami, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 263, četrti odstavek, PDEU za vložitev tožbe pri sodišču Unije, so torej države članice zavezane določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva (sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 100 in navedena sodna praksa).
- 50 Ta obveznost držav članic je bila potrjena s členom 19(1), drugi pododstavek, PEU, v skladu s katerim te „vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“ (glej sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 101). Taka obveznost izhaja tudi iz člena 47 Listine v zvezi z ukrepi držav članic za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 51 Ob upoštevanju vseh teh ugotovitev je treba prvi pritožbeni razlog zavrni.

Drugi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 52 Družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares navajata, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je sklepal, da se Izvedbena uredba št. 393/2011 nanju neposredno ne nanaša.
- 53 Izvedbena uredba št. 393/2011 naj se ne bi uporabljala za proizvajalce sladkorja in gospodarske subjekte na splošno, temveč naj bi se uporabljala posebej za subjekte, ki so se odločili zaprositi za uvozno dovoljenje in so vložili individualno vlogo. Sestavljena naj bi bila iz sklopa individualnih odločb, ki so odgovor na posamezne vloge.
- 54 Čeprav je Lizbonska pogodba omilila pogoje za dopustnost tožb posameznikov proti uredbam, naj bi Splošno sodišče po prepričanju pritožnic sprejelo še bolj strogo razlago pojma „ki se posamično nanaša“, kot je bila sprva sprejeta v sodbah Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17) in Toepfer in Getreide-Import Gesellschaft/Komisija (106/63 in 107/63, EU:C:1965:65).

- 55 Čeprav želita pritožnici v obravnavanem primeru svojo trditev omejiti zgolj na Izvedbeno uredbo št. 393/2011, je treba po mnenju Komisije ugotoviti, da ta uredba ni osamljen akt, ampak se z njo končuje „ureditev“, vzpostavljena z Izvedbeno uredbo št. 302/2011.
- 56 Komisija opozarja, da lahko v skladu s sodbo Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17) subjekti, ki niso naslovniki akta, zatrjujejo, da se ta akt nanje posamično nanaša, le če se je v tem aktu ob njegovem sprejetju posebej upošteval položaja vlagatelja.
- 57 Ureditve, določene z izvedbenima uredbama št. 302/2011 in št. 393/2011, ki dopolnjujeta uredbi št. 891/2009 in št. 1301/2006 v povezavi z njima, naj bi bile ukrepi splošne uporabe, ki so namenjeni vsem uvoznikom sladkorja, tudi predelovalcem in uvoznikom sladkorne pese ter vsem drugim trgovcem, in kot take ne bi mogle biti sprejete ob upoštevanju kakršne koli posebne lastnosti ali okoliščine v zvezi s stalnimi rafinerijami, katerih del sta pritožnici.
- 58 Nazadnje se Komisija sklicuje na sodbo Zuckerfabrik Watenstedt/Svet (6/68, EU:C:1968:43, 605), v kateri je Sodišče odločilo, da akt ne izgubi svoje narave predpisa s tem, da obstaja možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja v danem trenutku, vse dokler je nesporno, da je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je v zadevnem aktu določena v povezavi z njegovim ciljem.
- 59 Po prepričanju Francoske republike Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 93 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Izvedbene uredbe št. 393/2011 ni mogoče šteti za sklop posamičnih odločb, ker je Komisija koeficient dodelitve določila zgolj glede na skupno količino sladkorja ali izoglukoze, ki izhaja iz vseh vlog, ki so bile predložene nacionalnim organom. Določitev koeficienta dodelitve naj bi tako samo omogočala, da se na podlagi objektivnega pravila in neodvisno od posameznih vlog posameznega gospodarskega subjekta, s katerimi Komisija sicer nikakor ni seznanjena, določi, v kakšnem razmerju bodo nacionalni organi ugodili vlogam, ki so jim predložene. Edini cilj Izvedbene uredbe št. 393/2011 naj bi bil določiti vsoto skupne količine sladkorja in izoglukoze na podlagi vseh vlog, predloženih nacionalnim organom, ki bo usklajena z obsegom kvote, odprtim z Izvedbeno uredbo št. 302/2011, pri tem pa ne bo upoštevana nobena posebna okoliščina, vezana na posamezni gospodarski subjekt.
- 60 Svet trditve Komisije podpira.

Presoja Sodišča

- 61 Opozoriti je treba, da – kot izhaja iz točke 38 te sodbe – Izvedbena uredba št. 393/2011 potrebuje izvedbene ukrepe.
- 62 V skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU lahko fizična ali pravna oseba vloži tožbo zoper akt, ki nanjo ni naslovljen in ki potrebuje izvedbene ukrepe, samo če se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša.
- 63 V zvezi z drugim pogojem, in sicer da se zadevni akt nanjo posamično nanaša, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se subjekti, ki niso naslovniki odločbe, lahko sklicujejo na to, da se odločba nanje posamično nanaša, samo če se ta odločba nanje nanaša zaradi njihovih značilnosti ali zaradi dejstva, ki jih posamično opredeljuje glede na vse druge osebe in jih zato individualizira enako kot naslovnika (sodbe Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, 223; Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 72, in Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 46).

- 64 Iz ustaljene sodne prakse je tudi razvidno, da možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, nikakor ne pomeni, da je treba za te subjekte šteti, da se ukrep nanje posamično nanaša, če je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je določena v zadevnem aktu (glej v tem smislu sodbi *Antillean Rice Mills/Svet*, C-451/98 P, EU:C:2001:622, točka 52, in *Telefónica/Komisija*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 47).
- 65 Ugotoviti je treba, da je tako v primeru Izvedbene uredbe št. 393/2011, v zvezi s katero družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares predlagata razglasitev ničnosti in v zvezi s katero je zato treba preučiti procesno upravičenje teh družb. Ker namreč ta uredba v členu 1(1) določa „količine, za katere so bile vloge za izvozno dovoljenje vložene med 1. in 7. aprilom 2011“, ni mogoče šteti, da sta družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares s to določbo individualizirani.
- 66 Člen 1(1) Izvedbene uredbe št. 393/2011 se namreč nanaša na vse prošilce izvoznih dovoljenj, ki so med 1. in 7. aprilom 2011 vložili vlogo na ravni Unije. Splošno sodišče je tako v točki 85 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da je v členu 7(2) Uredbe št. 1301/2006 določen koeficient dodelitve, ki se izračuna glede na razpoložljivo in zaproseno količino, pri tem pa se ne upošteva vsebina posameznih vlog ali posebne okoliščine vlagateljev. Pri sprejetju Izvedbene uredbe št. 393/2011 niso bile upoštevane posebne značilnosti pritožnic, temveč izključno dejstvo, da količine, zajete v vlogah za uvozna dovoljenja, ki so bile predložene pristojnim organom od 1. do 7. aprila 2011, presegajo razpoložljivo količino, kakor je razvidno iz uvodne izjave 1 te uredbe. Zato pri sprejetju navedene uredbe nista bila upoštevana niti vloga za dovoljenje niti splošnejši individualni položaj družb T & L Sugars in Sidul Açúcares.
- 67 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče v točki 94 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da se Izvedbena uredba št. 393/2011 na družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares ne nanaša posamično v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 68 Iz navedenega je razvidno, da je treba tudi drugi pritožbeni razlog zavriniti.

Tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

- 69 Pritožnici s tretjim pritožbenim razlogom izpodbijata ugotovitve Splošnega sodišča v točki 97 izpodbijane sodbe, da „ker je bila ničnostna tožba razglašena za nedopustno, je treba zato zavreči tudi ugovor nezakonnosti, ki se je uveljavljal v povezavi s to tožbo“.
- 70 Če bi Sodišče priznalo trditve pritožnic, da sporne uredbe ne potrebujejo izvedbenih ukrepov in da se na pritožnici nanašajo posamično, bi razlogi, ki jih je Splošno sodišče navedlo v utemeljitvi zavržbe ugovora nezakonnosti, uveljavljanega zoper člena 186(a) in 187 Uredbe št. 1234/2007, po prepričanju pritožnic postali popolnoma neutemeljeni.
- 71 Komisija ugotavlja, da pritožnici zgolj zatrjujeta, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je zavrnilo navedeni ugovor nezakonnosti zaradi napak, ki sta jih navedli v prvem in drugem tožbenem razlogu. Upoštevajoč dejstvo, da Splošno sodišče v zvezi s tem ni napačno uporabilo prava, bi bilo treba tretji pritožbeni razlog zavriniti.
- 72 Francoska republika in Svet podpirata trditve Komisije.

Presoja Sodišča

- 73 Pritožnici v bistvu menita, da Splošno sodišče, ki je napačno uporabilo pravo v okviru prvega in drugega tožbenega razloga, ne bi smelo zavreči ugovora nezakonnosti.
- 74 Vendar je treba ugotoviti, da – kot izhaja iz točk 51 in 68 te sodbe – Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava z ugotovitvijo, da pogoji za dopustnost iz člena 263, četrta odstavka, PDEU niso bili izpolnjeni za vložitev tožbe zoper sporne uredbe, ki potrebujejo izvedbene ukrepe, in da se Izvedbena uredba št. 393/2011 na pritožnici ni nanašala posamično. Ker je bila ničnostna tožba, vložena pri Splošnem sodišču, nedopustna, je Splošno sodišče, ne da bi pri tem napačno uporabilo pravo, zavrglo ugovor nezakonnosti, ki sta ga uveljavljali pritožnici.
- 75 Iz tega izhaja, da je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti.
- 76 Ker so bili vsi pritožbeni razlogi, ki sta jih uveljavljali družbi T & L Sugars in Sidul Açúcares v utemeljitvi pritožbe, zavrnjeni, je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 77 V skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča to odloči o stroških, če pritožba ni utemeljena. Člen 138(1) istega poslovnika, ki se uporabi v pritožbenem postopku na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, določa, da se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov.
- 78 Ker je Komisija predlagala naložitev stroškov družbama T & L Sugars in Sidul Açúcares ter ti s svojimi predlogi nista uspeli, jima je treba naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Družbama T & L Sugars Ltd in Sidul Açúcares Unipessoal Lda se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi