Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

6. juni 2013 *

»Landbrug — ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker uden for kvoten i omsætning på EU's marked og vedrørende åbningen af et toldkontingent — annullationssøgsmål — regelfastsættende retsakt, der omfatter gennemførelsesforanstaltninger — ikke individuelt berørt — afvisning — erstatningssøgsmål«

I sag T-279/11,

T&L Sugars Ltd, London (Det Forenede Kongerige),

Sidul Açúcares, Unipessoal L[da], Santa Iria de Azóia (Portugal),

ved advokat D. Waelbroeck og solicitor D. Slater,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen, først ved P. Rossi og A. Demeneix, derefter ved M. Rossi, A. Demeneix og N. Donnelly, og endelig ved M. Rossi og P. Ondrůšek, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Sitbon og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede,

og

Den Franske Republik ved G. de Bergues og C. Candat, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående dels en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 222/2011 af 3. marts 2011 om ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning på EU's marked med nedsat overskudsafgift i produktionsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6), af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 293/2011 af 23. marts 2011 om fastsættelse af tildelingskoefficient, afvisning af yderligere ansøgninger og afslutning af perioden for indgivelse af ansøgninger for disponible mængder af sukker uden for kvoten, der skal sælges på EU's marked med nedsat overskudsafgift (EUT L 79, s. 8), af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 302/2011 af 28. marts 2011 om åbning af et toldkontingent for undtagelsesvis import af visse sukkermængder i produktionsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8) og af Kommissionens

* Processprog: engelsk.

gennemførelsesforordning (EU) nr. 393/2011 af 19. april 2011 om tildelingskoefficienten for udstedelse af de importlicenser, der er ansøgt om fra 1. til 7. april 2011 for sukkerprodukter under visse toldkontingenter, og suspension af indsendelse af ansøgninger om sådanne licenser (EUT L 104, s. 39), dels en påstand om erstatning for det lidte tab,

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne V. Vadapalas (refererende dommer) og K. O'Higgins,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2013,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgerne, T&L Sugars Ltd og Sidul Açúcares, Unipessoal L[da], er virksomheder, som er beskæftiget med raffinering af rørsukker, og som har hjemsted i Den Europæiske Union. Deres samlede produktionskapacitet udgør ca. halvdelen af det sædvanlige behov for forsyning hos raffineringsindustrien for rørsukker i Unionen.

2 Udbuddet af sukker på EU-markedet omfatter sukker produceret dels ved bearbejdning af sukkerroer dyrket i Unionen, dels ved raffinering af rørsukker indført fra tredjelande, idet den kemiske sammensætning af det endelige produkt er identisk i de to tilfælde. Rårørsukker fra Unionen, dvs. fra de franske oversøiske departementer og fra Azorerne, udgør mindre end 2% af Unionens sukkerproduktion.

3 I perioden fra den 3. marts til den 19. april 2011 vedtog Europa-Kommissionen visse foranstaltninger med henblik på at øge udbuddet af sukker på EU-markedet, hvor der er knaphed.

4 Disse foranstaltninger havde dels til formål at gøre det muligt for EU-producenterne at markedsføre en afgrænset mængde sukker og isoglucose, der oversteg produktionsmængden i Unionen, dels at indføre et toldkontingent, der gav alle interesserede erhvervsdrivende mulighed for at indføre en begrænset mængde sukker ved at være begunstiget af en ophævelse af importrettighederne.

5 Disse foranstaltninger blev vedtaget inden for rammerne af følgende retsakter (herefter »de anfægtede forordninger«):

— Kommissionens forordning (EU) nr. 222/2011 af 3. marts 2011 om ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning på EU's marked med nedsat overskudsafgift i produktionsåret 2010/11 (EFT L 60, s. 6)

— Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 293/2011 af 23. marts 2011 om fastsættelse af tildelingskoefficient, afvisning af yderligere ansøgninger og afslutning af perioden for indgivelse af ansøgninger for disponible mængder af sukker uden for kvoten, der skal sælges på EU's marked med nedsat overskudsafgift (EFT L 79, s. 8)

— Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 302/2011 af 28. marts 2011 om åbning af et toldkontingent for undtagelsesvis import af visse sukkermængder i produktionsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8)

— Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 393/2011 af 19. april 2011 om tildelingskoefficienten for udstedelse af de importlicenser, der er ansøgt om fra den 1. til den 7. april 2011 for sukkerprodukter under visse toldkontingenter, og suspension af indsendelse af ansøgninger om sådanne licenser (EUT L 104, s. 39).

Retsforhandlinger og parternes påstande

6 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. maj 2011 har sagsøgerne anlagt dette søgsmål.

7 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling den 20. oktober 2011 fik Rådet for Den Europæiske Union og Den Franske Republik tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Da sagsøgerne har anmodet om fortrolig behandling i forhold til intervenienterne, er meddelelsen af processkrifter til intervenienterne blevet begrænset til de ikke-fortrolige udgaver.

8 Den 26. oktober 2011 fremsatte Kommissionen ved særskilt dokument en formalitetsindsigelse.

9 Selskaberne RAR – Refinerias de açùcar reunidas, SA, DAI – Sociedade de desenvolvimento agro-industrial, SA, Gruppo SFIR SpA og SFIR Raffineria di Brindisi SpA på den ene side og Comité européen des fabricants de sucre på den anden side har fremsat interventionsbegæringer til støtte for henholdsvis sagsøgernes og Kommissionens påstande. Afgørelsen herom er udsat, indtil Retten har taget stilling til formalitetsindsigelsen.

10 Sagsøgerne har fremsat deres bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 13. januar 2013. Rådet og Den Franske Republik har indleveret deres interventionsindlæg, som er afgrænset til formalitetsindsigelsen, henholdsvis den 10. og den 16. april 2012. Kommissionen og sagsøgerne har indgivet deres bemærkninger til interventionsindlæggene henholdsvis den 22. maj og den 18. juni 2012.

11 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse skriftligt stillet parterne spørgsmål. Parterne har besvaret disse spørgsmål inden for de fastsatte frister.

12 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 17. januar 2013.

13 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede forordninger annulleres.

— Subsidiært erklæres artikel 186, litra a), og artikel 187 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (»fusionsmarkedsordningen«) (EUT L 299, s. 1) og forordninger, der er forbundet med disse bestemmelser, ulovlige, og de anfægtede forordninger annulleres, for så vidt som de direkte eller indirekte har hjemmel i bestemmelserne.

— Unionen, som repræsenteret ved Kommissionen, tilpligtes at godtgøre det tab, som sagsøgerne har lidt som følge af Kommissionens tilsidesættelse af sine forpligtelser, og der fastsættes en godtgørelse for perioden fra den 1. oktober 2009 til den 31. marts 2011 til 35 485 746 EUR, der forhøjes med de løbende tab, som sagsøgerne har lidt efter denne dato, eller der fastsættes et andet beløb for skaden ud fra dennes udvikling i løbet af proceduren, som sagsøgerne fastsætter det.

— Det skyldige beløb pålægges renter fra datoen for domsafsigelsen, til den faktiske betaling af det skyldige beløb finder sted, der beregnes på grundlag af Den Europæiske Centralbanks rentesats for de primære markedsoperationer på det pågældende tidspunkt, forhøjet med to procentpoint, eller en anden passende sats.

— Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Desuden fremgår det af stævningens punkt 174-180, at sagsøgerne ligeledes »alene som sikkerhedsforanstaltning« har fremsat en ulovlighedsindsigelse mod forordningerne, såfremt sagen anlagt mod forordning nr. 222/2001 og gennemførelsesforordning nr. 302/2011 måtte blive afvist.

15 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande i bemærkningerne til formalitetsindsigelsen:

— Angående annullationssøgsmålet:

  — Det af Kommissionen fremlagte processkrift med titlen »Formalitetsindsigelse« anses for svarskrift, og de processuelle følger af denne omkvalificering udledes heraf.

  — Subsidiært afvises dette processkrift som en tilsidesættelse af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

  — Under alle omstændigheder forkastes formalitetsindsigelsen som ugrundet.

  — Sagen antages til realitetsbehandling, og sagsøgerne gives medhold.

  — Subsidiært tiltrædes formalitetsindsigelsen vedrørende artikel 186, litra a), og artikel 187 i forordning nr. 1234/2007, og de anfægtede forordninger annulleres, for så vidt som de direkte eller indirekte har hjemmel i disse bestemmelser.

  — Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Hvad angår erstatningspåstanden:

  — Der afsiges dom efter sagsøgernes påstande.

  — Subsidiært forkastes formalitetsindsigelsen som ubegrundet.

  — Erstatningspåstanden tiltrædes, herunder påstanden om, at det påberåbte beløb tillægges renter.

  — Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har, støttet af Rådet og Den Franske Republik, ved formalitetsindsigelsen nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

17 I henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1 og 4, skal Retten, såfremt en af parterne i et særskilt dokument fremsætter en afvisningspåstand, tage stilling til påstanden eller henskyde den til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

18 I nærværende sag har Retten besluttet at tage stilling til Kommissionens formalitetsindsigelse uden at indlede behandlingen af sagens realitet.

19 Der skal indledningsvis tages stilling til sagsøgernes påstande om, at Retten skal afvise Kommissionens formalitetsindsigelse og afsige dom efter sagsøgernes påstande.

Formalitetsindsigelsen

20 Sagsøgerne har påstået, at Kommissionens indsigelse fremsat i henhold til procesreglementets artikel 114 skal afvises, idet de har gjort gældende, at denne indsigelse reelt er et svarskrift, samt at den skal afvises, idet den udgør en tilsidesættelse af procesreglementets artikel 114, stk. 1.

21 Det bestemmes i artikel 114 i Rettens procesreglement, at hvis en part ønsker, at Retten skal tage stilling til, om sagen bør afvises uden at indlede behandlingen af sagens realitet, skal begæring herom fremsættes i et særskilt dokument. Begæringen skal indeholde en fremstilling af de faktiske og retlige grunde, den bygger på, samt påstandene, og den skal være vedlagt de dokumenter, der påberåbes til støtte herfor.

22 Det skal bemærkes, at Kommissionens begæring i nærværende sag er indeholdt i et særskilt dokument, som indeholder sagsøgtes påstande samt en fremstilling af de påberåbte anbringender til støtte herfor. Denne begæring bærer endvidere titlen »Formalitetsindsigelse« og henviser klart til procesreglementets artikel 114.

23 Selv om visse af Kommissionens argumenter kan vedrøre sagens realitet, således som sagsøgerne har gjort gældende, kan denne betragtning imidlertid ikke ændre ved, at fremstillingen af de anbringender, der er påberåbt til støtte for påstandene om afvisning af sagen, er tilstrækkelig.

24 Det skal følgelig fastslås, at formalitetsindsigelsen opfylder betingelserne fastsat i procesreglementets artikel 114, stk. 1, og dermed kan antages til realitetsbehandling.

Begæringen om, at der afsiges dom efter sagsøgernes påstande

25 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens formalitetsindsigelse udelukkende vedrører annullationspåstanden og ikke erstatningspåstanden. De har gjort gældende, at Kommissionen ikke har besvaret stævningen hvad angår erstatningspåstandene, og har fremsat begæring om, at Retten afsiger dom efter disse påstande.

26 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 122, stk. 1, at såfremt en sagsøgt ikke svarer på stævningen i de foreskrevne former og inden for den fastsatte frist, kan sagsøgeren fremsætte begæring om, at Retten afsiger dom efter hans påstande.

27 Det skal i nærværende sag bemærkes, at sagsøgerne har indgivet én stævning, som indeholder annullations- og erstatningspåstandene.

28 I sin begæring i henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 1, som er fremsat i de foreskrevne former og inden for den fastsatte frist, har Kommissionen påstået, at sagen skal afvises i sin helhed.

29 Ud fra disse betragtninger kan behandlingen af sagen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 114, stk. 4, kun fortsætte, såfremt Retten forkaster Kommissionens begæring eller henskyder den til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

30 Selv om det, som sagsøgerne har anført, antages, at Kommissionen ikke har fremsat relevante argumenter hvad angår afvisning af erstatningspåstandene, vedrører denne betragtning vurderingen af påstandens velbegrundethed og betyder ikke, at stævningen ikke er besvaret i de foreskrevne former.

31 Eftersom betingelserne i procesreglementets artikel 122, stk. 1, ikke er opfyldt i nærværende sag, er der ikke grundlag for at afsige dom efter erstatningspåstandene.

Formaliteten vedrørende annullationspåstanden

32 Artikel 263, stk. 4, TEUF har følgende ordlyd: »Enhver fysisk eller juridisk person kan på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.«

33 I nærværende sag har sagsøgerne støttet deres søgsmålsinteresse i forhold til de anfægtede forordninger på den omstændighed, at de er regelfastsættende retsakter, som vedrører dem direkte, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, eller at de subsidiært er direkte og individuelt berørt af dem.

34 Kommissionen, som støttes af Rådet og af Den Franske Republik i denne henseende, har anført, at de anfægtede forordninger, selv om de er regelfastsættende retsakter, hverken vedrører sagsøgerne direkte eller individuelt og i øvrigt omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

35 Efter Rettens opfattelse skal afvisningspåstanden – med henvisning til, at de anfægtede forordninger indebærer gennemførelsesforanstaltninger – undersøges først, og derefter skal der tages stilling til den individuelle påvirkning.

Afvisningspåstanden med henvisning til, at de anfægtede forordninger indebærer gennemførelsesforanstaltninger

36 Det bemærkes, at de anfægtede forordninger er regelfastsættende retsakter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, eftersom der er tale om retsakter af generel rækkevidde, som ikke er vedtaget i henhold til en almindelig lovgivningsprocedure eller i henhold til en særlig lovgivningsprocedure i henhold til artikel 289, stk. 1-3, TEUF (jf. i denne retning Rettens dom af 25.10.2011, sag T-262/10, Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen, Sml. II, s. 7697, præmis 21). Dette forhold er i øvrigt ikke bestridt af parterne.

37 Hvad angår spørgsmålet, om de anfægtede forordninger indeholder gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, skal det bemærkes, at de pågældende retsakters formål dels er at gøre det muligt for EU's producenter at bringe en begrænset kvantitet sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning, dels at indføre et toldkontingent, der giver alle interesserede erhvervsdrivende mulighed for at importere en begrænset mængde sukker ved at være begunstiget af en ophævelse af importafgifterne.

38 Hvad dels angår omsætningen af sukker uden for kvoten giver forordning nr. 222/2011 mulighed for markedsføring af 500 000 ton sukker, forstået som hvidt sukker, og 26 000 ton isoglucose uden for kvoterne og med en afgift på nul i stedet for en afgift på 500 EUR/ton, der normalt gælder for overskydende sukker.

39 Artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 222/2011 bestemmer, at producenterne for at være begunstiget af denne ekstraordinære mængde skal ansøge om attester ved at rette henvendelse til de kompetente nationale myndigheder i den medlemsstat, hvori virksomheden er godkendt. I medfør af nævnte forordnings artikel 4 tager disse myndigheder stilling til, om ansøgningerne kan antages på grundlag af forordningens betingelser, og meddeler de ansøgninger, der kan antages, til Kommissionen.

40 Det følger af artikel 5 og 6 i forordning nr. 222/2011, at Kommissionen, når den fastsatte sukkerkvote er overskredet, fastsætter en tildelingskoefficient for at fordele den disponible mængde ensartet, afviser endnu ikke meddelte ansøgninger og lukker for adgangen til at indsende ansøgninger. Hver uge udsteder de nationale myndigheder i henhold til forlæg, der er vedlagt som bilag til forordningen, attester, der giver ret til en afgiftsnedsættelse for ansøgninger, der er meddelt Kommissionen i den foregående uge.

41 I henhold til artikel 1 i gennemførelsesforordning nr. 293/2011 har Kommissionen defineret tildelingskoefficienten, der er fastsat til 67,106224%, som de nationale myndigheder skal anvende på ansøgninger indgivet mellem den 14. og den 18. marts 2011, og som er meddelt Kommissionen. Endvidere har Kommissionen fastsat bestemmelse om afvisning af yderligere ansøgninger og afsluttet perioden for indgivelse af ansøgninger.

42 Endvidere bestemmes vedrørende det ekstraordinære toldkontingent i forordning nr. 302/2011, at importtolden suspenderes mellem den 1. april 2011 og den 30. september 2011 for en mængde på 300 000 tons sukker.

43 Hvad angår forvaltningen af nævnte kontingent indeholder gennemførelsesforordning nr. 302/2011 en henvisning til Kommissionens forordning (EF) nr. 891/2009 af 25. september 2009 om åbning og forvaltning af visse fællesskabstoldkontingenter for sukker (EUT L 254, s. 82), som for sin del henviser til Kommissionens forordning (EF) nr. 1301/2006 af 31. august 2006 om fælles regler for administration af toldkontingenter for import af landbrugsprodukter på grundlag af en importlicensordning (EUT L 238, s. 13), samt Kommissionens forordning (EF) nr. 376/2008 af 23. april 2008 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter (kodificeret udgave) (EUT L 114, s. 3).

44 I medfør af artikel 5 og 6 i forordning nr. 1301/2006 og artikel 12 i forordning nr. 376/2008 modtager de nationale myndigheder som led i forvaltningen af kontingenter, importlicensansøgninger og påser, at betingelserne for, at de kan blive accepteret, er opfyldt. Derefter meddeler de i henhold til artikel 7 og 11 i forordning nr. 1301/2006 og artikel 8 og 9 i forordning nr. 891/2009 Kommissionen de modtagne ansøgninger, udsteder importlicenser til de erhvervsdrivende og underretter Kommissionen om de tildelte mængder.

45 I gennemførelsesforordning nr. 393/2011 fastsættes tildelingskoefficienten til 1,8053% for importlicensansøgninger, der er indgivet mellem den 1. og den 7. april 2011, for hvilke den disponible mængde er overskredet, og indgivelsen af nye ansøgninger suspenderes indtil afslutningen af produktionsåret 2010/2011.

46 I lyset af disse observationer skal det bemærkes, at de berørte erhvervsdrivende – for at få ret til at markedsføre eller importere sukker som begunstiget af særordningerne, fastsat i de anfægtede forordninger – først skal indgive en ansøgning til de nationale myndigheder.

47 Endvidere udstedes licenserne, der giver ret til afgiftsnedsættelse, samt importlicenserne af de nationale myndigheder, som med henblik herpå anvender de tildelingskoefficienter, der er fastsat i gennemførelsesforordning nr. 293/2011 og nr. 393/2011.

48 Det følger heraf, at de anfægtede forordninger hverken vedrørende markedsføring af sukker uden for kvoten eller vedrørende toldkontingentet kan have retlige virkninger i forhold til de berørte erhvervsdrivende uden de nationale myndigheders vedtagelse af mellemkommende foranstaltninger.

49 Det fremgår endvidere af de anfægtede forordninger, at de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan, har karakter af afgørelser, eftersom de nationale myndigheder i henhold til artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 222/2011 er bemyndiget til at pålægge ansøgerne formelle krav i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 222/2011 og til artikel 6 i forordning nr. 1301/2006, at afgøre, om ansøgningerne kan tiltrædes, og i medfør af artikel 6 i forordning nr. 222/2011 og artikel 7 i forordning nr. 1301/2006 at udstede licenser, der giver ret til afgiftsnedsættelse, samt importlicenser.

50 De anfægtede forordninger er således baseret på individuelle afgørelser truffet på nationalt plan. Uden disse kan de ikke påvirke de berørte fysiske og juridiske personers retsstilling.

51 De anfægtede forordninger kan derfor ikke kvalificeres som retsakter, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

52 Denne konstatering ændres ikke af sagsøgernes argument, hvorved de henviser til det ved artikel 263, stk. 4, TEUF forfulgte formål og fremhæver, at de nationale myndigheder ikke har nogen skønsmargen ved deres gennemførsel af de anfægtede forordninger, idet deres rolle er »rent mekanisk«, dvs. »blot som en postkasse«.

53 Det fremgår af Rettens praksis, at spørgsmålet, om en retsakt efterlader en skønsmargen til de nationale myndigheder, der er pålagt gennemførelsesforanstaltninger, ikke er relevant for at afgøre, om de indebærer gennemførelsesforanstaltninger i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF (Rettens kendelser af 4.6.2012, sag T-379/11, Hüttenwerke Krupp Mannesmann m.fl. mod Kommissionen, præmis 51, og sag T-381/11, Eurofer mod Kommissionen, præmis 59).

54 Sagsøgerne har henvist til dommen i sagen Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen til støtte for, at de pågældende gennemførelsesforanstaltninger ikke er »egentlige«, men kun er »supplerende«, men det skal bemærkes, at de omstændigheder, der lå til grund for den nævnte sag, er forskellige fra omstændighederne i nærværende sag.

55 I dommen i sagen Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen (præmis 29) bemærkede Retten nemlig, at forbuddet mod markedsføring af det pågældende kemiske stof var automatisk og obligatorisk fra en bestemt dato, selv om medlemsstaterne havde mulighed for at vedtage gennemførelsesforanstaltninger i en overgangsperiode. Eftersom den overgangsperiode, der er fastsat i den anfægtede retsakt, supplerede det forbud, hvis lovlighed var genstand for tvisten, blev gennemførelsesforanstaltningerne i løbet af nævnte periode ikke taget i betragtning ved vurderingen af søgsmålskompetencen mod forbuddet.

56 Derimod har de anfægtede akter i nærværende sag, for så vidt som de fastsætter en ret til at markedsføre eller importere sukker på særligt gunstige betingelser, ikke karakter af at være automatiske, men kræver vedtagelse af nationale foranstaltninger, der gør det muligt at skabe retsvirkninger for enkeltpersoner.

57 Følgelig kan den løsning, der er omhandlet i dommen i sagen Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen (præmis 29), ikke overføres på omstændighederne i nærværende sag.

58 Hvad videre angår det med artikel 263, stk. 4, TEUF forfulgte formål skal det bemærkes, at bestemmelsen bl.a. tilsigter at give fysiske eller juridiske personer mulighed for at anlægge sag til prøvelse af de retsakter, som de er direkte berørt af, og som ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger, hvorved undgås de tilfælde, hvor en sådan person skal overtræde loven for at have adgang til en domstol (jf. i denne retning Eurofer-kendelsen, præmis 60).

59 Denne bestemmelse iværksætter således retten til en effektiv retsbeskyttelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2010 C 83, s. 389).

60 I nærværende sag har sagsøgerne ikke gjort gældende, at de skulle overtræde loven for at have adgang til en domstol. De har ikke desto mindre anført, at muligheden for at indbringe en sag til prøvelse af de nationale foranstaltninger, der træffes som led i gennemførelsen af de anfægtede forordninger, for sagsøgerne fortsat i bedste fald er usikker.

61 Sagsøgerne har gjort gældende, at »almindelige gennemførelsesakter« i portugisisk ret, såsom eksempelvis afgørelser fra en den nationale myndighed om at udstede licenser, ikke kan anfægtes, medmindre de er behæftet med en ulovlighed, der ikke vedrører retsgrundlaget. Ifølge sagsøgerne giver portugisisk ret således ikke mulighed for at påberåbe sig, at en EU-retsakt er ulovlig, til støtte for anfægtelsen af en licens udstedt af nationale myndigheder.

62 Endvidere har sagsøgerne gjort gældende, at de ikke på nationalt plan kan anfægte de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af forordning nr. 222/2011 og nr. 293/2011, som kun var henvendt til de enkelte sukkerproducenter i Unionen. Der er tale om licenser udstedt til fordel for tredjemand, som ikke er offentliggjorte, og som indeholder fortrolige oplysninger, idet sagsøgerne således hverken kunne få kendskab til deres eksistens eller til deres indhold og således anfægte dem.

63 Kommissionen har, som svar på Rettens spørgsmål herom – idet den har anført, at den ikke kunne give et endeligt svar herpå, anført, at sagsøgerne formentlig ikke har søgsmålskompetence til at anfægte de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne vedtager for at gennemføre forordning nr. 222/2011 og nr. 293/2011, idet de hverken er berørt eller omfattet af de pågældende foranstaltninger og således ikke kan godtgøre en tilstrækkelig søgsmålsinteresse. Kommissionen har imidlertid tilføjet, at spørgsmålet, om en domstol i en medlemsstat eventuelt anerkender eller afviser søgsmålskompetencen for en person, fordi denne ikke har tilstrækkelig interesse, ikke er relevant med henblik på at vurdere, om en sag kan antages til realitetsbehandling med hensyn til betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF.

64 Den Franske Republik har i denne henseende gjort gældende, at foranstaltningerne, der er vedtaget af de nationale myndigheder under anvendelse af de anfægtede forordninger, for de administrative retsinstanser har karakter af en afgørelse og således udgør anfægtelige retsakter. Den Franske Republik har endvidere hvad angår søgsmålsinteressen for andre personer end beslutningens modtagere bemærket, at eventuelle sagsøgeres søgsmålsinteresse i vidt omfang er anerkendt ved de administrative franske retsinstanser, eksempelvis når en erhvervsdrivende anfægter en beslutning, som begunstiger en konkurrent.

65 Hvad angår denne diskussion skal det bemærkes, at det i nærværende sag ikke med sikkerhed kan fastslås, at sagsøgerne har en klagemulighed, der giver dem mulighed for at anfægte foranstaltninger, som de nationale myndigheder har truffet som led i gennemførelsen af den anfægtede forordninger.

66 Til forskel fra visse andre områder, som eksempelvis området for toldregulering (jf. i denne retning Rettens dom af 9.7.2008, sag T-429/04, Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 43), er en sådan klageadgang på nationalt plan for det første ikke udtrykkeligt fastsat i den af Unionen udledte ret.

67 For det andet tilsigter parterne med deres bemærkninger hvad angår klageadgangen, fastsat i national ret, at påpege, at medlemsstaternes lovgivning er forskellig hvad angår muligheden for at iværksætte et søgsmål, der giver mulighed for at anfægte de anfægtede forordninger.

68 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU bestemmes, at medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

69 Rettens anvendelse af betingelsen om manglende gennemførelsesforanstaltninger, således som den fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, kan imidlertid ikke være betinget af, at der findes en effektiv adgang til domstolsprøvelse i medlemsstaternes retsordener, som giver mulighed for at rejse tvivl om den anfægtede EU-retsakts lovlighed.

70 En sådan ordning ville nemlig i hvert konkret tilfælde kræve, at Unionens retsinstanser undersøger og fortolker national procesret, hvilket går ud over dennes kompetence som led i kontrollen med EU-retsakternes lovlighed (jf. i denne retning Domstolens dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 43, og af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quéré, Sml. I, s. 3425, præmis 33).

71 Denne konklusion kan heller ikke drages i tvivl af sagsøgernes argumentation, hvorved de påberåber sig retten til en effektiv retsbeskyttelse, idet det gøres gældende, at en adgang til domstolsprøvelse på nationalt plan åbenbart ikke er effektiv, eftersom medlemsstaternes retsinstanser ikke har kompetence til at tage stilling til EU-retsakternes lovlighed.

72 Unionens retsinstanser kan ikke – uden at overskride sine beføjelser – fortolke de betingelser, hvorefter en fysisk eller juridisk person kan anlægge en sag til prøvelse af en forordning, uden at se bort fra de omhandlede betingelser, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, og dette gælder ligeledes i lyset af princippet om effektiv retsbeskyttelse (jf. i denne retning dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores, præmis 44, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, præmis 36).

73 I lyset af disse betragtninger tiltrædes formalitetsindsigelsen, hvorved det gøres gældende, at de anfægtede forordninger ikke udgør regelfastsættende retsakter, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

Formalitetsindsigelsen vedrørende manglende individuel påvirkning

74 Kommissionen har gjort gældende, at de anfægtede forordninger har generel rækkevidde, som ikke berører sagsøgerne individuelt.

75 Sagsøgerne har gjort gældende, at de er individuelt berørt af »i hvert fald« gennemførelsesforordning nr. 393/2011, hvorved tildelingskoefficienten for toldkontingentet for sukkerimportlicenser fastsættes til nul.

76 Ifølge fast retspraksis kræves det, for at en retsakt af almengyldig karakter berører en fysisk eller juridisk person individuelt, at denne retsakt rammer ham på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham på lignende måde som en adressat (jf. i denne retning dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

77 Det skal i nærværende sag fastslås, at de anfægtede forordninger skaber retsvirkninger for en kategori af personer, der er omhandlet generelt og abstrakt, eftersom de finder anvendelse på henholdsvis alle sukkerproducenterne i Unionen og alle sukkerimportører, uden at sagsøgerne identificeres på nogen måde.

78 Hvad angår forordning nr. 222/2011, nr. 293/2011 og nr. 302/2011 har sagsøgerne ikke fremført argumenter, der kan godtgøre, at de berører sagsøgerne individuelt.

79 Hvad angår gennemførelsesforordning nr. 393/2011 har sagsøgerne gjort gældende, at den påvirker en lukket kreds af erhvervsdrivende, eftersom den fastsætter en tildelingskoefficient med henblik på fordelingen af toldkontingentet alene mellem de importører, der har fremsat deres ansøgninger mellem den 1. og den 7. april 2011. Antallet af berørte personer var således fastsat ved forordningens vedtagelse.

80 Det skal bemærkes, at gennemførelsesforordning nr. 393/2011, der blev vedtaget den 19. april 2011, fastsætter den tildelingskoefficient, der udelukkende finder anvendelse på de licensansøgninger indgivet mellem den 1. og den 7. april 2011.

81 Denne forordning vedrørte ved sin vedtagelse således et bestemt antal erhvervsdrivende, der ikke kan udvides. Det står endvidere fast, at sagsøgerne har indgivet deres ansøgninger mellem disse to datoer og er omfattet af denne gruppe berørte erhvervsdrivende.

82 Det skal i den forbindelse bemærkes, at når en anfægtet retsakt berører en gruppe personer, som var identificerede eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten og på grundlag af kriterier, som er specifikke for medlemmerne af denne gruppe, kan disse antages at være individuelt berørt af denne retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende (Domstolens dom af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 60; jf. i denne retning Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, præmis 11).

83 Det gælder ikke desto mindre, at alene mulighed for ved vedtagelsen af den anfægtede foranstaltning med større eller mindre bestemthed at angive antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, på hvem en foranstaltning finder anvendelse, på ingen måde er ensbetydende med, at de skal anses for individuelt berørt, når det er ubestridt, at foranstaltningen anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige kriterier, som er fastlagt i den pågældende retsakt (Domstolens kendelse af 21.6.1993, sag C-276/93, Chiquita Banana m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3345, præmis 8, og af 28.6.2001, sag C-352/99 P, Eridania m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 5037, præmis 59).

84 Når den begrænsede kreds følger af selve karakteren af den ordning, der er fastsat ved den anfægtede lovligning, kan et tilhørsforhold til kredsen nærmere bestemt ikke identificere den pågældende person (jf. i denne retning Rettens dom af 10.7.1996, sag T-482/93, Weber mod Kommissionen, Sml. II, s. 609, præmis 65 og 66, og af 7.11.1996, sag T-298/94, Roquette Frères mod Rådet, Sml. II, s. 1531, præmis 41 og 43).

85 I nærværende sag er fastsættelsen af en tildelingskoefficient fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1301/2006, såfremt de mængder, som licensansøgningerne vedrører, overstiger de mængder, der er disponible for toldkontingentet. Det følger af den beregningsmetode, der er fastsat i denne bestemmelse, at koefficienten er resultatet af den disponible mængde og den ansøgte mængde, uden at der tages hensyn til indholdet i de individuelle ansøgninger eller ansøgernes konkrete situation.

86 Gennemførelsesforordning nr. 393/2011 fastsætter således den enkelte tildelingskoefficient for at fordele den begrænsede mængde, der er fastsat i toldkontingentet, mellem alle de erhvervsdrivende, der har indgivet en importansøgning.

87 Denne forordning påvirker således ansøgernes retsstilling som følge af en objektivt defineret retlig og faktisk situation.

88 Vedtagelsen af en enkelt koefficient, der giver mulighed for at fordele den disponible mængde, ville endvidere ikke have været mulig uden et kendskab til det samlede antal gyldigt indgivne ansøgninger. Indgivelsen af ansøgninger måtte således nødvendigvis suspenderes inden vedtagelsen af den anfægtede forordning, hvorved den begrænsede kreds således følger af selve karakteren af ordningen oprettet ved forordning nr. 302/2011.

89 Det følger heraf, at hver af sagsøgerne er berørt af den anfægtede forordning som følge af deres objektive egenskab af producent, der har indgivet en licensansøgning, og på samme måde som alle andre producenter, der har gjort det inden suspenderingen. På den baggrund kan tilhørsforholdet til en begrænset kreds, som i øvrigt følger af selve karakteren af den pågældende lovgivning, ikke individualisere sagsøgerne.

90 Sagsøgerne har ganske vist gjort gældende, at deres situation er karakteriseret, når henses til Kommissionens forpligtelse til at tage hensyn til deres situation ved vedtagelsen af den anfægtede forordning, men det må fastslås, at det ikke er godtgjort, at der skulle gælde en sådan forpligtelse.

91 For det første bemærkes, at det argument, som sagsøgerne søger at udlede af artikel 26, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1), er irrelevant, eftersom nævnte forordning blev ophævet ved forordning nr. 1234/2007 og således ikke var i kraft på tidspunktet for de faktiske forhold.

92 Sagsøgerne henviser ligeledes til artikel 186, litra a), og artikel 187 i forordning nr. 1234/2007, hvori henholdsvis og bl.a. bestemmes, at »Kommissionen kan træffe de fornødne foranstaltninger […] for produkter fra sukker[sektoren][…], hvis priserne på EF-markedet stiger eller falder væsentligt«, og at Kommissionen »især [kan] suspendere importtolden helt eller delvis for visse mængder«, men det skal i denne henseende for det andet bemærkes, at det på ingen måde følger af affattelsen af disse bestemmelser, at Kommissionen ved vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 393/2011 var forpligtet til at tage hensyn til rørsukkerraffinaderiernes situation eller a fortiori til sagsøgernes situation.

93 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kan forordning nr. 393/2011 endelig heller ikke anses for at udgøre en samling af individuelle beslutninger, eftersom den vedrører en gruppe erhvervsdrivende, der er generelt defineret, idet der ses bort fra indholdet af de individuelle ansøgninger og hver enkelt ansøgers konkrete situation.

94 Det skal følgelig fastslås, at sagsøgerne ikke er individuelt berørt af de anfægtede forordninger, eller nærmere bestemt af gennemførelsesforordning nr. 393/2011.

95 Eftersom de anfægtede forordninger indebærer gennemførelsesforanstaltninger, og idet de ikke vedrører sagsøgerne individuelt, skal annullationssøgsmålet anlagt til prøvelse af disse akter – med henvisning til alt det ovenstående – afvises, uden at der er grund til at undersøge formalitetsindsigelsen med hensyn til den manglende direkte påvirkning.

96 Hvad angår den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgerne har fremsat subsidiært mod artikel 186, litra a), og artikel 187 i forordning nr. 1234/2007 samt mod forordning nr. 222/2011 og 302/2011, skal det bemærkes, at muligheden for at påberåbe sig, at en akt af generel rækkevidde ikke finder anvendelse i henhold til artikel 277 TEUF, ikke udgør en selvstændig søgsmålsrettighed og ikke kan udøves, når der savnes ret til at anlægge et direkte søgsmål (jf. Rettens kendelse af 8.7.1999, sag T-194/95, Area Cova m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2271, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

97 Eftersom annullationspåstanden er afvist, skal den ulovlighedsindsigelse, der er rejst i forbindelse med dette søgsmål, følgelig forkastes.

Formaliteten vedrørende erstatningspåstanden

98 Det fremgår af formalitetsindsigelsen, at Kommissionen har nedlagt påstand om, at søgsmålet skal afvises i sit hele.

99 Kommissionen har endvidere – under henvisning til det af sagsøgerne påberåbte tab – endvidere gjort gældende, at »disse grunde kan ikke være genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, […] TEUF, fordi søgsmålet skal afvises«.

100 Kommissionen har endvidere under retsmødet præciseret, at den har nedlagt påstand om, at erstatningspåstanden skal afvises, henset til det forhold, at denne påstand er tæt forbundet med påstanden om annullation af de anfægtede forordninger og således ikke er selvstændig.

101 Sagsøgerne har anført, at erstatningssøgsmålet er et selvstændigt søgsmål, hvorfor spørgsmålet, om annullationspåstanden kan antages til realitetsbehandling, således ikke kan påvirke dens resultat.

102 Det skal bemærkes, at erstatningssøgsmålet er indført som et selvstændigt middel med en særlig funktion i forhold til andre retsmidler og er underlagt betingelser, som er udformet med henblik på dets specielle formål (Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org.ref.: Rec. s. 975, præmis 3), hvorfor afvisningen af annullationspåstanden ikke automatisk medfører, at erstatningspåstanden afvises (Domstolens dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn Import-Export mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 32).

103 Grænsen for dette princip er fastsat ved forbuddet mod at fordreje proceduren. En sagsøger må ved et erstatningssøgsmål ikke søge at opnå et resultat, der ligner en annullation af retsakten, når annullationssøgsmålet vedrørende denne retsakt afvises (Domstolens dom af 15.12.1966, sag 59/65, Schreckenberg mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 327, org.ref.: Rec. s. 785).

104 Et erstatningssøgsmål kan således afvises, såfremt det vedrører det samme ulovlige forhold og tilsigter samme økonomiske resultat som et annullationssøgsmål, som sagsøgeren ikke har anlagt i rette tid (jf. i denne retning Krohn Import-Export-dommen, præmis 33, og Domstolens dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 59).

105 Dette ekstraordinære tilfælde foreligger ikke i nærværende sag, eftersom sagsøgerne ikke har undladt at anlægge annullationssøgsmålet, og idet deres erstatningspåstande under alle omstændigheder ikke vedrører det samme ulovlige forhold og ikke tilsigter det samme økonomiske resultat som annullationspåstandene.

106 Som led i deres annullationspåstande har sagsøgerne således ikke alene påberåbt sig, at de anfægtede forordninger er ulovlige, men ligeledes, at de udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet samt forpligtelsen til omhu og god forvaltningsskik, der påhviler Kommissionen.

107 Deres erstatningspåstand tilsigter endvidere at opnå erstatning for den skade, der består af det lidte tab og et indtægtstab, der følger af såvel raffinaderiernes manglende kapacitet til at opfylde deres forsyningsbehov som betaling af importrettigheder. Erstatning for dette tab falder herved ikke sammen med formålet med påstanden om annullation af de anfægtede forordninger.

108 I betragtning heraf kan afvisningen af annullationspåstandene ikke automatisk medføre, at erstatningspåstandene afvises.

109 Hvad angår erstatningspåstandene har Kommissionen endvidere ikke fremsat nogen selvstændig afvisningspåstand.

110 For så vidt som Rådet i sit interventionsindlæg har gjort gældende, at det forhold, at annullationspåstandene ikke kan antages til realitetsbehandling, åbenbart fratager erstatningspåstandene deres grundlag, skal det bemærkes, at Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, at disse påstande skal forkastes som ugrundede. Den selvstændige påstand, som Rådet har fremsat i denne retning, skal således afvises.

111 Det følger heraf, at formalitetsindsigelsen forkastes for så vidt angår erstatningspåstandene.

112 Idet der er tale om to selvstændige klageadgange, er det i denne henseende ved afgørelsen af en formalitetsindsigelse tænkeligt, at søgsmålet kan afvises delvist hvad angår annullationspåstanden, mens det fastslås, at erstatningspåstanden opretholdes (jf. i den retning Domstolens dom af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 14 og 15).

113 I nærværende sag skal det således fastslås, at søgsmålet ikke skal afvises, for så vidt som det vedrører erstatning for det lidte tab.

Sagens omkostninger

114 Eftersom sagen ikke afvises for så vidt angår påstanden om erstatning for det lidte tab, udsættes afgørelsen om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Søgsmålet afvises, for så vidt som det tilsigter annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 222/2011 af 3. marts 2011 om ekstraordinære foranstaltninger med hensyn til at bringe sukker og isoglucose uden for kvoten i omsætning på EU's marked med nedsat overskudsafgift i produktionsåret 2010/11, af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 293/2011 af 23. marts 2011 om fastsættelse af tildelingskoefficient, afvisning af yderligere ansøgninger og afslutning af perioden for indgivelse af ansøgninger for disponible mængder af sukker uden for kvoten, der skal sælges på EU's marked med nedsat overskudsafgift, af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 302/2011 af 28. marts 2011 om åbning af et toldkontingent for undtagelsesvis import af visse sukkermængder i produktionsåret 2010/11, og af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 393/2011 af 19. april 2011 om tildelingskoefficienten for udstedelse af de importlicenser, der er ansøgt om fra 1. til 7. april 2011 for sukkerprodukter under visse toldkontingenter, og suspension af indsendelse af ansøgninger om sådanne licenser.

2) Formalitetsindsigelsen forkastes for så vidt angår påstanden om erstatning for det lidte tab.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Papasavvas Vadapalas O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juni 2013.

Underskrifter