Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 6 juni 2013 *

”Jordbruk — Undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker utöver kvoterna och om öppnande av en tullkvot — Talan om ogiltigförklaring — Regleringsakt som medför genomförandeåtgärder — Villkoret personligen berörd ej uppfyllt — Avvisning — Skadeståndstalan”

I mål T-279/11,

T & L Sugars Ltd, London (Förenade kungariket),

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

företrädda av advokaten D. Waelbroeck och D. Slater, solicitor,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av P. Rossi och A. Demeneix, därefter av P. Rossi, A. Demeneix och N. Donnelly, och slutligen av P. Rossi och P. Ondrůšek, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Sitbon och A. Westerhof Löfflerová, båda i egenskap av ombud,

och

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och C. Candat, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående dels en talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EU) nr 222/2011 av den 3 mars 2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna under regleringsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6), av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 293/2011 av den 23 mars 2011 om fastställande av en tilldelningskoefficient om avslag av nya ansökningar och om avslutande av ansökningsomgången för tillgängliga kvantiteter socker producerat utöver kvoten och avsett för försäljning på unionsmarknaden till nedsatt överskottsavgift (EUT L 79, s. 8), av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 av den 28 mars 2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa

* Rättegångsspråk: engelska.

kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8), samt av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 av den 19 april 2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten för utfärdande av importlicenser för sockerprodukter inom vissa tullkvoter för vilka det lämnats in ansökningar under perioden 1-7 april 2011, och om tillfälligt stopp för ansökningar om sådana licenser (EUT L 104, s. 39), dels en talan om skadestånd för den skada som lidits,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna V. Vadapalas (referent) och K. O'Higgins,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 januari 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökandeföretagen, T&L Sugars Ltd och Sidul Açúcares, Unipessoal L[da], är rörsockerraffinaderier med säte inom Europeiska unionen. Deras sammanlagda produktionskapacitet motsvarar ungefär hälften av det traditionella försörjningsbehovet till industrin för rörsockerraffinering inom unionen.

2 Utbudet på unionsmarknaden av socker består av socker som producerats dels genom behandling av sockerbetor som härrör från produktion inom unionen, dels genom raffinering av obehandlat rörsocker som importerats från tredjeland. Slutprodukterna är i båda fallen kemiskt sett identiska. Obehandlat rörsocker med ursprung i unionen, närmare bestämt i Frankrikes utomeuropeiska departement och i Azorerna, utgör mindre än 2 procent av unionens sockerproduktion.

3 Mellan den 3 mars och den 19 april 2011 vidtog Europeiska kommissionen vissa åtgärder för att öka sockerutbudet på unionsmarknaden, där sockerbrist rådde.

4 Syftet med dessa åtgärder var dels att möjliggöra för unionens producenter att saluföra en begränsad kvantitet socker och isoglukos som producerats utöver kvoterna på den inre marknaden, dels att införa en tullkvot så att varje intresserad ekonomisk aktör skulle kunna importera en begränsad kvantitet socker undantagen från importtullar.

5 Dessa åtgärder vidtogs genom antagandet av följande rättsakter (nedan kallade de angripna förordningarna), nämligen

— kommissionens förordning (EU) nr 222/2011 av den 3 mars 2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna under regleringsåret 2010/11 (EUT L 60, s. 6),

— kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 293/2011 av den 23 mars 2011 om fastställande av en tilldelningskoefficient om avslag av nya ansökningar och om avslutande av ansökningsomgången för tillgängliga kvantiteter socker producerat utöver kvoten och avsett för försäljning på unionsmarknaden till nedsatt överskottsavgift (EUT L 79, s. 8),

— kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 av den 28 mars 2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11 (EUT L 81, s. 8), och

— kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 av den 19 april 2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten för utfärdande av importlicenser för sockerprodukter inom vissa tullkvoter för vilka det lämnats in ansökningar under perioden 1–7 april 2011, och om tillfälligt stopp för ansökningar om sådana licenser (EUT L 104, s. 39).

Förfarandet och parternas yrkanden

6 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 maj 2011.

7 Genom beslut av ordföranden för tribunalens femte avdelning den 20 oktober 2011 tilläts Europeiska unionens råd och Republiken Frankrike att intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden. Sökandena begärde att handlingarna i målet ska behandlas konfidentiellt i förhållande till intervenienterna, varför intervenienterna endast fått ta del av icke-konfidentiella versioner av dessa handlingar

8 Genom särskild handling av den 26 oktober 2011 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder.

9 Företagen RAR – Refinerias de açùcar reunidas, SA, DAI – Sociedade de desenvolvimento agro-industrial, SA, Gruppo SFIR SpA och SFIR Raffineria di Brindisi SpA, å ena sidan, och Europeiska kommittén för sockertillverkare, å den andra, ingav ansökningar om att få intervenera i målet till stöd för sökandenas respektive kommissionens yrkanden. Beslut i fråga om dessa ansökningar fick anstå till efter tribunalens prövning av invändningen om rättegångshinder.

10 Sökandena yttrade sig den 13 januari 2012 över invändningen om rättegångshinder. Rådet och Republiken Frankrike inkom med sina interventionsinlagor, begränsade till frågan huruvida målet kan tas upp till sakprövning, den 10 respektive den 16 april 2012. Kommissionen och sökandena inkom med sina yttranden över interventionsinlagorna den 22 maj respektive den 18 juni 2012.

11 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet. Som processledande åtgärder enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler förelades parterna att besvara vissa skriftliga frågor. Parterna besvarade frågorna inom de föreskrivna fristerna.

12 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 17 januari 2013.

13 I sin ansökan har sökandena yrkat att tribunalen ska

— i första hand ogiltigförklara de angripna förordningarna,

— i andra hand förklara att artikel 186 a och artikel 187 i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 299, s. 1) är olagliga, samt ogiltigförklara de angripna förordningarna vilka direkt eller indirekt har dessa bestämmelser som rättslig grund,

— förplikta unionen, som företräds av kommissionen, att ersätta den skada som sökandena har lidit till följd av kommissionens åsidosättande av sina skyldigheter samt fastställa ersättningen för den skada som sökandena har lidit under perioden 1 oktober 2009–31 mars 2011 till 35 485 746 euro,

uppräknad med hänsyn till den fortlöpande skada som sökandena därefter har lidit, eller till någon annan lämplig summa som avspeglar den skada som sökandena har lidit under förfarandet såsom sökandena styrkt,

— förordna att det ska utgå ränta, som beräknas på grundval av Europeiska centralbankens räntesats för de huvudsakliga refinansieringstransaktionerna ökad med två procentenheter, eller en annan lämplig räntesats, på den fastställda ersättningen från dagen för domens avkunnande till dess betalning sker, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Det framgår vidare av punkterna 174–180 i ansökan att sökandena – ”men bara som en försiktighetsåtgärd” för det fall talan mot förordning nr 222/2011 och genomförandeförordning nr 302/2011 inte skulle kunna tas upp till sakprövning – även har framställt en invändning om att dessa förordningar är rättsstridiga.

15 Sökandena har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder anfört att tribunalen ska

— vad avser talan om ogiltigförklaring

  — i första hand behandla kommissionens inlaga med rubriken ”Invändning om rättegångshinder” som ett svaromål med de processuella följder som denna omkvalificering får,

  — i andra hand avvisa inlagan, eftersom den strider mot artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler,

  — under alla omständigheter lämna invändningen om rättegångshinder utan bifall, eftersom den saknar grund,

  — förklara att talan kan tas upp till sakprövning och bifalla denna,

  — alternativt, bifalla invändningen om rättsstridighet i fråga om artiklarna 186 a och 187 i förordning nr 1234/2007 och ogiltigförklara de angripna förordningarna, vilka direkt eller indirekt har dessa bestämmelser som rättslig grund, och

  — förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

— vad avser skadeståndstalan,

  — i första hand meddela tredskodom,

  — i andra hand lämna invändningen om rättegångshinder utan bifall, eftersom den saknar grund,

  — bifalla skadeståndstalan inklusive yrkandet om att det yrkade kapitalbeloppet ska vara förenat med ränta, och

  — förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har, med stöd av rådet och Republiken Frankrike, i sin invändning om rättegångshinder yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

17 Om en part genom särskild handling begär att tribunalen ska meddela beslut i frågan om rättegångshinder, ska tribunalen enligt artikel 114.1 och 114.4 i rättegångsreglerna antingen besluta i anledning av begäran eller låta beslutet anstå till den slutliga domen.

18 I förevarande mål beslutar tribunalen att pröva kommissionens invändning om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan.

19 Först kommer tribunalen att pröva sökandenas yrkanden om att tribunalen ska avvisa kommissionens invändning om rättegångshinder och meddela tredskodom.

Huruvida invändningen om rättegångshinder kan tas upp till sakprövning

20 Sökandena har bestritt att kommissionens begäran enligt artikel 114 i rättegångsreglerna kan tas upp till sakprövning. De har gjort gällande dels att denna begäran i själva verket utgör ett svaromål, dels att den inte kan tas upp till sakprövning eftersom den strider mot artikel 114.1 i rättegångsreglerna.

21 Om en part begär att tribunalen ska meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan, ska begäran, enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna, ske genom särskild handling. Begäran ska utöver yrkandet innehålla uppgift om de faktiska och rättsliga omständigheter på vilka begäran grundas, och åberopade handlingar ska bifogas.

22 Tribunalen konstaterar härvid att kommissionens begäran gjordes genom en separat handling, med svarandens yrkanden samt uppgift om de faktiska och rättsliga omständigheter på vilka begäran grundas. Begäran har för övrigt rubriken ”Invändning om rättegångshinder” och innehåller en tydlig hänvisning till artikel 114 i rättegångsreglerna.

23 Även om vissa av kommissionens argument möjligen har samband med själva sakfrågan, såsom sökandena har påstått, har detta emellertid ingen inverkan på huruvida uppgifterna om omständigheterna till stöd för invändningen om rättegångshinder är tillräckliga.

24 Tribunalen finner därför att invändningen om rättegångshinder uppfyller kraven i artikel 114.1 i rättegångsreglerna och ska således tas upp till prövning.

Yrkandet om att tribunalen ska meddela tredskodom

25 Sökandena har gjort gällande att kommissionens invändning om rättegångshinder endast avser talan om ogiltigförklaring och inte skadeståndstalan. Sökandena har hävdat att kommissionen inte har tagit ställning till den del av ansökan som avser skadeståndsyrkandet, och har därför yrkat att tribunalen meddelar tredskodom i denna del.

26 Tribunalen erinrar härvid om artikel 122.1 i rättegångsreglerna, där det föreskrivs att sökanden får yrka att tribunalen genom tredskodom bifaller talan om svaranden inte inkommer med svaromål i föreskriven form inom den fastställda fristen.

27 I förevarande mål kan det konstateras att sökandena har inkommit med en enda ansökan, innehållande yrkandet om ogiltigförklaring och skadeståndsyrkandet.

28 I sin begäran enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna, vilken ingavs i föreskriven form inom den fastställda fristen, framställde kommissionen en invändning om att talan i sin helhet inte kunde tas upp till sakprövning.

29 Under dessa omständigheter kan handläggningen enligt artikel 114.4 i rättegångsreglerna endast fortsätta om tribunalen avslår kommissionens begäran eller låter beslutet anstå till den slutliga domen.

30 Även om det antas att det är så som sökandena påstått, nämligen att kommissionen inte har angett någon relevant grund med avseende på frågan om avvisning av skadeståndsyrkandet, avser detta bedömningen i sak och kan inte innebära att kommissionen underlåtit att avge svaromål i föreskriven form.

31 Förutsättningarna i artikel 122.1 i rättegångsreglerna är således inte uppfyllda och det saknas anledning att meddela tredskodom avseende skadeståndsyrkandet.

Huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning

32 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får ”[a]lla fysiska eller juridiska personer ... på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder”.

33 I förevarande mål har sökandena grundat sin rätt att väcka talan mot de angripna förordningarna på att dessa förordningar utgör regleringsakter som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder. Alternativt har det gjorts gällande att de direkt och personligen berör sökandena.

34 Kommissionen har, med stöd av rådet och Republiken Frankrike, gjort gällande att de angripna förordningarna – alltmedan de utgör regleringsakter – inte berör sökandena vare sig direkt eller personligen samt att de medför genomförandeåtgärder.

35 Tribunalen anser att det först ska prövas huruvida det föreligger rättegångshinder på grund av att de angripna förordningarna medför genomförandeåtgärder och därefter på grund av sökandena inte berörs personligen.

Rättegångshinder på grund av att de angripna förordningarna medför genomförandeåtgärder

36 Tribunalen konstaterar att de angripna förordningarna utgör sådana regleringsakter som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom de är rättsakter med allmän räckvidd som varken antagits i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarande eller i enlighet med det särskilda lagstiftningsförfarande som avses i artikel 289.1–289.3 FEUF (se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 25 oktober 2011 i mål T-262/10, Microban International och Microban (Europe) mot kommissionen, REU 2011, II-7697, punkt 21). Detta har för övrigt inte bestritts av parterna.

37 Vad beträffar frågan huruvida de angripna förordningarna medför sådana genomförandeåtgärder som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, kan det erinras om att syftet med akterna i fråga är dels att möjliggöra för unionens producenter att saluföra en begränsad kvantitet socker och isoglukos som producerats utöver kvoterna, dels att införa en tullkvot så att varje berörd ekonomisk aktör kan importera en begränsad kvantitet socker som undantas från importtullar.

38 Vad först avser utsläppandet på marknaden av socker som producerats utöver kvoterna, tillåts, genom förordning nr 222/2011, saluföring av 500 000 ton socker i vitsockerekvivalenter och 26 000 ton isoglukos utöver kvoterna och detta utan avgift, i stället för den avgift på 500 euro/ton som normalt uttas för den överstigande sockermängden.

39 I artikel 2.4 i förordning nr 222/2011 föreskrivs att för att komma i fråga för dessa undantagsmängder ska producenterna ansöka om en licens hos den behöriga nationella myndigheten i den medlemsstat i vilken företaget godkänts. Enligt artikel 4 i samma förordning ska dessa myndigheter besluta vilka ansökningar som kan godkännas utifrån de villkor som uppställs i samma förordning, och därefter meddela kommissionen vilka ansökningar som kan godkännas.

40 Det följer av artiklarna 5 och 6 i förordning nr 222/2011 att när de föreskrivna kvantiteterna socker utöver kvoterna har överskridits, fastställer kommissionen en tilldelningskoefficient för att fördela den tillgängliga kvantiteten på ett enhetligt sätt, avslår de ansökningar som medlemsstaten ännu inte underrättat kommissionen om och avslutar ansökningsomgången. Varje vecka utfärdar de nationella myndigheterna licenser som ger rätt till en nedsättning av avgiften avseende ansökningarna för vilka det under den föregående veckan har skickats en underrättelse till kommissionen, enligt en förlaga för licensen som återfinns i en bilaga till förordningen.

41 Enligt artikel 1 i genomförandeförordning nr 293/2011 fastställde kommissionen en tilldelningskoefficient på 67,106224 procent, som de nationella myndigheterna hade att tillämpa på licensansökningar som lämnats in under perioden 14–18 mars 2011 och anmälts till kommissionen. Kommissionen avslog vidare ansökningarna som lämnats in därefter och avslutade ansökningsomgången för licenser.

42 Vad vidare avser tullkvoten för exceptionell import, föreskrivs i genomförandeförordning nr 302/2011 att någon importtull inte ska tas ut under perioden 1 april 2011–30 september 2011 för en kvantitet på 300 000 ton socker.

43 Vad beträffar förvaltningen av dessa tullkvoter, hänvisas i genomförandeförordning nr 302/2011 till kommissionens förordning (EG) nr 891/2009 av den 25 september 2009 om öppnande och förvaltning av vissa gemenskapstullkvoter inom sockersektorn (EUT L 254, s. 82), vilken i sin tur hänvisar till kommissionens förordning (EG) nr 1301/2006 av den 31 augusti 2006 om gemensamma regler för administrationen av sådana importtullkvoter för jordbruksprodukter som omfattas av ett system med importlicenser (EUT L 238, s. 13), samt till kommissionens förordning (EG) nr 376/2008 av den 23 april 2008 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser samt förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter (kodifierad version) (EUT L 114, s. 3).

44 Vid förvaltningen av tullkvoter mottar, enligt artiklarna 5 och 6 i förordning nr 1301/2006 och artikel 12 i förordning nr 376/2008, de nationella myndigheterna importlicensansökningarna och ser till så att ansökningarna uppfyller samtliga krav. Enligt artiklarna 7 och 11 i förordning nr 1301/2006 och artiklarna 8 och 9 i förordning nr 891/2009 ska myndigheterna därefter underrätta kommissionen om de ansökningarna som inlämnats, utfärda importlicenser till aktörerna och underrätta kommissionen om kvantiteterna för vilka de har utfärdat licenser.

45 I genomförandeförordning nr 393/2011 fastställs tilldelningskoefficienten till 1,8053 procent för importlicensansökningarna som lämnats in under perioden 1-7 april 2011, för vilka den tillgängliga kvantiteten överskridits. Vidare stoppas inlämningen av ytterligare ansökningar till slutet av regleringsåret 2010/2011.

46 Mot denna bakgrund konstaterar tribunalen att för att få tillstånd att saluföra eller importera socker med stöd av undantagsbestämmelserna i de angripna förordningarna, måste de berörda ekonomiska aktörerna först lämna in en ansökan till de nationella myndigheterna.

47 Vidare är det de nationella myndigheterna som utfärdar licenserna som ger rätt till nedsättning av avgiften samt importlicenserna. Dessa myndigheter tillämpar härvid tilldelningskoefficienterna som fastställts i genomförandeförordningarna nr 293/2011 och 393/2011.

48 Till följd härav kan inte de angripna förordningarna – vare sig de som avser saluföring av socker som producerats utöver kvoterna eller de som rör tulkvoter – få några rättsverkningar för de berörda aktörerna utan att de nationella myndigheterna först vidtagit åtgärder.

49 Det framgår härutöver av de angripna förordningarna att de åtgärder som vidtas nationellt är av beslutskaraktär, eftersom de nationella myndigheterna, enligt artikel 2.4 i förordning nr 222/2011, har befogenhet att uppställa vissa formkrav för sökandena och, enligt artikel 4.1 i förordning nr 222/2011 och artikel 6 i förordning nr 1301/2006, avgöra huruvida ansökningarna uppfyller formkraven, samt, enligt artikel 6 i förordning nr 222/2011 och artikel 7 i förordning nr 1301/2006, utfärda licenser som ger rätt till en nedsättning av avgiften samt importlicenser.

50 De angripna förordningarna grundar sig således på enskilda beslut som fattas på nationell nivå, utan vilka förordningarna inte kan ha någon inverkan på de berörda juridiska och fysiska personernas rättsställning.

51 Till följd härav kan dessa förordningar inte anses vara rättsakter som inte medför genomförandeåtgärder, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

52 Denna bedömning förändras inte av sökandenas argument att – med hänvisning till det syfte som eftersträvas med artikel 263 fjärde stycket FEUF – de nationella myndigheterna saknar utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av de angripna förordningarna, eftersom deras roll är ”rent mekanisk” då de agerar ”endast som brevlåda”.

53 Frågan huruvida den angripna regleringsakten lämnar de nationella myndigheter som ansvarar för dessa genomförandeåtgärder något utrymme för skönsmässig bedömning saknar enligt tribunalens praxis relevans för bedömningen av huruvida regleringsakten medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF (tribunalens beslut av den 4 juni 2012 i mål T-379/11, Hüttenwerke Krupp Mannesmann m.fl. mot kommissionen, punkt 51, och i mål T-381/11, Eurofer mot kommissionen, punkt 59).

54 Mot bakgrund av att sökandena har argumenterat genom att åberopa domen i det ovannämnda målet Microban International och Microban (Europe) mot kommissionen, och gjort gällande att genomförandeåtgärderna i fråga inte är ”verkliga” utan endast ”accessoriska”, påpekar tribunalen att omständigheterna i det åberopade målet skiljer sig från dem i förevarande mål.

55 I domen i det ovannämnda målet Microban International och Microban (Europe) mot kommissionen (punkt 29) påpekade tribunalen nämligen att förbudet mot saluföring av den kemiska substansen i fråga inträdde med automatik och var obligatoriskt efter ett visst datum, trots att medlemsstaterna hade möjlighet att vidta genomförandeåtgärder under en övergångsperiod. Eftersom den övergångsperiod som föreskrivs i den angripna rättsakten var accessorisk till förbudet, vars lagenlighet var i fråga i tvisten, togs inte hänsyn till genomförandeåtgärder under denna period vid bedömningen av huruvida sökanden hade talerätt mot förbudet.

56 I förevarande mål är det däremot så att de angripna förordningarna, i den mån de föreskriver en rätt att saluföra eller importera socker på särskilt förmånliga villkor, inte är av automatisk art utan kräver att nationella åtgärder vidtas för att få rättsverkningar för enskilda.

57 Den lösning som gjordes i domen i det ovannämnda målet Microban International och Microban (Europe) mot kommissionen (punkt 29) kan därför inte överföras till omständigheterna i det förevarande målet.

58 Vad vidare avser syftet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, erinrar tribunalen om att bestämmelsens syfte bland annat är att fysiska eller juridiska personer ska kunna väcka talan mot regleringsakter som berör dem direkt och som inte medför genomförandeåtgärder, för att en situation där sådana personer tvingas bryta mot lagen för att få tillgång till domstolsprövning ska kunna undvikas (se, för ett liknande resonemang, beslutet i det ovannämnda målet Eurofer, punkt 60).

59 Bestämmelsen genomför således den rätt till ett effektivt domstolsskydd som garanteras genom artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, 2010, s. 389).

60 I förevarande mål har sökandena inte gjort gällande att de tvingats bryta mot lagen för att få tillgång till domstolsprövning. De har däremot angett att deras möjlighet att väcka talan mot de nationella åtgärderna som vidtagits vid genomförandet av de angripna förordningarna alltjämt är i vart fall osäker.

61 De har gjort gällande att enligt portugisisk rätt kan ”genomförandeåtgärder” – såsom de beslut som fattas av nationella myndigheter för att utfärda licenser – inte bli föremål för invändningar, åtminstone inte utöver den rättsstridighet som kan beröra den bakomliggande rättsakten. Enligt sökandena är det alltså inte möjligt enligt portugisisk rätt att åberopa en unionsakts rättsstridighet genom att invända mot licenser som de nationella myndigheterna utfärdat.

62 Vidare har sökandena gjort gällande att de inte kan framställa invändningar på det nationella planet mot genomförandeåtgärder som vidtagits enligt förordningarna nr 222/2011 och 293/2011, vilka endast riktar sig till unionens sockerproducenter. Det rör sig om licenser som utfärdats till förmån för utomstående, vilka inte publiceras och som innehåller konfidentiella uppgifter, och sökandena kan därför inte ens bli varse deras existens, inte heller deras innehåll och kan således inte invända mot dem.

63 När tribunalen frågade kommissionen om detta kunde kommissionen inte lämna något definitivt svar, men ansåg att sökandena antagligen saknar rätt att angripa de genomförandeåtgärder som medlemsstaterna vidtar för att genomföra förordningarna nr 222/2011 och 293/2011, i den utsträckning som sökandena varken är berörda eller mottagare av åtgärderna, och skulle således förmodligen inte ha tillräckligt intresse av att få sin sak prövad. Kommissionen har dock tillagt att frågan huruvida en medlemsstats domstol finner att en person har talerätt eller ej på grundval av att denne inte kan visa ett tillräckligt intresse, är inte relevant för bedömningen av huruvida en talan kan tas upp till prövning enligt förutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

64 Republiken Frankrike har härvid gjort gällande att såvitt gäller de franska förvaltningsdomstolarna är de åtgärder som de nationella myndigheterna vidtar enligt de angripna förordningarna av beslutskaraktär, och de utgör således sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas. Vad avser huruvida andra än mottagarna av ett beslut har ett berättigat intresse att få saken prövad, har Republiken Frankrike vidare konstaterat att de franska förvaltningsdomstolarna godtar i stor utsträckning eventuella sökandens intresse av att få saken prövad, exempelvis när en ekonomisk aktör överklagar ett beslut som är till fördel för en konkurrent.

65 Vad beträffar denna diskussion framhåller tribunalen att det i förevarande mål inte med säkerhet kan fastställas att sökandena har någon möjlighet att överklaga de åtgärder som de nationella myndigheterna vidtar för genomförandet av de angripna förordningarna.

66 Till skillnad från vad som är fallet på andra områden, såsom tullagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 9 juli 2008 i mål T-429/04, Trubowest Handel och Makarov mot rådet och kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 43), föreskrivs inte uttryckligen något sådant rättsmedel på det nationella planet i unionens sekundärrätt.

67 Vad beträffar de nationella rättsmedlen, framgår det av parternas yttranden att medlemsstaternas rättsordningar skiljer sig åt när det gäller möjligheten att väcka talan mot de angripna förordningarna.

68 Tribunalen påpekar härvid att det föreskrivs i artikel 19.1 andra stycket FEU att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

69 Tribunalens tillämpning av villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF, nämligen att det inte ska vara fråga om genomförandeåtgärder, får inte vara underordnad förekomsten av ett effektivt rättsmedel i fråga inom medlemsstatens rättssystem, vilket gör det möjligt att ifrågasätta en unionsakts giltighet.

70 En sådan ordning skulle nämligen innebära att unionsdomstolen i varje konkret fall var tvungen att pröva och tolka nationella processrättsliga bestämmelser, vilket den inte är behörig att göra inom ramen för sin kontroll av unionsrättsakternas lagenlighet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 43, och av den 1 april 2004 i mål C-263/02 P, kommissionen mot Jégo-Quéré, REG 2004, s. I-3425, punkt 33).

71 Denna slutsats vederläggs för övrigt inte av sökandenas argumentation, där de åberopat rätten till ett effektivt domstolsskydd och gjort gällande att en möjlighet att överklaga på det nationella planet uppenbart inte är effektiv, eftersom medlemsstaternas domstolar inte är behöriga att pröva unionsakters rättsenlighet.

72 Villkoren enligt vilka enskilda kan väcka talan mot en förordning ska tolkas med hänsyn till principen om ett effektivt domstolsskydd, och unionsdomstolen kan inte, utan att överskrida sin befogenhet, tolka villkoren i fråga på ett sätt som avviker från villkoren som uttryckligen föreskrivs i fördraget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 44, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Jégo-Quéré, punkt 36).

73 Mot bakgrund av alla dessa överväganden ska kommissionens invändning om rättegångshinder följaktligen bifallas, på grundval av att de angripna förordningarna inte utgör regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

Rättegångshinder på grund av att sökandena inte berörs personligen

74 Kommissionen har gjort gällande att de angripna förordningarna är rättsakter med allmän räckvidd vilka inte berör sökandena personligen.

75 Sökandena har gjort gällande att de ”åtminstone” berörs av genomförandeförordning nr 393/2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten, såvitt avser en tullkvot för import av socker utan importtull.

76 För att en rättsakt med allmän räckvidd ska kunna anses beröra fysiska eller juridiska personer personligen krävs, enligt fast rättspraxis, att denna akt berör dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223; svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, och domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 36).

77 Tribunalen konstaterar att i förevarande mål har de angripna förordningarna rättsverkan på en personkrets som definierats i allmänna och abstrakta ordalag, eftersom de tillämpas på unionens samtliga sockerproducenter respektive samtliga sockerimportörer, utan att sökandena därvid individualiseras på något sätt.

78 Vad beträffar förordningarna nr 222/2011, 293/2011 och 302/2011, har sökandena inte anfört något till stöd för att dessa skulle beröra dem personligen.

79 Vad beträffar genomförandeförordning nr 393/2011, har sökandena gjort gällande att denna berör en sluten grupp aktörer, eftersom det däri fastställs en tilldelningskoefficient för att kunna fördela tullkvoten endast mellan de importörer som lämnat in ansökningar under perioden 1–7 april 2011. Antalet berörda personer var således bestämt när förordningen antogs.

80 Tribunalen konstaterar att i genomförandeförordning nr 393/2011, som antogs den 19 april 2011, fastställs tilldelningskoefficienten endast för de ansökningar som lämnats in under perioden 1–7 april 2011.

81 Förordningen berör således, när den antas, ett bestämt antal ekonomiska aktörer som inte kan utökas. Det är vidare ostridigt att sökandena lämnade in sina ansökningar under denna period och ingår i gruppen av berörda aktörer.

82 Det kan härvid erinras om att när den angripna rättsakten berör en grupp personer som med hjälp av kriterier som är utmärkande för gruppmedlemmarna kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när rättsakten antogs, kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten då de ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer (domstolens dom av den 22 juni 2006 i de förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen, REG 2006, s. I-5479, punkt 60, samt se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkt 11).

83 Faktum kvarstår emellertid att möjligheten att – när den angripna åtgärden antas – mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som berörs av en rättsakt, eller till och med deras identitet, inte innebär att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten, om det framgår att den är tillämplig i objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten i fråga (domstolens beslut av den 21 juni 1993 i mål C-276/93, Chiquita Banana m.fl. mot rådet, REG 1993, s. I-3345, punkt 8, och av den 28 juni 2001 i mål C-352/99 P, Eridania m.fl. mot rådet, REG 2001, s. I-5037, punkt 59).

84 I synnerhet när den begränsade kretsen följer av själva systematiken som upprättats genom den angripna regleringen, kan den berörda personen inte anses särskiljas endast genom att ingå i denna krets (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 10 juli 1996 i mål T-482/93, Weber mot kommissionen, REG 1996, s. II-609, punkterna 65 och 66, och av den 7 november 1996 i mål T-298/94, Roquette Frères mot rådet, REG 1996, s. II-1531, punkterna 41 och 43).

85 I förevarande mål fastställs en tilldelningskoefficient genom artikel 7.2 i förordning nr 1301/2006, om kvantiteterna i licensansökningarna överstiger den kvantitet som finns tillgänglig för tullkvoten. Det följer av beräkningssättet som anges i bestämmelsen att koefficienten beror på vilken kvantitet som är tillgänglig och vilken kvantitet som efterfrågas, utan att hänsyn tas till de enskilda ansökningarna eller sökandenas specifika situation.

86 Genomförandeförordning nr 393/2011 fastställer således en enda tilldelningskoefficient för fördelning av den begränsade kvantiteten som är avsedd för tullkvoten, mellan samtliga aktörer som lämnat in en importansökan.

87 Denna förordning påverkar därmed sökandenas rättsställning på grund av en objektivt angiven rättslig eller faktisk situation.

88 Det hade vidare inte varit möjligt att anta en enda koefficient för att fördela den tillgängliga kvantiteten utan att känna till det sammanlagda antalet godkända ansökningar som lämnats in. Det var således nödvändigt att ansökningsförfarandet stoppades innan den angripna förordningen antogs. Att en begränsad krets uppstod är alltså en följd av själva systematiken som upprättats genom förordning nr 302/2011.

89 Till följd härav påverkas var och en av sökandena av den angripna förordningen på grund av deras objektiva egenskap som producenter som lämnat in licensansökningar, och detta på samma sätt som övriga producenter som lämnat in ansökningar innan förfarandet stoppades. Under sådana omständigheter kan sökandena inte anses ha individualiserats genom att ingå i en begränsad krets, vilket är ett resultat av den ifrågavarande förordningen i sig.

90 Om det är så att sökandena hävdar att deras situation särskiljs genom att kommissionen är skyldig att beakta deras situation vid antagandet av den angripna förordningen, kan tribunalen vidare framhålla att någon sådan skyldighet inte har bevisats.

91 För det första godtar tribunalen inte det argument som sökandena har framfört med hänvisning till artikel 26.2 i rådets förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EUT L 58, s. 1), eftersom detta argument saknar verkan. Förordningen upphävdes nämligen genom förordning nr 1234/2007 och var således inte gällande vid tiden för händelserna.

92 Sökandena har även åberopat artikel 186 a och artikel 187 i förordning nr 1234/2007, vari föreskrivs att ”[k]ommissionen får vidta nödvändiga åtgärder … [n]är det gäller produkter inom sektorerna för socker … när priserna på gemenskapsmarknaden för någon av dessa produkter ökar eller minskar väsentlig” samt att kommissionen ”framför allt, helt eller delvis, [får] upphöra med att tillämpa importtullar för vissa kvantiteter”. Därvid kan tribunalen framhålla att det inte på något sätt följer av dessa bestämmelser att kommissionen var skyldig att beakta rörsockerraffinaderiernas situation, och än mindre sökandenas, vid antagandet av genomförandeförordning nr 393/2011.

93 Slutligen kan förordning nr 393/2011, i motsats till vad sökandena påstått, inte anses utgöra en rad individuella beslut, eftersom den berör en grupp aktörer som definierats i allmänna ordalag utan att hänsyn tagits till de enskilda ansökningarnas innehåll och varje sökandes särskilda situation.

94 Tribunalen finner därför att sökandena inte berörs personligen av de angripna förordningarna, ej heller av genomförandeförordning nr 393/2011.

95 Mot bakgrund av att de angripna förordningarna medför genomförandeåtgärder och inte berör sökandena personligen, ska talan om ogiltigförklaring av dessa rättsakter således avvisas. Det saknas härvid skäl att pröva invändningen att villkoret direkt berörd inte är uppfyllt.

96 Vad beträffar den invändning om rättsstridighet som sökandena framställt i andra hand, nämligen avseende artiklarna 186 a och 187 i förordning nr 1234/2007 och avseende förordningarna nr 222/2011 och 302/2011, erinrar tribunalen om följande. Möjligheten att göra gällande att en rättsakt med allmän giltighet inte ska tillämpas enligt artikel 277 FEUF utgör inte någon självständig rätt att väcka talan och kan inte utövas utan att det föreligger en rätt att väcka talan avseende sakfrågan (se förstainstansrättens beslut av den 8 juli 1999 i mål T-194/95, Area Cova m.fl. mot rådet, REG 1999, s. II-2271, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

97 Eftersom talan om ogiltigförklaring ska avvisas, ska följaktligen även den invändning om rättsstridighet som framställts i samband med denna talan avvisas.

Huruvida skadeståndstalan kan tas upp till sakprövning

98 Det framgår av invändningen om rättegångshinder att kommissionen har yrkat att talan i sin helhet ska avvisas.

99 Kommissionen har vidare – med hänvisning till den skada som sökandena har åberopat – hävdat att ”dessa grunder inte kan bli föremål för en talan enligt artikel 263 fjärde stycket … FEUF, eftersom talan inte kan tas upp till sakprövning”.

100 Vid förhandlingen har kommissionen förtydligat att kommissionen yrkar att skadeståndstalan ska avvisas, mot bakgrund av att denna talan är oskiljbart kopplad till talan om ogiltigförklaring av de angripna förordningarna och således inte är självständig.

101 Sökandena har angett att skadeståndstalan utgör en självständig form av talan, vars utgång inte kan påverkas av att talan om ogiltigförklaring avvisas.

102 Tribunalen erinrar om att skadeståndstalan har inrättats som en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och som är underkastad villkor som utformats med hänsyn till denna talans särskilda syfte (domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, punkt 3; svensk specialutgåva, volym 1, s. 607). Att en talan om ogiltigförklaring avvisas leder därför inte per automatik till att detsamma gäller för skadeståndstalan (domstolens dom av den 26 februari 1986 i mål 175/84, Krohn Import-Export mot kommissionen, REG 1986, s. 753, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 8, s. 475).

103 Denna princip är begränsad på grund av förbudet mot att uppnå syften som förfarandet inte är avsett för. En sökande kan inte via en skadeståndstalan försöka uppnå ett liknande resultat som vid en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt, när denna talan om ogiltigförklaring har avvisats (domstolens dom av den 15 december 1966 i mål 59/65, Schreckenberg mot kommissionen, REG 1966, s. 785 och 797).

104 Skadeståndstalan kan således avvisas när den rör samma rättsstridiga förhållande och syftar till samma ekonomiska resultat som en talan om ogiltigförklaring som sökanden inte har väckt i rätt tid (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i det ovannämnda målet Krohn Import-Export mot kommissionen, punkt 33, och av den 14 september 1999 i mål C-310/97 P, kommissionen mot AssiDomän Kraft Products m.fl., REG 1999, s. I-5363, punkt 59).

105 I förevarande mål är det dock inte fråga om detta undantagsfall, eftersom sökandena inte har underlåtit att väcka en talan om giltigförklaring och deras skadeståndstalan, under alla omständigheter, inte rör samma rättsstridiga förhållande och syftar inte till samma ekonomiska resultat som talan om ogiltigförklaring.

106 För det första har sökandena inom ramen för sin skadeståndstalan gjort gällande inte enbart att de angripna förordningarna är lagstridiga, utan även att rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om icke-diskriminering och proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Det har även gjorts gällande att kommissionen inte har uppfyllt sina skyldigheter rörande omsorg och god förvaltning.

107 För det andra är syftet med skadeståndstalan att få ersättning för skada samt för utebliven vinst på grund av att sockerraffinaderierna dels inte har kunnat täcka försörjningsbehovet, dels har fått erlägga importtullar. Ersättningen för skadan sammanfaller dock inte med syftet med talan om ogiltigförklaring av de angripna förordningarna.

108 Under dessa omständigheter leder avvisningen av talan om ogiltigförklaring inte automatiskt till att skadeståndstalan ska avvisas.

109 Kommissionen har vidare inte gjort gällande något självständigt rättegångshinder vad beträffar yrkandet om skadestånd.

110 I sin interventionsinlaga har rådet hävdat att en avvisning av talan om ogiltigförklaring uppenbart gör skadeståndstalan grundlös. Tribunalen framhåller på grund härav att kommissionen inte har gjort gällande att skadeståndstalan saknar grund och därför ska avvisas. Detta självständiga yrkande som framställts av rådet i egenskap av intervenient ska därför avvisas.

111 Till följd härav ska invändningen om rättegångshinder avslås i den del den avser skadeståndstalan.

112 Eftersom det är fråga om två självständiga taleformer är det härvid tänkbart vid prövningen av rättegångshinder att talan delvis avvisas i den del som avser ogiltigförklaring, alltmedan talan om skadestånd inte avvisas (se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 21 juni 1993 i mål C-257/93, Van Parijs m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1993, s. I-3335, punkterna 14 och 15).

113 I förevarande mål konstaterar tribunalen således att talan inte ska avvisas i den del som avser skadestånd.

Rättegångskostnader

114 Mot bakgrund av att talan inte avvisas i den del som avser skadestånd, ska frågan om rättegångskostnader anstå.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas i den del den avser ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EU) nr 222/2011 av den 3 mars 2011 om undantagsåtgärder avseende utsläppande på unionsmarknaden av socker och isoglukos utöver kvoterna under regleringsåret 2010/11, av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 293/2011 av den 23 mars 2011 om fastställande av en tilldelningskoefficient om avslag av nya ansökningar och om avslutande av ansökningsomgången för tillgängliga kvantiteter socker producerat utöver kvoten och avsett för försäljning på unionsmarknaden till nedsatt överskottsavgift, av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 302/2011 av den 28 mars 2011 om öppnande av en tullkvot för exceptionell import av vissa kvantiteter socker under regleringsåret 2010/11, samt av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 393/2011 av den 19 april 2011 om fastställande av tilldelningskoefficienten för utfärdande av importlicenser för sockerprodukter inom vissa tullkvoter för vilka det lämnats in ansökningar under perioden 1–7 april 2011, och om tillfälligt stopp för ansökningar om sådana licenser.

2) Invändningen om rättegångshinder avslås i den del den avser skadeståndstalan.

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Papasavvas Vadapalas O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 juni 2013.

Underskrifter