Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 14. listopada 2014.[1]

Predmet C-456/13 P

T & L Sugars Ltd,
Sidul Açúcares Unipessoal Lda
protiv

Europske komisije

„Žalba – Poljoprivreda – Izvanredne mjere u vezi sa stavljanjem šećera i izoglukoze izvan kvote na tržište Unije – Uredba (EU) br. 222/2011 – Provedbena uredba (EU) br. 293/2011 – Mjere o iznimnom otvaranju uvozne carinske kvote za šećer – Provedbena uredba (EU) br. 302/2011 – Provedbena uredba (EU) br. 393/2011 – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Fizičke i pravne osobe – Aktivna procesna legitimacija – Članak 263. posljednji dio rečenice stavka 4. UFEU-a – Regulatorni akti koji ne podrazumijevaju provedbene mjere – Pojam“

1. Ova je žalba usmjerena protiv presude Općeg suda Europske unije T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija[2], kojom je Opći sud, između ostalog, odbio kao nedopuštenu tužbu za poništenje koju su podnijeli T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares Unipessoal Lda, dva poduzetnika za rafiniranje uvezenog šećera iz šećerne trske sa sjedištem u Europskoj uniji, protiv nekoliko uredaba Europske komisije kojima su donesene izvanredne mjere stavljanja na tržište šećera i izoglukoze izvan kvote[3] i otvorene posebne uvozne carinske kvote za šećer za tržišnu godinu 2010./2011.[4]

2. U ovom slučaju Opći sud je u biti najprije presudio da u mjeri u kojoj je primjena spornih uredaba pozivala države članice na donošenje određenog broja mjera, žalitelji se nisu mogli pozvati na odredbe članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a. Osim toga, procijenio je da se Provedbena uredba br. 302/2011 ne odnosi osobno na žalitelje te je prema tome prihvatio prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija, proglasivši tužbu nedopuštenom u dijelu u kojem se njome zahtijeva ukidanje pobijanih uredaba.

3. U tim uvjetima žalba žalitelja pruža Sudu priliku da se izjasni o tumačenju novih odredbi članka 263. stavka 4. UFEU-a, koje su uvedene Ugovorom iz Lisabona, a koje je primijenio Opći sud, i da što preciznije definira što su to regulatorni akti „koji ne podrazumijevaju provedbene mjere“.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, u daljnjem tekstu: pobijana presuda

3 — Radi se o Uredbi Komisije (EU) br. 222/2011 od 3. ožujka 2011. o utvrđivanju izvanrednih mjera u pogledu stavljanja šećera i izoglukoze izvan kvote na tržište Unije po sniženoj pristojbi za prekoračene količine tijekom tržišne godine 2010./2011. (SL L 60, str. 6.) [neslužbeni prijevod] i o Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 293/2011 od 23. ožujka 2011. o utvrđivanju koeficijenta dodjele, odbijanju daljnjih zahtjeva i zaključivanju razdoblja za podnošenje zahtjeva za raspoložive količine šećera izvan kvote za prodaju na tržištu Unije po sniženoj pristojbi za prekoračene količine (SL L 79, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3. svezak 26., str. 334.).

4 — Misli se na Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 302/2011 od 28. ožujka 2011. o otvaranju posebne uvozne carinske kvote za određene količine šećera za tržišnu godinu 2010./2011. (SL L 81, str. 8.) [neslužbeni prijevod] i Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 393/2011 od 19. travnja 2011. o određivanju koeficijenta dodjele za izdavanje uvoznih dozvola za koje su zahtjevi bili podneseni od 1. do 7. travnja 2011. za šećerne proizvode u okviru određenih carinskih kvota te o odgodi podnošenja zahtjeva koji se odnose na takve dozvole (SL L 104, str. 39.) [neslužbeni prijevod].

I – **Pravni okvir i okolnosti spora**

4. Okolnosti spora ukratko je iznio Opći sud u točkama 1. do 5. pobijane presude, na koje upućujem. Osnovni elementi spornih uredaba bit će, osim toga, koliko je potrebno, izneseni u razmatranjima koja slijede.

II – **Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda**

5. Opći sud je prihvatio prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija, presudivši, s jedne strane, da se žalitelji nisu mogli pozvati na članak 263. posljednji dio rečenice stavka 4. UFEU-a (točke 36. do 73. pobijane presude) i, s druge strane, da se na njih Uredba br. 393/2011 osobno ne odnosi (točke 74. do 94. te presude). Glavne kritizirane točke pobijane presude bit će navedene prema potrebi u okviru ispitivanja žalbenih razloga koje su istaknuli žalitelji.

III – **O žalbi**

6. Žalitelji formalno ističu tri žalbena razloga u prilog žalbi. Najprije tvrde da je Opći sud počinio nekoliko pogrešaka koje se tiču prava smatrajući da mjere koje su u ovom slučaju donijela državna tijela predstavljaju provedbene mjere u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a. Zatim smatraju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava presudivši da se Uredba br. 393/2011 ne odnosi osobno na žalitelje. Konačno, žalitelji procjenjuju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava presudivši u točki 97. pobijane presude da je, zbog toga što je njihova tužba za poništenje bila proglašena nedopuštenom, prigovor nezakonitosti u odnosu na članak 186. točku (a) i članak 187. Uredbe Komisije (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u)[5], koji su istaknuli u vezi s navedenom tužbom, posljedično trebao biti odbačen.

IV – **Prvi žalbeni razlog**

A – *Argumentacija stranaka*

7. U okviru prvog žalbenog razloga, žalitelji ponajprije ističu da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava zaključivši da u ovom slučaju pretpostavke primjene članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a nisu bili ispunjene.

8. Žalitelji naglašavaju da tumačenje članka 263. stavka 4. UFEU-a zahtijeva razlikovanje stvarnih provedbenih mjera od drugih, što nameće ispitivanje sadržaja spornih regulatornih akata i specifične naravi mjera koje su poduzele države članice, uzimajući u obzir diskrecijsku ovlast država članica i cilj djelotvorne sudske zaštite pojedinaca koji se želi postići tom odredbom.

9. Opći je sud počinio prvu pogrešku koja se tiče prava presudivši da bilo koja mjera, i ako je automatska ili beznačajna, koju donese država članica u okviru uredbe predstavlja odluku kojom se provodi navedena uredba.

10. Opći je sud počinio drugu pogrešku koja se tiče prava presudivši da su mjere koje su u ovom slučaju donijele države članice bile mjere za provođenje spornih uredbi, iako su bile donesene bez ikakve diskrecijske ovlasti država članica, s obzirom na to da države članice nisu izvršavale nikakav izbor niti su donijele ikakvu odluku, nego su imale ulogu „najobičnijeg poštanskog sandučića“.

5 — SL L 299, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3. svezak 9., str. 61.)

11. Opći je sud počinio treću pogrešku koja se tiče prava potvrdivši u točki 53. pobijane presude da margina diskrecije kojom raspolažu države članice nije relevantna za utvrđivanje podrazumijeva li regulatorni akt „provedbene mjere“.

12. Opći je sud na kraju počinio četvrtu pogrešku koja se tiče prava presudivši u točkama 69. do 72. pobijane presude da tumačenjem pojma regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere s obzirom na načelo djelotvorne sudske zaštite nije mogao njihovu tužbu proglasiti dopuštenom.

13. S tim u vezi žalitelji ističu da su izričito iznijeli da ne raspolažu nijednim pravnim lijekom pred nacionalnim sudovima, zbog čega su trebali prekršiti zakon i biti tuženi kako bi mogli pobijati sporne uredbe. U tom smislu, odredbe članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a trebale su se tumačiti u odnosu na njihovu postupovnu djelotvornost. Uostalom, tim odredbama nije jedini cilj bio izbjeći situacije u kojima pojedinci trebaju prekršiti zakon da bi imali pristup pravosuđu.

14. Nadalje, žalitelji ističu da Komisija, kao i Opći sud u točkama 63., 65. i 72. pobijane presude, otvoreno priznaju odsustvo nacionalnog pravnog lijeka. Oni inzistiraju na činjenici da mjere koje su donijela državna tijela primjenjujući sporne uredbe nisu mogle biti pobijane u Portugalu, osim ako su bile donesene *ultra vires*, što nije bio slučaj. U svakom slučaju navedene mjere nisu bile javne s obzirom na to da su sadržavale poslovne tajne.

15. S druge strane, Komisija, koju je u svim točkama podržalo Vijeće Europske unije, kao i francuska vlada smatraju da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava smatrajući da sporne uredbe podrazumijevaju provedbene mjere.

B – *Analiza*

16. Argumentacija na koju se pozivaju žalitelji u okviru ove žalbe nudi Sudu priliku da produbi svoje tumačenje novih odredaba članka 263. stavka 4. UFEU-a koje je uveo Ugovor iz Lisabona. Te odredbe pozivaju Sud da osobito definira opseg novih pravila aktivne procesne legitimacije fizičkih i pravnih osoba protiv regulatornih akata predviđenih Ugovorom iz Lisabona i, točnije, dvostrukom pretpostavkom koju je uveo [6].

17. Naime, iako je Sud već definirao pojam „regulatornog akta“ u smislu te odredbe i to osobito izuzevši zakonodavne akte [7], s druge strane, Sud se još nije imao priliku pozabaviti, u najmanju ruku u pozitivnom smislu [8], dvostrukom pretpostavkom kojom je uvjetovana aktivna procesna legitimacija fizičkih i pravnih osoba protiv te vrste akta, naime, da se izravno odnose na njih i da ne podrazumijevaju provedbene mjere koje prelaze izravni utjecaj.

18. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi te vodeći računa o nastanku te nove odredbe, o njezinu tekstu i kontekstu u kojem se nalazi kao i o svim relevantnim odredbama prava Unije, treba proizaći što su to „regulatorni akti koji se izravno odnose na [žalitelja] i koji ne podrazumijevaju provedbene mjere“ [9], pri čemu je funkcija koju ima ta nova odredba u sustavu pravnih lijekova utvrđenih Ugovorom u tom smislu posebno važna.

6 — Što se tiče nastanka članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a, upućujem na mišljenja nezavisne odvjetnice Kokott u predmetima Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:21, t. 40.) kao i Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:204, t. 39. i 44.), koja pripisuju mišljenju nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:197, t. 43.) utvrđivanje „regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere“ kao pravne kategorije prava Unije prije nego što je taj pojam formiran.

7 — Vidjeti presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50. i 61.).

8 — Sud se, naime, već izjasnio o tumačenju te nove odredbe, ali dosta šturo i samo kako bi isključio njezinu primjenu; vidjeti presude Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 30. i 31.), Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 50. i 51.) kao i Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105, t. 37. i 38.).

9 — Vidjeti osobito presudu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (EU:C:2013:625, t. 50.).

19. Ovu analizu valja započeti općenitim podsjećanjem na to da je Sud imao priliku utvrditi da su nove odredbe članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a ublažile pretpostavke dopuštenosti tužbi za poništenje koje podnose fizičke i pravne osobe protiv određenih regulatornih akata, to jest onih koji se izravno odnose na njih i ne podrazumijevaju provedbene mjere, izbrisavši pretpostavku koja se odnosi na osobni utjecaj [10].

20. Preuzevši u istim uvjetima sadržaj onoga što je bio članak III-365. stavak 4. nacrta Ugovora o Ustavu za Europu, novi članak 263. stavak 4. UFEU-a stoga proširuje pretpostavke dopuštenosti tužbi za poništenje fizičkih i pravnih osoba protiv određenih regulatornih akata, ne mijenjajući uopće pretpostavke dopuštenosti tužbi protiv zakonodavnih akata [11]. Njegov je cilj omogućiti im podnošenje tužbe za poništenje protiv općih akata, osim zakonodavnih akata [12], pod manje restriktivnim pretpostavkama od onih koje su vrijedile do tada, odnosno bez potrebe dokazivanja da se ti akti na njih osobno odnose. Dvije kumulativne pretpostavke određene člankom 263. posljednjim dijelom rečenice stavka 4. UFEU-a moraju se tumačiti upravo uzimajući u obzir taj cilj ublažavanja pretpostavki, to jest da se pobijani regulatorni akt izravno odnosi na žalitelja i da ne podrazumijeva provedbene mjere.

21. U ovom trenutku treba odmah istaknuti da sam tekst novih odredbi članka 263. stavka 4. UFEU-a nesporno dovodi do poteškoća u pogledu tumačenja [13].

22. Nedvojbeno je točno da pretpostavka izravnog utjecaja kao takva već postoji, zajedno s pretpostavkom osobnog utjecaja „prije Lisabona“ te je tumačenje kako jedne tako i druge već poznato.

23. Što se tiče izravnog utjecaja, kakav god bio pobijani opći akt, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se pretpostavkom tog utjecaja zahtijeva da akt proizvodi izravno učinke na pravnu situaciju fizičke ili pravne osobe žalitelja i da u slučaju da podrazumijeva donošenje posrednih mjera, ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast tijelima zaduženima za njegovo provođenje, bilo da se radi o čisto automatskoj provedbi ili onoj proizašloj iz samih propisa Unije. [14]. Samo postojanje nacionalnih akata koji se umeću između žalitelja i općeg akta koji se osobno odnosi na njega ne predstavlja nužno samo po sebi zapreku za priznanje njegove aktivne procesne legitimacije.

24. Pitanje koje se postavlja jest, stoga, kako utvrditi smisao novih pravila regulatornih akata koja, pod pretpostavkom izravnog utjecaja, dodaju pretpostavku o odsutnosti provedbenih mjera. Takvo se tumačenje ne može, po mojemu mišljenju, zadovoljiti prenošenjem definicije pretpostavke izravnog utjecaja koju je utvrdio Sud kad je bila praćena pretpostavkom osobnog utjecaja.

25. Naime, pretpostavka izravnog utjecaja koju je Sud protumačio u kontekstu verzije Ugovora prije Lisabona već je počivala na razumijevanju prema kojemu postojanje čisto automatske provedbe nije predstavljalo zapreku priznanju aktivne procesne legitimacije. Može se na neki način smatrati da je pretpostavka o nepostojanju provedbenih mjera, to jest nepostojanju akata koji prelaze čisto automatsku provedbu, već sadržana u toj pretpostavci.

10 — *Ibidem* (t. 57.)

11 — *Ibidem* (t. 59.)

12 — *Ibidem* (t. 60.)

13 — Neke od njih već je istaknula nezavisna odvjetnica Kokott u svojem mišljenju u predmetu Telefónica/Komisija (EU:C:2013:204, t. 36. i 38.). Vidjeti također u tom pogledu mišljenja nezavisnog odvjetnika Watheleta u predmetima Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2013:335, t. 74.) kao i Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2013:336, t. 47.).

14 — Vidjeti osobito presudu Glencore Grain/Komisija (C-404/96 P, EU:C:1998:196, t. 41.) kao i presude od istog dana Front national/Parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, t. 34.), Komisija/Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane/Komisija (C-445/07 P i C-455/07 P, EU:C:2009:529, t. 45.), Stichting Woonpunt i dr./Komisija (EU:C:2014:100, t. 68.) kao i Stichting Woonlinie i dr./Komisija (EU:C:2014:105, t. 55.).

26. Gledano s jedne strane, Ugovor iz Lisabona komplicira ta relativno jednostavna pravila. S jedne strane, zadržao je stara pravila u odnosu na „akte“ općenito, različite od pojedinačnih odluka, zadržavši pretpostavku izravnog i osobnog utjecaja. S druge strane, ukinuo je pravilo koje se tiče kategorije „regulatornih akata“, unijevši drugu *dvostruku* pretpostavku izravnog utjecaja „i“ nepostojanja provedbenih mjera.

27. Pritom nas nova pravila regulatornih akata navode na nužnost razlikovanja dviju pretpostavki koje ih se tiču, drugim riječima, pridavanje smisla tom dvojnom konceptu. Naime, valja zaključiti da prema samom tekstu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a mogu postojati regulatorni akti koji, odnoseći se izravno na fizičke ili pravne osobe, *mogu* ipak podrazumijevati provedbene mjere.

28. Stoga se suprotstavljaju dvije teze. Prema prvoj, sama intervencija upravnog državnog tijela, koliko god bila slaba, u postupak provođenja regulatornog akta dostatna je da se ne ispuni pretpostavka nepostojanja provedbenih mjera. To je *grosso modo* teza koju zastupaju francuska vlada, Komisija i Vijeće.

29. Kako sam pokušao izložiti, ta je teza međutim suprotna točnom tumačenju pojma regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere i koji je uveden Ugovorom iz Lisabona.

30. Naime, valja istaknuti da je pojam regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere semantički bogatiji od onog koji proizlazi iz te prve teze. Osobito, pojam „mjere“ korišten u članku 263. posljednjem dijelu rečenice stavka 4. UFEU-a, na bilo kojem jeziku, neizbježno sadrži izvršavanje određene „ovlasti“, podrazumijevajući stoga određenu marginu diskrecije u izvršavanju javnih ovlasti. Činjenica da javno državno tijelo mora ispuniti svaki zadatak koji mu je povjeren ne podrazumijeva da akti koje ono donosi u tom cilju proizlaze iz pojma provedbenih mjera u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a. Važno je voditi računa, u ovom i u svakom drugom slučaju, o naravi, ali i o obliku i intenzitetu suradnje koja se traži od državnih tijela.

31. Čini se da je teško tumačiti te nove odredbe – osim da bi se onemogućilo postizanje postavljenog cilja ublažavanja pretpostavki za dopuštenost tužbi fizičkih i pravnih osoba podnesenih protiv regulatornih, nezakonodavnih akata – na način da se za postojanje nesuštinskih, odnosno pomoćnih akata državnih tijela koji su rezultat bilo kakve aktivnosti ili su doneseni u okviru ograničene ovlasti te posreduju između žalitelja i pobijanog regulatornog propisa može smatrati da omogućava ispunjenost pretpostavke izravnog utjecaja i istodobno neispunjenost pretpostavke o nepostojanju provedbenih mjera, samom činjenicom njezina posredovanja.

32. Na temelju te argumentacije, definirat ću alternativnu tezu prema kojoj nas novi izričaj kojim Ugovor definira aktivnu procesnu legitimaciju fizičkih i pravnih osoba protiv regulatornih akata u obliku dviju pretpostavki, koje nas se tiču, dovodi do pojma koji bismo mogli poimati kao „funkcionalnu podjelu“ tih pretpostavki. Prema toj tezi treba razlikovati, s jedne strane, definiciju pravila kao takvog i kruga njegovih adresata (izravni utjecaj) i, s druge strane, utvrđivanje mnoštva okolnosti specifičnih za njegovu konkretnu uporabu i provedbu (među ostalim postupovnih, kvantitativnih, vremenskih) temeljem kojih je moguće potvrditi da je navedeno pravilo u potpunosti i samo po sebi *djelotvorno*. Nadalje, može se smatrati da izravni utjecaj upućuje i na definiciju pravila i na određivanje njegovih adresata, pri čemu provedbene mjere jamče da navedeno pravilo, čiji su adresati određeni, bude u potpunosti djelotvorno.

33. Ako bi trebalo zadržati takvo tumačenje, to bi bilo nakon analize *in concreto* cilja, sadržaja i učinaka samog pobijanog regulatornog akta u odnosu na pravni položaj žalitelja [15] da bi se moglo eventualno zaključiti *podrazumijeva* li ili ne provedbene mjere u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a.

15 — Vidjeti presude Telefónica/Komisija (EU:C:2013:852, t. 35.), Stichting Woonpunt i dr./Komisija (EU:C:2014:100, t. 53.) kao i Stichting Woonlinie i dr./Komisija (EU:C:2014:105, t. 40.).

34. U ovom slučaju, točno je da djelotvorno provođenje spornih uredbi zahtijeva uplitanje država članica i donošenje, s njihove strane, određenog broja upravnih mjera, kao što je to istaknuo Opći sud, to jest, u biti, zaprimanje zahtjeva gospodarskih subjekata u pitanju, kontrolu njihove dopuštenosti primjenom utvrđenih formalnih zahtjeva, njihovo prosljeđivanje Komisiji i zatim izdavanje dozvola na temelju koeficijenata raspodjele koje je utvrdila Komisija. Ipak, teško je smatrati da djelatnost koja se u potpunosti odnosi na upravljanje te su je razvila državna tijela predstavlja izvršavanje izvršne ovlasti.

35. Ne čini mi se da uloga upravne suradnje koju su preuzela nadležna državna tijela odgovara onome što su tvorci Ugovora imali na umu kad su za dopuštenost tužbe za poništenje koju protiv regulatornih akata podnose fizičke i pravne osobe utvrdili novu, ublaženu dvostruku pretpostavku.

36. U predmetnom slučaju valja najprije podsjetiti da je Komisija, utvrdivši da je nužno smanjiti negativnu razliku između raspoloživosti i uporabe šećera na tržištu Unije tijekom tržišne godine 2010./2011., procijenila da treba, s jedne strane, staviti na tržište jedan dio šećera koji premašuje kvotu određenu člankom 56. Uredbe br. 1234/2007 i, s druge strane, upotrijebiti u cijelosti sve uvozne putove koji postoje. Ona je posljedično tome donijela Uredbu br. 222/2011 utvrdivši izvanredne mjere stavljanja na tržište šećera i izoglukoze izvan kvote po sniženim pristojbama za prekoračene količine kao i Provedbenu uredbu br. 302/2011 o otvaranju posebne uvozne carinske kvote u odnosu na određene količine šećera za tržišnu godinu 2010./2011. [neslužbeni prijevod].

37. Uredba br. 222/2011 i Provedbena uredba br. 302/2011 bile su nadopunjene dvjema provedbenim uredbama, čiji je glavni cilj bio da se odrede koeficijenti dodjele količina šećera izvan kvote koje se stavljaju na tržište po nultoj pristojbi za prekoračene količine (Provedbena uredba br. 293/2011) i carinska kvota za uvoz (Provedbena uredba br. 393/2011), temeljem zahtjeva zainteresiranih gospodarskih subjekata koje su proslijedile države članice. Uostalom, Provedbena uredba br. 293/2011 odbija zahtjeve za uvozne dozvole podnesene između 21. i 25. ožujka 2011. te dan 28. ožujka 2011. određuje kao kraj razdoblja za podnošenje tih zahtjeva. Provedbena uredba br. 393/2011 odgađa podnošenje novih zahtjeva za dozvole iz njezina priloga do kraja tržišne godine.

38. Treba osim toga podsjetiti da žalitelji u biti tvrde da sporne uredbe smještaju rafinerije uvezenog šećera iz šećerne trske u tržišno nepovoljniji položaj u odnosu na one koje proizvode i prerađuju domaću šećernu repu, ne poštujući osnovnu uredbu i načela nediskriminacije, razmjernosti i zaštite legitimnih očekivanja. Žalitelji s druge strane ne dovode nipošto u pitanje uvjete za izdavanje dozvola.

39. U svojim analizama ta dva niza uredaba [16] Opći je sud istaknuo da, kako bi stekli pravo stavljanja na tržište i uvoza šećera korištenjem izvanrednih pravila predviđenih navedenim uredbama, zainteresirani gospodarski subjekti prethodno trebaju podnijeti zahtjev državnim tijelima [17] koja zatim primjenjuju koeficijente dodjele određene Provedbenim uredbama br. 293/2011 i 393/2011 [18]. Iz toga je zaključio da sporne uredbe ne mogu imati pravne učinke u odnosu na gospodarske subjekte u pitanju bez posredovanja mjera koje su prethodno donijela državna tijela.

40. Navodeći nadalje da su navedene nacionalne mjere bile odlučujuće naravi, s obzirom na to da su tijela bila ovlaštena nametati formalne uvjete podnositeljima zahtjeva, odlučujući o dopuštenosti zahtjeva i izdajući dozvole [19], Opći je sud zaključio da sporne uredbe „počivaju“ na pojedinačnim odlukama donesenim na nacionalnoj razini, bez kojih nisu mogle utjecati na pravni položaj fizičkih i pravnih osoba u pitanju [20]. Slijedom toga, presudio je da sporne uredbe ne mogu biti kvalificirane kao akti koji ne podrazumijevaju provedbene mjere u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a.

16 — Točke 38. do 41. i 42. do 45. pobijane presude
17 — *Ibidem* (t. 46.)
18 — *Ibidem* (t. 47.)
19 — *Ibidem* (t. 49.)
20 — *Ibidem* (t. 50.)

41. Ta analiza Općeg suda zahvaćena je pogreškom koja se tiče prava.

42. Naime, Komisija je prije svega ta koja je u potpunosti definirala izvanredne mjere Uredbom br. 222/2011 i Provedbenom uredbom br. 302/2011, određujući njihovo polje primjene, *ratione materiae*, *ratione personae* i *ratione temporis*, kao i uvjete podobnosti i dopuštenosti koji moraju biti ispunjeni da bi se te uredbe mogle primijeniti [21].

43. Valja u tom pogledu istaknuti da, unatoč činjenici da ta dva niza uredaba nemaju isto polje primjene *ratione personae*, Opći sud ih je analizirao a da uopće nije vodio računa o toj razlici. Doista, ako nije osporeno da se provedbene uredbe br. 302/2011 i 393/2011 izravno odnose na žalitelje, u njihovu svojstvu prerađivača uvezenog šećera iz šećerne trske mnogo je teže smatrati da se na njih izravno odnose Uredba br. 222/2011 i Provedbena uredba br. 293/2011 s obzirom na to da te dvije posljednje uredbe ne mogu po njihovu polju primjene niti na jedan način izmijeniti njihov pravni položaj.

44. Komisija je, osim toga, također ta koja je temeljem sakupljenih, po potrebi filtriranih podataka, koje su proslijedile države članice, odredila koeficijente dodjele količina šećera namijenjenih stavljanju na tržište po sniženoj pristojbi (Provedbena uredba br. 293/2011) i uvoznih dozvola (Provedbena uredba br. 393/2011).

45. Doista, zainteresirani gospodarski subjekti su trebali, u jednom i u drugom slučaju, uputiti nadležnim državnim tijelima zahtjev za dozvolu. Ti zahtjevi, međutim, nisu bili preduvjet za utvrđivanje prava na korištenje donesenih izvanrednih mjera.

46. Također stoji da su državna tijela bila zadužena za zaprimanje zahtjeva za dozvolu, prema potrebi za ispitivanje njihove dopuštenosti, zatim za primjenu koeficijenata dodjele i za izdavanje dozvola. Međutim, ta raznolika postupanja, koja proizlaze isključivo iz ograničenih ovlasti, ne prelaze jednostavnu upravnu suradnju i čisto tehničko upravljanje izvanrednim mjerama koje je odredila Komisija.

47. Stoga, promatrane u cijelosti, izvanredne mjere koje je donijela Komisija bez dvojbe su pozivale na donošenje upravnih mjera koje se odnose na upravljanje , ali nisu zahtijevale provedbene mjere u punom smislu riječi. U smislu onog što sam pokušao opisati gore, to su provedbene uredbe br. 293/2011 i 393/2011, posebice, koje su sadržavale bez ikakve dvojbe „provedbene mjere“ koje odgovaraju zahtjevima provedbe Uredbe br. 222/2011 i Provedbene uredbe br. 302/2011. Predstavljale su, na neki način, *trenutak* provedbe u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a, Uredbe br. 222/2011 i Provedbene uredbe br. 302/2011. To nije, nasuprot tomu, slučaj s upravnim mjerama koje se odnose na upravljanje i koje su poduzela nadležna tijela država članica.

48. Prema tome, procjenjujem da treba prihvatiti prvi žalbeni razlog koji su istaknuli žalitelji i da stoga treba ukinuti pobijanu presudu u dijelu u kojem je Opći sud presudio da provedbene uredbe br. 302/201 i 393/2011 podrazumijevaju provedbene mjere u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a.

V – **Dopuštenost pravnog lijeka žalitelja i vraćanje predmeta Općem sudu**

49. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, Sud može u slučaju ukidanja odluke Općeg suda ili konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

21 — Vidjeti članak 2. stavke 2. i 4. Uredbe br. 222/2011 i članak 1. Provedbene uredbe br. 302/2011, koji upućuje na Uredbu Komisije (EZ) br. 891/2009 od 25. rujna 2009. o otvaranju i predviđanju upravljanja određenim carinskim kvotama Zajednice u sektoru šećera (SL L 254, str. 82.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 19., str. 340.).

50. U predmetnom slučaju, ako Sud u ovoj fazi postupka ne može odlučiti o tužbi podnesenoj Općem sudu, on nasuprot tomu raspolaže potrebnim elementima za konačno odlučivanje o prigovoru nedopuštenosti koji je istaknula Komisija tijekom prvostupanjskog postupka, u odnosu na tužbu protiv provedbenih uredaba br. 302/2011 i 393/2011, u pogledu posebne uvozne carinske kvote [22].

51. Naime, iz prethodnih razmatranja proizlazi da se ne bi moglo smatrati da te dvije provedbene uredbe podrazumijevaju provedbene mjere u smislu članka 263. posljednjeg dijela rečenice stavka 4. UFEU-a. Osim toga nije sporno da žalitelji kao prerađivači uvezenog šećera iz šećerne trske imaju interes postupati protiv tih uredaba i da se one na njih izravno odnose.

52. U tim okolnostima, predmet valja vratiti Općem sudu na odlučivanje o zahtjevima žalitelja usmjerenim na ukidanje provedbenih uredbi br. 302/2011 i 393/2011.

VI – **Zaključak**

53. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Presuda Općeg suda Europske unije T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (T-279/11, EU:T:2013:299) se ukida.

2. Žalba koju su podnijeli T & L Sugars Ltd i Sidul Açúcares Unipessoal Lda protiv Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 302/2011 od 28. ožujka 2011. o otvaranju posebne uvozne carinske kvote u odnosu na određene količine šećera za tržišnu godinu 2010./2011. [neslužbeni prijevod] i Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 393/2011 od 19. travnja 2011. o određivanu koeficijenata dodjele za izdavanje uvoznih dozvola za koje su zahtjevi bili podneseni od 1. do 7. travnja 2011. za šećerne proizvode u okviru određenih carinskih kvota te o odgodi podnošenja zahtjeva koji se odnose na takve dozvole (SL L 104, str. 39.) [neslužbeni prijevod] je dopuštena.

3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na odlučivanje o meritumu.

4. O troškovima će se odlučiti naknadno.

22 — Kao presedan vidjeti presudu 3F/Komisija (C-319/07 P, EU:C:2009:435, t. 98.).