JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
14 päivänä lokakuuta 2014[1]

Asia C-456/13 P

T & L Sugars Ltdja
Sidul Açúcares, Unipessoal Lda
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Maatalous — Kiintiön ulkopuolisen sokerin ja isoglukoosin unionin markkinoille saattamista koskevat poikkeukselliset toimenpiteet — Asetus (EU) N:o 222/2011 — Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 293/2011 — Sokerin poikkeuksellisen tuontitariffikiintiön avaamista koskevat toimenpiteet — Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 302/2011 — Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 393/2011 — Kumoamiskanne — Tutkittavaksi ottaminen — Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt — Asiavaltuus — SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeinen virkkeenosa — Sääntelytoimet, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä — Käsite

1. Valitus koskee 6.6.2013 annettua tuomiota T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio,[2] jolla Euroopan unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta kahden Euroopan unioniin sijoittautuneen tuontiruokosokerin jalostajan T & L Sugars Ltd:n ja Sidul Açúcares Unipessoal Ltd:n useista Euroopan komission asetuksista nostaman kumoamiskanteen. Riidanalaiset asetukset koskevat poikkeuksellisia toimenpiteitä kiintiön ulkopuolisen sokerin ja isoglukoosin markkinoille saattamisessa[3] sekä poikkeuksellisen tuontitariffikiintiön avaamista sokerille markkinointivuonna 2010/2011.[4]

2. Tuomiossaan unionin yleinen tuomioistuin lähinnä totesi, että siltä osin kuin riitautettujen asetusten täytäntöönpano edellytti jäsenvaltioilta tiettyjä toimenpiteitä, kantajat eivät voineet vedota SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan määräyksiin. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 302/2011 koskenut kantajia erikseen. Tällä perusteella se hyväksyi komission esittämän tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan väitteen ja päätti jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin siinä vaadittiin riidanalaisten asetusten kumoamista.

3. Käsiteltävässä asiassa tehty valitus tarjoaa näin unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua unionin yleisen tuomioistuimen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan uusista määräyksistä, sellaisina kuin ne on vahvistettu Lissabonin sopimuksella, esittämästä tulkinnasta ja määritellä tarkemmin sääntelytoimet, ”jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Tuomio T-279/11 (EU:T:2013:299; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 — Kyseessä ovat poikkeuksellisista toimenpiteistä kiintiön ulkopuolisen sokerin ja isoglukoosin alennetulla ylijäämämaksulla unionin markkinoille saattamisen osalta markkinointivuoden 2010/2011 aikana 3.3.2011 annettu komission asetus (EU) N:o 222/2011 (EUVL L 60, s. 6) ja kiintiön ulkopuolisen sokerin käytettävissä olevien määrien jakokertoimen vahvistamisesta, lisähakemusten hylkäämisestä ja hakemusten jättämisjakson lopettamisesta 23.3.2011 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 293/2011 (EUVL L 79, s. 8).

4 — Tässä tarkoitetaan poikkeuksellisen tuontitariffikiintiön avaamisesta tietyille sokerimäärille markkinointivuonna 2010/2011 28.3.2011 annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) N:o 302/2011 (EUVL L 81, s. 8) ja jakokertoimen vahvistamisesta 1 päivän ja 7 päivän huhtikuuta 2011 välisenä aikana haettujen sokerialan tuotteiden tuontitodistusten myöntämiseksi eräissä tariffikiintiöissä sekä tällaisten hakemusten jättämisen keskeyttämisestä 19.4.2011 annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) N:o 393/2011 (EUVL L 104, s. 39).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian käsittelyn aiemmat vaiheet**

4. Unionin yleinen tuomioistuin on selvittänyt asian käsittelyn aiemmat vaiheet tiivistetysti valituksenalaisen tuomion 1–5 kohdassa, joihin tässä viitataan. Riidanalaisten asetusten keskeiset säännökset esitellään kuitenkin tarpeen mukaan jäljempänä esitetyn tarkastelun yhteydessä.

II **Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja riidanalainen tuomio**

5. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi komission esittämän tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan väitteen ja totesi, etteivät kantajat voineet vedota SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeiseen virkkeenosaan (valituksenalaisen tuomion 36–73 kohta) ja ettei asetus N:o 393/2011 koskenut kantajia erikseen (valituksenalaisen tuomion 74–94 kohta). Arvostelun kohteena olevia valituksenalaisen tuomion kohtia lainataan tarpeen mukaan valitusperusteiden tarkastelun yhteydessä.

III **Valitus**

6. Valittajat vetoavat valituksensa tueksi muodollisesti kolmeen valitusperusteeseen. Ne väittävät ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä, koska se katsoi, että kansallisten viranomaisten käsiteltävässä asiassa toteuttamat toimenpiteet olivat SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lisäksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei asetus N:o 393/2011 koskenut kantajia erikseen. Valittajat väittävät lopuksi, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, koska se totesi valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa, että koska kumoamisvaatimus jätetään tutkimatta, maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus)[5] 186 artiklan a kohtaa ja 187 artiklaa koskeva lainvastaisuusväite, jonka kantajat olivat esittäneet kumoamisvaatimuksen yhteydessä, on tämän seurauksena hylättävä.

IV **Ensimmäinen valitusperuste**

A *Asianosaisten lausumat*

7. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat pääasiassa väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että edellytykset SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan soveltamiselle eivät täyty käsiteltävässä asiassa.

8. Ne korostavat, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinta edellyttää todellisten täytäntöönpanotoimenpiteiden erottamista muista toimenpiteistä, mikä velvoittaa tutkimaan riidanalaisten sääntelytoimien sisällön ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden erityisluonteen ja ottamaan tarkastelussa huomioon jäsenvaltioiden harkintavallan ja kyseisellä määräyksellä tavoitellun päämäärän, joka on oikeussubjektien tehokas oikeussuoja.

9. Unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan ensimmäisen oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että mikä tahansa jäsenvaltioiden asetuksen yhteydessä hyväksymä toimenpide on katsottava asetuksen täytäntöönpanopäätökseksi, vaikka se olisi kuinka automaattinen tai epäolennainen.

5 — EUVL L 299, s. 1.

10. Unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan toisen oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että jäsenvaltioiden käsiteltävässä asiassa toteuttamat toimenpiteet olivat riidanalaisten asetusten täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaikka niiden hyväksymisessä ei käytetty lainkaan harkintavaltaa, sillä jäsenvaltiot eivät tehneet toimenpiteiden suhteen ainuttakaan valintaa tai päätöstä vaan toimivat ainoastaan ”postilaatikkoina”.

11. Unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan kolmannen oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa, ettei kysymys jäsenvaltioilla olevasta harkintavallasta ole merkityksellinen sen ratkaisemisessa, edellyttääkö sääntelytoimi ”täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

12. Unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan neljännen oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 69–72 kohdassa, että vaikka käsitettä ”sääntelytoimet, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” tulkitaan tehokkaan oikeussuojan periaatteen valossa, kannetta ei voitu ottaa tutkittavaksi.

13. Valittajat korostavat maininneensa nimenomaisesti, ettei niillä ole käytössään mitään muutoksenhakukeinoa asetusten riitauttamisen kansallisessa tuomioistuimessa, joten niiden olisi pitänyt rikkoa lakia saadakseen asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin ollen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan määräyksiä olisi tulkittava suhteessa niiden prosessuaaliseen tehokkuuteen. Kyseisten määräysten ainoana tavoitteena ei kuitenkaan ole ehkäistä tapauksia, joissa yksityiset joutuvat rikkomaan lakia saadakseen asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

14. Valittajat huomauttavat, että komissio – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 63, 65 ja 72 kohdassa – myöntää avoimesti, ettei käytössä ole kansallisia muutoksenhakukeinoja. Ne korostavat, ettei kansallisten viranomaisten riidanalaisten asetusten soveltamiseksi toteuttamia toimenpiteitä olisi voitu riitauttaa Portugalissa, paitsi siinä tapauksessa, että ne olisi hyväksytty ultra vires, mistä käsiteltävässä asiassa ei ole kyse. Joka tapauksessa on todettava, ettei toimenpiteitä julkistettu, koska ne sisälsivät liikesalaisuuksia.

15. Komissio – jota Euroopan unionin neuvosto tukee kaikkien seikkojen osalta – ja Ranskan hallitus katsovat, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, että riidanalaiset asetukset edellyttivät täytäntöönpanotoimenpiteitä.

B *Asian tarkastelu*

16. Käsiteltävässä valituksessa esitetyt perustelut tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää Lissabonin sopimuksella lisättyjen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan uusista määräyksistä esittämäänsä tulkintaa. Niiden osalta unionin tuomioistuimen on määritettävä erityisesti Lissabonin sopimukseen sisältyvän, luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asiavaltuutta sääntelytoimien riitauttamiseen koskevan uuden järjestelmän ja tarkemmin sanottuna Lissabonin sopimuksessa sen soveltamiselle asetettujen kahden edellytyksen ulottuvuus. [6]

6 — SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan synnystä ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:21, 40 kohta) sekä ratkaisuehdotus Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:204, 39–44 kohta), joiden mukaan jo julkisasiamies Jacobsin esittämässä ratkaisuehdotuksessa Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:197, 43 kohta) sääntelytoimia, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, tarkasteltiin ennakoivasti yhtenä unionin oikeuden säädöslajeista.

17. Vaikka unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt kyseisessä määräyksessä tarkoitettua sääntelytoimen käsitettä erityisesti siten, ettei se sisällä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia,[7] sillä ei ole toistaiseksi ollut tilaisuutta tarkastella tai ainakaan määritellä positiivisesti[8] kahta edellytystä, joiden mukaan luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä on asiavaltuus tämäntyyppisten toimien riitauttamiseen, jos ne koskevat heitä suoraan ja jos ne tämän lisäksi eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

18. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämisessä, mitä ”sääntelytoimilla, jotka koskevat [kantajaa] suoraan ja jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”,[9] tarkoitetaan, on otettava huomioon kyseisen uuden määräyksen syntyhistoria, sanamuoto ja asiayhteys sekä tulkinnan kannalta merkitykselliset unionin oikeuden säännökset ja määräykset kokonaisuudessaan, ja erityisen tärkeä merkitys tarkastelussa on sillä, mikä tehtävä kyseisellä uudella määräyksellä on EUT-sopimuksessa käyttöön otetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä.

19. Tarkastelun aluksi on muistutettava yleisesti, että unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus todeta, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeiseen virkkeenosaan lisätyllä uudella määräyksellä lievennettiin luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tietyistä sääntelytoimista – eli niistä, jotka koskevat kantajaa suoraan ja eivätkä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä – nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä poistamalla edellytys siitä, että toimet koskevat kantajaa erikseen.[10]

20. Uuteen SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan on otettu samaa sanamuotoa käyttäen Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen III-365 artiklan 4 kohdan sisältö ja näin sillä pyritään laajentamaan tietyistä sääntelytoimista nostettujen kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta, mutta lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia koskevien kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ei kuitenkaan ole muutettu.[11] Tällä pyritään siihen, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat aikaisempaa lievemmin edellytyksin eli tarvitsematta osoittaa, että toimi koskee heitä erikseen, nostaa kumoamiskanteita yleisesti sovellettavista toimista lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjä toimia lukuun ottamatta.[12] Tämä lieventämistavoite on otettava huomioon tulkittaessa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa vahvistettuja kahta kumulatiivista edellytystä eli sitä, että riidanalainen sääntelytoimi koskee kantajaa suoraan eikä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

21. Tässä vaiheessa on heti korostettava, että itse SEUT 263 artiklan neljännen kohdan uusien määräysten sanamuoto aiheuttaa kiistatta tulkintaongelmia.[13]

22. On totta, että niin suoraan koskemisen edellytys kuin erikseen koskemisen edellytys olivat sinänsä olemassa jo ”ennen Lissabonia”, ja molemmille on vahvistettu tulkinta, jonka jo tunnemme.

7 — Ks. tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50–61 kohta).

8 — Unionin tuomioistuin on itse asiassa jo lausunut tämän uuden määräyksen tulkinnasta mutta melko ylimalkaisesti ja ainoastaan sen soveltamisen poissulkemiseksi; ks. tuomio Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 ja 31 kohta); tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 50 ja 51 kohta) ja tuomio Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2014:105, 37 ja 38 kohta).

9 — Ks. erityisesti tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:625, 50 kohta).

10 — Ibidem (57 kohta).

11 — Ibidem (59 kohta).

12 — Ibidem (60 kohta).

13 — Julkisasiamies Kokott on jo tuonut esille joitakin niistä ratkaisuehdotuksessaan Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:204, 36–38 kohta). Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2013:335, 74 kohta) ja ratkaisuehdotus Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2013:336, 47 kohta).

23. Suoraan koskemisen edellytyksen tapauksessa unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että riitautetun yleisesti sovellettavan toimen on koskettava kantajia suoraan siten, että sillä on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan ja ettei se silloin, kun se edellyttää välissä olevien sääntöjen soveltamista, jätä viranomaisille, joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin oikeuteen.[14] Se, että kantajan ja tätä erikseen koskevan yleisesti sovellettavan toimen välissä on olemassa kansallisia toimia, ei siis välttämättä sellaisenaan muodostanut estettä kantajan asiavaltuuden tunnustamiselle.

24. Näin ollen herää kysymys, kuinka tulkita tätä uutta sääntelytoimiin sovellettavaa järjestelmää, jossa on säilytetty suoraan koskemisen edellytys ja asetettu lisäedellytykseksi, ettei toimi saa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tässä tulkintatehtävässä ei mielestäni voida tyytyä soveltamaan määritelmää, jonka unionin tuomioistuin antoi suoraan koskemisen edellytykselle siinä vaiheessa, kun se oli vielä liitetty erikseen koskemisen edellytykseen.

25. Suoraan koskemisen edellytys, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsi Lissabonin sopimusta edeltäneen perustamissopimuksen asiayhteydessä, perustui jo tuolloin siihen tulkintaan, ettei puhtaasti automaattisen täytäntöönpanotoiminnan olemassaolo ole esteenä asiavaltuuden tunnustamiselle. Tällä tavoin voitaisiin väittää, että kyseiseen edellytykseen sisältyy jo ennestään ehto, jonka mukaan toimi ei saa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä eli muita kuin sellaisia toimia, joita on pidettävä puhtaasti automaattisena täytäntöönpanona.

26. Lissabonin sopimuksella on tietyllä tavalla monimutkaistettu tätä suhteellisen yksinkertaista järjestelmää. Yleisten ”toimien” (säädösten) eli muiden kuin yksittäistapauksia koskevien päätösten osalta on pitäydytty entisessä järjestelmässä säilyttämällä edellytys, jonka mukaan säädöksen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen. ”Sääntelytoimien” osalta tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikettu ottamalla käyttöön *toinen* kaksinkertainen ehto, jonka mukaan kyseisten toimien on oltava kantajia suoraan koskevia ”ja” sellaisia, etteivät ne edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

27. Tämän uuden järjestelyn johdosta on tarpeen tehdä ero sääntelytoimia koskevien kahden ehdon välillä, toisin sanoen selventää tätä käsitteellistä kahtiajakoa. On nimittäin todettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan sanamuodon perusteella sääntelytoimet *voivat* joissakin tapauksissa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaikka ne koskisivatkin suoraan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä.

28. Tässä on vastakkain kaksi näkemystä. Niistä ensimmäisen mukaan kansallisen hallintoviranomaisen vähäinenkin osallistuminen sääntelytoimen täytäntöönpanomenettelyyn riittää aiheuttamaan sen, että ehto, jonka mukaan toimi ei saa edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei täyty. Tämä on pääpiirteissään Ranskan hallituksen, komission ja neuvoston kanta.

29. Kuten jäljempänä esitän, tällainen näkemys ei kuitenkaan vastaa Lissabonin sopimuksella käyttöön otetun uuden käsitteen ”sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” oikeaa tulkintaa.

30. On nimittäin huomattava, että käsite ”sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” on merkitykseltään laajempi kuin tästä ensimmäisestä näkemyksestä johdettu käsite. Etenkin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen virkkeenosan ilmaukseen ”toimenpide” liittyy väistämättä ja kielestä riippumatta toimivallan käyttöä, mikä tarkoittaa tiettyä harkintavaltaa julkiselle vallalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Kaikki kansalliselle viranomaiselle uskotut tehtävät eivät pelkästään sillä perusteella, että ne kuuluvat sen hoidettaviksi, merkitse, että kyseisen viranomaisen tässä

14 — Ks. mm. tuomio Glencore Grain v. komissio (C-404/96 P, EU:C:1998:196, 41 kohta) ja tuomio Front national v. parlamentti (C-486/01 P, EU:C:2004:394, 34 kohta). Ks. myös tuomio komissio v. Ente per le Ville Vesuviane ja Ente per le Ville Vesuviane v. komissio (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, 45 kohta) sekä tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (EU:C:2014:100, 68 kohta) ja tuomio Stichting Woonlinie ym. v. komissio (EU:C:2014:105, 55 kohta).

ominaisuudessa toteuttamat toimet sisältyisivät SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa tarkoitetun täytäntöönpanotoimenpiteiden käsitteen soveltamisalaan. Kussakin yksittäistapauksessa on tärkeää ottaa konkreettisesti huomioon paitsi kansallisilta viranomaisilta edellytetyn yhteistyön luonne myös sen muoto ja intensiivisyys.

31. Jollei haluta tehdä tyhjäksi tavoitetta lieventää luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden muista kuin lainsäätämisjärjestyksessä annetuista sääntelytoimista nostamien kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, näitä uusia määräyksiä olisi vaikea tulkita niin, että sellaisten kantajan ja riidanalaisen sääntelytoimen väliin sijoittuvien toissijaisten tai alisteisten säädösten tai toimien olemassaolo, jotka kansallinen viranomainen on antanut tai toteuttanut missä tahansa toiminnassaan tai sidottua harkintavaltaa käyttämällä, merkitsisi sitä, että jo pelkästään tämän välissä olevan toimen perusteella voitaisiin samanaikaisesti katsoa, että suoraan koskemisen edellytys täyttyy mutta täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttumisen edellytys ei täyty.

32. Tämän päättelyn perusteella puoltaisin vaihtoehtoista näkemystä, jonka mukaan EUT-sopimuksen uusi sanamuoto, jossa luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asiavaltuus sääntelytoimien riitauttamiseen määritellään asettamalla sille nyt tarkasteltavat kaksi ehtoa, johtaa asetelmaan, jota voitaisiin luonnehtia kyseisten ehtojen väliseksi ”funktionaaliseksi jaoksi”. Tämän jaon mukaan itse säännön ja sen vastaanottajien määritelmä (suoraan koskeminen) on pidettävä erillään sellaisten sen konkreettiseen soveltamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien erityisolosuhteiden määrittelystä (muun muassa muodolliset, määrälliset ja ajalliset olosuhteet), joiden perusteella mainitun säännön voidaan todeta olevan jo itsessään täysin toimiva (operatiivinen). Edelleen voitaisiin väittää, että suoraan koskemisen edellytys viittaa yhteisesti itse säännön määritelmään ja sen adressaattien määrittämiseen ja että täytäntöönpanotoimenpiteillä varmistetaan, että mainittu sääntö, jonka vastaanottajat on määritetty, on täysin toimiva.

33. Jos päädytään tällaiseen tulkintaan, se, *edellyttääkö* riidanalainen sääntelytoimi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, voitaisiin mahdollisesti ratkaista analysoimalla konkreettisesti itse riidanalaisen sääntelytoimen tarkoitusta, sisältöä ja vaikutuksia kantajan oikeusasemaan. [15]

34. Käsiteltävässä asiassa on totta, että riidanalaisten asetusten käytännön toimeenpano edellytti jäsenvaltioilta toimenpiteitä ja sitä, että ne toteuttavat tiettyjä hallinnollisia toimia, jotka – kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa – liittyivät lähinnä taloudellisten toimijoiden hakemusten vastaanottamiseen, niiden tutkittavaksi ottamisen tarkastamiseen viranomaisten asettamien muodollisten vaatimusten mukaisesti, niiden toimittamiseen komissiolle sekä todistusten myöntämiseen komission määrittämien jakokertoimien perusteella. On kuitenkin vaikea ajatella, että tällainen kansallisten viranomaisten pelkkä hallinnointi merkitsisi täytäntöönpanovallan käyttöä.

35. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tekemä hallintoyhteistyö ei siis näytä vastaavan sitä tarkoitusta, joka lainsäätäjällä oli mielessään, kun se asetti luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden sääntelytoimista nostamille kumoamiskanteille kaksi uutta ehtoa, joissa oli lievennetty tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

36. Aluksi on muistutettava, että sokerivajeen rajoittamiseksi unionin markkinoilla markkinointivuonna 2010/2011 komissio katsoi, että on tarpeen saattaa osa asetuksen N:o 1234/2007 56 artiklassa säädetyn kiintiön ylittävästä sokerista markkinoille ja käyttää kokonaisuudessaan kaikki voimassa olevat tuontivirrat. Tämän johdosta se antoi asetuksen N:o 222/2011 poikkeuksellisista toimenpiteistä kiintiön ulkopuolisen sokerin ja isoglukoosin alennetulla ylijäämämaksulla unionin markkinoille saattamisen osalta ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 302/2011 poikkeuksellisen tuontitariffikiintiön avaamisesta tietyille sokerimäärille markkinointivuonna 2010/2011.

15 — Ks. tuomio Telefónica v. komissio (EU:C:2013:852, 35 kohta); tuomio Stichting Woonpunt ym. v. komissio (EU:C:2014:100, 53 kohta) ja tuomio Stichting Woonlinie ym. v. komissio (EU:C:2014:105, 40 kohta).

37. Asetusta N:o 222/2011 ja täytäntöönpanoasetusta N:o 302/2011 täydennettiin kahdella täytäntöönpanoasetuksella, joiden päätarkoituksena on vahvistaa unionin markkinoilla alennetulla ylijäämämaksulla myytävien, kiintiön ulkopuolisen sokerin käytettävissä olevien määrien jakokertoimet (täytäntöönpanoasetus N:o 293/2011) ja avata tuontikiintiö (täytäntöönpanoasetus N:o 393/2011) jäsenvaltioiden toimittamien, taloudellisilta toimijoilta tulleiden hakemusten perusteella. Lisäksi täytäntöönpanoasetuksella N:o 293/2011 hylättiin 21.–25.3.2011 jätetyt tuontitodistushakemukset ja määrättiin hakemusten jättämisjakson lopettamispäiväksi 28.3.2011. Täytäntöönpanoasetuksella N:o 393/2011 keskeytettiin liitteessä tarkoitettujen uusien todistushakemusten jättäminen markkinointivuoden loppuun saakka.

38. Lisäksi on muistettava, että valittajat väittävät lähinnä, että riidanalaisilla asetuksilla asetetaan ruokosokeria tuovat jalostamot unionin sisäisiä sokerijuurikkaan tuottajia ja jalostajia epäedullisempaan kilpailuasemaan perusasetuksen säännösten ja syrjintäkiellon periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti. Valittajat eivät kuitenkaan millään tavoin kyseenalaista todistusten myöntämisedellytyksiä.

39. Näistä kahdesta asetuskokonaisuudesta esittämässään arvioinnissa [16] unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa, että saadakseen oikeuden sokerin markkinoille saattamiseen tai tuontiin riidanalaisissa asetuksissa säädettyjen poikkeusjärjestelyjen mukaisesti asianomaisten taloudelliset toimijoiden on jätettävä etukäteen hakemus kansallisille viranomaisille, [17] jotka soveltavat täytäntöönpanoasetuksilla N:o 293/2011 ja N:o 393/2011 vahvistettuja jakokertoimia. [18] Tästä seuraa unionin yleisen tuomioistuimen mukaan, että riidanalaisilla asetuksilla voi olla oikeusvaikutuksia asianomaisiin toimijoihin ainoastaan kansallisten viranomaisten etukäteisten toimenpiteiden välityksellä.

40. Todettuaan, että mainitut kansallisen tason toimenpiteet ovat luonteeltaan päätöksentekoon liittyviä, koska kansalliset viranomaiset voivat asettaa hakijoille tiettyjä muodollisia edellytyksiä, päättää hakemusten tutkittavaksi ottamisesta sekä myöntää todistukset, [19] unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että riidanalaiset asetukset edellyttävät kansallisella tasolla tehtyjä yksittäisiä päätöksiä, joita ilman ne eivät voi vaikuttaa asianomaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusasemaan. [20] Näin ollen se katsoi, että riidanalaisia asetuksia ei voida pitää SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa tarkoitettuina toimina, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

41. Tässä unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa on oikeudellinen virhe.

42. Ensinnäkin komissio määritteli asetuksessa N:o 222/2011 ja täytäntöönpanoasetuksessa N:o 302/2011 säädetyt poikkeukselliset toimenpiteet kokonaisuudessaan ja vahvisti niiden aineellisen, henkilöllisen ja ajallisen soveltamisalan sekä toimenpiteistä päätettäessä sovellettavat kelpoisuusehdot ja tutkittavaksi ottamisen edellytykset. [21]

43. Tästä on heti huomautettava, että vaikka näiden kahden asetuskokonaisuuden henkilölliset soveltamisalat eivät ole yhteneviä, unionin yleinen tuomioistuin arvioi ne ottamatta laisinkaan huomioon tätä eroa. Vaikka käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty, että täytäntöönpanoasetukset N:o 302/2011 ja N:o 393/2011 koskevat suoraan valittajia maahantuodun ruokosokerin jalostajina, asetusta N:o 222/2011 ja täytäntöönpanoasetusta N:o 293/2011 olisi paljon vaikeampi pitää valittajia suoraan koskevina, koska viimeksi mainitut asetukset eivät soveltamisalansa takia voi mitenkään vaikuttaa niiden oikeusasemaan.

16 — Valituksenalaisen tuomion 38–41 ja 42–45 kohta.

17 — Ibidem 46 kohta.

18 — Ibidem 48 kohta.

19 — Ibidem 49 kohta.

20 — Ibidem 50 kohta.

21 — Ks. asetuksen N:o 222/2011 2 artiklan 2 ja 4 kohta ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 302/2011 1 artikla, jossa viitataan asetukseen N:o 891/2009.

44. Komissio myös vahvisti alennetulla maksulla myytävien sokerimääriin (täytäntöönpanoasetus N:o 293/2011) ja tuontitodistuksiin (täytäntöönpanoasetus N:o 393/2011) sovellettavat jakokertoimet jäsenvaltioiden keräämien, tarpeen mukaan seulomien ja toimittamien tietojen perusteella.

45. Asianomaisten taloudellisten toimijoiden oli tosin kummassakin tapauksessa jätettävä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille todistushakemus. Nämä hakemukset eivät kuitenkaan perustaneet toimijoille minkäänlaista oikeutta hyötyä poikkeuksellisista toimenpiteistä.

46. Kansallisten viranomaisten tehtävänä oli vastaanottaa todistushakemukset, tarvittaessa tarkastaa niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset, soveltaa jakokertoimia ja myöntää todistukset. Nämä eri toimet, jotka kokonaisuudessaan liittyvät sidotun harkintavallan käyttämiseen, eivät kuitenkaan mene pelkkää hallinnollista yhteistyötä ja komission hyväksymien poikkeuksellisten toimenpiteiden puhtaasti teknistä hallinnointia pidemmälle.

47. Kokonaisuutena tarkastellen komission hyväksymät poikkeukselliset toimenpiteet edellyttivät hallinnointiin liittyvien hallintotoimien hyväksymistä mutta eivät vaatineet varsinaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kuten edellä esitin, erityisesti täytäntöönpanoasetukset N:o 293/2011 ja N:o 393/2011 olivat kiistatta asetuksen N:o 222/2011 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 302/2011 täytäntöönpanon edellyttämiä ”täytäntöönpanotoimenpiteitä”. Niiden perusteella määräytyy tietyllä tapaa *ajankohta*, jolloin asetuksen N:o 222/2011 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 302/2011 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa tarkoitettu täytäntöönpano tapahtui. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamien hallintotoimien tapauksessa tilanne ei ole tällainen.

48. Tällä perusteella katson, että ensimmäinen valitusperuste on hyväksyttävä ja että valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että täytäntöönpanoasetukset N:o 302/201 ja N:o 393/2011 edellyttivät SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä.

V **Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen**

49. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että kumotessaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun unionin tuomioistuin voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

50. Vaikka unionin tuomioistuin ei menettelyn tässä vaiheessa kykene ratkaisemaan unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen asiakysymystä, unionin tuomioistuimella on tarvittavat tiedot komission ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän oikeudenkäyntiväitteen ratkaisemiseksi lopullisesti siltä osin kuin se koskee poikkeuksellista tuontitariffikiintiötä koskevista täytäntöönpanoasetuksista N:o 302/2011 ja N:o 393/2011 nostettua kannetta. [22]

51. Edellä esitetyn päättelyn perusteella ei nimittäin voida katsoa, että mainitut kaksi täytäntöönpanoasetusta edellyttävät SEUT 263 neljännen kohdan viimeisessä virkkeenosassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä. Lisäksi on kiistatonta, että valittajilla on maahantuodun ruokosokerin jalostajina asiavaltuus kyseisten täytäntöönpanoasetusten riitauttamiseen ja että nämä asetukset koskevat niitä suoraan.

52. Asia on näin ollen palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee valittajien vaatimukset täytäntöönpanoasetusten N:o 302/2011 ja N:o 393/2011 kumoamisesta.

22 — Ks. aikaisempi 9.7.2009 annettu tuomio 3F v. komissio (C-319/07 P, EU:C:2009:435, 98 kohta).

VI **Ratkaisuehdotus**

53. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleinen tuomioistuimen 6.6.2013 antama tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio T-279/11 kumotaan.

2) Valittajien poikkeuksellisen tuontitariffikiintiön avaamisesta tietyille sokerimäärille markkinointivuonna 2010/2011 28.3.2011 annetusta komission täytäntöönpanoasetuksesta (EU) N:o 302/2011 ja jakokertoimen vahvistamisesta 1 päivän ja 7 päivän huhtikuuta 2011 välisenä aikana haettujen sokerialan tuotteiden tuontitodistusten myöntämiseksi eräissä tariffikiintiöissä sekä tällaisten hakemusten jättämisen keskeyttämisestä 19.4.2011 annetusta komission täytäntöönpanoasetuksesta (EU) N:o 393/2011 nostama kanne otetaan tutkittavaksi.

3) Asia palautetaan unionin yleiselle tuomioistuimelle, jotta se ratkaisisi pääasian.

4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.