CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 14 octombrie 2014[1]

Cauza C-456/13 P

T & L Sugars Ltd și
Sidul Açúcares Unipessoal Lda
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs — Agricultură — Măsuri excepționale privind plasarea pe piața Uniunii a zahărului și a izoglucozei peste cotă — Regulamentul (UE) nr. 222/2011 — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 293/2011 — Măsuri de deschidere a unui contingent tarifar de import excepțional de zahăr — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 302/2011 — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 393/2011 — Acțiune în anulare — Admisibilitate — Persoane fizice și juridice — Calitate procesuală activă — Articolul 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE — Acte normative care nu presupun măsuri de executare — Noțiune”

1. Prezentul recurs este formulat împotriva Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia[2], prin care acesta a respins ca fiind inadmisibilă acțiunea în anulare formulată de T & L Sugars Ltd și Sidul Açúcares Unipessoal Lda, două întreprinderi de rafinare a zahărului din trestie de zahăr importat stabilite în Uniunea Europeană, împotriva mai multor regulamente ale Comisiei Europene de stabilire a unor măsuri excepționale privind plasarea pe piață peste cotă a zahărului și a izoglucozei[3] și de deschidere a unui contingent tarifar de import excepțional pentru zahăr în anul de comercializare 2010/2011[4].

2. În speță, Tribunalul a statuat, în esență, mai întâi, că, în măsura în care punerea în aplicare a regulamentelor litigioase ar necesita adoptarea de către statele membre a anumitor măsuri, reclamantele nu puteau invoca dispozițiile articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE. Tribunalul a considerat, pe de altă parte, că Regulamentul de punere în aplicare nr. 302/2011 nu le privește în mod individual pe reclamante și, în consecință, a admis excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie, declarând acțiunea inadmisibilă în măsura în care prin aceasta se urmărește anularea regulamentelor atacate.

1 — Limba originală: franceza.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, denumită în continuare „hotărârea atacată”.

3 — Este vorba despre Regulamentul (UE) nr. 222/2011 al Comisiei din 3 martie 2011 de stabilire a unor măsuri excepționale privind plasarea pe piața Uniunii în anul de comercializare 2010/2011 a zahărului și a izoglucozei peste cotă cu taxă pe excedent redusă (JO L 60, p. 6) și de Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 293/2011 al Comisiei din 23 martie 2011 de stabilire a coeficientului de atribuire, de respingere a cererilor ulterioare și de încheiere a perioadei de depunere a cererilor pentru cantitățile disponibile de zahăr peste cotă pentru comercializare pe piața Uniunii Europene cu taxă pe excedent redusă (JO L 79, p. 8).

4 — Sunt vizate Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 302/2011 al Comisiei din 28 martie 2011 de deschidere a unui contingent tarifar de import excepțional pentru anumite cantități de zahăr în anul de comercializare 2010/2011 (JO L 81, p. 8) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 393/2011 al Comisiei din 19 aprilie 2011 de fixare a coeficienților de alocare pentru eliberarea licențelor de import pentru care s-au depus cereri în perioada 1-7 aprilie 2011 pentru produse din sectorul zahărului în cadrul anumitor contingente tarifare și de suspendare a depunerii de cereri pentru astfel de licențe (JO L 104, p. 39).

3. În aceste condiții, recursul recurentelor dă ocazia Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea noilor dispoziții ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, astfel cum au fost introduse prin Tratatul de la Lisabona, reținută de Tribunal și să definească mai concret ce sunt actele normative „care nu presupun măsuri de executare”.

I – **Cadrul juridic și istoricul cauzei**

4. Istoricul cauzei a fost prezentat foarte succint de Tribunal la punctele 1-5 din hotărârea atacată, la care se face trimitere. Elementele esențiale ale regulamentelor litigioase vor fi prezentate, pe de altă parte, dacă va fi necesar, în cele ce urmează.

II – **Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

5. Tribunalul a admis excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie, statuând, pe de o parte, că reclamantele nu puteau invoca articolul 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE (punctele 36-73 din hotărârea atacată) și, pe de altă parte, că Regulamentul nr. 393/2011 nu le privea în mod direct (punctele 74-94 din această hotărâre). Principalele puncte criticate din hotărârea atacată vor fi citate dacă va fi necesar în cadrul examinării motivelor invocate de recurente.

III – **Cu privire la recurs**

6. În susținerea recursului, recurentele invocă în mod formal trei motive. Ele susțin mai întâi că Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept atunci când a considerat că măsurile adoptate în speță de autoritățile naționale constituiau măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Recurentele consideră, în continuare, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că Regulamentul nr. 393/2011 nu le privea în mod individual. În sfârșit, ele apreciază că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat, la punctul 97 din hotărârea atacată, că, întrucât acțiunea în anulare era declarată inadmisibilă, excepția de nelegalitate a articolului 186 litera (a) și a articolului 187 din Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole (Regulamentul unic OCP) [5], ridicată în legătură cu această acțiune, trebuia să fie, în consecință, respinsă.

IV – **Cu privire la primul motiv de recurs**

A – *Argumentele părților*

7. În cadrul primului motiv, recurentele susțin în esență că Tribunalul a săvârșit erori de drept atunci când a reținut că în speță nu erau întrunite condițiile de aplicare a articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE.

8. Recurentele subliniază că interpretarea articolului 263 al patrulea paragraf TFUE presupune să se facă distincție între măsurile de executare veritabile și celelalte, ceea ce impune să se examineze conținutul actelor normative litigioase și natura specifică a măsurilor adoptate de statele membre, ținând seama de puterea de apreciere a statelor membre și de obiectivul protecției jurisdicționale efective a justițiabililor urmărit prin această dispoziție.

5 — JO L 299, p. 1.

9. Tribunalul ar fi săvârșit o primă eroare de drept atunci când a statuat că orice măsură adoptată de un stat membru în cadrul unui regulament constituia, indiferent dacă ar fi automată sau nesemnificativă, o decizie de executare a regulamentului respectiv.

10. Tribunalul ar fi săvârșit o a doua eroare de drept atunci când a statuat că măsurile adoptate în speță de statele membre erau măsuri de executare a regulamentelor litigioase, deși ar fi fost adoptate în lipsa oricărei puteri de apreciere a acestora din urmă, întrucât statele membre nu au efectuat nicio alegere și nu au adoptat nicio decizie, ci au avut un rol de simplă cutie poștală.

11. Tribunalul ar fi săvârșit o a treia eroare de drept atunci când a afirmat, la punctul 53 din hotărârea atacată, că marja de apreciere de care dispun statele membre nu este relevantă pentru a stabili dacă un act normativ „presupune măsuri de executare”.

12. În sfârșit, Tribunalul ar fi săvârșit o a patra eroare de drept atunci când a statuat, la punctele 69-72 din hotărârea atacată, că interpretarea în lumina principiului protecției jurisdicționale efective a noțiunii de act normativ care nu presupune măsuri de executare nu putea conduce la declararea admisibilității acțiunii lor.

13. Recurentele subliniază în această privință că au arătat în mod expres că nu dispuneau de nicio cale de atac la instanțele naționale, astfel încât ar fi trebuit să încalce legea și să fie cercetate pentru a putea contesta regulamentele litigioase. În această perspectivă, dispozițiile articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE ar trebui interpretate în funcție de eficacitatea lor procesuală. De altfel, acestea din urmă nu ar avea ca obiectiv unic evitarea situațiilor în care particularii trebuie să încalce legea pentru a avea acces la justiție.

14. Recurentele subliniază în continuare că, asemenea Tribunalului la punctele 63, 65 și 72 din hotărârea atacată, Comisia recunoaște în mod deschis lipsa căilor de atac interne. Ele insistă asupra faptului că actele adoptate de autoritățile naționale în aplicarea regulamentelor litigioase nu puteau fi atacate în Portugalia, cu excepția cazului în care au fost adoptate *ultra vires*, situație care nu se regăsește în speță. În orice caz, actele respective nu sunt publice, în măsura în care conțin secrete comerciale.

15. Comisia, susținută întru totul de Consiliul Uniunii Europene, precum și guvernul francez apreciază, în schimb, că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a considerat că regulamentele litigioase presupun măsuri de executare.

B – *Analiză*

16. Argumentarea invocată de recurente în cadrul prezentului recurs dă ocazia Curții să aprofundeze interpretarea sa cu privire la noile dispoziții ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE adăugate prin Tratatul de la Lisabona. Recurentele invită mai concret Curtea să definească sfera noului regim al calității procesuale active a persoanelor fizice și juridice împotriva actelor normative prevăzut de Tratatul de la Lisabona și, mai precis, dubla condiție introdusă de acesta din urmă [6].

6 — În ceea ce privește geneza articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE, ne permitem să facem trimitere la Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punctul 40), precum și în cauza Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:204, punctele 39-44), în care aceasta atribuie Concluziilor avocatului general Jacobs în cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punctul 43) identificarea, „avant la lettre”, a „actului normativ care nu presupune măsuri de executare” drept categorie juridică a dreptului Uniunii.

17. Astfel, dacă Curtea a definit deja noțiunea „act normativ” potrivit acestei dispoziții, tocmai în sensul că exclude actele legislative [7], în schimb, nu a avut încă ocazia de a aborda, cel puțin în termeni pozitivi [8], dubla condiție care, pe lângă afectarea directă, subordonează calitatea procesuală activă a persoanelor fizice sau juridice împotriva acestui tip de acte condiției să le privească în mod direct și să nu presupună măsuri de executare.

18. Conform unei jurisprudențe constante, ce sunt „actele normative care [îl] privesc direct [pe reclamant] și care nu presupun măsuri de executare” [9], trebuie să se stabilească ținând seama de geneza acestei noi dispoziții, de termenii săi și de contextul în care se înscrie, precum și de ansamblul dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii, funcția îndeplinită de această nouă dispoziție în sistemul căilor de atac prevăzute de tratat având în această privință o importanță deosebită.

19. În acest sens, ar trebui să începem această analiză amintind, la modul general, că deja Curtea a avut ocazia să constate că noile dispoziții ale articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE au facilitat condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare formulate de persoane fizice și juridice împotriva anumitor acte normative, mai precis cele care le privesc direct și nu presupun măsuri de executare, suprimând condiția referitoare la afectarea individuală [10].

20. Reluând în termeni identici conținutul articolului III-365 alineatul (4) din proiectul de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, noul articol 263 al patrulea paragraf TFUE intenționează, așadar, să extindă condițiile de admisibilitate a acțiunilor în anulare ale persoanelor fizice și juridice împotriva anumitor acte normative fără să introducă nicio schimbare în ceea ce privește condițiile de admisibilitate a acțiunilor împotriva actelor legislative [11]. Noul articol are drept scop să permită formularea unei acțiuni în anulare împotriva actelor cu aplicabilitate generală, excluzându-se actele legislative [12], în condiții mai puțin stricte decât până atunci, și anume fără să trebuiască să facă dovada afectării lor individuale. Cele două condiții cumulative prevăzute de articolul 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE, respectiv că actul normativ atacat îl privește direct pe reclamant și că nu presupune măsuri de executare, trebuie interpretate ținând seama de acest obiectiv de facilitare.

21. În acest punct, trebuie subliniat de la bun început că însuși modul de redactare a noilor dispoziții ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE ridică în mod incontestabil probleme de interpretare [13].

22. Desigur, este adevărat că, în sine, condiția afectării directe exista deja, alături de condiția afectării individuale, „înainte de Lisabona” și ambele condiții au făcut obiectul interpretării pe care o cunoaștem.

23. În ceea ce privește afectarea directă, indiferent de actul cu aplicabilitate generală atacat, reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că aceasta impune ca actul să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a persoanei fizice sau juridice reclamante și ca, în ipoteza în care presupune adoptarea unor măsuri intermediare, să nu lase nicio putere de apreciere autorităților însărcinate cu

7 — A se vedea Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 50-61).

8 — Astfel, Curtea s-a pronunțat deja cu privire la interpretarea acestei noi dispoziții, însă în termeni destul de laconici și numai pentru a exclude aplicarea sa; a se vedea Hotărârile Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctele 30 și 31), Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctele 50 și 51), precum și Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctele 37 și 38).

9 — A se vedea în special Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul European și Consiliul (EU:C:2013:625, punctul 50).

10 — *Ibidem* (punctul 57).

11 — *Ibidem* (punctul 59).

12 — *Ibidem* (punctul 60).

13 — Dintre care unele au fost deja menționate de avocatul general Kokott în concluziile prezentate în cauza Telefónica/Comisia (EU:C:2013:204, punctele 36-38). A se vedea de asemenea în acest sens Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2013:335, punctul 74), precum și în cauza Stichting Woonlinie și alții/Comisia (C-133/12 P, EU:C:2013:336, punctul 47).

punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii [14]. Simpla existență a unor acte naționale care se interpun între reclamant și un act cu aplicabilitate generală care îl privește în mod individual nu constituia deci în mod necesar în sine un obstacol în calea recunoașterii calității sale procesuale active.

24. Prin urmare, se pune problema de a determina modul în care să se stabilească sensul noului regim referitor la actele normative, care, pe lângă reluarea condiției privind afectarea directă, o adaugă pe cea referitoare la lipsa măsurilor de executare drept condiție suplimentară. În opinia noastră, această interpretare nu se poate limita să transpună definiția condiției afectării directe formulată de Curte atunci când era însoțită de condiția afectării individuale.

25. Astfel, condiția afectării directe, cum a fost interpretată de Curte în contextul versiunii tratatului anterioare Tratatului de la Lisabona, era deja bazată pe o abordare potrivit căreia existența unei activități de executare pur automate nu împiedică recunoașterea calității procesuale active. S-ar putea susține în acest fel că condiția referitoare la lipsa măsurilor de executare, mai precis lipsa actelor care depășesc o executare pur automată, este deja inclusă în această condiție.

26. Dintr-o anumită perspectivă, Tratatul de la Lisabona a complicat relativa simplitate a acestui regim. Pe de o parte, a păstrat vechiul regim în ceea ce privește „actele” în general, diferite de deciziile individuale, prin menținerea condiției afectării directe și individuale. Pe de altă parte, a derogat de la această regulă în ceea ce privește categoria „actelor normative”, prin introducerea unei *alte* duble condiții, afectarea directă „și” lipsa măsurilor de executare.

27. Procedând astfel, noul regim al actelor normative ne pune față în față cu necesitatea de a face distincție între cele două condiții care le privesc, cu alte cuvinte, să dăm un sens acestei dualități conceptuale. Astfel, trebuie să se concluzioneze că, potrivit chiar termenilor articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE, este posibil să existe acte normative care, deși le privesc direct pe persoanele fizice sau juridice, *pot* presupune totodată măsuri de executare.

28. Așadar, s-ar contura două teze contrare. Potrivit primei teze, simpla intervenție, indiferent cât de mică, a unei autorități administrative naționale în procesul de punere în aplicare a unui act normativ ar fi suficientă pentru ca condiția referitoare la lipsa măsurilor de executare să nu fie îndeplinită. Ar fi, *grosso modo*, teza susținută de guvernul francez, de Comisie și de Consiliu.

29. După cum ne vom strădui să arătăm, această teză ar fi însă contrară unei interpretări corecte a noțiunii de act normativ care nu presupune măsuri de executare, nou-introdusă de Tratatul de la Lisabona.

30. Astfel, trebuie să observăm că noțiunea de act normativ care nu presupune măsuri de executare este mai bogată din punct de vedere semantic decât ceea ce rezultă din această primă teză. În mod special, termenul „măsură” utilizat la articolul 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE, indiferent de limba utilizată, presupune în mod inevitabil exercitarea unei anumite „puteri”, ceea ce implică, prin urmare, o anumită marjă de apreciere în exercitarea prerogativelor de putere publică. Nu orice sarcină încredințată unei autorități publice naționale implică, prin simplul fapt că îi revine îndeplinirea sa, includerea actelor pe care le adoptă în acest scop în noțiunea de măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE. Este important să se țină seama în mod concret și în fiecare caz de natura și totodată de forma și de intensitatea colaborării necesare din partea autorităților naționale.

14 — A se vedea în special Hotărârea Glencore Grain/Comisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punctul 41), precum și hotărârile pronunțate în aceeași zi; a se vedea și Hotărârile Front national/Parlamentul European (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punctul 34), Comisia/Ente per le Ville Vesuviane și Ente per le Ville Vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, EU:C:2009:529, punctul 45), Stichting Woonpunt și alții/Comisia (EU:C:2014:100, punctul 68) și Stichting Woonlinie și alții/Comisia (EU:C:2014:105, punctul 55).

31. Astfel, pare foarte dificil să se interpreteze aceste noi dispoziții în sensul că existența unor acte ale autorităților naționale care nu sunt substanțiale, ancilare, ca să spunem așa, fructe ale vreunei activități sau adoptate în cadrul exercitării unei competențe nediscreționare, care se interpun între reclamant și actul normativ atacat, ar putea fi interpretată că permite să se considere în mod simultan că, prin simplul fapt al acestei interpuneri, condiția afectării directe este îndeplinită, iar condiția referitoare la lipsa măsurilor de executare nu este îndeplinită, fără să se aducă atingere obiectivului urmărit, de facilitare a condițiilor de admisibilitate a acțiunilor formulate de persoanele fizice și juridice împotriva actelor normative nelegislative.

32. La finalul acestei argumentații, vom susține teza alternativă potrivit căreia noul limbaj prin care tratatul definește calitatea procesuală activă a persoanelor fizice și juridice împotriva actelor normative sub forma celor două condiții care ne interesează ne determină să procedăm în termenii a ceea ce am putea considera o „repartizare funcțională” între aceste condiții. Conform acesteia din urmă, ar trebui să se facă distincție, pe de o parte, între definiția regulii în sine și cercul destinatarilor acesteia (afectarea directă) și, pe de altă parte, stabilirea unei multitudini de circumstanțe specifice aplicării sale concrete și executării sale (modale, cantitative, temporale, între altele) care permit să se afirme că regula respectivă este pe deplin și prin ea însăși *operațională*. Se poate susține în continuare că afectarea directă face referire la definiția regulii și la determinarea destinatarilor acesteia, împreună, în timp ce măsurile de executare garantează că regula respectivă, ai cărei destinatari sunt determinați, este pe deplin operațională.

33. În cazul în care aceasta ar urma să fie interpretarea reținută, numai la finalul unei analize *in concreto* a obiectului, a conținutului și a efectelor însuși actului normativ atacat asupra situației juridice a reclamantului[15] s-ar putea concluziona eventual că acesta *presupune sau nu presupune* măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE.

34. În speță, este, desigur, adevărat că aplicarea operațională a regulamentelor litigioase necesita intervenția statelor membre și adoptarea de către acestea din urmă a unor acte de administrare, astfel cum a subliniat Tribunalul, și anume în principal primirea cererilor din partea operatorilor economici în cauză, controlul admisibilității acestora în aplicarea cerințelor formale pe care le stabileau, transmiterea acestora Comisiei, apoi întocmirea certificatelor pe baza coeficienților de repartizare stabiliți de Comisie. Este însă dificil să se considere că activitatea de pură gestiune desfășurată astfel de autoritățile naționale ține de exercitarea unei puteri de executare.

35. Funcția de colaborare administrativă asumată astfel de autoritățile naționale competente nu pare să corespundă, în opinia noastră, cu ceea ce autoritatea constituantă avea în vedere atunci când a deschis persoanelor fizice și juridice calea acțiunii în anulare împotriva actelor normative cu dubla condiție facilitată de o admisibilitate nouă.

36. Trebuie amintit mai întâi că în speță, întrucât Comisia a constatat că era necesar să limiteze diferența negativă dintre disponibilitatea și utilizarea zahărului pe piața Uniunii în anul de comercializare 2010/2011, a apreciat că, pe de o parte, trebuia să fie plasată pe piață o parte din zahărul produs peste cota stabilită la articolul 56 din Regulamentul nr. 1234/2007 și, pe de altă parte, să fie utilizate pe deplin toate fluxurile de import existente. În consecință, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 222/2011 de stabilire a unor măsuri excepționale privind plasarea pe piața Uniunii în anul de comercializare 2010/2011 a zahărului și a izoglucozei peste cotă cu taxă pe excedent redusă, precum și Regulamentul de punere în aplicare nr. 302/2011 de deschidere a unui contingent tarifar de import excepțional pentru anumite cantități de zahăr în anul de comercializare 2010/2011.

15 — A se vedea Hotărârile Telefónica/Comisia (EU:C:2013:852, punctul 35), Stichting Woonpunt și alții/Comisia (EU:C:2014:100, punctul 53), precum și Stichting Woonlinie și alții/Comisia (EU:C:2014:105, punctul 40).

37. Regulamentul nr. 222/2011 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 302/2011 au fost completate de două regulamente de punere în aplicare ce au ca obiect principal stabilirea coeficienților de atribuire a cantităților de zahăr peste cotă plasate pe piață cu taxă zero pe excedentele de producție (Regulamentul de punere în aplicare nr. 293/2011) și, respectiv, a contingentului de import (Regulamentul de punere în aplicare nr. 393/2011), pe baza cererilor operatorilor economici interesați transmise de statele membre. Pe de altă parte, Regulamentul de punere în aplicare nr. 293/2011 respinge cererile de licențe de import depuse între 21 martie 2011 și 25 martie 2011 și stabilește data de 28 martie 2011 drept sfârșitul perioadei de depunere a acestor cereri. În schimb, Regulamentul de punere în aplicare nr. 393/2011 suspendă depunerea noilor cereri de licențe vizate în anexa sa până la sfârșitul anului de comercializare.

38. Trebuie amintit, pe de altă parte, că recurentele susțin în esență că regulamentele litigioase pun întreprinderile importatoare de rafinare a zahărului din trestie de zahăr într-o situație concurențială defavorabilă în raport cu cea a producătorilor și a întreprinderilor interne de transformare a sfeclei, încălcându-se regulamentul de bază și principiile nediscriminării, proporționalității și protecției încrederii legitime. În schimb, ele nu pun în discuție nicidecum condițiile de eliberare a licențelor.

39. Dedicându-se analizei acestor două serii de regulamente [16], Tribunalul a observat că, pentru a li se acorda dreptul de a comercializa sau de a importa zahăr beneficiind de regimurile excepționale prevăzute de regulamentele atacate, operatorii economici interesați trebuie să depună în prealabil o cerere la autoritățile naționale [17], acestea din urmă aplicând ulterior coeficienții de atribuire stabiliți de Regulamentele de punere în aplicare nr. 293/2011 și nr. 393/2011 [18]. Tribunalul a dedus de aici că regulamentele litigioase nu își puteau produce efectele juridice în privința operatorilor în cauză fără interpunerea măsurilor prealabile adoptate de autoritățile naționale.

40. Constatând în continuare că respectivele măsuri naționale sunt de natură decizională, întrucât autoritățile sunt abilitate să impună solicitanților condiții de formă, să se pronunțe cu privire la admisibilitatea cererilor și să elibereze licențele [19], Tribunalul a concluzionat că regulamentele litigioase „se întemeiază”, așadar, pe decizii individuale adoptate la nivel național, în lipsa cărora ele nu pot afecta poziția juridică a persoanelor fizice și juridice în cauză [20]. În consecință, Tribunalul a statuat că regulamentele litigioase nu pot fi calificate drept acte care nu presupun măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE.

41. Această analiză efectuată de Tribunal este afectată de o eroare de drept.

42. Astfel, mai întâi, Comisia este cea care a definit în întregime măsurile excepționale prevăzute de Regulamentul nr. 222/2011 și de Regulamentul de punere în aplicare nr. 302/2011, stabilind domeniul de aplicare al fiecăruia, *ratione materiae*, *ratione personae* și *ratione temporis*, precum și condițiile de eligibilitate și de admisibilitate cărora le este subordonat beneficiul acestora [21].

43. În această privință, trebuie observat mai întâi că, în pofida faptului că cele două serii de regulamente nu au același domeniu de aplicare *ratione personae*, Tribunalul le-a analizat fără să țină seama deloc de această diferență. Or, dacă nu se contestă că recurentele sunt direct vizate de Regulamentele de punere în aplicare nr. 302/2011 și nr. 393/2011, în calitate de întreprinderi de

16 — Punctele 38-41 și, respectiv, 42-45 din hotărârea atacată.

17 — *Ibidem* (punctul 46).

18 — *Ibidem* (punctul 47).

19 — *Ibidem* (punctul 49).

20 — *Ibidem* (punctul 50).

21 — A se vedea articolul 2 alineatele (2) și (4) din Regulamentul nr. 222/2011 și articolul 1 din Regulamentul de punere în aplicare nr. 302/2011, care face trimitere la Regulamentul nr. 891/2009 privind deschiderea și gestionarea anumitor contingente tarifare comunitare în sectorul zahărului (JO L 254, p. 82).

rafinare a zahărului din trestie de zahăr, în schimb este mult mai dificil să se considere că sunt vizate direct de Regulamentul nr. 222/2011 și de Regulamentul de punere în aplicare nr.°293/2011, întrucât aceste două regulamente nu pot, în considerarea domeniului lor de aplicare, să modifice nicidecum situația juridică a recurentelor.

44. Pe de altă parte, tot Comisia este cea care, pe baza elementelor strânse, eventual selectate și transmise de statele membre, a stabilit coeficienții de atribuire a cantităților de zahăr destinate plasării pe piață cu o taxă redusă (Regulamentul de punere în aplicare nr. 293/2011) și a licențelor de import (Regulamentul de punere în aplicare nr. 393/2011).

45. Desigur, operatorii economici interesați trebuiau, în ambele cazuri, să adreseze o cerere de licență autorităților naționale competente. Aceste cereri nu prezentau însă nicio caracteristică constitutivă a dreptului la beneficiul măsurilor excepționale decise.

46. Desigur, de asemenea, că autoritățile naționale sunt cele care erau însărcinate să primească cererile de licențe, eventual să examineze admisibilitatea acestora și ulterior să aplice coeficienții de alocare și să elibereze licențele. Aceste diferite intervenții, care țin numai de exercitarea unei competențe nediscreționare, nu depășesc totuși simpla cooperare administrativă și simpla gestiune tehnică a măsurilor excepționale decise de Comisie.

47. Astfel, măsurile excepționale adoptate de Comisie, analizate în ansamblu, impuneau fără îndoială adoptarea unor acte administrative de gestiune, dar nu necesitau propriu-zis măsuri de executare. În sensul pe care ne-am străduit să îl descriem mai sus, Regulamentele de executare nr. 293/2011 și nr. 393/2011, în special, sunt cele care conțineau, fără nici cea mai mică îndoială, „măsurile de executare” care corespund standardului de executare a Regulamentului nr. 222/2011 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 302/2011. Ele constituiau, într-o oarecare măsură, *momentul* executării, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE, a Regulamentului nr. 222/2011 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 302/2011. Această situație nu se regăsește în schimb în cazul actelor administrative de gestiune realizate de autoritățile competente din statele membre.

48. În consecință, considerăm că trebuie admis primul motiv invocat de recurente și că, prin urmare, hotărârea atacată trebuie anulată în măsura în care Tribunalul a statuat că Regulamentele de punere în aplicare nr.°302/201 și nr. 393/2011 presupun măsuri de executare în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE.

V – **Cu privire la admisibilitatea acțiunii formulate de recurente și trimiterea la Tribunal spre rejudecare**

49. Conform articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

50. În speță, deși Curtea nu este în măsură, în acest stadiu al procedurii, să se pronunțe cu privire la fondul acțiunii formulate la Tribunal, ea dispune în schimb de elementele necesare pentru a se pronunța definitiv cu privire la excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în cursul procedurii în primă instanță, în măsura în care excepția vizează acțiunea îndreptată împotriva Regulamentelor de punere în aplicare nr. 302/2011 și nr. 393/2011 privind contingentul tarifar de import excepțional [22].

22 — Pentru un precedent, a se vedea Hotărârea 3F/Comisia (C-319/07 P, EU:C:2009:435, punctul 98).

51. Astfel, din tot ceea ce precedă rezultă că nu se poate considera că aceste două regulamente de punere în aplicare presupun măsuri de executare, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultima teză TFUE. Pe de altă parte, nu se contestă că recurentele, în calitate de întreprinderi de rafinare a zahărului din trestie de zahăr importat, au un interes de a exercita acțiunea împotriva acestora din urmă și sunt vizate direct de acestea.

52. În aceste împrejurări, cauza trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare pentru a se pronunța cu privire la concluziile recurentelor de anulare a Regulamentelor de punere în aplicare nr. 302/2011 și nr. 393/2011.

VI – **Concluzie**

53. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să declare și să hotărască:

1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (T-279/11, EU:T:2013:299).

2) Acțiunea formulată de T & L Sugars Ltd și de Sidul Açúcares Unipessoal Lda împotriva Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 302/2011 al Comisiei din 28 martie 2011 de deschidere a unui contingent tarifar de import excepțional pentru anumite cantități de zahăr în anul de comercializare 2010/2011 și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 393/2011 al Comisiei din 19 aprilie 2011 de fixare a coeficienților de alocare pentru eliberarea licențelor de import pentru care s-au depus cereri în perioada 1-7 aprilie 2011 pentru produse din sectorul zahărului în cadrul anumitor contingente tarifare și de suspendare a depunerii de cereri pentru astfel de licențe este admisibilă.

3) Retrimite cauza Tribunalului Uniunii Europene spre rejudecare pentru a se pronunța cu privire la fond.

4) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.