PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. október 14.[1]

C-456/13. P. sz. ügy

T & L Sugars Ltdés
Sidul Açúcares, Unipessoal Lda
kontra

Európai Bizottság

„Fellebbezés — Mezőgazdaság — Kvótán felüli cukor és izoglükóz uniós piacra bocsátásával kapcsolatos különleges intézkedések — 222/2011/EU rendelet — 293/2011/EU végrehajtási rendelet — Cukorra vonatkozó kivételes behozatali vámkontingens megnyitásával kapcsolatos intézkedések — 302/2011/EU végrehajtási rendelet — 393/2011/EU végrehajtási rendelet — Megsemmisítés iránti kereset — Elfogadhatóság — Természetes és jogi személyek — Kereshetőségi jog — EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata — Végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktusok — Fogalom”

1. A jelen fellebbezés az Európai Unió Törvényszékének T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélete[2] ellen irányul, amellyel a Törvényszék többek között mint elfogadhatatlant elutasította az Európai Unióban letelepedett, importált nádcukor finomításával foglalkozó két vállalkozás, a T & L Sugars Ltd és a Sidul Açúcares, Unipessoal Lda által a kvótán felüli cukor és izoglükóz piacra bocsátásával kapcsolatos különleges intézkedések elfogadásáról,[3] illetve a 2010/2011-es gazdasági év tekintetében a cukorra vonatkozó kivételes behozatali vámkontingens megnyitásáról[4] szóló több európai bizottsági rendelettel szemben előterjesztett megsemmisítés iránti keresetet.

2. A jelen ügyben a Törvényszék először is lényegében megállapította, hogy mivel a vitatott rendeletek végrehajtása a tagállamok részéről bizonyos intézkedések elfogadását tette szükségessé, a felperesek nem hivatkozhatnak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának rendelkezéseire. A Törvényszék egyebekben úgy ítélte meg, hogy a 302/2011 végrehajtási rendelet a felpereseket személyükben nem érinti, következésképpen helyt adott a Bizottság által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogásnak, és a kereset egészét mint elfogadhatatlant elutasította, amennyiben az a megtámadott rendeletek megsemmisítésére irányult.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299; a továbbiakban: megtámadott ítélet.

3 — A kvótán felüli cukor és izoglükóz 2010/2011-es gazdasági évben csökkentett többletilletékkel történő uniós piacra bocsátásával kapcsolatos különleges intézkedések megállapításáról szóló, 2011. március 3-i 222/2011/EU bizottsági rendeletről (HL L 60., 6. o.), valamint a kvótán felüli cukornak az Unió piacán csökkentett többletilletékkel történő eladása céljából rendelkezésre álló mennyiségei vonatkozásában alkalmazandó odaítélési együttható megállapításáról, a további kérelmek elutasításáról és a kérelmek benyújtási időszakának lezárásáról szóló, 2011. március 23-i 293/2011/EU bizottsági végrehajtási rendeletről (HL L 79., 8. o.) van szó.

4 — A 2010/2011-es gazdasági év tekintetében a cukor bizonyos mennyiségeire vonatkozó kivételes behozatali vámkontingens megnyitásáról szóló, 2011. március 28-i 302/2011/EU bizottsági végrehajtási rendeletről (HL L 81., 8. o.), valamint a bizonyos vámkontingensek szerinti cukorágazati termékek tekintetében 2011. április 1. és 7. között kérelmezett behozatali engedélyek kibocsátásakor alkalmazandó odaítélési együttható megállapításáról és az ilyen engedélyek iránti kérelmek benyújtásának felfüggesztéséről szóló, 2011. április 19-i 393/2011/EU bizottsági végrehajtási rendeletről (HL L 104., 39. o.) van szó.

3. E körülmények között a felperesek által előterjesztett fellebbezés lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy határozzon az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése Lisszaboni Szerződéssel beiktatott új rendelkezéseinek Törvényszék által elfogadott értelmezéséről, és hogy pontosabban meghatározza, hogy melyek azok a rendeleti jellegű jogi aktusok, „amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket”.

I – **A jogi háttér és a jogvita előzményei**

4. Utalok a megtámadott ítélet 1–5. pontjára, amelyekben a Törvényszék rendkívül tömören vázolja a jogvita előzményeit. A vitatott rendeletek lényegi elemeit egyebekben az alábbiakban szükség szerint bemutatom.

II – **A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

5. A Törvényszék helyt adott a Bizottság által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogásnak, és megállapította egyrészt, hogy a felperesek nem hivatkozhatnak az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulatára (a megtámadott ítélet 36–73. pontja), másrészt, hogy a 393/2011 rendelet őket személyükben nem érinti (ezen ítélet 74–94. pontja). A megtámadott ítélet kifogásolt főbb pontjait a felperesek által hivatkozott jogalapok vizsgálata keretében szükség szerint idézni fogom.

III – **A fellebbezésről**

6. A felperesek formálisan három jogalapra hivatkoznak fellebbezésük alátámasztása érdekében. Először is előadják, hogy a Törvényszék több tekintetben tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben a nemzeti hatóságok által elfogadott intézkedések az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett végrehajtási intézkedéseket jelentenek. A felperesek úgy vélik továbbá, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a 393/2011 rendelet nem érinti őket személyükben. A felperesek szerint végül a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 97. pontjában megállapította, hogy mivel elfogadhatatlannak nyilvánította a megsemmisítés iránti keresetet, a felperesek által az e keresettel összefüggésben előterjesztett, a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet)[5] 186. cikke a) pontjával és 187. cikkével szembeni jogellenességi kifogást következésképpen el kell utasítani.

IV – **A fellebbezés első jogalapjáról**

A – *A felek érvelése*

7. Első jogalapjuk keretében a felperesek lényegében előadják, hogy a Törvényszék több tekintetben tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának alkalmazási feltételei a jelen ügyben nem teljesülnek.

5 — HL L 299., 1. o.

8. A felperesek kiemelik, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének értelmezése során meg kell különböztetni a valódi végrehajtási intézkedéseket az egyéb intézkedésektől, ami a vitatott rendeleti jellegű jogi aktusok tartalmának, valamint a tagállamok által hozott intézkedések konkrét jellegének vizsgálatát követeli meg, a tagállamok mérlegelési jogkörének és az e rendelkezés által követett, a jogalanyok hatékony bírói jogvédelmével kapcsolatos célnak a figyelembevételével.

9. A felperesek állítása szerint a Törvényszék először is tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy valamely tagállam által egy rendelet keretében elfogadott bármely intézkedés, még ha automatikus vagy jelentéktelen is, az e rendelet végrehajtására irányuló határozatot jelent.

10. A Törvényszék másodszor tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a jelen ügyben a tagállamok által elfogadott intézkedések a vitatott rendeletek végrehajtási intézkedései voltak, noha azok elfogadása során a tagállamok semmilyen mérlegelési jogkörrel nem rendelkeztek, mivel egyáltalán nem volt választási lehetőségük, és nem hoztak semmilyen döntést sem, hanem egyszerű „postafiókként” jártak el.

11. A Törvényszék harmadszor tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 53. pontjában azt állította, hogy a tagállamokat megillető mérlegelési jogkör nem releváns annak meghatározása céljából, hogy valamely rendeleti jellegű jogi aktus „von-e maga után […] végrehajtási intézkedéseket”.

12. A Törvényszék végül negyedszer tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 69–72. pontjában megállapította, hogy a végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktus fogalmának a hatékony bírói jogvédelem elve fényében történő értelmezése nem vezethet a felperesek keresetének elfogadhatóvá nyilvánításához.

13. A felperesek e tekintetben hangsúlyozzák, hogy kifejezetten kifejtették, a nemzeti bíróságok előtt nem rendelkeznek semmilyen jogorvoslati lehetőséggel, így jogsértést kellene elkövetniük, és eljárást kellene indítani velük szemben ahhoz, hogy vitathassák a vitatott rendeleteket. Ebből a szempontból az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának rendelkezéseit eljárási hatékonyságukra tekintettel kell értelmezni. E rendelkezések célja egyébként nem pusztán az olyan helyzetek elkerülése, amelyekben a magánszemélyeknek jogsértést kell elkövetniük ahhoz, hogy a bíróság elé vihessék az ügyüket.

14. A felperesek ezt követően előadják, hogy a Bizottság – csakúgy, mint a megtámadott ítélet 63., 65. és 72. pontjában a Törvényszék – nyíltan elismeri a belső jogorvoslati lehetőségek hiányát. A felperesek hangsúlyozzák, hogy a nemzeti hatóságok által a vitatott rendeletek alapján elfogadott jogi aktusok Portugáliában nem támadhatók meg, csak akkor, ha azokat hatáskörtúllépéssel fogadták el, és itt nem ez a helyzet. Mindenesetre e jogi aktusok nem voltak nyilvánosak, mivel üzleti titkokat tartalmaztak.

15. Ezzel szemben a Bizottság – amelyet az Európai Unió Tanácsa minden tekintetben támogat –, valamint a francia kormány úgy véli, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor megállapította, hogy a vitatott rendeletek végrehajtási intézkedéseket vonnak maguk után.

B – *Elemzés*

16. A felperesek által a jelen fellebbezés keretében előadott érvelés lehetőséget kínál a Bíróságnak arra, hogy elmélyítse az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott új rendelkezéseire vonatkozó értelmezését. A felperesek pontosabban arra kérik a Bíróságot, hogy határozza meg a természetes és jogi személyeknek a rendeleti jellegű jogi aktusokkal szembeni kereshetőségi jogára vonatkozó, Lisszaboni Szerződés szerinti új szabályozás tartalmát, pontosabban az

ez utóbbi által bevezetett kettős feltételt.[6]

17. Bár a Bíróság valójában már meghatározta az e rendelkezés értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktus" fogalmát, mégpedig egész konkrétan úgy, hogy az nem foglalja magában a jogalkotási aktusokat,[7] viszont még nem volt lehetősége arra, hogy– legalábbis pozitív szempontból[8] – azon kettős feltétellel foglalkozzon, amely a természetes és a jogi személyek ilyen típusú jogi aktusokkal szembeni kereshetőségi jogát ahhoz a feltételhez köti, hogy az aktus őket közvetlenül érintse, és – a közvetlen érintettségen túlmenően – ne vonjon maga után végrehajtási intézkedéseket.

18. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ezen új rendelkezés keletkezésének, kifejezéseinek, szövegkörnyezetének, valamint a releváns uniós jogi rendelkezések összességének figyelembevételével kell meghatározni, hogy melyek azok a „[felperest] közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok […], amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket",[9] és e tekintetben különleges jelentőséggel bír az ezen új rendelkezés által a jogorvoslatok Szerződéssel kialakított rendszerében betöltött szerep.

19. Ebben az összefüggésben a vizsgálatot azzal kell kezdenem, hogy általános jelleggel emlékeztetek arra, hogy a Bíróságnak már alkalma nyílt megállapítani, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának új rendelkezései a személyes érintettséghez kapcsolódó feltétel megszüntetésével rugalmasabbá tették a természetes és jogi személyek által bizonyos – nevezetesen az őket közvetlenül érintő és végrehajtási intézkedéseket nem tartalmazó – rendeleti jellegű jogi aktusok ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit.[10]

20. Azzal, hogy az EUMSZ 263. cikk új negyedik bekezdése azonos megfogalmazással vette át az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete III-365. cikke negyedik bekezdésének tartalmát, e rendelkezés célja az, hogy bővítse a természetes és jogi személyek által bizonyos rendeleti jellegű jogi aktusokkal szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatósági feltételeit, ugyanakkor azonban nem módosítva a jogalkotási aktusokra vonatkozó elfogadhatósági feltételeket.[11] E rendelkezés célja, hogy lehetővé tegye e személyek számára, hogy megsemmisítés iránti keresetet indíthassanak az általános hatályú jogi aktusok ellen – a jogalkotási aktusok kivételével –,[12] mégpedig kevésbé szigorú feltételek mellett, mint amelyek addig érvényesültek, vagyis anélkül, hogy bizonyítaniuk kellene személyes érintettségüket. A rugalmasabbá tételre irányuló e célkitűzés figyelembevételével kell értelmezni az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulatával rögzített két együttes feltételt, vagyis azt, hogy a megtámadott rendeleti jellegű jogi aktusnak közvetlenül kell érintenie a felperest, és nem vonhat maga után végrehajtási intézkedéseket.

21. Itt először is hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése új rendelkezéseinek szövege maga is vitathatatlanul felvet értelmezési problémákat.[13]

6 — Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulata keletkezésének történetét illetően utalok Kokott főtanácsnok Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványára (C-583/11. P, EU:C:2013:21, 40. pont), valamint Telefónica kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványára (C-274/12. P, EU:C:2013:204, 39–44. pont), amelyek Jacobs főtanácsnok Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-50/00. P, EU:C:2002:197, 43. pont) tulajdonítják a „végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktusnak" az uniós jog jogi kategóriájaként történő korai azonosítását.

7 — Lásd: a 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 50–61. pont).

8 — A Bíróság valójában már határozott ezen új rendelkezés értelmezéséről, azonban viszonylag szűkszavúan és csupán alkalmazásának kizárása érdekében; lásd: Telefónica kontra Bizottság ítélet (C-274/12. P, EU:C:2013:852, 30. és 31. pont); Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12. P, EU:C:2014:100, 50. és 51. pont); valamint Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ítélet (C-133/12. P, EU:C:2014:105, 37. és 38. pont).

9 — Lásd különösen: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (EU:C:2013:625, 50. pont).

10 — Ugyanott (57. pont).

11 — Ugyanott (59. pont).

12 — Ugyanott (60. pont).

13 — Ezek közül bizonyos problémákat Kokott főtanácsnok a Telefónica kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványában (EU:C:2013:204, 36–38. pont) már felvetett. Lásd ebben az értelemben továbbá: Wathelet főtanácsnok Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-132/12. P, EU:C:2013:335, 74. pont), valamint Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-133/12. P, EU:C:2013:336, 47. pont).

22. Kétségtelenül igaz, hogy a közvetlen érintettség feltétele – a személyes érintettség feltételével együtt – mint olyan már „Lisszabon előtt” létezett, és hogy – mint köztudott – mindkét feltétel képezte már értelmezés tárgyát.

23. A közvetlen érintettséget illetően a megtámadott általános hatályú jogi aktustól függetlenül a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kiderül, hogy e feltétel teljesüléséhez az szükséges, hogy a jogi aktus közvetlen hatást gyakoroljon a felperes természetes vagy jogi személy jogi helyzetére, és amennyiben köztes intézkedések elfogadását vonja maga után, nem hagyhat mérlegelési lehetőséget a végrehajtásával megbízott hatóságok számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és egyedül az uniós szabályozás alapján történik.[14] A felperes és az őt személyében érintő, általános hatályú jogi aktus közé ékelődő nemzeti jogi aktusok puszta léte tehát önmagában véve nem feltétlenül jelenti a felperes kereshetőségi joga elismerésének akadályát.

24. Következésképpen az a kérdés merül fel, hogyan kell meghatározni a rendeleti jellegű jogi aktusokra vonatkozó új szabályozási rendszer értelmét, amely a közvetlen érintettség feltételének megőrzése mellett azt – további feltételként – kiegészíti a végrehajtási intézkedések hiányára vonatkozó feltétellel. Ez az értelmezés véleményem szerint nem korlátozódhat arra, hogy átülteti a közvetlen érintettség feltételének meghatározását, amelyet a Bíróság még akkor alakított ki, amikor e feltétel a személyes érintettség feltételével szerepelt együtt.

25. A közvetlen érintettség feltétele ugyanis már abban az értelemben is, ahogyan azt a Bíróság a Szerződés Lisszabon előtti változatával összefüggésben értelmezte, azon a felfogáson alapult, hogy valamely pusztán automatikus végrehajtási tevékenység léte nem képezi akadályát a kereshetőségi jog elismerésének. Így állítható, hogy a végrehajtási intézkedések hiányára, vagyis a tisztán automatikus jellegű végrehajtáson túlmenő jogi aktusok hiányára vonatkozó feltételt ez a feltétel már magában foglalja.

26. A Lisszaboni Szerződés bizonyos szempontból összetettebbé tette ezt a viszonylag egyszerű rendszert. Egyrészt – az egyedi határozatok kivételével – általában véve a „jogi aktusok” esetében a közvetlen és személyes érintettség feltételének fenntartásával megőrizte a régi rendszert. Másrészt a „rendeleti jellegű jogi aktusok” kategóriája tekintetében eltért ettől a szabálytól a közvetlen érintettségre „és” a végrehajtási intézkedések hiányára vonatkozó *másik* kettős feltétel bevezetésével.

27. Ezáltal a rendeleti jellegű jogi aktusok új rendszere szükségessé teszi az ilyen aktusokra vonatkozó két feltétel megkülönböztetését, vagy másként fogalmazva, e fogalmi kettősség értelmezését. Meg kell ugyanis állapítani, hogy magának az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának a megfogalmazása alapján lehetnek olyan rendeleti jellegű jogi aktusok, amelyek amellett, hogy közvetlenül érintenek természetes vagy jogi személyeket, végrehajtási intézkedéseket is *vonhatnak* maguk után.

28. Ennélfogva két felfogás áll egymással szemben. Az első szerint a nemzeti közigazgatási hatóságoknak egy rendeleti jellegű jogi aktus végrehajtásának folyamatába történő puszta beavatkozása, bármilyen kismértékű is legyen, elegendő ahhoz, hogy ne teljesüljön a végrehajtási intézkedés hiányára vonatkozó feltétel. Lényegében ezt az álláspontot képviseli a francia kormány, a Bizottság és a Tanács.

29. Ugyanakkor, amint azt megpróbálom bemutatni, ez az álláspont ellentétes lenne a végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktus Lisszaboni Szerződéssel újonnan bevezetett fogalmának helyes értelmezésével.

14 — Lásd többek között: Glencore Grain kontra Bizottság ítélet (C-404/96. P, EU:C:1998:196, 41. pont), valamint az ugyanezen a napon hozott ítéletek; Front national kontra Parlament ítélet (C-486/01. P, EU:C:2004:394, 34. pont); Bizottság kontra Ente per le Ville Vesuviane és Ente per le Ville Vesuviane kontra Bizottság ítélet (C-445/07. P és C-455/07. P, EU:C:2009:529, 45. pont); Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (EU:C:2014:100, 68. pont), valamint Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ítélet (EU:C:2014:105, 55. pont).

30. Meg kell jegyeznem ugyanis, hogy a végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó rendeleti jellegű jogi aktus fogalma szemantikailag gazdagabb, mint ami ebből az első felfogásból következik. Így az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulatában található „intézkedés” fogalma – a használt nyelvtől függetlenül – elkerülhetetlenül bizonyos „hatáskör” gyakorlásával jár, amely pedig a közhatalmi jogosítványok gyakorlása során bizonyos mértékű mérlegelési jogkört feltételez. Nem minden nemzeti hatóságra ruházott feladat jár azzal, hogy pusztán azért, mert e hatóság feladata annak teljesítése, az ennek érdekében általa elfogadott aktusok az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett végrehajtási intézkedések fogalma alá tartoznak. Fontos minden egyes esetben konkrétan figyelembe venni a nemzeti hatóságoktól megkövetelt együttműködés jellegét, valamint formáját és intenzitását is.

31. A természetes és jogi személyek rendeleti jellegű, nem jogalkotási aktusok elleni keresetei elfogadhatóságára vonatkozó feltételek rugalmasabbá tételére irányuló cél meghiúsítása nélkül ugyanis úgy tűnik, ezeket az új rendelkezéseket nehezen lehet úgy értelmezni, hogy a nemzeti hatóságok bármely tevékenységéből eredő, vagy mérlegelést nem engedő hatáskör gyakorlása keretében elfogadott, a felperes és a megtámadott rendeleti jellegű jogi aktus közé ékelődő nem érdemi, mondhatni járulékos jellegű jogi aktusainak léte úgy értelmezhető, mint amely alapján – pusztán e közbeékelődés folytán – egyidejűleg úgy tekinthető, hogy a közvetlen érintettség feltétele teljesül, míg a végrehajtási intézkedések hiányára vonatkozó feltétel nem.

32. Ezen érvelést követően azt az alternatív álláspontot fogom képviselni, amely szerint az új megfogalmazás – amellyel a Szerződés a természetes és jogi személyek rendeleti jellegű jogi aktusokkal szembeni kereshetőségi jogát, a szóban forgó két feltétel formájában, meghatározza –, olyan irányú vizsgálatra késztet minket, amely az e feltételek közötti „feladatmegosztásként” fogható fel. E feladatmegosztás alapján el kell egymástól különíteni egyrészt magának a szabálynak és címzetti körének meghatározását (közvetlen érintettség), és másrészt konkrét alkalmazása és végrehajtása azon sajátos (többek között a módra vonatkozó, mennyiségi, időbeli) körülményei széles körének meghatározását, amelyek között az említett szabály önmagában is teljes mértékben *működőképesnek* bizonyulhat. Ezek után állítható, hogy a közvetlen érintettség egyszerre utal a szabály meghatározására és címzettjei azonosítására, míg a végrehajtási intézkedések biztosítják, hogy az a szabály, amelynek címzettjeit azonosították, teljes mértékben működőképes legyen.

33. Ezen értelmezés elfogadása esetén magának a megtámadott rendeleti jellegű jogi aktusnak a tárgya, tartalma és a felperes jogi helyzetére gyakorolt hatásai konkrét körülmények között elvégzett elemzését követően[15] lehet majd adott esetben megállapítani, hogy e jogi aktus *von-e maga után* az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében végrehajtási intézkedéseket, vagy sem.

34. A jelen ügyben, amint arra a Törvényszék rámutatott, kétségtelenül igaz, hogy a vitatott rendeletek operatív végrehajtása a tagállamok beavatkozását és részükről több közigazgatási aktus elfogadását tette szükségessé, azaz lényegében az érintett gazdasági szereplők kérelmeinek átvételét, ezek elfogadhatóságának ellenőrzését az általuk meghatározott formai követelmények alkalmazásával, a Bizottságnak történő továbbítását, valamint a Bizottság által meghatározott odaítélési együtthatók alapján az engedélyek kiállítását. Ugyanakkor nehéz úgy tekinteni, hogy a nemzeti közigazgatások által így kialakított, pusztán adminisztratív jellegű ügyintézési tevékenység valamely végrehajtási hatáskör gyakorlásának részét képezi.

15 — Lásd: Telefónica kontra Bizottság ítélet (EU:C:2013:852, 35. pont), Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (EU:C:2014:100, 53. pont), valamint Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ítélet (EU:C:2014:105, 40. pont).

35. Úgy tűnik számomra, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által így ellátott közigazgatási együttműködési funkció nem felel meg annak, ami az alkotmányozók szeme előtt lebegett, amikor a természetes és jogi személyek számára a rendeleti jellegű jogi aktusokkal szembeni megsemmisítés iránti kereset indításának lehetőségét az elfogadhatóság új szabályai szerint a rugalmasabbá tett kettős feltétellel biztosították.

36. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ügyben a Bizottság, miután megállapította, hogy korlátozni kell a rendelkezésre álló és a felhasznált cukor mennyisége között a 2010/2011-es gazdasági évben az uniós piacon felhalmozott negatív különbséget, úgy ítélte meg egyrészt, hogy piacra kell bocsátani az 1234/2007 rendelet 56. cikkében meghatározott kvótán felül előállított cukor egy részét, másrészt pedig, hogy teljes mértékben ki kell használni valamennyi meglévő behozatali lehetőséget. A Bizottság ezért elfogadta a kvótán felüli cukor és izoglükóz csökkentett többletilletékkel történő uniós piacra bocsátásával kapcsolatos különleges intézkedések megállapításáról szóló 222/2011 rendeletet, valamint a 2010/2011-es gazdasági év tekintetében a cukor bizonyos mennyiségeire vonatkozó kivételes behozatali vámkontingens megnyitásáról szóló 302/2011 végrehajtási rendeletet.

37. A 222/2011 rendeletet és a 302/2011 végrehajtási rendeletet két végrehajtási rendelet egészítette ki, amelyek fő tárgya a kvótán felüli cukor nulla mértékű többletilleték mellett az Unió piacára bocsátott mennyiségeire vonatkozó odaítélési együttható (293/2011 végrehajtási rendelet), illetve a behozatali kontingens (393/2011 végrehajtási rendelet) megállapítása az érintett gazdasági szereplők tagállamok által továbbított kérelmei alapján. Egyebekben a 293/2011 végrehajtási rendelet elutasítja a 2011. március 21. és március 25. között benyújtott, igazolás iránt kérelmeket, és e kérelmek benyújtási időszakának végét 2011. március 28-ában határozza meg. A 393/2011 végrehajtási rendelet pedig a mellékletben meghatározott további engedélykérelmek benyújtását a gazdasági év végéig felfüggeszti.

38. Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy a felperesek lényegében arra hivatkoznak, hogy a vitatott rendeletek az importált nádcukor finomításával foglalkozó vállalkozásokat kedvezőtlen versenyhelyzetbe hozzák a belső cukorrépa-termesztőkhöz és az ilyen cukorrépát feldolgozó vállalkozásokhoz képest, az alaprendeletnek, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és a bizalomvédelem elvének megsértésével. A felperesek ezzel szemben nem kifogásolják az engedélyek, illetve igazolások kiadásának feltételeit.

39. A rendeletek e két csoportjának elemzése során[16] a Törvényszék megjegyezte, hogy az e rendeletekben előírt kivételes szabályozás alá tartozó cukor forgalomba hozatalára és behozatalára vonatkozó jog megszerzése érdekében az érintett gazdasági szereplőknek előzetesen kérelmet kell benyújtaniuk a nemzeti hatóságokhoz,[17] és ezt követően ez utóbbiak alkalmazzák a 293/2011 és a 393/2011 végrehajtási rendeletben meghatározott odaítélési együtthatókat.[18] A Törvényszék ebből azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott rendeletek a nemzeti hatóságok által előzetesen meghozott intézkedések nélkül nem fejthetnek ki joghatást az érintett gazdasági szereplők tekintetében.

40. A Törvényszék ezt követően megállapította, hogy ezen nemzeti intézkedéseknek határozati jellegük van, mivel a nemzeti hatóságok jogosultak a kérelmezők számára meghatározott formai feltételeket, illetve engedélyeket kibocsátani,[19] és azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott rendeletek nemzeti szinten hozott egyedi határozatokra „alapoznak”, amelyek hiányában nem befolyásolhatják az érintett természetes és jogi személyek jogi helyzetét.[20] A Törvényszék következésképpen megállapította, hogy a vitatott rendeleteket nem lehet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének utolsó fordulata értelmében vett, végrehajtási intézkedéseket maguk után nem vonó jogi aktusoknak minősíteni.

16 — A megtámadott ítélet 38–41. pontja, illetve 42–45. pontja.
17 — Ugyanott (46. pont).
18 — Ugyanott (47. pont).
19 — Ugyanott (49. pont).
20 — Ugyanott (50. pont).

41. A Törvényszék ezen elemzése téves jogalkalmazást tartalmaz.

42. Mindenekelőtt ugyanis a 222/2011 rendelettel és a 302/2011 végrehajtási rendelettel elfogadott különleges intézkedéseket a Bizottság határozta meg teljes körűen tárgyi, személyi és időbeli hatályuk, valamint az ezen intézkedések igénybevételére vonatkozó támogathatósági és elfogadhatósági feltételek rögzítése révén. [21]

43. E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy annak ellenére, hogy a rendeletek e két csoportjának a személyi hatálya nem azonos, a Törvényszék ezek vizsgálata során egyáltalán nem vette figyelembe ezt a különbséget. Márpedig, bár nem vitatott, hogy a felpereseket importált nádcukor finomításával foglalkozó vállalakozásokként a 302/2011 végrehajtási rendelet és a 393/2011 végrehajtási rendelet közvetlenül érinti, ugyanakkor sokkal nehezebb elismerni a 222/2011 rendelet és a 293/2011 végrehajtási rendelet általi közvetlen érintettségüket, mivel e két utóbbi rendelet – hatályánál fogva – semmilyen módon nem módosíthatja a felperesek jogi helyzetét.

44. Egyébként a tagállamok által összegyűjtött, adott esetben megszűrt és továbbított információk alapján szintén a Bizottság határozta meg a kvótán felüli cukor csökkentett többletilleték mellett történő piacra bocsátásra szánt mennyiségeire vonatkozó (293/2011 végrehajtási rendelet), valamint a behozatali engedélyekhez kapcsolódó odaítélési együtthatót (393/2011 végrehajtási rendelet).

45. Kétségtelen, hogy az érdekelt gazdasági szereplőknek mindkét esetben igazolás, illetve engedély iránti kérelmet kell benyújtaniuk az illetékes nemzeti hatóságokhoz. E kérelmek azonban nem konstitutív jellegűek az elfogadott különleges intézkedések igénybevételéhez való jog szempontjából.

46. Szintén kétségtelen, hogy a nemzeti hatóságok feladata volt az engedély, illetve igazolás iránti kérelmek átvétele, adott esetben azok elfogadhatóságának vizsgálata, majd az odaítélési együtthatók alkalmazása és az engedélyek, illetve igazolások kibocsátása. Mindazonáltal ezek a szigorúan mérlegelést nem engedő hatáskör gyakorlásának körébe tartozó különböző cselekmények nem terjednek túl a puszta közigazgatási együttműködésen és a Bizottság által elfogadott különleges intézkedésekhez kapcsolódó, tisztán technikai jellegű igazgatási tevékenységen.

47. Így a Bizottság által elfogadott különleges intézkedések összességükben véve kétségtelenül adminisztratív jellegű közigazgatási aktusok elfogadását vonják maguk után, azonban tulajdonképpeni értelemben nem igényelnek végrehajtási intézkedéseket. A fent kifejtettek szerint a 293/2011 végrehajtási rendelet és különösen a 393/2011 végrehajtási rendelet tartalmazza minden kétséget kizáróan azokat a „végrehajtási intézkedéseket”, amelyek a 222/2011 rendelet és a 302/2011 végrehajtási rendelet végrehajtásához szükségesek. Bizonyos szempontból ezek jelentették az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának értelmében a 222/2011 rendelet és a 302/2011 végrehajtási rendelet végrehajtásának *időpontját*. Ezzel szemben nem ez a helyzet az illetékes tagállami hatóságok által elvégzett, adminisztratív jellegű közigazgatási aktusok esetében.

48. Következésképpen véleményem szerint a felperesek első jogalapjának helyt kell adni, és így a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni annyiban, amennyiben a Törvényszék megállapította, hogy a 302/2011 végrehajtási rendelet és a 393/2011 végrehajtási rendelet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának értelmében vett végrehajtási intézkedéseket von maga után.

21 — Lásd a 222/2011 rendelet 2. cikkének (2) és (4) bekezdését, valamint a 302/2011 végrehajtási rendelet 1. cikkét, amely a cukorágazatra vonatkozó egyes közösségi vámkontingensek megnyitásáról és kezeléséről szóló, 2009. szeptember 25-i 891/2009 bizottsági rendeletre (HL L 254., 82. o.) hivatkozik.

V – **A felperesek keresetének elfogadhatóságáról és a Törvényszék elé történő visszautalásról**

49. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén, ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

50. A jelen ügyben, a Bíróság, noha az eljárás e szakaszában nem áll módjában érdemben határozni a Törvényszék előtt indított keresetről, rendelkezik az ahhoz szükséges adatokkal, hogy véglegesen határozzon a Bizottság által az elsőfokú eljárás során emelt elfogadhatatlansági kifogás tárgyában, amennyiben az a kivételes behozatali vámkontingensről szóló 302/2011 végrehajtási rendelet és 393/2011 végrehajtási rendelet elleni keresetre vonatkozik. [22]

51. A fenti megfontolásokból ugyanis kiderül, hogy e két végrehajtási rendelet nem tekinthető úgy, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése utolsó fordulatának értelmében végrehajtási intézkedéseket vonnak maguk után. Egyebekben nem vitatott, hogy importált nádcukor finomításával foglalkozó vállalkozásokként a felpereseknek érdeke fűződik az ez utóbbi rendeletekkel szembeni eljáráshoz, és hogy e rendeletek őket közvetlenül érintik.

52. Ilyen körülmények között az ügyet vissza kell utalni a Törvényszékhez, hogy a felpereseknek a 302/2011 végrehajtási rendelet és a 393/2011 végrehajtási rendelet megsemmisítésére irányuló kérelmeiről határozzon.

VI – **Végkövetkeztetések**

53. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság hatályon kívül helyezi az Európai Unió Törvényszékének T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítéletét (T-279/11, EU:T:2013:299).

2) A T & L Sugars Ltd és a Sidul Açúcares Unipessoal Lda által a 2010/2011-es gazdasági év tekintetében a cukor bizonyos mennyiségeire vonatkozó kivételes behozatali vámkontingens megnyitásáról szóló, 2011. március 28-i 302/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet, valamint a bizonyos vámkontingensek szerinti cukorágazati termékek tekintetében 2011. április 1. és 7. között kérelmezett behozatali engedélyek kibocsátásakor alkalmazandó odaítélési együttható megállapításáról és az ilyen engedélyek iránti kérelmek benyújtásának felfüggesztéséről szóló, 2011. április 19-i 393/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet ellen benyújtott kereset elfogadható.

3) A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé az ügy érdemében való határozathozatal céljából.

4) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.

22 — Precedensként lásd: 3F kontra Bizottság ítélet (C-319/07. P, EU:C:2009:435, 98. pont).