Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. CRUZ VILLALÓN
представено на 14 октомври 2014 година[1]

Дело C-456/13 P

T & L Sugars Ltd,
Sidul Açúcares, Unipessoal Lda
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Земеделие — Извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара на Съюза — Регламент (ЕС) № 222/2011 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 293/2011 — Мерки за откриване на извънредна тарифна квота за внос на захар — Регламент за изпълнение (ЕС) № 302/2011 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 393/2011 — Жалба за отмяна — Допустимост — Физически и юридически лица — Процесуална легитимация — Член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС — Подзаконови актове, които не включват мерки за изпълнение — Понятие“

1. Настоящата жалба е подадена срещу решението на Общия съд на Европейския съюз от 6 юни 2013 г. по дело T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия[2], с което тази съд отхвърля по-специално като недопустима жалбата на T & L Sugars Ltd и Sidul Açúcares, Unipessoal Lda, установени в Европейския съюз предприятия за рафиниране на внасяна захар от захарна тръстика, за отмяна на няколко регламента на Европейската комисия за определяне на извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара[3] и за откриване на извънредна тарифна квота за внос на захар за пазарната 2010/2011 година[4].

2. В случая Общият съд първо е приел основно, че доколкото прилагането на спорните регламенти изисква държавите членки да приемат някои мерки, жалбоподателите не могат да се позовават на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС. Освен това той е счел, че жалбоподателите не са лично засегнати от Регламент за изпълнение № 302/2011, и поради това е уважил повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост, като е приел, че жалбата е недопустима в частта, в която се иска отмяната на обжалваните регламенти.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“.

3 — Става въпрос за Регламент (ЕС) № 222/2011 на Комисията от 3 март 2011 година за определяне на извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара на Съюза при намалена такса за свръхпроизводство за пазарната 2010/2011 година (ОВ L 60, стр. 6) и Регламент за изпълнение (ЕС) № 293/2011 на Комисията от 23 март 2011 година за определяне на коефициент на разпределение, отхвърляне на допълнителни заявления и закриване на периода за подаване на заявления за наличните количества извънквотна захар, предназначени за продажба на пазара на Съюза при намалена такса за свръхпроизводство (ОВ L 79, стр. 8).

4 — Имат се предвид Регламент за изпълнение (ЕС) № 302/2011 на Комисията от 28 март 2011 година за откриване на извънредна тарифна квота за внос на определени количества захар за пазарната 2010/2011 година (ОВ L 81, стр. 8) и Регламент за изпълнение (ЕС) № 393/2011 на Комисията от 19 април 2011 година за определяне на коефициента на разпределение за издаването на лицензии за внос, заявени в периода от 1 до 7 април 2011 г., за захарни продукти в рамките на някои тарифни квоти и за преустановяване на подаването на заявления за такива лицензии (ОВ L 104, стр. 39).

3. При тези обстоятелства жалбата на жалбоподателите дава възможност на Съда да се произнесе по тълкуването от Общия съд на въведените с Договора от Лисабон нови разпоредби на член 263, четвърта алинея ДФЕС и да дефинира по-точно понятието за подзаконови актове, които „не включват мерки за изпълнение“.

I – **Правната уредба и обстоятелствата, предхождащи спора**

4. Относно предхождащите спора обстоятелства препращам към точки 1—5 от обжалваното съдебно решение, в които тези обстоятелства са представени съвсем накратко. Същевременно основните елементи на спорните регламенти ще бъдат представени, доколкото е необходимо, в по-нататъшното изложение.

II – **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

5. Общият съд е уважил повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост, като е приел, от една страна, че жалбоподателите не могат да се позовават на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС (точки 36—73 от обжалваното съдебно решение) и от друга страна, че не са лично засегнати от Регламент № 393/2011 (точки 74—94 от това решение). Основните оспорени точки от обжалваното съдебно решение ще бъдат цитирани, доколкото е необходимо, при разглеждането на посочените от жалбоподателите основания за отмяна.

III – **По жалбата**

6. Жалбоподателите изтъкват конкретно три основания в подкрепа на жалбата си. Преди всичко те поддържат, че Общият съд е допуснал няколко грешки при прилагане на правото, като е счел, че мерките, приети в случая от националните органи, представляват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС. По-нататък те твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не са лично засегнати от Регламент № 393/2011. Накрая те смятат, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е счел в точка 97 от обжалваното съдебно решение, че тъй като жалбата им за отмяна трябва да се обяви за недопустима, възражението за незаконосъобразност на член 186, буква а) и на член 187 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (Общ регламент за ООП)[5], което те са повдигнали във връзка с посочената жалба, също следва да бъде отхвърлено.

IV – **По първото основание за отмяна**

A — *Доводи на страните*

7. В рамките на първото основание за отмяна жалбоподателите поддържат основно, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, като е счел, че в случая не са изпълнени условията за прилагането на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС.

5 — ОВ L 299, стр. 1.

8. Те подчертават, че тълкуването на член 263, четвърта алинея ДФЕС предполага да се направи разграничение между истинските мерки за изпълнение и останалите мерки, поради което се налага да се разгледа съдържанието на спорните подзаконови актове и специфичното естество на приетите от държавите членки мерки, като се вземе предвид правото на преценка на държавите членки и преследваната от тази разпоредба цел за ефективна съдебна защита на правните субекти.

9. На първо място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като счел, че която е да било мярка, приета от държава членка в рамките на регламент, дори да е автоматична или несъществена, представлявала решение за изпълнение на посочения регламент.

10. На второ място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като счел, че мерките, приети в случая от държавите членки, са мерки за изпълнение на спорните регламенти, въпреки че са приети при липсата на каквато и да било свобода на преценка на държавите членки, като последните изобщо не са упражнили избор, нито са взели решение, а ролята им била на „обикновена пощенска кутия“.

11. На трето място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 53 от обжалваното съдебно решение, че свободата на преценка, която имат държавите членки, е без значение, когато се определя дали подзаконов акт „включва мерки за изпълнение“.

12. Накрая, на четвърто място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точки 69—72 от обжалваното съдебно решение, че с оглед на принципа на ефективна съдебна защита тълкуването на понятието за подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение, не може да доведе до обявяване на жалбата за допустима.

13. В това отношение жалбоподателите подчертават, че изрично са посочили, че не разполагат с никакво друго правно средство за защита пред националните юрисдикции, така че е трябвало да нарушат закона и да им бъде потърсена отговорност за възможността да атакуват спорните регламенти. При тези обстоятелства разпоредбите на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС трябвало да се тълкуват с оглед на процесуалната им ефикасност. Впрочем тяхната цел не била единствено да се избегнат положенията, при които частноправните субекти трябва да нарушат закона, за да имат достъп до правосъдие.

14. По-нататък жалбоподателите отбелязват, че Комисията, както и Общият съд в точки 63, 65 и 72 от обжалваното съдебно решение открито признават липсата на вътрешноправни средства за защита. Жалбоподателите наблягат на обстоятелството, че актовете, приети от националните органи в приложение на спорните регламенти, не могат да бъдат обжалвани в Португалия, освен ако са приети ultra vires, а случаят не бил такъв. При всички положения посочените актове не били публични, доколкото в тях се съдържала търговска тайна.

15. Напротив, Комисията, подкрепяна във всеки аспект от Съвета на Европейския съюз, както и френското правителство считат, че Общият съд изобщо не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че спорните регламенти включват мерки за изпълнение.

Б — *Анализ*

16. Доводите, които изтъкват жалбоподателите в настоящото производство по жалба за отмяна, откриват възможност за Съда да задълбочи тълкуването си на новите разпоредби на член 263, четвърта алинея ДФЕС, добавени с Договора от Лисабон. Последните дават повод на Съда да определи обхвата на предвидения с Договора от Лисабон нов режим на активната легитимация на физическите и юридическите лица за обжалване на подзаконови актове, и по-точно на

предвиденото в същия договор двойно условие [6].

17. Макар наистина Съдът вече да е дефинирал понятието „подзаконов акт“ по смисъла на тази разпоредба по-специално като акт, изключващ законодателните актове [7], той досега не е имал повод да се произнесе поне в положителна форма [8] относно двойното условие, от което зависи активната легитимация на физическите или юридическите лица за обжалване на този вид актове, а именно те да ги засягат пряко и да не включват мерки за изпълнение извън прякото засягане.

18. В съответствие с постоянната съдебната практика съдържанието на понятието „подзаконови актове, които [...] засягат пряко [жалбоподателя] и които не включват мерки за изпълнение“ трябва да бъде изведено, като се вземат предвид предисторията на тази нова разпоредба, нейният текст и контекстът, в който тя се вписва, както и всички релевантни разпоредби от правото на Съюза [9], тъй като в това отношение изпълняваната от тази нова разпоредба функция в установената с Договора система на правните средствата за защита има особено значение.

19. Във връзка с това бих искал да започна този анализ, като напомня най-общо, че Съдът е имал повод да установи, че новите разпоредби на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС смекчават условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна на някои подзаконови актове, а именно тези, които ги засягат пряко и не включват мерки за изпълнение, като отпада условието за лично засягане [10].

20. Следователно, като се възпроизвежда с идентичен текст съдържанието на член III-365, параграф 4 от проекта за Договор за създаване на Конституция за Европа, с новия член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС се цели да се разширят условията за допустимост на подаваните от физически и юридически лица жалби за отмяна на някои подзаконови актове, без да се въвежда същевременно никаква промяна в условията за обжалване на законодателните актове [11]. Целта на този член е да се даде възможност да се подават жалби за отмяна на актове с общо приложение, с изключение на законодателните актове [12], при по-малко ограничителни условия, в сравнение с прилаганите преди това условия, т.е. без да е необходимо да се доказва лично засягане. Двете кумулативни условия, предвидени в член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС, трябва да се тълкуват предвид тази цел за смекчаване на изискванията, а именно в смисъл, че обжалваният подзаконов акт засяга пряко жалбоподателя и не включва мерки за изпълнение.

21. Тук следва да се подчертае преди всичко, че самият текст на новите разпоредби на член 263, четвърта алинея ДФЕС несъмнено повдига проблеми при тълкуването [13].

6 — Относно предисторията на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС си позволявам да препратя към заключенията на генералния адвокат Kokott по дела Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:21, т. 40) и Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:204, т. 39—44), в които се посочва, че още преди въвеждането на понятието „подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение“, генералният адвокат Jacobs го е квалифицирал по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:197, т. 43) като правна категория от правото на Съюза.

7 — Вж. решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 50—61).

8 — Действително Съдът вече се е произнесъл по тълкуването на тази нова разпоредба, но съвсем лаконично и само за да изключи приложението ѝ; вж. решения Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30 и 31), както и Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 50 и 51) и Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105, т. 37 и 38).

9 — Вж. по-специално решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (EU:C:2013:625, т. 50).

10 — Пак там (т. 57).

11 — Пак там (т. 59).

12 — Пак там (т. 60).

13 — Някои от тях вече са отбелязани в заключеното на генералния адвокат Kokott по дело Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:204, т. 36—38). Вж. в този смисъл и заключенията на генералния адвокат Wathelet по дела Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2013:335, т. 74) и Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2013:336, т. 47).

22. Несъмнено е вярно, че условието за пряко засягане вече е съществувало в тази му форма наред с условието за лично засягане „преди Лисабон“ и както едното, така и другото са били предмет на тълкуване, което е добре известно.

23. Относно личното засягане, какъвто и да е актът с общо приложение, от постоянната практика на Съда е видно, че тя изисква актът пряко да поражда последици за правното положение на физическите или юридическите лица и в хипотезата, в която предполага приемането на междинни мерки, да не оставя никакво право на преценка на органите, на които е възложено изпълнението му, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза [14]. Следователно самото съществуване на националните актове, опосредяващи връзката между жалбоподателя и акт с общо приложение, който го засяга лично, не представлява непременно пречка за признаване на процесуалната легитимация на жалбоподателя.

24. При това положение възниква въпросът как да се изведе смисълът на новия режим относно подзаконовите актове, с който се възпроизвежда условието за пряко засягане и същевременно се въвежда допълнително условие за липса на мерки за изпълнение. Според мен при това тълкуване не може просто да се транспонира определението на условието за пряко засягане, изведено от Съда, когато то е било съпътствано от условието за лично засягане.

25. Всъщност условието за пряко засягане, тълкувано от Съда в контекста на редакцията на Договора преди Лисабон, вече почива на разбирането, че наличието на чисто автоматична дейност по изпълнение не е пречка за признаване на процесуалната легитимация. Така би могло да се поддържа, че условието за липса на мерки за изпълнение, т.е. за липса на актове извън чисто автоматичното изпълнение, вече се включва в това условие.

26. От определена гледна точка Договорът от Лисабон усложнява този режим, който иначе е сравнително опростен. От една страна, предходният режим е останал непроменен, що се отнася общо до „актовете“, различни от индивидуалните решения, като е запазено условието за пряко и лично засягане. От друга страна, това правило е дерогирано по отношение на категорията на „подзаконовите актове“, като е въведено *друго* двойно условие, прякото засягане „и“ липсата на мерки за изпълнение.

27. Така при новия режим на подзаконовите актове се оказва необходимо да се направи разграничение между свързаните с тях две условия, с други думи, е необходимо да се придаде смисъл на тази концептуална двойственост. Всъщност се налага изводът, че съгласно самия текст на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС е възможно да съществуват подзаконови актове, които да засягат пряко физическите или юридическите лица и същевременно да *могат* да включват и мерки за изпълнение.

28. Така могат да се очертаят две противостоящи си тези. Съгласно първата теза обикновената, дори слаба намеса на национален административен орган в процеса по прилагане на подзаконов акт е достатъчна, за да не бъде изпълнено условието за липса на мерки за изпълнение. Това би била най-общо тезата, защитавана от френското правителство, Комисията и Съвета.

29. Както ще се постарая да обоснова по-нататък, тази теза влиза в противоречие с правилното тълкуване на въведеното с Договора от Лисабон ново понятие за подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение.

14 — Вж. по-специално решение Glencore Grain/Комисия (C-404/96 P, EU:C:1998:196, т. 41), както и постановените на същия ден решения Front national/Парламент (C-486/01 P, EU:C:2004:394, т. 34), Комисия/Ente per le Ville Vesuviane и Ente per le Ville Vesuviane/Комисия (C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 45), Stichting Woonpunt и др./Комисия (EU:C:2014:100, т. 68), а също и Stichting Woonlinie и др./Комисия (EU:C:2014:105, point 55).

30. Всъщност трябва да отбележа, че понятието за подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение, е семантично по-богато от понятието, което се извежда в рамките на първата теза. По специално терминът „мярка“, използван в член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС, независимо от конкретния език, несъмнено обхваща упражняването на определено „правомощие“, което следователно предполага известна свобода на преценка при упражняване на прерогативите на публичната власт. Не всяка задача, възложена на национален публичен орган, предполага, поради самия факт, че той следва да я изпълни, че приеманите от него актове за тази цел попадат в обхвата на понятието за мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС. Необходимо е да се вземат предвид конкретно и за всеки отделен случай естеството, а също и формата и интензивността на изискваното от националните органи сътрудничество.

31. Всъщност, без да се възпрепятства постигането на преследваната цел за смекчаване на условията за допустимост на жалбите на физическите и юридическите лица срещу подзаконови актове, т.е. незаконодателни актове, изглежда трудно тези нови разпоредби да се тълкуват в смисъл, че съществуването на актове на националните органи, които не са от съществено значение, а са, така да се каже, спомагателни — плод на определена дейност или приети при упражняване на обвързана компетентност — опосредяващи връзката между жалбоподателя и обжалвания регламент, може да се анализира като основание да се приеме, че е изпълнено условието за пряко засягане и едновременно с това, че не е изпълнено условието за липса на мерки за изпълнение само поради това опосредяване.

32. С тези доводи споделям алтернативната теза, че новият изказ, с който Договорът дефинира активната легитимация на физическите и юридическите лица за обжалване на подзаконовите актове под формата на разглежданите две условия, води до разбирането за наличие на „функционално разпределение“ между тези условия. Въз основа на това следва да се разграничат, от една страна, определянето на самото правило и на кръга на адресатите му (пряко засягане) и от друга страна, определянето на няколко специфични обстоятелства за неговото конкретно прилагане и за изпълнението му (модални, количествени, времеви, наред с други), които позволяват да се твърди, че посоченото правило е в пълна степен и само по себе си *функционално*. По-нататък може да се поддържа, че като цяло прякото засягане се отнася до определянето на правилото и на неговите адресати, докато мерките за изпълнение гарантират, че посоченото правило, чиито адресати са определени, е напълно функционално.

33. Така, ако трябва да се възприеме това тълкуване, въз основа на анализ in concreto на предмета, съдържанието и последиците от самия обжалван подзаконов акт за правното положение на жалбоподателя[15], би могло евентуално да се направи извод дали този акт *включва*, или не мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС.

34. В случая несъмнено е правилно, че функционалното прилагане на спорните регламенти изисква намесата на държавите членки и приемането от тях на определен брой административни актове, както е отбелязал Общият съд, а именно приемането на заявленията на съответните икономически оператори, контрола за допустимостта им съгласно предвидените в тези актове формални изисквания, изпращането им на Комисията, а след това издаването на лицензии въз основа на определените от Комисията коефициенти на разпределение. Трудно би могло да се приеме обаче, че така извършваната от националната администрация чисто управленска дейност се обхваща от упражняването на изпълнителна власт.

15 — Вж. решения Telefónica/Комисия (EU:C:2013:852, т. 35), Stichting Woonpunt и др./Комисия (EU:C:2014:100, т. 53) и Stichting Woonlinie и др./Комисия (EU:C:2014:105, т. 40).

35. Смятам, че така поетата от компетентните национални административни органи функция на административно сътрудничество не е в съответствие с разбирането на законодателя за новото двойното условие, с което се смекчават изискванията за допустимост на жалбите на физическите и юридическите лица за отмяна на подзаконови актове.

36. Преди всичко трябва да се напомни, че в случая, след като е установила, че е било необходимо да се ограничи негативната разлика между наличността и използването на захарта на пазара на Съюза през пазарната 2010/2011 година, Комисията е счела, че следва, от една страна, да се пусне на пазара част от произведената извънквотна захар, определена в член 56 от Регламент № 1234/2007, и от друга страна, да се използват изцяло всички съществуващи вносни потоци. Вследствие на това тя е приела Регламент № 222/2011 за определяне на извънредни мерки относно пускането на извънквотна захар и изоглюкоза на пазара на Съюза при намалена такса за свръхпроизводство, както и Регламент за изпълнение № 302/2011 за откриване на извънредна тарифна квота за внос на определени количества захар за пазарната 2010/2011 година.

37. Регламент № 222/2011 и Регламент за изпълнение №°302/2011 са допълнени с два регламента за изпълнение, които имат за основен предмет определянето съответно на коефициентите на разпределение на количествата извънквотна захар, пуснати на пазара при нулева такса за свръхпроизводство (Регламент за изпълнение № 293/2011) и на квотата за внос (Регламент за изпълнение № 393/2011), въз основа на изпратените от държавите членки заявления на заинтересованите икономически оператори. Освен това с Регламент за изпълнение № 293/2011 се отхвърлят заявленията за лицензии за внос, подадени на 21 и 25 март 2011 г., и се определя 28 март 2011 г. за крайна дата за подаване на тези заявления. С Регламент за изпълнение № 393/2011 се спира подаването на нови заявления за лицензии, посочени в приложението към него, до края на пазарната година.

38. От друга страна, трябва да се напомни, че жалбоподателите поддържат по същество главно, че спорните регламенти поставят рафинериите на захар от внасяна захарна тръстика в неблагоприятно конкурентно положение в сравнение с това на вътрешните производители и преработватели на цвекло, без да се спазват основният регламент и принципите на недопускане на дискриминация, на пропорционалност и на защита на оправданите правни очаквания. За разлика от това жалбоподателите изобщо не оспорват условията за издаване на лицензиите.

39. При анализа на тези две поредици от регламенти [16] Общият съд отбелязва, че за да им бъде предоставено право да пуснат на пазара или да внесат захар, като се ползват от предвидения от обжалваните регламенти извънреден режим, заинтересованите икономически оператори трябва предварително да подадат заявление до националните органи [17], след което последните прилагат коефициентите на разпределение, определени от регламенти за изпълнение № 293/2011 и № 393/2011 [18]. От това Общият съд прави извода, че спорните регламенти могат да породят правни последици по отношение на съответните оператори само посредством предварително приети от националните органи мерки.

40. Като установява по-нататък, че посочените национални мерки по естеството си представляват решения, тъй като националните органи са овластени да налагат на заявителите определени изисквания по отношение на формата, да се произнасят по допустимостта на заявленията и да издават лицензии [19], Общият съд заключава, че спорните регламенти „се опират“ на индивидуални решения, вземани на национално равнище, при липсата на които не

16 — Съответно точки 38—41 и 42—45 от обжалваното съдебно решение.

17 — Пак там (точка 46).

18 — Пак там (точка 47).

19 — Пак там (точка 49).

могат да засегнат правното положение на съответните физически и юридически лица[20]. Въз основа на това Общият съд приема, че спорните регламенти не могат да се квалифицират като актове, които не включват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС.

41. Този анализ на Общия съд е опорочен от грешка при прилагане на правото.

42. Всъщност, преди всичко, Комисията изцяло е определила извънредните мерки, приети с Регламент № 222/2011 и Регламент за изпълнение № 302/2011, като е уточнила съответното им приложно поле, ratione materiae, ratione personae и ratione temporis, както и условията, които трябва да бъдат изпълнени за тяхното прилагане и от които зависи допустимостта им[21].

43. Преди всичко следва да се отбележи, че независимо от обстоятелството, че двете поредици от регламенти нямат едно и също приложно поле ratione personae, Общият съд ги е анализирал, без изобщо да вземе предвид тази разлика. Макар да е безспорно, че в качеството си на рафинерии на внасяна захар от захарна тръстика жалбоподателите са пряко засегнати от регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011, много по-трудно е да се приеме, че те са пряко засегнати от Регламент № 222/2011 и от Регламент за изпълнение №°293/2011, тъй като с оглед на приложното си поле последните два регламента не могат по никакъв начин да изменят правното им положение.

44. От друга страна, въз основа на събраните сведения, евентуално проверени и изпратени от държавите членки, Комисията е определила и коефициентите на разпределение на количествата захар, предназначени за пускане на пазара при намалена такса (Регламент за изпълнение № 293/2011) и лицензии за внос (Регламент за изпълнение № 393/2011).

45. Несъмнено заинтересованите икономически оператори е трябвало и в единия, и в другия случай да отправят към компетентните националните органи заявление за лицензия. Тези заявления обаче изобщо нямат конститутивно значение за правото да се ползват от приетите извънредни мерки.

46. Безспорно е и че на националните органи е възложено да приемат заявленията за лицензии, да разглеждат евентуално допустимостта им, след което да прилагат коефициенти на разпределение и да и издават лицензиите. Тези действия обаче, които са обхванати стриктно от упражняването на обвързана компетентност, не надхвърлят обикновеното административно сътрудничество и чисто техническото управление на приетите от Комисията извънредни мерки.

47. По този начин приетите от Комисията извънредни мерки, взети в тяхната цялост, безспорно налагат да се приемат административни актове на управление, но не изискват мерки за изпълнение в прекия смисъл на думата. По-специално в смисъла, който се постарах да опиша по-горе, регламенти за изпълнение № 293/2011 и № 393/2011 включват без никакво съмнение „мерките за изпълнение“, съответстващи на изискването за изпълнение на Регламент № 222/2011 и на Регламент за изпълнение № 302/2011. Те представляват, така да се каже, *моментът* на изпълнението по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС на Регламент № 222/2011 и на Регламент за изпълнение № 302/2011. Напротив, не е такъв случаят с административните актове на управление, осъществени от компетентните органи на държавите членки.

20 — Пак там (точка 50).

21 — Вж. член 2, параграфи 2 и 4 от Регламент № 222/2011 и член 1 от Регламент за изпълнение № 302/2011, препращащ към Регламент (ЕО) № 891/2009 на Комисията от 25 септември 2009 година за откриване и управление на някои тарифни квоти на Общността в сектора на захарта (ОВ L 254, стр. 82 и поправка в ОВ L 102, 2011 г., стр. 44).

48. Ето защо считам, че изтъкнатото от жалбоподателите първо основание за отмяна следва да бъде уважено и поради това обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено в частта, в която Общият съд е приел, че регламенти за изпълнение № 302/201 и № 393/2011 включват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС.

V – **По допустимостта на жалбата на жалбоподателите и по връщането на делото на Общия съд**

49. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

50. В случая макар фазата на производството да не позволява да постанови решение по същество по подадената пред Общия съд жалба, Съдът разполага с необходимите сведения, за да се произнесе окончателно по възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията в хода на първоинстанционното производство в частта относно жалбата за отмяна на регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011 във връзка с извънредната тарифна квота за внос[22].

51. Всъщност от изложените по-горе съображения е видно, че не може да се приеме, че тези два регламента за изпълнение включват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея, последната част на изречението ДФЕС. От друга страна, няма спор, че в качеството си на рафинерии на внасяна захар от захарна тръстика жалбоподателите имат правен интерес да обжалват тези регламенти и са пряко засегнати от тях.

52. При тези обстоятелства делото трябва да се върне на Общия съд, за да се произнесе по искането на жалбоподателите за отмяна на регламенти за изпълнение № 302/2011 и № 393/2011.

VI – **Заключение**

53. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови:

1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз по дело T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (T-279/11, EU:T:2013:299).

2) Жалбата, подадена от T & L Sugars Ltd и Sidul Açúcares Unipessoal Lda срещу Регламент за изпълнение (ЕС) № 302/2011 на Комисията от 28 март 2011 година за откриване на извънредна тарифна квота за внос на определени количества захар за пазарната 2010/2011 година и Регламент за изпълнение (ЕС) № 393/2011 на Комисията от 19 април 2011 година за определяне на коефициента на разпределение за издаването на лицензии за внос, заявени в периода от 1 до 7 април 2011 г., за захарни продукти в рамките на някои тарифни квоти и за преустановяване на подаването на заявления за такива лицензии, е допустима.

3) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз, за да се произнесе по същество.

4) Не се произнася по съдебните разноски.

22 — Прецедент в това отношение е решение 3F/Комисия (C-319/07 P, EU:C:2009:435, т. 98).