



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 2. března 2023¹

Spojené věci C-73/22 P a C-77/22 P

**Grupa Azoty S. A.,
Azomureş SA,
Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis
proti**

Evropské komisi (C-73/22 P)

a

**Advansa Manufacturing GmbH,
Beaulieu International Group,
Brilen, SA,
Cordenka GmbH & Co. KG,
Dolan GmbH,
Enka International GmbH & Co. KG,
Glanzstoff Longlaville,
Infinited Fiber Company Oy,
Kelheim Fibres GmbH,
Nurel, SA,
PHP Fibers GmbH,
Teijin Aramid BV,**

**Thrace Nonwovens & Geosynthetics monoprosofi AVEE mi yfanton yfasmaton kai
geosynthetikon proïonton,**

Trevira GmbH

proti

Dralon GmbH,

Evropské komisi (C-77/22 P)

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2021 – Způsobitelná odvětví pro podporu – Vyloučení odvětví výroby hnojiv – Žaloba na neplatnost – Pojem ‚napadnutelný akt‘ “

¹ – Původní jazyk: francouzština.

1. Předmětem těchto spojených věcí jsou kasační opravné prostředky, kterými se žalující podniky domáhají zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 29. listopadu 2021, Grupa Azoty a další v. Komise (T-726/20, nezveřejněné), a ze dne 29. listopadu 2021, Advansa Manufacturing a další v. Komise (T-741/20, nezveřejněné) (dále jen „napadená usnesení“), kterými Tribunal odmítl jako nepřípustné jejich žaloby znějící na částečné zrušení sdělení Komise ze dne 25. září 2020, nadepsané „Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2021“ (dále jen „sporné pokyny“)².

2. Soudní dvůr tak bude mít příležitost poskytnout velmi důležitá upřesnění týkající se výkladu některých podmínek přípustnosti žaloby podané jednotlivci u Tribunálu, a sice pojmu „napadnutelný akt“ a podmínky bezprostředního dotčení, jakož i vztahu mezi těmito dvěma podmínkami.

Skutečnosti předcházející sporům

3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631) vytvořila systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii (dále jen „EU ETS“), aby se podpořilo snižování těchto emisí způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Tato směrnice byla mimo jiné změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2018, L 76, s. 3), s cílem zlepšit fungování EU ETS a prodloužit jej na období let 2021 až 2030.

4. Článek 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, zní následovně:

„Členské státy by měly přijmout finanční opatření v souladu s druhým a čtvrtým pododstavcem ve prospěch odvětví nebo pododvětví, která jsou vystavena skutečnému riziku úniku uhlíku v důsledku značných nepřímých nákladů, jež jsou skutečně vynaloženy na náklady spojené s emisemi skleníkových plynů promítnuté do cen elektřiny, a to za předpokladu, že tato finanční opatření jsou v souladu s pravidly státní podpory a především nezpůsobují nepatřičné narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu [...]“

5. Sporné pokyny nahrazují od 1. ledna 2021 sdělení ze dne 5. června 2012, nadepsané „Pokyny k některým opatřením státní podpory v souvislosti se systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů po roce 2012“ (Úř. věst. 2012, C 158, s. 4).

6. V bodě 7 sporných pokynů Komise uvádí, že v těchto pokynech stanoví podmínky, za nichž lze opatření podpory v souvislosti s EU ETS považovat za slučitelná s vnitřním trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

7. V bodě 9 sporných pokynů Komise upřesňuje, že zásady stanovené v těchto pokynech „se vztahují pouze na konkrétní opatření podpory stanovená v čl. 10a odst. 6 a článku 10b směrnice 2003/87/ES“.

² – Úř. věst. 2020, C 317, s. 5.

8. Bod 21 sporných pokynů stanoví:

„Aby se omezilo riziko narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu, musí být podpora omezena na odvětví, která jsou vystavena skutečnému riziku úniku uhlíku v důsledku značných nepřímých nákladů, které jsou skutečně vynaloženy v důsledku promítnutí nákladů na emise skleníkových plynů do cen elektřiny. Pro účely těchto pokynů skutečné riziko úniku uhlíku existuje, pouze pokud příjemce působí v odvětví uvedeném v příloze I.“

9. Navrhovatelky, Grupa Azoty S. A., Azomureş SA a Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis, jsou podniky, které vykonávají svou činnost v odvětví výroby dusíkatých produktů a hnojiv, na které se vztahuje kód NACE 20.15.

10. Toto odvětví není uvedeno na seznamu v příloze I sporných pokynů, třebaže bylo zahrnuto do seznamu v příloze II pokynů z roku 2012, které se použily do 31. prosince 2020.

Řízení před Tribunálem a napadená usnesení

11. Návrhy došlými kanceláři Tribunálu ve dnech 15. a 16. prosince 2020 podaly navrhovatelky na základě článku 263 SFEU žaloby znějící na zrušení přílohy I sporných pokynů.

12. Tribunál napadenými usneseními prohlásil tyto žaloby za nepřijatelné.

13. Tribunál v bodě 26 těchto usnesení připomněl, že přípustnost žaloby podané na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU fyzickou nebo právnickou osobou proti aktu, který jí není určen, je podmíněna tím, že jí bude přiznána aktivní legitimace, která je dána ve dvou případech. Zaprvé může být takováto žaloba podána za podmínky, že se tento akt dané osoby bezprostředně a osobně dotýká. Zadruhé může takováto osoba podat žalobu proti nařizovacímu aktu, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, pokud se jí bezprostředně dotýká.

14. Z toho v bodě 27 uvedených usnesení vyvodil, že bylo třeba přezkoumat, zda se navrhovatelky, kterým nejsou sporné pokyny určeny, nacházejí ve vztahu k těmto pokynům v některé z těchto dvou situací. Vzhledem k tomu, že obě tyto situace vyžadují, aby byl žalobce napadeným aktem bezprostředně dotčen, považoval Tribunál za vhodné přezkoumat nejprve tuto podmínku.

15. V tomto ohledu Tribunál v bodě 29 týchž usnesení připomněl, že podmínka, podle které fyzická nebo právnická osoba musí být bezprostředně dotčena aktem, který je předmětem žaloby, vyžaduje, aby obě kritéria byla splněna kumulativně, a sice že zaprvé napadený akt bezprostředně zasahuje do právního postavení jednotlivce a zadruhé adresátům pověřeným jeho provedením neponechává žádnou posuzovací pravomoc, neboť jeho provedení má čistě automatickou povahu a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy bez použití jiných zprostředkujících pravidel.

16. Podle Tribunálu sporné pokyny bezprostředně nezasahují do právního postavení navrhovatelek.

17. Na podporu tohoto posouzení Tribunál v bodech 40 až 42 napadených usnesení zejména uvedl, že úvaha obsažená ve sporných pokynech, podle níž skutečné riziko úniku uhlíku existuje pouze tehdy, pokud příjemce podpory působí v některém z odvětví uvedených v příloze I těchto pokynů, nevylučuje z právního hlediska, i když z důvodu účelnosti je nepravděpodobné, že se tak stane, že členské státy mohou oznámit Komisi opatření podpory ve prospěch podniků působících

v jiných odvětvích, než jsou odvětví uvedená v této příloze, a mohou se pokusit prokázat, že navzdory nesplnění některého z kritérií stanovených v těchto pokynech je podpora určená těmto podnikům v souladu s čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Tribunál, který připustil, že je v takovém případě velmi pravděpodobné, že Komise přijme na základě nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), rozhodnutí, kterým se konstatuje, že zamýšlená podpora je neslučitelná s vnitřním trhem, uvedl, že pouze toto rozhodnutí by mohlo mít přímé právní účinky na podniky, které měly být příjemci podpory, a v rozsahu, v němž by se těchto podniků tedy bezprostředně týkalo, by jimi mohlo být napadeno žalobou na neplatnost.

18. Tribunál kromě toho v bodě 38 napadených usnesení uvedl, že pokud by se členský stát rozhodl, že nepřijme žádná opatření podpory spadající do oblasti působnosti sporných pokynů, Komise by nepřijala žádné rozhodnutí podle nařízení 2015/1589. Proto by ani v tomto případě tyto pokyny neměly bezprostředně účinky na právní postavení navrhovatele.

Návrhová žádání účastnic řízení

19. Svými kasačními opravnými prostředky navrhovatelky navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadená usnesení;
- prohlásil žaloby za přípustné;
- podpůrně, zrušil napadená usnesení pouze z toho důvodu, že Tribunál měl rozhodnout, že o přípustnosti bude rozhodnuto později při přezkumu žalob ve věci samé;
- vrátil věci Tribunálu k projednání věci samé;
- uložil Komisi náhradu nákladů tohoto řízení a
- rozhodl, že o náhradě nákladů řízení před Tribunálem bude rozhodnuto později, přičemž bude na Tribunálu, aby o této náhradě rozhodl při přezkumu ve věci samé.

20. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky a
- uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení;
- podpůrně, pokud by Soudní dvůr musel zrušit napadená usnesení, aby sám rozhodl o žalobách a odmítl je jako nepřípustné a uložil navrhovatelkám náhradu nákladů řízení.

21. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 16. září 2022 byly věci C-73/22 P a C-77/22 P spojeny pro účely případné ústní části řízení a rozsudku.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

22. Projednávaný kasační opravný prostředek se opírá o dva důvody. První důvod kasačního opravného prostředku vychází z nedostatečného odůvodnění napadených usnesení, zatímco ve druhém důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky především tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že nejsou bezprostředně dotčeny spornými pokyny, a podpůrně, že měl Tribunál žaloby před rozhodnutím o jejich přípustnosti přezkoumat ve věci samé.

23. Na žádost Soudního dvora se toto stanovisko bude týkat výlučně druhého důvodu kasačního opravného prostředku.

Argumenty účastnic řízení

24. Podle navrhovatelek je posouzení bezprostředního dotčení obsažené v napadených usneseních údajně založeno na třech irelevantních nebo dokonce nesprávných předpokladech.

25. Zaprvé Tribunál údajně vycházel z předpokladu, že v souladu s článkem 263 SFEU je třeba všechny pokyny Komise kvalifikovat stejně, což je chybný přístup. V tomto ohledu se Tribunál podle navrhovatelek nesprávně opíral o precedenty týkající se pokynů, které ponechávají prostor pro uvážení nebo stanoví výjimky, jichž se mohou členské státy dovolávat. Kromě toho Tribunál rozhodl, že sporné pokyny jsou závazné pouze pro Komisi. Přitom přehlíží skutečnost, že pokyny byly zveřejněny v řadě *C Úředního věstníku Evropské unie*, že jsou určeny přímo členskými státy, že jim neponechávají žádný prostor pro uvážení ani výjimku, pokud jde o hospodářská odvětví způsobilá pro podporu, která může být poskytnuta podle čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, a že vzhledem k jejich kogentnímu znění mají hrát roli normativního právního předpisu.

26. Zadruhé Tribunál údajně nesprávně vycházel z možnosti, že členský stát může Komisi oznámit opatření podpory ve prospěch podniků působících v jiných odvětvích, než jsou odvětví uvedená v příloze I sporných pokynů, a snaží se prokázat, že tato opatření jsou přesto slučitelná s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. V tomto ohledu navrhovatelky uvádějí, že ačkoli je pravda, že z právního hlediska tato možnost existuje, tato okolnost nemění nic na tom, že sporné pokyny vylučují poskytnutí podpory stanovené v čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, hospodářským subjektům působícím v odvětvích neuvedených v příloze I sporných pokynů. Toto vyloučení není nijak kompenzováno obecnou možností poskytnout státní podporu podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Jakékoli předpoklady ohledně poskytování takových podpor jsou totiž čistě spekulativní, zatímco podpory uvedené v tomto čl. 10a odst. 6 jsou tímto ustanovením formálně stanoveny a podporovány.

27. Zatřetí Tribunál podle navrhovatelek vycházel z nesprávného předpokladu, že hospodářský subjekt může být bezprostředně dotčen pouze tehdy, pokud Komise přijme rozhodnutí podle nařízení 2015/1589. Navrhovatelky by tak byly zbaveny jakýchkoli opravných prostředků. Vzhledem k tomu, že členské státy nejsou povinny zavést režim podpor podle čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, je totiž pravděpodobné, že nebude provedeno žádné oznámení, a proto nebude přijato žádné rozhodnutí Komise. Taková situace, která se vyznačuje neexistencí podpory pro navrhovatelky, je totožná se situací, kdy by režim podpor zahrnující odvětví výroby dusíkatých produktů a hnojiv, zavedený podle uvedeného čl. 10a odst. 6 a oznámený Komisi, by rozhodnutím Komise schválen nebyl. Rozdíl však spočívá v tom, že

v prvním případě nemají navrhovatelky k dispozici žádné opravné prostředky, zatímco v druhém případě opravné prostředky k dispozici mají, což je nepřipustné, neboť v obou případech by navrhovatelky byly dotčeny stejným způsobem.

28. Navrhovatelky podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr zrušil napadená usnesení z důvodu, že měl Tribunál žaloby před rozhodnutím o jejich přípustnosti přezkoumat ve věci samé.

29. Komise se všemi těmito argumenty nesouhlasí.

Posouzení

30. V tomto stanovisku budou mé úvahy strukturovány následovně: po několika úvodních poznámkách nejprve uvedu důvody, proč podle mého názoru nemohou být sporné pokyny kvalifikovány jako „napadnutelný akt“ a jako takové nemohou být předmětem žaloby podle článku 263 SFEU. Zadruhé budu tvrdit, že přezkum splnění podmínky bezprostředního dotčení nelze užitečně provést v případě takového nástroje, jako jsou sporné pokyny, což podporuje výklad, podle něhož tyto podmínky nejsou napadnutelné. Zatřetí vysvětlím, proč se argumentace sledovaná v rozsudku Deutsche Post a Německo v. Komise³ na sporné pokyny nepoužije. Začtvrté uvedu, že Tribunál nebyl nijak povinen před rozhodnutím o jejich přípustnosti přezkoumat žaloby ve věci samé.

Úvodní poznámky

31. Otázka přípustnosti žalob podaných právníky osobami v oblasti práva státních podpor, jak byla vznesena před Soudním dvorem, se dosud týkala, pokud je mi známo, pouze žalob podaných proti rozhodnutím Komise, která byla přijata po předběžném posouzení (článek 4 nařízení 2015/1589) nebo po ukončení formálního vyšetřovacího řízení (článek 9 nařízení 2015/1589) a kterými bylo určeno, zda zamýšlená a oznámená podpora nebo podpora poskytnutá bez oznámení představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a případně zda je taková podpora slučitelná s vnitřním trhem na základě některého z důvodů uvedených v čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU.

32. Právní otázka vznesená tímto důvodem, která se týká konkrétně možnosti napadnout pokyny Komise, je tedy pro Soudní dvůr nová a mimoto s ohledem na přístup k unijním soudům nepochybně citlivá.

33. Napadenými usneseními rozhodl Tribunál o této otázce potřetí. V obou předchozích případech⁴ se uvedený soud řídil stejným právním názorem jako v projednávané věci, a proto je o to důležitější, aby Soudní dvůr ve svém nadcházejícím rozsudku zaujal stanovisko ke správnosti takového názoru.

34. Je třeba připomenout relevantní souvislosti. Ustanovení čl. 108 odst. 3 SFEU zavádí preventivní kontrolu záměrů nových podpor (a rovněž změnami stávajících podpor). Cílem takto ustaveného preventivního mechanismu je zajistit, aby byla prováděna pouze opatření slučitelná s vnitřním trhem. Posouzení slučitelnosti těchto opatření s vnitřním trhem podle čl. 107

³ – Rozsudek ze dne 13. října 2011 (C-463/10 P a C-475/10 P, dále jen „rozsudek Deutsche Post“, EU:C:2011:656).

⁴ – Usnesení ze dne 23. listopadu 2015, Milchindustrie-Verband a Deutscher Raiffeisenverband v. Komise (T-670/14, EU:T:2015:906), a ze dne 23. listopadu 2015, EREF v. Komise (T-694/14, nezveřejněné, EU:T:2015:915), která nebyla předmětem kasačního opravného prostředku.

odst. 3 SFEU spadá do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů. V tomto ohledu má Komise širokou posuzovací pravomoc, jejíž výkon zahrnuje hospodářské a sociální posouzení, a je tedy oprávněna stanovit kritéria, na jejichž základě hodlá posoudit slučitelnost podpor zamýšlených členskými státy s vnitřním trhem.

35. Za tímto účelem Komise v rámci své správní praxe hojně využívá nástroje „soft law“, jako jsou pokyny, rámce a sdělení, aby strukturovala výkon své posuzovací pravomoci. Jak Soudní dvůr uznal⁵, tyto nástroje totiž pomáhají zajistit transparentnost, předvídatelnost a právní jistotu činnosti Komise.

36. Mezi dotčené nástroje patří horizontální pravidla upravující zvláštní kategorie podpory (zejména regionální podpory; podpory na výzkum, vývoj a inovace; podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích); pravidla týkající se konkrétních nástrojů podpory (v oblastech záruky, zdanění, pojištění krátkodobých vývozních úvěrů); odvětvová pravidla (zejména v odvětvích zemědělství, energetiky a životního prostředí, financí, veřejných sdělovacích prostředků), jakož i pravidla týkající se pomoci na podporu hospodářství v souvislosti s vypuknutím pandemie covidu-19 a pravidla v návaznosti na agresi Ruské federace proti Ukrajině. Sporné pokyny obsahují odvětvová pravidla, která se týkají podpor v rámci systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Sporné pokyny nepředstavují napadnutelný akt

37. Jak již bylo uvedeno výše, Tribunál v napadených usneseních přezkoumal pouze to, zda byly navrhovatelky spornými pokyny bezprostředně dotčeny, aby určil, zda tyto navrhovatelky měly potřebnou aktivní legitimaci k podání žaloby proti dotčenému aktu. Výměna spisů účastníků řízení mezi navrhovatelkami a Komisí v probíhajícím řízení se týkala této právní otázky.

38. Jsem nicméně přesvědčen, že Soudní dvůr by měl ve svém nadcházejícím rozsudku nejprve ověřit, zda sporné pokyny představují akt, který může být předmětem žaloby podle článku 263 SFEU ve smyslu relevantní judikatury, tedy „napadnutelný akt“. Je třeba totiž připomenout, že jelikož se otázka, zda tyto pokyny lze napadnout, týká přípustnosti žaloby na neplatnost podané u Tribunálu, je tato otázka nepominutelným důvodem, který je Soudní dvůr povinen uplatnit i bez návrhu v rámci kasačního opravného prostředku⁶.

39. Podle ustálené judikatury jsou za napadnutelné akty považovány všechny akty přijímané unijními orgány bez ohledu na jejich formu, jejichž účelem je založit závazné právní účinky, přičemž tyto účinky musí být posuzovány podle takových objektivních kritérií, jako je obsah dotčeného aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i k pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem⁷. Podle judikatury Soudního dvora je rovněž nesporné, že pokud je žalobcem fyzická nebo právnická osoba, lze žalobu podat, pokud se tyto uvedené závazné právní účinky mohou dotknout zájmů žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení⁸. Jinými slovy, v tomto případě je napadnutelný pouze akt, který vyvolává závazné právní účinky na právní postavení žalobce.

⁵ – Rozsudek ze dne 12. března 2020, Komise v. Itálie (Protiprávní podpory poskytnuté hotelovému odvětví na Sardinii) (C-576/18, nezveřejněný, EU:C:2020:202, bod 136 a citovaná judikatura).

⁶ – Usnesení ze dne 16. května 2013, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-208/11 P-DEP, nezveřejněné, EU:C:2013:304, bod 34 a citovaná judikatura).

⁷ – Rozsudek ze dne 25. února 2021, VodafoneZiggo Group v. Komise (C-689/19 P, EU:C:2021:142, body 46 a 47).

⁸ – Rozsudek ze dne 22. září 2022, IMG v. Komise (C-619/20 P a C-620/20 P, EU:C:2022:722, bod 98 a citovaná judikatura).

40. Vzhledem k těmto skutečnostem jsem toho názoru, že sporné pokyny nemohou být předmětem žaloby na neplatnost podané navrhovatelkami podle článku 263 SFEU.

41. Na úvod je třeba upřesnit, že normativní intenzita vyplývající z taxativní povahy seznamu obsaženého v příloze I sporných pokynů nevede k závěru, že sporné pokyny představují napadnutelný akt. Nejsou-li sporné pokyny způsobilé vyvolat závazné právní účinky na právní postavení navrhovatelek, jak se pokusím prokázat v tomto stanovisku, není totiž nutné, jak již bylo vysvětleno výše, zabývat se obsahem tohoto aktu (nebo kontextem, ve kterém byl tento akt přijat).

42. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že ve své judikatuře v oblasti státních podpor Soudní dvůr již vymezil účinek pokynů, když rozhodl, že se Komise přijetím pravidel chování a zveřejněním oznámení, že je napříště použije na případy jimi dotčené, sama omezuje při výkonu uvedené pravomoci a nemůže se od těchto pravidel odchýlit, aniž by byla případně sankcionována z důvodu porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání⁹. Jinými slovy, tento účinek je třeba chápat jakožto omezení výkonu posuzovací pravomoci samotné Komise. Tento orgán je tedy povinen schválit podporu, která je v souladu s ustanoveními pokynů, a nemůže se od nich odchýlit, pokud k tomu nepředloží platný důvod podle mechanismu známého jako „comply or explain“. V opačném případě může vést porušení pravidel, která si Komise sama stanovila, k porušení výše uvedených obecných zásad.

43. Dále Soudní dvůr upřesnil v rozsudku *Kotnik a další*¹⁰, že jediným účinkem pokynů je stanovení rámce, kterým se Komise sama omezuje ve výkonu posuzovací pravomoci, a odmítl argument, že jsou pro členské státy *de facto* závazné, neboť je přinejmenším nepravděpodobné, že by členský stát oznámil podporu, která nesplňuje požadavky stanovené v pokynech, a vystavil se tak riziku možného negativního rozhodnutí Komise o provádění dotčeného opatření podpory. Soudní dvůr totiž v tomto ohledu konstatoval, že si členské státy zachovávají možnost oznamovat Komisi záměry státních podpor, které nesplňují kritéria stanovená těmito pokyny, a že Komise může za mimořádných okolností takové záměry schválit na základě přímého použití čl. 107 odst. 3 SFEU¹¹.

44. Právní síla přiznaná pokynům tedy není podle judikatury, která byla přezkoumána v předchozích dvou bodech, jejich vnitřním rysem, ale je spojena s jejich prováděním v rámci rozhodovací praxe Komise. Jinými slovy, pouze rozhodnutí Komise o slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem může mít závazné právní účinky vůči třetím osobám.

45. Tento výklad je podle mého názoru potvrzen judikaturou týkající se pokynů v antimonopolní oblasti. I když totiž platí, že Soudní dvůr rozhodl v rozsudcích *Dansk Rørindustri a další v. Komise* a *Ziegler v. Komise*, že „[n]emůže tedy být vyloučeno, že taková obecně závazná pravidla chování mohou za určitých podmínek a v závislosti na jejich obsahu způsobovat právní následky“¹², nic to nemění na tom, že při těchto příležitostech navrhovatelky zpochybňovaly legalitu rozhodnutí Komise s ohledem na tehdejší dotčená ustanovení pokynů. Soudní dvůr proto rozhodoval o tom,

⁹ – Viz zejména rozsudek ze dne 11. září 2008, *Německo a další v. Kronofrance* (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 60).

¹⁰ – Rozsudek ze dne 19. července 2016 (C-526/14, EU:C:2016:570) (dále jen „rozsudek *Kotnik*“).

¹¹ – Rozsudek *Kotnik*, bod 43.

¹² – Rozsudky ze dne 28. června 2005, *Dansk Rørindustri a další v. Komise* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 209), a ze dne 11. července 2013, *Ziegler v. Komise* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 60) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

zda tato ustanovení tvořila součást právního rámce, který upravoval přijetí rozhodnutí Komise, a zda z tohoto důvodu měla pro tento orgán právní účinky v tom smyslu, že se od nich nemohl odchýlit, aniž by se vystavil sankci z důvodu porušení obecných zásad unijního práva¹³.

46. Naproti tomu výklad, který uznává napadnutelnost sporných pokynů, není přesvědčivý, neboť by znamenal, že závazné právní účinky vůči třetím osobám mohou předcházet oznámení podpory dotčeným členskými státy a jejímu přezkumu Komisí v rámci správního řízení. Podle mého názoru je tedy soulad takového výkladu se základními zásadami, které upravují kontrolu státních podpor, přinejmenším sporný, a to ze dvou hlavních důvodů.

47. Zaprvé tento výklad dostatečně nezohledňuje ústřední roli oznámení při kontrole státních podpor. V této souvislosti je třeba připomenout, že oznamovací povinnost zavedená čl. 108 odst. 3 SFEU představuje jeden ze základních prvků systému kontroly zavedeného v této oblasti Smlouvami. Jak Soudní dvůr již upřesnil¹⁴, tato oznamovací povinnost je zásadní k tomu, aby Komisi bylo umožněno plně vykonávat kontrolní úlohu, která jí byla svěřena články 107 a 108 SFEU v oblasti státních podpor, a zejména pro posouzení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU při výkonu výlučné pravomoci, kterou má v tomto ohledu.

48. Přitom mě nepřesvědčuje argumentace, podle které jsou členské státy vybízeny k oznamování režimu podpor pouze ve prospěch podniků působících v odvětvích skutečně uvedených v příloze I, s vyloučením navrhovatelek, neboť zaprvé jsou tyto státy motivovány podle článku 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, aby zavedly finanční opatření ve prospěch odvětví, která jsou vystavena skutečnému riziku úniku uhlíku v důsledku nepřímých nákladů („měly by“), a zadruhé příloha I obsahuje taxativní seznam těchto odvětví, který nezahrnuje odvětví, v němž působí navrhovatelky. Konstatuji totiž, že Soudní dvůr nedávno implicitně odmítl argument uvedený ve stanovisku generálního advokáta, podle něhož by napadnutelnost nástroje „soft law“ závisela pouze na schopnosti tohoto nástroje vést ke změně jednání adresátů, aniž by bylo nutné, aby pro ně měl formálně závazné účinky¹⁵.

49. Zadruhé a co je důležitější, takový výklad by podle mého názoru zbavil obsahu zásadu, že pokyny se nemohou dotknout působnosti primárního práva. Je totiž nesporné, že Komise je vázána rámci a sděleními (jakož i pokyny), které přijímá v oblasti státních podpor, pouze v rozsahu, v němž se tyto předpisy neodchylují od řádného uplatnění norem Smlouvy, jelikož tyto akty nemohou být vykládány ve smyslu, který by omezoval působnost článků 107 a 108 SFEU nebo odporoval cílům sledovaným těmito články¹⁶.

¹³ – Viz Tridimas T., „Indeterminacy and Legal Uncertainty in EU Law“, v Mendes J. (ed.), *EU executive discretion and the limits of law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 59, podle něhož „the self-binding effect of guidelines does not mean that such instruments acquire the status of rule of law: instead, they are rules of practice from which the Commission may not depart without giving good reasons“ („závazný účinek pokynů neznamená, že tyto nástroje získávají status právních pravidel. Naproti tomu se jedná o praktická pravidla, od kterých se Komise nemůže bezdůvodně odchýlit“) (volný překlad).

¹⁴ – Rozsudek ze dne 4. března 2021, Komise v. Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, body 90 a 91).

¹⁵ – Viz rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31), a stanovisko generálního advokáta M. Bobka v této věci (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 109 až 113).

¹⁶ – Rozsudek ze dne 11. září 2008, Německo a další v. Kronofrance (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 65).

50. Správné určení působnosti článku 107 SFEU v konkrétním případě však nelze zaručit, pokud Komise nepřijme rozhodnutí, kterým ukončí správní řízení (nebo jeho část) a kterým tento orgán rozhodne, zda skutková a hospodářská situace existující v době přijetí jeho rozhodnutí vyžaduje, aby se odchýlila od ustanovení pokynů za účelem dodržení článků 107 a 108 SFEU¹⁷.

51. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že sporné pokyny nepředstavují napadnutelný akt, který by jako takový mohl být předmětem žaloby podle článku 263 SFEU.

Přezkum, který má ověřit, že sporné pokyny splňují podmínku bezprostředního dotčení, ukazuje, že tyto pokyny nejsou napadnutelným aktem

52. Po důkladném rozboru podmínky „bezprostředního dotčení“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU vyplývá podle mého názoru z přezkumu za účelem ověření, zda je tato podmínka splněna v případě sporných pokynů, že předpoklad týkající se napadnutelnosti dotčeného aktu je chybný, což podporuje výklad navržený v předchozí části tohoto stanoviska.

53. Je nesporné, že podmínka bezprostředního dotčení vyžaduje splnění dvou kumulativních kritérií¹⁸, a sice že zpochybněné opatření má zaprvé bezprostředně účinky na právní postavení jednotlivce a zadruhé neponechává žádnou posuzovací pravomoc svým adresátům, kteří jsou pověřeni jeho provedením, jelikož má čistě automatickou povahu a vyplývá pouze z unijní právní úpravy bez použití dalších zprostředkujících předpisů¹⁹.

54. První kritérium vyžaduje určení, zda se závazek přijatý Komisí ve sporných pokynech, spočívající v posouzení podpor podle čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, jako slučitelných s vnitřním trhem, pokud jsou poskytnuty ve prospěch odvětví taxativně vyjmenovaných v příloze I těchto pokynů, bezprostředně dotýká právního postavení navrhovatele.

55. V bodech 38 až 42 napadených usnesení Tribunál nejprve v podstatě rozhodl, že skutečnost, že členské státy mají možnost oznámit Komisi opatření podpory, které nesplňuje podmínky stanovené ve sporných pokynech, brání uznání uvedené bezprostřední povahy. V projednávané věci nemůže existence taxativního seznamu odvětví způsobilých pro podporu obsaženého v příloze I těchto pokynů podle Tribunálu „z právního hlediska“ vyloučit možnost, že členské státy oznámí Komisi opatření podpory ve prospěch podniků, které působí v jiných odvětvích, než jsou odvětví vyjmenovaná v uvedené příloze.

56. Tribunál dále v podstatě zdůraznil, že skutečnost, že členský stát nemusí být vždy ochoten podstoupit riziko, že oznámí Komisi opatření podpory, která nejsou v souladu se spornými pokyny, je v projednávané věci irrelevantní, neboť rozhodující je, že „z právního hlediska“ může být členský stát schopen prokázat, že podpora poskytnutá podniku působícímu v jiném odvětví než v odvětvích uvedených v příloze I je slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, i když nesplňuje podmínky uvedené v těchto pokynech. Je sice velmi pravděpodobné, že by Komise

¹⁷ – Viz Bacon K., *European Union Law of State Aid*, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 104, který v tomto ohledu odkazuje na „podřízenou povahu“ pokynů, rámců a sdělení. Viz rovněž rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle v. Komise* (C-288/11 P, EU:C:2012:821, body 38 a 39).

¹⁸ – Rozsudek ze dne 12. července 2022, *Nord Stream 2 v. Parlament a Rada* (C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 74).

¹⁹ – Rozsudek ze dne 30. června 2022, *Danske Slagtermestre v. Komise* (C-99/21 P, EU:C:2022:510, bod 45 a citovaná judikatura).

přijala rozhodnutí podle sporných pokynů, kterým by shledala podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, ale „pouze toto rozhodnutí by mohlo vyvolat *přímé* právní účinky vůči podnikům, kterým by měla být podpora přiznána“²⁰.

57. Domnívám se, že úvahy Tribunálu by byly správné, pokud by byly rozvinuty v rámci posouzení otázky, zda lze tyto pokyny kvalifikovat jako napadnutelný akt. Tyto úvahy jsou totiž založeny na neexistenci závazných právních účinků pro členské státy, což vede, jak bylo vysvětleno výše, k závěru, že sporné pokyny nemají pro navrhovatelky takové účinky.

58. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že ústřední bod argumentace Tribunálu, a sice bod 41 napadených usnesení, pouze přejímá právní směr, kterým se vydal generální advokát N. Wahl v bodech 43 a 44 svého stanoviska ve věci Kotnik a další²¹. Jak bylo uvedeno výše, tato věc se týkala zejména otázky, zda pokyny přijaté v oblasti státních podpor mohou mít závazné právní účinky vůči členským státům.

59. Zjištění Tribunálu, že existence bezprostředního dotčení navrhovatelek spornými pokyny není ovlivněna skutečností, že členský stát nemusí vždy chtít nést riziko spojené s oznámením podpory, která není plně v souladu s pokyny, je tak podpořeno následujícím odůvodněním: „jedná se o oportunistické úvahy, které mohou být relevantní pro přijetí politických rozhodnutí členským státem, ale které nemohou ovlivnit *povahu a účinky aktu Unie vyplývajícího z pravidel Smluv*.“²² Toto odůvodnění, které téměř doslovně přebírá stanovisko generálního advokáta N. Wahla, podle mého názoru obzvláště jasně ukazuje, že úvahy Tribunálu, jak jsou uvedeny v bodech 38 až 42 napadených usnesení, neodpovídají přezkumu splnění podmínky bezprostředního dotčení.

60. Pokud jde o druhé kritérium bezprostředního dotčení, je podle mého názoru jakákoliv snaha o jeho uplatnění v projednávané věci odsouzena k neúspěchu. Toto kritérium totiž Soudní dvůr stanovil proto, aby vyloučil existenci bezprostředního dotčení v případě, že takové dotčení vyplývá z použití posuzovací pravomoci adresáta odpovědného za provádění dotčeného aktu, kterým je vždy jiný unijní orgán nebo vnitrostátní orgány.

61. V oblasti státních podpor jsou „adresáty“ zpravidla členské státy, přičemž používané správní řízení spočívá především v dialogu mezi Komisí a dotčeným členským státem. Podle mého názoru však členské státy nelze označit za „adresáty odpovědné za provádění“ pokynů. Právě naopak, z rozsudku Kotnik vyplývá, že za provádění pokynů je odpovědná pouze Komise.

62. Zdá se mi, že toto zjištění odhaluje, že zkoumané kritérium, jehož cílem je určit, zda se mezi unijní právní akt a jeho dopad na žalobce²³ vkládá nezávislá vůle adresáta, nelze užitečně použít na nástroj „soft law“, jako jsou sporné pokyny, který má ve vztahu k orgánu, který jej přijal, prostý sebeomezující účinek. V takovém případě totiž nemá smysl zpochybňovat existenci této autonomní vůle, neboť účinky sporných pokynů zůstávají v právní sféře Komise, neboť pouze rozhodnutí Komise o slučitelnosti podpory přijaté ve smyslu čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2018/410, s vnitřním trhem může mít pro navrhovatelky závazné právní účinky.

²⁰ – Body 38 až 42 napadených usnesení (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

²¹ – Stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:102).

²² – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²³ – Řečeno slovy, která použila generální advokátka J. Kokott k popisu tohoto druhého kritéria ve svém stanovisku týkajícím se spojených věcí Komise v. Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane v. Komise (C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:84, bod 54).

63. Pro úplnost dodávám, že nepoužitelnost přezkumu týkajícího se bezprostředního dotčení na sporné pokyny logicky znamená, že řešení, k němuž dospěl Soudní dvůr v rozsudku *Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise*²⁴, není v projednávané věci relevantní. Toto řešení je ostatně plně v souladu s výkladem navrženým v tomto stanovisku, pokud jde o neexistenci závazných právních účinků sporných pokynů pro třetí osoby.

64. V rozsudku *Montessori* Soudní dvůr v podstatě potvrdil výklad podmínky bezprostředního dotčení, jež umožňuje podniku, který podal Komisi stížnost, obrátit se na Tribunál, aby ověřil legalitu *rozhodnutí* přijatého Komisí o opatření, jehož se týká tato stížnost, avšak za předpokladu, že tento podnik před Tribunálem patřičným způsobem uvede, že mu hrozí, že z důvodu tohoto rozhodnutí utrpí konkurenční nevýhodu²⁵. Podle mého názoru právo každého hospodářského subjektu nebýt vystaven hospodářské soutěži narušené vnitrostátním opatřením, na němž je tento výklad založen, nemůže odůvodnit použití tohoto kritéria v případě, jako je projednávaná věc, který se netýká rozhodnutí Komise, ale pokynů Komise, které nemají pro navrhovatelky závazné právní účinky.

Úvahy uvedené v rozsudku Deutsche Post nejsou použitelné, jedná-li se o nástroj „soft law“, který má za cíl pouze omezit pravomoc orgánu, který tento nástroj přijal

65. V této fázi je nutné upřesnit, že úvahy Soudního dvora v rozsudku *Deutsche Post* se v projednávané věci nepoužijí. V tomto rozsudku Soudní dvůr nejprve poznamenal, že judikatura, podle níž je akt napadnutelný pouze tehdy, pokud se jeho závazné právní účinky mohou dotknout zájmů žalobce tak, že podstatným způsobem změní jeho právní postavení, se vyvinula v rámci žalob, které podaly fyzické a právnické osoby proti aktům, které jim byly určeny. Dále a co je důležitější, rozhodl, že podá-li fyzická nebo právnická osoba žalobu na neplatnost proti aktu, jenž jí není určen, pak se výše uvedený požadavek *překrývá* s podmínkami stanovenými v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU (bezprostřední a osobní dotčení nebo pouze bezprostřední dotčení, pokud se jedná o právní akt s obecnou působností)²⁶.

66. Tyto úvahy nelze odůvodnit, jedná-li se o nástroj „soft law“, jako jsou sporné pokyny, jehož jediným účinkem je omezení diskreční pravomoci jeho autora.

67. Nástrojem, o jehož napadnutelnosti se jednalo ve věci, v níž byl vydán rozsudek *Deutsche Post*, bylo rozhodnutí Komise, kterým se členskému státu přikazuje poskytnout informace týkající se údajně protiprávní podpory, jak je stanoveno v čl. 10 odst. 3 dřívějšího nařízení upravujícího řízení v oblasti státních podpor (nyní čl. 12 odst. 3 nařízení 2015/1589)²⁷. Nejednalo se tedy o nástroj „soft law“, jehož cílem bylo omezit diskreční pravomoc orgánu, který jej přijal, ale o akt sloužící pro účely správního řízení, jehož adresát (kterýkoli členský stát) byl odlišný od jeho autora (Komise), a Soudní dvůr měl rozhodnout zejména o přípustnosti žaloby podané proti tomuto aktu společností *Deutsche Post*, která byla příjemcem opatření, jehož se týkaly informace uvedené v rozhodnutí o příkazu.

²⁴ – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2018 (C-622/16 P až C-624/16 P, dále jen „rozsudek *Montessori*“, EU:C:2018:873).

²⁵ – Rozsudek *Montessori*, body 43 až 47. Viz rovněž rozsudek ze dne 30. června 2022, *Danske Slagtermestre v. Komise* (C-99/21 P, EU:C:2022:510, body 47 až 49).

²⁶ – Rozsudek *Deutsche Post*, bod 38.

²⁷ – Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339).

68. Rovněž je třeba poznamenat, že Soudní dvůr tento rozsudek doposud nikdy nepřevzal v oblasti státních podpor a převzal jej pouze jednou, a to ve věci týkající se jiného odvětví unijního práva²⁸, pro které platí stejné úvahy jako v předchozím bodě. Jednalo se totiž o přípustnost žaloby podané proti dopisu Jednotného výboru pro řešení krizí, v němž byly uvedeny důvody, proč tento orgán nehodlal provést konečné následné ocenění společnosti Banco Popular Español SA po přijetí programu řešení krize ve vztahu k této bance, přičemž žalobci byli správci investičních fondů, které vlastnily různé druhy kapitálových nástrojů této banky.

69. Domnívám se proto, že navrhovaný výklad, podle něhož sporné pokyny nemohou ve vztahu k navrhovatelkám vyvolávat závazné právní účinky, a tudíž nepředstavují akt napadnutelný žalobou podle článku 263 SFEU, nelze zpochybnit tím, že se v projednávané věci použijí úvahy, které Soudní dvůr použil v rozsudku Deutsche Post.

Stručné závěrečné poznámky: právo na účinnou soudní ochranu a na přístup k unijním soudům

70. Nakonec je třeba učinit dvě poznámky.

71. Především je zřejmé, že pokud by sporné pokyny byly považovány za nenapadnutelné, nemohly by se navrhovatelky v projednávané věci při neexistenci vnitrostátních prováděcích opatření obrátit ani na vnitrostátní soud, aby zpochybnily legalitu přílohy I sporných pokynů. V tomto ohledu stačí připomenout, že ačkoli podmínka týkající se závazných právních účinků musí být vykládána s ohledem na právo na účinnou soudní ochranu zaručené čl. 47 prvním pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), Soudní dvůr již uvedl, že cílem tohoto práva není změnit systém soudního přezkumu stanovený Smlouvami, a zejména pravidla přípustnosti přímých žalob podávaných k unijním soudům. Výklad pojmu „napadnutelný akt“ ve světle článku 47 Listiny totiž nemůže vést k vyloučení této podmínky, aniž by byly překročeny pravomoci unijních soudů, které jim přiznává Smlouva o FEU²⁹.

72. Kromě toho, ačkoli jsem si vědom převládajícího mínění, pokud jde o nutnost rozšířit přístup jednotlivců k unijním soudům, kladu si otázku, zda by bylo žádoucí, aby Soudní dvůr obecně dospěl k závěru, že takový nástroj „soft law“, jako jsou sporné pokyny, je napadnutelným aktem a každý konkurent, který může prokázat, že splňuje podmínku bezprostředního dotčení, jak je uvedena v rozsudku Montessori, je tedy oprávněn jej zpochybnit u soudu, jelikož tento akt představuje „právní akt s obecnou působností“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce poslední věty SFEU. V této souvislosti poznamenávám, že z důvodu rychlosti jejich přijetí a přízpusobivosti nepředvídatelným hospodářským situacím byly tyto nástroje „soft law“ použity například k vytvoření rámce pro reakci členských států na nedávné krizové situace způsobené zhroucením bankovního systému, vypuknutím pandemie covidu-19 a vypuknutím války na Ukrajině. Mohli bychom v takových situacích požadovat, aby Komise přijala akty, které by učinily výkon její diskreční pravomoci předvídatelnějším a transparentnějším, při vědomí, že legalitu některých ustanovení lze přímo zpochybnit u Tribunálu? Neochromil by nárůst těchto žalob, který je tak podle mého názoru snadno předvídatelný, vysvětlující činnost tohoto orgánu? Není přezkum problematických ustanovení těchto aktů samotnou Komisí pro dotčené hospodářské subjekty dostatečně uspokojivý?

²⁸ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042, bod 87).

²⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. července 2020, Česká republika v. Komise (C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 52 a citovaná judikatura).

Podpůrně: Tribunál nebyl povinen přezkoumat žaloby ve věci samé před rozhodnutím o jejich přípustnosti

73. Navrhovatelky podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr, jak je uvedeno výše, zrušil napadená usnesení z toho důvodu, že měl Tribunál před rozhodnutím o přípustnosti přezkoumat žaloby ve věci samé.

74. V tomto ohledu připomínají, že podle čl. 130 odst. 7 jednacího řádu Tribunálu spojí Tribunál přezkum námitek a překážek v průběhu řízení s přezkumem ve věci samé, „odůvodňují-li to zvláštní okolnosti“. Pro účely řádného výkonu spravedlnosti měl Tribunál podle nich vzít v úvahu, že takové okolnosti v projednávané věci existují, a to z důvodu překrývání posouzení, která musel Tribunál provést za účelem určení, zda se sporné pokyny bezprostředně dotýkaly navrhovatelek, a která se týkala povahy, obsahu a kontextu těchto pokynů, a posouzení, která musel Tribunál provést za účelem rozhodnutí o prvním žalobním důvodu ve věci samé. Tento žalobní důvod se týkal toho, zda má Komise pravomoc ukládat členským státům nezávislé právní povinnosti, čímž dochází k přenesení pravomoci, kterou jsou podle navrhovatelek tyto státy právně nadány.

75. Podle mého názoru ponechává článek 130 jednacího řádu Tribunálu na svrchovaném uvážení Tribunálu, aby rozhodl o přípustnosti žaloby co možná nejdříve, nebo aby si vyhradil, že návrh přezkoumá spolu s věcí samou s ohledem na existenci zvláštních okolností. Z toho vyplývá, že se Tribunál tím, že se rozhodl rozhodnout pouze o námitce nepřípustnosti, nedopustil pochybení, které je mu vytýkáno³⁰. V každém případě tyto zvláštní okolnosti v projednávaném případě neexistují, neboť i kdyby se posouzení, která je třeba provést za účelem určení, zda se sporné pokyny bezprostředně dotýkají navrhovatelek, a posouzení nezbytná pro rozhodnutí o prvním žalobním důvodu ve věci samé překrývala, řádný výkon spravedlnosti neukládá Tribunálu povinnost vyhradit si, že o přípustnosti žaloby navrhovatelek rozhodne později. Právě naopak, tato zásada mu ukládala, aby v souladu s čl. 130 (3) odst. 7 jednacího řádu rozhodl co možná nejdříve. Dotčený důvod je proto neopodstatněný.

76. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že když Tribunál na základě zjištění, že navrhovatelky nejsou bezprostředně dotčeny spornými pokyny, rozhodl o nepřípustnosti žalob znějících na částečné zrušení těchto pokynů, implicitně, ale nutně kvalifikoval tyto pokyny jako akt, proti kterému lze podat žalobu, a dopustil se tak nesprávného právního posouzení.

77. Podle mého názoru však nesprávné právní posouzení, kterého se dopustil Tribunál, nemůže přesto vést ke zrušení napadených usnesení, neboť výroky těchto usnesení, jimiž byly žaloby proti sporným pokynům odmítnuty jako nepřípustné, jsou i nadále opodstatněné z právního důvodu, který vychází z nenapadnutelnosti těchto pokynů. Soudní dvůr by proto měl nahradit chybný důvod použitý Tribunálem tímto důvodem³¹.

³⁰ – Viz zejména usnesení ze dne 8. prosince 2006, Polyelectrolyte Producers Group v. Komise a Rada (C-368/05 P, nezveřejněné, EU:C:2006:771, bod 46).

³¹ – Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudní dvora, došlo-li v odůvodnění rozhodnutí Tribunálu k porušení unijního práva, avšak je patrné, že jeho výrok je opodstatněný z jiných právních důvodů, nemůže takové porušení vést ke zrušení tohoto rozhodnutí a je třeba nahradit odůvodnění. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, Autostrada Wielkopolska v. Komise a Polsko (C-933/19 P, EU:C:2021:905, bod 58 a citovaná judikatura). Viz rovněž usnesení ze dne 15. února 2012, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-208/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:76, body 33 až 35).

Závěry

78. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr zamítl druhý důvod kasačních opravného prostředku, a pokud bude zamítnut i první důvod kasačních opravných prostředků, aby zamítl kasační opravné prostředky v plném rozsahu.