



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MACIEJ SZPUNAR

3 päivänä helmikuuta 2022¹

Yhdistetyt asiat C-65/21 P ja C-73/21 P–C-75/21 P

SGL Carbon SE (C-65/21 P),

Química del Nalón SA, aiemmin Industrial Química del Nalón SA (C-73/21 P),

Deza a.s. (C-74/21 P) ja

Bilbaína de Alquitranes SA (C-75/21 P)

vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Vahingonkorvauskanne – Ympäristö – Aineiden ja seosten luokitus, merkinnät ja pakkaaminen – Aineen ”piki, kivihiiliterva, korkealämpötilainen” luokittelu ”Aquatic Acute 1:ksi” (H400) ja ”Aquatic Chronic 1:ksi” (H410) – Oikeussäännön, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen – Oikeussääntö, jolla annetaan oikeuksia yksityisille – Huolellisuusvelvoite

I Johdanto

1. Voidaanko unionin hallinnon huolellisuusvelvoitetta, jolla tarkoitetaan sen velvollisuutta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat käyttäessään toimivaltaansa, pitää oikeussääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille ja jonka rikkominen voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun? Tämä on periaatekysymys, johon unionin tuomioistuimen on otettava kantaa tarkastellessaan valitusperustetta, johon valittajat vetoavat neljästä unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta tekemiensä valitusten tueksi.²

2. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisilla tuomioilla useiden aineen ”piki, kivihiiliterva, korkealämpötilainen” (jäljempänä CTPHT)³ valmistajien, joille oli väitetysti aiheutunut vahinkoa kyseisen aineen virheellisestä luokittelusta vesiympäristölle vaaralliseksi aineeksi, nostamat vahingonkorvauskanteet. Koska tämä luokitus oli seurausta unionin yleisen

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Tuomio 16.12.2020, SGL Carbon v. komissio (T-639/18, ei julkaistu, EU:T:2020:628; jäljempänä ensimmäinen valituksenalainen tuomio); tuomio 16.12.2020, Industrial Química del Nalón v. komissio (T-635/18, EU:T:2020:624; jäljempänä toinen valituksenalainen tuomio); tuomio 16.12.2020, Deza v. komissio (T-638/18, ei julkaistu, EU:T:2020:627; jäljempänä kolmas valituksenalainen tuomio) ja tuomio 16.12.2020, Bilbaína de Alquitranes v. komissio (T-645/18, ei julkaistu, EU:T:2020:629; jäljempänä neljäs valituksenalainen tuomio) (jäljempänä yhdessä valituksenalaiset tuomiot), joista on vastaavasti valitettu asioissa C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P ja C-75/21 P.

³ Se on koostumukseltaan tuntematon tai vaihteleva aine, kompleksinen reaktiotuote tai biologinen materiaali (jäljempänä UVCB-aine), jota ei voida täysin tunnistaa sen kemiallisen koostumuksen perusteella.

tuomioistuimen⁴ ja unionin tuomioistuimen⁵ aikaisemmissa tuomioissa todetusta Euroopan komission ilmeisestä arviointivirheestä, väitetyn vahingon aiheuttaneen toimen lainvastaisuutta ei ole kiistetty. Toimen lainvastaisuus ei kuitenkaan yksinään riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta. Edellytyksiin, joiden on täyttyvä, jotta tällainen vastuu syntyisi, kuuluu erityisesti vahingon aiheutuminen sellaisen oikeussäännön rikkomisesta, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille. Käsiteltävässä asiassa on siten selvítettävä, voidaanko tällaisena oikeussääntönä pitää unionin hallinnon velvollisuutta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat käyttäessään toimivaltaansa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asetuksen (EY) N:o 1272/2008⁶ 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ainetta tai seosta, joka täyttää liitteessä I olevassa 2–5 osassa säädetyt fysikaalisiin, terveydelle aiheutuviin tai ympäristövaaroihin liittyvät kriteerit, pidetään vaarallisena, ja se on luokiteltava mainitussa liitteessä säädettyjen vaaraluokkien mukaisesti.”

4. Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I vahvistetaan aineiden ja seosten vaaraluokkien luokituskriteerit. Sen 4.1.3.5.5 kohdassa annetaan tiettyä luokittelumenetelmää eli ”yhteenlaskumenetelmää” koskevat säännökset.

III Vahingonkorvauskannetta edeltäneet seikat

5. Käsiteltävien asioiden taustat on esitetty tarkemmin valituksenalaisissa tuomioissa, joista selviävät niiden yksityiskohdat.⁷ Tämän ennakkoratkaisumenettelyn osalta muistutan ainoastaan seuraavista seikoista.

6. Tuomiolla *Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio*⁸ unionin yleinen tuomioistuin kumosi asetuksen (EU) N:o 944/2013⁹ siltä osin kuin siinä CTPHT luokiteltiin Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410).

7. Kyseisen tuomion 30–34 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi seuraavaa:

”30 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se luokitteli CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sen aineosien perusteella eikä noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja ottaakseen asianmukaisesti huomioon 16 [polysyklisen aromaattisen hiilivedyn (jäljempänä PAH-yhdisteet)] esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia.

⁴ Tuomio 7.10.2015, *Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio* (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767).

⁵ Tuomio 22.11.2017, *komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym.* (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

⁶ Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EUVL 2008, L 353, s. 1).

⁷ Valituksenalaisten tuomioiden 15–22 kohta. Vaikka näiden tuomioiden keskeiset kohdat ovat sanamuodoltaan samanlaiset, niiden numeroinneissa on eroja. Selkeyden vuoksi viittaan tarkastelussani ainoastaan ensimmäisen valituksenalaisen tuomion kohtiin ja mainitsen muiden valitusalaisten tuomioiden vastaavat kohdat alaviitteissä.

⁸ Tuomio 7.10.2015 (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767).

⁹ Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1272/2008 muuttamisesta sen mukauttamiseksi tekniseen ja tieteelliseen kehitykseen 2.10.2013 annettu komission asetukset (EUVL 2013, L 261, s. 5).

31 Tausta-asiakirjan 7.6 kohdan mukaan CTPHT:n luokittelussa sen aineosien perusteella on lähdetty siitä oletuksesta, että kaikki CTPHT:n sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat siten vesieliöiden saatavilla. Lisäksi tausta-asiakirjassa mainitaan, että tämän seurauksena CTPHT:n myrkyllisyys on todennäköisesti arvioitu liian suureksi ja että koska veteen sekoittuneen osuuden [(Water-Accommodated Fraction (WAF))] koostumuksesta ei ole varmuutta, kyseistä myrkyllisyysarviota voidaan pitää pahimpana mahdollisena skenaariona.

32 Komissio ja [Euroopan kemikaalivirasto (ECHA)] eivät kumpikaan kyenneet unionin yleisessä tuomioistuimessa osoittamaan, että luokitellessaan CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sillä oletuksella, että kaikki kyseiseen aineeseen sisältyvät PAH-ainesosat liukenevat veteen ja ovat siten vesieliöiden saatavilla, komissio otti huomioon sen, että tausta-asiakirjan 1.3 kohdan, jonka otsikko on 'Fysikaaliskemialliset ominaisuudet', mukaan CTPHT:n ainesosia vapautuu CTPHT:stä vain vähän ja että aine on erittäin vakaa.

33 Ensinnäkään CTPHT:tä koskevassa riskienarviointikomitean lausunnossa sen paremmin kuin tausta-asiakirjassakaan ei esitetä mitään perusteita, jotka osoittaisivat, että oletettaessa, että kaikki tämän aineen sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat vesieliöiden saatavilla, olisi otettu huomioon CTPHT:n heikko vesiliukoisuus. Unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen antamissaan vastauksissa komissio ja ECHA kykenivät ainoastaan osoittamaan, että CTPHT:n luokitteluprosessissa oli otettu huomioon 16 PAH-ainesosan vesiliukoisuudet erikseen tarkasteltuina. Vastauksissaan unionin yleisen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämään kysymykseen komissio ja ECHA ainoastaan totesivat, että kaikkien CTPHT:n sisältämien PAH-ainesosien oletettiin liukenevan veteen, koska tutkimus, jossa selvitettiin aineen myrkyllisyys vesieliöille, oli tehty sen ainesosien perusteella. Näillä perusteluilla ei kuitenkaan voida osoittaa, että aineen heikko liukenevuus olisi otettu huomioon.

34 Toiseksi on huomattava, että tausta-asiakirjan 1.3 kohdan mukaan CTPHT:n vesiliukoisuus suhteessa kuormitukseen on enintään 0,0014 prosenttia. CTPHT:n heikon vesiliukoisuuden huomioon ottaen komissio ei ole millään tavoin osoittanut, että se saattoi lähteä aineen luokituksessa siitä oletuksesta, että kaikki CTPHT:n sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat vesieliöiden saatavilla. Tausta-asiakirjan taulukosta 7.6.2 ilmenee, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä koostuu näistä 16 PAH-yhdisteestä. Olettaessaan, että kaikki nämä PAH-yhdisteet liukenevat veteen, komissio on siten lähtenyt luokituksessaan siitä oletuksesta, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä voi liueta veteen. Kuten tausta-asiakirjan 1.3 kohdasta ilmenee, tämä arvo ei kuitenkaan ole realistinen, koska aineen enimmäisliukoisuus on enintään 0,0014 prosenttia.”

8. Komissio valitti tästä tuomiosta.

9. Unionin tuomioistuin hylkäsi komission valituksen 22.11.2017 antamallaan tuomiolla komissio v. Bilbaina de Alquitranes ym.¹⁰

¹⁰ C-691/15 P, EU:C:2017:882.

10. Kyseisen tuomion 39 ja 46–55 kohdassa unionin tuomioistuin totesi muun muassa seuraavaa:

”39 On totta, ettei asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä [I] olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa tarkastella muiden kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti tarkoitettujen kriteerien soveltamista. On kuitenkin todettava, ettei missään säännöksessä nimenomaisesti kielletä UVCB-aineen luokittelun kannalta mahdollisesti merkityksellisten muiden seikkojen huomioon ottamista.

--

46 Yhteenlaskumenetelmän joustamaton ja automaattinen soveltaminen kaikissa tilanteissa voi johtaa siihen, että sellaisen UVCB-aineen, jonka ainesosista vain harvat ovat tunnettuja, vaarallisuutta vesiympäristölle aliarvioidaan. Tällaista lopputulosta ei voida pitää asetuksella N:o 1272/2008 tavoitellun ympäristön ja kansanterveyden suojelua koskevan päämäärän mukaisena.

47 Niinpä on katsottava, että kun komissio soveltaa yhteenlaskumenetelmää ratkaistakseen, onko UVCB-aine vesiympäristölle välittömästi ja kroonisesti myrkyllinen, sen ei tarvitse rajoittaa arviointiaan pelkästään asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin seikkoihin siten, että muut seikat sivuutetaan. Komission on huolellisuusveloitteensa mukaisesti tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti muut seikat, joilla on merkitystä, vaikka niistä ei nimenomaisesti säädetä mainituissa säännöksissä.

--

50 Valituksenalaisen tuomion 28 kohdasta ilmenevä perustelu, jonka mukaan ’kyseisen aineen, ei pelkästään sen ainesosien, on täytettävä luokittelukriteerit, jotta aineen voidaan katsoa kuuluvan välittömän tai kroonisen myrkyllisyyden kategorioihin’, ei ole riidanalainen.

51 Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa tarkoitettu luokittelumenetelmä perustuu olettaamaan, jonka mukaan huomioon otettavat ainesosat ovat 100-prosenttisesti liukenevia. Kyseisen olettaaman perusteella yhteenlaskumenetelmään kuuluu, ettei ainesosien pitoisuus ylitä 25 prosentin raja-arvoa, ja siinä lasketaan näin ollen välittömän ja kroonisen myrkyllisyyden kategorioihin kuuluvien ainesosien pitoisuuksien – painotettuna kunkin niistä myrkyllisyysprofiilia vastaavalla M-kertoimella – summa.

52 Kyseiseen menetelmään kuuluu kuitenkin erottamattomasti se, että sen luotettavuus kärsii tilanteissa, joissa ainesosien painotettu summa ylittää 25 prosentin raja-arvoa vastaavan pitoisuustason vähemmässä määrin kuin kyseessä olevan aineen havaitun, kokonaisuutena tarkasteltavan liukoisuusasteen ja hypoteettisen 100 prosentin liukoisuusasteen suhde. Tällaisissa tilanteissa nimittäin on mahdollista, että yhteenlaskumenetelmä johtaa yksittäistapauksissa lainsäädännön mukaista 25 prosentin raja-arvoa suurempaan tai pienempään tulokseen sen mukaan, otetaanko huomioon ainesosien vai kokonaisuutena tarkasteltavan aineen hypoteettinen liukenevuusaste.

53 On riidatonta, että riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn selvityksen liitteessä I olevasta taulukosta 7.6.2 ilmenee, että yhtäältä yhteenlaskumenetelmä johtaa tulokseen 14 521 prosenttia ja että toisaalta kyseinen tulos on 581 kertaa suurempi kuin siihen, että 25 prosentin raja-arvo ylittyy M-kertoimella painottamisen jälkeen, vaadittava vähimmäistaso. On myös riidatonta, että kyseisen asiakirjan 1.3 kohdasta, jonka otsikko on ’Fysikaaliskemialliset ominaisuudet’, ilmenee

lisäksi, että CTPHT:n liukenevuus veteen oli enintään 0,0014 prosenttia eli noin 71 000 kertaa vähemmän kuin huomioon otettujen ainesosien osalta käytetty hypoteettinen 100 prosentin liukenevuus.

54 Niinpä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa tosiseikastoa vääristämättä ja sen oikeudellista luokittelua koskevaa virhettä tekemättä, että 'olettaessaan, että kaikki [ainesosat] liukenevat veteen, komissio on siten lähtenyt luokituksessaan siitä oletuksesta, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä voi liueta veteen. Kuten [riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn] tausta-asiakirjan 1.3 kohdasta ilmenee, tämä arvo ei kuitenkaan ole realistinen, koska aineen enimmäisliukoisuusaste on 0,0014 prosenttia'.

55 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 32 kohdassa, että 'komissio ja ECHA eivät kumpikaan [ole] kyenneet – – osoittamaan, että komissio [oli ottanut] huomioon sen, että [riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn] tausta-asiakirjan 1.3 kohdan, jonka otsikko on 'Fysikaaliskemialliset ominaisuudet', mukaan CTPHT:n ainesosia vapautuu CTPHT:stä vain vähän ja että aine on erittäin vakaa', ja se saattoi mainitun tuomion 30 kohdassa todeta oikeudellista virhettä tekemättä, että 'komissio [oli tehnyt] ilmeisen arviointivirheen, kun se luokitteli CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sen ainesosien perusteella eikä noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja ottaakseen asianmukaisesti huomioon 16 ainesosan esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia'."

IV Asioiden käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot

11. Valittajat ja kaksi muuta yhtiötä nostivat 23.10.2018 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämillään kuudella kannekirjelmällä kanteet, joissa vaadittiin korvauksia vahingoista, joita niille oli väitetysti aiheutunut CTPHT:n lainvastaisesta luokittelusta Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410).

12. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nämä kanteet 16.12.2020 antamallaan kuudella tuomiolla, joihin valituksenalaiset tuomiot¹¹ sisältyvät.

13. Ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70, 71, 96, 98 ja 114 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"70 Joka tapauksessa vastauksella siihen kysymykseen, voidaanko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan vahingonkorvausvaatimuksen tueksi vedota yhteenlaskumenetelmää koskevan säännön, johon CTPHT:n lainvastainen luokittelu perustuu, rikkomiseen kantajan oikeusasemaan vaikuttavien velvollisuuksien säätämisen tai niiden tiukentamisen kannalta, on merkitystä käsiteltävän asian ratkaisemisessa vain, jos rikkominen on oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla riittävän ilmeistä, mikä on tutkittava seuraavaksi.^[12]

71 Hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyvän huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä, sellaisena kuin kantaja sen esittää vastauskirjelmässään, on todettava, että muodollisesti kantaja ei kannekirjelmässään erityisesti ja itsenäisesti väittänyt vahingonkorvausvaatimuksensa tueksi, että huolellisuusvelvoitetta oli laiminlyöty. Ei myöskään vaikuta siltä, että tätä väitettä voitaisiin pitää

¹¹ Kuten tuomio Tokai erftcarbon v. komissio (T-636/18, ei julkaistu, EU:T:2020:625) ja tuomio Bawtry Carbon International v. komissio (T-637/18, ei julkaistu, EU:T:2020:626).

¹² Vastaavasti toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 71, 68 ja 71 kohta.

aikaisemman kannekirjelmässä esitetyn perustelun laajentamisena. Näin ollen vahingonkorvausvaatimus on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se perustuu huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin, kuten komissio väitti huomautuksissaan kantajan tätä koskevaan kirjalliseen kysymykseen antamista vastauksista.^[13]

--

96 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin rikotun säännön eli asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevan 4.1.3.5.5 kohdan selkeydestä ja täsmällisyydestä, on korostettava, että kyseisen kohdan sanamuodon mukaan yhteenlaskumenetelmä on jokseenkin mekaaninen laskutoimitus, jonka avulla komissio tarkastaa, onko seoksen erittäin myrkyllisten aineosien pitoisuuksien (%) summa vastaavilla M-kertoimilla kerrottuna vähintään 25 prosenttia. Jos näin on, seos, käsiteltävässä tapauksessa CTPHT, 'luokitellaan' Aquatic Acute 1:ksi tai Aquatic Chronic 1:ksi – – Mainitun asetuksen liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa ei tarkastella muiden kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti tarkoitettujen kriteerien soveltamista.^[14]

--

98 Näin ollen ei voida katsoa, että asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa vahvistettiin asetuksen N:o 944/2013 antamisajankohtana täysin selvä sääntö, joka koski komission harkintavaltaa yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa. Mikään kyseisen kohdan sanamuodossa ei viittaa tällaisen harkintavallan olemassaoloon, eikä siinä etenkään mainita, että seoksen liukoisuus olisi huomioon otettava seikka. Tästä on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin ja erityisesti unionin tuomioistuin myönsivät, että [komissiolla on harkintavaltaa], jonka perusteella komission olisi pitänyt ymmärtää ottaa huomioon muita kuin 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuja tekijöitä ja tukeutua seikkoihin, jotka eivät suoraan eivätkä nimenomaisesti perustuneet kyseisen kohdan sanamuotoon. Unionin tuomioistuin tukeutui erityisesti yleiseen normatiiviseen asiayhteyteen liittyviin seikkoihin eli muun muassa siihen, että yhteenlaskumenetelmässä ei sivuuteta – – menetelmällisiä rajoituksia – – Nämä tulkintaongelmat, jotka vaikeuttavat yhteenlaskumenetelmän soveltamista ja joita mainittu tuomio muuten hyvin havainnollistaa, estävät luonnehtimasta komission toimintaa selvästi ja vakavasti kyseisen oikeussäännön vastaiseksi – –^[15]

--

114 Edellä esitetyn perusteella komission tekemä virhe vaikuttaa siis anteeksiannettavalta. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevien merkityksellisten säännösten epäselvyys ja tulkintavaikeudet siltä osin kuin on kyse muiden kuin siinä nimenomaisesti mainittujen seikkojen huomioon ottamisesta yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa, komission menettely ei ollut suinkaan kaukana siitä, mitä tavanomaisesti varovaiselta ja huolelliselta viranomaiselta voitaisiin kohtuullisesti odottaa vastaavassa tilanteessa eli tilanteessa, jolle on ominaista CTPHT:n kaltaisten koostumukseltaan tuntemattomien aineiden luokitteluun ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason varmistamiseksi liittyvä tieteellinen monitahoisuus. Tällainen menettely ei vastaa komission harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeistä ja vakavaa ylittämistä. Nyt tehty virhe ei näin ollen merkitse riittävän ilmeistä oikeussäännön rikkomista, joten käsiteltävässä asiassa ei missään tapauksessa synny

¹³ Vastaavasti toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 72, 69 ja 72 kohta.

¹⁴ Vastaavasti toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 97, 94 ja 97 kohta.

¹⁵ Vastaavasti toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 99, 96 ja 99 kohta.

sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta. Tämä toteamus pätee paitsi yhteenlaskumenetelmän rikkomiseen myös – toissijaisesti ja edellä esitetyistä syistä – huolellisuusvelvoitteen väitettyyn laiminlyöntiin.^[16]”

V Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

14. Valituksillaan, jotka ovat sanamuodoltaan lähes identtiset ja jotka kirjattiin asianumeroilla C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P ja C-75/21 P, valittajat vaativat, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaiset tuomiot
- palauttaa asiat unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi
- määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin ja että unionin yleinen tuomioistuin päättää niistä käsiteltäviin asioihin uudelleen.

15. Komissio vaatii ECHA:n tukemana, että unionin tuomioistuin

- hylkää valitukset
- velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Espanjan kuningaskunta vaatii komission tukemana, että unionin tuomioistuin

- hylkää valitukset
- velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Asiat yhdistettiin tuomion antamista varten. Istuntoa ei pidetty.

VI Asioiden tarkastelu

A Valitusten ja tämän ratkaisuehdotuksen ulottuvuus

18. Valittajat valittivat valituksenalaisista tuomioista, joilla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi niiden vahingonkorvauskanteet. Kyseisissä tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomion *Bilbaína de Alquitranes* ym. v. komissio¹⁷ ja tuomion komissio v. *Bilbaína de Alquitranes* ym.¹⁸ (jäljempänä kumoamistuomiot) perusteella, että toimi, josta valittajille oli väitetysti aiheutunut vahinkoa, oli lainvastainen komission tekemän ilmeisen arviointivirheen vuoksi. Se kuitenkin katsoi, että virhe oli anteeksiannettava ja ettei se siten merkinnyt riittävän ilmeistä oikeussäännön rikkomista, joten käsiteltävissä tapauksissa ei syntynyt sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta.¹⁹

¹⁶ Vastaavasti toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 115, 112 ja 115 kohta.

¹⁷ Tuomio 7.10.2015 (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767).

¹⁸ Tuomio 22.11.2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

¹⁹ Vastaavasti ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 114, 115, 112 ja 115 kohta.

19. Valitukset perustuvat kuuteen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki, kun se hylkäsi niiden esittämän huolellisuusvelvoitteeseen perustuvan väitteen, toinen oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki, kun se totesi, ettei ollut olemassa selvää ennakkotapausta, kolmas päätelmän, jonka mukaan säännöstö oli monimutkainen, virheellisyyteen, neljäs varovaisuus- ja huolellisuusvaatimusten virheelliseen soveltamiseen, viides valituksenalaisten tuomioiden perustelujen puutteellisuuteen ja kuudes oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki, kun se katsoi, että komission menettelyä voitiin puolustaa varovaisuusperiaatteella.

20. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan neljännen valitusperusteen ensimmäistä osaa. Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa näyttää olevan osittain päällekkäinen ensimmäisen valitusperusteen kanssa, koska molemmat koskevat kysymystä komission huolellisuudesta. Näin ollen on ensin tarkasteltava sen ja ensimmäisen valitusperusteen suhdetta, jotta voidaan ottaa huomioon kaikki näille kahdelle perusteelle yhteiset ongelmakohdat.

B Asianosaisten lausumat

1. Ensimmäinen valitusperuste

21. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin jätti virheellisesti tutkimatta²⁰ niiden esittämän huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiin perustuvan väitteen. Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että tämä vastauksissa esitetty väite oli erotettava kannekirjelmissä esitetystä väitteestä, joka perustui ilmeiseen arviointivirheeseen, jonka komissio teki, kun se ei tutkinut huolellisesti ja puolueettomasti kaikkia CTPHT:n luokituksen kannalta merkityksellisiä seikkoja. Valittajat viittaavat tältä osin tuomioon komissio v. Bilbaina de Alquitranes ym.,²¹ jossa unionin tuomioistuin totesi, että toimielin laiminlyö väistämättä huolellisuusvelvoitettaan, jos se ei tutki huolellisesti ja puolueettomasti kaikkia asiaan liittyviä merkityksellisiä seikkoja. Valittajien mukaan huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiin perustuneeseen väitteeseen ei siten tarvinnut vedota erikseen ja itsenäisesti, ikään kuin kyse olisi erillisestä väitteestä.²²

22. Komissio toteaa ECHA:n tukemana, että huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiä koskeva väite on tehoton, koska unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteet todettuaan, ettei tehty virhe merkinnyt oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista.

23. Espanjan hallitus toteaa, että kanteissa olisi pitänyt vedota nimenomaisesti ja itsenäisesti huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiin. Muuten edellytys, jonka mukaan oikeussääntö, jota on rikottu, on yksilöitävä, täytyisi implisiittisesti kaikissa vahingonkorvauskanteissa, koska huolellisuusvelvoite on olennainen osa hyvän hallinnon periaatetta ja sitä sovelletaan yleisesti toimielinten toimintaan.

²⁰ Vastaavasti ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 71, 72, 69 ja 72 kohta.

²¹ Tuomio 22.11.2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882, 35 kohta).

²² Valitusten 20 kohta.

2. Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa

24. Neljännessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että komissio toimi kuten mikä tahansa tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomaisena olisi toiminut ja että sen CTPHT:n luokittelussa tekemä virhe oli siten anteeksiannettava. Tämän valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se tutkinut asiaa valittajien esittämien vaatimusten kannalta. Sen sijaan, että unionin yleinen tuomioistuin ainoastaan tarkasti, oliko vesiliukoisuus nimenomaisesti mainittu merkityksellisenä seikkana asetuksessa N:o 1272/2008, sen olisi pitänyt tutkia, oliko komissio noudattanut vakiintunutta oikeusperiaatetta, jonka mukaan kaikki merkitykselliset seikat on otettava huomioon.

25. Komissio toteaa ECHA:n tukemana, että neljäs valitusperuste on hylättävä tehottomana ja perusteettomana. Vastineessaan se kuitenkin esittää väitteitä, jotka liittyvät neljännen valitusperusteen toiseen osaan, jota tässä ratkaisuehdotuksessa ei tarkastella.

26. Espanjan hallitus katsoo, ettei neljännessä valitusperusteessa esitetty väite voi menestyä. Se toteaa, että huolellisuusperiaate edellyttää sen arvioimista, onko kyseisessä hallinnollisessa toiminnassa noudatettu vähimmäistason asianmukaista huolellisuutta ja onko tämä vähimmäistaso käsiteltävien asioiden olosuhteisiin nähden kohtuullinen, voidaanko sitä pitää käsiteltävien asioiden merkitykseen nähden oikeasuhteisena ja vastaako se tasoa, jota hallintoelin tavanomaisesti noudattaa vastaavissa tilanteissa.

3. Neljännen valitusperusteen ensimmäisen osan ja ensimmäisen valitusperusteen suhde

27. Edellä esitetystä ilmenee, että komission huolellisuusvelvoitetta koskeva väite esitetään näissä kahdessa valitusperusteessa eri asiayhteyksissä. Ensimmäisessä valitusperusteessa tätä velvoitetta luonnehditaan nimenomaisesti oikeussäännöksi, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, kun taas neljännessä valitusperusteessa sitä käytetään pikemminkin kriteerinä oikeussäännön rikkomisen vakavuuden arvioimiseksi.

28. Valitusperusteiden täsmällisestä sanamuodosta ja asiayhteydestä riippumatta on kuitenkin katsottava, että kummassakin on kyse yhdestä ja samasta komission laiminlyönnästä huolellisuusvelvoitteesta, jolla tarkoitetaan komission velvollisuutta tutkia kaikki asiaan liittyvät merkitykselliset seikat, joihin sen asiassa tekemät päätelmät perustuvat. Ensimmäisen valitusperusteensa yhteydessä valittajat nimittäin selittävät, että huolellisuusvelvoite, johon niiden vastauksissa vedottiin, olisi pitänyt ymmärtää siten, että se vastaa hallinnon velvollisuutta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat käyttäessään toimivaltaansa. Neljännen valitusperusteen ensimmäisen osan kohteena oleva väite perustuu tämän velvoitteen laiminlyöntiin.

29. Voidaanko tätä velvoitetta pitää sääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille ja jonka rikkominen voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun?

C Huolellisuusvelvoitteen luonnehdinta

1. Oikeussäännön, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytyksenä

a) Kyseisen edellytyksen kaksi osaa

30. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä, jotka ovat oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen (jäljempänä ensimmäinen edellytys), syntynyt vahinko sekä syy-yhteys toimen antajalla olevan velvollisuuden laiminlyönnin ja vahinkoa kärsineille henkilöille aiheutuneen vahingon välillä.²³

31. Nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, mikä tarkoittaa sitä, että jos jokin niistä ei täyty, sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu jää syntymättä.²⁴ Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin todettuaan käsiteltävässä asiassa, ettei komission CTPHT:n luokittelussa tekemä virhe merkinnyt oikeussäännön riittävän ilmeistä rikkomista, katsoi, että sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta ei syntynyt, joten se ei tutkinut kyseisen vastuun muita edellytyksiä.

32. Sekä valitukset että tämä ratkaisuehdotus koskevat ensimmäistä edellytystä.

33. Kyseisessä edellytyksessä on kaksi erillistä osaa, joista ensimmäinen on sen säännön luonne, jonka rikkominen voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun (”oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille”), ja toinen tämän säännön rikkomisen vakavuus (”riittävän ilmeinen rikkominen”). Nämä kaksi osaa ovat ensimmäisen edellytyksen kumulatiivisia alaedellytyksiä, joten jos toinen niistä ei täyty, ensimmäinen edellytys jää täyttymättä.

b) Käsite ”oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille”

34. Käsite ”oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille” on ensimmäisen edellytyksen keskeinen osa, jonka unionin tuomioistuin on ottanut omasta oikeuskäytännöstään, joka koskee jäsenvaltioiden vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta.²⁵ Unionin tuomioistuin korvasi sillä aiemmin käyttämänsä käsitteen ”yksityisiä suojaava ylemmäntasoinen oikeussääntö” ja vahvisti periaatteen, jonka mukaan yhtäältä unionin vastuu ja toisaalta jäsenvaltioiden vastuu unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista ovat rinnakkaisia.²⁶

35. Yhteisöjen tuomioistuin totesi erityisesti tuomiossa Bergaderm ja Goupil v. komissio²⁷ tuomioon Brasserie du pêcheur ja Factortame²⁸ viitaten, että edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltio vastaa unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista, eivät saa olla erilaisia kuin unionin vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa, paitsi jos tämä on erityisistä syistä perusteltua.²⁹

²³ Ks. tältä osin tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Ks. tältä osin määräys 12.3.2020, EMB Consulting ym. v. EKP (C-571/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:208, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁵ Molinier, J. ja Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. painos, LGDJ Lextenso, Pariisi, 2012, s. 229.

²⁶ Em. Molinier, J. ja Lotarski, J., s. 229.

²⁷ Tuomio 4.7.2000 (C-352/98 P, EU:C:2000:361).

²⁸ Tuomio 5.3.1996 (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79).

²⁹ Tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361, 41 kohta).

36. Näin ollen unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu ei voi syntyä minkä tahansa unionin oikeussäännön riittävän ilmeisen rikkomisen seurauksena, vaan se voi syntyä ainoastaan sellaisen oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeisen rikkomisen seurauksena.³⁰

37. Kuten unionin tuomioistuin selittää, tällä rajoituksella on tarkoitus rajata kyseisen vastuun syntyminen ainoastaan tilanteisiin, joissa unionin toimielinten, elinten ja laitosten lainvastainen menettely on aiheuttanut vahinkoa yksityiselle loukkaamalla tämän etuja, joita nimenomaisesti suojataan unionin oikeudessa, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin toimen laillisuuden arviointiin sovellettavia sääntöjä.³¹

38. Unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä käsitettä ”oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille” on kuitenkin tulkittu laajasti.³² Tällaisina sääntöinä on siten pidetty periaatteita, joilla suojataan henkilön perusoikeuksia, kuten yritysten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, hallintopäätösten taannehtivuuskiellon periaatetta, suhteellisuusperiaatetta, luottamuksensuojan periaatetta sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisen periaatetta.³³ Pelkät menettelysäännöt ja toimivallan jakoa koskevat säännöt ovat ainoita, joilla ei katsota olevan yksityisiä suojaavaa tarkoitusta.³⁴

c) Käsite ”oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen”

39. Ensimmäisen edellytyksen toista osaa koskevassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, rikkominen on riittävän ilmeinen, kun asianomainen toimielin on rikkonut sen harkintavallalle asetettuja rajoja selvästi ja vakavasti.³⁵ Tämän osalta on otettava huomioon muun muassa säänneltävien tilanteiden monimuotoisuus, rikotun säännön selkeys ja täsmällisyys ja rikotussa säännössä unionin toimielimelle annetun harkintavallan laajuus.³⁶ Viimeksi mainitusta seikasta on todettava, että kun unionin toimielimellä tai elimellä on harkintavaltaa, vain se, että kyseessä oleva instanssi ylittää tämän harkintavallan rajat selvästi ja vakavasti, voi muodostaa tällaisen unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen.³⁷

40. Yleisesti on todettava, että sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu voi joka tapauksessa syntyä vain, jos toimielimen todetaan syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen, jollaiseen tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa syyllistynyt.³⁸

³⁰ Tuomio 30.5.2017, *Safa Nicu Sepahan v. neuvosto* (C-45/15 P, EU:C:2017:402, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³¹ Tuomio 25.2.2021, *Dalli v. komissio* (C-615/19 P, EU:C:2021:133, 128 kohta).

³² Em. Molinier, J. ja Lotarski, J., s. 229.

³³ Blumann, C. ja Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. painos, LexisNexis, Pariisi, 2016, s. 748 ja 750. Ks. erityisesti tuomio 19.5.1992, *Mulder ym. v. neuvosto ja komissio* (C-104/89 ja C-37/90, EU:C:1992:217, 15 kohta); tuomio 6.12.2001, *Emesa Sugar v. neuvosto* (T-43/98, EU:T:2001:279, 64 kohta) ja tuomio 9.9.2015, *Pérez Gutiérrez v. komissio* (T-168/14, ei julkaistu, EU:T:2015:607, 31 kohta).

³⁴ Em. Blumann, C. ja Dubouis, L., s. 748. Ks. tältä osin tuomio 19.4.2012, *Artegoda v. komissio* (C-221/10 P, EU:C:2012:216, 81 kohta); tuomio 10.9.2019, *HTTS v. neuvosto* (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 103 kohta); tuomio 6.10.2020, *Bank Refah Kargar v. neuvosto* (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 62 kohta) ja tuomio 25.2.2021, *Dalli v. komissio* (C-615/19 P, EU:C:2021:133, 56–63 kohta).

³⁵ Ks. tältä osin tuomio 23.3.2004, *oikeusasiamies v. Lamberts* (C-234/02 P, EU:C:2004:174, 49 kohta).

³⁶ Tuomio 10.9.2019, *HTTS v. neuvosto* (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³⁷ Tuomio 4.4.2017, *oikeusasiamies v. Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 37 kohta).

³⁸ Tuomio 10.9.2019, *HTTS v. neuvosto* (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 43 kohta).

2. Hyvän hallinnon periaatteesta johdettujen sääntöjen luonne

41. Valittajien vahingonkorvauskanteet ja valitukset koskevat hallinnon velvollisuutta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat käyttäessään toimivaltaansa, ja valittajien mukaan tämä velvoite liittyy ”automaattisesti” huolellisuusvelvoitteeseen, joka on olennainen osa hyvän hallinnon periaatetta.

42. Viimeksi mainittu periaate (tai oikeus) vahvistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklassa. Jos ratkaiseva edellytys sen toteamiseksi, että säännöllä on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, olisi se, että sillä suojataan unionin oikeudessa nimenomaisesti suojattuja yksityisten etuja, kyseisen säännön vahvistaminen perusoikeuskirjan mukaiseksi perusoikeudeksi panisi pisteen keskustelulle sen luonteesta. Näin ei kuitenkaan ole.³⁹

43. Jos sivuutetaan perinteinen kysymys siitä, katsotaanko jollakin perusoikeuskirjan määräyksellä vahvistettavan jokin oikeus tai periaate, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että tiettyjen oikeuksien loukkaaminen, kuten sen perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa nimenomaisesti mainitun oikeuden loukkaaminen, joka johtuu hallintoelinten velvollisuudesta perustella päätöksensä, ei välttämättä synnyttä sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta.⁴⁰ Unionin tuomioistuin ei siten näytä itsekään pitävän tätä perusoikeuskirjassa vahvistamista ratkaisevana edellytyksenä hyvää hallintoa koskevan oikeuden luonnehtimiselle oikeussäännöksi, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille. Kaikki hallinnon velvoitteet eivät nimittäin voi automaattisesti synnyttää subjektiivisia oikeuksia yksityisille.

44. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan hyvän hallinnon periaatteella ei sellaisenaan anneta oikeuksia yksityisille, paitsi silloin, kun se ilmentää sellaisia erityisiä oikeuksia kuin jokaisen oikeus siihen, että hänen asiansa käsitellään puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa, oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja oikeus siihen, että päätökset perustellaan.⁴¹

45. Tällaisiin erityisiin oikeuksiin voisi kuulua oikeus, joka vastaa hallinnon huolellisuusvelvoitetta, jolla tarkoitetaan toimivaltaisen toimielimen velvollisuutta tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen vahvistanut erityisesti tuomiossa Technische Universität München.⁴² Viimeksi mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut, että kyseisen velvoitteen laiminlyönti voisi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun.

46. Tältä osin unionin tuomioistuin lausui tuomiossa Masdar (UK) v. komissio,⁴³ että unionin hallinto voi joutua sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen lainvastaisesta toiminnasta, kun se ei toimi vaaditulla tavalla huolellisesti ja aiheuttaa tämän vuoksi vahinkoa.⁴⁴ Unionin tuomioistuin

³⁹ Siitä, mitä seurauksia hyvää hallintoa koskevan oikeuden sisällyttämisellä perusoikeuskirjaan oli, ks. Jacqué, J.-P., ”Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”, *Revue française d’administration publique*, nide 137-138, nro 1–2, 2011, s. 79–83.

⁴⁰ Ks. tältä osin tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 103 kohta) ja tuomio 6.10.2020, Bank Refah Kargaran v. neuvosto (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 61 ja 62 kohta).

⁴¹ Tuomio 29.11.2016, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (T-279/11, ei julkaistu, EU:T:2016:683, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴² Tuomio 21.11.1991 (C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta).

⁴³ Tuomio 16.12.2008 (C-47/07 P, EU:C:2008:726).

⁴⁴ Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 91 kohta).

totesi, että tämä huolellisuusvelvoite sisältyy hyvän hallinnon periaatteeseen, että sitä sovelletaan yleisesti unionin hallinnon toimintaan sen suhteissa yleisöön⁴⁵ ja että kyseinen velvoite edellyttää, että unionin hallinto toimii huolellisesti ja varovaisesti.⁴⁶

47. Unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämät päätelmät koskivat kuitenkin toimia, joita komissio oli toteuttanut hyvin erityisessä asiayhteydessä. Kantajan esittämä vahingonkorvausvaatimus liittyi yhtäältä komission ja sen sopimuskumppanin ja toisaalta kyseisen sopimuskumppanin ja kantajan, joka toimi tämän alihankkijana, välisiin sopimussuhteisiin. Vaatimus perustui muun muassa väitteisiin, joiden mukaan komission on, kun se käyttää toimivaltaansa keskeyttää sopimuksen mukaiset maksut, jos sopimuskumppani on syyllistynyt sääntöjenvastaisuuksiin, toimittava huolellisesti taatakseen sen, ettei se aiheuta vahinkoa kyseiselle alihankkijalle. Unionin tuomioistuin ei kyseisessä asiassa yhtynyt kantajan näkemykseen huolellisuusvelvoitteen sisällöstä, minkä lisäksi on korostettava, että unionin tuomioistuin ei kyseisessä tuomiossa luonnehtinut huolellisuusvelvoitetta oikeussäännöksi, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille.

48. Monissa tapauksissa unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty tällainen luonnehdinta.⁴⁷ Vaikka tietyistä tuomioista on vaikea erottaa, pidetäänkö huolellisuusvelvoitetta niissä oikeussääntönä, jota on rikottu, vai kriteerinä, jonka perusteella toisen oikeussäännön rikkomisen vakavuutta voidaan arvioida,⁴⁸ muissa tuomioissa kyseinen tuomioistuin kuitenkin toteaa nimenomaisesti, että huolellisuusvelvoitetta – tai hyvän hallinnon periaatetta – on pidettävä ”oikeussääntönä, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille”.⁴⁹

49. Tämän velvoitteen kohdalla on kuitenkin vaikea puhua selvästä ja yksiselitteisestä luonnehdinnasta. Unionin yleinen tuomioistuin itse toteaa, että huolellisuusvelvoite voidaan ottaa huomioon – ei suinkaan sääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, vaan – yhtenä niistä kriteereistä, joiden perusteella voidaan katsoa, että toimielimen tekemä sääntöjenvastaisuus tai virhe muodostaa riittävän ilmeisen unionin oikeuden rikkomisen, ja että huolellisuusvelvoitetta käytetään siten ”ilmentämään” muun unionin oikeuden periaatteen tai säännön rikkomista.⁵⁰

50. Huolellisuusvelvoitteen luonnehdinta oikeussäännöksi, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, on joka tapauksessa kaikkea muuta kuin ilmeinen. Ratkaisuehdotuksessaan oikeusasiamies v. Staelen⁵¹ julkisasiamies Wahl kritisoi nimenomaisesti liian joustavaa suhtautumista tähän luonnehdintaan. Hän piti kyseenalaisena, voitiinko hyvää hallintoa koskevan

⁴⁵ Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 92 kohta).

⁴⁶ Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 93 kohta).

⁴⁷ Ks. tuomio 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169, 75 ja 76 kohta); tuomio 29.4.2015, Staelen v. oikeusasiamies (T-217/11, EU:T:2015:238, 88 kohta) ja tuomio 6.6.2019, Dalli v. komissio (T-399/17, ei julkaistu, EU:T:2019:384, 59 kohta).

⁴⁸ Ks. tältä osin erityisesti tuomio 18.9.1995, Nölle v. neuvosto ja komissio (T-167/94, EU:T:1995:169, 75 ja 76 kohta) ja tuomio 15.1.2015, Ziegler ja Ziegler Relocation v. komissio (T-539/12 ja T-150/13, ei julkaistu, EU:T:2015:15), joissa unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi, että huolellisuusvelvoite suojaa yksityisiä, mikä näyttää olevan selvä viittaus oikeussääntöön, jolla annetaan oikeuksia yksityisille.

⁴⁹ Ks. tältä osin tuomio 16.9.2013, ATC ym. v. komissio (T-333/10, EU:T:2013:451, 93 kohta); tuomio 29.11.2016, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (T-103/12, ei julkaistu, EU:T:2016:682, 67 ja 68 kohta); tuomio 28.2.2018, Vakakis kai Synergates v. komissio (T-292/15, EU:T:2018:103, 85 kohta) ja tuomio 6.6.2019, Dalli v. komissio (T-399/17, ei julkaistu, EU:T:2019:384, 59 kohta).

⁵⁰ Tuomio 23.9.2015, Schroeder v. neuvosto ja komissio (T-205/14, EU:T:2015:673, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵¹ Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, 47 kohta).

oikeuden loukkaamisen perusteella yleensäkin vaatia vahingonkorvausta,⁵² ja katsoi, että ”se, loukkaako [huolellisuus]periaatteen huomiotta jättäminen yksityiselle annettua oikeutta, riippuu kyseessä olevista olosuhteista”.⁵³

51. Yhdyn tähän päätelmään.

52. Muistutan yhtäältä,⁵⁴ että ensimmäisen edellytyksen ensimmäisessä osassa on tarkoitus rajata vastuun syntyminen ainoastaan tilanteisiin, joissa unionin toimielinten, elinten ja laitosten lainvastainen menettely on aiheuttanut vahinkoa yksityiselle loukkaamalla tämän etuja, joita nimenomaisesti suojataan unionin oikeudessa. En näe, miksei näihin erityisiin etuihin voisi kuulua myös yksityisen oikeus siihen, että hallinto käsittelee hänen asiansa ottaen huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat. Kyse on yksityisen oikeudesta siihen, ettei hallinto arvioi hänen tilannettaan mielivaltaisesti ja abstraktisti.

53. Toisaalta hallinnon huolellisuusvelvoitetta on mielestäni mahdotonta tarkastella abstraktisti ottamatta huomioon kyseessä olevaa konkreettista tilannetta. Unionin hallinnon toiminta on hyvin moninaista. Siltä osin kuin on kyse hallinnon velvoitteesta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, tämä velvoite vaihtelee sen mukaan, onko kyse tutkinnasta,⁵⁵ sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta,⁵⁶ delegoitujen toimien ja täytäntöönpanotoimien⁵⁷ antamisesta vai muusta yksityisen oikeusaseman määrittämiseen johtavasta hallintomenettelystä. Vaikka kaikissa näissä tilanteissa on mahdollista väittää, että hallinto on velvollinen ottamaan huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, tällä velvoitteella on kuitenkin kussakin tilanteessa erityinen sisältö, joka määrittää asiaan sovellettavissa säännöksissä.

54. Huolellisuusvelvoite on siis unionin hallinnon yleinen velvoite, joka vaihtelee tapauskohtaisesti. Käytännössä kunkintyyppisen hallinnon toimenpiteen osalta on ennen kaikkien asian kannalta merkityksellisten seikkojen huomioon ottamista selvitettävä hallinnolle annetun toimivallan ja harkintavallan laajuus, jotka määrittää asiaan sovellettavissa säännöksissä.

55. Tämä pätee erityisesti hallinnon antamiin yleisesti sovellettaviin delegoituihin säädöksiin tai täytäntöönpanosäädöksiin ja yksittäistapauksia koskeviin toimiin. Näissä tilanteissa hallinnon huolellisuusvelvoitteen ulottuvuus määrittää asiaan sovellettavissa säännöksissä, joissa määrittää hallinnon toimivallan ja harkintavallan laajuus. Kyseisten säännösten perusteella hallinto vahvistaa kaikki ne asian kannalta merkitykselliset seikat, jotka sen on otettava huomioon. Hallinnon huolellisuusvelvoitetta on mahdotonta arvioida ottamatta huomioon kyseessä olevaa konkreettista tilannetta, joka rajataan näissä säännöksissä. Huolellisuusvelvoitetta

⁵² Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, 1 ja 2 kohta).

⁵³ Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, 46 kohta). Koska kyseisestä tuomiosta tehdyssä valituksessa ei riitautettu unionin yleisen tuomioistuimen huolellisuusperiaatteesta tekemää luonnehdintaa oikeussäännöksi, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, unionin tuomioistuin ei ottanut kantaa tähän kysymykseen 4.4.2017 antamassaan tuomiossa oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256).

⁵⁴ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

⁵⁵ Tuomio 4.4.2017, oikeusasiamies v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, 37 kohta).

⁵⁶ Tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:726, 93 kohta).

⁵⁷ Erään luokituksen mukaan täytäntöönpanotoimet jaotellaan toimen yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä koskeviin toimenpiteisiin, hallinnointitoimenpiteisiin ja kaupan suojatoimenpiteisiin, ks. Durand, C.-F., ”Chapitre V. – Typologie des interventions” teoksessa Auby, J.-B. ja Dutheil de la Rochère, J. (toim.), *Traité de droit administratif européen*, 2. painos, Bruylant, Bryssel, 2014, s. 163.

voidaan pitää oikeussääntönä, jolla annetaan oikeuksia yksityisille ja jonka rikkominen voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, vain yhdessä ensin mainittujen säännösten kanssa.⁵⁸

3. Huolellisuusvelvoite käsiteltävässä asiassa

56. Valittajat vetoavat vahingonkorvausvaatimustensa tueksi unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen kumoamistuomioissa esittämiin toteamuksiin. Näin ollen on tulkittava, että ne perustavat vaatimuksensa unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen kumoamistuomioissa toteamaan komission velvoitteen laiminlyöntiin. Kyse on erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksesta,⁵⁹ jonka mukaan ”[komissio] ei noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja”.⁶⁰

57. Tässä tilanteessa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 ja 10 kohdassa mainituista kumoamistuomioiden kohdista ilmenee, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen soveltaessaan aineiden luokitusta koskevia erityisiä sääntöjä, jotka sisältyvät asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevaan 4.1.3.5.5 kohtaan. Virheenä, joka tehtiin sovellettaessa konkreettista oikeussääntöä, oli se, ettei CTPHT:n luokituksessa otettu huomioon PAH-yhdisteiden esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia.

58. Tästä syystä on todettava, kuten valittajat unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämässään vastauksissa väittivät, että käsiteltävässä asiassa oikeussääntö, jolla annettiin oikeuksia valittajille, oli komission huolellisuusvelvoite yhdessä asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa annettujen aineiden luokitusta koskevien sääntöjen kanssa. Komission huolellisuusvelvoitteen ulottuvuus oli siten rajattu asetuksen N:o 1272/2008 säännöksissä.

D Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa

59. Valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se arvioinut, kuinka vakavasti komissio laiminlöi huolellisuusvelvoitettaan, jolla tarkoitetaan sen velvollisuutta ottaa huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat käyttäessään toimivaltaansa.

60. Tältä osin pitää paikkansa, ettei unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisissa tuomioissa nimenomaisesti tutkinut tätä kysymystä. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin päätti hylätä kyseisen velvoitteen laiminlyöntiin perustuneen väitteen.

61. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohdasta kuitenkin ilmenee, huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnin vakavuutta on mahdotonta arvioida abstraktisti ottamatta huomioon asiaan sovellettavia oikeussääntöjä. Mielestäni ei myöskään voida sulkea pois sitä, että oikeussääntöjen rikkomisen vakavuuden arvioiminen tarkoittaa samalla sen arvioimista, miten vakavasti huolellisuusvelvoitetta on laiminlyöty sovellettaessa kyseisiä sääntöjä. Näin voitaisiin katsoa, jos tällaisessa arvioinnissa tarkasteltaisiin seikkoja, jotka ovat yhtä merkityksellisiä kunkin laiminlyönnin tapauksessa.

⁵⁸ Lisäksi kuitenkin edellytetään, että huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnillä, josta vahinko aiheutui, on syy-yhteys näiden säännösten virheelliseen soveltamiseen.

⁵⁹ Tuomio 7.10.2015, *Bilbaina de Alquitrane* ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767, 30 kohta).

⁶⁰ Ks. asiassa T-639/18 nostetun vahingonkorvauskanteen 51, 55, 58 ja 59 kohta; asioissa T-635/18 ja T-638/18 nostetun vahingonkorvauskanteen 42, 46, 49 ja 50 kohta ja asiassa T-645/18 nostetun vahingonkorvauskanteen 42, 46, 47 ja 48 kohta.

62. Käsiteltävässä asiassa tilanne on mielestäni tällainen. Unionin yleinen tuomioistuin ei kyseenalaistanut kumoamistuomioissa tehtyjä toteamuksia, joiden mukaan riidanalaisen toimen lainvastaisuus johtui komission ilmeisestä arviointivirheestä siltä osin kuin CTPHT:n luokittelussa ei otettu huomioon kaikkia asian kannalta merkityksellisiä seikkoja. Unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevasta 4.1.3.5.5 kohdasta tekemä päättely koskee syitä, joiden vuoksi tämä virhe tehtiin, eli sitä, miksi huomioon ei otettu muita merkityksellisiä seikkoja kuin ne, jotka mainittiin nimenomaisesti kyseisessä kohdassa. Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevaa 4.1.3.5.5 kohtaa suoraan koskeva arviointi ulottuu mielestäni automaattisesti huolellisuusveloitteeseen, jota komission olisi kuulunut noudattaa soveltaessaan tätä oikeussääntöä. Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevien säännösten epäselvyys ja tulkintavaikkeudet, siltä osin kuin oli kyse muiden kuin siinä nimenomaisesti mainittujen seikkojen huomioon ottamisesta asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevan 4.1.3.5.5 kohdan soveltamisessa, ovat nimittäin kumpikin merkityksellisiä seikkoja sekä kyseisen säännöksen rikkomisen että tätä säännöstä sovellettaessa tapahtuneen huolellisuusveloitteen laiminlyönnin kannalta. Nämä seikat muodostavat säännöksen rikkomisen perustana olevan virheen, joka oli kussakin tapauksessa sama.

63. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin totesi⁶¹ mielestäni perustellusti ylimääräisenä perusteluna, vaikka se oli jo päättänyt hylätä huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin perustuvan väitteen, että sen toteamus siitä, ettei yhteenlaskumenetelmää ole rikottu riittävän ilmeisesti, pätee samoista syistä myös huolellisuusveloitteen laiminlyöntiin.⁶²

64. On kuitenkin syytä selvittää, oliko unionin yleisen tuomioistuimen arvio asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevaa 4.1.3.5.5 kohtaa sovellettaessa tehdyn virheen anteeksiannettavuudesta asianmukainen. Tämä kysymys tuodaan esiin neljännen valitusperusteen toisessa osassa, joka ei ole tämän ratkaisuehdotuksen kohteena.

65. Edellä esitetyn perusteella katson, että neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

VII Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää neljännen valitusperusteen ensimmäisen osan.

⁶¹ Ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen valituksenalaisen tuomion 114, 115, 112 ja 115 kohta.

⁶² Tässä tilanteessa olen sitä mieltä, että ensimmäinen valitusperuste on tehoton. Vaikka nimittäin oletettaisiin, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se hylkäsi valittajien esittämän huolellisuusveloitteeseen perustuvan väitteen, tämä väite otettiin kuitenkin lopulta huomioon unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa, koska asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevasta 4.1.3.5.5 kohdasta tehty arviointi pätee myös huolellisuusveloitteeseen.