



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 3. februára 2022¹

Spojené veci C-65/21 P a C-73/21 P až C-75/21 P

SGL Carbon SE (C-65/21 P)
Química del Nalón SA, predtým Industrial Química del Nalón SA (C-73/21 P)
Deza a. s. (C-74/21 P)
Bilbaína de Alquitranes SA (C-75/21 P)
proti

Európskej komisii

„Odvolanie – Žaloba o náhradu škody – Životné prostredie – Klasifikácia, označovanie a balenie látok a zmesí – Klasifikácia smoly z vysokoteplotného uhoľného dechtu ako látky s akútnou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H400) a chronickou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H410) – Dostatočne závažné porušenie právnej normy, ktorá priznáva práva jednotlivcom – Právna norma, ktorá priznáva práva jednotlivcom – Povinnosť náležitej starostlivosti“

I. Úvod

1. Predstavuje povinnosť náležitej starostlivosti administratívy Európskej Únie, pod ktorou sa rozumie povinnosť zohľadniť všetky relevantné skutočnosti pri výkone jej právomocí, právnu normu, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom, pričom ich porušenie môže viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie? To je zásadná otázka, ktorou sa Súdny dvor bude musieť zaoberať v rámci preskúmania odvolacieho dôvodu, ktorý odvolateľky uvádzajú na podporu svojich odvolaní podaných proti štyrom rozsudkom Všeobecného súdu Európskej únie².

2. V napadnutých rozsudkoch Všeobecný súd zamietol žaloby o náhradu škody, podané viacerými výrobcami smoly z vysokoteplotného uhoľného dechtu (ďalej len „CTPHT“)³, ktorým bola údajne spôsobená ujma vyplývajúca z nesprávnej klasifikácie tejto látky ako nebezpečnej pre vodné prostredie. Vzhľadom na to, že táto klasifikácia bola dôsledkom zjavne nesprávneho posúdenia zo strany Európskej komisie, konštatovaného v predchádzajúcich rozsudkoch Všeobecného

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Rozsudky zo 16. decembra 2020, SGL Carbon/Komisia (T-639/18, ďalej len „prvý napadnutý rozsudok“, neverejný, EU:T:2020:628); Industrial Química del Nalón/Komisia (T-635/18, ďalej len „druhý napadnutý rozsudok“, EU:T:2020:624); Deza/Komisia (T-638/18, ďalej len „tretí napadnutý rozsudok“, neverejný, EU:T:2020:627), a Bilbaína de Alquitranes/Komisia (T-645/18, ďalej len „štvrtý napadnutý rozsudok“, neverejný, EU:T:2020:629) (ďalej len spoločne ako „napadnuté rozsudky“), ktoré sú predmetom odvolaní, a to vo veciach C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P a C-75/21 P.

³ Ide o látku s neznámym alebo premenlivým zložením, produkt komplexných reakcií alebo biologických materiálov (ďalej len „UVCB“), ktorú nie je možné úplne identifikovať na základe jej chemického zloženia.

súdu⁴ a Súdneho dvora⁵, nezákonnosť aktu, ktorý spôsobil uvádzanú ujmu, je nesporná. Nezákonnosť aktu však sama osebe nestačí na vznik mimozmluvnej zodpovednosti Únie. Medzi podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby tomu tak bolo, patrí predovšetkým podmienka, aby bola škoda dôsledkom porušenia normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom. V prejednávanej veci teda vzniká otázka, či povinnosť administratívy Únie zohľadniť všetky relevantné skutočnosti pri výkone jej právomocí predstavuje takúto normu.

II. Právny rámec

3. Článok 3 prvý odsek nariadenia (ES) č. 1272/2008⁶ stanovuje:

„Látka alebo zmes spĺňajúca kritériá týkajúce sa fyzikálnej nebezpečnosti, nebezpečnosti pre zdravie alebo nebezpečnosti pre životné prostredie, ktoré sú stanovené v častiach 2 až 5 prílohy I, je nebezpečná a klasifikuje sa podľa príslušných tried nebezpečnosti stanovených v uvedenej prílohe.“

4. Príloha I nariadenia č. 1272/2008 stanovuje kritériá klasifikácie látok a zmesí do tried nebezpečnosti. Jej bod 4.1.3.5.5 obsahuje ustanovenia opisujúce postup pri klasifikácii, „metódu súčtu“.

III. Skutkové okolnosti predchádzajúce žalobe o náhradu škody

5. Okolnosti predchádzajúce sporu sú podrobne uvedené v napadnutých rozsudkoch, na ktoré odkazujem pre viac podrobností.⁷ Pre potreby prejednávanych konaní pripomeniem iba nasledujúce skutočnosti.

6. Všeobecný súd rozsudkom zo 7. októbra 2015, Bilbaína de Alquitranes a i./Komisia⁸, zrušil nariadenie (EÚ) č. 944/2013⁹ v rozsahu, v akom zaradilo CTPHT medzi látky s akútnou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H400) a chronickou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H410).

7. V bodoch 30 až 34 tohto rozsudku Všeobecný súd uviedol:

„30. V prejednávanej veci treba konštatovať, že Komisia sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia, keď tým, že zaradila CTPHT medzi látky s akútnou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H400) a chronickou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H410) na základe jej zložiek, si nespĺnila svoju povinnosť zobrať do úvahy všetky relevantné skutočnosti a okolnosti a náležite nezohľadnila podiel, v akom je v CTPHT zastúpených 16 zložiek [polycyklických aromatických uhľovodíkov (ďalej len „PAU“)], a ich chemické účinky.

⁴ Rozsudok zo 7. októbra 2015, Bilbaína de Alquitranes a i./Komisia (T-689/13, neverejný, EU:T:2015:767).

⁵ Rozsudok z 22. novembra 2017, Komisia/Bilbaína de Alquitranes a i. (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o klasifikácii, označovaní a balení látok a zmesí, o zmene, doplnení a zrušení smerníc 67/548/EHS a 1999/45/ES a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 1907/2006 (Ú. v. EÚ L 353, 2008, s. 1).

⁷ Body 15 až 22 napadnutých rozsudkov. Hoci sú podstatné časti týchto rozsudkov formulované rovnako, ich číslovanie sa líši. V záujme prehľadnosti budem preto v rámci svojej analýzy odkazovať na body prvého napadnutého rozsudku a v poznámkach pod čiarou uvediem zodpovedajúce body ostatných napadnutých rozsudkov.

⁸ Rozsudok zo 7. októbra 2015 (T-689/13, neverejný, EU:T:2015:767).

⁹ Nariadenie Komisie z 2. októbra 2013, ktorým sa na účely prispôbenia technickému a vedeckému pokroku mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikácii, označovaní a balení látok a zmesí (Ú. v. EÚ L 261, 2013, s. 5).

31. Podľa bodu 7.6 podkladového dokumentu sa totiž na účely klasifikácie CTPHT na základe jej zložiek predpokladalo, že všetky PAU nachádzajúce sa v CTPHT sa rozpúšťajú vo vodnej fáze, a preto sú dostupné vodným organizmom. Tiež sa uvádza, že to pravdepodobne vedie k nadhodnoteniu toxicity CTPHT a že vzhľadom na to, že zloženie [Water-Accommodated Fraction (vodnej frakcie)] je neisté, tento odhad toxicity je možné považovať za najnepriaznivejší scenár.

32. Ani Komisia, ani [Európska chemická agentúra (ECHA)] však neboli schopné pred Všeobecným súdom preukázať, že keď Komisia založila klasifikáciu CTPHT medzi látky s akútnou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H400) a chronickou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H410) na predpoklade, podľa ktorého sa všetky PAU prítomné v tejto látke rozpúšťajú vo vodnej fáze a sú dostupné vodným organizmom, zohľadnila skutočnosť, že podľa bodu 1.3 podkladového dokumentu, nazvaného ‚Fyzikálnochemické vlastnosti‘, zložky CTPHT možno z CTPHT extrahovať len v obmedzenom rozsahu a že táto látka je veľmi stabilná.

33. Po prvé totiž ani stanovisko [Výboru pre hodnotenie rizík (ďalej len ‚VHR‘)] k CTPHT, ani podkladový dokument, neobsahujú argumentáciu, ktorá by preukazovala, že keď sa vychádzalo z predpokladu, že všetky PAU prítomné v tejto látke sa rozpúšťajú vo vodnej fáze a sú dostupné vodným organizmom, bola zohľadnená nízka rozpustnosť CTPHT vo vode. Okrem toho v odpovedi na písomnú otázku položenú Všeobecným súdom vedeli Komisia a ECHA preukázať len to, že rozpustnosť vo vode, pokiaľ ide o 16 zložiek PAU posudzovaných samostatne, bola zohľadnená v rámci postupu klasifikácie CTPHT. Navyše v odpovedi na otázku položenú Všeobecným súdom na pojednávaní sa Komisia a ECHA obmedzili len na konštatovanie, že sa predpokladalo, že všetky PAU CTPHT sa rozpúšťajú vo vode, keďže posúdenie toxicity tejto látky pre vodné prostredie sa vykonalo na základe jej zložiek. Takáto argumentácia však neumožňuje preukázať, že bola zohľadnená nízka rozpustnosť tejto látky.

34. Po druhé treba konštatovať, že podľa bodu 1.3 podkladového dokumentu bola najvyššia miera rozpustnosti CTPHT vo vode, týkajúca sa jednej náplne, maximálne 0,0014 %. Vzhľadom na túto nízku rozpustnosť CTPHT vo vode Komisia v nijakom prípade nepreukázala, že pri predmetnej klasifikácii tejto látky môže vychádzať z predpokladu, že všetky PAU prítomné v CTPHT sa vo vodnej fáze rozpustili a boli dostupné vodným organizmom. Z tabuľky 7.6.2 v podkladovom dokumente totiž vyplýva, že 16 PAU zložiek CTPHT predstavuje 9,2 % tejto látky. Komisia preto tým, že predpokladala, že všetky tieto PAU sa rozpúšťajú vo vode, v podstate založila dotknutú klasifikáciu na predpoklade, že 9,2 % CTPHT sa rozpúšťa vo vode. Ako však ukazuje bod 1.3 podkladového dokumentu, taká hodnota nie je realistická, keďže maximálna miera rozpustnosti je 0,0014 %.“

8. Komisia podala proti tomuto rozsudku odvolanie.

9. Súdny dvor odvolanie Komisie rozsudkom z 22. novembra 2017, Komisia/Bilbaína de Alquitranes a i.¹⁰, zamietol.

¹⁰ C-691/15 P, EU:C:2017:882.

10. V bodoch 39 a 46 až 55 tohto rozsudku Súdny dvor okrem iného uviedol:

„39. Je pravda, že bod 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 neupravuje použitie iných kritérií, než sú kritériá výslovne uvedené v tomto ustanovení. Je však potrebné konštatovať, že žiadne ustanovenie výslovne nezakazuje vziať do úvahy iné skutočnosti, ktoré môžu byť relevantné na účely klasifikácie látky UVCB.

...

46. Prísne a automatické uplatnenie metódy súčtu za každých okolností by mohlo viesť k podceneniu toxicity pre vodné prostredie v prípade látky UVBC, ktorej zložky sú málo známe. Takýto výsledok nemožno považovať za zlučiteľný s cieľom ochrany životného prostredia a ľudského zdravia, ktorý sleduje nariadenie č. 1272/2008.

47. Je preto potrebné dospieť k záveru, že keď Komisia uplatňuje metódu súčtu na účely určenia, či látka UVCB patrí do kategórie akútnej vodnej toxicity a chronickej vodnej toxicity, nemusí obmedziť svoje posúdenie len na skutočnosti výslovne uvedené v bode 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 a vylúčiť akúkoľvek inú skutočnosť. V súlade so svojou povinnosťou náležitej starostlivosti je Komisia povinná obozretne a nestranne preskúmať ďalšie skutočnosti, ktoré sú relevantné, napriek tomu, že nie sú výslovne uvedené v uvedených ustanoveniach.

...

50. Odôvodnenie nachádzajúce sa v bode 28 napadnutého rozsudku, podľa ktorého ‚aby nejaká látka mohla byť zaradená do kategórií akútne alebo chronická toxicita, je potrebné, aby táto látka, a nielen jej zložky, spĺňala kritériá klasifikácie‘, nie je spochybňované.

51. Metóda klasifikácie uvedená v článku 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 sa zakladá na predpoklade, že zohľadnené zložky sú úplne rozpustné. Na základe tohto predpokladu táto metóda súčtu implikuje, že existuje úroveň koncentrácie zložiek, pod ktorou nemôže byť dosiahnutá prahová hodnota 25 % a spočíva tak v sčítaní koncentrácií zložiek patriacich do kategórií akútne alebo chronická toxicita, z ktorých každá koncentrácia zložky je vynásobená faktorom M zodpovedajúcim jej profilu toxicity.

52. Tejto metóde je však vlastné, že nie je spoľahlivá v situáciách, v ktorých vážený súčet zložiek presahuje úroveň koncentrácie zodpovedajúcej prahovej hodnote 25 % v menšej miere, než je pomer medzi zistenou mierou rozpustnosti v prípade posudzovanej látky ako celku a hypotetickou mierou rozpustnosti 100 %. V takýchto situáciách je teda možné, že metóda súčtu v konkrétnych prípadoch vedie k výsledku, ktorý je vyšší alebo nižší ako príslušná miera zákonnej prahovej hodnoty 25 %, podľa toho, či sa zohľadní hypotetická miera rozpustnosti zložiek alebo miera rozpustnosti látky ako celku.

53. Je nesporné, že z tabuľky 7.6.2 prílohy I správy priloženej k stanovisku VHR vyplýva, že metóda súčtu vedie k výsledku 14 521 % a tento výsledok je 581-krát vyšší ako minimálna úroveň, ktorá je potrebná na to, aby bola dosiahnutá prahová hodnota 25 % po vynásobení faktorom M. Taktiež nie je spochybnené, že z bodu 1.3 tohto dokumentu, nazvaného ‚Fyzikálochemické vlastnosti‘, vyplýva, že maximálna miera rozpustnosti CTPHT vo vode je 0,0014 %, čo je miera približne 71 000-krát nižšia, než je hypotetická rozpustnosť vo výške 100 % použitá v prípade zohľadnených zložiek.

54. Všeobecný súd sa teda nedopustil skreslenia alebo nesprávnej právnej kvalifikácie skutkového stavu, keď rozhodol, že ‚Komisia tým, že predpokladala, že všetky tieto [zložky] sa rozpúšťajú vo vode, v podstate založila dotknutú klasifikáciu na predpoklade, že 9,2 % CTPHT sa rozpúšťa vo vode. Ako však ukazuje bod 1.3 podkladového dokumentu [priloženého k stanovisku VHR], taká hodnota nie je realistická, keďže maximálna miera rozpustnosti je 0,0014 %‘.

55. Všeobecný súd, ktorý v bode 32 tohto rozsudku konštatoval, že ‚Komisia ani ECHA... nepreukázali, že Komisia... zohľadnila skutočnosť, že podľa bodu 1.3 podkladového dokumentu [priloženého k stanovisku VHR], nazvaného «Fyzikálnochemické vlastnosti», sa zložky CTPHT z tejto látky uvoľňujú len v obmedzenom rozsahu, a teda uvedená látka je veľmi stabilná‘, rozhodol v bode 30 uvedeného rozsudku – bez toho, aby sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia – že ‚Komisia sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia, keď tým, že zaradila CTPHT medzi látky s akútnou vodnou toxicitou kategórie 1 (H400) a chronickou vodnou toxicitou kategórie 1 (H410) na základe jej zložiek, si nespĺnila svoju povinnosť zobrať do úvahy všetky relevantné faktory a okolnosti a náležite nezohľadnila podiel, v akom je v CTPHT zastúpených 16 zložiek..., a ich chemické účinky.‘

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté rozsudky

11. Šiestimi žalobami predloženými do kancelárie Všeobecného súdu 23. októbra 2018 podali odvolateľky a ďalšie dve spoločnosti žaloby o náhradu škody, ktorá im údajne vznikla z dôvodu protiprávneho zaradenia CTPHT medzi látky s akútnou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H400) a chronickou toxicitou pre vodné prostredie kategórie 1 (H410).

12. Šiestimi rozsudkami vydanými 16. decembra 2020, medzi ktorými sa nachádzajú napadnuté rozsudky¹¹, Všeobecný súd tieto žaloby zamietol.

13. V bodoch 70, 71, 96, 98 a 114 prvého napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol:

„70. V každom prípade odpoveď na otázku, či sa porušenia pravidla metódy súčtu, na ktorom je založená protiprávna klasifikácia CTPHT v prejednávanej veci, možno alebo nemožno dovoliť na podporu tohto návrhu na náhradu škody, z hľadiska pridania alebo sprísnenia povinností ovplyvňujúcich právnú situáciu žalobkyne, je pre rozhodnutie v tejto veci rozhodujúca iba v prípade, že toto porušenie je dostatočne závažné v zmysle vyššie uvedenej judikatúry, čo treba skúmať ďalej.[¹²]

71. Pokiaľ ide o porušenie povinnosti náležitej starostlivosti inherentnej zásade riadnej správy vecí verejných, tak ako sa ho dovoľáva žalobkyňa v jej replike, treba konštatovať, že formálne v žalobe sa žalobkyňa konkrétne a samostatne nedovoľovala porušenia uvedenej povinnosti náležitej starostlivosti na podporu svojho návrhu na náhradu škody. Nezdá sa ani, že by toto tvrdenie bolo možné považovať za rozšírenie tvrdenia, ktoré už bolo obsiahnuté v žalobe. Za týchto podmienok v rozsahu, v akom sa návrh na náhradu škody zakladá na porušení povinnosti náležitej starostlivosti, musí byť, ako to tvrdila Komisia vo svojich pripomienkach k odpovediam na písomnú otázku zaslanú žalobkyňi v tejto súvislosti, vyhlásený za neprípustný.[¹³]

¹¹ Ako aj rozsudky Tokai erftcarbon/Komisia (T-636/18, neuvverejnený, EU:T:2020:625), a Bawtry Carbon International/Komisia (T-637/18, neuvverejnený, EU:T:2020:626).

¹² Body 71, 68 a 71 druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

¹³ Body 72, 69 a 72 druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

...

96. Pokiaľ ide v prvom rade o kritérium týkajúce sa miery jasnosti a presnosti porušeného pravidla, a to bodu 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008, treba poznamenať, že podľa znenia tohto bodu metóda súčtu sa prezentuje ako kvázi mechanická kalkulácia, podľa ktorej Komisia overí, či súčet koncentrácií zložiek vysoko toxických zmesí (v percentách) vynásobený ich príslušnými faktormi M predstavuje alebo je vyšší než 25 %. Ak ide o taký prípad, zmes, v danom prípade CTPHT, je klasifikovaná v kategóriách akútnej toxicity alebo chronickej toxicity 1... bod 4.1.3.5.5 prílohy I uvedeného nariadenia výslovne neupravuje použitie iných kritérií, než sú kritériá výslovne uvedené v tomto ustanovení.^[14]

...

98. Bod 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 preto nemožno k dátumu prijatia nariadenia č. 944/2013 považovať za predstavujúci pravidlo, ktoré by bolo úplne jasné, pokiaľ ide o mieru voľnej úvahy, ktorou disponovala Komisia pri uplatnení metódy súčtu. Jeho znenie nenasvedčuje existencii takej právomoci voľnej úvahy, a najmä neuvádza, že rozpustnosť zmesi je faktor, ktorý treba zohľadniť. V tejto súvislosti treba konštatovať, že Všeobecný súd a konkrétnejšie Súdny dvor uznal existenciu miery voľnej úvahy, ktorá mala viesť Komisiu k zohľadneniu iných skutočností ako tých, ktoré sú výslovne uvádzané v bode 4.1.3.5.5, vychádzajúc z úvah, ktoré nevyplývajú priamo ani výslovne zo znenia samotného uvedeného bodu. Konkrétnejšie, Súdny dvor použil úvahy súvisiace so všeobecnejším regulačným kontextom, a to najmä skutočnosť, že metóda súčtu nezohľadňuje metodické obmedzenia... Tieto výkladové ťažkosti, ktoré komplikujú uplatnenie metódy súčtu a ktoré uvedený rozsudok navyše odhaľuje, bránia tomu, aby konanie Komisie mohlo byť kvalifikované ako zjavne a závažne porušujúce porušenú právnu normu....^[15]

...

114. S prihliadnutím na vyššie uvedené sa tak pochybenie, ktorého sa dopustila Komisia, ukazuje byť ospravedlniteľné. Vzhľadom na nejasnosť a ťažkosti s výkladom relevantných ustanovení nachádzajúcich sa v prílohe I nariadenia č. 1272/2008, týkajúce sa zohľadnenia ostatných faktorov než tých, ktoré sú výslovne uvedené, pri uplatnení metódy súčtu, správanie Komisie sa nevzdáľuje od toho, čo možno rozumne očakávať od primerane prezieravého a starostlivého správneho orgánu v analogickej situácii, teda situácii, pre ktorú je charakteristická vedecká zložitosť spojená s klasifikáciou látky neznámeho zloženia, ako je CTPHT, s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí a životného prostredia. Takéto správanie nepredstavuje zjavné a závažné porušenie obmedzení uložených právomoci posúdenia Komisie. Chyba, ku ktorej došlo, preto nepredstavuje dostatočne závažné porušenie právnej normy, takže v prejednávanej veci v žiadnom prípade nevznikla mimozmluvná zodpovednosť Únie. Toto konštatovanie platí pre porušenie metódy súčtu, ako aj navyše a z dôvodov uvedených vyššie, pre údajné porušenie povinnosti náležitej starostlivosti.^[16]

¹⁴ Body 97, 94 a 97 druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

¹⁵ Body 99, 96 a 99 druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

¹⁶ Body 115, 112 a 115 druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

V. Konanie na Súdnom dvore

14. Svojimi odvolaniami podanými v podstate v rovnakom znení a zaevidovanými pod číslami C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P a C-75/21 P odvolateľky navrhujú, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnuté rozsudky,
- vrátil veci Všeobecnému súdu na opätovné prejednanie,
- rozhodol, že o trovách tohto konania sa rozhodne neskôr, pričom o nich bude mať rozhodnúť Všeobecný súd po tom, čo uskutoční nové prejednanie veci.

15. Komisia, ktorú podporuje ECHA, navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolania,
- zaviazal odvolateľky na náhradu trov konania.

16. Španielske kráľovstvo, ktoré vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu Komisie, navrhuje Súdnemu dvoru, aby:

- zamietol odvolania,
- zaviazal odvolateľky na náhradu trov konania.

17. Dané veci boli spojené na účely vydania rozsudku. Vo veci sa nekonalo pojednávanie.

VI. Analýza

A. O rozsahu odvolaní a týchto návrhov

18. Odvolateľky podali odvolania proti napadnutým rozsudkom, ktorými Všeobecný súd zamietol ich žaloby o náhradu škody. V týchto rozsudkoch Všeobecný súd na základe rozsudkov Bilbaína de Alquitranes a i./Komisia¹⁷ a Komisia/Bilbaína de Alquitranes a i.¹⁸ (ďalej len „zrušujúce rozsudky“), pripustil, že akt, ktorý odvolateľkám údajne spôsobil ujmu, je nezákonný z dôvodu zjavne nesprávneho posúdenia zo strany Komisie. Rozhodol však, že toto pochybenie je ospravedlniteľné, a teda nepredstavuje dostatočne závažné porušenie právnej normy, takže v prejednávanej veci nevzniká mimozmluvná zodpovednosť Únie.¹⁹

19. Tieto odvolania sú založené na šiestich odvolacích dôvodoch, z ktorých prvý je založený na nesprávnom posúdení, ktorého sa dopustil Všeobecný súd, ktorý odmietol ich tvrdenie založené na povinnosti náležitej starostlivosti, druhý na nesprávnom právnom posúdení Všeobecného súdu, ktorý dospel k záveru, že neexistuje jasný precedens, tretí na nesprávnom závere, podľa ktorého je právny rámec zložitý, štvrtý na nesprávnom uplatnení kritéria obozretnosti a náležitej

¹⁷ Rozsudok zo 7. októbra 2015 (T-689/13, neuvverejnený, EU:T:2015:767).

¹⁸ Rozsudok z 22. novembra 2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

¹⁹ Body 114, 115, 112 a 115 prvého, druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

starostlivosti, piaty na nedostatočnom odôvodnení napadnutých rozsudkov, a napokon šiesty na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd dopustil, keď usúdil, že prístup Komisie sa dá ospravedlniť na základe zásady obozretnosti.

20. V súlade so žiadosťou Súdneho dvora sa tieto návrhy obmedzia na analýzu prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu. Zdá sa však, že prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu sa prekrýva s prvým odvolacím dôvodom, keďže sa obidva týkajú otázky náležitej starostlivosti Komisie. Na účely zohľadnenia všetkých aspektov problematiky spoločnej pre obidva odvolacie dôvody je tak potrebné najprv zanalyzovať vzťah medzi štvrtou časťou odvolacieho dôvodu a prvým odvolacím dôvodom.

B. Tvrdenia účastníkov konania

1. Prvý odvolací dôvod

21. V prvom odvolacom dôvode odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne odmietol²⁰ ako neprípustné ich tvrdenie založené na porušení povinnosti náležitej starostlivosti. Všeobecný súd sa údajne dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď uviedol, že toto tvrdenie, ktoré sa uvádzalo v replikách, treba odlišovať od tvrdenia, ktoré bolo uvedené v žalobách a ktoré je založené na zjavne nesprávnom posúdení Komisie, spočívajúcom v tom, že táto starostlivo a nestranne nepreskúmala všetky relevantné faktory na účely klasifikácie CTPHT. Odvolateľky v tejto súvislosti poukazujú na rozsudok Komisia/Bilbaína de Alquitranes a i.²¹, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že ak inštitúcia starostlivo a nestranne nepreskúma všetky relevantné skutočnosti, nevyhnutne poruší svoju povinnosť náležitej starostlivosti. Podľa ich názoru sa preto tvrdenie založené na existencii porušenia povinnosti náležitej starostlivosti nemalo uvádzať samostatne a nezávisle, ako keby išlo o samostatné tvrdenie.²²

22. Komisia, ktorú podporuje ECHA, usudzuje, že tvrdenie založené na porušení povinnosti náležitej starostlivosti je neúčinné, vzhľadom na to, že Všeobecný súd zamietol žaloby s tým, že konštatoval, že pochybenie, ku ktorému došlo, nepredstavuje dostatočne závažné porušenie právnej normy.

23. Španielska vláda poukazuje na to, že porušenie povinnosti náležitej starostlivosti mali odvolateľky namietať v žalobách osobitne a autonómne. Inak by podmienka, ktorá vyžaduje špecifikovať porušenú právnu normu, bola implicitne splnená v každom návrhu na náhradu škody, keďže povinnosť náležitej starostlivosti je súčasťou zásady riadnej správy vecí verejných a vzťahuje sa všeobecne na činnosť inštitúcií.

2. Prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu

24. V rámci štvrtého odvolacieho dôvodu odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd dospel k nesprávnej závere, že Komisia konala ako primerane prezieravý a starostlivý správny orgán a že jej pochybenie pri klasifikácii CTPHT je tak ospravedlniteľné. V prvej časti tohto odvolacieho dôvodu odvolateľky Všeobecnému súdu vytýkajú to, že neuskutočnil svoju analýzu vo vzťahu k návrhom, ktoré predložili. Namiesto overenia, či rozpustnosť bola výslovne uvedená

²⁰ V bodoch 71, 72, 69 a 72 prvého, druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

²¹ Rozsudok z 22. novembra 2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882, bod 35).

²² Bod 20 odvolaní.

ako jedna z relevantných skutočností v nariadení č. 1272/2008, mal Všeobecný súd preskúmať, či Komisia dodržala ustálenú právnu zásadu, ktorá vyžaduje, aby sa zohľadnili všetky relevantné skutočnosti.

25. Komisia, ktorú podporuje ECHA, sa domnieva, že štvrtý odvolací dôvod sa musí zamietnuť ako neúčinný a nedôvodný. Vo svojom vyjadrení k odvolaniu však uvádza tvrdenia týkajúce sa druhej časti tohto odvolacieho dôvodu, ktorá nie je predmetom týchto návrhov.

26. Španielska vláda zastáva názor, že pochybenie, ktoré sa namieta v štvrtom odvolacom dôvode, nemôže uspieť. Uvádza, že zásada náležitej starostlivosti vyžaduje, aby sa posúdilo, či bola v rámci predmetnej správnej činnosti uplatnená minimálna úroveň prijateľnej náležitej starostlivosti, či táto úroveň bola primeraná okolnostiam prejednávanej veci, proporcionálna vzhľadom na význam veci, ako aj v súlade s úrovňou, ktorú správny orgán zvyčajne uplatňuje v podobných veciach.

3. Vzťah medzi prvou časťou štvrtého odvolacieho dôvodu a prvým odvolacím dôvodom

27. Z vyššie uvedeného vyplýva, že povinnosť náležitej starostlivosti Komisie sa v týchto dvoch odvolacích dôvodoch uvádza v odlišných kontextoch. Zatiaľ čo v prvom odvolacom dôvode je táto povinnosť výslovne kvalifikovaná ako právna norma, ktorá priznáva práva jednotlivcom, v rámci štvrtého odvolacieho dôvodu sa s ňou narába skôr ako s kritériom posúdenia závažnosti porušenia právnej normy.

28. Bez ohľadu na to, aké sú presné formulácie a kontexty, je však podľa môjho názoru potrebné usudzovať, že v oboch prípadoch ide o porušenie rovnakej povinnosti náležitej starostlivosti zo strany Komisie, pričom pod touto povinnosťou sa rozumie povinnosť preskúmať všetky relevantné skutočnosti prejednávaneho prípadu, na ktorých sa zakladá jej posúdenie. Odvolateľky totiž v rámci prvého odvolacieho dôvodu vysvetľujú, že povinnosť náležitej starostlivosti, uvádzaná v ich replikách, sa mala chápať ako ekvivalent povinnosti administratívy zohľadniť pri výkone jej právomocí všetky relevantné skutočnosti prejednávanej veci. Porušenie tejto povinnosti je dôvodom výhrady, ktorá je predmetom prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu.

29. Predstavuje táto povinnosť normu, ktorá priznáva práva jednotlivcom a ktorej porušenie môže viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie?

C. O kvalifikácii povinnosti náležitej starostlivosti

1. Podmienka mimozmluvnej zodpovednosti Únie týkajúca sa dostatočne závažného porušenia právnej normy, ktorá priznáva práva jednotlivcom

a) Dvojitá zložka tejto podmienky

30. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vznik mimozmluvnej zodpovednosti Únie je podmienený súčasným splnením troch podmienok, ktorými sú konkrétne po prvé existencia dostatočne závažného porušenia právnej normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom (ďalej len „prvá podmienka“), po druhé existencia škody a po tretie existencia príčinnej súvislosti medzi porušením povinnosti autorom aktu a škodou, ktorú utrpeli poškodené osoby.²³

²³ Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 10. septembra 2019, HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 32 a citovanú judikatúru).

31. Kumulatívna povaha týchto podmienok znamená, že pokiaľ nie je splnená jedna z nich, mimozmluvná zodpovednosť Únie nemôže vzniknúť.²⁴ Práve z tohto dôvodu keď Všeobecný súd v prejednávanej veci konštatoval, že pochybenie Komisie pri klasifikácii CTPHT nepredstavuje dostatočne závažné porušenie právnej normy, dospel k záveru, že mimozmluvná zodpovednosť Únie nevzniká, a preto neuskutočnil analýzu ostatných podmienok týkajúcich sa tejto zodpovednosti.

32. Tak odvolania, ako aj tieto návrhy sa týkajú prvej uvedenej podmienky.

33. Táto podmienka sa skladá z dvoch osobitných častí, ktoré sa týkajú po prvé povahy normy, ktorej porušenie môže viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie („právna norma, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“), a po druhé závažnosti porušenia porušenej normy („dostatočne závažné porušenie“). Tieto dve časti sú dvomi kumulatívnymi čiastkovými podmienkami prvej podmienky, takže ak nie je splnená niektorá z čiastkových podmienok, prvá podmienka nie je splnená.

b) Pojem „právna norma, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“

34. Ústredná zložka prvej podmienky, pojem „právna norma, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“, bola Súdny dvorom prevzatá z jeho judikatúry týkajúcej sa zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Únie.²⁵ Tým, že Súdny dvor uvedeným pojmom nahradil inokedy používaný pojem, t. j. pojem „vyššia právna norma chrániaca jednotlivcov“, zakotvil zásadu paralelizmu medzi zodpovednosťou Únie na jednej strane a zodpovednosťou štátu za škody spôsobené jednotlivcom z dôvodu porušenia práva Únie na strane druhej.²⁶

35. Konkrétnejšie, Súdny dvor vo svojom rozsudku Bergaderm a Goupil/Komisija²⁷ s odvolaním sa na rozsudok Brasserie du pêcheur a Factortame²⁸ rozhodol, že podmienky uplatnenia zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom z dôvodu porušenia práva Spoločenstva sa v prípade neexistencie osobitného odôvodnenia nesmú líšiť od podmienok upravujúcich zodpovednosť Únie za porovnateľných okolností.²⁹

36. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora teda vyplýva, že mimozmluvná zodpovednosť Únie môže vzniknúť z dôvodu nie akéhokoľvek dostatočne závažného porušenia právnej normy Únie, ale len z dôvodu dostatočne závažného porušenia normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom.³⁰

37. Ako vysvetľuje Súdny dvor, cieľom tohto obmedzenia je bez toho, aby boli dotknuté pravidlá uplatňujúce sa na posúdenie zákonnosti aktu Únie, obmedziť vznik tejto zodpovednosti len na situácie, v ktorých protiprávne konanie inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie spôsobilo ujmu jednotlivcovi tým, že poškodilo jeho záujmy, ktoré sú osobitne chránené právom Únie.³¹

²⁴ Pozri v tejto súvislosti uznesenie z 12. marca 2020, EMB Consulting a i./ECB (C-571/19 P, neuvverejnené, EU:C:2020:208, bod 29 a citovanú judikatúru).

²⁵ MOLINIER, J., LOTARSKI, J.: *Droit du contentieux de l'Union européenne*. 4^e éd. Paris: LGDJ Lextenso, 2012, s. 229.

²⁶ MOLINIER, J., LOTARSKI, J.: c. d., s. 229.

²⁷ Rozsudok zo 4. júla 2000 (C-352/98 P, EU:C:2000:361).

²⁸ Rozsudok z 5. marca 1996 (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79).

²⁹ Rozsudok zo 4. júla 2000, Bergaderm a Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 41).

³⁰ Rozsudok z 30. mája 2017, Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, bod 29 a citovaná judikatúra).

³¹ Rozsudok z 25. februára 2021, Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, bod 128).

38. V judikatúre Súdneho dvora a Všeobecného súdu sa však pritom pojem „právna norma, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“, vykladá široko.³² Za takéto boli kvalifikované zásady, ktoré zaručujú ochranu základných práv osoby, akými sú aj zásada rovnosti zaobchádzania s podnikmi, zásada zákazu retroaktivity účinkov rozhodnutí, zásada proporcionality, zásada rešpektovania legitímnej dôvery, ako aj zásada rešpektovania súkromného a rodinného života.³³ Len čisto procesné normy či normy upravujúce rozdelenie právomocí sa nepovažujú za normy, cieľom ktorých je ochrana jednotlivcov.³⁴

c) Pojem „dostatočne závažné porušenie právnej normy“

39. Súdny dvor vo svojej judikatúre týkajúcej sa druhej časti prvej podmienky uviedol, že dostatočne závažné porušenie právnej normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom, je preukázané, keď je z neho zrejmé, že dotknutá inštitúcia zjavným a závažným spôsobom prekročila hranice svojej voľnej úvahy.³⁵ V tejto súvislosti sú skutočnosťami, ktoré treba zohľadniť, predovšetkým komplexnosť situácií, ktoré sa majú upraviť, stupeň jasnosti a presnosti porušenej normy, ako aj rozsah miery voľnej úvahy, ktorý porušená norma ponecháva inštitúcii Únie.³⁶ Pokiaľ ide o poslednú uvedenú skutočnosť, keď je inštitúcii alebo orgánu Únie priznaná voľná úvaha, môže dostatočne závažné porušenie práva Únie predstavovať iba zjavné a závažné prekročenie hraníc voľnej úvahy zo strany dotknutej inštitúcie alebo orgánu Únie.³⁷

40. V každom prípade vo všeobecnosti platí, že záver o vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie umožňuje vyvodiť len také zistenie pochybenia, ktorého by sa za podobných okolností nedopustil primerane prezieravý a starostlivý správny orgán.³⁸

2. O povahe pravidiel vyplývajúcich zo zásady riadnej správy vecí verejných

41. Žaloby o náhradu škody a odvolania odvolateľiek sa týkajú povinnosti administratívy zohľadniť všetky relevantné skutočnosti a okolnosti pri výkone jej právomocí, pričom táto povinnosť sa podľa názoru odvolateľiek „automaticky“ spája s povinnosťou náležitej starostlivosti, ktorá je súčasťou zásady riadnej správy vecí verejných.

42. Táto zásada (alebo právo) je zakotvená v článku 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Ak by účelom toho, aby sa určitá norma považovala za normu, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom, malo byť rozhodujúce, že táto norma slúži na ochranu tých záujmov jednotlivcov, ktoré sú špecificky chránené právom Únie, zakotvenie tejto normy ako základného práva v Charte by ukončilo diskusiu o jej povahe. Tak to však nie je.³⁹

³² MOLINIER, J., LOTARSKI, J.: c. d., s. 229.

³³ BLUMANN, C., DUBOUIS L.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6e éd. Paris: LexisNexis, 2016, s. 748 a 750. Pozri najmä rozsudok z 19. mája 1992, Mulder a i./Rada a Komisia (C-104/89 a C-37/90, EU:C:1992:217, bod 15); zo 6. decembra 2001, Emesa Sugar/Rada (T-43/98, EU:T:2001:279, bod 64), ako aj z 9. septembra 2015, Pérez Gutiérrez/Komisia (T-168/14, neuverejnený, EU:T:2015:607, bod 31).

³⁴ BLUMANN, C., DUBOUIS L.: c. d., s. 748. Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 19. apríla 2012, Artegoda/Komisia (C-221/10 P, EU:C:2012:216, bod 81); z 10. septembra 2019, HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 103); zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 62), a z 25. februára 2021, Dalli/Komisia (C-615/19 P, EU:C:2021:133, body 56 až 63).

³⁵ Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 23. marca 2004, Ombudsman/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, bod 49).

³⁶ Rozsudok z 10. septembra 2019, HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 33 a citovaná judikatúra).

³⁷ Rozsudok zo 4. apríla 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 37).

³⁸ Rozsudok z 10. septembra 2019, HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 43).

³⁹ Pokiaľ ide o dôsledky zaradenia práva na riadnu správu vecí verejných do Charty, pozri JACQUÉ, J.-P.: Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. In: *Revue française d'administration publique*. Zv. 137 – 138, č. 1 – 2, 2011, s. 79 – 83.

43. Okrem klasickej otázky klasifikovania určitého ustanovenia Charty ako ustanovenia „zakotvujúceho právo alebo zásadu“, z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že porušenie niektorých práv, akým je aj právo vyplývajúce z povinnosti administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia, výslovne uvedenej v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty, nie je vždy spôsobilé viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie.⁴⁰ Nezdá sa teda, že by samotný Súdny dvor považoval toto zakotvenie v Charte za rozhodujúce pre klasifikovanie práva na riadnu správu vecí verejných ako normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom. Každá povinnosť administratívy totiž nemôže automaticky viesť ku vzniku subjektívneho práva jednotlivcov.

44. V tejto súvislosti podľa Všeobecného súdu právo na riadnu správu vecí verejných samo osebe nepriznáva práva jednotlivcom, pokiaľ ide o prípad, keď toto právo predstavuje vyjadrenie osobitných práv, akými sú právo na nestranné a spravodlivé prejednanie vecí v primeranej lehote, právo byť vypočutý, právo na prístup k spisu a právo na odôvodnenie rozhodnutí.⁴¹

45. Medzi takéto osobitné práva by mohlo patriť právo zodpovedajúce povinnosti náležitej starostlivosti administratívy, pod ktorou sa rozumie povinnosť príslušnej inštitúcie starostlivo a nestranne preskúmať všetky relevantné skutočnosti prejednávanej veci, tak ako ju zakotvil Súdny dvor predovšetkým v rozsudku Technische Universität München⁴². Súdny dvor však v tomto rozsudku nerozhodol, že by porušenie tejto povinnosti mohlo viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie.

46. V tejto súvislosti Súdny dvor vo svojom rozsudku Masdar (UK)/Komisia⁴³, uviedol, že administratíva Únie môže vzniknúť mimozmluvná zodpovednosť za protiprávne správanie, ak nekoná so všetkou požadovanou náležitou starostlivosťou a z tohto dôvodu spôsobí ujmu⁴⁴. Súdny dvor rozhodol, že táto povinnosť náležitej starostlivosti je súčasťou zásady riadnej správy vecí verejných, vo všeobecnosti sa uplatňuje na činnosť správy Únie vo vzťahoch s verejnosťou⁴⁵ a znamená, že administratíva Únie musí konať starostlivo a opatrne.⁴⁶

47. Úvahy, ktoré Súdny dvor sformuloval v tomto rozsudku, sa však týkali úkonov, ktoré Komisia uskutočnila v špecifickom kontexte. Návrh odvolateľky na náhradu škody bol podaný v rámci zmluvných vzťahov medzi Komisiou a jej zmluvným partnerom na jednej strane a týmto zmluvným partnerom a odvolateľkou ako subdodávateľom uvedeného zmluvného partnera na druhej strane. Tento návrh bol založený najmä na tvrdeniach, podľa ktorých Komisia pri výkone svojej právomoci zastaviť v prípade porušení zo strany zmluvného partnera platbu v rámci zmluvy mala preukázať náležitú starostlivosť, aby sa ubezpečila, že subdodávateľovi nespôsobí ujmu. Okrem toho, že sa Súdny dvor nestotožnil s názorom odvolateľky, pokiaľ ide o obsah povinnosti náležitej starostlivosti v danej veci, treba zdôrazniť, že v tomto rozsudku Súdny dvor nekvalifikoval povinnosť náležitej starostlivosti ako „normu, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“.

⁴⁰ Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 10. septembra 2019, HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 103), a zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, body 61 a 62).

⁴¹ Rozsudok z 29. novembra 2016, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (T-279/11, neuvverejnený, EU:T:2016:683, bod 60 a citovaná judikatúra).

⁴² Rozsudok z 21. novembra 1991 (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14).

⁴³ Rozsudok zo 16. decembra 2008 (C-47/07 P, EU:C:2008:726).

⁴⁴ Rozsudok zo 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisia (C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 91).

⁴⁵ Tamže, bod 92.

⁴⁶ Tamže, bod 93.

48. Zdá sa, že takáto kvalifikácia sa častejšie pripúšťa v judikatúre Všeobecného súdu.⁴⁷ Hoci je v určitých rozsudkoch ťažké rozhodnúť otázku, či sa povinnosť náležitej starostlivosti vníma ako porušená právna norma alebo ako kritérium posúdenia závažnosti porušenia inej normy,⁴⁸ nič to nemení na skutočnosti, že v ďalších rozsudkoch tento súd výslovne konštatoval, že povinnosť náležitej starostlivosti, či dokonca zásada riadnej správy vecí verejných, sa má kvalifikovať ako „právna norma ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“⁴⁹.

49. Napriek tomu je ťažké hovoriť o jasnej a jednoznačnej kvalifikácii tejto povinnosti. Samotný Všeobecný súd pripúšťa, že povinnosť náležitej starostlivosti možno zohľadniť nie ako normu, ktorá priznáva práva jednotlivcom, ale ako jedno z kritérií na posúdenie toho, či nezrovnalosť alebo chyba, ktorej sa dopustila inštitúcia, predstavuje dostatočne závažné porušenie práva Únie, a teda slúži na „charakterizovanie“ porušenia inej zásady alebo inej normy práva Únie.⁵⁰

50. V každom prípade kvalifikácia povinnosti náležitej starostlivosti ako „právnej normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom“, nie je vôbec zjavná. Príliš flexibilný prístup pri tejto kvalifikácii výslovne kritizoval generálny advokát Wahl v návrhoch, ktoré predniesol vo veci Ombudsman/Staelen⁵¹. Tento generálny advokát uviedol, že má pochybnosti, pokiaľ ide o odpoveď na otázku, či porušenie práva na riadnu správu vecí verejných vedie k náhrade škody,⁵² a usúdil, že „otázka, či nedodržiavanie tejto zásady [náležitej starostlivosti] zahŕňa v danej veci porušenie práva priznaného jednotlivcovi, závisí od okolností“⁵³.

51. Ja s týmto záverom súhlasím.

52. Jednak pripomínam⁵⁴, že cieľom prvej časti prvej podmienky je obmedziť vznik tejto zodpovednosti len na situácie, v ktorých protiprávne konanie inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie spôsobilo jednotlivcovi škodu tým, že poškodilo jeho záujmy, ktoré sú osobitne chránené právom Únie. Nevidím dôvod, prečo by medzi tieto osobitné záujmy nemohol patriť záujem jednotlivcov na tom, aby administratíva vybavovala ich veci tak, že zohľadní všetky relevantné skutočnosti daného prípadu. Ide o právo jednotlivcov na to, aby o ich situácii nerozhodovala administratíva svojvoľným a abstraktným spôsobom.

53. Po druhé je podľa môjho názoru nemožné analyzovať povinnosť náležitej starostlivosti administratívy abstraktne, bez zohľadnenia konkrétnej situácie. Činnosti administratívy Únie majú rôznu povahu. Pokiaľ ide o povinnosť administratívy zohľadniť všetky relevantné

⁴⁷ Pozri rozsudky z 18. septembra 1995, Nölle/Rada a Komisia (T-167/94, EU:T:1995:169, body 75 a 76); z 29. apríla 2015, Staelen/Ombudsman (T-217/11, EU:T:2015:238, bod 88), a zo 6. júna 2019, Dalli/Komisia (T-399/17, neuvverejnený, EU:T:2019:384, bod 59).

⁴⁸ Pozri v tejto súvislosti najmä rozsudok z 18. septembra 1995, Nölle/Rada a Komisia (T-167/94, EU:T:1995:169, body 75 a 76), ako aj z 15. januára 2015, Ziegler a Ziegler Relocation/Komisia (T-539/12 a T-150/13, neuvverejnený, EU:T:2015:15), v ktorých však Všeobecný súd konštatoval, že povinnosť náležitej starostlivosti (prezentovaná v týchto rozsudkoch ako „zásada starostlivosti“ a „povinnosť starostlivosti“) má ochranný charakter, čo sa zdá byť jasným odkazom na ideu normy, ktorá priznáva právo jednotlivcom.

⁴⁹ Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 16. septembra 2013, ATC a i./Komisia (T-333/10, EU:T:2013:451, bod 93); z 29. novembra 2016, T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (T-103/12, neuvverejnený, EU:T:2016:682, body 67 a 68); z 28. februára 2018, Vakakis kai Synergates/Komisia (T-292/15, EU:T:2018:103, bod 85), a zo 6. júna 2019, Dalli/Komisia (T-399/17, neuvverejnený, EU:T:2019:384, bod 59).

⁵⁰ Rozsudok z 23. septembra 2015, Schroeder/Rada a Komisia (T-205/14, EU:T:2015:673, bod 46 a citovaná judikatúra).

⁵¹ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, bod 47).

⁵² Tamže, body 1 a 2.

⁵³ Tamže, bod 46. Vzhľadom na to, že kvalifikácia zásady náležitej starostlivosti zo strany Všeobecného súdu ako „právnej normy, ktorej cieľom je priznanie práv jednotlivcom“, nebola spochybnená v rámci odvolania v tejto veci, Súdny dvor k tejto otázke vo svojom rozsudku zo 4. apríla 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), nezaul stanovisko.

⁵⁴ Pozri judikatúru citovanú v bode 37 vyššie.

skutočnosti, táto sa líši podľa toho, či ide o vyšetrovanie⁵⁵, plnenie zmluvných povinností⁵⁶, prijatie delegovaných aktov a vykonávacích aktov,⁵⁷ alebo o iné správne konanie, ktoré vedie k určení právneho postavenia jednotlivca. Hoci je vo všetkých týchto situáciách možné tvrdiť, že administratíva má povinnosť zohľadniť všetky relevantné skutočnosti, táto povinnosť má v každej z nich špecifický obsah, ktorý je určený ustanoveniami uplatniteľnými v danej veci.

54. Povinnosť náležitej starostlivosti, ktorá je všeobecnou povinnosťou administratívy Únie, je teda povinnosťou premenlivého usporiadania. V praxi bude musieť pri každom druhu zásahu administratívy predchádzať posúdeniu všetkých relevantných skutočností analýza rozsahu právomocí administratívy a jej miery voľnej úvahy, ktoré sú určené ustanoveniami uplatniteľnými v danej veci.

55. Platí to predovšetkým vo vzťahu k prijímaniu všeobecne záväzných delegovaných alebo vykonávacích aktov, či individuálnych aktov, zo strany administratívy. V tejto situácii je rozsah povinnosti náležitej starostlivosti administratívy určený ustanoveniami uplatnenými v danej veci, pričom tieto ustanovenia určujú rozsah právomocí administratívy a mieru jej voľnej úvahy. Na ich základe administratíva stanoví všetky relevantné skutočnosti, ktoré sa majú vziať do úvahy. Je nemožné uskutočniť analýzu povinnosti náležitej starostlivosti administratívy bez toho, aby sa zohľadnila konkrétna situácia, ktorú upravujú tieto ustanovenia. Len v spojení s týmito ustanoveniami môže povinnosť náležitej starostlivosti predstavovať právnu normu, ktorá priznáva práva jednotlivcom, a ktorej porušenie môže viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie.⁵⁸

3. O povinnosti náležitej starostlivosti v prejednávanej veci

56. Odvolateľky sa na podporu svojich návrhov na náhradu škody odvolávajú na konštatovania Všeobecného súdu a Súdneho dvora v zrušujúcich rozsudkoch. Treba teda rozumieť, že odvolateľky sa opierajú o porušenie povinnosti Komisie, tak ako bolo konštatované Všeobecným súdom a Súdnym dvorom v zrušujúcich rozsudkoch. Ide najmä o konštatovanie Všeobecného súdu⁵⁹, podľa ktorého si „[Komisia] nesplnila svoju povinnosť zohľadniť všetky relevantné faktory a okolnosti“⁶⁰.

57. V tomto kontexte z častí zrušujúcich rozsudkov citovaných v bodoch 7 a 10 týchto návrhov vyplýva, že k zjavne nesprávnemu posúdeniu Komisie došlo pri uplatnení osobitných noriem týkajúcich sa klasifikácie látok, obsiahnutých v bode 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008. Toto nesprávne posúdenie, ku ktorému došlo v rámci uplatnenia konkrétnej právnej normy, spočívalo v tom, že na účely klasifikácie CTPHT sa náležite nezohľadnil podiel, v akom je v CTPHT zastúpených 16 zložiek PAU, a ich chemické účinky.

⁵⁵ Tak ako vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 4. apríla 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 37).

⁵⁶ Tak ako vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisia (C-47/07 P, EU:C:2008:726, bod 93).

⁵⁷ Sú medzi nimi tie, ktoré sa týkajú opatrení vymedzujúcich spôsoby uplatňovania aktu, riadiacich opatrení alebo opatrení na ochranu obchodu, v súlade s klasifikáciou, ktorú navrhuje DURAND, C.-F.: Chapitre V. Typologie des interventions. In: AUBY, J.-B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (dir.): *Traité de droit administratif européen*. 2e éd. Bruxelles: Bruylant, 2014, s. 163.

⁵⁸ Ešte je však potrebné, aby existovala príčinná súvislosť medzi porušením povinnosti náležitej starostlivosti a nesprávnym uplatnením týchto ustanovení, ktorým bola spôsobená ujma.

⁵⁹ Rozsudok zo 7. októbra 2015, Bilbaína de Alquitranes a i./Komisia (T-689/13, neuvěřený, EU:T:2015:767, bod 30).

⁶⁰ Pozri body 51, 55, 58 a 59 žaloby o náhradu škody vo veci T-639/18; body 42, 46, 49 a 50 žalób o náhradu škody vo veciach T-635/18 a T-638/18, ako aj body 42, 46, 47 a 48 žaloby o náhradu škody vo veci T-645/18.

58. Z tohto dôvodu treba konštatovať, že tak ako správne uvádzajú odvolateľky vo svojich replikách pred Všeobecným súdom, v prejednávanej veci bola právnou normou, ktorá im priznáva práva, povinnosť náležitej starostlivosti Komisie, v spojení s ustanoveniami týkajúcimi sa klasifikácie látok, obsiahnutými v bode 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008. Rozsah povinnosti náležitej starostlivosti Komisie tak bol vymedzený ustanoveniami nariadenia č. 1272/2008.

D. O prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu

59. Odvolateľky Všeobecnému súdu vytykajú to, že neanalyzoval závažnosť porušenia povinnosti náležitej starostlivosti zo strany Komisie, pod ktorou sa rozumie povinnosť zohľadniť pri výkone svojich právomocí všetky relevantné skutočnosti.

60. V tejto súvislosti je síce pravda, že Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch túto otázku výslovne neanalyzoval. Všeobecný súd totiž rozhodol o zamietnutí tvrdenia založeného na porušení tejto povinnosti.

61. Ako však vyplýva z bodu 55 vyššie, je nemožné vykonať analýzu závažnosti porušenia povinnosti náležitej starostlivosti abstraktne, bez zohľadnenia uplatnených právnych noriem. Navyše podľa môjho názoru nie je vylúčené, že analýza závažnosti porušenia uplatnených právnych noriem predstavuje zároveň analýzu závažnosti porušenia povinnosti náležitej starostlivosti pri ich uplatňovaní. Tak by to bolo v prípade, že by sa takáto analýza týkala okolností, ktoré sú rovnako relevantné pre každé porušenie.

62. Toto podľa môjho názoru platí aj pre prejednanú vec. Všeobecný súd nespochybnil konštatovania uvedené v zrušujúcich rozsudkoch, podľa ktorých bola nezákonnosť napadnutého aktu spôsobená zjavne nesprávnym posúdením Komisie, spočívajúcim v nezohľadnení všetkých relevantných skutočností a okolností pri klasifikácii CTPHT. Odôvodnenie Všeobecného súdu venované bodu 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 sa týka dôvodov, pre ktoré k tomuto nesprávnemu posúdeniu došlo, t. j. prečo neboli zohľadnené iné relevantné skutočnosti, nad rámec tých, ktoré sú výslovne uvedené v uvedenom bode. Analýza týkajúca sa priamo bodu 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 sa podľa môjho názoru automaticky vzťahuje aj na povinnosť náležitej starostlivosti Komisie v rámci uplatňovania tejto normy. Nedostatok jasnosti a ťažkosti pri výklade ustanovení prílohy I nariadenia č. 1272/2008, pokiaľ ide o zohľadnenie iných faktorov, než sú tie, ktoré sú výslovne stanovené pri uplatnení bodu 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008, sú totiž dvomi relevantnými skutočnosťami, pokiaľ ide tak o porušenie tohto bodu, ako aj o porušenie povinnosti náležitej starostlivosti v rámci jeho uplatňovania. Tieto skutočnosti predstavujú tú istú vadu, ktorá viedla ku každému z týchto porušení.

63. Preto podľa môjho názoru Všeobecný súd správne posúdil, keď napriek svojmu skoršiemu rozhodnutiu o odmietnutí tvrdenia založeného na porušení povinnosti náležitej starostlivosti rozhodol⁶¹, a to „pre úplnosť“, že jeho konštatovanie, pokiaľ ide o neexistenciu dostatočne závažného porušenia metódy súčtu, platí tiež, a z rovnakých dôvodov, pre porušenie povinnosti náležitej starostlivosti.⁶²

⁶¹ Body 114, 115, 112 a 115 prvého, druhého, tretieho a štvrtého napadnutého rozsudku.

⁶² V tejto súvislosti zastávam názor, že prvý odvolací dôvod je neúčinný. Aj za predpokladu, že by sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď odmietol tvrdenie odvolateľiek založené na povinnosti náležitej starostlivosti, toto tvrdenie bolo napokon zohľadnené v jeho analýze, keďže analýza vykonaná vzhľadom na bod 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008 platí tiež pre povinnosť náležitej starostlivosti.

64. Treba však preskúmať, či posúdenie Všeobecného súdu týkajúce sa ospravedlniteľnosti pochybenia, ku ktorému došlo pri uplatnení bodu 4.1.3.5.5 prílohy I nariadenia č. 1272/2008, je správne. Tejto otázke sa týka druhá časť štvrtého odvolacieho dôvodu, ktorá nie je predmetom týchto návrhov.

65. Vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že prvá časť štvrtého odvolacieho dôvodu sa musí zamietnuť ako nedôvodná.

VII. Návrh

66. So zreteľom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor prvú časť štvrtého odvolacieho dôvodu zamietol.