



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
PRIIT PIKAMÄE  
prednesené 2. marca 2023<sup>1</sup>

**Spojené veci C-73/22 P a C-77/22 P**

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

**Európskej komisii (C-73/22 P)**

**a**

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

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

**Trevira GmbH**

**proti**

**Dralon GmbH,**

**Európskej komisii (C-77/22 P)**

„Odvolanie – Štátna pomoc – Usmernenia k niektorým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov po roku 2021 – Oprávnené odvetvia – Vylúčenie odvetvia výroby hnojív – Žaloba o neplatnosť – Pojem „napadnuteľný akt““

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: francúzština.

1. Predmetom spojených vecí sú odvolania, ktorými sa odvolávajúce spoločnosti domáhajú zrušenia uznesení Všeobecného súdu Európskej únie z 29. novembra 2021, Grupa Azoty a i./Komisia (T-726/20, neuvyvereňované), a z 29. novembra 2021, Advansa Manufacturing a i./Komisia (T-741/20, neuvyvereňované) (ďalej len „napadnuté uznesenia“), ktorými Všeobecný súd zamietol ako neprípustné ich žaloby na čiastočné zrušenie oznámenia Komisie z 25. septembra 2020 s názvom „Usmernenia k niektorým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov po roku 2021“ (ďalej len „sporné usmernenia“)<sup>2</sup>.

2. Súdny dvor tak bude mať príležitosť poskytnúť veľmi dôležité objasnenia týkajúce sa výkladu niektorých podmienok prípustnosti žaloby podanej jednotlivcami na Všeobecný súd, a to pojmu „napadnuteľný akt“, a podmienok priamej dotknutosti, ako aj vzťahu medzi týmito dvoma podmienkami.

### Okolnosti predchádzajúce sporom

3. Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zaviedla systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii (ďalej len „ETS Únie“) na podporu znižovania týchto emisií finančne a ekonomicky výhodným spôsobom. Táto smernica bola zmenená najmä smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/410 zo 14. marca 2018, ktorou sa mení smernica 2003/87 (Ú. v. EÚ L 76, 2018, s. 3), sledujúcou najmä zlepšenie a predĺženie ETS Únie na obdobie rokov 2021 až 2030.

4. Článok 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, stanovuje:

„Členské štáty by mali prijať finančné opatrenia v súlade s druhým a štvrtým pododsekom v prospech odvetví alebo pododvetví vystavených skutočnému riziku úniku uhlíka v dôsledku výrazných nepriamych nákladov, ktoré v skutočnosti vznikajú z premietania nákladov súvisiacich s emisiami skleníkových plynov do cien elektrickej energie, a to za predpokladu, že takéto finančné opatrenia sú v súlade s pravidlami štátnej pomoci, a najmä že nespôsobujú nenáležité narušenie hospodárskej súťaže na vnútornom trhu...“

5. Sporné usmernenia nahrádzajú od 1. januára 2021 oznámenie z 5. júna 2012 s názvom „Usmernenia k niektorým opatreniam štátnej pomoci v súvislosti so systémom obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov po roku 2012“ (Ú. v. EÚ C 158, 2012, s. 4).

6. Komisia v bode 7 sporných usmernení uvádza, že v rámci týchto usmernení stanovuje podmienky, za ktorých sa opatrenia pomoci v súvislosti s ETS Únie môžu považovať za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ.

7. V bode 9 sporných usmernení Komisia spresňuje, že zásady uvedené v týchto usmerneniach „sa uplatňujú na konkrétne opatrenia pomoci stanovené v článku 10a ods. 6 a v článku 10b smernice 2003/87/ES“.

<sup>2</sup> Ú. v. EÚ C 317, 2020, s. 5.

## 8. Bod 21 sporných usmernení stanovuje:

„Na obmedzenie rizika narušenia hospodárskej súťaže na vnútornom trhu sa pomoc musí obmedziť na odvetvia, ktoré sú vystavené skutočnému riziku úniku uhlíka vzhľadom na výrazné nepriame náklady, ktoré skutočne vznikli v dôsledku nákladov na emisie skleníkových plynov premietnutých do cien elektrickej energie. Na účel týchto usmernení sa skutočné riziko úniku uhlíka považuje za existujúce len v tých prípadoch, keď príjemca pôsobí v odvetví uvedenom v prílohe I.“

9. Odvolateľky, spoločnosti Grupa Azoty S.A., Azomureş SA a Lipasmata Kavalas LTD Ypokatastima Allodapis, pôsobia v odvetví výroby priemyselných hnojív a dusíkatých zlúčenín, ktoré v súčasnosti patria pod kód NACE 20.15.

10. Toto odvetvie sa už nenachádza na zozname uvedenom v prílohe I k sporným usmerneniam, hoci bolo zaradené do zoznamu uvedeného v prílohe II k usmerneniam z r. 2012, ktoré boli uplatniteľné až do 31. decembra 2020.

## Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté uznesenia

11. Návrhmi podanými do kancelárie Všeobecného súdu 15. a 16. decembra 2020 odvolateľky podali žaloby podľa článku 263 ZFEÚ smerujúce k zrušeniu prílohy I k sporným usmerneniam.

12. Všeobecný súd napadnutými uzneseniami vyhlásil tieto žaloby za neprípustné.

13. Všeobecný súd v bode 26 týchto uznesení pripomenul, že prípustnosť žaloby podanej fyzickou alebo právnickou osobou proti aktu, ktorý jej nebol určený, sa v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ viaže na podmienku, že táto osoba má aktívnu legitimáciu, ktorá je prítomná v dvoch prípadoch. Na jednej strane takáto žaloba môže byť podaná pod podmienkou, že tento akt sa danej osoby priamo a osobne týka. Na druhej strane takáto osoba môže podať žalobu voči regulačnému aktu, ktorý nevyžaduje vykonávacie opatrenia, ak sa jej priamo týka.

14. V bode 27 uvedených uznesení z toho vyvodil, že bolo potrebné preskúmať, či odvolateľky, ktorým sporné usmernenia nie sú určené, sa vo vzťahu k nim nachádzajú v jednej z týchto dvoch hypotéz. Všeobecný súd sa domnieval, a to vzhľadom na to, že každá z týchto hypotéz vyžaduje priamu dotknutosť žalobcu napadnutým aktom, že bolo potrebné v prvom rade preskúmať túto podmienku.

15. Všeobecný súd v bode 29 týchto uznesení v tejto súvislosti pripomenul, že podmienka, podľa ktorej musí byť fyzická alebo právnická osoba priamo dotknutá aktom, ktorý je predmetom žaloby, vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií, a to na jednej strane, aby napadnutý akt priamo ovplyvňoval právne postavenie tejto osoby, a na druhej strane, aby neponechával žiadny priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení.

16. Podľa Všeobecného súdu sporné usmernenia nemajú priamy vplyv na právnu situáciu odvolateľiek.

17. Všeobecný súd na podporu tohto posúdenia v bodoch 40 až 42 napadnutých uznesení najmä vysvetlil, že úvaha v sporných usmerneniach, podľa ktorej existuje skutočné riziko úniku uhlíka, len ak príjemca pomoci pôsobí v jednom z odvetví uvedených v prílohe I k týmto usmerneniach, z právneho hľadiska nevyklučuje – aj keď z účelových dôvodov je nepravdepodobné, že sa to stane – že členské štáty môžu oznámiť Komisii opatrenia pomoci v prospech podnikov, ktoré pôsobia v iných odvetviach, ako sú odvetvia uvedené v danej prílohe, a môžu sa pokúsiť preukázať, že napriek nesplneniu jedného z kritérií stanovených v týchto usmerneniach pomoc určená týmto podnikom zodpovedá článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ. Priznajúc, že v takom prípade je veľmi pravdepodobné, že Komisia na základe nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 9) prijme rozhodnutie konštatujúce, že zamýšľaná pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, Všeobecný súd zároveň uviedol, že iba toto rozhodnutie by mohlo mať priame právne účinky voči podnikom, ktoré mali získať pomoc, a v rozsahu, v akom by sa priamo týkalo daných podnikov, by mohlo byť predmetom ich žaloby o neplatnosť.

18. Všeobecný súd okrem toho v bode 38 napadnutých uznesení vysvetlil, že v prípade, že sa členský štát rozhodne neprijíť žiadne opatrenie pomoci, na ktoré sa vzťahujú sporné usmernenia, Komisia by neprijala žiadne rozhodnutie podľa nariadenia 2015/1589. Ani v tom prípade by preto tieto usmernenia nemali priamy účinok na právnu situáciu odvolateľiek.

### **Návrhy účastníkov konania**

19. Odvolateľky svojimi odvolaniami navrhujú, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnuté uznesenia,
- vyhlásil žaloby za prípustné,
- subsidiárne zrušil napadnuté uznesenia z jediného dôvodu, že Všeobecný súd nemal rozhodnúť o prípustnosti pred meritórnym preskúmaním žalôb,
- vrátil veci Všeobecnému súdu na meritórne preskúmanie,
- zaviazal Komisiu na náhradu trov tohto konania a
- rozhodol, že o trovách konania pred Všeobecným súdom sa rozhodne až po skončení meritórneho preskúmania žalôb Všeobecným súdom.

20. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolania a
- zaviazal odvolateľky na náhradu trov konania,
- subsidiárne, ak by Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenia, aby sám rozhodol o žalobách tak, že ich zamietne ako neprípustné, a aby zaviazal odvolateľky na náhradu trov konania.

21. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora zo 16. septembra 2022 boli veci C-73/22 P a C-77/22 P spojené na účely prípadnej ústnej časti konania a rozsudku.

## O odvolaní

22. Toto odvolanie sa opiera o dva odvolacie dôvody. Prvý dôvod sa týka nedostatočného odôvodnenia napadnutých uznesení, zatiaľ čo v druhom odvolacom dôvode odvolateľky v prvom rade tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že nie sú priamo dotknuté spornými usmerneniami, a subsidiárne, že Všeobecný súd mal meritórne preskúmať žaloby pred rozhodovaním o ich prípustnosti.

23. V súlade so žiadosťou Súdneho dvora sa tieto návrhy zamerajú len na druhý odvolací dôvod.

### *Tvrdenie účastníkov konania*

24. Podľa odvolateľiek sa posúdenie priamej dotknutosti uvedené v napadnutých uzneseniach zakladá na troch irelevantných, či dokonca nesprávnych predpokladoch.

25. Všeobecný súd po prvé vychádzal z predpokladu, že z hľadiska článku 263 ZFEÚ musia byť všetky usmernenia Komisie kvalifikované rovnakým spôsobom, čo odráža nesprávny prístup. Všeobecný súd v tomto smere nesprávne vychádzal zo skorších rozhodnutí týkajúcich sa usmernení, ktoré ponechávajú priestor na voľnú úvahu alebo stanovujú výnimky, na ktoré môžu členské štáty odkázať. Všeobecný súd sa okrem toho domnieval, že sporné usmernenia zaväzujú iba Komisiu. Tým opomenul skutočnosť, že usmernenia boli uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, sérii C, že sú adresované priamo členským štátom, neponechávajú im žiadnu mieru voľnej úvahy alebo výnimočne, pokiaľ ide o hospodárske odvetvia oprávnené na pomoc, ktorým môže byť poskytnutá podľa článku 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, a že vzhľadom na ich záväzné znenie je ich cieľom zohrávať úlohu normatívnych právnych predpisov.

26. Všeobecný súd sa po druhé nesprávne opieral o možnosť, že členský štát oznámi Komisii opatrenia pomoci pre podniky, ktoré pôsobia v iných odvetviach, ako sú tie, ktoré sú vymenované v prílohe I k sporným usmerneniam, a pokúsi sa preukázať, že tieto opatrenia sú napriek tomu zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ. Odvolateľky v tejto súvislosti uvádzajú, že hoci je pravda, že z právneho hľadiska táto možnosť existuje, táto okolnosť nemení nič na skutočnosti, že sporné usmernenia vylučujú poskytnutie pomoci stanovenej v článku 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, hospodárskym subjektom pôsobiacim v odvetviach, ktoré nie sú uvedené v prílohe I k týmto usmerneniam. Toto vylúčenie nie je nijako kompenzované všeobecnou možnosťou poskytnutia štátnej pomoci podľa článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ. Každý predpoklad poskytnutia tejto pomoci by bol totiž čisto špekulatívny, zatiaľ čo pomoc uvedená v spomenutom článku 10a ods. 6 je formálne stanovená a podporovaná týmto ustanovením.

27. Po tretie Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho predpokladu, podľa ktorého hospodársky subjekt môže byť priamo dotknutý len vtedy, ak Komisia prijme rozhodnutie podľa nariadenia 2015/1589. Odvolateľky by tak boli zbavené akéhokoľvek prostriedku nápravy. Vzhľadom na to, že členské štáty nie sú povinné zaviesť schému pomoci podľa článku 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, je totiž pravdepodobné, že by nebolo vykonané žiadne oznámenie a Komisia by teda neprijala žiadne rozhodnutie. Takáto situácia charakterizovaná absenciou pomoci pre odvolateľky by sa zhodovala so situáciou, v ktorej by schéma pomoci zahŕňajúca odvetvie výroby priemyselných hnojív a dusíkatých zlúčenín, zavedená podľa tohto článku 10a ods. 6 a oznámená Komisii, bola predmetom jej negatívneho rozhodnutia. Rozdiel by však spočíval

v tom, že v prvej situácii odvolateľky nemajú k dispozícii žiaden prostriedok nápravy, zatiaľ čo v druhej situácii ho majú, čo by bolo neprípustné, keďže v oboch prípadoch by odvolateľky boli dotknuté rovnakým spôsobom.

28. Odvolateľky subsidiárne navrhujú, aby Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenia z dôvodu, že Všeobecný súd mal meritórne preskúmať žaloby pred rozhodovaním o ich prípustnosti.

29. Komisia namieta proti všetkým týmto tvrdeniam.

### **Posúdenie**

30. V týchto návrhoch bude moja úvaha štruktúrovaná takto: po uvedení niekoľkých úvodných poznámok po prvé vysvetlím dôvody, pre ktoré sa domnievam, že sporné usmernenia nemôžu byť kvalifikované za „napadnutelný akt“ a ako také nemôžu byť predmetom žaloby podľa článku 263 ZFEÚ. Po druhé uvediem, že preskúmanie smerujúce k overeniu splnenia podmienky priamej dotknutosti nemožno účinne vykonať, pokiaľ ide o taký nástroj, akým sú sporné usmernenia, čo podporuje výklad, podľa ktorého tieto usmernenia nemajú napadnutelný charakter. Po tretie vysvetlím, prečo úvaha sledovaná v rozsudku Deutsche Post a Nemecko/Komisia<sup>3</sup> nie je uplatniteľná na sporné usmernenia. Po štvrté uvediem, že Všeobecný súd nemal žiadnu povinnosť meritórne preskúmať žaloby pred rozhodovaním o ich prípustnosti.

### *Úvodné poznámky*

31. Problematika týkajúca sa prípustnosti žalôb podaných právnickými osobami v oblasti práva štátnych pomoci, akou je tá, ktorá je vznesená pred Súdnym dvorom, sa podľa mojich vedomostí až doteraz týkala iba žalôb smerovaných proti rozhodnutiam Komisie prijatým po skončení predbežného preskúmania (článok 4 nariadenia 2015/1589) alebo ukončujúcim formálne vyšetrovacie konanie (článok 9 nariadenia 2015/1589) a určujúcim, či plánované a oznámené opatrenie pomoci alebo opatrenie pomoci poskytnuté bez oznámenia predstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, a prípadne, či je toto opatrenie zlučiteľné s vnútorným trhom z dôvodu jedného z odôvodnení uvedených v článku 107 ods. 2 a 3 ZFEÚ.

32. Právna otázka položená týmto odvolacím dôvodom, ktorý sa konkrétne týka možnosti napadnúť usmernenia Komisie, je teda pre Súdny dvor nová a okrem toho, pokiaľ ide o prístup k súdom Únie, nepochybne citlivá.

33. S napadnutými uzneseniami je to po tretí raz, čo Všeobecný súd rozhoduje o tejto otázke. V predchádzajúcich dvoch prípadoch<sup>4</sup> tento súd sledoval rovnakú právnu úvahu, ako je úvaha rozvinutá v prejednávanej veci, čo robí ešte dôležitejším stanovisko, ktoré prijme Súdny dvor vo svojom nadchádzajúcom rozsudku, pokiaľ ide o presnosť tejto úvahy.

34. Potrebné je pripomenúť relevantný kontext. Článok 108 ods. 3 ZFEÚ zavádza preventívnu kontrolu zámerov nových pomoci (ako aj zmien existujúcich pomoci). Takto stanovený preventívny mechanizmus smeruje k tomu, aby boli vykonané iba opatrenia zlučiteľné s vnútorným trhom. Posúdenie zlučiteľnosti týchto opatrení s vnútorným trhom podľa

<sup>3</sup> Rozsudok z 13. októbra 2011 (C-463/10 P a C-475/10 P, ďalej len „rozsudok Deutsche Post“, EU:C:2011:656).

<sup>4</sup> Uznesenia z 23. novembra 2015, Milchindustrie-Verband a Deutscher Raiffeisenverband/Komisia (T-670/14, EU:T:2015:906), a z 23. novembra 2015, EREF/Komisia (T-694/14, neuvverejnené, EU:T:2015:915), ktoré neboli predmetom odvolania.

článku 107 ods. 3 ZFEÚ patrí do výlučnej právomoci Komisie konajúcej pod dohľadom súdov Únie. Komisia má v tejto súvislosti širokú mieru voľnej úvahy, ktorej výkon zahŕňa hodnotenia hospodárskeho a sociálneho charakteru, a teda je oprávnená stanoviť kritériá, na základe ktorých bude posudzovať zlučiteľnosť opatrení pomoci plánovaných členskými štátmi, s vnútorným trhom.

35. Komisia na tento účel v rámci svojej správnej praxe využíva v plnom rozsahu nástroje „soft law“, akými sú usmernenia, pravidlá a oznámenia, s cieľom štruktúrovať výkon svojej diskrečnej právomoci. Ako uznal Súdny dvor,<sup>5</sup> tieto nástroje totiž prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty konania vedeného Komisiou.

36. Predmetné nástroje zahŕňajú horizontálne pravidlá upravujúce konkrétne kategórie pomoci (najmä regionálne pomoci; pomoci na výskum, vývoj a inovácie; pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu podnikov v ťažkostiach); pravidlá týkajúce sa osobitných nástrojov pomoci (v oblasti záruk, zdaňovania, krátkodobého poistenia vývozných úverov); odvetvové pravidlá (najmä v odvetví poľnohospodárstva, energetiky a životného prostredia, financií, médií), ako aj pravidlá týkajúce sa pomoci smerujúcej k podpore hospodárstva v súvislosti s vypuknutím pandémie COVID-19 a nadväznosti na agresiu Ruskej federácie voči Ukrajine. Sporné usmernenia obsahujú odvetvové pravidlá týkajúce sa pomoci v kontexte systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov.

#### *Sporné usmernenia nepredstavujú napadnuteľný akt*

37. Ako už bolo uvedené vyššie, Všeobecný súd v napadnutých uzneseniach preskúmal iba otázku, či odvolateľky boli priamo dotknuté spornými usmerneniami na účely určenia, či tieto odvolateľky mali aktívnu legitimáciu potrebnú na podanie žaloby proti predmetnému aktu. Výmena vyjadrení medzi odvolateľkami a Komisiou v rámci tohto konania sa týkala tejto právnej otázky.

38. Som však presvedčený, že Súdny dvor by vo svojom nadchádzajúcom rozsudku mal predovšetkým overiť, či sporné usmernenia predstavujú akt, ktorý môže byť predmetom žaloby podľa článku 263 ZFEÚ v zmysle relevantnej judikatúry, teda „napadnuteľný akt“. Treba pripomenúť, že otázka, či tieto usmernenia majú napadnuteľný charakter, v súvislosti s prípustnosťou žaloby o neplatnosť podanej na Všeobecný súd, predstavuje dôvod týkajúci sa verejného záujmu, ktorý je Súdny dvor konajúci v rámci odvolania povinný zohľadniť *ex officio*.<sup>6</sup>

39. Podľa ustálenej judikatúry sú napadnuteľnými aktmi všetky akty prijímané inštitúciami Únie bez ohľadu na ich formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky, pričom tieto účinky treba posúdiť s ohľadom na objektívne kritériá, akými je obsah tohto aktu, prípadne zohľadniť okolnosti, za akých bol tento akt prijatý, ako aj právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom.<sup>7</sup> Podľa judikatúry Súdneho dvora je tiež nesporné, že pokiaľ je žalobcom fyzická alebo právnická osoba, žalobu možno podať, ak sú uvedené záväzné právne účinky spôsobilé ovplyvniť záujmy

<sup>5</sup> Rozsudok z 12. marca 2020, Komisia/Taliansko (Protiprávna pomoc poskytnutá odvetviu hotelierstva na Sardínii) (C-576/18, neuverejnený, EU:C:2020:202, bod 136 a citovaná judikatúra).

<sup>6</sup> Uznesenie zo 16. mája 2013, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-208/11 P-DEP, neuverejnené, EU:C:2013:304, bod 34 a citovaná judikatúra).

<sup>7</sup> Rozsudok z 25. februára 2021, VodafoneZiggo Group/Komisia (C-689/19 P, EU:C:2021:142, body 46 a 47).

žalobcu tým, že podstatným spôsobom menia jeho právne postavenie.<sup>8</sup> Inými slovami, napadnuteľný charakter má v tomto prípade iba akt, ktorý vyvoláva záväzné právne účinky na právne postavenie žalobcu.

40. Vzhľadom na tieto skutočnosti si nemyslím, že sporné usmernenia môžu byť predmetom žaloby o neplatnosť podanej odvolateľkami podľa článku 263 ZFEÚ.

41. Na úvod treba spresniť, že normatívna sila vyplývajúca z taxatívneho charakteru zoznamu uvedeného v prílohe I k sporným usmerneniam nevedie k záveru, že tieto usmernenia predstavujú napadnuteľný akt. Ak totiž sporné usmernenia nie sú spôsobilé mať záväzné právne účinky na právne postavenie odvolateľiek, ako sa budem snažiť preukázať v týchto návrhoch, potom nie je potrebné, ako už bolo vysvetlené vyššie, zaoberať sa obsahom tohto aktu (alebo kontextom, v ktorom bol prijatý).

42. V tejto súvislosti treba v prvom rade pripomenúť, že Súdny dvor vo svojej judikatúre v oblasti štátnej pomoci už definoval účinok usmernení, domnievajúc sa, že pokiaľ Komisia prijme pravidlá postupu a zverejnení, že ich bude uplatňovať na príslušné prípady, sama sa obmedzuje pri výkone svojej voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odchýliť bez toho, aby nebola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, akými sú zásada rovnosti zaobchádzania alebo zásada ochrany legitímnej dôvery.<sup>9</sup> Inými slovami, uvedený účinok sa prejavuje v obmedzení *výkonu* právomoci voľnej úvahy samotnej Komisie. Táto inštitúcia je preto povinná schváliť opatrenia pomoci, ktoré sú v súlade s ustanoveniami usmernení, a nemôže sa od nich odchýliť, pokiaľ na to nemá platný dôvod, podľa mechanizmu známeho pod názvom „comply or explain“. V opačnom prípade by nedodržanie pravidiel, ktoré si Komisia sama stanovila, mohlo viesť k porušeniu vyššie uvedených všeobecných zásad.

43. Súdny dvor ďalej v rozsudku *Kotnik a i.*<sup>10</sup> spresnil, že účinok usmernení je obmedzený na uvedené samoobmedzenie právomoci voľnej úvahy Komisie, a zamietol tvrdenie, podľa ktorého tieto usmernenia vytvárajú *de facto* záväzné účinky voči členským štátom, keďže je prinajmenšom nepravdepodobné, že členský štát oznámi opatrenie pomoci, ktoré nespĺňa požiadavky stanovené usmerneniami a vystaví sa tým riziku prípadného negatívneho rozhodnutia Komisie o vykonaní predmetného opatrenia pomoci. Súdny dvor totiž v tejto súvislosti konštatoval, že členské štáty si zachovávajú možnosť oznamovať Komisii plány štátnej pomoci, ktoré nespĺňajú podmienky stanovené v usmerneniach, a že Komisia môže za mimoriadnych okolností tieto plány schváliť na základe priameho uplatnenia článku 107 ods. 3 ZFEÚ<sup>11</sup>.

44. Právna sila priznaná usmerneniam teda nepredstavuje, podľa judikatúry preskúmanej v predchádzajúcich dvoch bodoch, ich vlastný znak, ale viaže sa na ich výkon v rámci rozhodovacej praxe Komisie. Inými slovami, iba rozhodnutie Komisie o zlučiteľnosti opatrenia pomoci s vnútorným trhom môže vyvolať záväzné právne účinky voči tretím osobám.

45. Domnievam sa, že tento výklad je podporený judikatúrou týkajúcou sa usmernení v protimonopolnej oblasti. Hoci je pravda, že Súdny dvor sa v rozsudkoch *Dansk Rørindustri a i./Komisia a Ziegler/Komisia* domnieval, že „nemožno teda vylúčiť, že *za určitých podmienok a v závislosti od ich obsahu* môžu takéto pravidlá postupu mať všeobecný dosah a vyvolávať právne

<sup>8</sup> Rozsudok z 22. septembra 2022, *IMG/Komisia* (C-619/20 P a C-620/20 P, EU:C:2022:722, bod 98 a citovaná judikatúra).

<sup>9</sup> Pozri najmä rozsudok z 11. septembra 2008, *Nemecko a i./Kronofrance* (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 60).

<sup>10</sup> Rozsudok z 19. júla 2016 (C-526/14, EU:C:2016:570) (ďalej len „rozsudok *Kotnik*“).

<sup>11</sup> Rozsudok *Kotnik*, bod 43.



účinky“<sup>12</sup>, platí však, že za daných okolností odvolateľky namietali zákonnosť *rozhodnutia* Komisie z hľadiska ustanovení usmernení, ktoré boli vtedy dotknuté. Súdny dvor teda rozhodoval o otázke, či tieto ustanovenia patrili do právneho rámca upravujúceho prijatie rozhodnutia Komisie a na základe toho vytvárali právne účinky voči tejto inštitúcii v tom zmysle, že sa nemohla odchyliť od uvedených ustanovení bez toho, aby bola sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných zásad práva Únie.<sup>13</sup>

46. Naproti tomu výklad uznávajúci napadnuteľný charakter sporných usmernení by bol nepresvedčivý, keďže by viedol k tomu, že záväzné právne účinky voči tretím osobám by mohli predchádzať oznámeniu opatrenia pomoci zo strany dotknutého členského štátu a jeho preskúmaniu Komisiou v rámci správneho konania. Zdá sa mi preto, že jeho súlad so základnými zásadami upravujúcimi kontrolu štátnej pomoci by bol prinajmenšom sporný, a to z dvoch hlavných dôvodov.

47. Po prvé tento výklad by dostatočne nebral do úvahy centrálnu úlohu oznámenia v rámci kontroly štátnej pomoci. V tomto smere treba pripomenúť, že notifikačná povinnosť zavedená článkom 108 ods. 3 ZFEÚ predstavuje jeden zo základných prvkov systému kontroly zavedeného Zmluvami v tejto oblasti. Ako už Súdny dvor spresnil,<sup>14</sup> táto notifikačná povinnosť je podstatná na to, aby Komisia mohla v plnom rozsahu vykonávať kontrolnú úlohu v oblasti štátnej pomoci, ktorá jej bola zverená článkami 107 a 108 ZFEÚ, a najmä na to, aby v rámci výkonu svojej výlučnej právomoci, ktorú má v tomto smere, posúdila zlučiteľnosť opatrení pomoci s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ.

48. Nie som však presvedčený úvahou, podľa ktorej by členské štáty boli vedené oznamovať schému pomoci len v prospech podnikov, ktoré pôsobia v odvetviach skutočne uvedených v prílohe I, s vylúčením odvolateľiek, keďže na jednej strane tieto štáty sú v zmysle článku 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, podporované k zavedeniu finančných opatrení v prospech odvetví vystavených skutočnému riziku úniku uhlíka v dôsledku nepriamych nákladov („mali by“), a na druhej strane príloha I obsahuje taxatívny zoznam týchto odvetví, ktorý nezahŕňa odvetvie, v ktorom pôsobia odvolateľky. Konštatujem totiž, že Súdny dvor nedávno implicitne zamietol tvrdenie uvedené v návrhoch generálneho advokáta, podľa ktorého napadnuteľný charakter nástroja soft law závisí len od schopnosti tohto nástroja viesť k zmene správania adresátov bez toho, aby bolo nevyhnutné, aby mal voči týmto adresátom formálne záväzné účinky.<sup>15</sup>

49. Po druhé a predovšetkým tento výklad by podľa mňa zbavil zmyslu zásadu, podľa ktorej usmernenia nemôžu mať vplyv na dosah primárneho práva. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že Komisia je viazaná pravidlami a oznámeniami (ako aj usmerneniami), ktoré prijíma v oblasti štátnej pomoci, iba pokiaľ sa neodchyľujú od riadneho uplatňovania noriem Zmluvy, keďže tieto predpisy nemožno vykladať v tom zmysle, ktorým by sa zúžil dosah článkov 107 a 108 ZFEÚ, alebo ktorý by bol v rozpore s cieľmi stanovenými v týchto článkoch.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Rozsudky z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 209), a z 11. júla 2013, Ziegler/Komisnia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 60) (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

<sup>13</sup> Pozri TRIMIDAS, T.: Indeterminacy and Legal Uncertainty in EU Law. In: MENDES, J. (vyd.): *EU executive discretion and the limits of law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 59, podľa ktorého „the self-binding effect of guidelines does not mean that such instruments acquire the status of rule of law: instead, they are rules of practice from which the Commission may not depart without giving good reasons“ („záväzný“ účinok usmernení neznamená, že tieto nástroje nadobúdajú štatút právnych noriem. Naproti tomu ide o praktické pravidlá, od ktorých sa Komisia nemôže odchyliť bez poskytnutia pádných dôvodov“) (voľný preklad).

<sup>14</sup> Rozsudok zo 4. marca 2021, Komisia/Fútbal Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, body 90 a 91).

<sup>15</sup> Pozri rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisnia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31), a návrhy, ktoré v tejto veci predniesol generálny advokát Bobek (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 109 až 113).

<sup>16</sup> Rozsudok z 11. septembra 2008, Nemecko a i./Kronofrance (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 65).

50. Správne určenie dosahu článku 107 ZFEÚ v konkrétnom prípade však nemôže byť zaručené bez prijatia rozhodnutia Komisie uzatvárajúceho správne konanie (alebo jeho fázu), ktorým táto inštitúcia rozhodne o otázke, či jej skutková a hospodárska situácia existujúca v čase prijímania jej rozhodnutia ukladá odchyliť sa od ustanovení usmernení na účely dodržania článkov 107 a 108 ZFEÚ.<sup>17</sup>

51. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor dospel k záveru, že sporné usmernenia nepredstavujú napadnuteľný akt, ktorý by ako taký mohol byť predmetom žaloby podľa článku 263 ZFEÚ.

*Preskúmanie smerujúce k overeniu splnenia podmienky priamej dotknutosti v prípade sporných usmernení ukazuje, že tieto usmernenia nie sú napadnuteľným aktom*

52. Po tom, ako bola požiadavka byť „priamo dotknutý“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ dôkladne rozobratá, z preskúmania sledujúceho overenie splnenia tejto podmienky v prípade sporných usmernení podľa mňa vyplýva, že predpoklad týkajúci sa napadnuteľného charakteru predmetného aktu je nesprávny, čo podporuje výklad navrhnutý v predchádzajúcej časti týchto návrhov.

53. Je nesporné, že podmienka priamej dotknutosti vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií,<sup>18</sup> a to po prvé, že namietané opatrenie má priame účinky na právne postavenie jednotlivca, a po druhé, že nenecháva žiadnu mieru voľnej úvahy jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení.<sup>19</sup>

54. Prvé kritérium vyžaduje určiť, či záväzok prijatý Komisiou v sporných usmerneniach pozostávajúci z toho, že pomoci uvedené v článku 10a ods. 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, bude považovať za zlučiteľné s vnútorným trhom, pokiaľ sú poskytnuté odvetviam taxatívne vymenovaným v prílohe I k týmto usmerneniam, priamo ovplyvňuje právne postavenie odvolateľiek.

55. Všeobecný súd sa v podstate v bodoch 38 až 42 napadnutých uznesení predovšetkým domnieval, že skutočnosť, že členské štáty majú možnosť oznámiť Komisii opatrenie pomoci nesplňajúce podmienky stanovené v sporných usmerneniach, bráni uznaniu daného priameho charakteru. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, existencia taxatívneho zoznamu odvetví, ktoré môžu získať pomoc, nachádzajúceho sa v prílohe I k týmto usmerneniam, nemôže podľa Všeobecného súdu „z právneho hľadiska“ vylúčiť možnosť, že členské štáty oznámia Komisii opatrenie pomoci v prospech podnikov, ktoré pôsobia v iných odvetviach, ako sú tie, ktoré sú vymenované v danom zozname.

56. Všeobecný súd ďalej v podstate zdôraznil, že skutočnosť, že členský štát by nemusel byť vždy ochotný podstúpiť riziko oznámenia Komisii opatrení pomoci, ktoré nie sú v súlade so spornými ustanoveniami, nie je relevantná v prejednávanej veci, keďže rozhodujúci prvok sa týka skutočnosti, že „z právneho hľadiska“ by členský štát mohol byť schopný preukázať, že hoci pomoc poskytnutá podniku pôsobiacemu v inom odvetví, ako sú odvetvia vymenované

<sup>17</sup> Pozri BACON, K.: *European Union Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 104, ktorý v tomto smere odkazuje na „podriadenú povahu“ usmernení, pravidiel a oznámení. Pozri tiež rozsudok z 19. decembra 2012, *Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle/Komisia* (C-288/11 P, EU:C:2012:821, body 38 a 39).

<sup>18</sup> Rozsudok z 12. júla 2022, *Nord Stream 2/Parlament a Rada* (C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 74).

<sup>19</sup> Rozsudok z 30. júna 2022, *Danske Slagtermestre/Komisia* (C-99/21 P, EU:C:2022:510, bod 45 a citovaná judikatúra).

v prílohe I, nespĺňa podmienky obsiahnuté v týchto usmerneniach, je zlučiteľná s článkom 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ. Aj keď je veľmi pravdepodobné, že Komisia by pri uplatnení sporných usmernení prijala rozhodnutie konštatujúce nezlučiteľnosť pomoci s vnútorným trhom, „samotné toto rozhodnutie by mohlo vyvolať *priame* právne účinky voči podnikom, ktoré mali získať danú pomoc“<sup>20</sup>.

57. Domnievam sa, že úvaha Všeobecného súdu by bola správna, pokiaľ by bola rozvinutá v rámci skúmania otázky, či tieto usmernenia môžu byť kvalifikované ako napadnuteľný akt. Táto úvaha sa totiž v skutočnosti zakladá na absencii záväzných právnych účinkov pre členské štáty, čo vedie k záveru, ako bolo skôr vysvetlené, že sporné usmernenia nemajú tieto účinky voči odvolateľkám.

58. V tejto súvislosti treba uviesť, že jadro argumentácie Všeobecného súdu, a to bod 41 napadnutých uznesení, iba preberá právnu cestu, ktorou sa vydal generálny advokát Wahl v bodoch 43 a 44 svojich návrhov vo veci Kotnik a i.<sup>21</sup> Ako bolo uvedené vyššie, táto vec sa týkala najmä otázky, či usmernenia prijaté v oblasti štátnej pomoci mohli mať záväzné právne účinky voči členským štátom.

59. Konštatovanie Všeobecného súdu, podľa ktorého existencia priamej dotknutosti odvolateľiek spornými usmerneniami nie je ovplyvnená skutočnosťou, že členský štát nemusí vždy chcieť znášať riziko súvisiace s oznámením opatrenia pomoci, ktoré nie je v celom rozsahu v súlade s usmerneniami, je podporené nasledujúcim odôvodnením: „ide o účelové úvahy, ktoré môžu byť relevantné pri prijímaní politických rozhodnutí členským štátom, nemôžu však ovplyvniť *povahu a účinky aktu Únie, ktoré vyplývajú z ustanovení Zmlúv*“<sup>22</sup>. Toto odôvodnenie, ktoré takmer doslovne preberá návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl, podľa mňa osobitne jasne ukazuje, že úvaha Všeobecného súdu, tak ako je vysvetlená v bodoch 38 až 42 napadnutých uznesení, nezodpovedá preskúmaniu splnenia podmienky priamej dotknutosti.

60. Pokiaľ ide o druhé kritérium priamej dotknutosti, každá snaha uplatniť ho v prejednávanej veci sa mi zdá byť predurčená na neúspech. Toto kritérium bolo totiž vyvodené Súdnym dvorom na účely vylúčenia existencie priamej dotknutosti, pokiaľ táto dotknutosť vyplýva z používania právomoci voľnej úvahy adresátom povereným uplatňovaním predmetného aktu, pričom tento adresát vždy zodpovedá inej európskej inštitúcii alebo národným orgánom.

61. V oblasti štátnej pomoci sú „adresátmi“ vo všeobecnosti členské štáty, pričom uplatňované správne konanie pozostáva predovšetkým z dialógu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom. Zdá sa mi však, že členské štáty by nemohli byť kvalifikované za „adresátov poverených uplatňovaním“ usmernení. Z rozsudku Kotnik práve naopak vyplýva, že iba Komisia je poverená uplatňovaním týchto usmernení.

62. Toto konštatovanie podľa mňa svedčí o tom, že skúmané kritérium, ktoré smeruje k zisteniu prípadného vloženia autonómnej vôle medzi právny akt Únie a jeho následky na žalobcu,<sup>23</sup> nemôže byť účinne uplatnené na nástroj soft law, akým sú sporné usmernenia, ktorý má iba účinok samoobmedzenia voči inštitúcii, ktorá ho prijala. Za tohto predpokladu nemá zmysel pýtať sa na existenciu danej autonómnej vôle, keďže účinky sporných usmernení sú v právnej

<sup>20</sup> Body 38 až 42 napadnutých uznesení (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

<sup>21</sup> Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Kotnik a i. (C-526/14, EU:C:2016:102).

<sup>22</sup> Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

<sup>23</sup> Zopakujúc slová, ktoré použila generálna advokátka Kokott na opísanie tohto druhého kritéria vo svojich návrhoch týkajúcich sa spojených vecí Komisia/Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane/Komisia (C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:84, bod 54).

sfére Komisie a iba jej rozhodnutie o zlučiteľnosti opatrenia pomoci prijatého podľa článku 10a odsek 6 smernice 2003/87, zmenenej smernicou 2018/410, s vnútorným trhom môže vyvolať záväzné právne účinky voči odvolateľkám.

63. V snahe o úplnosť dodávam, že neuplatniteľnosť preskúmania týkajúceho sa priamej dotknutosti na sporné usmernenia vedie logicky k tomu, že riešenie vyvodené Súdnym dvorom v rozsudku *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija*<sup>24</sup> nie je v prejednávanej veci relevantné. Toto riešenie je napokon v plnom rozsahu v súlade s výkladom navrhovaným v týchto návrhoch, pokiaľ ide o absenciu záväzných právnych účinkov sporných usmernení voči tretím osobám.

64. Súdny dvor v rozsudku *Montessori* v podstate prijal výklad podmienky priamej dotknutosti, ktorý umožňuje podniku, ktorý Komisii predložil sťažnosť, mať prístup na Všeobecný súd, aby tento súd preskúmal zákonnosť *rozhodnutia* prijatého Komisiou o opatrení, ktorého sa týkala daná sťažnosť, pokiaľ tento podnik pred Všeobecným súdom relevantným spôsobom vysvetlí, že sa v dôsledku tohto rozhodnutia môže dostať do nevýhodného postavenia v hospodárskej súťaži.<sup>25</sup> Podľa mňa právo každého hospodárskeho subjektu ne byť vystavený narušeniu hospodárskej súťaže prostredníctvom vnútroštátneho opatrenia, na ktorom sa zakladá tento výklad, nemôže odôvodniť prenesenie tohto kritéria na taký prípad, akým je prejednávaná vec, ktorá sa netýka rozhodnutia Komisie, ale jej usmernení, ktoré nemajú záväzné právne účinky voči odvolávajúcim sa podnikom.

*Odôvodnenie rozsudku Deutsche Post nie je uplatniteľné, pokiaľ ide o nástroj soft law smerujúci výlučne k obmedzeniu právomoci inštitúcie, ktorá ho prijala*

65. V tomto štádiu je potrebné spresniť, že odôvodnenie Súdneho dvora v rozsudku *Deutsche Post* nie je uplatniteľné v prejednávanej veci. Súdny dvor v tomto rozsudku najprv konštatoval, že judikatúra, podľa ktorej je akt napadnuteľný, len ak záväzné právne účinky, ktoré vyvoláva, môžu ovplyvniť záujmy žalobcu tým, že podstatným spôsobom zmenia jeho právne postavenie, bola rozvinutá v rámci žalôb podaných fyzickými alebo právnickými osobami proti aktom, ktoré im boli určené. Súdny dvor sa ďalej predovšetkým domnieval, že ak fyzická alebo právnická osoba podá žalobu o neplatnosť proti aktu, ktorý jej nie je určený, vyššie uvedená požiadavka *sa prekrýva* s podmienkami stanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ (priama a individuálna dotknutosť alebo len priama dotknutosť, pokiaľ ide o regulačný akt)<sup>26</sup>.

66. Táto úvaha podľa mňa nie je odôvodnená, pokiaľ ide o nástroj soft law, akým sú sporné usmernenia, ktorých jediným účinkom je obmedziť diskrečnú právomoc, ktorú má ich autor.

67. Nástrojom, ktorého napadnuteľný charakter bol predmetom diskusie vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok *Deutsche Post*, bolo rozhodnutie Komisie požadujúce od členského štátu poskytnúť informácie o údajnej protiprávnej pomoci stanovenej v článku 10 ods. 3 bývalého nariadenia upravujúceho konanie v oblasti štátnej pomoci (teraz článok 12 ods. 3 nariadenia 2015/1589)<sup>27</sup>. Nešlo teda o nástroj soft law smerujúci k obmedzeniu diskrečnej právomoci inštitúcie, ktorá ho prijala, ale o akt slúžiaci účelu správneho konania a majúci adresáta (každý

<sup>24</sup> Rozsudok zo 6. novembra 2018 (C-622/16 P až C-624/16 P, ďalej len „rozsudok Montessori“, EU:C:2018:873).

<sup>25</sup> Rozsudok Montessori, body 43 až 47. Pozri tiež rozsudok z 30. júna 2022, *Danske Slagtermestre/Komisija* (C-99/21 P, EU:C:2022:510, body 47 až 49).

<sup>26</sup> Rozsudok *Deutsche Post*, bod 38.

<sup>27</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339).

členský štát), ktorý sa jasne odlišuje od jeho autora (Komisia), a Súdny dvor mal rozhodnúť najmä o otázke, či žaloba, ktorú voči Komisii podala spoločnosť Deutsche Post, príjemca opatrenia, ktorého sa týkali informácie uvedené v rozhodnutí o uložení povinnosti, bola prípustná.

68. Treba tiež poznamenať, že Súdny dvor na tento rozsudok doteraz nikdy neodkázal v oblasti štátnej pomoci a že tak urobil len raz vo veci týkajúcej sa iného odvetvia práva Únie,<sup>28</sup> pre ktoré platia rovnaké úvahy, ako sú tie, ktoré sú rozvinuté v predchádzajúcom bode. Išlo o otázku prípustnosti žaloby podanej proti listu Jednotnej rady pre riešenie krízových situácií uvádzajúcemu dôvody, pre ktoré tento orgán nechcel uskutočniť konečné *ex post* ocenenie spoločnosti Banco Popular Español SA po prijatí nástroja riešenia krízových situácií voči tejto banke, pričom odvolatelia boli správcami investičných fondov, ktorí vlastnili rôzne druhy nástrojov vlastného kapitálu danej spoločnosti.

69. Domnievam sa preto, že navrhovaný výklad, podľa ktorého sporné usmernenia nemôžu vyvolávať záväzné právne účinky voči odvolateľkám, a teda nepredstavujú akt, ktorý by mohol byť predmetom žaloby podľa článku 263 ZFEÚ, nemôže byť spochybnený odvolávaním sa na uplatnenie úvahy, ktorú Súdny dvor sledoval v rozsudku Deutsche Post, v prejednávanej veci.

*Stručné záverečné úvahy: právo na účinnú súdnu ochranu a prístup k súdom Únie*

70. Chcel by som napokon uviesť dve poznámky.

71. Predovšetkým mi neuniklo, že hoci sa dospelo k záveru o absencii napadnuteľného charakteru sporných usmernení, odvolateľky v prejednávanej veci sa pri neexistencii vykonávacích opatrení na vnútroštátnej úrovni zároveň nemohli obrátiť na vnútroštátny súd na účely spochybnenia zákonnosti prílohy I k sporným usmerneniam. V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že hoci sa podmienka týkajúca sa záväzných právnych účinkov musí vykladať s prihliadnutím na právo na účinnú súdnu ochranu, tak ako je zaručené v článku 47 prvom odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), Súdny dvor už uviedol, že cieľom tohto práva nie je priamo meniť systém súdneho preskúmania stanovený v Zmluvách, a najmä pravidlá týkajúce sa prípustnosti žalôb podaných priamo na súdy Únie. Výklad pojmu „napadnuteľný akt“ totiž z hľadiska článku 47 Charty nemôže viesť k vylúčeniu tejto podmienky bez toho, aby súdy Únie neprekročili právomoci, ktoré im zverila Zmluva o FEÚ<sup>29</sup>.

72. Okrem toho, poznajúc okolitý názor na potrebu rozšírenia prístupu k európskym súdom pre jednotlivcov, sa pýtam, či by bolo vo všeobecnosti žiaduce, aby Súdny dvor dospel k záveru, že nástroj soft law, akým sú sporné usmernenia, je napadnuteľným aktom a že každý konkurent, ktorý môže preukázať, že splňa podmienku priamej dotknutosti, tak ako vyplýva z rozsudku Montessori, má na základe toho právo napadnúť ho na súde, pokiaľ tento akt predstavuje „regulačný akt“ v zmysle článku 263 ods. 4 posledný pododsek ZFEÚ. V tejto súvislosti uvádzam, že z dôvodu rýchlosti ich prijatia a ich prispôsobivosti nepredvídateľným hospodárskym situáciám boli tieto nástroje soft law použité napríklad na vytvorenie rámca pre reakciu členských štátov na nedávne krízové situácie spôsobené kolapsom bankového systému, vznikom pandémie COVID-19 a vypuknutím vojny na Ukrajine. Mohli by sme v takýchto situáciách požadovať, aby Komisia prijala akty, ktoré by zvýšili predvídateľnosť a transparentnosť výkonu jej diskrečnej právomoci, keď vieme, že legálnosť niektorých ustanovení môže byť priamo napadnutá pred Všeobecným súdom? Nemohlo by znásobenie týchto súdnych opravných prostriedkov, ktoré by sa mi v tom

<sup>28</sup> Rozsudok z 21. decembra 2021, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/SRB (C-934/19 P, EU:C:2021:1042, bod 87).

<sup>29</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. júla 2020, Česká republika/Komisia (C-575/18 P, EU:C:2020:530, bod 52 a citovaná judikatúra).

prípade zdalo ľahko predvídateľné, paralyzovať objasňujúcu činnosť tejto inštitúcie? Nie je revízia problematických ustanovení daných aktov zo strany samotnej Komisie dostatočne uspokojivá pre dotknuté hospodárske subjekty?

*Subsidiárne: Všeobecný súd nebol povinný meritórne preskúmať žaloby pred rozhodovaním o ich prípustnosti*

73. Odvolateľky subsidiárne navrhujú, aby Súdny dvor, ako je uvedené vyššie, zrušil napadnuté uznesenia z dôvodu, že Všeobecný súd mal meritórne preskúmať žaloby pred rozhodovaním o ich prípustnosti.

74. V tejto súvislosti pripomínajú, že podľa článku 130(3) ods. 7 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu tento súd spojí preskúmanie námietok alebo iných prekážok konania na spoločné konanie vo veci samej „ak to odôvodňujú osobitné okolnosti“. Na účely riadneho výkonu spravodlivosti sa mal Všeobecný súd domnievať, že v prejednávanej veci takéto okolnosti existujú, a to z dôvodu prekryvania medzi posúdeniami, ktoré mal Všeobecný súd vykonať na účely určenia, či odvolateľky boli priamo dotknuté spornými usmerneniami, týkajúcimi sa povahy, obsahu a kontextu týchto usmernení, a posúdeniami, ktoré mal Všeobecný súd vykonať na účely rozhodnutia o prvom žalobnom dôvode vo veci samej. Tento žalobný dôvod sa týkal otázky, či Komisia má právomoc, aby členským štátom uložila nezávislé právne povinnosti, čím spôsobuje prenesenie právomocí, ktoré podľa odvolateľiek patria týmto štátom.

75. Domnievam sa, že článok 130 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu ponecháva na suverénne posúdenie tohto súdu, aby čo najskôr rozhodol o prípustnosti žaloby alebo aby o nej rozhodol spolu s rozhodnutím vo veci samej, a to vzhľadom na existenciu osobitných okolností. Vyplýva z toho, že Všeobecný súd sa tým, že sa rozhodol zaoberať jedine námietkou neprípustnosti, nedopustil vytýkanej výhrady.<sup>30</sup> V každom prípade uvedené osobitné okolnosti v prejednávanej veci neexistujú, keďže za predpokladu, že posúdenia potrebné na určenie, či odvolateľky boli priamo dotknuté spornými usmerneniami, a tie, ktoré sú potrebné na rozhodnutie o prvom dôvode vo veci samej, sa prekývajú, riadny výkon spravodlivosti nenútil Všeobecný súd, aby si vyhradil svoje rozhodovanie o prípustnosti žaloby odvolateľiek na neskoršiu dobu. Táto zásada ho práve naopak v súlade s článkom 130(3) ods. 7 jeho rokovacieho poriadku nútila rozhodnúť čím skôr. Tento odvolací dôvod je teda nedôvodný.

76. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že Všeobecný súd, opierajúc sa o konštatovanie, že odvolateľky neboli priamo dotknuté spornými usmerneniami, na účely vyhlásenia neprípustnosti žalôb smerujúcich k čiastočnému zrušeniu týchto usmernení, implicitne ale nevyhnutne kvalifikoval tieto usmernenia za akt, ktorý možno napadnúť žalobou, a tým sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

<sup>30</sup> Pozri najmä uznesenie z 8. decembra 2006, Polyelectrolyte Producers Group/Komisia a Rada (C-368/05 P, neuvverejnené, EU:C:2006:771, bod 46).

77. Podľa mňa nesprávne právne posúdenie zo strany Všeobecného súdu však nemôže viesť k zrušeniu napadnutých uznesení, keďže výroky týchto uznesení, ktoré zamietajú žaloby proti sporným usmerneniam ako neprípustné, sú dôvodné z právneho dôvodu týkajúceho sa ich nenapadnuteľného charakteru. Súdny dvor by mal preto týmto odôvodnením nahradiť nesprávne odôvodnenie Všeobecného súdu.<sup>31</sup>

## Návrh

78. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor zamietol druhý odvolací dôvod, a v prípade, že bude zamietnutý aj prvý odvolací dôvod, aby zamietol odvolania v celom rozsahu.

<sup>31</sup> Treba pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak odôvodnenie rozhodnutia Všeobecného súdu vykazuje porušenie práva Únie, ale jeho výroková časť sa napriek tomu zdá byť dôvodná z iných právnych dôvodov, takéto porušenie nemôže viesť k zrušeniu tohto rozhodnutia a je potrebné vykonať zmenu odôvodnenia. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 2021, *Autostrada Wielkopolska/Komisija a Poľsko* (C-933/19 P, EU:C:2021:905, bod 58 a citovaná judikatúra). Pozri tiež uznesenie z 15. februára 2012, *Internationaler Hilfsfonds/Komisija* (C-208/11 P, neuvverejnené, EU:C:2012:76, body 33 až 35).