



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 3. februarja 2022¹

Združene zadeve C-65/21 P in od C-73/21 P do C-75/21 P

SGL Carbon SE (C-65/21 P)

Química del Nalón SA, nekdanja 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

Evropski komisiji

„Pritožba – Odškodninska tožba – Okolje – Razvrščanje, označevanje in pakiranje snovi ter zmesi – Uvrstitev visokotemperaturne smole, premogovega katrana, med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410) – Dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice – Pravno pravilo, s katerim so posameznikom podeljene pravice – Dolžnost skrbnega ravnanja“

I. Uvod

1. Ali je dolžnost skrbnega ravnanja uprave Evropske unije, ki se razume kot obveznost, da pri izvajanju svojih pristojnosti upošteva vse upoštevne dejavnike, pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom in zaradi kršitve katerega se lahko uveljavlja nepogodbena odgovornost Unije? To je načelno vprašanje, ki ga bo Sodišče moralo obravnavati pri preučitvi pritožbenega razloga, ki ga pritožnice navajajo v podporo svojim pritožbam, vložnim zoper štiri sodbe Splošnega sodišča Evropske unije.²

2. Splošno sodišče je v izpodbijanih sodbah zavrnilo odškodninske tožbe več proizvajalcev visokotemperaturne smole, premogovega katrana (v nadaljevanju: CTPHT)³, ki so domnevno utrpeli škodo zaradi napačne razvrstitve te snovi kot nevarne za vodno okolje. Ker je bila ta razvrstitev posledica očitne napake Evropske komisije pri presoji, ki je bila ugotovljena v prejšnjih

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Sodbe z dne 16. decembra 2020, SGL Carbon/Komisija (T-639/18, v nadaljevanju: prva izpodbijana sodba, neobjavljena, EU:T:2020:628); Industrial Química del Nalón/Komisija (T-635/18, v nadaljevanju: druga izpodbijana sodba, EU:T:2020:624); Deza/Komisija (T-638/18, v nadaljevanju: tretja izpodbijana sodba, neobjavljena, EU:T:2020:627), in Bilbaína de Alquitranes/Komisija (T-645/18, v nadaljevanju: četrta izpodbijana sodba, neobjavljena, EU:T:2020:629) (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijane sodbe), ki so predmet pritožb v zadevah C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P oziroma C-75/21 P.

³ Gre za snov z neznano ali spremenljivo sestavo, kompleksen reakcijski produkt ali biološki material (v nadaljevanju: UVCB), ki je ni mogoče popolnoma opredeliti na podlagi njene kemične sestave.

sodbah Splošnega sodišča⁴ in Sodišča⁵, nezakonnost akta, s katerim je bila povzročena škoda, ki se uveljavlja, ni sporna. Vendar nezakonnost akta sama po sebi ni dovolj za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije. Med pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da se to lahko zgodi, bomo med drugim našli pogoj, da je škoda posledica kršitve pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom. V obravnavani zadevi se torej postavlja vprašanje, ali obveznost uprave Unije, da pri izvajanju svojih pristojnosti upošteva vse upoštevne dejavnike, pomeni tako pravilo.

II. Pravni okvir

3. Člen 3, prvi odstavek, Uredbe (ES) št. 1272/2008⁶ določa:

„Snov ali zmes, ki ustreza kriterijem za fizikalne nevarnosti, nevarnosti za zdravje ali nevarnosti za okolje, opredeljene v delih 2 do 5 Priloge I, je nevarna in se razvrsti v skladu z ustreznim razredom nevarnosti iz navedene priloge.“

4. V Prilogi I k Uredbi št. 1272/2008 so določena merila za razvrščanje snovi in zmesi v razrede nevarnosti. Njena točka 4.1.3.5.5 vsebuje določbe, ki opisujejo metodo razvrstitve, to je „metodo seštevanja“.

III. Dejansko stanje pred odškodninsko tožbo

5. Dejansko stanje spora je podrobno predstavljeno v izpodbijanih sodbah, na katere napotujem za več podrobnosti.⁷ Za potrebe teh postopkov bom navedel samo naslednje.

6. Splošno sodišče je s sodbo Bilbaína de Alquitranes in drugi/Komisija⁸ razglasilo ničnost Uredbe (EU) št. 944/2013⁹ v delu, v katerem je bil CTPHT razvrščen med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410).

7. Splošno sodišče je v točkah od 30 do 34 te sodbe ugotovilo:

„30. V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ker s tem, da je CTPHT na podlagi njenih sestavin razvrstila med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410), ni izpolnila obveznosti upoštevanja vseh upoštevnihi dejavnikov in okoliščin, tako da bi pravilno upoštevala delež šestnajstih sestavin [policikličnih aromatskih ogljikovodikov (v nadaljevanju: PAO)] v CTPHT in njihove kemijske učinke.

⁴ Sodba z dne 7. oktobra 2015, Bilbaína de Alquitranes in drugi/Komisija (T-689/13, neobjavljena, EU:T:2015:767).

⁵ Sodba z dne 22. novembra 2017, Komisija/Bilbaína de Alquitranes in drugi (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

⁶ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi, o spremembi in razveljavitvi direktiv 67/548/EGS in 1999/45/ES ter spremembi Uredbe (ES) št. 1907/2006 (UL 2008, L 353, str. 1).

⁷ Točke od 15 do 22 izpodbijanihi sodb. Čeprav so bistveni odlomki teh sodb napisani enako, se njihovo oštevilčenje vseeno razlikuje. Zaradi jasnosti se bom zato v okviru analize skliceval na točke prve izpodbijane sodbe, v opombah pa bom navedel ustrezne točke drugih izpodbijanihi sodb.

⁸ Sodba z dne 7. oktobra 2015 (T-689/13, neobjavljena, EU:T:2015:767).

⁹ Uredba Komisije z dne 2. oktobra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi z namenom njene prilagoditve tehničnemu in znanstvenemu napredku (UL 2013, L 261, str. 5).

31. V skladu s točko 7.6 referenčnega dokumenta se je namreč za razvrstitev CTPHT na podlagi njenih sestavin predpostavilo, da se vsi PAO, ki so v CTPHT, raztopijo v vodni fazi in so zato dostopni vodnim organizmom. Prav tako je navedeno, da to verjetno povzroči preценitev strupenosti CTPHT in da je to oceno strupenosti, ker je bila sestava [Water-Accommodated Fraction (frakcija, prilagojena za vodo)] negotova, mogoče šteti za najslabši možen scenarij.

32. Vendar ne Komisija ne [Evropska agencija za kemikalije (ECHA)] pred Splošnim sodiščem nista mogli dokazati, da je Komisija – s tem, da je razvrstitev CTPHT med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410) oprla na predpostavko, da se vsi PAO, ki so v tej snovi, v vodni fazi raztopijo in so dostopni vodnim organizmom – upoštevala dejstvo, da se glede na točko 1.3 referenčnega dokumenta, naslovljeno ‚Fizikalne in kemične lastnosti‘, sestavine CTPHT iz CTPHT izločajo le v omejenem obsegu in da je ta snov zelo stabilna.

33. Prvič, ne mnenje [Odbora za oceno tveganja (v nadaljevanju: OOT)] o CTPHT ne referenčni dokument namreč ne vsebujeta obrazložitve, ki bi dokazala, da se je – ob predpostavki, da se vsi PAO, ki so v tej snovi, raztopijo v vodni fazi in so dostopni vodnim organizmom – upoštevala slaba topnost CTPHT v vodi. Poleg tega sta Komisija in ECHA v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča lahko dokazali le, da je bila med postopkom razvrščanja CTPHT upoštevana vodotopnost 16 sestavin PAO, obravnavanih ločeno. Dalje, Komisija in ECHA sta na obravnavi v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča zgolj navedli, da se je predpostavljalo, da so vsi PAO v CTPHT vodotopni, ker je bil preizkus strupenosti za vodno okolje te snovi opravljen na podlagi njenih sestavin. Taka obrazložitev pa ne dokazuje, da je bila upoštevana slaba topnost te snovi.

34. Drugič, ugotoviti je treba, da je glede na točko 1.3 referenčnega dokumenta najvišja stopnja topnosti CTPHT v vodi v posameznem polnjenju znašala največ 0,0014 %. Glede na slabo topnost CTPHT v vodi Komisija nikakor ni dokazala, da lahko sporno razvrstitev te snovi opre na predpostavko, da se vsi PAO, ki so v CTPHT, raztopijo v vodni fazi in so dostopni vodnim organizmom. Iz tabele 7.6.2 referenčnega dokumenta je namreč razvidno, da 16 sestavin PAO tvori 9,2 % te snovi. Pod predpostavko, da se vsi ti PAO raztopijo v vodi, je Komisija torej v bistvu oprla sporno razvrstitev na predpostavko, da bi se lahko 9,2 % CTPHT raztopilo v vodi. Vendar, kot je razvidno iz točke 1.3 referenčnega dokumenta, taka vrednost ni realna, saj je najvišja stopnja 0,0014 %.“

8. Komisija je zoper to sodbo vložila pritožbo.

9. Sodišče je pritožbo Komisije zavrnilo s sodbo z dne 22. novembra 2017, Komisija/Bilbaína de Alquitranes in drugi¹⁰.

10. Sodišče je v točkah 39 in od 46 do 55 te sodbe med drugim ugotovilo:

„39. Res je, da točka 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 ne določa možnosti uporabe drugih meril od tistih, ki so izrecno navedena v tej določbi. Vendar je treba ugotoviti, da nobena določba izrecno ne prepoveduje upoštevanja ostalih dejavnikov, ki so lahko upoštevni za razvrstitev snovi UVCB.

[...]

¹⁰ C-691/15 P, EU:C:2017:882.

46. Stroga in samodejna uporaba metode seštevanja v vseh okoliščinah lahko pripelje do podcenjevanja strupenosti snovi UVCB, katere malo število sestavin naj bi bilo znanih, za vodno okolje. Ni mogoče šteti, da je tak izid združljiv s ciljem varstva okolja in zdravja ljudi, ki mu sledi Uredba št. 1272/2008.

47. Ugotoviti je torej treba, da Komisija pri uporabi metode seštevanja za določitev, ali snov UVCB spada v kategoriji akutne strupenosti in kronične strupenosti za vodno okolje, svoje presoje ni dolžna omejiti zgolj na dejavnike, ki so izrecno določeni v točki 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, pri tem pa izključiti vse ostale. Komisija mora v skladu z dolžnostjo skrbnega ravnanja skrbno in nepristransko preučiti ostale dejavnike, ki sicer niso izrecno navedeni v teh določbah, vendar so kljub temu upoštevni.

[...]

50. Razlog iz izpodbijane sodbe v točki 28, da ,za to, da bi se štelo, da neka snov spada v kategoriji akutne ali kronične strupenosti, mora ta snov, in ne zgolj njene sestavine, izpolnjevati kriterije za razvrščanje', se ne izpodbija.

51. Metoda za razvrščanje iz točke 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 temelji na predpostavki, da so upoštevane sestavine stoo odstotno topne. Ta metoda seštevanja na podlagi te predpostavke pomeni, da obstaja stopnja koncentracije sestavin, pod katero prag 25 % ne more biti dosežen, in tako gre pri tej metodi za izračun seštevka koncentracij sestavin, ki spadajo v kategoriji akutne ali kronične strupenosti, pri čemer se vsaka ponderira z M-faktorjem, ki ustreza njihovemu profilu strupenosti.

52. Vendar je za to metodo značilno, da izgubi zanesljivost v položajih, v katerih ponderirana vsota sestavin preseže stopnjo koncentracije, ki ustreza pragu 25 % v sorazmerju, manjšem od razmerja med stopnjo topnosti, opaženo pri obravnavani snovi kot celoti, in hipotetično stopnjo stoo odstotne topnosti. V takih položajih je tako namreč mogoče, da metoda seštevanja v posebnih primerih pripelje do rezultata, ki je višji ali nižji od stopnje, ki ustreza predpisanemu pragu 25 %, glede na to, ali se upošteva hipotetična stopnja topnosti sestavin ali stopnja topnosti snovi kot celote.

53. Ni sporno, da iz preglednice 7.6.2 priloge I k poročilu, priloženemu mnenju OOT, izhaja, prvič, da metoda seštevanja pripelje do rezultata 14.521 %, in drugič, da je ta rezultat 581-krat višji od najnižje stopnje, ki se zahteva za to, da je prag 25 % po ponderiranju z M-faktorjem dosežen. Prav tako ni sporno, da poleg tega iz točke 1.3 tega dokumenta, naslovljene ,Fizikalne in kemične lastnosti', izhaja, da je bila najvišja stopnja topnosti CTPHT v vodi 0,0014 %, to je približno 71.000-krat manj od hipotetične stopnje stoo odstotne topnosti, uporabljene za upoštevane sestavine.

54. Splošno sodišče torej ni izkrivilo dejstev in ni storilo napake pri pravni opredelitvi dejstev s tem, da je v točki 34 izpodbijane sodbe presodilo, da je Komisija ,pod predpostavko, da se [vse te sestavine] raztopijo v vodi, [...] torej v bistvu oprla sporno razvrstitev na predpostavko, da bi se lahko 9,2 % CTPHT raztopilo v vodi. Vendar, kot je razvidno iz točke 1.3 referenčnega dokumenta, [priloženega mnenju OOT], taka vrednost ni realna, saj je najvišja stopnja 0,0014 %'.

55. Splošno sodišče, ki je v točki 32 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ,ne Komisija ne ECHA [...] nista mogli dokazati, da je Komisija [...] upoštevala dejstvo, da se glede na točko 1.3 referenčnega dokumenta, [priloženega mnenju OOT,] naslovljeno ,Fizikalne in kemične lastnosti', sestavine

CTPHT iz CTPHT izločajo le v omejenem obsegu in da je ta snov zelo stabilna, ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 30 navedene sodbe razsodilo, da „je Komisija storila očitno napako pri presoji, ker s tem, da je CTPHT na podlagi njenih sestavin razvrstila med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410), ni izpolnila obveznosti upoštevanja upoštevanih dejavnikov in okoliščin, tako da bi pravilno upoštevala delež šestnajstih sestavin [...] v CTPHT in njihove kemijske učinke.“

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijane sodbe

11. Pritožnice in še dve družbi so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 23. oktobra 2018 vložile šest odškodninskih tožb za povračilo škode, ki so jo domnevne utrpeli zaradi nezakonite uvrstitve CTPHT med snovi akutne strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H400) in kronične strupenosti za vodno okolje kategorije 1 (H410).

12. Splošno sodišče je s šestimi sodbami, izdanimi 16. decembra 2020, med katerimi so izpodbijane sodbe¹¹, te tožbe zavrnilo.

13. Splošno sodišče je v točkah 70, 71, 96, 98 in 114 prve izpodbijane sodbe ugotovilo:

„70. Vsekakor pa je odgovor na vprašanje, ali se je v obravnavanem primeru v utemeljitev tega odškodninskega zahtevka mogoče sklicevati na kršitev pravila o metodi seštevanja, na kateri temelji nezakonita razvrstitev CTPHT, ali ne, z vidika dodajanja ali povečanja obveznosti, ki vplivajo na pravni položaj tožeče stranke, odločilen za rešitev tega spora le, če je ta kršitev dovolj resna v smislu zgoraj navedene sodne prakse, kar bo treba preučiti v nadaljevanju.^[12]

71. V zvezi s kršitvijo dolžnosti skrbnega ravnanja – ki je neločljivo povezana z načelom dobrega upravljanja – na katero se tožeča stranka sklicuje v repliki, je treba ugotoviti, da se tožeča stranka formalno v tožbi ni posebej in samostojno sklicevala na kršitev navedene dolžnosti skrbnega ravnanja v utemeljitev svojega odškodninskega zahtevka. Prav tako je očitno, da te trditve ni mogoče šteti za razširitev trditve, ki je že bila vsebovana v tožbi. V teh okoliščinah je treba odškodninski zahtevek v delu, v katerem temelji na kršitvi dolžnosti skrbnega ravnanja – kot je trdila Komisija v stališču glede odgovorov na pisno vprašanje, ki je bilo v zvezi s tem postavljeno tožeči stranki – razglasiti za nedopusten.^[13]

[...]

96. Prvič, glede merila v zvezi s stopnjo jasnosti in natančnosti kršenega pravila, in sicer točke 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, je treba navesti, da je v skladu z besedilom te točke metoda seštevanja skoraj mehaničen izračun, na podlagi katerega Komisija preveri, ali je seštev koncentracij (v odstotkih) zelo strupenih sestavin zmesi, pomnoženih z ustreznimi M-faktorji, enak ali večji od 25 %. Če je, se zmes, v obravnavanem primeru CTPHT, „razvrsti“ v kategorijo akutnosti oziroma kroničnosti 1 [...]. [T]očka 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 ne določa možnosti uporabe drugih meril od tistih, ki so izrecno navedena v tej določbi.^[14]

¹¹ Ter sodbi Tokai erftcarbon/Komisija (T-636/18, neobjavljena, EU:T:2020:625) in Bawtry Carbon International/Komisija (T-637/18, neobjavljena, EU:T:2020:626).

¹² Točke 71, 68 oziroma 71 druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

¹³ Točke 72, 69 oziroma 72 druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

¹⁴ Točke 97, 94 oziroma 97 druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

[...]

98. Zato ni mogoče šteti, da je bila točka 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 na dan sprejetja Uredbe št. 944/2013 povsem jasno pravilo glede obstoja diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija pri uporabi metode seštevanja. Njeno besedilo ne kaže na obstoj take diskrecijske pravice in predvsem v njej ni navedeno, da je topnost zmesi dejavnik, ki ga je treba upoštevati. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta Splošno sodišče in zlasti Sodišče ugotovili obstoj diskrecijske pravice, zaradi katere bi Komisija morala upoštevati še druge elemente poleg tistih, ki so izrecno navedeni v točki 4.1.3.5.5, pri čemer sta se oprli na preudarke, ki ne izhajajo neposredno niti izrecno iz besedila navedene točke. Natančneje, Sodišče se je sklicevalo na preudarke, povezane s splošnejšim zakonodajnim okvirom, in sicer zlasti na dejstvo, da z metodo seštevanja niso spregledane metodološke omejitve [...]. Te težave pri razlagi, ki otežujejo uporabo metode seštevanja in ki so sicer razkrite v navedeni sodbi, nasprotujejo temu, da bi se ravnanje Komisije lahko opredelilo kot ravnanje, ki je očitno in resno v nasprotju s kršenim pravnim pravilom [...].^[15]

[...]

114. Glede na navedeno je torej napaka Komisije opravičljiva. Glede na nejasnost in težave pri razlagi upoštevni določb iz Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 glede upoštevanja drugih dejavnikov od tistih, ki so izrecno določeni, pri uporabi metode seštevanja, ravnanje Komisije ne odstopa od ravnanja, ki se lahko razumno pričakuje od običajno skrbne in vestne uprave v podobnem položaju, to je položaju, za katerega je značilna znanstvena kompleksnost, povezana z razvrščanjem snovi z neznano sestavo, kot je CTPHT, s ciljem zagotoviti visoko raven varovanja zdravja ljudi in okolja. Tako ravnanje ne pomeni očitne in resne prekoračitve meja diskrecijske pravice Komisije. Zato storjena napaka ne pomeni dovolj resne kršitve pravnega pravila, tako da nepogodbena odgovornost Unije v obravnavanem primeru nikakor ni podana. Ta ugotovitev velja tako za kršitev metode seštevanja kot – iz zgoraj navedenih razlogov – za zatrevanje kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja.^[16]

V. Postopek pred Sodiščem

14. Pritožnice s pritožbami, ki so bile vložne z načeloma enakim besedilom in vpisane pod številkami C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P in C-75/21 P, Sodišču predlagajo, naj:

- izpodbijane sodbe razveljavi;
- zadeve vrne v razsojanje Splošnemu sodišču;
- pridrži odločitev o stroških tega postopka, da bo Splošno sodišče odločilo o tem, ko bo znova odločalo o zadevi.

15. Komisija ob podpori agencije ECHA Sodišču predlaga, naj:

- pritožbe zavrne;
- pritožnicam naloži plačilo stroškov.

¹⁵ Točke 99, 96 oziroma 99 druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

¹⁶ Točke 115, 112 oziroma 115 druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

16. Kraljevina Španija, ki intervenira v podporo Komisiji, Sodišču predlaga, naj:

- pritožbe zavrne;
- pritožnicam naloži plačilo stroškov.

17. Zadeve so bile združene za izdajo sodbe. Obravnave ni bilo.

VI. Analiza

A. Obseg pritožb in teh sklepnih predlogov

18. Pritožnice so vložile pritožbe zoper izpodbijane sodbe, s katerimi je Splošno sodišče zavrnilo njihove odškodninske tožbe. Splošno sodišče je v teh sodbah na podlagi sodb Bilbaína de Alquitranes in drugi/Komisija¹⁷ ter Komisija/Bilbaína de Alquitranes in drugi¹⁸ (v nadaljevanju: ničnostni sodbi) priznalo, da je akt, s katerim je bila pritožnicam domnevno povzročena škoda, nezakonit zaradi očitne napake pri presoji, ki jo je storila Komisija. Vendar je presodilo, da je ta napaka opravičljiva in zato ne pomeni dovolj resne kršitve pravnega pravila, tako da nepogodbena odgovornost Unije v obravnavanem primeru ni bila podana.¹⁹

19. Pritožbe pritožnic temeljijo na šestih pritožbenih razlogih, ki se nanašajo, prvič, na napako, ki jo je storilo Splošno sodišče, ki je zavrnilo njihovo trditev, temelječo na dolžnosti skrbnega ravnanja, drugič, na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da ni jasnega precedensa, tretjič, na napačno ugotovitev, da je pravni okvir zapleten, četrto, na napačno uporabo merila previdnosti in skrbnega ravnanja, petič, na nezadostno obrazložitev izpodbijanih sodb ter, šestič, na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da je pristop Komisije mogoče opravičiti na podlagi previdnostnega načela.

20. V skladu z zahtevo Sodišča bom v teh sklepnih predlogih analiziral le prvi del četrtega pritožbenega razloga. Vendar se zdi, da se prvi del četrtega pritožbenega razloga prekriva s prvim pritožbenim razlogom, ker se oba nanašata na vprašanje skrbnega ravnanja Komisije. Zato je treba najprej analizirati razmerje med tem delom in prvim pritožbenim razlogom, da bi se upoštevali vsi vidiki problematike, ki je skupna obema pritožbenima razlogoma.

B. Trditve strank

1. Prvi pritožbeni razlog

21. Pritožnice s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno kot nedopustno zavrglo²⁰ njihovo trditev, ki je temeljila na kršitvi dolžnosti skrbnega ravnanja. Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo s tem, da je štelo, da je treba to trditev, podano v replikah, razlikovati od trditve, podane v tožbah, ki se je nanašala na očitno napako pri presoji, ki jo je storila Komisija, ker ni skrbno in nepristransko preučila vseh upoštevni dejavnikov za

¹⁷ Sodba z dne 7. oktobra 2015 (T-689/13, neobjavljena, EU:T:2015:767).

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

¹⁹ Točke 114, 115, 112 oziroma 115 prve, druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

²⁰ V točkah 71, 72, 69 oziroma 72 prve, druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

razvrstitev CTPHT. Pritožnice se v zvezi s tem sklicujejo na sodbo Komisija/Bilbaína de Alquitranes in drugi²¹, v kateri je Sodišče odločilo, da kadar institucija ne preuči skrbno in nepristransko vseh upoštevni dejavnikov, nujno krši svojo obveznost skrbnega ravnanja. Zato se po njihovem mnenju na trditev v zvezi z obstojem kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja ni mogoče sklicevati ločeno in neodvisno, kot da gre za samostojno trditev.²²

22. Komisija ob podpori agencije ECHA meni, da je trditev v zvezi s kršitvijo dolžnosti skrbnega ravnanja brezpredmetna, ker je Splošno sodišče zavrnilo tožbe s tem, da je ugotovilo, da storjena napaka ne pomeni dovolj resne kršitve pravnega pravila.

23. Španska vlada poudarja, da bi pritožnice morale zatrjevati kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja posebej in samostojno v tožbah. Sicer bi bil pogoj, ki nalaga opredelitev kršenega pravnega pravila, implicitno izpolnjen v vsakem odškodninskem zahtevku, ker je dolžnost skrbnega ravnanja neločljivo povezana z načelom dobrega upravljanja in se uporablja na splošno za delovanje institucij.

2. Prvi del četrtega pritožbenega razloga

24. Pritožnice v okviru četrtega pritožbenega razloga trdijo, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da je Komisija ravnala kot običajno skrbna in vestna uprava ter da je njena napaka pri razvrstitvi CTPHT torej opravičljiva. S prvim delom tega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očitajo, da svoje analize ni opravilo glede na predloge, ki so jih podale. Namesto da Splošno sodišče preveri, ali je bila topnost v Uredbi št. 1272/2008 izrecno omenjena kot eden od upoštevni dejavnikov, bi moralo preučiti, ali je Komisija upoštevala ustaljeno pravno načelo, v skladu s katerim se morajo upoštevati vsi upoštevni dejavniki.

25. Komisija ob podpori agencije ECHA meni, da je treba četrty pritožbeni razlog zavrniti kot brezpredmeten in neutemeljen. V odgovoru na tožbo vseeno predstavlja trditve v zvezi z drugim delom tega pritožbenega razloga, ki ni predmet teh sklepnih predlogov.

26. Španska vlada meni, da napake, ki se zatrjuje v četrtem pritožbenem razlogu, ni mogoče sprejeti. Poudarja, da načelo skrbnega ravnanja zahteva, da se presodi, ali je bila v okviru zadevnega upravnega postopka uporabljena sprejemljiva minimalna raven skrbnega ravnanja, ali je bila ta raven razumna glede na okoliščine obravnavanega primera, sorazmerna glede na pomen zadeve in skladna z ravno, ki jo običajno uporablja upravni organ v podobnih zadevah.

3. Razmerje med prvim delom četrtega pritožbenega razloga in prvim pritožbenim razlogom

27. Iz navedenega izhaja, da se dolžnost skrbnega ravnanja Komisije v teh dveh pritožbenih razlogih navaja v različnih okoliščinah. Medtem ko je v prvem pritožbenem razlogu ta dolžnost izrecno opredeljena kot pravno pravilo, s katerim so posameznikom podeljene pravice, je v okviru četrtega pritožbenega razloga obravnavana bolj kot merilo za presojo resnosti kršitve pravnega pravila.

²¹ Sodba z dne 22. novembra 2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882, točka 35).

²² Točka 20 pritožb.

28. Vendar je treba po mojem mnenju ne glede na natančne ubeseditve in okoliščine ugotoviti, da gre v obeh primerih za to, da Komisija ni spoštovala iste obveznosti skrbnega ravnanja, ki se razume kot obveznost preučiti vse upoštevne dejavnike obravnavanega primera, na katerih temelji njena presoja. Pritožnice namreč v okviru prvega pritožbenega razloga pojasnjujejo, da bi se dolžnost skrbnega ravnanja, na katero se sklicujejo v replikah, morala razumeti kot enakovredna obveznosti uprave, da pri izvajanju svojih pristojnosti upošteva vse upoštevne dejavnike obravnavanega primera. Kršitev te obveznosti je razlog za očitek, ki je predmet prvega dela četrtega pritožbenega razloga.

29. Ali je ta obveznost pravilo, s katerim so posameznikom podeljene pravice in zaradi kršitve katerega se lahko uveljavlja nepogodbena odgovornost Unije?

C. Opredelitev dolžnosti skrbnega ravnanja

1. Pogoj za nepogodbena odgovornost Unije: dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice

a) Dva dela tega pogoja

30. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je nastanek nepogodbene odgovornosti Unije odvisen od izpolnitve treh pogojev, in sicer, prvič, obstajati mora dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom (v nadaljevanju: prvi pogoj), drugič, škoda mora biti dejanska in, tretjič, med kršitvijo obveznosti, ki je naložena avtorju akta, in škodo, ki je nastala oškodovancu, mora obstajati vzročna zveza.²³

31. Kumulativnost teh pogojev pomeni, da če eden od pogojev ni izpolnjen, nepogodbene odgovornosti Unije ni mogoče uveljavljati.²⁴ Iz tega razloga je v obravnavani zadevi Splošno sodišče, ker je ugotovilo, da napaka Komisije pri razvrstitvi CTPHT ne pomeni dovolj resne kršitve pravnega pravila, sklenilo, da nepogodbena odgovornost Unije ni podana, in zato drugih pogojev v zvezi s to odgovornostjo ni analiziralo.

32. Tako pritožbe kot tudi ti sklepni predlogi se nanašajo na prvi pogoj.

33. Ta pogoj vsebuje dva ločena dela, od katerih se prvi nanaša na naravo pravila, katerega kršitev je lahko vzrok za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije („pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“), drugi pa na resnost kršitve kršenega pravila („dovolj resna kršitev“). Ta dela sta kumulativna podpogoja prvega pogoja, tako da prvi pogoj ni izpolnjen, če ni izpolnjen eden od teh podpogojev.

²³ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 32 in navedena sodna praksa).

²⁴ Glej v zvezi s tem sklep z dne 12. marca 2020, EMB Consulting in drugi/ECB (C-571/19 P, neobjavljen, EU:C:2020:208, točka 29 in navedena sodna praksa).

b) Pojem „pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“

34. Sodišče je osrednji del prvega pogoja, tj. pojem „pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“, prevzelo iz svoje sodne prakse o odgovornosti držav članic za kršitev prava Unije.²⁵ Sodišče je s tem, da je z njim nadomestilo pojem, ki se je uporabljal do takrat, in sicer pojem „višje pravno pravilo, s katerim so zaščiteni posamezniki“, potrdilo načelo vzporednosti med odgovornostjo Unije na eni strani in odgovornostjo države za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava Unije, na drugi strani.²⁶

35. Natančneje, Sodišče je v sodbi Bergaderm in Goupil/Komisija²⁷, ob sklicevanju na sodbo Brasserie du pêcheur in Factortame²⁸, odločilo, da se pogoji, pod katerimi lahko pride do odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava Skupnosti, razen če ni za to posebej utemeljenih razlogov, ne smejo razlikovati od tistih, ki urejajo odgovornost Unije v primerljivih okoliščinah.²⁹

36. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča tako izhaja, da nepogodbena odgovornost Unije ne more nastati zaradi vsake dovolj resne kršitve pravnega pravila Unije, ampak lahko nastane samo zaradi dovolj resne kršitve pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.³⁰

37. Kot pojasnjuje Sodišče, je namen te omejitve brez poseganja v pravila, ki se uporabljajo pri presoji zakonitosti akta Unije, nastanek te odgovornosti omejiti le na položaje, v katerih je nezakonito ravnanje institucij, organov, uradov in agencij Unije posamezniku povzročilo škodo s tem, da je bilo poseženo v njegove interese, ki jih posebej varuje pravo Unije.³¹

38. V sodni praksi Sodišča in Splošnega sodišča se pojem „pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“ vseeno razlaga široko.³² Tako so bila opredeljena načela, ki zagotavljajo varstvo temeljnih pravic oseb, kot so načela enakega obravnavanja podjetij, prepovedi retroaktivnosti odločb, sorazmernosti, spoštovanja legitimnih pričakovanj ter spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.³³ Samo za povsem postopkovna pravila ali pravila o razdelitvi pristojnosti se ne šteje, da je njihov namen varstvo posameznikov.³⁴

²⁵ Molinier, J., in Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4. izdaja, LGDJ Lextenso, Pariz, 2012, str. 229.

²⁶ Molinier, J., in Lotarski, J., *op. cit.*, str. 229.

²⁷ Sodba z dne 4. julija 2000 (C-352/98 P, EU:C:2000:361).

²⁸ Sodba z dne 5. marca 1996 (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79).

²⁹ Sodba z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 41).

³⁰ Sodba z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, točka 29 in navedena sodna praksa).

³¹ Sodba z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 128).

³² Molinier, J., in Lotarski, J., *op. cit.*, str. 229.

³³ Blumann, C., in Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. izdaja, LexisNexis, Pariz, 2016, str. 748 in 750. Glej med drugim sodbe z dne 19. maja 1992, Mulder in drugi/Svet in Komisija (C-104/89 in C-37/90, EU:C:1992:217, točka 15); z dne 6. decembra 2001, Emesa Sugar/Svet (T-43/98, EU:T:2001:279, točka 64), in z dne 9. septembra 2015, Pérez Gutiérrez/Komisija (T-168/14, neobjavljena, EU:T:2015:607, točka 31).

³⁴ Blumann, C., in Dubouis, L., *op. cit.*, str. 748. Glej v zvezi s tem sodbe z dne 19. aprila 2012, Artegoda/Komisija (C-221/10 P, EU:C:2012:216, točka 81); z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 103); z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargar/Svet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, točka 62), in z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, točke od 56 do 63).

c) *Pojem „dovolj resna kršitev pravnega pravila“*

39. Sodišče je v sodni praksi o drugem delu prvega pogoja pojasnilo, da je dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom, podana, kadar zadevna institucija očitno in resno krši meje svoje proste presoje.³⁵ V zvezi s tem so dejavniki, ki jih je treba upoštevati, zlasti zapletenost položajev, ki jih je treba urediti, stopnja jasnosti in natančnosti kršenega pravila ter obseg polja proste presoje, ki ga kršeno pravilo dopušča instituciji Unije.³⁶ Kar zadeva zadnjenavedeni dejavnik, kadar ima institucija ali organ Unije diskrecijsko pravico, lahko le to, da zadevna institucija ali organ očitno in resno prekorači meje, ki veljajo za to pravico, pomeni dovolj resno kršitev prava Unije.³⁷

40. Vsekakor lahko na splošno le ugotovitev nepravilnosti, ki je običajno skrbna in vestna uprava v podobnih okoliščinah ne bi storila, omogoči nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.³⁸

2. *Narava pravil, ki izhajajo iz načela dobrega upravljanja*

41. Odškodninske tožbe pritožnic in njihove pritožbe se nanašajo na obveznost uprave, da pri izvajanju svojih pristojnosti upošteva vse upoštevne dejavnike in okoliščine, saj je ta obveznost po mnenju pritožnic „samodejno“ povezana z obveznostjo skrbnega ravnanja, ki je neločljivi del načela dobrega upravljanja.

42. To načelo (ali pravica) je potrjeno v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Če bi moralo biti za to, da se za pravilo šteje, da je njegov cilj podeliti pravice posameznikom, odločilno, da se uporablja za zaščito interesov posameznikov, ki so posebej varovani s pravom Unije, bi se s potrditvijo tega pravila kot temeljne pravice v Listini končala razprava o njegovi naravi. Vendar ni tako.³⁹

43. Poleg klasičnega vprašanja opredelitve določbe Listine kot, da „potrjuje pravico ali načelo“, iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da kršitev nekaterih pravic, kot je pravica, ki izhaja iz obveznosti uprave, da svoje odločitve obrazloži, ki je izrecno navedena v členu 41(2)(c) Listine, ne more vedno povzročiti nastanka nepogodbene odgovornosti Unije.⁴⁰ Zdi pa se, da samo Sodišče zato te potrditve v Listini ne šteje za odločilno za opredelitev pravice do dobrega upravljanja kot pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom. Vsaka obveznost uprave namreč ne more samodejno ustvariti subjektivne pravice posameznikov.

44. V zvezi s tem po mnenju Splošnega sodišča pravica do dobrega upravljanja sama po sebi ne podeljuje pravic posameznikom, razen kadar je izraz posebnih pravic, kot so pravica, da se zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku, pravica do izjave, pravica do vpogleda v spis in pravica do obrazložitve odločb.⁴¹

³⁵ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 23. marca 2004, Varuh človekovih pravic/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, točka 49).

³⁶ Sodba z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 33 in navedena sodna praksa).

³⁷ Sodba z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 37).

³⁸ Sodba z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 43).

³⁹ V zvezi s posledicami vpisa pravice do dobrega upravljanja v Listino glej Jacqué, J.-P., „Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Revue française d'administration publique*, zv. 137–138, št. 1–2, 2011, str. od 79 do 83.

⁴⁰ Glej v zvezi s tem sodbi z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 103), in z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, točki 61 in 62).

⁴¹ Sodba z dne 29. novembra 2016, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (T-279/11, neobjavljena, EU:T:2016:683, točka 60 in navedena sodna praksa).

45. Med takimi posebnimi pravicami bi lahko bila pravica, ki ustreza dolžnosti skrbnega ravnanja uprave, ki se razume kot obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne dejavnike obravnavanega primera, kot jo je Sodišče potrdilo med drugim v sodbi Technische Universität München⁴². Vendar Sodišče v tej sodbi ni odločilo, da lahko kršitev te obveznosti povzroči nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.

46. Sodišče je v zvezi s tem v sodbi Masdar(UK)/Komisija⁴³ odločilo, da je uprava Unije lahko nepogodbeno odgovorna za nezakonito ravnanje, če ne ravna z vso dolžno skrbnostjo in zaradi tega povzroči škodo.⁴⁴ Sodišče je odločilo, da je ta obveznost skrbnega ravnanja neločljivo povezana z načelom dobrega upravljanja, velja na splošno za delovanje uprave Unije v njenih odnosih z javnostjo⁴⁵ in pomeni, da mora uprava Unije delovati skrbno in preudarno.⁴⁶

47. Vendar so se preudarki, ki jih je Sodišče izrazilo v tej sodbi, nanašali na ukrepe, ki jih je Komisija sprejela v posebnih okoliščinah. Odškodninski zahtevek pritožnice je bil podan v okviru pogodbenih odnosov med Komisijo in njenim sopogodbnikom na eni strani ter tem sopogodbnikom in pritožnico kot podizvajalcem navedenega sopogodbnika na drugi strani. Ta zahtevek je med drugim temeljil na trditvah, da bi Komisija, kadar uporabi možnost ustavitve plačila za pogodbo v primeru nepravilnosti, ki jih stori sopogodbnik, morala ravnati s skrbnostjo, da bi se prepričala, da ne bo povzročila škode podizvajalcu. Poleg dejstva, da se Sodišče ni strinjalo z mnenjem pritožnice o vsebini obveznosti skrbnega ravnanja v obravnavani zadevi, je treba poudariti, da Sodišče v tej sodbi obveznosti skrbnega ravnanja ni opredelilo kot „pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“.

48. Taka opredelitev se zdi pogosteje sprejeta v sodni praksi Splošnega sodišča.⁴⁷ Medtem ko je pri nekaterih sodbah težko odločiti o tem, ali se dolžnost skrbnega ravnanja dojema kot kršeno pravno pravilo ali kot merilo za presojo resnosti kršitve drugega pravila,⁴⁸ ostaja dejstvo, da je v drugih sodbah to sodišče izrecno ugotovilo, da je treba dolžnost skrbnega ravnanja ali celo načelo dobrega upravljanja opredeliti kot „pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“.⁴⁹

49. Vseeno je težko govoriti o jasni in nedvoumni opredelitvi te obveznosti. Splošno sodišče samo priznava, da se dolžnost skrbnega ravnanja lahko upošteva ne kot pravilo, s katerim so posameznikom podeljene pravice, ampak kot eno od meril za ugotovitev, da nepravilnost ali napaka, ki jo stori institucija, pomeni dovolj resno kršitev prava Unije, ki se tako uporablja za opredelitev kršitve drugega načela ali drugega pravila prava Unije kot „resne“.⁵⁰

⁴² Sodba z dne 21. novembra 1991 (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14).

⁴³ Sodba z dne 16. decembra 2008 (C-47/07 P, EU:C:2008:726).

⁴⁴ Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 91).

⁴⁵ Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 92).

⁴⁶ Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 93).

⁴⁷ Glej sodbe z dne 18. septembra 1995, Nölle/Svet in Komisija (T-167/94, EU:T:1995:169, točki 75 in 76); z dne 29. aprila 2015, Staelen/Varuh človekovih pravic (T-217/11, EU:T:2015:238, točka 88), in z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija (T-399/17, neobjavljena, EU:T:2019:384, točka 59).

⁴⁸ Glej v zvezi s tem zlasti sodbi z dne 18. septembra 1995, Nölle/Svet in Komisija (T-167/94, EU:T:1995:169, točki 75 in 76), in z dne 15. januarja 2015, Ziegler in Ziegler Relocation/Komisija (T-539/12 in T-150/13, neobjavljena, EU:T:2015:15), v katerih je Splošno sodišče vseeno ugotovilo, da ima dolžnost skrbnega ravnanja (ki je v teh sodbah predstavljena kot „načelo skrbnega ravnanja“ oziroma „obveznost skrbnega ravnanja“) varstveno naravo, kar se zdi jasno sklicevanje na idejo o pravilu, s katerim je posameznikom podeljena pravica.

⁴⁹ Glej v zvezi s tem sodbe z dne 16. septembra 2013, ATC in drugi/Komisija (T-333/10, EU:T:2013:451, točka 93); z dne 29. novembra 2016, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (T-103/12, neobjavljena, EU:T:2016:682, točki 67 in 68); z dne 28. februarja 2018, Vakakis kai Synergates/Komisija (T-292/15, EU:T:2018:103, točka 85), in z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija (T-399/17, neobjavljena, EU:T:2019:384, točka 59).

⁵⁰ Sodba z dne 23. septembra 2015, Schroeder/Svet in Komisija (T-205/14, EU:T:2015:673, točka 46 in navedena sodna praksa).

50. Vsekakor opredelitev dolžnosti skrbnega ravnanja kot „pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“, še zdaleč ni očitna. Preveč prožen pristop pri tej opredelitvi je izrecno kritiziral generalni pravobranilec N. Wahl v sklepnih predlogih v zadevi Varuh človekovih pravic/Staelen⁵¹. Izrazil je dvom glede odgovora, ki ga je treba dati na vprašanje, ali je lahko kršitev pravice do dobrega upravljanja podlaga za odškodnino,⁵² in menil, da „je stvar okoliščin, ali v dani zadevi nespoštovanje tega načela [skrbnega ravnanja] pomeni kršitev pravic, podeljenih posamezniku“.⁵³

51. Strinjam se s to ugotovitvijo.

52. Na eni strani naj spomnim⁵⁴, da je namen prvega dela prvega pogoja omejiti nastanek te odgovornosti samo na položaje, v katerih je nezakonito ravnanje institucij, organov, uradov in agencij Unije posamezniku povzročilo škodo s tem, da je bilo poseženo v njegove interese, ki jih posebej varuje pravo Unije. Ne vidim, zakaj med temi posebnimi interesi ne bi mogel biti interes posameznikov, da uprava njihove zadeve obravnava ob upoštevanju vseh upoštevni dejavnikov obravnavanega primera. Gre za pravico posameznikov, da uprava njihovega položaja ne opredeli samovoljno in abstraktno.

53. Na drugi strani po mojem mnenju dolžnosti skrbnega ravnanja uprave ni mogoče analizirati abstraktno, ne da bi se upošteval konkreten položaj. Ukrepi uprave Unije so različni. Obveznost uprave, da upošteva vse upoštevne okoliščine, je različna glede na to, ali gre za preiskavo⁵⁵, izvajanje pogodbenih obveznosti⁵⁶, sprejetje delegiranih in izvedbenih aktov⁵⁷ ali drug upravni postopek, ki vodi do opredelitve pravnega položaja posameznika. Čeprav je v vseh teh okoliščinah mogoče trditi, da ima uprava obveznost upoštevati vse upoštevne dejavnike, bo ta obveznost vseeno v vsakem od teh položajev imela posebno vsebino, ki jo bodo opredeljevale določbe, ki se uporabljajo v obravnavanem primeru.

54. Tako je dolžnost skrbnega ravnanja, ker je splošna obveznost uprave Unije, spremenljiva obveznost. V praksi bo treba pri vsaki vrsti ukrepanja uprave vse upoštevne okoliščine upoštevati pred analizo obsega pristojnosti uprave in njene diskrecijske pravice, ki ju opredeljujejo določbe, ki se uporabljajo v obravnavanem primeru.

55. To zlasti velja, ko uprava sprejema splošne delegirane oziroma izvedbene akte ali posamezne akte. V takem položaju obseg obveznosti skrbnega ravnanja uprave opredeljujejo določbe, ki se uporabljajo v obravnavanem primeru in ki določajo obseg pristojnosti uprave in njene diskrecijske pravice. Na njihovi podlagi uprava določi vse upoštevne okoliščine, ki jih je treba upoštevati. Dolžnosti skrbnega ravnanja uprave ni mogoče analizirati, ne da bi se upošteval konkreten

⁵¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, točka 47).

⁵² Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, točki 1 in 2).

⁵³ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2016:823, točka 46). Ker se opredelitev načela skrbnega ravnanja kot „pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom“, ki jo je podalo Splošno sodišče, v pritožbenem postopku v tej zadevi ni prerekala, se Sodišče v sodbi z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), ni opredelilo do tega vprašanja.

⁵⁴ Glej sodno prakso, navedeno v točki 37 teh sklepnih predlogov.

⁵⁵ Kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 37).

⁵⁶ Kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 93).

⁵⁷ Med drugim tistih, ki se nanašajo na ukrepe za opredelitev podrobnih pravil za izvajanje akta, ukrepe upravljanja ali ukrepe trgovinske zaščite, glede na klasifikacijo, ki jo predlaga Durand, C.-F., „Chapitre V. Typologie des interventions“, v Auby, J.-B., in Dutheil de la Rochère, J. (ur.), *Traité de droit administratif européen*, 2. izdaja, Bruylant, Bruselj, 2014, str. 163.

položaj, ki ga urejajo te določbe. Samo v povezavi s temi določbami lahko dolžnost skrbnega ravnanja pomeni pravno pravilo, s katerim so posameznikom podeljene pravice in katerega kršitev lahko povzroči nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.⁵⁸

3. Dolžnost skrbnega ravnanja v obravnavani zadevi

56. Pritožnice se v podporo svojim odškodninskim zahtevkom sklicujejo na ugotovitve Splošnega sodišča in Sodišča v ničnostnih sodbah. Zato je treba razumeti, da se opirajo na kršitev obveznosti Komisije, kot sta jo Splošno sodišče in Sodišče ugotovili v ničnostnih sodbah. Gre predvsem za ugotovitev Splošnega sodišča⁵⁹, da „[Komisija] ni izpolnila svoje obveznosti, da upošteva vse upoštevne dejavnike in okoliščine“.⁶⁰

57. V tem okviru iz odlomkov ničnostnih sodb, navedenih v točkah 7 in 10 teh sklepnih predlogov, izhaja, da je Komisija očitno napako pri presoji storila pri uporabi posebnih pravil za razvrščanje snovi, vsebovanih v točki 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008. Ta napaka, storjena v okviru uporabe konkretnega pravnega pravila, je bila storjena s tem, da za razvrstitev CTPHT ni ustrezno upoštevala deleža 16 sestavin PAO v CTPHT in njihovih kemijskih učinkov.

58. Zato je treba ugotoviti, da je bilo v obravnavani zadevi, kot pravilno trdijo pritožnice v replikah pred Splošnim sodiščem, pravno pravilo, s katerim so jim bile podeljene pravice, dolžnost skrbnega ravnanja Komisije v povezavi z določbami o razvrščanju snovi, vsebovanimi v točki 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008. Obseg dolžnosti skrbnega ravnanja Komisije je bil torej urejen z določbami Uredbe št. 1272/2008.

D. Prvi del četrtega pritožbenega razloga

59. Pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, da ni analiziralo resnosti kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja s strani Komisije, ki se razume kot obveznost, da pri izvajanju svojih pristojnosti upošteva vse upoštevne okoliščine.

60. V zvezi s tem je seveda res, da Splošno sodišče v izpodbijanih sodbah tega ni izrecno analiziralo. Splošno sodišče je namreč odločilo, da zavrne trditev, temelječo na kršitvi te dolžnosti.

61. Kot pa izhaja iz točke 55 teh sklepnih predlogov, resnosti kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja ni mogoče analizirati abstraktno, ne da bi se upoštevala uporabljena pravna pravila. Poleg tega menim, da ni izključeno, da analiza resnosti kršitve uporabljenih pravnih pravil hkrati pomeni analizo resnosti kršitve dolžnosti skrbnega ravnanja pri njihovi uporabi. Tako bi bilo, če bi se taka analiza nanašala na okoliščine, ki so enako upoštevne za vsako kršitev.

62. To po mojem mnenju velja za obravnavano zadevo. Splošno sodišče ni podvomilo o ugotovitvah, podanih v ničnostnih sodbah, v skladu s katerimi je nezakonitost izpodbijanega akta posledica očitne napake pri presoji, ki jo je Komisija storila s tem, da ni upoštevala vseh upoštevni dejavnikov in okoliščin pri razvrstitvi CTPHT. Razlogovanje Splošnega sodišča, potrjeno v točki 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, se nanaša na razloge, iz katerih je bila

⁵⁸ Vseeno je še vedno potrebno, da obstaja vzročna zveza med kršitvijo dolžnosti skrbnega ravnanja in napačno uporabo teh določb, ki je povzročila škodo.

⁵⁹ Sodba z dne 7. oktobra 2015, Bilbaína de Alquitranes in drugi/Komisija (T-689/13, neobjavljena, EU:T:2015:767, točka 30).

⁶⁰ Glej točke 51, 55, 58 in 59 odškodninske tožbe v zadevi T-639/18; točke 42, 46, 49 in 50 odškodninskih tožb v zadevah T-635/18 in T-638/18 ter točke 42, 46, 47 in 48 odškodninske tožbe v zadevi T-645/18.

ta napaka storjena, se pravi, zakaj se niso upoštevali drugi upoštevni dejavniki, razen tistih, ki so izrecno omenjeni v navedeni točki. Analiza, ki se nanaša neposredno na točko 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, po mojem mnenju samodejno obsega tudi dolžnost skrbnega ravnanja Komisije v okviru uporabe tega pravila. Nejasnost in težave pri razlagi določb Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 v zvezi z upoštevanjem drugih dejavnikov od tistih, ki so izrecno določeni, pri uporabi točke 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008 sta namreč dve upoštevni okoliščini v zvezi tako s kršitvijo te točke kot tudi s kršitvijo dolžnosti skrbnega ravnanja v okviru njene uporabe. Ti okoliščini pomenita isto napako, ki je vzrok za vsako od teh kršitev.

63. Zato je Splošno sodišče po mojem mnenju kljub prejšnji odločitvi, da zavrne trditev, temelječo na kršitvi dolžnosti skrbnega ravnanja, pravilno „dodatno“ odločilo⁶¹, da njegova ugotovitev glede neobstoja dovolj resne kršitve metode seštevanja velja tudi – in sicer iz istih razlogov – za kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja.⁶²

64. Vseeno je treba preučiti, ali je presoja Splošnega sodišča v zvezi z opravičljivo naravo napake, storjene pri uporabi točke 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, pravilna. Na to vprašanje se nanaša drugi del četrtega pritožbenega razloga, ki ni predmet teh sklepnih predlogov.

65. Ob upoštevanju navedenega menim, da je treba prvi del četrtega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

VII. Predlog

66. Glede na vse zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj prvi del četrtega pritožbenega razloga zavrne.

⁶¹ Točke 114, 115, 112 oziroma 115 prve, druge, tretje in četrte izpodbijane sodbe.

⁶² V tem okviru menim, da je prvi pritožbeni razlog brezpredmeten. Tudi ob domnevi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je zavrnilo trditev pritožnic, temelječo na dolžnosti skrbnega ravnanja, je bila ta trditev namreč nazadnje upoštevana v njegovi analizi, ker analiza, opravljena glede na točko 4.1.3.5.5 Priloge I k Uredbi št. 1272/2008, velja tudi za dolžnost skrbnega ravnanja.