OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 7 września 2006 r. [1]

1. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty może powstać wyłącznie wtedy, gdy spełnione są trzy kumulatywne przesłanki, a mianowicie niezgodne z prawem zachowanie Wspólnoty, rzeczywista i pewna szkoda oraz związek przyczynowy między niezgodnym z prawem zachowaniem a podnoszoną szkodą [2].

I — Geneza odwołania

A — *Ramy prawne i faktyczne*

2. Wyrokiem z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-285/03 Agraz i in. przeciwko Komisji (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem") Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich oddalił skargę o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej wniesioną przez spółki z sektora pomidorów, uzasadniając, że choć przy stosowaniu przez Komisję Wspólnot Europejskich wspólnotowego systemu pomocy produkcyjnej miało miejsce naruszenie prawa, które mogło spowodować powstanie odpowiedzialności Wspólnoty, to zarzucana przez skarżących szkoda nie miała charakteru pewnego. Niniejsze odwołanie dotyczy sposobu oceny rzeczywistego charakteru szkody wyrządzonej beneficjentom pomocy wspólnotowej, w przypadku gdy Komisja dysponuje określonym zakresem uznania przy określeniu kwoty tej pomocy.

3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/96 z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków przetworów owocowych i warzywnych (Dz.U. L 297, str. 29, zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym") wprowadza system pomocy produkcyjnej dla przetworów z pomidorów. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia pomoc ta jest przyznawana przetwórcom, którzy zapłacili producentom za ich surowce cenę nie niższą niż cena minimalna ustalona przez Komisję.

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawach połączonych 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 i 5/81 Birra Wührer i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 85, pkt 9, oraz Sądu z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie T-99/98 Hameico Stuttgart i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-2195, pkt 67.

4. Kwota pomocy jest określana zgodnie z treścią art. 4 rozporządzenia podstawowego w wersji znajdującej zastosowanie w niniejszej sprawie:

„1. Pomoc produkcyjna nie może przekraczać różnicy między ceną minimalną płaconą producentowi we Wspólnocie a ceną surowca w głównych produkujących i wywożących [eksportujących] państwach trzecich.

2. Kwotę pomocy produkcyjnej ustala się w taki sposób, aby umożliwić sprzedaż produktu wspólnotowego w granicach określonych w ust. 1. Przy ustanawianiu kwoty pomocy, bez uszczerbku dla stosowania art. 5, uwzględnia się w szczególności:

a) różnicę między ceną surowca we Wspólnocie oraz ceną uzyskiwaną w głównych konkurencyjnych państwach trzecich;

b) kwotę pomocy ustaloną lub obliczoną przed obniżką przewidzianą w ust. 10, jeśli ma zastosowanie, za ubiegły rok gospodarczy;

oraz

c) w przypadku gdy produkcja wspólnotowa jakiegoś produktu stanowi znaczący udział w rynku, tendencje wolumenu handlu zagranicznego i ceny uzyskiwane w takim handlu, przy czym ostatnie kryterium prowadzi do obniżenia kwoty pomocy".

5. W celu ustalenia pomocy na rok gospodarczy 2000/2001 w sektorze przetworzonych warzyw i owoców Komisja zwróciła się do głównych produkujących i eksportujących pomidory państw trzecich: Stanów Zjednoczonych, Izraela, Turcji i po raz pierwszy Chin, o dostarczenie jej niezbędnych informacji. Ponieważ władze chińskie nie odpowiedziały na tę prośbę, Komisja uwzględniła jedynie w ramach tego obliczania ceny stosowane w trzech pozostałych państwach.

6. W dniu 12 lipca 2000 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1519/2000 ustalające cenę minimalną oraz wysokość pomocy w sezonie 2000/2001 w odniesieniu do przetworów otrzymywanych z pomidorów (Dz.U. L 174, str. 29). Kwota pomocy

produkcyjnej została ustalona w wysokości 17,178 EUR za 100 kg koncentratu pomidorowego o zawartości suchego ekstraktu tego produktu równej lub wyższej niż 28%, lecz niższej niż 30%. Kwota ta była o 20,54% niższa niż w poprzednim roku gospodarczym.

7. Po przyjęciu tego rozporządzenia delegacje oraz stowarzyszenia producentów przetworów z pomidorów z Hiszpanii, Francji, Grecji, Włoch i Portugalii zakwestionowały nieuwzględnienie cen pomidorów chińskich przy ustalaniu wysokości przewidywanej pomocy produkcyjnej. Stowarzyszenie Europejskich Przetwórców Pomidorów (dalej zwane „OEICT") oraz Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate wystosowały do Komisji szereg wniosków o dokonanie zmiany kwoty przewidywanej pomocy. Ich zdaniem uwzględnienie cen chińskich, które są znacznie niższe od cen stosowanych w państwach produkujących, które zostały uwzględnione przez Komisję, powinno prowadzić do zwiększenia pomocy. Do jednego z tych pism załączono kopię umowy określającej cenę, jaką otrzymali za produkt producenci chińscy. Komisja oceniła jednak, że niemożliwa była zmiana kwoty pomocy w świetle ceny ustalonej w jednej tylko umowie, podczas gdy władze chińskie nie potwierdziły średniej ceny pomidorów produkowanych w ich państwie.

8. Jesienią 2001 r. władze hiszpańskie i portugalskie przesłały Komisji informację o średnich cenach pomidorów płaconych w latach gospodarczych 1999 i 2000 producentom w prowincji Xinjiang, których produkcja stanowi około 88% łącznej produkcji chińskich przetworów pomidorowych.

9. Jednakże w styczniu 2002 r. Komisja udzieliła OEICT odpowiedzi, że nie uznaje za konieczne dokonania zmiany rozporządzenia nr 1519/2000, ponieważ ustalenie kwoty pomocy zostało dokonane zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia podstawowego. Ponadto podkreśliła ona, że nie wydaje się, iż wspólnotowy sektor przetwórstwa pomidorów ucierpiał z powodu poziomu pomocy, jako że w roku gospodarczym 2000/2001 został osiągnięty rekordowy poziom produkcji przetworów.

B — *Przebieg postępowania i zaskarżony wyrok*

10. W dniu 18 sierpnia 2003 r. około stu spółek hiszpańskich, włoskich, greckich, francuskich i portugalskich wykonujących działalność w sektorze przetworów z pomidorów złożyło w sekretariacie Sądu skargę o zasądzenie od Komisji odszkodowania za szkodę, którą poniosły z powodu metody obliczania pomocy produkcyjnej przewidzianej w rozporządzeniu nr 1519/2000.

11. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdza, że rozporządzenie nr 1519/2000 w dwojaki sposób narusza prawo. Naruszenie prawa wynika, po pierwsze, z bezczynności Komisji po wysłaniu pisma z dnia 4 lutego 2000 r. do władz chińskich z zapytaniem o średnie ceny pomidorów za rok gospodarczy 1999/2000. Bezczynność taka stanowi w oczach Sądu wystarczająco istotne naruszenie zasady należytej staranności i zasady dobrej administracji. Po drugie, naruszenie prawa wynika z tego, że rozporządzenie nr 1519/2000 nie uwzględnia chińskich cen pomidorów na potrzeby obliczenia kwoty pomocy dla wspólnotowych producentów przetworów z pomidorów. Zdaniem Sądu stanowi to naruszenie koniecznych przesłanek zawartych rozporządzeniu podstawowym, które powoduje powstanie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty.

12. Sąd oddalił jednak skargę, orzekając, że nie została spełniona przesłanka rzeczywistego i pewnego charakteru szkody wyrządzonej naruszeniem prawa. W pkt 72–77 zaskarżonego wyroku stwierdza on, co następuje:

„72. W ocenie skarżących poniesiona przez nich szkoda równa jest różnicy między kwotą pomocy ustaloną w rozporządzeniu nr 1519/2000 a kwotą, jaką powinni otrzymać, gdyby Komisja uwzględniła ceny chińskie.

73. Po pierwsze należy podkreślić, iż skarżący powołują się na ceny chińskie, które otrzymali za pośrednictwem hiszpańskich służb dyplomatycznych w Pekinie. Jest to średnia cena uzyskiwana przez producentów w prowincji Xinjiang, dostarczającej, zdaniem skarżących, około 88% chińskich przetworów pomidorowych. Dane te zostały zakwestionowane przez Komisję jako reprezentujące niską średnią. Komisja nie miała ponadto możliwości dokonania oceny, czy były one zgodne z przepisami rozporządzenia podstawowego. Przysługujący jej zaś zakres swobodnego uznania przy ocenie złożonej sytuacji gospodarczej obejmuje również ustalenie podstawowych danych [...].

74. W istocie mając na uwadze, iż rozporządzenie podstawowe przyznaje Komisji pewien zakres swobodnego uznania przy ustalaniu kwoty pomocy, stwierdzenie z całkowitą pewnością istnienia wpływu uwzględnienia ceny uzyskiwanej przez producentów pomidorów chińskich na kwotę pomocy nie jest możliwe. Artykuł 4 ust. 1 nie wskazuje, iż pomoc produkcyjna powinna być równa różnicy między ceną minimalną płaconą producentowi we Wspólnocie a ceną surowca w głównych produkujących i eksportujących państwach trzecich. Przepis ten określa jedynie maksymalną kwotę pomocy.

75. W związku z powyższym należy zaznaczyć, iż okoliczność, że Komisja w przeszłości ustalała kwotę pomocy w kwocie równej różnicy między ceną minimalną

płaconą producentowi we Wspólnocie a ceną surowca w głównych produkujących i eksportujących państwach trzecich, nie zobowiązuje jej do utrzymywania pomocy na tym poziomie. Byłoby to nawet sprzeczne z brzmieniem oraz celami rozporządzenia podstawowego, gdyby Komisja nie uwzględniała zmian sytuacji na rynkach międzynarodowych i tym samym utrudniała zbyt produktów wspólnotowych.

76. Skarżący nie mogą zatem powoływać się na prawo do uzyskania pomocy w maksymalnej kwocie równej różnicy między ceną minimalną płaconą producentowi we Wspólnocie a ceną surowca w głównych państwach trzecich, uwzględniającą ceny chińskie.

77. Zatem wysokość szkody obliczonej przez skarżących, wyszczególniona w tabeli zawartej w załączniku A.27 do skargi, nie posiada bezsprzecznego charakteru".

13. Na tej właśnie części wyroku wnoszący odwołanie koncentrują swoje zarzuty. W odwołaniu, które wnoszą do Trybunału, zarzucają Sądowi, że niesłusznie stwierdził, iż szkoda nie była pewna. Żądają oni zatem, aby Trybunał orzekł ponownie i stwierdził, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty są w niniejszym przypadku spełnione. Jeśli chodzi o przyznanie wnoszącym odwołanie pozostałej części pomocy, która powinna była im zostać przyznana, proponują oni, aby Trybunał orzekł w tym zakresie lub skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd celem oceny poniesionej szkody.

II — Analiza odwołania

14. W uzasadnieniu odwołania wnoszący odwołanie podnoszą cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa przy kwalifikacji pewnego charakteru szkody. Pozostałe trzy zarzuty dotyczą błędów rzekomo popełnionych przez Sąd w przebiegu postępowania i rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. W zarzucie drugim wnoszący odwołanie twierdzą, że Sąd naruszył zasadę kontradyktoryjności i prawa do bycia wysłuchanym. W zarzucie trzecim twierdzą, że żądania skarżących w pierwszej instancji zostały przeinaczone. Zarzut ostatni dotyczy naruszenia przez Sąd obowiązku rozstrzygnięcia sprawy i ustalenia wysokości szkody po wykazaniu niezgodności z prawem zachowania Komisji.

15. Zarzut pierwszy dzieli się, według stanowiska wnoszących odwołanie, na dwie części. Po pierwsze, podnoszą oni, że zaskarżony wyrok opiera się na naruszeniu orzecznictwa

wspólnotowego i zasad uznanych w krajowych porządkach prawnych w zakresie odpowiedzialności pozaumownej, przez to, że Sąd pomylił istnienie szkody pewnej z oceną jej wysokości. Po drugie, Sąd naruszył ich zdaniem przepisy, nie wyciągnąwszy konsekwencji wynikających z jego ustaleń dotyczących niezgodności z prawem zachowania Komisji w odniesieniu do uznania prawa wnoszących odwołanie do odszkodowania.

16. Analiza przeprowadzona przez wnoszących odwołanie wymaga uwagi wstępnej. Wydaje się wynikać z tej analizy, że niezgodność zachowania Komisji z prawem stwierdzona przez Sąd powinna automatycznie prowadzić do stwierdzenia przez niego odpowiedzialności Wspólnoty. Analiza ta wydaje się sugerować, że każde naruszenie prawa mogące rodzić odpowiedzialność Wspólnoty powoduje przyznanie prawa do odszkodowania. Jednak wcale tak nie jest. Zakładając, że tego rodzaju niezgodność z prawem zostanie wykazana, należy jeszcze zbadać, czy spełnione są dwie pozostałe przesłanki powstania odpowiedzialności Wspólnoty [3]. Istnieją bowiem wykazane nieprawidłowości, które nie powodują szkód, za które można przyznać odszkodowanie. Jest tak w przypadku, gdy zarzucana szkoda ma charakter „ewentualny" [4] lub nie ma związku przyczynowego z zarzucanym naruszeniem prawa [5].

17. W niniejszej sprawie nieuwzględnienie skargi o odszkodowanie przez Sąd wynika z braku pewnego charakteru podnoszonej szkody. Należy wyłączyć odpowiedzialność Wspólnoty, jeśli dana instytucja dysponuje pewnymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi tego rodzaju, że nie można wykazać z całą pewnością, iż nieprawidłowe zachowanie miało wpływ na podjęte decyzje. Tę właśnie ewentualność należy obecnie zbadać.

A — *Błąd w ocenie w zaskarżonym wyroku*

18. Jest przypadek, w którym można z łatwością zrozumieć, że niezgodne z prawem zachowanie, powodujące jasne i przewidywalne konsekwencje, nie powoduje rzeczywistej i pewnej szkody. Załóżmy, że można wykazać, iż gdyby stwierdzone naruszenie prawa nie nastąpiło, powinien był zostać wydany ten sam akt, bądź to dlatego,

3 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie 26/74 Roquette frères przeciwko Komisji, Rec. str. 677, pkt 22.

4 — Zobacz również w ramach traktatu EWWiS wyroki z dnia 12 grudnia 1956 r. w sprawie 10/55 Mirossevich przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 365, oraz z dnia 17 grudnia 1959 r. w sprawie 23/59 FERAM przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 501, str. 515; w ramach traktatu WE wyroki z dnia 14 lipca 1967 r. w sprawach połączonych 5/66, 7/66 i od 13/66 do 24/66 Kampffmeyer i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 317, str. 345, oraz z dnia 2 czerwca 1976 r. w sprawach połączonych od 56/74 do 60/74 Kampffmeyer i in. przeciwko Komisji i Radzie, Rec. str. 711, pkt 6.

5 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawach połączonych od 197/80 do 200/80, 243/80, 245/80 i 247/80 Ludwigshafener Walzmühle i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 3211, pkt 51, oraz Sądu z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawie T-7/96 Perillo przeciwko Komisji, Rec. str. II-1061, pkt 41–46.

że naruszenie prawa, mając charakter czysto formalny lub proceduralny, nie ma wpływu na treść tego aktu [6], bądź dlatego, że dana instytucja powinna w każdym wypadku ze względu na nałożony na nią obowiązek wydać identyczny akt. W podobnym przypadku, chociaż wystąpiła nieprawidłowość, można uznać, że szkoda nie została wykazana. Wydaje mi się bowiem słuszne nie przyznawać odszkodowania za konsekwencje aktu obarczonego niezgodnością z prawem, który powinien być tak czy inaczej wydany co do istoty w tym samym brzmieniu.

19. W niniejszym przypadku jest inaczej. W sprawie tej Komisja ograniczyła się w istocie do podniesienia przed Sądem, a później przed Trybunałem, że w świetle przysługującej jej swobody uznania nie jest wykluczone, że przyznana pomoc byłaby taka sama, jak pomoc przewidziana w rozporządzeniu nr 1519/2000. Miałoby jakoby z tego wynikać, że nie można twierdzić, iż jej niezgodne z prawem zachowanie spowodowało szkodę, za którą można przyznać odszkodowanie. Przeciwko temu stanowisku przemawiają moim zdaniem dwa argumenty.

20. Pierwszy wynika z orzecznictwa Trybunału. Zdarza się z pewnością, że przyznanie Komisji uprawnień dyskrecjonalnych stanowi element, który może uzasadniać hipotetyczny charakter szkody. Jeśli osoba ubiegająca się o zatrudnienie lub oferent w przetargu zostanie pozbawiony prawa do uczestniczenia w postępowaniu na skutek błędu popełnionego przez Wspólnotę, sąd odmawia co do zasady odszkodowania za *utratę szansy*, która wynika z tego dla zainteresowanego. Powodem tego jest to, że nie może on liczyć na prawo lub uzasadnione oczekiwanie uzyskania danego zatrudnienia lub zamówienia [7]. W takim przypadku ponieważ Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania w celu zatrudnienia lub udzielenia zamówienia, szkoda materialna wynikająca z utraty korzyści, które wynikłyby z uzyskania zatrudnienia lub zamówienia, wydaje się być zbyt niepewna, aby można stwierdzić, że można za nią przyznać odszkodowanie. Jednak orzecznictwo to można stosować jedynie w bardzo ścisłych przypadkach utraty szansy. Poza tymi przypadkami zasadą jest, że uznanie, iż danej instytucji przysługuje określony zakres uznania, nie stanowi przeszkody dla ustalenia podlegającej naprawieniu szkody [8]. W niniejszej sprawie wnoszący odwołanie powołują się na *utratę korzyści* wynikającą z nieprawidłowego przyznania pomocy, do której, jak twierdzą, mają prawo. Przedmiotem sporu nie jest uprawnienie dyskrecjonalne, z którego Komisja mogłaby skorzystać, gdyby nie doszło do naruszenia prawa, lecz wynik rzeczywistego skorzystania z tego uprawnienia. W takim przypadku, jak to Trybunał wielokrotnie stwierdził, należy po prostu zbadać, czy podnoszona szkoda nie wykracza poza ryzyko właściwe działalności w danym sektorze [9].

6 — W ten sposób w sprawie 27/76 United Brands przeciwko Komisji (wyrok z dnia 14 lutego 1978 r., Rec. str. 207, pkt 286) Trybunał orzekł, że jeśli chodzi o skargę dotyczącą części stanowiska Komisji w trakcie postępowania w dziedzinie konkurencji, „żaden element akt sprawy nie pozwala zakładać, że zaskarżona decyzja nie zostałaby wydana lub że miałaby odmienną treść, gdyby nie miały miejsca sporne stwierdzenia, nad którymi ze swej strony należy ubolewać".

7 — Zobacz w szczególności wyroki Sądu z dnia 29 października 1998 r. w sprawie T-13/96 TEAM przeciwko Komisji, Rec. str. II-4073, pkt 76; z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i Brown przeciwko Komisji, Rec. str. II-2403, pkt 51; z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-160/03 AFCon Management Consultants i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-981, pkt 112, oraz z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie T-309/03 Camós Grau przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1173, pkt 149.

8 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 maja 1975 r. w sprawie 74/74 CNTA przeciwko Komisji, Rec. str. 533, pkt 21 i 42.

9 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 4 października 1979 r. w sprawie 238/78 Ireks-Arkady przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 2955, pkt 11, oraz z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie 59/83 Biovilac przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Rec. str. 4057, pkt 28.

21. Drugi argument ma charakter systemowy. Przyznanie, że uprawnienia dyskrecjonalne danej instytucji mogą stanowić kryterium rzeczywistego charakteru szkody, powoduje ryzyko pozbawienia skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej znacznej części jej skuteczności. Należałoby się bowiem w każdym razie obawiać, że instytucja, której postępowanie jest kwestionowane, ograniczy się do wskazania *w ogólności* pewnej swobody działania w celu wykazania, że skorzystanie z tej swobody mogło doprowadzić do takiego samego rozwiązania co rozwiązanie, które spowodowało podnoszoną szkodę. Takie rozszerzenie przypadków braku odpowiedzialności jest tym trudniejsze do zaakceptowania, że skarga o odszkodowanie oparta na art. 288 WE może zostać użyta przez jednostki, które z powodu ścisłych przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianych w art. 230 WE nie mają możliwości bezpośredniego podważenia aktu, który spowodował szkodę, na której poniesienie się powołują. Przypomnę w tym zakresie, że Trybunał orzekł już, że „skargę o odszkodowanie należy rozpatrywać w kontekście całości systemu ochrony prawnej jednostki wprowadzonego przez traktat" [10].

22. W tej sytuacji okoliczność, że w danej materii przy określeniu kwoty pomocy produkcyjnej Komisji przysługuje określony zakres uznania, sama w sobie nie pozwala zanegować pewnego charakteru szkody wyrządzonej naruszeniem zasad dotyczących obliczania tej pomocy. Sąd pominął, że w takim przypadku należy jeszcze zbadać, czy w sytuacji, gdyby podnoszona nieprawidłowość nie miała miejsca, Komisja powinna była utrzymać pomoc na tym samym poziomie. Opierając swą analizę na ogólnym stwierdzeniu, że zainteresowanej instytucji przysługuje pewien zakres uznania, nie badając przy tym dokładne, czy stwierdzona nieprawidłowość nie miała żadnego wpływu na przyjęte rozwiązanie, Sąd moim zdaniem naruszył prawo.

23. Nie oznacza to, że okoliczność, iż danej instytucji przysługują uprawnienia dyskrecjonalne, jest bez znaczenia w ramach badania skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty. Jest oczywiste, że ma ona znaczenie, lecz w innych aspektach. Po pierwsze, ma ona znaczenie w ramach pierwszej przesłanki powstania odpowiedzialności. Przypomnę, że orzecznictwo wymaga dla stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa mającej na celu ustanowienie praw na rzecz jednostek wykazania oczywistego i poważnego naruszenia przez daną instytucję granic przysługującego jej swobodnego uznania [11]. Zasadniczą kwestią na tym etapie jest zatem określenie zakresu uznania przysługującego

10 — Wyrok z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 175/84 Krohn przeciwko Komisji, Rec. str. 753, pkt 27.

11 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P Komisja przeciwko Camar i Tico, Rec. str. I-11355, pkt 54.

danej instytucji [12]. Temu zadaniu Sąd poświęcił pkt 42–47 zaskarżonego wyroku [13].

24. Następnie uprawnione może być również uwzględnienie zakresu i usytuowania tego swobodnego uznania w ramach oceny rozmiaru szkody. Prawdą jest bowiem, że podczas gdy Komisji przysługuje w tej dziedzinie pewien zakres uznania przy ustalaniu danych źródłowych oraz przy określaniu kwoty pomocy, to wnoszący odwołanie nie mogli zgodnie z prawem oczekiwać uzyskania w każdym razie maksymalnej pomocy, równej różnicy między ceną minimalną płaconą producentom we Wspólnocie a ceną surowców w głównych państwach trzecich, po wzięciu pod uwagę cen chińskich. Taki jest sens analizy przeprowadzonej przez Sąd w pkt 73–76 zaskarżonego wyroku. W takim przypadku źródłem szkody jest jedynie utrata kwot pomocy, do której wnoszący odwołanie mieliby prawo, gdyby nie wystąpiło uchybienie dotyczące uwzględnienia cen chińskich, przy uwzględnieniu jednak współczynników korygujących, które Komisja miała wtedy prawo zastosować celem dostosowania kwoty pomocy [14].

25. Jednak tego rodzaju analizę należy przeprowadzić w odniesieniu do określenia *zakresu* podnoszonej szkody. Nie powinna ona być brana pod uwagę w ramach oceny jej *rzeczywistego charakteru*. Zaskarżony wyrok prowadzi do pewnej konfuzji tych dwóch kwestii o odmiennej naturze. To, że trudno jest ustalić dokładny wpływ popełnionego uchybienia z uwagi na różne dane, które Komisja mogła uwzględnić, wydaje mi się bezsprzeczne. Lecz odnosi się to zasadniczo do badania rozmiaru poniesionej szkody. Należało najpierw zbadać, czy szkoda rzeczywiście wystąpiła, to znaczy czy naruszenie zasad obliczania pomocy miało negatywny wpływ na sytuację wnoszących odwołanie.

26. Należy wyraźnie odróżnić w ramach skargi o odszkodowanie badanie istnienia szkody od określenia dokładnego rozmiaru tej szkody dla zainteresowanych osób. Z pewnością możliwe jest, że szkoda ma w praktyce bardzo ograniczony zakres. Lecz do wykazania rzeczywistej i pewnej szkody wystarczy stwierdzić, że jej wystąpienie nie jest ani czysto hipotetyczne, ani jedynie ewentualne, oraz że powoduje ona możliwą do oszacowania stratę. Szkoda o charakterze pewnym nie oznacza szkody, którą można dokładnie obliczyć; oznacza ona szkodę, która powinna normalnie wynikać z zakwestionowanego zachowania instytucji i którą można w sposób gospodarczy oszacować. Poza tym z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „nie jest wykluczone wniesienie sprawy do Trybunału celem stwierdzenia

12 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-198/03 P Komisja przeciwko CEVA i Pfizer, Rec. str. I-6357, pkt 66.

13 — Zobacz dla porównania z zaskarżonym wyrokiem wyrok Sądu z dnia 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94 Nölle przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. II-2589, pkt 89.

14 — Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

odpowiedzialności Wspólnoty za nieuchronne szkody, które można przewidzieć z dostateczną pewnością, nawet jeśli szkody nie można jeszcze dokładnie oszacować" [15].

B — *Prawidłowa kwalifikacja szkody*

27. Z powyższych rozważań wynika, że ocenę pewnego charakteru szkody przyjętą przez Sąd należy uznać za błędną. Błąd ten może prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku, chyba że jego rozstrzygnięcie okaże się być uzasadnione z innych względów prawnych [16]. Należy zatem zbadać, czy uwzględniając przeprowadzoną analizę zaskarżonego wyroku i dowodów zawartych w aktach sprawy, Sąd miał podstawy, by przyjąć podobne rozstrzygnięcie.

28. Na pierwszy rzut oka niniejsza sprawa nosi znamiona pewnego podobieństwa do wcześniejszej sprawy, w której Trybunał oddalił skargę o stwierdzenie odpowiedzialności z powodu nieudowodnienia szkody.

29. W sprawie Lesieur Cotelle i in. przeciwko Komisji [17] przetwórcy ziarna rzepaku twierdzili, że doznali spadku cen ich produktów na skutek zawieszenia kwot wyrównawczych, które nie zostało skompensowane pomocą, do której — jak oczekiwali — przysługiwało im prawo. Trybunał wyjaśnił, że przyjął taką interpretację argumentacji skarżących, że „wprowadzeni w błąd ustanowieniem systemu kwot wyrównawczych zdecydowali się na zaopatrywanie się w ziarno pochodzące ze Wspólnoty i na domaganie się odpowiednich zaliczek na pomoc, zakładając, iż nabycie ziarna na rynkach światowych stałoby się dla nich wyjątkowo kosztowne z powodu wprowadzenia obowiązku zapłaty kwot wyrównawczych; [...] ponieważ założenie takie okazało się błędne od momentu zniesienia kwot wyrównawczych, zostali oni pozbawieni w tym czasie możliwości zaopatrywania się na lepszych warunkach na rynku światowym, co oznaczało szkodę, za którą ich zdaniem odpowiedzialna była Wspólnota" [18]. Jednak w oczach Trybunału podnoszone w ten sposób straty nie zostały w jasny sposób wykazane. Po pierwsze, oczekiwana pomoc nie była bezpośrednio związana z istnieniem kwestionowanego systemu. W istocie ustanowienie systemu kwot wyrównawczych nie miało bezpośrednio na celu ochrony producentów wspólnotowych, lecz zapobieganie zakłóceniom w wewnątrzwspólnotowej wymianie handlowej [19]. Po drugie, nie było oczywiste, że przetwórcy doznali spadku cen ich produktów. Wręcz przeciwnie, Trybunał wyjaśnił, że

15 — Wyrok z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie 281/84 Zuckerfabrik Bedburg i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 49, pkt 14.

16 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-30/91 P Lestelle przeciwko Komisji, Rec. str. I-3755, pkt 28.

17 — Wyrok z dnia 17 marca 1976 r. w sprawach połączonych od 67/75 do 85/75, Rec. str. 391.

18 — Punkt 20.

19 — Punkty 26 i 47.

„powtarzane twierdzenie [Komisji], że poziom cen na rynku wspólnotowym pozostał niezmieniony po zniesieniu kwot wyrównawczych, nie zostało w sposób poważny zaprzeczone" [20].

30. Choć wydaje się, że niniejsza sprawa daje podstawę do podobnej interpretacji argumentacji stron, to opiera się ona na zupełnie innych okolicznościach. Z jednej strony celem systemu pomocy, którego stosowanie zostało uznane za nieprawidłowe w niniejszej sprawie, jest pomoc na produkcję określonych przetworów, które „mają szczególne znaczenie dla śródziemnomorskich regionów Wspólnoty", poprzez jej ochronę przed konkurencją międzynarodową, gdzie ceny są znacznie niższe [21]. Z drugiej strony nie wydaje się być raczej do podważenia w niniejszej sprawie, że błąd w obliczeniu popełniony przez Komisję miał negatywny wpływ na sytuację wnoszących odwołanie. Wynika to moim zdaniem z dwóch elementów jasno ustalonych w analizie przeprowadzonej przez Sąd.

31. Po pierwsze, z rozporządzenia podstawowego wynika, że cena płacona w państwach trzecich stanowi podstawowe i niezbędne kryterium dla obliczania pomocy [22]. Podobnie Sąd orzekł w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że „Komisja *powinna* zatem uwzględniać ceny chińskie" w obliczaniu pomocy przyznawanej za objęty sporem rok [23]. Po drugie, z zaskarżonego wyroku wynika jasno, że błąd popełniony przez Komisję skutkował przeszacowaniem ceny surowca w głównych państwach produkujących [24]. Tymczasem cena ta wchodzi w skład podstawowego kryterium obliczania pomocy, przewidzianego w art. 4 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego. Zwiększenie tej ceny powoduje zmniejszenie różnicy między ceną surowca we Wspólnocie a ceną surowca w głównych konkurujących państwach trzecich, a w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia realnej podstawy kwoty pomocy. Nie jest z pewnością wykluczone, że prawidłowo obliczona podstawa zostanie jeszcze skorygowana na podstawie innych kryteriów, a w szczególności współczynnika obniżki przewidzianego w lit. c) tego przepisu. Jednak wydaje się oczywiste, że błędne zastosowanie we wskazany sposób kryterium podstawowego może mieć a priori negatywny skutek na określenie ostatecznej kwoty pomocy.

32. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na stronie skarżącej spoczywa obowiązek dostarczenia sądowi wspólnotowemu dowodów celem wykazania rzeczywistego charakteru i rozmiaru podnoszonej przez nią szkody [25]. W niniejszym przypadku wnoszący odwołanie jasno wykazali, że przywrócenie prawidłowej ceny surowca powinno

20 — Punkt 19.

21 — Motyw drugi rozporządzenia podstawowego.

22 — Motyw czwarty rozporządzenia podstawowego.

23 — Podkreślenie moje.

24 — Sąd przypomina w pkt 67 zaskarżonego wyroku zaskarżonego wyroku, że Komisja przyznała, iż uwzględnienie chińskich surowców mogło na pierwszy rzut oka prowadzić do znacznego zmniejszenia szacunkowej ceny surowców pochodzących z państw trzecich będących ich głównymi producentami i eksporterami.

25 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-401/96 P Somaco przeciwko Komisji, Rec. str. I-2587, pkt 71.

prowadzić do zwiększenia kwoty otrzymywanej pomocy. W takiej sytuacji do Komisji należy wykazanie, że w okolicznościach tej sprawy i z uwzględnieniem wszystkich danych, którymi dysponuje, oczekiwanie to nie jest uzasadnione. Nie mogła ona poprzestać na twierdzeniu — jak to uczyniła zgodnie z tym, co stwierdzono w pkt 67 zaskarżonego wyroku — że w kontekście przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych zwiększenie pomocy nie było pewne. Powinna ona była ponadto wykazać, że utrzymanie pomocy na poziomie ustalonym w spornym rozporządzeniu było zgodne z prawidłowym stosowaniem kryteriów przewidzianych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia podstawowego. Wydaje się, że w niniejszej sprawie nie przeprowadzono takiej analizy.

33. Wynika stąd, że podnoszoną szkodę należało uznać za mającą rzeczywisty i pewny charakter.

C — *Zastrzeżenie Komisji*

34. Komisja twierdzi jednak, że szkoda zostanie rzeczywiście wykazana dopiero wtedy, gdy możliwe będzie stwierdzenie, iż nie został osiągnięty cel pomocy, jaki wynika z art. 4 ust. 2 rozporządzenia podstawowego, to znaczy umożliwienie sprzedaży produktu wspólnotowego. Wszystko wskazuje jej zdaniem na to, że kwota określona w rozporządzeniu nr 1519/2000 umożliwiła wypełnienie tego celu.

35. Zastrzeżenie to można rozumieć dwojako. Niezależnie od przyjętej interpretacji zasługuje ono na odrzucenie.

36. Wydaje się przede wszystkim, że Komisja zamierza kwestionować przez to samą zasadę swej odpowiedzialności. Wydaje się ona uznawać, że niezgodność z prawem zachowania, które się jej zarzuca, nie miała decydującego wpływu na wynik jej działania, który ze swej strony jest zgodny z celem, jaki jej wyznacza rozporządzenie podstawowe. Jeśli taki jest sens jej zastrzeżenia, to aby można je było uwzględnić, druga strona postępowania musiałaby wnieść odwołanie wzajemne, kwestionując dokonaną przez Sąd ocenę zgodności z prawem jej zachowania. Wobec braku takiej czynności analizę Sądu prowadzącą do stwierdzenia rodzącej odpowiedzialność pozaumowną Wspólnoty niezgodności z prawem należy uznać za definitywną i nie można jej kwestionować. Z tego względu zastrzeżenie to jest niedopuszczalne.

37. Jednakże Komisja twierdzi również w ramach tego zarzutu, że okoliczność, iż wspólnotowa produkcja została z powodzeniem sprzedana we wspomnianym roku

gospodarczym, zgodnie z celem określonym w rozporządzeniu podstawowym stanowi dowód, iż rozporządzenie nr 1519/2000 nie spowodowało żadnej szkody podlegającej odszkodowaniu. Cytuje ona w tym zakresie pismo dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa skierowane do wnoszących odwołanie w dniu 7 stycznia 2003 r., w którym oświadcza on: „Stwierdzam *a posteriori*, że pomoc została ustalona na poziomie, który jak się wydaje, nie był szkodliwy dla sektora. W roku gospodarczym 2000/2001 wspólnotowy przemysł w sektorze pomidorów osiągnął drugi rok z rzędu rekordowy poziom przetwórstwa".

38. Aby dobrze pokazać wadę, jaką obarczony jest taki argument, należy pokrótce przedstawić złożoną organizację rynku wprowadzoną w tym sektorze przez Wspólnotę. Organizacja ta zasadza się na mechanizmie ochronnym i systemie podwójnych umów. Mechanizm ochronny jest przewidziany w rozporządzeniu podstawowym. Przewiduje on, że przed rozpoczęciem roku gospodarczego ustalana jest cena minimalna płacona producentom pomidorów, co ma miejsce zwykle w lipcu. W tym samym czasie pomoc przyznawana jest przetwórcom pomidorów, którzy zapłacili producentom cenę nie niższą niż cena minimalna. Jej kwota jest określana w ten sposób, że pozwala ona „kompensować różnicę między cenami płaconymi producentom we Wspólnocie a cenami płaconymi w państwach trzecich" [26]. Mechanizm ten jest ujęty w system umów przewidzianych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 504/97 z dnia 19 marca 1997 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 2201/96 [27]. Zgodnie z tym systemem jeszcze przed okresem sadzenia zawierane są umowy „wstępne" pomiędzy przetwórcami a producentami pomidorów. Celem tego systemu jest „zachęcenie producentów do uwzględniania rzeczywistych potrzeb przemysłu przetwórczego i do dostosowania do nich w konsekwencji obsadzonych powierzchni" [tłumaczenie nieoficjalne] [28]. Należy zaznaczyć, że umowy te opiewają na określone ilości, bez wskazania ceny, która ma zostać zapłacona [29]. Dopiero w następstwie określenia ceny minimalnej i pomocy produkcyjnej podpisywane są na podstawie tych pierwszych umów umowy „o przetwórstwo", zawierające cenę, która ma zostać zapłacona [30].

39. Ten krótki opis wskazuje, że sprzedaż produkcji wspólnotowej zasadza się zasadniczo na zaufaniu przetwórców, jakie pokładają oni w prawidłowym stosowaniu mechanizmów pomocy ustalonych przez Wspólnotę. Przetwórcy zostali zachęceni przez system umów wstępnych do zobowiązania się do sprzedaży produkcji wspólnotowej w zamian za pomoc, jeszcze zanim poznali wysokość ceny minimalnej i kwotę pomocy. Z pewnością w chwili tego zobowiązania nie jest zagwarantowane, że pomoc ta pokryje całe ryzyko handlowe związane z transakcją zakupu pomidorów we Wspólnocie. Jednak przetwórcy powinni przynajmniej mieć pewność, że pomoc zostanie ustalona na prawidłowych warunkach zgodnie z kryteriami

26 — Motyw czwarty rozporządzenia podstawowego.

27 — Dz.U. L 78, str. 14.

28 — Motyw siódmy rozporządzenia nr 504/97.

29 — Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia nr 504/97.

30 — Artykuł 7 rozporządzenia nr 504/97.

ustanowionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia podstawowego. Stosując system pomocy nieprawidłowo, Komisja przyczyniła się do przeniesienia na wnoszących odwołanie części ryzyka gospodarczego, którego nie musieli oni ponosić w świetle systemu wprowadzonego przez Wspólnotę.

40. Dlatego właśnie wydaje mi się, że druga strona postępowania nie ma racji, powołując się na dochowanie celu, którego wykonanie zostało powierzone wnoszącym odwołanie z gwarancją otrzymania pomocy w przypadku prawidłowego stosowania rozporządzenia podstawowego. Komisja nie może się powoływać na wynik, który sama naraziła na szwank poprzez nieprawidłowe stosowanie kryteriów obowiązujących ją celem jego osiągnięcia i którego nie mogła przewidzieć w chwili, gdy dopuściła się zarzucanego naruszenia prawa. Wynika stąd, że zastrzeżenie takie jest pozbawione wszelkich podstaw.

III — Konsekwencje analizy

41. Należy uznać za uzasadniony pierwszy zarzut podniesiony przez wnoszących odwołanie i w związku z tym uwzględnić żądanie uchylenia zaskarżonego wyroku w części. Ponieważ pozostałe zarzuty dotyczą tej samej części zaskarżonego wyroku, nie ma potrzeby ich badania.

42. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

43. Ponieważ Sąd nie miał okazji dokonać oceny, czy spełniona została trzecia przesłanka odpowiedzialności Wspólnoty, dotycząca związku przyczynowego między bezprawnością zarzucanego zachowania a wystąpieniem szkody, sporu nie można rozstrzygnąć. Istotne jest, aby Sąd dysponował suwerenną kompetencją do dokonania tych analiz, z którymi łączy się ocena okoliczności faktycznych i złożonych danych, oraz do rozstrzygnięcia w razie potrzeby, czy wskazane jest wezwanie stron do zawarcia ugody w kwestii kwoty odszkodowania za spowodowaną szkodę. Należy zatem skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd oraz zastrzec dla niego orzeczenie w przedmiocie kosztów postępowania.

IV — Wnioski

44. Z powyższego wynika, że Sąd naruszył przepisy prawa, orzekając, że zarzucana szkoda nie ma charakteru pewnego. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał:

— uchylił wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie Agraz i in. przeciwko Komisji (T-285/03) i

— skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd Pierwszej Instancji.