Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 18 października 2012 r.[1]

Sprawa C-460/09 P

Inalca SpA – Industria Alimentari Carni,
Cremonini SpA
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Odpowiedzialność pozaumowna Unii — Termin przedawnienia — Początek biegu terminu

I – Wprowadzenie

1. W odwołaniu Inalca SpA – Industria Alimentari Carni (zwana dalej „Inalca") i Cremonini SpA (zwana dalej „Cremonini") żądają uchylenia postanowienia Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T-174/06 Inalca i Cremonini przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem"), w którym Sąd oddalił ich skargę zmierzającą do uzyskania naprawy szkody poniesionej rzekomo przez wnoszące odwołanie w wyniku przekazania przez Komisję Wspólnot Europejskich władzom włoskim w dniu 6 lipca 1998 r. wniosków z dochodzenia formułujących zarzuty wobec wnoszących odwołanie (zwanych dalej „pismem Komisji z dnia 6 lipca 1998 r.")[2].

2. Należy podkreślić, że wnoszące odwołanie, Inalca i Cremonini, twierdzą, czego Komisja nie podważa, że zostały oczyszczone z wszelkich zarzutów po przeprowadzeniu postępowań przed sądami krajowymi, które zostały wszczęte w związku ze wspomnianym pismem Komisji. W konsekwencji w 2006 r. Komisja zakończyła procedurę odzyskiwania, która dotyczyła wnoszących odwołanie w związku z informacjami wskazanymi w piśmie Komisji z dnia 6 lipca 1998 r.

3. W ramach niniejszej sprawy Trybunał został w szczególności wezwany do orzeczenia w przedmiocie terminu przedawnienia mającego zastosowanie do postępowania z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej, a zwłaszcza kryteriów określających początek biegu wspomnianego terminu w niniejszym przypadku.

II – Okoliczności faktyczne oraz postępowania przed sądami krajowymi i wspólnotowymi

4. Inalca i Cremonini są częścią grupy spółek prowadzących działalność w zakresie produkcji i dystrybucji produktów przeznaczonych dla gastronomii, a także w sektorze gastronomii.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wspomniane dochodzenie było prowadzone przez jednostkę ds. koordynacji zapobiegania nadużyciom finansowym Komisji (UCLAF) w celu zweryfikowania zgodności z prawem niektórych refundacji z tytułu wywozu wołowiny do Jordanii.

5. W związku z dochodzeniem prowadzonym w Jordanii w lutym i marcu 1998 r. w ramach systemu refundacji z tytułu wywozu produktów rolnych Komisja w piśmie z dnia 6 lipca 1998 r. poinformowała władze włoskie, że spośród 37 978 ton wołowiny wywiezionej poza Wspólnotę Europejską bez żadnego zgłoszenia celnego dotyczącego wprowadzenia do obrotu na rynku jordańskim, 2272 tony pochodziły z Włoch. W tym piśmie Komisja w szczególności wezwała władze włoskie do znalezienia nazwiska eksportera w celu wszczęcia procedur odzyskiwania refundacji z tytułu wywozu, a w przypadku stwierdzenia współudziału w naruszeniu, wszczęcia postępowania karnego.

6. Pismami z dnia 15 stycznia 1999 r. właściwy włoski organ administracyjny przekazał Inalca i Cremonini decyzje o odzyskaniu refundacji z tytułu spornego wywozu (zwane dalej „decyzjami o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r.”[3]). Wnoszące odwołanie zaskarżyły w trybie administracyjnym te decyzje, a wniesione przez nie skargi zostały oddalone decyzjami z dnia 7 marca 2000 r.

7. W dniu 16 lutego 1999 r. wyniki dochodzenia Komisji zostały przekazane przez władze włoskie właściwemu włoskiemu organowi sądowemu, powodując wszczęcie postępowania karnego przeciwko przedstawicielom prawnym wnoszących odwołanie.

8. W dniu 30 listopada 1999 r. wnoszące odwołanie ustanowiły dwie polisy gwarancyjne („polizze fideiussorie”) w celu uzyskania zawieszenia procedury odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi.

9. Postępowanie karne zostało umorzone w dniu 18 grudnia 2002 r. W wyroku sądu cywilnego z dnia 16 stycznia 2004 r. stwierdzono, że zarzuty sformułowane przeciwko Inalca w uzasadnieniu decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r. były bezpodstawne i że kwota, której zwrotu zażądano, nie była od Inalca należna. W wyroku sądu cywilnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. zostały zawarte podobne stwierdzenia w odniesieniu do Cremonini.

10. Pismami odpowiednio z dni 22 i 23 marca 2004 r. władze włoskie uwzględniły wniosek złożony przez Inalca, by uchylić dotyczącą jej decyzję o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r., a polisa gwarancyjna ustanowiona przez tę spółkę została zwolniona. Podobnie pismami odpowiednio z dni 22 i 23 grudnia 2004 r. uwzględniono wniosek złożony przez Cremonini, by uchylić dotyczącą jej decyzję o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r., a polisa gwarancyjna ustanowiona przez tę spółkę została zwolniona.

11. Pismem z dnia 27 stycznia 2005 r. Inalca zażądała od Komisji naprawienia szkód, które poniosła w związku z dochodzeniem wszczętym przez Komisję i wnioskami przekazanymi przez Komisję władzom włoskim. Pismem z dnia 15 kwietnia 2005 r. Komisja[4] poinformowała Inalca, że nie może uwzględnić tego wniosku o odszkodowanie, ponieważ ewentualne roszczenie odszkodowawcze jest w każdym razie przedawnione na podstawie art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

3 — We wspomnianych decyzjach przytoczono art. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. dotyczącego finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, s. 13), którego ust. 1 stanowi: „Państwa członkowskie podejmują zgodnie z krajowymi przepisami ustawodawczymi, wykonawczymi i administracyjnymi środki konieczne do: […] zapewnienia rzeczywistego przeprowadzenia i zgodności z prawem operacji finansowanych przez Fundusz, […] zapobiegania nieprawidłowościom i ich ścigania, [i] odzyskania utraconych kwot w związku z nieprawidłowościami i zaniedbaniami” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe cytaty z tego rozporządzenia poniżej]. Zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu państwa członkowskie powiadomią Komisję o środkach podjętych w tym celu, w szczególności o stanie procedur administracyjnych i sądowych.

4 — Wspomniane pismo zostało wysłane przez dyrektora generalnego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który jest następcą prawnym UCLAF.

12. Decyzją nr 2006/678/WE z dnia 3 października 2006 r.[5] (zwaną dalej „decyzją Komisji z dnia 3 października 2006 r.") Komisja usunęła nieprawidłowości w refundacjach z tytułu wywozu wołowiny do Jordanii zgłoszone Republice Włoskiej z wykazu informacji przewidzianych w art. 3 i 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 z dnia 4 marca 1991 r. dotyczącego nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylającego rozporządzenie (EWG) [nr] 283/72 (Dz.U. L 67, s. 11).

13. Pismem z dnia 9 marca 2006 r. wnoszące odwołanie skierowały do Komisji wniosek o naprawienie poniesionej szkody, której wysokość oszacowały na 2 861 000 EUR. Komisja nie uwzględniła tego wniosku.

III – Skarga do Sądu i zaskarżone postanowienie

14. Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 27 czerwca 2006 r., wnoszące odwołanie wniosły skargę do Sądu, w której zażądały stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty i nakazania Komisji naprawienia rzekomo poniesionych przez nie szkód, których wysokość oszacowały na 2 861 000 EUR, a także zapłaty związanych z tymi szkodami odsetek wyrównawczych oraz ewentualnych odsetek za zwłokę.

15. W odrębnym piśmie z dnia 18 września 2006 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, twierdząc, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na przedawnienie przewidziane w art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

16. W odniesieniu do dopuszczalności Sąd przypomniał w pkt 46 zaskarżonego postanowienia, że bieg terminu przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty rozpoczyna się, kiedy spełnione są wszystkie przesłanki powstania obowiązku naprawienia szkody, w szczególności w momencie, gdy skonkretyzowała się szkoda podlegająca naprawieniu. W pkt 47 zaskarżonego postanowienia Sąd przypomniał, że w przypadku gdy odpowiedzialność Wspólnoty powstaje w wyniku aktu normatywnego, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w momencie, w którym nastąpiły wywołujące szkodę skutki tego aktu. Wyjaśnił on, że w przypadku sporów wynikłych, jak w niniejszym przypadku, z aktów indywidualnych bieg tego terminu rozpoczyna się dopiero w momencie, gdy szkoda rzeczywiście wystąpiła. W pkt 49 zaskarżonego postanowienia Sąd podsumował, że dokładny moment, w którym rzeczywiście nastąpiły zarzucane wywołujące szkodę skutki w stosunku do wnoszących odwołanie, należy określić poprzez zbadanie kolejno szkody majątkowej i krzywdy, których naprawienia i zadośćuczynienia żądają wnoszące odwołanie.

17. Co do szkody majątkowej Sąd najpierw stwierdził w pkt 51 zaskarżonego postanowienia, że szkoda związana z ustanowieniem polis gwarancyjnych w spółce ubezpieczeniowej w sposób pewny urzeczywistniła się w dniu 30 listopada 1999 r., czyli w dniu, w którym wnoszące odwołanie ustanowiły wspomniane polisy, oddalając w ten sposób argument wnoszących odwołanie, że wywołujące szkodę skutki spornego pisma wystąpiły w sposób pewny dopiero w momencie wydania decyzji Komisji z dnia 3 października 2006 r. W pkt 59 i 64 zaskarżonego postanowienia Sąd jednak wyjaśnił, że szkoda, którą stanowią koszty związane z ustanowieniem polis gwarancyjnych, miała charakter ciągły i że skarga o naprawienie tej szkody jest dopuszczalna w odniesieniu do umów odnowionych po dniu 27 czerwca 2001 r.

5 — Decyzja Komisji w sprawie działań finansowych, które w pewnych przypadkach popełnienia nieprawidłowości przez podmioty gospodarcze należy podjąć w ramach rozliczania wydatków finansowanych przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. L 278, s. 24). Zobacz s. 31 tej decyzji.

18. Następnie co do kosztów poniesionych w odniesieniu do usług z zakresu pomocy i porad prawnych, a także co do kosztów personelu poniesionych ze względu na zarządzanie rozpatrywanymi sprawami, Sąd w pkt 71 i 73 zaskarżonego postanowienia orzekł, że szkody wynikające z tych kosztów miały charakter jednorazowy, a w konsekwencji roszczenie odszkodowawcze w tym zakresie uległo przedawnieniu.

19. Wreszcie w odniesieniu do wniosku o naprawienie szkody rzekomo poniesionej w formie utraconych korzyści ze względu na zmniejszenie dostępności środków pieniężnych w wyniku zapłaty premii związanych z ustanowieniem polis gwarancyjnych i pokrycie kosztów pomocy i porad prawnych, a także kosztów personelu, Sąd w pkt 74 zaskarżonego postanowienia orzekł, że wniosek wnoszących odwołanie nie jest wystarczająco szczegółowy, i odrzucił go jako niedopuszczalny.

20. Co się tyczy krzywdy, Sąd w pkt 77 zaskarżonego postanowienia orzekł, że dotyczące jej roszczenie jest przedawnione, ponieważ zarzucana krzywda urzeczywistniła się w momencie wszczęcia tych postępowań, w 1999 r. i w 2000 r., czyli ponad pięć lat przed wniesieniem skargi. W pkt 78 zaskarżonego postanowienia Sąd oddalił argument wnoszących odwołanie, że krzywda ta posiadała charakter ciągły aż do wydania wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., i dodał w pkt 79 tegoż postanowienia, że w każdym razie wnoszące odwołanie jedynie powołały się na naruszenie reputacji firmy, nie dostarczając żadnej informacji w tym zakresie. W pkt 81 zaskarżonego postanowienia Sąd z powyższego wywiódł, że skarga jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy naprawienia szkody wynikłej z zapłaty premii związanych z ustanowieniem polis gwarancyjnych od dnia 27 czerwca 2001 r.

21. Co do istoty sprawy, przypomniawszy utrwalone orzecznictwo, na mocy którego powstanie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE zależy od spełnienia wszystkich przesłanek, czyli bezprawności zachowania zarzucanego instytucji, urzeczywistnienia się szkody i istnienia związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym zachowaniem a podnoszoną szkodą, Sąd w pkt 85 zaskarżonego postanowienia wyjaśnił, że ponieważ nie została spełniona jedna z trzech przesłanek powstania odpowiedzialności Wspólnoty, roszczenia odszkodowawcze powinny być oddalone bez konieczności badania, czy zostały spełnione dwie pozostałe przesłanki.

22. W pkt 90 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł, że bez konieczności orzekania w przedmiocie możliwości przypisania Wspólnocie szkody wyrządzonej w wyniku wydania decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r., szkoda wynikła z ustanowienia polis gwarancyjnych nie została spowodowana bezpośrednio pismem Komisji z dnia 6 lipca 1998 r.

23. Uwzględniając powyższe rozważania, Sąd w pkt 94 zaskarżonego postanowienia orzekł, że skarga odszkodowawcza wniesiona przez wnoszące odwołanie w zakresie, w jakim jest dopuszczalna, powinna być oddalona jako w sposób oczywisty pozbawiona wszelkich podstaw prawnych.

IV – Odwołanie i odwołanie wzajemne

24. W odwołaniu wnoszące odwołanie wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia i odesłanie sprawy do Sądu do ponownego rozpatrzenia, a także obciążenie Komisji kosztami niniejszego postępowania i postępowania w sprawie T-174/06. W uzasadnieniu odwołania wnoszące odwołanie podnoszą siedem zarzutów.

25. W odpowiedzi na odwołanie Komisja odnosi się do tych siedmiu zarzutów odwołania.

26. Poza tym Komisja wnosi odwołanie wzajemne oparte na naruszeniu prawa i wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia w zakresie, w jakim uznano w nim skargę wniesioną w postępowaniu w pierwszej instancji za częściowo dopuszczalną, a następnie zakończenie sporu poprzez odrzucenie skargi jako w całości niedopuszczalnej, a w każdym razie obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania w obydwóch instancjach.

V – Analiza

27. Uwzględniając decydujący charakter odwołania wzajemnego wniesionego przez Komisję, należy zbadać je w pierwszej kolejności.

A – *W przedmiocie odwołania wzajemnego wniesionego przez Komisję*

1. Argumenty Komisji

28. W odwołaniu wzajemnym Komisja wnosi do Trybunału o wyjaśnienie orzecznictwa dotyczącego daty, w której rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia w przypadku roszczeń odszkodowawczych w sprawach innych niż sprawy, w których odpowiedzialność powstaje w wyniku aktu normatywnego.

29. W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 46 i 47 zaskarżonego postanowienia, że datą, w której rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia w niniejszym przypadku, jest data, w której wystąpiły wywołujące szkodę skutki aktu. Przypomina ona, że został ustanowiony szczególny reżim, w przypadku gdy odpowiedzialność Unii powstaje w wyniku aktu normatywnego. Rozwiązanie to uzasadnia szczególny charakter szkody powstającej w wyniku aktu normatywnego, który wywiera skutki wobec jednostek dopiero po upływie pewnego czasu, ale nie ma zastosowania w innych przypadkach, w których odpowiedzialność wynika w szczególności z aktów lub zdarzeń.

30. W drugiej kolejności Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 47 zaskarżonego postanowienia, że rozpatrywane przez niego roszczenie odszkodowawcze dotyczy sporu powstałego w wyniku wydania aktów indywidualnych w rozumieniu wyroku w sprawie Holcim (Deutschland) przeciwko Komisji [6], podczas gdy nie chodziło o akt indywidualny wywierający wiążące skutki wobec jego adresata.

31. W dalszej kolejności Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, zmieniając w sposób arbitralny kryteria określone w ww. wyroku w sprawie Holcim (Deutschland) przeciwko Komisji. Komisja jest zdania, że w niniejszym przypadku bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu wystąpienia wyrządzającego szkodę zdarzenia, czyli w dniu 6 lipca 1998 r., dacie pisma Komisji, albo – i najpóźniej – w dniu, w którym wnoszące odwołanie dowiedziały się o wspomnianym piśmie, co nastąpiło za pośrednictwem decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r. [7].

32. Ponadto Komisja zauważa, że w przypadku gdy podnoszone szkody posiadają charakter ciągły, w praktyce roszczenia odszkodowawczego można dochodzić do celów chociażby częściowego naprawienia szkody w bardzo długim okresie, aż do upływu pięciu lat od momentu, w którym skarżąca powołuje się na ostatnie wywołujące szkodę skutki aktu będącego przedmiotem zarzutu. Celem terminu przedawnienia nie jest już uniemożliwienie dochodzenia roszczenia, ale jedynie ograniczenie kwoty szkody podlegającej naprawieniu do szkody poniesionej w okresie pięciu lat poprzedzających wniesienie skargi.

6 — Wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-282/05 P, Zb.Orz. s. I-2941, pkt 29.

7 — W pkt 16 odpowiedzi na odwołanie i odwołaniu wzajemnym Komisja odwołuje się do daty 15 lipca 1999 r. Moim zdaniem jest to jednak oczywista omyłka pisarska i należy czytać „15 stycznia 1999 r.”, jak w pozostałych punktach wspomnianego dokumentu.

33. Wnoszące odwołanie twierdzą, że należy oddalić odwołanie wzajemne Komisji.

2. Analiza

34. W odwołaniu wzajemnym Trybunał został wezwany do zbadania, czy Sąd słusznie uznał, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w momencie uwzględnionym w zaskarżonym postanowieniu.

35. W odniesieniu do początku biegu terminu przedawnienia należy przypomnieć, że zgodnie z art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „roszczenia wynikające z odpowiedzialności pozaumownej Unii ulegają przedawnieniu z upływem pięciu lat od zdarzenia stanowiącego podstawę tej odpowiedzialności".

36. Początek biegu pięcioletniego terminu przedawnienia został określony w orzecznictwie w odniesieniu do poszczególnych przypadków. Z tego wynika, że w odniesieniu do przypadków, w których odpowiedzialność Unii powstała w wyniku aktu normatywnego, bieg terminu przedawnienia nie może rozpocząć się przed wystąpieniem wywołujących szkodę skutków tego aktu, a tym samym przed chwilą, w której zainteresowani ponieśli niewątpliwą szkodę [8]. W przypadku sporów powstałych w wyniku aktów indywidualnych bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w momencie, gdy decyzja wywołała skutki wobec osób, których ona dotyczy [9]. W pozostałych przypadkach bieg wspomnianego terminu przedawnienia nie może rozpocząć się przed spełnieniem wszystkich przesłanek powstania obowiązku naprawienia szkody, a zwłaszcza przed skonkretyzowaniem się szkody, która ma zostać naprawiona [10].

37. Należy uczynić dwie uwagi dotyczące, po pierwsze, zasad obliczania terminu przedawnienia, a po drugie, dokładnego początku biegu terminu przedawnienia.

38. Najpierw w odniesieniu do zasad obliczania terminu przedawnienia należy zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Sąd wychodzi z założenia, że decydująca data dla analizy kwestii, czy roszczenie odszkodowawcze jest przedawnione, czy też nie, jest określona w zależności od daty wniesienia do niego skargi. Zgodnie z tym podejściem datą, jaką należy uwzględnić, jest data wcześniejsza o pięć lat od daty wniesienia wspomnianej skargi. Ponieważ skarga została wniesiona w dniu 27 czerwca 2006 r., Sąd uwzględnił datę 27 czerwca 2001 r. jako początek biegu terminu przedawnienia.

39. Tymczasem takie podejście oparte na „odwróconej chronologii" jest w niniejszej sprawie nieco ryzykowne. Należy przypomnieć, że art. 46 statutu Trybunału odnosi się, przeciwnie do zwykłego porządku chronologicznego, definiując początek biegu terminu przedawnienia w oparciu o datę wystąpienia zdarzenia prowadzącego do powstania szkody [11].

8 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 13 listopada 1984 r. w sprawach połączonych 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 i 282/82 Birra Wührer i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 3693, pkt 15; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-51/05 P Komisja przeciwko Cantina sociale di Dolianova i in, Zb.Orz. s. I-5341, pkt 54.

9 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Holcim (Deutschland) przeciwko Komisji, pkt 30.

10 — Zobacz postanowienia Sądu: z dnia 4 sierpnia 1999 r. w sprawie T-106/98 Fratelli Murri przeciwko Komisji, Rec. s. II-2553, pkt 25; z dnia 14 września 2005 r. w sprawie T-140/04 Ehcon przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3287, pkt 53; wyrok Sądu z dnia 28 września 2010 r. w sprawie T-247/08 C-Content przeciwko Komisji, pkt 53. Natomiast codzienna utrata bieżących odsetek od wartości szkody nie zapobiega upływowi tego terminu. O ile bowiem odsetki są obliczane od wartości szkody w dniu, w którym szkoda ta się skonkretyzowała, ich celem jest wyłącznie uzyskanie odszkodowania zaktualizowanego i nie mogą być mylone ze zdarzeniem powodującym powstanie roszczenia w rozumieniu art. 46 statutu Trybunału, które stanowi moment, w którym rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia (zob. pkt 28 ww. postanowienia w sprawie Fratelli Murri przeciwko Komisji).

11 — Należy odróżnić tę sytuację od sytuacji rozpatrywanej w wyroku Sądu z dnia 11 stycznia 2002 r. w sprawie T-174/00 Biret International przeciwko Radzie, Rec. s. II-17, pkt 41. W tej sprawie wywołujące szkodę skutki, jakie rzekomo poniosła skarżąca, wynikały z przyjęcia i utrzymania przez Wspólnotę embargo na przywóz. W tym przypadku Sąd wyjaśnił, że ponieważ szkoda nie została wyrządzona jednorazowo, ale powstawała codziennie przez pewien okres ze względu na utrzymanie obowiązywania bezprawnego aktu, przedawnienie określone w art. 46 statutu Trybunału ma zastosowanie, w zależności od daty czynności przerywającej bieg terminu przedawnienia, do okresu wcześniejszego o ponad pięć lat od tej daty, nie naruszając praw powstałych w okresach późniejszych. Tymczasem taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszym przypadku.

40. A zatem należy określić akt lub zdarzenie, które można przypisać instytucji unijnej i które może być uznane za początek biegu terminu przedawnienia. W tym względzie należy zwrócić uwagę na następującą kwestię.

41. Zdaniem Komisji w niniejszym przypadku bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się w dniu wystąpienia wywołującego szkodę zdarzenia, czyli w dniu 6 lipca 1998 r., w którym Komisja wysłała pismo, lub w każdym razie w dniu, w którym wnoszące odwołanie dowiedziały się o tym piśmie, czyli w dniu decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r.

42. Zgodnie z przedstawieniem okoliczności faktycznych przez Sąd data pisma Komisji z dnia 6 lipca 1998 r. wydaje się odpowiadać pierwszej dacie, w której Komisja podjęła działania w niniejszej sprawie.

43. Wywołujący szkodę skutek – przy założeniu, że wystąpił – może rzeczywiście być powiązany z pismem Komisji z dnia 6 lipca 1998 r. Tymczasem nie jest to ani akt normatywny, ani akt indywidualny, ani skądinąd akt podlegający zaskarżeniu. Trybunał miał już okazję analizować tego rodzaju dokumenty w sprawie Nutral przeciwko Komisji [12]. Trybunał wyjaśnił, że chodzi tutaj o szczególną formę współpracy pomiędzy Komisją a państwem członkowskim. Można ją scharakteryzować jako zalecenie Komisji skierowane do państwa członkowskiego, które polega na sformułowaniu konkretnych obowiązków danych podmiotów gospodarczych, wskazanych imiennie przez wydanie decyzji krajowej.

44. A zatem gdyby pismo Komisji z dnia 6 lipca 1998 r. wywołało szkody podniesione przez wnoszące odwołanie, dokument ten, z uwagi na swój charakter i fakt, że był niekompletny, nie mógłby sam z siebie stanowić w niniejszym przypadku początku biegu terminu przedawnienia. Wspomniane pismo bezwzględnie musiało być skonkretyzowane i zindywidualizowane przez inne środki, czyli w niniejszym przypadku decyzje o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r. Decyzje te skonkretyzowały zatem ewentualną szkodę, określając obowiązek zwrotu i wskazując imiennie wnoszące odwołanie. Od momentu doręczenia wspomnianych decyzji wnoszące odwołanie były w pełni poinformowane o sytuacji i konsekwencjach finansowych, które mogą z niej wynikać. Dopiero poprzez zmianę stanowiska prawnego wnoszących odwołanie w prawie krajowym w związku z doręczeniem krajowych decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r. skonkretyzował się wywołujący szkodę skutek pisma Komisji z dnia 6 lipca 1998 r. A zatem w niniejszej sprawie za początek biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do powstania odpowiedzialności Unii należy uznać datę doręczenia decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r.

45. W związku z powyższym termin przedawnienia, którego bieg rozpoczął się w styczniu 1999 r., upłynął pięć lat później, czyli w styczniu 2004 r. Celem tego terminu jest określenie z góry okresu, w którym można powołać się na odpowiedzialność Unii. Każda osoba, która zamierza pociągnąć do odpowiedzialności Unię z uwagi na pismo Komisji z dnia 6 lipca 1998 r., w związku z którym władze włoskie wydały decyzje o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r., musiała podjąć działania w okresie pięciu lat od doręczenia wspomnianych decyzji. Jedynym skutecznym sposobem przerwania tego terminu było wniesienie skargi. Artykuł 340 TFUE nie stanowi bowiem przeszkody do wniesienia skargi do Trybunału w celu stwierdzenia co do zasady odpowiedzialności Unii ze względu na wystąpienie szkody nieuchronnej i dającej się przewidzieć z dostateczną pewnością, nawet jeśli nie można jej jeszcze dokładnie oszacować [13].

12 — Wyrok z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-476/93 P, Rec. s. I-4125, pkt 30.

13 — Zobacz wyroki Trybunału: z dnia 2 czerwca 1976 r. w sprawach połączonych od 56/74 do 60/74 Kampffmeyer i in. przeciwko EWG, Rec. s. 711, pkt 6; z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie 281/84 Zuckerfabrik Bedburg i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 49, pkt 14; postanowienie Sądu z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie T-369/03 Arizona Chemical i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5839, pkt 106.

46. W konsekwencji początek biegu terminu przedawnienia należy w niniejszym przypadku określić na dzień, w którym wnoszące odwołanie dowiedziały się o odnośnych decyzjach o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r.

47. A zatem, jak już wskazałem, pięcioletni termin przedawnienia, który rozpoczął bieg w styczniu 1999 r., w momencie doręczenia decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r., upłynął w styczniu 2004 r. W konsekwencji skarga wniesiona do Sądu w dniu 27 czerwca 2006 r. powinna być uznana za wniesioną po upływie terminu.

48. Należy zatem uwzględnić odwołanie wzajemne Komisji, oddalając je przy tym w pozostałym zakresie, ponieważ Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 46 i 47 zaskarżonego postanowienia, że w niniejszym przypadku bieg terminu przedawnienia rozpoczął się dopiero w momencie, gdy urzeczywistniła się szkoda powstała w wyniku pisma Komisji z dnia 6 lipca 1998 r., oraz zakwalifikował roczne odnowienie polis gwarancyjnych jako odrębne zdarzenia wywołujące szkodę, które mogą przedłużyć termin przedawnienia.

49. Z powyższego wynika, że Sąd naruszył także prawo, uznając w pkt 75 zaskarżonego postanowienia skargę za częściowo dopuszczalną.

50. W świetle powyższego proponuję zatem, aby Trybunał:

— orzekając w przedmiocie odwołania wzajemnego, uchylił zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim uznano w nim skargę w pierwszej instancji za częściowo dopuszczalną, oraz

— odrzucił skargę w pierwszej instancji jako w całości niedopuszczalną.

B – *W przedmiocie sześciu pierwszych zarzutów odwołania*

51. W odwołaniu wnoszące odwołanie podnoszą zarzuty dotyczące odpowiednio sprzecznego uzasadnienia, naruszenia orzecznictwa wspólnotowego, naruszenia art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, wypaczenia znaczenia podniesionych argumentów i naruszenia prawa.

52. Ponieważ proponuję Trybunałowi uwzględnienie odwołania wzajemnego Komisji i odrzucenie skargi w całości jako niedopuszczalnej ze względu na to, że została wniesiona po upływie terminu, nie jest już konieczne badanie w wyroku sześciu pierwszych zarzutów odwołania.

53. W związku z powyższym dokonam analizy tych zarzutów jedynie pomocniczo i w trosce o kompletność rozważań. Ponadto ponieważ zarzuty drugi, trzeci i czwarty dotyczą szkody związanej z utraconymi zyskami oraz krzywdy, należy rozpatrzyć je łącznie.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego

54. Pierwszy zarzut odwołania wnoszących odwołanie dotyczy sprzecznego charakteru uzasadnienia i naruszenia orzecznictwa wspólnotowego w odniesieniu do rozróżnienia pomiędzy kryterium procesowym dotyczącym początku biegu terminu przedawnienia a weryfikacją istnienia przesłanek odpowiedzialności.

55. Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd niesłusznie nie uwzględnił w pkt 55 zaskarżonego postanowienia decyzji Komisji z dnia 3 października 2006 r. Do momentu wydania tej decyzji wnoszące odwołanie znajdowały się bowiem w sytuacji niepewności prawnej co do istnienia i wysokości poniesionej szkody, która urzeczywistniła się dopiero w 2006 r. Wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd także niesłusznie oparł się w pkt 55 zaskarżonego postanowienia na utożsamieniu kryterium procesowego dotyczącego początku biegu terminu przedawnienia ze stwierdzeniem istnienia przesłanek odpowiedzialności.

56. Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd powinien był uwzględnić datę 3 października 2006 r., dzień, w którym Komisja wydała decyzję kończącą postępowanie.

57. Wnoszące odwołanie utrzymują zatem, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się wyraźnie po urzeczywistnieniu się szkód.

58. Tymczasem analizę tę należy odrzucić z kilku względów.

59. Przede wszystkim z pism samych wnoszących odwołanie wynika, że poniosły one szkody przed wydaniem przez Komisję decyzji z dnia 3 października 2006 r. Przykładowo wspominają one ustanowienie polis gwarancyjnych, które miało miejsce w 1999 r. i wiązało się z zapłatą premii w datach wskazanych we wspomnianych polisach. W tym zakresie nie można w uzasadniony sposób utrzymywać, że niezależnie od istnienia (przy założeniu, że zostanie ono wykazane) szkody bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się siedem lat później, w 2006 r. A zatem właściwą datą nie może być data zaproponowana przez wnoszące odwołanie.

60. Poza tym termin przedawnienia nie biegnie od momentu, w którym akt, który spowodował szkodę, zostaje usunięty z porządku prawnego. Zasada ta została przypomniana przez Trybunał w wyroku w sprawie Holcim (Deutschland) przeciwko Komisji [14], w odniesieniu do decyzji, której nieważność stwierdził sąd unijny, zauważając, że dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia bez znaczenia jest, że bezprawne zachowanie Unii zostało stwierdzone przez orzeczenie sądowe.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego

61. Wnoszące odwołanie utrzymują w odniesieniu do przedawnienia roszczeń dotyczących poniesionych przez nie wydatków na pomoc i porady prawne oraz kosztów personelu, że uzasadnienie zaskarżonego postanowienia jest w sposób oczywisty sprzeczne i że Sąd naruszył utrwalone orzecznictwo.

62. Należy oddalić ten zarzut. W pkt 71 zaskarżonego postanowienia Sąd słusznie zakwalifikował szkodę, jaką stanowią koszty pomocy i porad prawnych, a także koszty personelu poniesione przez wnoszące odwołanie jako koszty o charakterze jednorazowym, i w konsekwencji orzekł, że skarga w tym zakresie została wniesiona po upływie terminu. Wnoszące odwołanie mylą termin mający zastosowanie do wniesienia skargi oraz wystąpienie szkody. Gdyby Trybunał zgodził się z moją analizą dotyczącą początku biegu terminu przedawnienia, skarga odszkodowawcza powinna była być wniesiona najpóźniej w styczniu 2004 r., także w odniesieniu do wskazanych powyżej szkód, co nie miało miejsca [15].

14 — Wyżej wymieniony, pkt 31.

15 — Zakładając nawet, że takie roszczenie byłoby dopuszczalne, mam poważne wątpliwości co do możliwości żądania od Komisji pokrycia kosztów prawnych związanych z postępowaniami przed sądami krajowymi, ponieważ kwestia pokrycia tych kosztów powinna być rozstrzygnięta w ramach postępowania przed sądem krajowym (zob. w tym zakresie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-481/07 P SELEX Sistemi Integrati przeciwko Komisji, pkt 20–26).

3. W przedmiocie zarzutów trzeciego, czwartego i piątego

63. Zarzuty trzeci, czwarty i piąty dotyczą rzekomo poniesionej szkody w formie utraconych zysków oraz krzywdy.

64. W zarzucie trzecim wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd wypaczył znaczenie argumentów i naruszył art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, uznając za niedopuszczalne roszczenie o naprawienie szkody poniesionej przez wnoszące odwołanie w formie utraconych zysków.

65. Poza tym zgodnie z zarzutem czwartym Sąd naruszył orzecznictwo i przedstawił uzasadnienie w sposób oczywisty nielogiczne w odniesieniu do przedawnienia roszczenia o zadośćuczynienie krzywdy.

66. Wreszcie w zarzucie piątym wnoszące odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem oraz orzecznictwo w zakresie krzywdy, a uzasadnienie Sądu jest w sposób oczywisty nielogiczne, ponieważ orzekł on, że roszczenie o zadośćuczynienie krzywdy jest w każdym razie niedopuszczalne.

67. Przede wszystkim, co do dopuszczalności roszczeń o naprawienie zarzucanej szkody w postaci utraconych zysków oraz zadośćuczynienie zarzucanej krzywdy argumenty wnoszących odwołanie także nie mogą być uwzględnione. Sąd oddalił roszczenia w pkt 74 i 80 zaskarżonego postanowienia, opierając się na ich abstrakcyjnym charakterze. Ze względu na brak ścisłości roszczenia te są niezgodne z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem. Tymczasem jest bezsporne, że zgodnie z orzecznictwem konieczne jest dostarczenie wystarczających dowodów na poparcie roszczeń dotyczących naprawienia szkody w postaci utraconych zysków oraz zadośćuczynienia krzywdy. Także bowiem w przypadku tego rodzaju szkód do wnoszących odwołanie należy dostarczenie dowodu zarówno istnienia tej szkody, jak i danych, na których opiera się jej oszacowanie [16].

68. Ponadto w odniesieniu do podnoszonego ciągłego charakteru przywoływanej krzywdy Sąd w pkt 77 i 78 zaskarżonego postanowienia słusznie orzekł, że wspomniana krzywda nie ma ciągłego charakteru.

4. W przedmiocie zarzutu szóstego

69. W zarzucie szóstym wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do przesłanki związku przyczynowego, stwierdzając, że taki związek nie istnieje pomiędzy zachowaniem zarzucanym Komisji a podnoszoną szkodą w odniesieniu do roszczenia o naprawienie szkody wynikającej z zapłaty premii związanych z ustanowieniem polis gwarancyjnych w zakresie, w jakim wspomniane roszczenie zostało uznane za dopuszczalne.

70. Komisja twierdzi, że zarzut jest w każdym razie w sposób oczywisty pozbawiony jakiejkolwiek podstawy prawnej.

71. W tym względzie należy zauważyć, że zarzut dotyczy jedynej części skargi, która została uznana przez Sąd za dopuszczalną. Jednakże gdyby Trybunał zgodził się z moją analizą dotyczącą początku biegu terminu przedawnienia, zaskarżone postanowienie w każdym razie będzie musiało zostać uchylone także w tym zakresie na podstawie odwołania wzajemnego wniesionego przez Komisję.

16 — Zobacz ww. wyrok w sprawie SELEX Sistemi Integrati przeciwko Komisji, pkt. 37. Niemniej jednak jest oczywiste, że w niektórych sprawach dotyczących personelu instytucji Unii Sąd i Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej uwzględniły takie roszczenia, nie określając jednak szczegółowo kryteriów przyjętych w celu dokonania obliczeń.

72. Tytułem uzupełnienia chciałbym zauważyć w odniesieniu do związku przyczynowego, że w pkt 92 zaskarżonego postanowienia Sąd słusznie orzekł, poprzez analogię do ww. wyroku w sprawie Holcim (Deutschland) przeciwko Komisji, że ustanowienie polisy gwarancyjnej zostało pozostawione swobodnej ocenie wnoszących odwołanie i nie posiadało żadnego wiążącego charakteru wynikającego z wydania decyzji o odzyskaniu z dnia 15 stycznia 1999 r. Gdyby bowiem wnoszące odwołanie wybrały natychmiastowy zwrot dotacji wywozowych, uniknęłyby konieczności zapłaty kosztów związanych z ustanowieniem wspomnianych polis. Jak stwierdziła Komisja podczas rozprawy, w tym przypadku dane kwoty zostałyby zwrócone wnoszącym odwołanie z odsetkami. A zatem zarzut szósty okazuje się całkowicie bezpodstawny, a więc proponuję także jego oddalenie.

73. Z powyższego wynika, że żaden z sześciu zarzutów wymienionych w pkt 51 niniejszej opinii nie jest zasadny. Należy zatem oddalić je w każdym razie jako bezzasadne.

C – *W przedmiocie zarzutu siódmego*

74. W ostatnim zarzucie wnoszące odwołanie wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia ze względu na naruszenie zasady rozsądnego czasu trwania postępowania.

75. W pierwszej kolejności wnoszące odwołanie podnoszą, że z uwagi na okoliczności faktyczne i procesowe niniejszego przypadku nie należy stosować orzecznictwa Trybunału, które w przypadkach przewlekłości postępowania przed Sądem uzależnia możliwość uchylenia orzeczenia Sądu od wykazania, że przewlekłość postępowania miała wpływ na rozstrzygnięcie sporu, bez uszczerbku dla możliwości uzyskania naprawienia szkody spowodowanej przewlekłością postępowania zgodnie z art. 235 WE i 288 WE.

76. W dalszej kolejności wnoszące odwołanie twierdzą, że przewlekłość postępowania w każdym razie miała wpływ na końcowy wynik sprawy.

77. Komisja nie zgadza się z wszystkimi tymi argumentami, powołując się na ich niedopuszczalność.

78. Zauważam, że zarzut dotyczący przekroczenia rozsądnego terminu na wydanie orzeczenia w odniesieniu do postępowania przed Sądem nie został podniesiony przed Sądem [17]. Wnoszące odwołanie nie miały bowiem nawet okazji przedstawić tej kwestii przed Sądem z uwagi na to, że Sąd orzekł w drodze postanowienia bez przeprowadzenia rozprawy.

79. Należy przypomnieć, że o ile nieprzestrzeganie przez Sąd rozsądnego terminu na wydanie orzeczenia, jeżeli zostanie wykazane, może stanowić podstawę do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie w ramach skargi wniesionej przeciwko Unii na podstawie art. 268 TFUE w związku z art. 340 akapit drugi TFUE, niemniej jednak w odniesieniu do odwołania art. 113 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem stanowi, że żądania wnoszącego odwołanie powinny mieć na celu uchylenie w całości lub w części orzeczenia Sądu oraz, stosownie do okoliczności, uwzględnienie, w całości lub w części, żądań przedstawionych w pierwszej instancji [18]. W niniejszym przypadku nie ma to natomiast miejsca.

17 — Zobacz w tym zakresie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-385/07 P Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6155, pkt 195.

18 — Wyrok z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 205.

80. Jednakże jeśli nieprzestrzeganie rozsądnego terminu na wydanie orzeczenia miało wpływ na rozstrzygnięcie sporu przed Sądem, na okoliczność tę można powołać się w uzasadnieniu zarzutu dotyczącego uchylenia orzeczenia w ramach postępowania odwoławczego. Tymczasem w niniejszym przypadku w braku jakiegokolwiek wskazania odnośnie do tego, że czas trwania postępowania miał wpływ na rozstrzygnięcie sporu, zarzut oparty na okoliczności, że postępowanie przed Sądem przekroczyło wymogi związane z poszanowaniem rozsądnego terminu, nie może prowadzić do uchylenia postanowienia wydanego przez Sąd i zatem należy go uznać za niedopuszczalny [19].

81. W takich okolicznościach żądanie uchylenia postanowienia przedstawione przez wnoszące odwołanie w zarzucie siódmym w ramach niniejszego odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalne.

VI – Wnioski

82. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T-174/06 Inalca i Cremonini przeciwko Komisji zostaje uchylone w zakresie, w jakim w pkt 75 uznano w nim skargę za dopuszczalną w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkody w postaci strat wynikających z zapłaty premii związanych z ustanowieniem polis gwarancyjnych należnych od dnia 27 czerwca 2001 r.

2) Odwołanie zostaje oddalone, a odwołanie wzajemne zostaje oddalone w pozostałej części.

3) Skarga wniesiona do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich przez Inalca SpA – Industria Alimentari Carni i Cremonini SpA w sprawie T-174/06 zostaje w całości odrzucona jako niedopuszczalna.

4) Inalca SpA – Industria Alimentari Carni i Cremonini SpA zostają obciążone, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską, zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, pkt 203, 211.