

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 20 lutego 2008 r.¹

1. „Jedzenie banana z dwóch końców”, tak w przerośni można określić spór między podmiotami amerykańskimi i europejskimi, w tym co zwyczajowo określa się mianem „wojny bananowej”. W wojnie tej miały już miejsce niezliczone starcia. Niniejsza sprawa dotycząca przypadkowych ofiar tej wojny jest jedynie jej ubocznym przejawem. Nie oznacza to jednak, że jest ona pozbawiona znaczenia z prawnego punktu widzenia. Przeciwnie. Wymaga ona od Trybunału rozstrzygnięcia istotnych kwestii prawnych, które dotychczas nie były przedmiotem analizy.

2. Sprawa, która zawiła przed Trybunałem jest wynikiem dwóch odwołań, z których pierwsze zostało wniesione przez spółki *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA* i *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC* (zwane dalej łącznie „FIAMM”) od wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie FIAMM i FIAMM Technologies przeciwko Radzie i Komisji², a drugie zostało przedstawione przez *Giorgio Fedon & Figli SpA* i *Fedon America, Inc.* (zwane dalej łącznie „FEDON”) od wyroku Sądu z tego samego dnia w sprawie Fedon & Figli

i in. przeciwko Radzie i Komisji (zwanym dalej łącznie „zaskarżonymi wyrokami”)³. W wyrokach tych Sąd odrzucił skargi FIAMM i FEDON zmierzające do uzyskania naprawienia szkody poniesionej wskutek dodatkowego cła nałożonego przez Stany Zjednoczone na przywóz akumulatorów stacjonarnych i opraw okularowych pochodzących z różnych państw członkowskich tytułem środków odwetowych za niewykonanie przez Wspólnotę Europejską decyzji, w której Organ Rozstrzygania Sporów Światowej Organizacji Handlu (WTO) (zwany dalej „DSB”) stwierdził niezgodność wspólnotowego reżimu przywozu bananów z porozumieniami WTO.

3. Zarzuty podniesione przez skarżące na poparcie przedstawionych odwołań wymagają z jednej strony rozstrzygnięcia przez Trybunał kwestii wpływu decyzji DSB stwierdzającej niezgodność rozporządzenia wspólnotowego z porozumieniami WTO na możliwość powołania się na postanowienia WTO a z drugiej strony rozstrzygnięcia w przedmiocie zasady i przesłanek odpowiedzialności bez winy Wspólnoty.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — T-69/00 (Zb.Orz. s. II-5393, zwany dalej „wyrokiem Fiamm”).

3 — T-135/01, zwany dalej „wyrokiem Fedon”.

I — Stan prawny i faktyczny

A — Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

4. U źródeł rozpatrywanej sprawy leży spór pomiędzy Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi dotyczący wspólnotowego reżimu przywozu bananów wprowadzonego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 404/93 z dnia 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów⁴. W wyniku skarg wniesionych przez szereg członków WTO, w tym Stany Zjednoczone, w dniu 25 września 1997 r. DSB stwierdził, że rzeczony reżim wymiany z państwami trzecimi, w zakresie w jakim przewidywał preferencyjne uregulowania w stosunku do bananów pochodzących z krajów AKP, jest niezgodny z porozumieniami WTO i zalecił Wspólnocie doprowadzenie go do zgodności porozumieniami przed upływem rozsądnego terminu wyznaczonego na dzień 1 stycznia 1999 r.

5. W tym celu, rozporządzeniem Rady (WE) nr 1637/98 z dnia 20 lipca 1998 r., uzupełnionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2362/98 z dnia 28 października 1998 r., instytucje zmieniły ze skutkiem od dnia 1 stycznia 1999 r. dotyczący bananów reżim wymiany handlowej z państwami trzecimi. Uznając, że nowy reżim przywozu bananów zachował bezprawne elementy poprzedniego reżimu, Stany Zjednoczone uzyskały

w dniu 19 kwietnia 1999 r. upoważnienie DSB do nałożenia na przywóz pochodzący ze Wspólnoty należności celnych w wysokości 191,4 milionów USD w skali roku, odpowiadających wysokości zniweczenia lub naruszenia korzyści po stronie Stanów Zjednoczonych. W konsekwencji władze amerykańskie stosowały od dnia 19 kwietnia 1999 r. cła według stawki ad valorem w wysokości 100 % do przywozu produktów pochodzących ze Wspólnoty objętych w przygotowanym przez nie wykazie. Pośród tych produktów znalazły się akumulatory stacjonarne i etui okularowe eksportowane odpowiednio przez włoskie przedsiębiorstwa FIAMM i FEDON.

6. W następstwie negocjacji przeprowadzonych ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, Wspólnota przyjęła, rozporządzeniem Rady (WE) nr 216/2001 z dnia 29 stycznia 2001 r., zmiany w nowej wspólnej organizacji rynku bananów. Następnie w dniu 11 kwietnia 2001 r. przyjęła ona uzgodnienie ze Stanami Zjednoczonymi w przedmiocie środków właściwych dla rozstrzygnięcia powstałego sporu. W tym kontekście Komisja Wspólnot Europejskich określiła w rozporządzeniu (WE) nr 896/2001 z dnia 7 maja 2001 r. szczegółowe zasady stosowania nowego, wspólnotowego reżimu przywozu bananów wprowadzonego rozporządzeniem nr 216/2001. Stany Zjednoczone zawiesiły wówczas stosowanie podwyższonych należności celnych ze skutkiem od dnia 30 czerwca 2001 r.

7. W skargach wniesionych do sekretariatu Sądu odpowiednio w dniu 23 marca 2000 r. i w dniu 18 czerwca 2001 r., FIAMM i FEDON, przedstawiły oparte na art. 235 WE i 288 akapit drugi WE wnioski o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek zwiększenia przez władze amerykańskie wysokości ceł przywozowych na ich produkty w okresie od

4 — JO L 47, s. 1.

dnia 19 kwietnia 1999 r. do dnia 30 czerwca 2001 r., zgodnie z upoważnieniem DSB, w następstwie stwierdzenia niezgodności wspólnotowego reżimu przywozu bananów z porozumieniami WTO.

B — Zaskarżone wyroki

8. Skarżące oparły swe żądania odszkodowawcze na bezprawności zachowania organów Wspólnoty. Podniosły one, że okoliczność, iż Rada Unii Europejskiej i Komisja, nie doprowadziły w wyznaczonym przez DSB terminie piętnastu miesięcy, wspólnotowego reżimu przywozu bananów do zgodności ze zobowiązaniami ciążącymi na Wspólnocie z tytułu porozumień WTO — podczas gdy niezgodność tego reżimu z postanowieniami WTO została stwierdzona przez DSB — stanowi bezprawność prowadzącą do powstania pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty. Wskazały one, że w razie stwierdzenia, że porozumień WTO nie należy uznać za charakteryzujące się bezpośrednią skutecznością, co stanowiłoby przeszkodę w wykazaniu tej bezprawności, charakter taki należy przyznać decyzji DSB dotyczącej Wspólnoty.

9. W odpowiedzi Sąd stwierdził na wstępie, że badanie zgodności z prawem zachowania instytucji wspólnotowych wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii możliwości powołania się na postanowienia WTO, to jest tego „czy porozumienia WTO rodzą względem podmiotów podlegających prawu wspólnotowemu prawo do powołania się na

nie przed sądem, w celu zakwestionowania ważności uregulowań wspólnotowych, przy założeniu, że DSB uznał zarówno te uregulowania, jak i uregulowania przyjęte przez Wspólnotę w terminie późniejszym, w celu zapewnienia zgodności z omawianymi regulacjami WTO, za niezgodne z tymi regulacjami”⁵. Przypomniął on w tym zakresie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, porozumienia WTO nie znajdują się, co do zasady, ze względu na ich charakter i strukturę, pośród norm, w świetle których sąd wspólnotowy dokonuje kontroli zgodności z prawem działania instytucji Wspólnoty i wywiódł z tego, że ewentualne naruszenie reguł WTO nie może co do zasady prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty. Podobna bezprawność może wyjątkowo zostać zarzucona pozwanym instytucjom jedynie w dwóch przypadkach. Jednakże żaden z tych przypadków nie występuje w niniejszej sprawie, gdyż pomimo stwierdzenia przez DSB niezgodności, reguły WTO nie stanowią w niniejszym przypadku, ani ze względu na szczególne zobowiązania, które Wspólnota zamierzałaby wykonać, ani ze względu na wyraźne odesłanie do konkretnych postanowień porozumień WTO, norm, w świetle których może być oceniana zgodność z prawem zachowania instytucji.

10. Po pierwsze bowiem, Wspólnota nie zmierzała do wykonania szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach WTO⁶, zobowiązując się, po wydaniu decyzji DSB z dnia 25 września 1997 r., do zastosowania się do postanowień WTO. Jest tak zdaniem Sądu dlatego, że z Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów

5 — Wyżej wymienione wyroki *Fiamm* (pkt 108) i *Fedon* (pkt 101).

6 — W rozumieniu orzecznictwa *Nakajima* przeciwko Radzie (wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89, Rec. s. I-2069).

(zwanego dalej „DSU”) nie wynika szczególne zobowiązanie członka WTO do zastosowania się w wyznaczonym terminie do decyzji DSB. DSU w zakresie w jakim otwiera przed zainteresowanym członkiem WTO szereg sposobów wykonania decyzji DSB stwierdzającej niezgodność środka z postanowieniami WTO, zastrzega w każdym razie istotne miejsce dla negocjacji pomiędzy będącymi stronami sporu członkami WTO, nawet po upływie terminu wyznaczonego na doprowadzenie spornego środka do zgodności z postanowieniami WTO. Wobec powyższego przeprowadzenie przez sąd wspólnotowy kontroli zgodności z prawem zachowania pozwanych instytucji w świetle postanowień WTO mogłoby osłabić pozycję wspólnotowych organów legislacyjnych i wykonawczych w poszukiwaniu negocjowanego rozwiązania sporu a nałożenie na te organy wymogu niestosowania przepisów wspólnotowych, w przypadku stwierdzenia sprzeczności, pozbawiałoby te organy możliwości znalezienia negocjowanego rozwiązania. Ponadto Sąd stwierdza, że dokonując kolejnych zmian wspólnotowego reżimu przywozu bananów, Rada i Komisja nie zmierzały w istocie do wykonania szczególnego zobowiązania wynikającego z postanowień WTO, z którymi reżim ten w świetle ustaleń DSB jest niezgodny; zmierzały one do pogodzenia wymogów przestrzegania zarówno zobowiązań zaciągniętych w ramach WTO, jak i zobowiązań wobec innych sygnatariuszy konwencji z Lomé, jak również do ochrony celów wspólnej organizacji rynku w sektorze bananów. Wreszcie to rozwiązanie wynegocjowane ze Stanami Zjednoczonymi pozwoliło na zakończenie sporu.

11. Po drugie, przepisy wspólnotowe dotyczące reżimu przywozu bananów, w żadnej

z kolejnych modyfikacji, nie zawierają wyraźnego odniesienia do konkretnych postanowień porozumień WTO i nie mogą zatem zostać uznane za wyrażnie do nich odsyłające a przez to nadające jednostkom uprawnienie do powołania się na nie przed sądem⁷.

12. Sąd stwierdził, że skarżące nie mogły dla potrzeb swej skargi o odszkodowanie twierdzić, że zarzucane Radzie i Komisji zachowanie jest sprzeczne z postanowieniami WTO. Ponieważ nie wykazano sprzeczności z prawem rzeczowego zachowania, nie została spełniona jedna z trzech przesłanek wymaganych dla powstania pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty za bezprawne zachowanie jej organów.

13. Tytułem ewentualnym, skarżące podniosły, że w każdym razie spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za szkody wyrządzone wskutek zachowania jej organów, które nie jest bezprawne, to jest rzeczywisty charakter szkody, związek przyczynowy między szkodą a zachowaniem instytucji, oraz nienormalny i szczególny charakter szkody. Sąd stwierdził, że „[j]eżeli [...] niezgodność z prawem przypisanego instytucjom Wspólnoty zachowania nie została wykazana, nie oznacza to, że przedsiębiorstwa, które jako kategoria podmiotów gospodarczych muszą ponosić nieproporcjonalnie poważne ciężary będące wynikiem ograniczeń dostępu do rynków eksportowych, nie mogą w żaden sposób

⁷ — W rozumieniu orzecznictwa Fediol przeciwko Komisji (wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 70/87, Rec. s. 1781).

uzyskać wyrównania na podstawie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty”⁸. Sąd uznał istnienie — stanowiącej ogólną zasadę wspólną porządkom prawnym państw członkowskich — pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty w braku bezprawnego zachowania jej organów, której powstanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek wskazanych przez skarżące, jako że „przepisy z zakresu odpowiedzialności pozaumownej przysługują jednostkom możliwości, choć w zróżnicowanym stopniu, w konkretnych dziedzinach i na różnych zasadach, uzyskania na drodze sądowej odszkodowania za niektóre szkody, nawet w braku bezprawnego zachowania sprawcy szkody”⁹.

14. Weryfikując wystąpienie w rozpatrywanej sprawie tych przesłanek, Sąd ustalił rzeczywisty i pewny charakter szkody podnoszonej przez skarżące. Ustalił on również istnienie wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem instytucji wspólnotowych a szkodą. Oczywiście Stany Zjednoczone Ameryki zostały jedynie upoważnione przez DSB do podjęcia środków odwetowych i zarówno ustanowienie wykazu produktów objętych środkami odwetowymi jak i ustalenie zwiększonych stawek należności celnych przywozowych należało do ich swobodnego uznania. Jednakże w braku uprzedniego stwierdzenia przez DSB niezgodności wspólnotowego reżimu przywozu bananów z postanowieniami WTO, Stany Zjednoczone Ameryki nie mogłyby ani wystąpić do DSB o udzielenie takiego upoważnienia ani go uzyskać. Właśnie na podstawie wysokości szkody poniesionej przez gospodarkę amerykańską, z tytułu uznanego za niezgodny

z postanowieniami WTO wspólnotowego reżimu przywozu bananów, DSB ustalił kwotę wymiany handlowej, do wysokości której władze amerykańskie miały prawo zawiesić koncesje taryfowe względem Wspólnoty. Wynika z tego, że zachowanie pozwaných instytucji doprowadziło władze amerykańskie do przyjęcia środków odwetowych zgodnie z procedurami ustanowionymi przez DSU i zaakceptowanymi przez Wspólnotę, zatem musi być postrzegane jako zasadnicza przyczyna szkody poniesionej przez skarżące w wyniku wprowadzenia przez Stany Zjednoczone dodatkowego cła.

15. Skarżącym pozostawało wykazanie nienormalnego i szczególnego charakteru poniesionej przez nich szkody. Twierdziły one w tym zakresie, że stały się ofiarami dyskryminacji w porównaniu z innymi eksportującymi przedsiębiorstwami europejskimi, których produkty nie znalazły się w wykazie przygotowanym przez władze amerykańskie, a nawet w przypadku FIAMM, dyskryminacji w stosunku do innych przedsiębiorstw ponoszących dodatkowe cło, w zakresie w jakim sama ponosiła 6% ogólnej kwoty środków odwetowych. Interes w utrzymaniu w mocy niektórych reguł wspólnej organizacji rynku bananów nie mógł ich zdaniem zostać zakwalifikowany jako wzgląd interesu ogólnego, którego znaczenie mogłoby usprawiedliwiać takie negatywne konsekwencje. Dodały one wreszcie, że możliwość podwyższenia należności celnych przez państwo trzecie w wyniku sporu powstałego w sektorze całkowicie odmiennym od pola ich działalności nie może być uznana za normalne ryzyko przedsiębiorcy. Jednakże Sąd odmówił uznania, że szkoda poniesiona przez skarżące miała charakter nienormalny, gdyż nie wykroczyła ona poza granice ryzyka gospodarczego właściwego działalności eksportowej. Zawieszenie koncesji taryfowych, stanowiące środek przewidziany w porozumieniach

8 — Wyroki Fiamm (pkt 157) i Fedon (pkt 150).

9 — Wyroki Fiamm (pkt 159) i Fedon (pkt 152).

WTO, nie może być postrzegane jako przekraczające normalne ryzyko związane z handlem międzynarodowym w jego współczesnej postaci. Co za tym idzie, ewentualność taka musi być brana pod uwagę przez każdy podmiot gospodarczy, który decyduje się na sprzedaż swych produktów na rynku jednego z państw-członków WTO. Zatem wszelkie uprawnienia odszkodowawcze tytułem odpowiedzialności bez winy muszą zostać w niniejszej sprawie wykluczone.

II — Analiza odwołań

16. Od tych dwóch rozstrzygnięć (wyroku Fiamm i wyroku Fedon) wydanych w dniu 14 grudnia 2005 r. zarówno FIAMM jak i FEDON wniosły odwołania do Trybunału. Wnoszące odwołania podnoszą na ich poparcie identyczne zarzuty. Na wstępie wskazują one na brak uzasadnienia wynikający z okoliczności, że zaskarżone wyroki nie odniosły się do jednego z zasadniczych argumentów dotyczących możliwości powołania się na decyzję DSB, w celu wykazania, w ramach skargi o odszkodowanie, bezprawności zachowania Wspólnoty. Podnoszą one również naruszenie prawa w zakresie rozumowania zastosowanego przez Sąd celem ustalenia braku nienormalnego charakteru szkody. Wreszcie żądają one słusznego odszkodowania z tego powodu, że czas trwania postępowania w pierwszej instancji wykroczył poza rozsądne ramy. Należy ponadto zauważyć, że Rada i Królestwo Hiszpanii, które wnoszą o odrzucenie odwołań głównych, przedstawiły odwołania incydentalne, wnosząc o uchylenie zaskarżonych wyroków z tego względu, że Sąd niesłusznie uznał istnienie odpowiedzialności Wspólnoty za akty zgodne z prawem, orzekł że może mieć ona zastosowanie w razie

zaniechania wykonania uprawnień normatywnych o charakterze dyskrejonalnym oraz stwierdził istnienie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy postępowaniem instytucji i szkodą.

17. Ocena zasadności tych różnych zarzutów wymagać będzie na wstępie ustalenia czy i w jakich warunkach decyzja DSB stwierdzająca niezgodność uregulowań wspólnotowych z przepisami WTO może zostać powołana w ramach roszczeń z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, opartych na bezprawności zachowania instytucji wspólnotowych. Następnie rozważę zasadę i przesłanki odpowiedzialności bez winy Wspólnoty. Wreszcie ocenię, czy czas trwania postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji był rozsądny.

A — Możliwość powołania się na decyzję DSB na poparcie roszczenia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty w razie wystąpienia winy

18. W pierwszym zarzucie obie skarżące podnoszą brak uzasadnienia zaskarżonych wyroków, wobec okoliczności, że Sąd nie odpowiedział na ich argumentację w świetle, której negatywna dla Wspólnoty decyzja DSB stanowi dodatkowy wyjątek — obok sytuacji wskazanych w wyrokach Nakajima i Fediol — od niemożności powołania się, co do zasady na porozumienia WTO, pozwalający jednostkom powołać się na nią celem wykazania bezprawności zachowania Wspólnoty, zmierzającego do ustalenia jej

odpowiedzialności. Sąd ograniczył się do weryfikacji zastosowania do rozpatrywanej sprawy dwóch wyjątków od braku bezpośredniej skuteczności porozumień WTO, które wskazano w wyrokach Fediol i Nakajima.

19. Zarzut ten mógłby zostać z łatwością odrzucony z tego względu, że będąc daleki od ustanowienia zasadniczego elementu argumentacji skarżących w przedmiocie bezprawności zachowania Wspólnoty, teza ta została podniesiona przed Sądem w sposób bardzo incydentalny, w przypisie w skardze spółki FEDON i jedynie w dwóch ze 177 punktów skargi spółki FIAMM. Tymczasem „obowiązek Sądu w zakresie uzasadniania jego rozstrzygnięć nie może być interpretowany jako obowiązek odpowiadania szczegółowo na każdy argument przytoczony przez stronę”¹⁰, ani obowiązek „wyczerpującego omówienia w swych rozważaniach po kolei wszystkich argumentów podniesionych przez strony sporu”¹¹. Ponadto Sąd w sposób domyślny odrzucił tezę skarżących, jako że dokonał oceny ewentualnego wpływu decyzji DSB wyłącznie w świetle zastosowania dwóch tradycyjnych wyjątków od braku bezpośredniej skuteczności postanowień WTO¹².

20. Jednak w istocie, pod postacią naruszenia procedury wskutek braków uzasadnienia, kwestionowana jest zasadność rozumowania Sądu, w świetle którego wpływ negatywnej

decyzji DSB może zostać zbadany i oceniony wyłącznie w ramach kontroli łącznego spełnienia przesłanek stosowania dwóch tradycyjnych wyjątków od zasady niemożności powołania się na przepisy WTO. Zdaniem wnoszących odwołania, poza wyjątkami wynikającymi z wyroków Fediol i Nakajima, decyzja DSB stwierdzająca niezgodność prawa wspólnotowego z postanowieniami WTO powinna móc zostać powołana w celu wykazania bezprawności zachowania Wspólnoty przy łącznym spełnieniu następujących przesłanek: bezprawność polega na niewykonaniu przez Wspólnotę rzeczony decyzji DSB w rozsądnym terminie wyznaczonym na zastosowanie się do niej; powołano się na nią w ramach roszczenia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej; skarga o odszkodowanie zmierza do naprawienia szkody poniesionej wskutek ustanowienia przez partnerów handlowych Wspólnoty środków odwetowych, do których zostali upoważnieni przez DSB w następstwie wskazanego niewykonania.

21. W celu dokonania oceny wagi argumentacji skarżących w tym zakresie wydaje się niezbędny przegląd orzecznictwa Trybunału dotyczącego możliwości powołania się na umowy międzynarodowe w ogóle i na przepisy WTO w szczególności. Wyłącznie przypomnienie zakresu i uzasadnienia tego orzecznictwa pozwoli na ustalenie, czy należy je zastosować odmawiając skarżącym możliwości powołania się — dla celów skarg o odszkodowanie i w konkretnych okolicznościach rozpatrywanych spraw — na negatywne dla Wspólnoty decyzje DSB.

10 — Wyroki z dnia 11 września 2003 r. w sprawach C-197/99 P Belgia przeciwko Komisji (Rec. s. I-8461, pkt 81) i z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-404/04 Technische Glaswerke Ilmenau przeciwko Komisji (pkt 90).

11 — Wyrok Trybunału z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawach połączonych (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P Aalborg Portland i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-123).

12 — Zobacz wyrok Fiamm (pkt 113) i Fedon (pkt 108).

1. Orzecznictwo Trybunału dotyczące możliwości powołania się przed sądem na umowy międzynarodowe

22. Orzecznictwo wspólnotowe w przedmiocie możliwości zastosowania w postępowaniu przepisów WTO było i jest przedmiotem ożywionej krytyki. Wydaje się, że krytyka ta przynajmniej w części wynika często z braku zrozumienia tego orzecznictwa. Być może poniższa prezentacja przyjętych w nim rozwiązań pozwoli na wyeliminowanie pewnych nieporozumień.

23. Rzeczone rozwiązania stanowią jedynie zastosowanie do konkretnych przypadków porozumień WTO rozwiązań wypracowanych przez Trybunał odnośnie do możliwości powołania się we wspólnotowym porządku prawnym na porozumienia międzynarodowe w ogóle. Na wstępie przypomnę, że porozumienia zgodnie z prawem zawarte przez Wspólnotę z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi „wiążą instytucje Wspólnoty oraz państwa członkowskie”, w świetle art. 300 ust. 7 WE. Sformułowanie to stanowi jednocześnie przypomnienie mocy wiążącej umów w ramach prawa międzynarodowego i wskazanie mocy wiążącej tych porozumień w prawie wspólnotowym. Trybunał w sposób logiczny wywiódł z tego zapisu, że przepisy takiego porozumienia¹³, jak również jednostronne akty wydane przez organy ustanowione przez zewnętrzne porozumienie

wiązące Wspólnoty¹⁴ „z chwilą ich wejścia w życie, tworzą integralną część wspólnotowego porządku prawnego”. Innymi słowy zewnętrzne porozumienia przyjęte w sposób zgodny z prawem wspólnotowym¹⁵, które wobec tego wiążą Wspólnotę, stanowią źródło legalności wspólnotowej. Trybunał wyraźnie wskazał ich pierwszeństwo przed aktami prawa wtórnego¹⁶ i uznał, co do zasady swą właściwość w zakresie rozstrzygania pytań dotyczących ważności aktów wspólnotowych w świetle zewnętrznych porozumień wiążących Wspólnoty¹⁷.

24. Zatem sprzeczne z tym może wydawać się orzecznictwo dotyczące przepisów WTO, w świetle którego „porozumienia WTO nie znajdują się co do zasady pośród przepisów, w świetle których Trybunał Sprawiedliwości dokonuje kontroli legalności aktów instytucji wspólnotowych”¹⁸. Jak bowiem porozumienie międzynarodowe może jednocześnie stanowić normę wspólnotowego porządku prawnego i nie być parametrem kontroli legalności aktów wspólnotowych?

13 — Zobacz wyroki z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman (Rec. s. 449, pkt 5), z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel (Rec. s. 3719, pkt 7); opinia 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r. (Rec. s. 1-6079, pkt 37), oraz wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke (Rec. s. 1-3655, pkt 41). Odnośnie do porozumień WTO zob. w szczególności wyroki z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 International Air Transport Association i in. (Zb.Orz. s. I-403, pkt 36), z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie Irlandie-459/03 Komisja przeciwko Irlandii (Zb.Orz. s. I-4635, pkt 82); oraz z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-431/05 Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos (Zb.Orz. s. I-7001, pkt 31).

14 — Zobacz wyroki z dnia 14 listopada 1989 r. w sprawie 30/88 Grecja przeciwko Komisji (Rec. s. 3711, pkt 13), z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince (Rec. s. I-3461, pkt 9), oraz z dnia 21 stycznia 1993 r. w sprawie C-188/91 Deutsche Shell (Rec. s. I-363, pkt 17).

15 — Odnośnie przypomnienia tej przesłanki zobacz moją opinię z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie C-402/05 P Kadı przeciwko Radzie i Komisji (zawisła przed Trybunałem, pkt 23).

16 — Zobacz również wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio Elli (Rec. s. I-3465, pkt 33). Odnośnie porozumień GATT i WTO zob. wyrok Trybunału z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom (Rec. s. I-3989, pkt 52), oraz ww. wyrok w sprawie International Air Transport Association i in. (pkt 35).

17 — Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w połączonych sprawach od 21/72 do 24/72 International Fruit Company i in. (Rec. s. 1219, pkt 6 i 7).

18 — Wyroki z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie (Rec. s. I-8395, pkt 47), z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie C/76/00 P Petrotub et Republica (Rec. s. I-79, pkt 53), z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-93/02 P Biret International przeciwko Radzie (Rec. s. I-10497, pkt 52), z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-377/02 Van Parys (Zb.Orz. s. I-1465, pkt 39) i z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-351/04 Ikea Wholesale (Zb.Orz. s. I-7723, pkt 29) oraz wyroki Sądu z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie T-18/99 Cordis przeciwko Komisji (Rec. s. II-913, pkt 50) i z dnia 3 lutego 2005 r. w sprawie Brandy-19/01 Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji (Zb.Orz. s. II-315, pkt 114).

a) Przesłanka możliwości powołania się na porozumienia międzynarodowe

25. Jednakże, by porozumienie międzynarodowe mogło służyć jako punkt odniesienia dla oceny legalności aktów wspólnotowych i bardziej ogólnie, by o zastosowanie jego przepisów można było zwrócić się skutecznie do sądu, musi ono podlegać stosowaniu sądowemu. Innymi słowy, konieczne jest, by można było powołać się na nie przed sądem, to jest by „nadawało ono jednostkom we Wspólnocie uprawnienie do powołania się nań przed sądem”¹⁹, a jeszcze inaczej by cechowało się „bezpośrednią skutecznością”²⁰.

26. Przesłankę bezpośredniej skuteczności można było uznać za związaną z procedurą prejudycjalną dotyczącą oceny ważności, w ramach której początkowo wystąpiła, i za ograniczoną do tej procedury. W wyżej przywołanym wyroku w sprawie *International Fruit Company i in.*, Trybunał wyraźnie uznał przesłankę bezpośredniej skuteczności za wymaganą „w przypadku, gdy przed sądem krajowym została podniesiona nieważność”²¹. Sformułowanie to przyczyniło się do niejasności w rozróżnieniu kwestii możliwości powołania się na porozumienia międzynarodowe i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego²², co wyjaśnia bez wątpienia pewne nieporozumienia. Jednakże dwa pojęcia bezpośredniej

skuteczności porozumień międzynarodowych i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego są odmienne.

i) Pojęcie bezpośredniej skuteczności umowy międzynarodowej

27. Dwa pojęcia bezpośredniej skuteczności porozumień międzynarodowych i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego są oceniane odmiennie. Jak wiadomo z celu i struktury traktatu ustanawiającego Wspólnotę wynika, że prawo wspólnotowe jako całość ma zdolność do wywierania bezpośredniej skuteczności, która to właściwość jest potwierdzona, gdy przepis wspólnotowy jest jasny, precyzyjny i bezwarunkowy²³. Nie jest tak w przypadku porozumień międzynarodowych wiążących Wspólnotę. Bezpośrednia skuteczność może zostać przewidziana przez sygnatariuszy ukształtowanego w ten sposób porozumienia, lecz mogą oni również postanowić odmiennie. „Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, instytucje wspólnotowe właściwe dla negocjacji i zawarcia umowy z państwami trzecimi, korzystają ze swobody w zakresie ustalenia z nimi skutków, które przepisy porozumienia powodować będą w porządku wewnętrznym umawiających się stron”²⁴. Jeśli porozumienie nie zawiera wyraźnego uregulowania tej kwestii, jej rozstrzygnięcie należy do sądu każdej z umawiających

19 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *International Fruit Company i in.* (pkt 8), zob. też podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w połączonych sprawach C-300/98 i C-392/98 *Dior i in.* (Rec. s. I-11307, pkt 44), ww. wyroki Sądu w sprawie *Cordis* przeciwko Komisji (pkt 46) i w sprawie *Chiquita Brands i in.* przeciwko Komisji (pkt 114).

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Dior i in.* (pkt 45).

21 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *International Fruit Company i in.* (pkt 8).

22 — Jak wskazano w szczególności w J. Rideau „Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes”, *Revue générale du droit international public*, 1990, s. 289, a zwłaszcza s. 357).

23 — Zobacz wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 van Gend & Loos (Rec. s. 1).

24 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Portugalia* przeciwko Radzie (pkt 34), zob. też wyrok z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 *Kupferberg* (Rec. s. 3641, pkt 17).

się stron²⁵. Zatem w świetle orzecznictwa Trybunału porozumienie międzynarodowe ma bezpośrednią skuteczność we wspólnotowym porządku prawnym wyłącznie w razie spełnienia podwójnej przesłanki, by brzmienie, charakter i struktura tego porozumienia nie stanowiły przeszkody dla możliwości powołania się na to porozumienie oraz by powołane przepisy były, zarówno w świetle ich przedmiotu i celu, jak i ich kontekstu, wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, to jest by przewidywały jasne i precyzyjne obowiązki, których wykonanie i skutki nie są uzależnione od wydania późniejszego aktu²⁶.

ii) Zakres przesłanki bezpośredniej skuteczności porozumień międzynarodowych

28. Dwa wskazane pojęcia różnią się również zakresem. Z wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Radzie wynika, że bezpośrednia skuteczność porozumień międzynarodowych jest warunkiem możliwości powołania się na porozumienie międzynarodowe nie tylko przed sądem krajowym, lecz również przed sądem wspólnotowym; innymi słowy, że przesłanka ta ma zastosowanie niezależnie od charakteru skargi na poparcie której podniesiono zarzut naruszenia porozumienia międzynarodowego. Z rzeczonego wyroku wynika też, że przesłanka ta ma zastosowanie niezależnie od rodzaju skarżącego, zarówno gdy jest nim jednostka jak i skarżący uprzywilejowany²⁷.

29. Z tego powodu w odniesieniu do porozumień WTO, sąd wspólnotowy odmówił możliwości ich powołania zarówno w ramach odesłania prejudycjalnego dotyczącego oceny ważności²⁸, skargi o stwierdzenie nieważności²⁹, jak i skargi o odszkodowanie³⁰. Odmówił on rozpatrzenia zarzutów opartych na naruszeniu prawa WTO, zarówno gdy podnosiły je jednostki, jak i państwo członkowskie.

30. Choć stosowanie takiego zakresu bezpośredniej skuteczności było często krytykowane przez część doktryny, jest ono w pełni uzasadnione. Jako strażnik wspólnotowego porządku prawnego Trybunał musi, w sytuacji gdy powołano się na normę wywodzącą się z międzynarodowego porządku prawnego, określić jej skutki w sposób ogólny i jednolity, obowiązujący dla całego wspólnotowego porządku prawnego. Z łatwością można zrozumieć, że przesłanka bezpośredniej skuteczności porozumienia międzynarodowego musi być wymagana niezależnie od rodzaju skargi lub tego kto jest skarżącym, i czy spór został przedstawiony sądowi krajowemu czy też wspólnotowemu³¹.

25 — Ibidem.

26 — Zobacz wyroki z dnia 29 kwietnia 1982 r. w sprawie 17/81 Pabst & Richarz (Rec. s. 1331, pkt 27), ww. wyroki w sprawie Kupferberg (pkt 22 i 23), Demirel (pkt 14), jak również opinię rzecznika generalnego Darmona w tej sprawie, przedstawiającą syntenę całego orzecznictwa w tej kwestii (pkt 18), ww. wyroki w sprawach Racke (pkt 31), Dior i in. (pkt 42), International Air Transport Association (pkt 39), zob. też opinię rzecznika generalnego Kokott w sprawie C-308/06 The International Association of Independent Tanker Owners i in. (zawisłą przez Trybunałem, pkt 48).

27 — Wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie (Rec. s. I-4973, pkt 103–112).

28 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Van Parys; zob. też odnośnie do GATT ww. wyrok w sprawie International Fruit Company i in.

29 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie.

30 — Zobacz np. ww. wyrok w sprawie Cordis przeciwko Komisji (pkt 44–60).

31 — Jak niektórzy reprezentanci doktryny (zob. R. Kovar „Les accords liant les Communautés européennes et l'ordre juridique communautaire”, *RMC* 1974, s. 352, w szczególności str 358–359) czy Trybunału (Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Les institutions — Les sources — Les rapports entre ordres juridiques*, Liège 1983, w szczególności s. 256–257) przewidzieli i znakomicie zrozumieli.

31. Jako że dwie przesłanki bezpośredniej skuteczności porozumień międzynarodowych i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego różnią się znacznie, zarówno gdy chodzi o ich koncepcję jak i zakres, byłoby bez wątpienia rozsądne, by w przyszłości, celem uniknięcia wszelkich niefortunnnych nieporozumień, stosować odmienne terminy na ich określenie, a zatem, by mówić wyłącznie o możliwości powołania się na porozumienia międzynarodowe.

33. W pierwszej kolejności, pomimo wzmocnienia standardów prawnych systemu rozstrzygania sporów, porozumienie pozostawia nadal znaczne miejsce dla negocjacji pomiędzy stronami, również w przypadku niewykonania przez zainteresowanego członka decyzji i zaleceń DSB. W konsekwencji nałożenie na organy sądowe obowiązku niestosowania przepisów wewnętrznych, niezgodnych z postanowieniami porozumienia, pozbawiłoby organy wspólnotowe możliwości osiągnięcia negocjowanego rozwiązania.

iii) Możliwość powołania się na przepisy WTO

32. Stosując ten schemat analizy do GATT, Trybunał orzekł, że leżąca u jego podstaw znaczna elastyczność postanowień i zasada negocjacji prowadzonych w oparciu o wzajemność i wzajemne korzyści, uniemożliwiła powoływanie się na ten układ³². Innymi słowy z ducha, struktury i brzmienia tego układu nie wynika obowiązek przyznania mu bezpośredniej skuteczności³³. Jak wiadomo Trybunał doszedł do tych samych wniosków odnośnie do porozumień WTO³⁴, choć myślno, że konkluzje powinny być odmienne wobec wprowadzonego przez te porozumienia wzmocnionego mechanizmu rozstrzygania sporów. Odmawiając prawu WTO bezpośredniej skuteczności, Trybunał oparł się na następujących dwóch względach.

34. Po drugie, pewni partnerzy handlowi Wspólnoty w pełni wykluczają możliwość powoływania się na to porozumienie. Należy pozostawić tą samą swobodę organom legislacyjnym i wykonawczym Wspólnoty, pod rygorem zakłócenia równowagi w stosowaniu postanowień WTO, jako że WTO jest oparte na zasadzie wzajemności i wzajemnych korzyści.

35. Podsumowując z rozważań tych wynika, że porozumienia WTO należy interpretować w ten sposób, że pozostawiają instytucjom wspólnotowym margines swobody politycznej w ramach WTO, który zostałby zagrożony w razie uznania bezpośredniej skuteczności tych porozumień. Trybunał uważa, że nie może w tej dziedzinie ingerować w prerogatywy polityczne, nie naruszając równowagi instytucjonalnej.

32 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *International Fruit Company* i in.

33 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Niemcy przeciwko Radzie* (pkt 110).

34 — W wyżej wymienionym wyroku *Portugalia przeciwko Radzie*.

36. Jak wiadomo słuszność tej argumentacji była przedmiotem intensywnej dyskusji doktryny³⁵ i kilkakrotnie była poddawana w wątpliwość przez rzeczników generalnych³⁶. Mogło się wydawać, że pozostawała ona w sprzeczności z rozumowaniem zastosowanym wcześniej przez Trybunał w odniesieniu do bezpośredniej skuteczności tego czy innego porozumienia międzynarodowego³⁷. Wywiedzione zeń rozwiązanie w postaci braku bezpośredniej skuteczności prawa WTO, było potwierdzane od tamtej chwili przez orzecznictwo z żelazną konsekwencją.

37. Jednakże okoliczność, że na prawo WTO nie można powołać się przed sądem nie oznacza, że nie stanowi ono części wspólnotowego porządku prawnego. Z tego punktu widzenia sformułowanie użyte przez Trybunał w wyżej przywołanym wyroku Portugalia przeciwko Radzie jest niewątpliwie niefortunne. Pozwala ono sądzić, że porozumienie międzynarodowe nie stanowi części wspólnotowego porządku prawnego, podczas gdy chodzi wyłącznie o możliwość powołania rzeczonej normy przed sądem i właściwość sądu do jej zbadania. Poza tym to właśnie Trybunał chciał powiedzieć, choć nie bezpośrednio. Trybunał odmawia

bowiem umieszczenia porozumień WTO pośród norm w świetle których dokonuje kontroli legalności aktów wspólnotowych, ponieważ zważywszy na charakter postanowień WTO nie można „zgodzić się, że zadanie zapewnienia zgodności prawa wspólnotowego z tymi postanowieniami ciąży bezpośrednio na sądzie wspólnotowym”³⁸. Nie należy zatem rozumieć tego orzeczenia jako negujące charakter postanowień WTO jako źródła prawa wspólnotowego, lecz jako oddziałujące na zakres ich stosowania w sporze sądowym. Jak w przeciwnym razie zrozumieć, że wykluczenie możliwości stosowania ich w sporze sądowym jest jedynie częściowe? Prawo WTO nie może bowiem zostać skutecznie powołane przed Trybunałem Sprawiedliwości jedynie w zakresie w jakim stosowanie go przez sąd naruszałoby swobodę polityczną instytucji wspólnotowych w ramach WTO.

b) Ograniczenia zasady braku możliwości powołania się na postanowienia WTO

35 — Pośród bardzo obitej literatury znajdując się w szczególności następujące pozycje S. Eeckhout „The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems”, *CMLR* 1997, s. 11; S.J. Kuijper i M. Bronckers „WTO law in the European Court of justice” *CMLR* 2005, s. 1313; S. Peers „Fundamental Right or political Whim? WTO Law and the European Court of Justice”, w G. de Burca i Scott, *The EU and WTO*, 2001, s. 111.

36 — Zobacz w szczególności opinię rzecznika generalnego Saggio w ww. sprawie Portugalia przeciwko Radzie oraz opinię rzecznika generalnego Tesouro w sprawie Hermès (wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-53/96, Rec. s. I-3606, pkt 28–37).

37 — Wystarczy porównać to rozumowanie z analizą przeprowadzoną przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Kupferberg w odniesieniu do innych porozumień międzynarodowych (pkt 17–22).

38. Orzecznictwo wspólnotowe wypracowało szereg ograniczeń dotyczących zasady niemożności powołania się na prawo WTO, co było możliwe wyłącznie dlatego, że prawo WTO stanowi część wspólnotowego porządku prawnego. Są one oparte na tych

38 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie Portugalia przeciwko Radzie (pkt 46 i 47) oraz Van Parys (pkt 53).

samych względach, które uzasadniają odrzucenie zasady niemożności powołania się na postanowienia WTO. Występują trzy rodzaje tych ograniczeń.

39. W pierwszej kolejności, akty wspólnotowe³⁹ jak i środki krajowe⁴⁰ muszą być interpretowane zgodnie z prawem WTO. Obowiązek taki pozostaje bez wpływu na możliwość negocjacji przez instytucje w razie sporu z ich partnerem w ramach WTO. Jest to oczywiste, gdy obowiązek ten dotyczy prawa krajowego. Jest tak również, gdy ma on zastosowanie do aktów wspólnotowych. Obowiązek interpretacji zgodnej z prawem WTO ma bowiem zastosowanie wyłącznie w zakresie w jakim jest to możliwe. W ten sposób instytucje uzyskały możliwość wyboru drogi negocjowanego rozwiązania poprzez przyjęcie lub utrzymanie aktów wyraźnie sprzecznych z prawem WTO.

40. W drugiej kolejności, porozumienia mogą również stanowić podstawę stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴¹. Również to rozwiązanie jest łatwe do zrozumienia. Brak aktu wspólnotowego sprzecznego z prawem WTO wskazuje na wolę instytucji w zakresie zastosowania się do tego prawa. Zatem państwo członkowskie nie może jednostronnie uchylić się od ciążących na nim w tym zakresie obowiązków. Stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie ogranicza w żaden sposób możliwości odstąpienia w przyszłości przez instytucje

od postanowień WTO będących podstawą tego stwierdzenia, za cenę negocjowanego rozwiązania.

41. Wreszcie zarzut oparty na naruszeniu prawa WTO jest dopuszczalny, w tym gdy zostanie podniesiony celem zakwestionowania legalności aktów wspólnotowych, w dwóch przypadkach⁴²: w sytuacji gdy Wspólnota zamierzała wykonać szczególne zobowiązania zaciągnięte w ramach WTO⁴³, oraz w sytuacji gdy akt wspólnotowy, wyraźnie odsyłając do konkretnych przepisów porozumień WTO, przyznał jednostkom uprawnienie do powołania się na nie⁴⁴. Wobec okoliczności, że porozumienia WTO nie zobowiązują ich sygnatariuszy — ani w sposób wyraźny ani w świetle ich przedmiotu i celu — do przyznania im bezpośredniej skuteczności w ich porządkach prawnych, do każdego z ich sygnatariuszy należy swobodne wskazanie środków prawnych właściwych dla zapewnienia ich wykonania w dobrej wierze w ich porządku prawnym⁴⁵, to znaczy podjęcie decyzji, czy zamierza nadać jednostkom uprawnienie do powołania się na te przepisy. Dwa wskazane powyżej przypadki stanowią wyraz takiej woli Wspólnoty. W ten sposób wskazuje ona, że zamierza zastosować się do prawa WTO, pozbawiając się dobrowolnie marginesu swobody w stosowaniu postanowień WTO, z którego korzystają pewne umawiające się strony odmawiające bezpośredniej skuteczności rzeczonym przepisom.

39 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (pkt 52), wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-335/05 *Rizeni Letoveho Provozu* (Zb.Orz. s. I-4307, pkt 16) i ww. wyrok w sprawie *Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos* (pkt 35).

40 — Zobacz ww. wyroki w sprawach *Hermès* (pkt 28) i *Dior* i in. (pkt 47).

41 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom.

42 — Przypominam w szczególności ww. wyrok w sprawie *Portugalia przeciwko Radzie* (pkt 49).

43 — Jest to sytuacja, której dotyczył wyrok w sprawie *Nakajima*. Odnośnie zastosowania zob. ww. wyrok w sprawie *Petro tub et Republica*, pkt 52–56.

44 — Jest to sytuacja, której dotyczył wyrok w sprawie *Fediol*.

45 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Portugalia przeciwko Radzie* (pkt 35).

2. Skutki negatywnej dla Wspólnoty decyzji DSB

42. Argumentacja skarżących mieści się w ramach tego orzecznictwa. Zwracają się one do Trybunału o ustalenie czy i w jakim zakresie decyzja DSB stwierdzająca niezgodność uregulowania wspólnotowego z przepisami porozumień WTO może również wpłynąć na odrzucenie zasady dotyczącej możliwości powołania się na rzeszone porozumienia, wyłączając w konsekwencji wszelką kontrolę zgodności wtórnego prawa wspólnotowego w świetle tych porozumień. W tym zakresie wskazują one na wiążący charakter decyzji DSB, twierdząc że powinny mieć możliwość powołania się na nią i zaskarżenia braku jej wykonania, podczas gdy na porozumienia WTO jako takie nie można się powołać. Przedstawiona w ten sposób argumentacja jest niewątpliwie nietrafna. Jak słusznie wskazała Rada, decyzja DSB nie może wywoływać dalej idących skutków niż postanowienia WTO, których naruszenie stwierdza. Pytanie, z którym zwrócono się do Trybunału dotyczy, zatem rozstrzygnięcia kwestii, czy — powtarzając sformułowanie przyjęte przez Sąd w zaskarżonych wyrokach — „porozumienia WTO rodzą względem podmiotów podlegających prawu wspólnotowemu prawo do powołania się na nie przed sądem, w celu zakwestionowania ważności uregulowań wspólnotowych, przy założeniu, że DSB uznał zarówno te uregulowania, jak i uregulowania przyjęte przez Wspólnotę w terminie późniejszym, w celu zapewnienia zgodności z omawianymi regulacjami WTO, za niezgodne z tymi regulacjami”⁴⁶.

46 — Wyrok Fiamm (pkt 108) i Fedon (pkt 101).

43. Wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że w zaskarżonych wyrokach udzielił odpowiedzi przeczącej. Jednakże orzekając w ten sposób Sąd Pierwszej Instancji postępował jedynie zgodnie z wcześniejszą linią orzecznictwą. Trybunał pozwolił już wcześniej dojść do wniosku, że nie może być mowy o powołaniu się na decyzję DSB niezależnie od możliwości powołania się na postanowienia WTO⁴⁷. Niewątpliwie, kwestia czy decyzja DSB stwierdzająca naruszenie postanowień WTO przez Wspólnotę może mieć niekorzystny wpływ na zasadę niemożności powołania się na przepisy WTO pozostawała w zawieszaniu. Jest prawdą, że początkowo Trybunał wydawał się pozostawiać w tym zakresie otwartą furtkę, wytykając Sądowi pozostawienie bez odpowiedzi argumentu, w świetle którego skutki prawne dotyczącej Wspólnoty Europejskiej decyzji WTO „podważają ocenę Sądu dotyczącą braku bezpośredniej skuteczności przepisów WTO i uzasadniają dokonanie przez sąd wspólnotowy kontroli legalności dyrektywy [...] w świetle tych przepisów, w ramach wniosku o odszkodowanie przedstawionego przez skarżącą”⁴⁸. Możliwość ta została jednak szybko wykluczona, jako że sąd wspólnotowy orzekł, że w ramach odesłania prejudycjalnego oceniającego ważność aktu wspólnotowego⁴⁹ lub skargi o odszkodowanie⁵⁰ może on stwierdzić niezgodności aktu wspólnotowego z prawem WTO — pomimo braku bezpośredniej skuteczności postanowień DSB — wyłącznie w wąskich ramach rozwiązań przedstawionych w wyrokach Nakajima i Fediol, nawet jeśli niezgodność taka została stwierdzona w decyzji DSB.

47 — Trybunał wskazał już bowiem, że dla jednostki okoliczności powołania się na naruszenie przez Wspólnotę obligatoryjnego charakteru decyzji DSB oznacza zarzut naruszenia obligatoryjnych skutków porozumienia WTO, co jest możliwe jedynie w przypadku bezpośredniej skuteczności tego porozumienia (zob. wyrok Trybunału z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. s. I-6983, pkt 17–23).

48 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Biret International przeciwko Radzie (pkt 57).

49 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Van Parrys.

50 — Zobacz ww. wyrok Sądu w sprawie Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji.

44. Spółkom FIAMM i FEDON znane jest to orzecznictwo. Wskazują one jednak na szczególne cechy ich przypadku w świetle wcześniejszych orzeczeń, domagając się odmiennego rozwiązania. W tym kontekście podnoszą one, że Trybunał został wezwany do rozstrzygnięcia w przedmiocie możliwości powołania się na decyzję DSB po upływie rozsądnego terminu wyznaczonego na zastosowanie się do niej, w celu uzyskania naprawienia szkody rzeczywiście poniesionej w następstwie zastosowania środków odwetowych. Przypadek taki nie był ich zdaniem przedmiotem rozstrzygnięcia, jako że wyrok w sprawie Van Parys dotyczył możliwości powołania się na decyzję DSB w celu dokonania oceny, w ramach odesłania prejudycjalnego, ważności aktu wspólnotowego, a w wyżej przywołanej sprawie Chiquita Brands i in., choć niewątpliwie również chodziło o wniosek o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek powtarzającego się naruszenia postanowień WTO stwierdzonego przez DSB, jednakże skarżąca ograniczyła się do podniesienia zastosowania wyjątku Nakajima.

45. Ocena zasadności argumentacji wnoszących odwołanie wymaga ponownej analizy podstaw zasad niemożności powołania się na prawo WTO. Przypomnijmy ponownie, że w świetle natury i struktury porozumień WTO co do zasady odmówiono — w odniesieniu do tych porozumień jako do całości — możliwości jakiegokolwiek powołania się na nie oraz że zastosowanie postanowień WTO w sporze sądowym jest możliwe wyłącznie w zakresie w jakim nie wpływa ani na możliwości negocjacji przewidziane w porozumieniach WTO dla ich sygnatariuszy również w razie sporu, ani na wzajemność i równowagę w stosowaniu zobowiązań umownych z tytułu WTO; podsumowując — w zakresie w jakim nie ogranicza to swobody politycznej, którą natura i struktura porozumień WTO pozostawia umawiającym się stronom w zakresie stosowania przepisów rzeczonych

porozumień. Należy zatem ustalić czy, w szczególnym kontekście rozpatrywanych spraw, umożliwienie skarżącemu powołania się na decyzję DSB w celu stwierdzenia niezgodności z prawem zachowania Wspólnoty zmierzającym do uzyskania naprawienia szkody poniesionej wskutek okoliczności zastosowania przez Stany Zjednoczone zwiększonych należności celnych tytułem środków odwetowych za niewykonanie przez Wspólnotę decyzji DSB, naruszy swobodę polityczną wspólnotowych organów legislacyjnych i wykonawczych w ramach WTO.

46. W tym kontekście pierwsze pytanie dotyczy istnienia takiej swobody politycznej w szczególnych okolicznościach rozpatrywanych spraw. Odpowiedź jest z pewnością twierdząca jeśli nie upłynął jeszcze rozsądny termin na wykonanie decyzji DSB. Trybunał wskazał już, że „sąd wspólnotowy nie może, pod rygorem pozbawienia skutku rozsądnego terminu wyznaczonego na zastosowanie się do zaleceń i decyzji DSB — przewidzianego w ramach systemu rozstrzygania sporów wprowadzonego w porozumieniach WTO — wykonywać kontroli legalności aktów wspólnotowych, w szczególności w ramach skargi o odszkodowanie wniesionej w trybie art. 178 traktatu”⁵¹. Jednakże jak słusznie wskazały FIAMM i FEDON, rozsądny termin wyznaczony Wspólnocie na zastosowanie się do decyzji DSB upłynął w dniu 1 stycznia 1999 r. i w decyzji z dnia 19 kwietnia 1999 r. DSB stwierdził, że w dniu 1 stycznia nadal występowała niezgodność uregulowania wspólnotowego z postanowieniami WTO. Zatem

51 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Biret International przeciwko Radzie, (pkt 62).

twierdzą one, że z chwilą braku uzgodnienia zadowalającego wyrównania w ciągu dwudziestu dni od upływu rozsądnego terminu, którą to możliwość przewidziano w art. 22 ust. 2 DSU, Wspólnota nie mogła odwołać się do środka w postaci negocjowanych rozwiązań. Nie miała ona innej możliwości aniżeli zastosować się do decyzji DSB lub narazić się na środki odwetowe poprzez odmowę zastosowania się do tej decyzji. Jak widać spór dotyczy ostatecznie mocy wiążącej decyzji DSB: czy DSU nakłada obowiązek pełnego wykonania decyzji i zaleceń DSB?

47. Nie podzielam analizy wnoszących odwołanie w tym zakresie⁵². Bezsownie art. 22 ust. 1 DSU preferuje pełne wykonanie zalecenia doprowadzenia środka do zgodności z porozumieniami WTO, a w świetle art. 3 ust. 7 DSU, pierwszym celem tego porozumienia — w braku, wzajemnie uzgodnionego między stronami i zgodnego ze wskazanymi porozumieniami, rozwiązania — jest zwykle doprowadzenie do wycofania środków, których sprzeczność z postanowieniami WTO stwierdzono. Jednakże nie można z tego wywieść, że — przytaczając formułę występującą w orzecznictwie⁵³ — DSU przewiduje właściwe środki dla zapewnienia wykonania w dobrej wierze w wewnętrznym porządku prawnym umawiających się stron, decyzji DSB, a zatem postanowień WTO, których naruszenie stwierdzono. Wspólnota zachowuje swobodę politycznego wyboru narażenia się w pierwszym okresie na środki odwetowe

autoryzowane przez DSB na podstawie art. 22 ust. 2 DSU. Ponadto jak Trybunał uprzednio stwierdził⁵⁴ a Sąd przypomniał w zaskarżonych wyrokach⁵⁵, nawet po upływie terminu wyznaczonego na doprowadzenie środka, którego niezgodność z postanowieniami WTO stwierdzono, do zgodności z nimi, a nawet po udzieleniu upoważnienia i zastosowaniu środków odwetowych, istotne miejsce pozostaje zarezerwowane w każdym razie dla negocjacji między stronami sporu. Artykuł 22ust 8 DSU podkreśla zatem tymczasowy charakter zawieszenia koncesji i wskazuje że będzie ono „trwało tylko tak długo, jak długo nie zostaną zaniechane działania uznane za niezgodne z porozumieniem wymienionym, lub Członek zobowiązany do wykonania zaleceń albo orzeczeń przedstawi rozwiązanie sytuacji zniweczenia lub naruszenia korzyści lub też gdy osiągnięte zostanie wzajemnie zadowalające rozwiązanie”, z tym jedynie zastrzeżeniem, wskazanym w art. 3 ust. 5 DSU, by rozwiązanie to było zgodne z porozumieniami WTO. Ponadto przez późniejsze zmiany wspólnotowego reżimu przywozu bananów, którego niezgodność z postanowieniami WTO stwierdzono, Rada i Komisja nie zmierzały do wyeliminowania przepisów, które uznano za sprzeczne; podjęły one wysiłki zmierzające jednocześnie do uwzględnienia ustaleń DSB, przestrzegania zobowiązań podjętych wobec pozostałych sygnatariuszy czwartej konwencji z Lomé i ochrony celów wspólnej organizacji rynku bananów; i poprzez zawarcie w dniu 19 kwietnia 2001 r. porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi spór został ostatecznie rozwiązany. Jest prawdą, że można przedstawić zastrzeżenie, iż nie można uniknąć wykonania zaleceń i decyzji DSB, i że osiągnięcie podobnego negocjowanego rozwiązania stanowi formę wyko-

52 — Nawet jeśli znajdują one oparcie w opiniach pewnych rzeczników generalnych (zob. opinię rzecznika generalnego Albera w ww. sprawie Biret International przeciwko Radzie oraz opinię rzecznika generalnego Tizzano w ww. sprawie Van Parys).

53 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie (pkt 41).

54 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Van Parys (pkt 42–51). Zobacz także ww. wyrok Sądu w sprawie Chiquita Brands i in. przeciwko Komisji (pkt 164).

55 — Zobacz wyroki Fiamm (pkt 125–129) i Fedon (pkt 118–123).

niania decyzji DSB⁵⁶. Jednakże, niezależnie od tego, czy uznać trwałą możliwość negocjowanego rozwiązania sporu jako swobodę ograniczoną do wyboru sposobu wykonania decyzji DSB czy jako swobodę wyboru alternatywy w stosunku do wykonania tej decyzji, swoboda pozostaje.

48. Zatem czy możliwość powołania się na postanowienia WTO, których naruszenie zostało stwierdzone w decyzji DSB, celem doprowadzenia do powstania odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, może naruszyć swobodę polityczną, z której Wspólnota korzysta w każdym razie w ramach prawnych WTO? Innymi słowy czy stwierdzenie przez sąd wspólnotowy, w ramach skargi o odszkodowanie, niezgodności z prawem zachowania Wspólnoty, na które taka możliwość pozwala, ogranicza rzeczoną swobodę? Wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że na pytanie to udzielił odpowiedzi twierdzącej⁵⁷. Podnoszą one, że stwierdzenie bezprawności nie zmierza do uzyskania, jak w ramach odesłania prejudycjalnego, którego przykład stanowi sprawa Van Parys lub w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, stwierdzenia nieważności sprzecznego z prawem WTO środka wspólnotowego; rozstrzygnięcia sądowego, które niewątpliwie mogłoby niekorzystnie wpłynąć na możliwość poszukiwania przez organy legislacyjne i wykonawcze Wspólnoty negocjowanego rozwiązania, ponieważ zobowiązuje te instytucje do usunięcia środka, którego nieważność stwierdzono, z porządku prawnego Unii. W niniejszej sprawie wykazanie niezgodności z prawem zmierza wyłącznie do

spełnienia jednej z trzech przesłanek odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty. Nie ma ono żadnego wpływu na skuteczność środka wspólnotowego uznanego za sprzeczny z porozumieniami WTO.

49. Argumentacja skarżących w tym zakresie nie przekonuje mnie. Niewątpliwie wykazana przez sąd wspólnotowy w ramach skargi o odszkodowanie bezprawność uregulowania wspólnotowego, którego niezgodność z prawem WTO została stwierdzona przez DSB, nie prowadzi formalnie do stwierdzenia jego nieważności. Rzeczone uregulowanie pozostaje częścią porządku prawnego i teoretycznie nadal podlega stosowaniu. Jednakże dokonane przez sąd wspólnotowy stwierdzenie nieważności ma powagę rzeczy osądzonej. Zatem organy polityczne Wspólnoty nie mogą pozwolić na dalsze trwanie tej bezprawności, nie uchylając zasadzek wspólnoty prawa. Cięży na nich obowiązek usunięcia tej bezprawności poprzez uchylene lub cofnięcie rzeczonoego uregulowania. Nie mogłyby one zatem, jak uczyniły to w niniejszej sprawie poprzez późniejsze zmiany wspólnotowego reżimu przywozu bananów, poszukiwać negocjowanego rozwiązania pozwalającego im na najlepsze wyważenie wchodzących grę interesów. Ich swoboda politycznego manewru zostałaby zatem podważona.

50. Ponadto uznanie odpowiedzialności bez winy Wspólnoty dałoby możliwość wszystkim przedsiębiorstwom dotkniętym czy to przez środek wspólnotowy niezgodny z samymi postanowieniami WTO, czy też przez środki odwetowe, uzyskania

56 — Zobacz podobnie ww. opinię rzecznika generalnego Albera w sprawie Biret International przeciwko Radzie (pkt 74–88) oraz ww. opinię rzecznika generalnego Tizzano w sprawie Van Parys (pkt 56 i 57).

57 — Zobacz wyroki Fiamm (pkt 130–135) i Fedon (pkt 123–128).

w następstwie wniesienia skargi pełnego naprawienia poniesionej przez nie szkody. Perspektywa takiego obciążenia finansowego mogłaby zmusić organy polityczne Wspólnoty do wyeliminowania środka wspólnotowego uznanego za niezgodny z postanowieniami WTO, a zatem mogłaby ograniczać swobodę zachowania pozostawioną im w ramach prawnych WTO.

B — Odpowiedzialność bez winy Wspólnoty

51. Wnoszące odwołanie podnoszą wreszcie, że uznanie możliwości powołania się na decyzję DSB celem doprowadzenia do naprawienia szkody poniesionej wskutek środków odwetowych ustanowionych w następstwie niewykonania rzeczony decyzji, nie miałyby jakiegokolwiek wpływu na swobodę polityczną organów Wspólnoty, jako że w niniejszej sprawie wniosek odszkodowawczy został przedstawiony po rozstrzygnięciu sporu handlowego w sprawie Fedon lub, w każdym razie, rozpatrzony później w sprawie Fiamm. Ustanowienie zasady odpowiedzialności za bezprawne zachowanie Wspólnoty, które nie zostałyby doprowadzone do zgodności z decyzją DSB w wyznaczonym rozsądnym terminie, stanowiłoby jednakże miecz Damoklesa ciężący w przyszłości nad swobodą organów politycznych Wspólnoty w ramach WTO.

52. W świetle powyższych rozważań należy zgodzić się z odmową przeprowadzenia przez Sąd, w ramach wniosku o odszkodowanie — poza wyjątkami Fediol i Nakajima — kontroli legalności zachowania pozwanych instytucji w świetle postanowień WTO, których naruszenie zostało stwierdzone przez DSB.

53. Wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że przyjął błędną koncepcję szkody o charakterze nienormalnym, która niesłusznie doprowadziła go do zaprzeczenia wystąpienia tej szkody w rozpatrywanej sprawie. Z drugiej strony, o ile Rada, Komisja i Królestwo Hiszpanii podzielają analizę przeprowadzoną przez Sąd co do braku nienormalnego charakteru szkody i zgadzają się z zawartym w zaskarżonych wyrokach rozstrzygnięciem oddalającym wszelką odpowiedzialność bez winy Wspólnoty, zarzucają one Sądowi Pierwszej Instancji ustanowienie samej zasady odpowiedzialności za akt zgodny z prawem, przyznanie że ma ona zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, przypisanie jej niewystarczająco restrykcyjnych przesłanek i niesłuszne stwierdzenie, że niektóre z nich — w szczególności przesłanka związana z bezpośrednią przyczynowością — zostały spełnione. Zatem proponują one przed Trybunałem zastąpienie uzasadnienia zaskarżonych wyroków, czy wręcz, w przypadku Rady i rządu hiszpańskiego, które wniosły odwołania incydentalne, uchylenie zaskarżonych wyroków w części. Dokonam oceny wagi argumentacji różnych stron, badając kolejno kwestię zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, zakres zastosowania tej zasady i wreszcie przesłanki jej zastosowania.

1. Zasada odpowiedzialności bez winy Wspólnoty

54. Rada, Komisja i Królestwo Hiszpanii kwestionują — stwierdzone przez Sąd bez wystarczającego ich zdaniem uzasadnienia — istnienie zasady odpowiedzialności Wspólnoty w braku bezprawnego zachowania jej organów, jako ogólnej zasady wspólnej porządkom prawnym państw członkowskich. Mniej niż połowa państw członkowskich przyjęła tę zasadę w ich porządkach prawnych, a liczba tych państw ogranicza się do dwóch, gdy akt, który doprowadził do wyrządzenia szkody jest aktem ustawodawczym. Jest prawdą, że Sąd nie przeprowadzając daleko idącego dowodu, ograniczył się do oparcia zasady odpowiedzialności Wspólnoty w braku bezprawnego postępowania jej organów do stwierdzenia, że „krajowe przepisy z zakresu odpowiedzialności pozaumownej przynajmniej w części, choć w różnicowanym stopniu, w konkretnych dziedzinach i na różnych zasadach, uzyskania na drodze sądowej odszkodowania za niektóre szkody, nawet w braku bezprawnego zachowania sprawcy szkody”⁵⁸. Artykuł 288 akapit drugi WE wymaga, by naprawienie przez Wspólnotę szkód wyrządzonych przez jej instytucje następowało zgodnie z „zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich”.

55. Czy należy jednakże odczytywać art. 288 akapit drugi WE jako upoważniający do przyjęcia do prawa wspólnotowego rozwiązania

w zakresie pozaumownej odpowiedzialności władzy publicznej wyłącznie, gdy jest ono przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie? Czy odkrycie „zasady ogólnej, wspólnej dla praw Państw Członkowskich” może nastąpić wyłącznie poprzez prawie mechaniczne nałożenie prawa każdego z państw członkowskich celem zachowania wyłącznie elementów, które dokładnie się pokrywają? Nie jestem tego zdania. Podobna logika matematyczna oparta na najniższym wspólnym mianowniku prowadziły do wprowadzenia systemu odpowiedzialności Wspólnoty, w którym szanse poszkodowanych przez instytucje na uzyskanie odszkodowania byłyby szczególnie ograniczone⁵⁹. O ile Trybunał powinien niewątpliwie czerpać inspirację z najbardziej charakterystycznych przepisów systemów prawa wewnętrznego, musi on przede wszystkim czuwać nad przyjęciem rozwiązania dostosowanego do szczególnych potrzeb i cech wspólnotowego porządku prawnego. Innymi słowy Trybunał powinien czerpać inspirację z tradycji prawnych państw członkowskich celem znalezienia — w zakresie analogicznych pytań prawnych powstających w prawie wspólnotowym — odpowiedzi jednocześnie zachowujących tradycje prawnicze państw członkowskich i dostosowanych do kontekstu właściwego wspólnotowemu

58 — Wyroki Fiamm (pkt 159) i Fedon (pkt 152). Odnośnie do ponownego zastosowania tego rozwiązania i identycznego uzasadnienia zob. wyrok Sądu z dnia 10 maja 2006 r. w sprawie T-279/03 Galileo International Technology i in. przeciwko Komisji (Zb.Orz. s. II-1291, pkt 144–147).

59 — Podobnie rzecznik generalny Roemer odrzucił stosowanie „zasady wewnętrznego ograniczenia” wynikającą z wyboru utrzymania wyłącznie norm występujących we wszystkich państwach członkowskich (opinia w sprawie 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie, wyrok z dnia 2 grudnia 1971 r., Rec. s. 987, w szczególności s. 991). Podkreśla on, że to co jest istotne „to nie uzgodnienie porządków prawnych państw członkowskich ani stwierdzenie jakie rozwiązanie jest stosowane przez większość państw, lecz [...] wyważone porównawcze studium prawa” (opinia w połączonych sprawach od 63/72 do 69/72 Werhahn Hansamühle i in. przeciwko Radzie i Komisji, wyrok z dnia 13 listopada 1973 r., Rec. s. 1253, w szczególności s. 1258). Wskazuje on również na możliwość czerpania inspiracji z „najbardziej dopracowanych uregulowań krajowych (»überlegenst«)” (ww. opinia w sprawie 5/71, zob. w szczególności s. 991), „ustalenie, który porządek prawny przedstawia się jako najlepszy” (ww. opinia w sprawach od 63/72 do 69/72, w szczególności s. 1258). Jednakże z mojego punktu widzenia nie chodzi o poszukiwanie najlepszego rozwiązania prawnego, lecz zastosowanie tego, które jest najbardziej odpowiednie w kontekście i dla potrzeb wspólnotowego porządku prawnego.

porządkowi prawnemu. W tym świetle nawet mniejszościowe rozwiązanie może być preferowane, gdy bardziej odpowiada wymogom systemu wspólnotowego. W tym zakresie wystarczy przypomnieć przykład „Vertrauensschutzprinzip” przyjętej w prawie wspólnotowym, choć jest ona znana wyłącznie w prawie niemieckim. Zatem okoliczność, że jedynie prawo hiszpańskie i francuskie przewiduje odpowiedzialność władzy publicznej za zgodny z prawem akt ustawodawczy nie może stanowić przeszkody dla przyjęcia jej w prawie wspólnotowym.

56. Przesądzające znaczenie ma wiedza czy rozwiązanie takie najlepiej spełni szczególne potrzeby wspólnotowego porządku prawnego. Nie oznacza to, że zasada odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu zgodnego z prawem aktu ustawodawczego powinna zostać ustanowiona we wspólnotowym porządku prawnym, gdy jawi się jako najlepsze rozwiązanie prawne, które jako takie należy przyjąć w tym porządku. Ustanowienie tej zasady w prawie wspólnotowym może być wyłącznie skutkiem porównania przepisów przyjętych w danej dziedzinie w różnych, krajowych systemach prawnych, celem znalezienia rozwiązania najlepiej jak to możliwe dostosowanego do wymogów właściwych wspólnotowemu porządkowi prawnemu⁶⁰.

57. W mojej ocenie, taka sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Ustanowienie zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty pozwała, w trosce o sprawiedliwość, na kompensację rygoru przesłanek powstania

60 — Tytułem ilustracji w odniesieniu do prawa do strajku tej metody, która przewiduje konfrontację rozwiązania uzyskanego w porządkach krajowych z wymogami właściwymi wspólnotowemu porządkowi prawnemu zob. moją opinię w sprawie International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union (wyrok z dnia 11 grudnia 2007 w sprawie C-438/05, Zb.Orz. s. I-10779, pkt 60).

odpowiedzialności z winy Wspólnoty, związanego w szczególności z wymogiem kwalifikowanego naruszenia normy prawnej chroniącej jednostki⁶¹ celem umożliwienia podmiotom, które poniosły szczególnie poważną szkodę wskutek zachowania instytucji wspólnotowych, uzyskania odszkodowania. Na adekwatność takiego rozwiązania wskazuje bez wątpienia okoliczność, że Trybunał nigdy nie wykluczył możliwości jego przyjęcia⁶². Ponadto jakkolwiek to rozwiązanie prawne występuje jedynie w pewnych krajowych systemach prawnych, wyrażona w nim troska i gwarantowana nim ochrona interesów prawnych, uwzględniono również w innych porządkach prawnych, choć, jak się przekonamy⁶³, poprzez odmienne mechanizmy prawne.

58. W szczególnym kontekście rozpatrywanej sprawy, rzezone rozwiązanie wydaje się jeszcze bardziej adekwatne. Przy braku możliwości powołania się na postanowienia WTO, jednostki pragną zaskarżyć sprzeczne z porozumieniami WTO postępowanie instytucji wspólnotowych, nie mogą bowiem, jak się przekonaliśmy, podnieść jego bezprawności. Zarówno tryb skargi o stwierdzenie

61 — Zobacz wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, (Rec. s. I-5291, pkt 41 i 42).

62 — Zobacz wyroki z dnia 13 czerwca 1972 r. w połączonych sprawach 9/71 i 11/71 Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit oraz Grands Moulins de Paris przeciwko Komisji (Rec. s. 391, pkt 46); z dnia 31 marca 1977 r. w połączonych sprawach od 54/76 do 60/76 Compagnie industrielle et agricole du comté de Loheac i in. przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. 645, pkt 19); z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie 59/83 Biovilac przeciwko EWG (Rec. s. 4057, pkt 29); z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 267/82 Développement et Clemessy przeciwko Komisji (Rec. s. 1907, pkt 33); z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-237/98 P Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. I-4549, pkt 18); wyroki Sądu z dnia 6 września 2001 r. w sprawie T-196/99 Area Cova i in. przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. II-3597, pkt 171); z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-170/00 Förde-Reederei przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. II-515, pkt 56); z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-195/00 Travellex Global and Financial Services i Interpayment Services przeciwko Komisji (Rec. s. II-1677, pkt 161); z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie T-99/98 Hameico Stuttgart i in. przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. II-2195, pkt 60) oraz z dnia 10 lutego 2004 r. w połączonych sprawach T-64/01 i T-65/01 Afrikanische Frucht-Compagnie przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. II-521, pkt 150 i 151).

63 — Zobacz powyżej, pkt 63 niniejszej opinii.

nieważności, jak również tryb odesłania prejudycjalnego mającego na celu ocenę ważności, czy też skarga o odszkodowanie oparta na winie tych instytucji, nie są dostępne. Przy braku ustanowienia zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, również podmioty, które poniosły wskutek tej bezprawności szczególnie poważną szkodę, byłyby pozbawione wszelkiej ochrony sądowej. W ramach tej samej kategorii należy zauważyć, że ustanowienie przez francuski Conseil d'État odpowiedzialności bez winy za akty ustawodawcze jest często przedstawiane jako kompensacja braku możliwości dokonania przez sąd administracyjny kontroli ustaw w drodze weryfikacji ich zgodności z konstytucją.

59. Ponadto przyjęcie zasady odpowiedzialności bez winy służyłoby również spełnieniu wymogów dobrego zarządzania. Zdyscyplinowałaby ona władzę polityczną, w sytuacji gdy przewiduje ona utrzymanie uregulowania wspólnotowego pomimo upływu rozsądnego terminu wyznaczonego na zastosowanie się decyzji DSB stwierdzającej jego niezgodność z postanowieniami WTO, do lepszej oceny kosztów tej polityki dla obywateli Unii i wyważenia jej w świetle korzyści dla sektora lub sektorów gospodarczych zainteresowanych utrzymaniem uregulowania wspólnotowego. Nie prowadziłoby to do zmniejszenia dyskrejonalnych uprawnień instytucji w ramach WTO, lecz zapewniłoby staranne wykonywanie tych uprawnień.

60. Wreszcie, przyjęcie zasady odpowiedzialności bez winy pozwoliłoby wspólnotowemu porządkowi prawnemu na ustalenie

wewnętrznego rozdziału konsekwencji swobody postępowania instytucji w ramach WTO. Dyskrecjonalny wybór, poprzez przyjęcie środków odwetowych, jakie kategorie wspólnotowych podmiotów gospodarczych obciążyć kosztem tej swobody nie należałby już do partnerów handlowych, lecz to Komisja decydowałaby czy koszt ten powinien zostać poniesiony wyłącznie przez przedsiębiorstwa dotknięte środkami odwetowymi, czy powinien on zostać rozłożony na całe społeczeństwo.

61. Ze wskazanych przeze mnie względów rozpatrywane sprawy wydają mi się zatem dawać okazję, a nawet zobowiązują, do wykonania przez orzecznictwo dodatkowego kroku. Poprzez ustanowienie zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, chodzi o przejście tego orzecznictwa ze stadium ewentualności do stadium pewności, z okresu wątpliwości do okresu rozwiązań⁶⁴.

62. Ustanowienie zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty może znaleźć swą inspirację w idei równości obywateli wobec obciążeń publicznych, na której francuskie prawo administracyjne oparło odpowiedzialność z tytułu wydania aktu ustawodawczego. Rozumowanie może w skrócie zostać przedstawione w następujący sposób: jako że

64 — Powtarzając formułę zapożyczoną od F. Picoda i L. Coutrona „La responsabilité de la Communauté européenne du fait de son activité administrative”, w J. B. Auby i J. Duteil de la Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant 2007, s. 171, zob. w szczególności s. 204–208.

ze wszelkiej działalności publicznej pożytek odnosi całe społeczeństwo, jest rzeczą normalną, iż obywatele powinni bez wyrównania ponosić wynikające z niej ciężary, lecz jeśli w interesie ogólnym, władza państwowa wyrządza szczególnie poważną szkodę na niektóre jednostki, które jako jedyne ponoszą tę szkodę, wynika z tego ciężar, który nie jest im normalnie przypisany, co musi prowadzić do odszkodowania. Odszkodowanie, którego koszty ponosi zbiorowość poprzez podatki przywraca zakłóconą równowagę.

63. Idea ta nie jest daleka od „Sonderopfertheorie” w prawie niemieckim, w świetle której jednostki, które wskutek zgodnej z prawem interwencji publicznej doznały „szczególnego uszczerbku”, to jest szkody równoznacznej z wyłączeniem, muszą uzyskać odszkodowanie. Przedstawiona w ten sposób odpowiedzialność bez winy Wspólnoty mogłaby również znaleźć oparcie w prawie własności, które zgodnie z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim, jest chronione we wspólnotowym porządku prawnym jako ogólna zasada prawa. Odpowiedzialność ta dawałaby wyraz idei, że wyrządzenie szkody równoznacznej z wyłączeniem będącej skutkiem interwencji wspólnotowej władzy prawodawczej, nawet jeśli interwencja ta była zgodna z prawem, nie może nastąpić bez odszkodowania⁶⁵.

65 — Zobacz odnośnie takiego stwierdzenia opinię rzecznika generalnego Sir Gordona Slyna w ww. sprawie Biivilac przeciwko EWG, zob. w szczególności s. 4091. Ponadto ideę tą można odnaleźć w ten lub inny sposób w większości porządków prawnych (zob. M.L. Amaral, Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador, Coimbra Editora, 1998, s. 474 i nast.).

2. Zakres stosowania odpowiedzialności bez winy Wspólnoty

64. Co się tyczy zakresu stosowania takiej zasady odpowiedzialności bez winy, Komisja w szczególności zarzuca Sądowi, że stwierdziwszy, iż miałyby ona zastosowanie jedynie „w konkretnych dziedzinach”⁶⁶, nie uznał za konieczne wskazania o jakie dziedziny chodzi. Nie było to jednak niezbędne dla celów rozstrzygnięcia rozpatrywanych spraw. Sądowi wystarczyło upewnienie się, że odpowiedzialność bez winy mogła zostać zastosowana w rozpatrywanych sprawach, jak w sposób dorozumiany — bo dokonując weryfikacji spełnienia przesłanek jej zastosowania — stwierdził. Jednakże zarówno Komisja jak i Rada czynią z tego zarzut wobec Sądu. Należy zatem w tym zakresie przedstawić następujące uwagi.

65. W pierwszej kolejności, wbrew sposobowi, w jaki próbują to przedstawić zarówno Komisja jak i Rada, w zasadzie którą Sąd, słusznie moim zdaniem, ustanowił w zaskarżonych wyrokach, nie chodzi głównie o zasadę odpowiedzialności za akty zgodne z prawem. Chodzi o szerszą pojętą odpowiedzialność obiektywną, nawet przy braku winy. Innymi słowy odpowiedzialność powstaje niezależnie od wystąpienia winy u źródła szkody, której wykazanie należy do skarżącej. Może ona również obejmować przypadki aktów niezgodnych z prawem, które nie stanowią jednakże kwalifikowanego naruszenia.

66 — Wyrok Fiamm (pkt 159); wyrok Fedon (pkt 152).

66. W drugiej kolejności, odmiennie niż Rada, nie widzę powodu, dla którego ten reżim odpowiedzialności obiektywnej nie mógłby znajdować również zastosowania w przypadkach zaniechania o charakterze normatywnym. Ustanowiona przez Radę paralela z zaniechaniem, o którym mowa w art.232 WE nie ma znaczenia w odniesieniu do odpowiedzialności bez winy. W każdym razie rozpatrywane sprawy nie dotyczą braku wydania aktu normatywnego. Zarówno Rada, jak i Komisja podjęły, w wyznaczonym rozsądnym terminie, szereg inicjatyw (ustanowienie wspólnotowego reżimu przywozu bananów, negocjacje) wskazanych również przez samą Radę w jej odpowiedzi na odwołanie, lecz inicjatywy te okazały się niewłaściwe dla zapewnienia prawidłowego wykonania decyzji DSB.

67. W trzeciej kolejności, brak jest jakiegokolwiek istotnego względu przemawiającego za ograniczeniem odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, wyłącznie do sytuacji, w których źródłem szkody jest akt nie mający charakteru legislacyjnego. Artykuł 288 akapit drugi WE stanowi, że Wspólnota powinna naprawić „szkody wyrządzone przez jej instytucje”, nie czyniąc rozróżnienia według charakteru, administracyjnego lub legislacyjnego, tej działalności. Ponadto szczególnie poważna szkoda może zostać wyrządzona w interesie ogólnym pewnym podmiotom gospodarczym zarówno przez władzę legislacyjną, jak i wykonawczą. Ponadto w niniejszej sprawie, uznane za niewystarczające dostosowanie wspólnotowego reżimu przywozu bananów, objęło zarówno rozporządzenie podstawowe Rady, jak i rozporządzenie wykonawcze Komisji. Wreszcie tytułem uzupełnienia, ograniczenie takie nie wydaje mi się właściwe zważywszy niewystarczające rozróżnienie między aktami legislacyjnymi a aktami administracyjnymi w obecnym stanie prawa wspólnotowego. Jedynie szkoda wyrządzona skutek stoso-

wania przepisu prawa pierwotnego nie może prowadzić do udzielenia odszkodowania⁶⁷.

68. W ostatniej kolejności, w szczególnym kontekście przestrzegania porozumień WTO, którego dotyczą rozpatrywane sprawy, jedynie obywatele Unii mogliby powołać się na ten reżim odpowiedzialności bez winy celem dochodzenia naprawienia szczególnie poważnej szkody, wyrządzonej im w interesie ogólnym przez instytucje wspólnotowe. Dla celów korzystania ze swobody postępowania władzy politycznej w ramach WTO, nie byłoby bowiem ani wymagane ani możliwe dokonywanie także oceny kosztów, powstałych wskutek dokonanych wyborów, po stronie podmiotów gospodarczych z państw trzecich. W kontekście kompetencji wspólnotowych wykonywanych przez instytucje wspólnotowe w dziedzinie zewnętrznej polityki handlowej, idea naruszenia równości ciężarów publicznych mogłaby zatem obejmować wyłącznie obywateli Unii. Nie można by zatem zasadnie argumentować, jak czyni to Rada, że uznanie odpowiedzialności bez winy, w kontekście stosowania prawa WTO, naruszałoby zasadę wzajemności, w zakresie w jakim główni partnerzy handlowi Wspólnoty nie znają takiej odpowiedzialności.

69. Funkcja tak ustanowionej, uzasadnionej i zdefiniowanej zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty, jest oczywista. Nie chodzi w żadnym razie o przymuszenie instytucji wspólnotowych do zastosowania się do

67 — Zobacz wyrok Sądu z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie T-113/96 Dubois et Fils przeciwko Radzie i Komisji (Rec. s. II-125, pkt 40–48).

postanowień WTO poprzez ograniczenie ich swobody politycznej. Chodzi jedynie o zagwarantowanie, że koszty wynikające z dokonanych wyborów o charakterze politycznym, pozostaną bez wpływu na równość obywateli Unii wobec ciężarów publicznych.

70. Uprzedzenia Rady i Komisji wobec ustanowienia zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty są zrozumiałe. Nie należałoby, poprzez stworzenie zbyt daleko idącego mechanizmu odpowiedzialności, postawić wykonywania działalności legislacyjnej i administracyjnej wobec zagrożenia mogącego zablokować jej wykonywanie. Jakkolwiek zasadna byłaby ta obawa, nie może ona stanowić przeszkody dla uznania zasady odpowiedzialności bez winy Wspólnoty. Zarówno uwzględnienie tej obawy jak i jej wyważenie w świetle troski o zrównoważony rozdział ciężarów publicznych, muszą być odzwierciedlone w ramach zakresu tej odpowiedzialności i jej przesłanek.

3. Przesłanki odpowiedzialności bez winy Wspólnoty

71. Rada i Komisja kwestionują na wstępie zasadność ustaleń Sądu odnośnie do spełnienia przesłanek właściwych wszelkim mechanizmom odpowiedzialności, a zatem nie będących właściwymi dla reżimu odpowiedzialności bez winy. Podnoszą one naruszenie pojęcia szkody rzeczywistej i pewnej oraz przepisów dotyczących ciężaru dowodu.

Jednakże Sąd mógł zasadnie stwierdzić, że pozwane nie kwestionowały rzeczywistego wystąpienia szkody handlowej poniesionej przez skarżące wskutek podrożenia ich produktów spowodowanego dodatkowym cłem, lecz że zarzucały one jedynie skarżącym, iż nie potrafiły na nie odpowiedzieć za pomocą odpowiednich środków. Oparł się on na statystykach przedstawionych przez Komisję, które wskazują na obniżkę ogólnej wielkości przywozu akumulatorów i etui okularowych do Stanów Zjednoczonych w okresie stosowania rzeczonoego dodatkowego cła, by uznać rzeczywiste wystąpienie szkody za wykazane⁶⁸.

72. Ponadto pozwane czynią Sądowi poważniejszy zarzut naruszenia wymogu, zgodnie z którym szkoda musi wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z zachowania zainteresowanych instytucji⁶⁹. Brak bowiem jakiegokolwiek automatyzmu między niewykonaniem przez Wspólnotę negatywnej decyzji DSB a ustanowieniem dodatkowych ceł, ponieważ dyskrecjonalne zachowanie władz amerykańskich zerwało związek przyczynowy pomiędzy zachowaniem instytucji wspólnotowych a poniesioną szkodą. Z jednej strony władze amerykańskie odmówiły przyjęcia wyrównania zaoferowanego przez Wspólnotę na podstawie art. 22 ust. 1 i 2 DSU. Z drugiej strony dokonały swobodnego wyboru w zakresie zwrócenia się do DSB o udzielenie upoważnienia na

68 — Zobacz wyrok Fiamm (pkt 166–170) i wyrok Fedon (pkt 159–162).

69 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 4 października 1979 r. w połączonych sprawach 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79 Dumortier i in. przeciwko Radzie (Rec. s. 3091, pkt 21). Zobacz także wyrok Sądu z dnia 24 października 2000 r. w sprawie T-178/98 Fresh Marine przeciwko Komisji (Rec. s. II-3331, pkt 118).

zastosowanie środków odwetowych, skorzystania z tego upoważnienia, i w tym kontekście dyskrecjonalnego ustanowienia wykazu produktów objętych tymi środkami odwetowymi i wysokości ceł. Jest prawdą, że Stany Zjednoczone nie były zobowiązane do zareagowania w ten sposób na niewykonanie przez Wspólnotę w wyznaczonym, rozsądnym terminie decyzji DSB. Pozostaje to bez wpływu na okoliczność, że reakcja władz amerykańskich stanowiła jedną z opcji przewidzianych w DSU w przypadku braku wykonania i była zatem możliwa do przewidzenia. Jak zasadnie Sąd zauważył „cofnięcie koncesji udzielonych Wspólnocie w drodze nałożenia dodatkowego cła na przywóz należy postrzegać jako konsekwencję wynikającą obiektywnie, zgodnie z normalnym i przewidywalnym funkcjonowaniem systemu rozstrzygania sporów WTO zaakceptowanym przez Wspólnotę, z utrzymania w mocy przez pozwane instytucje niezgodnego z regułami WTO reżimu przywozu bananów”⁷⁰. Zatem, będąc dalekimi od przerwania łańcucha przyczynowości, inicjatywy podjęte przez władze amerykańskie jawią się raczej jako ogniwa tego łańcucha. Słusznie zatem Sąd uznał zachowanie Wspólnoty za „bezpośrednia przyczynę”⁷¹ szkody poniesionej przez skarżące.

73. Przejdźmy do przedstawienia szczególnych przesłanek reżimu odpowiedzialności bez winy. Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd przyjął i zastosował błędne pojęcie szkody o charakterze nienormalnym. Natomiast pozwane, podzielając koncepcję szkody nienormalnej przyjętą przez Sąd, uznają za niewystarczające przesłanki powstania odpowiedzialności bez winy, które wskazał Sąd i wnoszą, by Trybunał uzupełnił uzasadnienie

zaskarżonych wyroków, dodając dodatkowy wymóg w postaci całkowitego braku ogólnego interesu realizowanego przez zachowanie instytucji, które spowodowały powstanie szkody.

74. Ocena tych twierdzeń co do istoty wymaga sprecyzowania przesłanek odpowiedzialności bez winy Wspólnoty. W mojej ocenie muszą być one zdeterminowane przez same podstawy, na których opiera się ten reżim odpowiedzialności. Jak wskazałem powyżej zasada odpowiedzialności bez winy może być oparta zarówno na idei naruszenia równości obywateli wobec ciężarów publicznych jak i na ochronie należnej z tytułu podstawowego prawa własności. Zatem jedyną szkodą w przypadku, której odpowiedzialność bez winy otwiera drogę do uprawnień odszkodowawczych, jest szkoda o charakterze nienormalnym i szczególnym.

75. Wszystkie jednostki muszą bowiem ponosić bez wyrównania zwykle niedogodności wynikające z organizacji życia w społeczeństwie i interwencji podejmowanej w tym celu przez władzę publiczną, ponieważ czerpią wynikające z tych działań korzyści. Chodzi o ciężary publiczne, które należy postrzegać jako normalnie ciężące na zainteresowanych. Nawet jeśli nie ciąży one w sposób jednolity na wszystkich obywatelach, sądy nie są w stanie przywrócić doskonałej równości. Powierzenie im takiego zadania byłoby zbyt daleko idące i niewłaściwe. Ciężary publiczne należy zatem postrzegać jako normalnie ciężące na jednostkach i nie otwierające zatem drogi do uprawnień odszkodowawczych, nawet gdy mają charakter asymetryczny. Inaczej jest

70 — Wyroki Fiamm (pkt 183) i Fedon (pkt 177).

71 — Wyroki Fiamm (pkt 185) i Fedon (pkt 179).

jednak, gdy interwencja publiczna wyrządza szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnym.

76. Szkodę należy uznać za nienormalną, gdy przemawiają za tym zarówno względy związane z warunkami jej wystąpienia jak i z właściwymi jej cechami. Szkada o charakterze nienormalnym, to w pierwszej kolejności szkoda przekraczająca granice ryzyka gospodarczego właściwego działalności w rozpatrywanym sektorze, a zatem będąca wynikiem zrealizowania się ryzyka, którego poszkodowany nie mógł rozsądnie przewidzieć i przed którym nie mógł się zabezpieczyć. Nie jest to jednak wystarczające. Szkada ta musi być ponadto poważna. W przeciwnym razie obciążenie nie mogłoby zostać uznane za nienormalne i graniczące z wywłaszczeniem, którego w świetle należytej ochrony prawa własności nie można pozostawić bez odszkodowania. Nie oznacza to, że szkoda musi być równoważna całkowitemu i definitywnemu pozbawieniu własności. Musi ona jednak powodować wystarczająco poważny uszczerbek w zakresie atrybutów prawa własności (usus, fructus i abusus). Należy ponadto podkreślić, że okoliczność czy uszczerbek ten jest zgodny czy też niezgodny z prawem jest bez znaczenia w przypadku odpowiedzialności nie opartej na winie.

77. Natomiast w przypadku reżimu odpowiedzialności opartej na równości wobec ciężarów publicznych, nawet jeśli szkoda może zostać uznana za nienormalną zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, nie otwiera ona drogi do uprawnień odszkodowawczych, jeśli nie ma przy tym szczególnego charakteru. Jest tak wyłącznie, w przypadku gdy dotyczy niewielkiej liczby jednostek lub, bardziej precyzyjnie, ma wpływ na szczególną kategorię podmiotów gospodarczych w sposób nieproporcjonalny w stosunku do

innych podmiotów. Jedynie w takiej sytuacji dochodzi do naruszenia równości wobec ciężarów publicznych.

78. W ten sposób wskazane i zdefiniowane przesłanki nienormalnego i szczególnego charakteru szkody są wystarczająco restrykcyjne, by wbrew temu co twierdzi Komisja, zastosowanie reżimu odpowiedzialności bez winy w rozpatrywanych sprawach pozostało bez wpływu na swobodę polityczną instytucji w ramach WTO, która doprowadziła Trybunał do przyjęcia zasady niemożności powołania się na postanowienia WTO. Liczba poszkodowanych mogących powołać się na szkodę spełniającą te wymogi będzie w każdym razie zawsze bardzo ograniczona, podczas gdy ciężar dla budżetu Unii ewentualnych odszkodowań nie będzie nigdy tego rodzaju, by stanowić ograniczenie zachowania wspólnotowych organów politycznych w ramach WTO.

79. Czy należy uzależnić powstanie odpowiedzialności bez winy Wspólnoty od spełnienia dodatkowej przesłanki związanej z brakiem ogólnego interesu gospodarczego, który miałyby realizować akt lub zachowanie wyrządzające szkodę? Taki pogląd wyrażają Rada i Komisja zarzucając Sądowi, że nie uczynił tego w zaskarżonych wyrokach. Mogą one w tym zakresie oprzeć się na pewnych orzeczeniach sądów wspólnotowych, które odchodząc od głównej linii orzecznictwa dodają ten wymóg⁷². Innymi

72 — Zobacz ww. wyrok *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit i Grands Moulins de Paris* przeciwko Komisji (pkt 45 i 46); ww. wyroki Sądu w sprawach *Förde-Reederei* przeciwko Radzie i Komisji (pkt 56) i *Afrikanische Frucht-Compagnie* przeciwko Radzie i Komisji (pkt 151).

słowy, jeśli akt lub zachowanie, które doprowadziły do powstania szkody były w interesie całej społeczności a nie w celu uprzywilejowania pewnych interesów, wszelkie odszkodowanie byłoby wykluczone. Moim zdaniem nie należy przyjąć tej dodatkowej przesłanki wymaganej przez mniejszościowe orzecznictwo. Nie wydaje mi się to właściwe, gdyż równość wobec ciężarów publicznych oraz ochrona należąca do prawa własności wymagają, by podmioty gospodarcze, które poniosły szkodę o charakterze nienormalnym i szczególnym, uzyskały odszkodowanie, również gdy środek wyrażający rzeczoną szkodę jest uzasadniony ogólnym interesem gospodarczym. Nie wydaje mi się to również konieczne, gdyż przesłanki w zakresie nienormalnego i szczególnego charakteru szkody są wystarczająco restryktywne, by obawa przed ewentualną odpowiedzialnością nie miała wpływu na swobodę działań politycznych podejmowanych w ogólnym interesie gospodarczym.

80. Co się tyczy szkód, jakie mogą ponieść podmioty gospodarcze z tytułu działalności instytucji Wspólnoty, szkoda ma charakter nienormalny, jeżeli przekracza granice ryzyka gospodarczego przynależnego prowadzeniu działalności w danym sektorze, a charakter szczególny, jeżeli dotyczy konkretnej kategorii podmiotów gospodarczych w sposób nieproporcjonalny w stosunku do innych podmiotów gospodarczych (zob. ww w pkt 155 wyrok z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji, pkt 80 i ww. w pkt 89 wyrok w sprawie Afrikanische Frucht-Compagnie i Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert przeciwko Radzie i Komisji, pkt 151). Sprecyzowane w ten sposób przesłanki są tymi, które przeważające orzecznictwo — z zastrzeżeniem wszakże ustanowienia odpowiedzialności bez winy Wspólnoty — wskazało i zdefiniowało jako przesłanki, które w każdym przypadku muszą zostać spełnione. Zatem Trybunał wyraźnie uzależnił odpowiedzialność bez winy Wspólnoty od wystąpienia szkody o charakterze

nienormalnym i szczególnym⁷³. Trybunał odrzucił też wystąpienie odpowiedzialności bez winy, gdyż podnoszona szkoda była jedynie wynikiem zwykłego ryzyka handlowego podmiotów gospodarczych w danym sektorze⁷⁴ oraz dlatego, że podnoszona szkoda nie przekroczyła „granic ryzyka gospodarczego właściwego działalności w danym sektorze”⁷⁵. Podobnie Sąd w zaskarżonych wyrokach uzależnił odpowiedzialność bez winy Wspólnoty od wymogu wystąpienia szkody o charakterze nienormalnym i szczególnym, którą zdefiniował następująco: „szkoda ma charakter nienormalny, jeżeli przekracza granice ryzyka gospodarczego przynależnego prowadzeniu działalności w danym sektorze, a charakter szczególny, jeżeli dotyczy konkretnej kategorii podmiotów gospodarczych w sposób nieproporcjonalny w stosunku do innych podmiotów gospodarczych”⁷⁶. Orzekając w ten sposób Sąd zajął stanowisko zgodne ze swym utrwalonym orzecznictwem⁷⁷.

81. Jednakże FIAMM i FEDON nie kwestionują ani wymogu szkody o charakterze nienormalnym i szczególnym ani sposobu zdefiniowania go dokonanego w zaskarżonych wyrokach. Wskazują one na błędne znaczenie prawnej definicji szkody o charakterze nienormalnym, którą przyjął i zastosował Sąd. Orzekł on bowiem, że szkoda poniesiona przez skarżące nie przekroczyła granic ryzyka gospodarczego właściwego ich działalności eksportowej, ponieważ możliwość zastosowania środków odwetowych, przewidziana w DSU, nie może być postrzegana jako obca normalnemu handlowi międzynarodowemu w jego

73 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji (pkt 18 i 53).

74 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Développement et Clemessy przeciwko Komisji (pkt 33).

75 — Wyżej wymieniony wyrok Biovilac przeciwko EWG (pkt 28 i 29).

76 — Wyroki Fiamm (pkt 202) i Fedon (pkt 191).

77 — Zobacz wcześniej w szczególności ww. wyroki Sądu w sprawie Afrikanische Frucht-Compagnie przeciwko Radzie i Komisji (pkt 150 i 151); a następnie w sprawie Galileo International Technology i in. przeciwko Komisji (pkt 147 i 148).

współczesnej postaci, wobec czego negatywne konsekwencje, które mogą zostać nimi spowodowane muszą zostać poniesione przez każdy podmiot gospodarczy, który podejmuje decyzję o sprzedaży swych produktów na rynku jednego z członków WTO. Innymi słowy, wobec okoliczności, że środki odwetowe są prawnie unormowane przez instrument regulujący handel międzynarodowy, muszą one zostać przewidziane przez każde przedsiębiorstwo dokonujące eksportu. Ryzyko to jest właściwe działalności eksportowej.

82. Wnoszące odwołanie słusznie wskazują, że rozstrzygając w ten sposób Sąd pominął okoliczność, że nienormalny charakter szkody jest mierzony przez odniesienie do ryzyka gospodarczego właściwego działalności w danym sektorze, to jest że szkoda ma charakter nienormalny⁷⁸, z chwilą gdy nie stanowi realizacji ryzyka właściwego działalności w danym sektorze. Jest tak w przypadku braku związku między aktem lub zachowaniem wyrządzającym szkodę a sektorem gospodarczym działalności przedsiębiorstw, które poniosły rzeczoną szkodę. Z braku takiego związku nie można bowiem uznać szkody za realizację normalnego ryzyka handlowego, przed którym dobrze poinformowany podmiot gospodarczy mógł i powinien był się zabezpieczyć. W tym kierunku zmierza orzecznictwo. Zatem za normalne uznano: szkodę poniesioną przez spółkę transportu morskowego w następstwie zmiany przejściowych uregulowań dotyczących zwolnień z podatku produktów podlegających akcyzie i sprzedawanych na statkach podczas rejsów pomiędzy państwami członkowskimi⁷⁹; szkodę poniesioną przez producentów podstawowych pasz dla prosiąt i drobiu produkowanych na bazie lactoserum, w następstwie wejścia w życie pewnych rozporządzeń wspólnotowych dotyczących sprzedaży mleka

w proszku przeznaczanego na pasze dla trzody chlewnej i drobiu⁸⁰.

83. W niniejsze sprawie brak jest związku między ustanowieniem i utrzymywaniem uregulowań dotyczących wspólnotowego reżimu przywozu bananów i szkodą poniesioną na skutek środków odwetowych przez wspólnotowych eksporterów etui na okulary i akumulatorów przemysłowych. Szkoda ta nie mogła zatem zostać uznana za normalną dla tych podmiotów gospodarczych, tym bardziej że zgodnie z art. 22 ust. 3 DSU środki odwetowe powinny najpierw zostać zastosowane do tego samego sektora, w obrębie którego stwierdzono naruszenie prawa WTO. Z tego względu należy uchylić zaskarżone wyroki jako wydane z naruszeniem prawa. Do Sądu należeć będzie — po zażądaniu od skarżących dodatkowych informacji — dokonanie oceny czy podniesiona szkoda ma również nienormalny charakter w zakresie w jakim stanowi wystarczająco poważny uszczerbek w zakresie atrybutów prawa własności i rozstrzygnięcie o szczególności rzeczonej szkody.

C — Czas trwania postępowania wykraczający poza rozsądne ramy

84. Wnoszące odwołanie występują wreszcie o przyznanie słusznego odszkodowania w związku z czasem trwania postępowania w pierwszej instancji wykraczającym poza rozsądne ramy. Żądanie spółki FEDON może zostać z łatwością odrzucone na podstawie art. 112 pkt c) regulaminu Trybunału, jako niedopuszczalne, w związku z brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia.

78 — Jeśli ma również wystarczająco poważnych charakter.

79 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Förde-Reederei przeciwko Radzie i Komisji (pkt 58–60).

80 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Biovilac przeciwko EWG (pkt 27–30).

85. Pozostaje żądanie spółki FIAMM, która wskazując, że Sąd potrzebował pięciu lat i dziewięciu miesięcy, by rozstrzygnąć niniejszą sprawę, podnosi naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, stanowiącego element prawa do rzetelnego procesu ustanowionego art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i zagwarantowanej w porządku wspólnotowym jako ogólna zasada prawa. Wnosząca odwołanie opiera się w tym zakresie na wyroku *Baustahlgewebe*⁸¹, w którym Trybunał uznał zastosowanie tego prawa w postępowaniu przed Sądem, i w konsekwencji zgodził się rozpatrzyć podniesiony w odwołaniu zarzut dotyczący naruszenia procedury przed Sądem w postaci zbyt długiego czasu jego trwania. Spółka FIAMM uważa czas trwania postępowania, za zbyt długi zważywszy, że okoliczności faktyczne były jasne, zachowanie żadnej ze stron nie przyczyniło się do wydłużenia postępowania, a Sąd nie miał do czynienia z wyjątkowymi okolicznościami. Wskazane naruszenie procedury wpłynęło niekorzystnie na jej interesy w zakresie w jakim — w następstwie pożyczek zaciągniętych na zapłacenie dodatkowych ceł — jest ona obecnie poważnie zadłużona i zmuszona do dokonania przeniesienia większości swego kapitału na rzecz funduszy inwestycyjnych w zamian za przejęcie części długu zaciągniętego w bankach.

86. Z drugiej strony Komisja podnosi w pierwszej kolejności niedopuszczalność zarzutu i wskazuje w tym zakresie, że zarzucane naruszenie procedury nie miało żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu. Jednakże art. 58 statutu Trybunału nie wymaga, by

naruszenie procedury przed Sądem miało taki zakres aby mogło zostać podniesione; przepis ten wymaga jedynie, by było to naruszenie „wpływające niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie”. Jednakże wydaje się, że tak właśnie jest w niniejszej sprawie, gdyż długi okres postępowania przyczynił się do zwiększenia ciężaru zadłużenia wnoszącej odwołanie. Jeśli, gdy chodzi o naruszenie postępowania oparte na przewlekłości w wydaniu przez Sąd rozstrzygnięcia, przesłanka niekorzystnego wpływu na interesy skarżącej była czasem interpretowana jako wymagająca, by naruszenie to miało wpływ na rozstrzygnięcie sporu, było tak w każdym razie jedynie w zakresie w jakim zarzut oparty na takim naruszeniu został podniesiony na poparcie żądania uchylenia wyroku Sądu⁸². Jednakże w niniejszej sprawie zarzut ten został podniesiony wyłącznie w celu uzyskania słusznego odszkodowania.

87. Natomiast żądanie słusznego odszkodowania musi być analizowane jako wniosek o naprawienie szkody wyrządzonej wskutek czasu trwania postępowania przed Sądem wykraczającego poza rozsądne ramy. Jako wniosek o odszkodowanie analizowano też żądanie skarżącej w sprawie *Baustahlgewebe* o zmniejszenie kwoty grzywny nałożonej przez Komisję i potwierdzonej przez Sąd, oparte na argumentacie, że okres postępowania przed Sądem wykraczał poza rozsądne ramy⁸³. Jeśli „ze względów ekonomii procesowej i w celu zapewnienia natychmiastowej i skutecznej ochrony przed takimi narusze-

81 — Wyrok z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie C-185/95 P (Rec. s. I-8417).

82 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Baustahlgewebe* przeciwko Komisji (pkt 49); postanowienie z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie C-39/00 P SGA przeciwko Komisji (Rec. s. I-11201, pkt 46).

83 — Zobacz analizę rzecznika generalnego Légera w jego opinii w ww. sprawie *Baustahlgewebe* przeciwko Komisji (pkt 46–76).

niami postępowania”⁸⁴, Trybunał przychylił się do żądań skarżącej i odjął od grzywny kwotę odszkodowania, wystarczy stwierdzić, że w każdym razie taka logika odszkodowania nie jest możliwa w niniejszej sprawie.

88. Żądanie słusznego odszkodowania powinno zostać przedstawione Trybunałowi Sprawiedliwości⁸⁵ w ramach skargi o odszkodowanie pozaumowne oparte na art. 235 WE i 288 WE, która musi zostać skierowana prze-

ciwko instytucji lub instytucjom, których zachowanie wyrządziło szkodę. Jak bowiem Trybunał rozstrzygnął co do prawa „jest w interesie dobrego zarządzania wymiarem sprawiedliwości, by w razie powstania odpowiedzialność Wspólnoty wskutek działań jednej z jej instytucji, Wspólnota była reprezentowana przed Trybunałem przez instytucję lub instytucje, którym zarzucane jest działanie wyrządzające szkodę”⁸⁶. Jak słusznie wskazała Komisja stronami pozwanymi niniejszego postępowania są Rada i Komisja, podczas gdy zbyt długi czas trwania postępowania jest zarzucany Sądowi, który stanowi część instytucji, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Zatem zarówno *ratione materiae* jak i *ratione personae* żądanie słusznego odszkodowania musi zostać uznane za niedopuszczalne.

84 — Wyżej wymieniony wyrok *Baustahlgewebe* przeciwko Komisji (pkt 48).

85 — W przedmiocie właściwości Trybunału a nie Sądu do rozpatrzenia takiego wniosku zgadzam się z argumentami przedstawionymi przez rzecznika generalnego Légera (ww. opinia w sprawie *Baustahlgewebe* przeciwko Komisji, pkt 66–71).

86 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Werhahn Hansamühle* i in. przeciwko Radzie i Komisji (pkt 7).

III — Wnioski

89. W świetle powyższych rozważań, proponuję by Trybunał:

- uchylił wyroki Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawach T-69/01 *FIAMM* i *FIAMM Technologies* przeciwko Radzie i Komisji oraz T-135/01 *Fedon & Figli* i in. przeciwko Radzie i Komisji jako

wydane z naruszeniem prawa wskutek błędnej wykładni pojęcia szkody o charakterze nienormalnym i odesłał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Sąd;

- uznał za niedopuszczalne żądania Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies Inc. (FIAMM Technologies) oraz Fedon & Figli SpA i Fedon America Inc. w przedmiocie słusznego odszkodowania.