

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 20 stycznia 2010 r. *

W sprawach połączonych T-252/07, T-271/07 i T-272/07,

Sungro SA, z siedzibą w Kordowie (Hiszpania),

strona skarżąca w sprawie T-252/07,

Eurosemillas SA, z siedzibą w Kordowie,

strona skarżąca w sprawie T-271/07,

Surcotton SA, z siedzibą w Kordowie,

strona skarżąca w sprawie T-272/07,

reprezentowane przez adwokata L. Ortiza Blanca,

* Język postępowania: hiszpański.

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Moora, A. De Gregoria Merina oraz A. Westerhof Löfflerową, działających w charakterze pełnomocników,

oraz

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez L. Parpalę oraz F. Jimena Fernándeza, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów E. Díaza-Bastiena Lopeza, L. Divara Bilbao oraz J. Magdalenę Andę,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o odszkodowanie, na podstawie art. 235 WE i art. 288 akapit drugi WE, za szkody poniesione w świetle twierdzeń skarżących wskutek przyjęcia i stosowania, w roku gospodarczym 2006/07, rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1), wprowadzonego do tego rozporządzenia na mocy art. 1 pkt 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 864/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dostosowującego to rozporządzenie w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej (Dz.U. L 161, s. 48), którego nieważność Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie (Zb.Orz. s. I-7285),

SĄD (ósma izba),

w składzie: E. Martins Ribeiro, prezes, S. Papasavvas i N. Wahl (sprawozdawca),
sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 kwietnia 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- ¹ Przy okazji przystąpienia Republiki Greckiej do Wspólnot Europejskich w 1980 r. protokołem nr 4 załączonym do aktu przystąpienia tego państwa członkowskiego (Dz.U. 1979, L 291, s. 174, zwanym dalej „protokołem nr 4”) ustanowiony został system pomocy z tytułu produkcji bawełny.
- ² System ten znalazł po raz pierwszy zastosowanie do zbiorów z 1981 r., a następnie został rozszerzony przy przystąpieniu Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalii do Wspólnot w 1986 r.

- 3 Zgodne z ust. 2 protokołu nr 4 omawiany system ma w szczególności na celu wspieranie produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej, aby zapewnić odpowiedni dochód producentom i ustabilizować rynek poprzez poprawę struktur w zakresie podaży i wprowadzania do obrotu.
- 4 Ustęp 3 protokołu nr 4, tak w wersji oryginalnej, jak i w wersji wynikającej z rozporządzenia Rady (WE) nr 1050/2001 z dnia 22 maja 2001 r. dostosowującego po raz szósty system pomocy dla [z tytułu produkcji] bawełny (Dz.U. L 148, s. 1) stanowi, iż system ten „powinien obejmować przyznanie pomocy dla [z tytułu] produkcji”.
- 5 Ustęp 6 protokołu nr 4, ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia nr 1050/2001, przewiduje, że „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzje o koniecznych dostosowaniach systemu wprowadzonego na mocy niniejszego protokołu oraz zatwierdza ogólne zasady niezbędne dla wprowadzenia w życie przepisów niniejszego protokołu”.
- 6 Na podstawie wskazanego ust. 6 Rada Unii Europejskiej wydała rozporządzenie (WE) nr 1051/2001 z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie pomocy produkcyjnej dla [z tytułu produkcji] bawełny (Dz.U. L 148, s. 3).
- 7 Z art. 2, 11 i 12 tego rozporządzenia wynika, iż płatność produkcyjna za bawełnę nieodziarnioną jest równa różnicy pomiędzy ceną orientacyjną ustaloną dla bawełny nieodziarnionej zgodnie z tym rozporządzeniem a ceną na rynku światowym oraz że pomoc ta jest wypłacana przedsiębiorstwom odziarniającym w odniesieniu do bawełny nieodziarnionej zakupionej przez nie po cenie przynajmniej równej cenie minimalnej ustalonej w tym samym rozporządzeniu.
- 8 W ramach reformy wspólnej polityki rolnej Rada wydała rozporządzenie nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy

wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

9 Motywy 24 i 28 rozporządzenia nr 1782/2003 mają następujące brzmienie:

„(24) Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego oraz promowanie norm w zakresie jakości żywności i ochrony środowiska niewątpliwie pociąga za sobą spadek cen instytucjonalnych dla produktów rolnych oraz zwiększenie kosztów produkcji dla gospodarstw rolnych we Wspólnocie. Aby osiągnąć takie cele oraz promować rolnictwo bardziej zorientowane na rynek oraz rolnictwo zrównoważone, konieczne jest zakończenie procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez wprowadzenie systemu rozdzielonego wsparcia dochodowego dla każdego gospodarstwa. O ile rozdzielenie płatności od produkcji nie zmieni kwot faktycznie wypłacanych rolnikom, to mimo wszystko znacząco zwiększy skuteczność pomocy dochodowej. Celowym zatem jest uwarunkowanie jednolitej płatności na gospodarstwo zgodnością [...] ze standardami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, jak również utrzymywaniem gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

[...]

(28) W celu pozostawienia rolnikom wolnego wyboru odnośnie do kierunku produkcji prowadzonej na należących do nich gruntach, włączając w to produkty, które nadal są objęte wsparciem powiązaniem z produkcją, a tym samym zwiększając zorientowanie na rynek, płatność jednolita nie powinna być uzależniona od produkcji jakiegokolwiek określonego produktu. Jednakże w celu przeciwdziałania wystąpieniu zniekształceń konkurencji należy wykluczyć niektóre produkty z produkcji na kwalifikujących się gruntach”.

- 10 Motywy 1, 2, 5, 6, 7, 22 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 864/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dostosowującego to rozporządzenie w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej (Dz.U. L 161, s. 48, zwanego dalej „spornym rozporządzeniem”) mają brzmienie następujące:

- „(1) Rozdzielenie bezpośredniego wsparcia dla producentów od produkcji i wprowadzenie systemu płatności jednolitych stanowią istotne elementy procesu reformowania wspólnej polityki rolnej, mającego na celu odejście od polityki wspierania cen i produkcji i przejście do polityki wspierania dochodów rolników. Rozporządzenie [...] nr 1782/2003 [...] wprowadziło te elementy w odniesieniu do całego szeregu produktów rolnych.
- (2) Dla osiągnięcia celów, które stanowią istotę reformy wspólnej polityki rolnej, wsparcie w odniesieniu do [z tytułu produkcji] bawełny, oliwy z oliwek, surowca tytoniowego i chmielu należy w znacznym stopniu rozdzielić od produkcji i włączyć do systemu płatności jednolitych.

[...]

- (5) Pełne włączenie systemu wsparcia istniejącego w sektorze bawełny do systemu płatności jednolitych spowodowałoby wystąpienie znacznego ryzyka zakłóceń w produkcji we wspólnotowych regionach produkcji bawełny. A zatem część wsparcia winna nadal pozostawać wsparciem związanym z uprawą bawełny poprzez stosowanie płatności specyficznej dla tej uprawy, od kwalifikującego się hektara. Wysokość takiej płatności winna być obliczana w taki sposób, aby zapewnić warunki ekonomiczne, które, w regionach nadających się do uprawy bawełny, umożliwiłyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy. Dla osiągnięcia tego celu uzasadnione jest, aby łączna kwota pomocy obszarowej, dostępna w każdym państwie członkowskim, określona została na poziomie 35% krajowej kwoty pomocy, z której pośrednio korzystają producenci.

- (6) Pozostałe 65% krajowej kwoty pomocy, z której pośrednio korzystają producenci, winno być dostępne do celów systemu płatności jednolitych.
- (7) Ze względu na ochronę środowiska dla każdego państwa członkowskiego należy ustanowić powierzchnię bazową w celu ograniczenia powierzchni upraw bawełny. Ponadto kwalifikujące się powierzchnie winny zostać ograniczone do powierzchni, które zatwierdzone zostały przez państwa członkowskie.

[...]

- (22) Oddzielenie pomocy w odniesieniu do bawełny i surowca tytoniowego od produkcji może wymagać działań na rzecz restrukturyzacji. Tym regionom produkcji państw członkowskich, w których w latach 2000, 2001 i 2002 przyznawana była wspólnotowa pomoc w odniesieniu do bawełny i surowca tytoniowego, należy zapewnić dodatkowe wsparcie wspólnotowe poprzez przeniesienie środków z działu 1 lit. a) do działu 1 lit. b) perspektywy finansowej. Takie dodatkowe wsparcie winno być wykorzystywane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) [...]
- (23) W celu zapewnienia harmonijnej kontynuacji wypłacania producentom sektorów bawełny, oliwy z oliwek i tytoniu pomocy w odniesieniu do dochodów możliwość odroczenia włączenia tych systemów wsparcia do systemu płatności jednolitych winna nie mieć zastosowania”.

¹¹ Sporne rozporządzenie wprowadziło do tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 rozdział 10a, zatytułowany „Płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny”, który zawiera art. 110a–110f (zwane dalej „spornymi przepisami”).

12 Artykuły 110a–110c rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami stanowią:

„Artykuł 110a

Zakres zastosowania

Rolnikom produkującym bawełnę objętą kodem CN 5201 00 przyznaje się pomoc na warunkach określonych w niniejszym rozdziale.

Artykuł 110b

Kwalifikowalność

1. Pomoc przyznaje się od hektara kwalifikującej się powierzchni bawełny. Aby spełniać warunki kwalifikowalności, powierzchnia musi być powierzchnią gruntów rolnych, zatwierdzoną przez państwo członkowskie do celów produkcji bawełny, obsianą zatwierdzonymi odmianami i utrzymaną co najmniej do momentu otwarcia torebki nasiennej w normalnych warunkach uprawy.

Jednakże jeżeli bawełna nie osiągnęła stadium otwarcia się torebki nasiennej z powodu wystąpienia szczególnych warunków klimatycznych, uznanych za takie warunki przez państwo członkowskie, powierzchnie w pełni obsiane bawełną pozostają powierzch-

niami kwalifikującymi się do pomocy, pod warunkiem że do czasu otwarcia się torebki nasiennej powierzchnie te nie były wykorzystywane do jakiegokolwiek celu innego niż produkcja bawełny.

2. Państwa członkowskie zatwierdzają powierzchnie gruntów i odmiany, o których mowa w ust. 1, zgodnie ze szczegółowymi zasadami i warunkami, które przyjęte zostaną zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2.

Artykuł 110c

Powierzchnie bazowe i kwoty

1. Niniejszym ustanawia się powierzchnię bazową dla:

— Grecji: 370 000 ha

— Hiszpanii: 70 000 ha

— Portugalii: 360 ha.

2. Kwotą pomocy na kwalifikujący się hektar jest:

- w Grecji: 594 EUR w przypadku 300 000 hektarów i 342,85 EUR w przypadku pozostałych 70 000 hektarów
- w Hiszpanii: 1039 EUR
- w Portugalii: 556 EUR.

[...]”.

¹³ Artykuły 110d i 110e rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami dotyczą zatwierdzonych organizacji branżowych, które składają się z producentów bawełny i co najmniej jednego podmiotu zajmującego się odziarnianiem bawełny „w celu, w szczególności, dostarczania temu podmiotowi zajmującemu się odziarnianiem bawełny nieodziarnianej bawełny o odpowiedniej jakości”. Zatwierdzone organizacje międzybranżowe mogą zdecydować, że maksymalnie połowa łącznej kwoty pomocy, do której uprawnieni są jej członkowie-rolnicy, różnicowana jest zgodnie ze skalą ustanowioną przez tę organizację, uwzględniającą w szczególności jakość bawełny nieodziarnianej.

¹⁴ Sporne rozporządzenie wprowadziło poza tym do rozporządzenia nr 1782/2003 tytuł IVb, zatytułowany „Transfery finansowe”, który zawiera między innymi art. 143d,

zatytułowany „Transfer finansowy na restrukturyzację w regionach produkcji bawełny”, o następującym brzmieniu:

„Począwszy od roku budżetowego 2007 kwota 22 mln EUR, wynikająca ze średniej kwoty wydatków na bawełnę w latach 2000, 2001 i 2002, dostępna jest na każdy rok kalendarzowy jako dodatkowe wspólnotowe wsparcie działań w regionach produkcji bawełny w ramach programów rozwoju regionalnego [obszarów wiejskich], finansowanych przez Sekcję Gwarancji EFOGR zgodnie z rozporządzeniem [...] nr 1257/1999”.

- 15 W końcu sporne rozporządzenie wprowadziło do art. 153 rozporządzenia nr 1782/2003 w szczególności ust. 4a, uchylający rozporządzenie nr 1051/2001, pozostające nadal w mocy w odniesieniu do roku gospodarczego 2005/06. Zgodnie z art. 156 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami nowy system pomocy obowiązuje od dnia 1 stycznia 2006 r. w odniesieniu do bawełny zasianej od tego dnia.

Okoliczności powstania sporu

- 16 W skardze do Trybunału z dnia 22 lipca 2004 r. Królestwo Hiszpanii wniosło na podstawie art. 230 WE o stwierdzenie nieważności rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003, wprowadzonego w drodze spornego rozporządzenia. W uzasadnieniu swojej skargi Królestwo Hiszpanii podniosło cztery zarzuty, oparte odpowiednio na: naruszeniu protokołu nr 4, naruszeniu obowiązku uzasadnienia aktu, nadużyciu władzy, a także naruszeniu podstawowych zasad prawa wspólnotowego, a zwłaszcza zasad proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 17 Wyrokiem z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, Trybunał uwzględnił skargę. Odrzucając trzy pierwsze zarzuty podniesione przez Królestwo Hiszpanii, Trybunał uwzględnił jednocześnie pierwszą część zarzutu czwartego i stwierdził nieważność spornych przepisów ze względu na fakt, że Rada naruszyła zasadę proporcjonalności. Trybunał orzekł jednak, że

w szczególności w celu uniknięcia braku pewności prawa w odniesieniu do systemu znajdującego zastosowanie do pomocy w sektorze bawełny w następstwie tego stwierdzenia nieważności należy zawiesić skutki rzeczzonej nieważności do momentu wydania, w rozsądnym terminie, nowego rozporządzenia.

- 18 W dniu 19 marca 2007 r. skarżące, Sungro SA, Eurosemillas SA i Surcotton SA, zajmujące się odziarnianiem surowej bawełny, które skorzystały z systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny ustanowionego na mocy protokołu nr 4, wystąpiły do Rady i Komisji Wspólnot Europejskich z wnioskiem o naprawienie szkody poniesionej wskutek wydania spornych przepisów, oszacowanej odpowiednio na 37 188 EUR w przypadku Sungro, 2 661 427 EUR w przypadku Eurosemillas i 1 734 027 EUR w przypadku Surcotton.
- 19 W dniu 1 czerwca 2007 r. każda ze skarżących otrzymała pismo od Rady, w którym Rada informowała, że po przeanalizowaniu ich wniosku o odszkodowanie oraz dołączonych do niego dokumentów uznała, że nie zostały spełnione przesłanki jej odpowiedzialności pozaumownej.
- 20 W dniu 9 maja 2007 r. Komisja również odpowiedziała negatywnie na wniosek o odszkodowanie złożony przez każdą ze skarżących.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 21 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu pomiędzy 26 czerwca 2007 r. a 25 października 2007 r. 18 przedsiębiorstw zajmujących się odziarnianiem bawełny, wśród których znajdowały się skarżące, wniosło zarejestrowane pod numerami T-217/07, T-218/07, od T-244/07 do T-246/07, od T-252/07 do T-255/07, od T-258/07 do T-260/07,

od T-268/07 do T-272/07 i T-394/07 skargi o odszkodowanie za szkody poniesione ich zdaniem wskutek przyjęcia i stosowania, w roku gospodarczym 2006/07, spornych przepisów.

22 Postanowieniem z dnia 18 listopada 2007 r. prezes ósmej izby Sądu postanowił po wysłuchaniu stron połączyć te sprawy do celów procedury pisemnej i ustnej.

23 Tego samego dnia Sąd (ósma izba) przyjął środki organizacji postępowania, ograniczając debatę do zasady powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty oraz metody oceny szkody.

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 18 lipca 2008 r. strony skarżące w sprawach T-217/07, T-218/07, od T-244/07 do T-246/07, od T-253/07 do T-255/07, od T-258/07 do T-260/07, od T-268/07 do T-270/07 i T-394/07 poinformowały Sąd, że wycofują swoje skargi. Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 20 października 2008 r. te 15 spraw zostało wykreślone z rejestru Sądu.

25 Na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2009 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron w sprawach T-252/07, T-271/07 oraz T-272/07 i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

26 W sprawie T-252/07 Sungro wnosi do Sądu o:

- uznanie skargi za dopuszczalną;
- wydanie wyroku uwzględniającego skargę o odszkodowanie na podstawie art. 288 WE i stwierdzającego jej prawo do uzyskania odszkodowania pieniężnego solidarnie od Rady i Komisji w całkowitej wysokości 37 188 EUR za szkodę, która została jej wyrządzona wskutek niezgodnego z prawem przyjęcia spornych przepisów i ich stosowania w sektorze bawełny w roku gospodarczym 2006/07;
- obciążenie Rady i Komisji kosztami postępowania.

27 W sprawie T-271/07 Eurosemillas wnosi do Sądu o:

- uznanie skargi za dopuszczalną;
- wydanie wyroku uwzględniającego skargę o odszkodowanie na podstawie art. 288 WE i stwierdzającego jej prawo do uzyskania odszkodowania pieniężnego solidarnie od Rady i Komisji w całkowitej wysokości 2 661 427 EUR za szkodę, która została jej wyrządzona wskutek niezgodnego z prawem przyjęcia spornych przepisów i ich stosowania w sektorze bawełny w roku gospodarczym 2006/07;

— obciążenie Rady i Komisji kosztami postępowania.

28 W sprawie T-271/07 Surcotton wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za dopuszczalną;

— wydanie wyroku uwzględniającego skargę o odszkodowanie na podstawie art. 288 WE i stwierdzającego jej prawo do uzyskania odszkodowania pieniężnego solidarnie od Rady i Komisji w całkowitej wysokości 1 734 027 EUR za szkodę, która została jej wyrządzona wskutek niezgodnego z prawem przyjęcia spornych przepisów i ich stosowania w sektorze bawełny w roku gospodarczym 2006/07;

— obciążenie Rady i Komisji kosztami postępowania.

29 Rada wnosi do Sądu o:

— oddalenie skarg w całości;

— obciążenie skarżących solidarnie kosztami postępowania.

30 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skarg w całości jako bezzasadnych;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

31 Po wysłuchaniu stron na rozprawie Sąd (ósma izba) postanowił połączyć te trzy sprawy w celu wydania wyroku zgodnie z art. 50 regulaminu Sądu.

Co do prawa

Uwagi wstępne

32 Skarżące potwierdziły w trakcie rozprawy w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, że uzasadnienie ich skargi zostało oparte na istnieniu prawa do odszkodowania za bezprawne zachowania organów Wspólnoty. Stwierdziły one, że nie zamierzały powoływać się w ramach niniejszego postępowania na odpowiedzialność Wspólnoty z tytułu zgodnego z prawem zachowania jej organów.

33 Skarżące wyjaśniają szczegółowo, iż w niniejszej sprawie zostały spełnione trzy kumulatywne przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za

bezprawne zachowanie jej organów w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE, tj. bezprawność zachowania zarzucanego instytucji wspólnotowej, wystąpienie rzeczywistej szkody i istnienie związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a podnoszoną szkodą.

³⁴ Rada i Komisja są natomiast przeciwnego zdania i twierdzą, że żadna z przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty nie została spełniona. Uważają one w szczególności, iż skargi zostały oparte na błędnej przesłance, gdyż zniekształcają sens i znaczenie ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie.

³⁵ Sąd przypomina, że w świetle utrwalonego orzecznictwa powstanie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za bezprawne zachowania jej organów w rozumieniu art. 288 akapit drugi WE jest uzależnione od spełnienia zespołu przesłanek w zakresie bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom wspólnotowym, wystąpienia rzeczywistej szkody i istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a podnoszoną szkodą (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-243/05 P Agraz i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10833, pkt 26; z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Konieczność łącznego spełnienia tych przesłanek oznacza, że jeżeli którakolwiek z nich nie zostanie spełniona, skargę o odszkodowanie należy oddalić w całości, bez konieczności badania innych przesłanek stwierdzenia wspomnianej odpowiedzialności (wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-122/01 P T. Port przeciwko Komisji, Rec. s. I-4261, pkt 30; zob. również podobnie wyrok Trybunału z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-257/98 P Lucaccioni przeciwko Komisji, Rec. s. I-5251, pkt 14, 63).

³⁷ W niniejszej sprawie należy zacząć od zbadania, czy została spełniona przesłanka dotycząca istnienia związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem organów wspólnotowych a podnoszoną przez skarżące szkodą.

W przedmiocie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem zasady proporcjonalności przez sporne rozporządzenie a podnoszonymi rodzajami szkody

Argumenty stron

- 38 Skarżące podnoszą, że sporne przepisy, których nieważność stwierdzono w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, ale których skutki zostały utrzymane aż do czasu przyjęcia nowego rozporządzenia, były przyczyną poniesionej przez nie szkody.
- 39 Na szkodę tę składały się, po pierwsze i przede wszystkim, utracone korzyści (*lucrum cessans*) wynikające ze znacznego zmniejszenia ilości bawełny zasianej, wyprodukowanej, a w rezultacie odziarnionej w roku gospodarczym 2006/07 w porównaniu do średniej ilości bawełny zasianej, wyprodukowanej i odziarnionej w trzech poprzedzających latach gospodarczych (2003/04, 2004/05 i 2005/2006), które były regulowane przepisami rozporządzenia nr 1051/2001. Sporne rozporządzenie, które ustanawia system pomocy oddzielonej od produkcji w formie subwencji – w wysokości 65% na hektar – wypłacanej bezpośrednio rolnikowi niezależnie od ilości uprawianej bawełny, zastępując w ten sposób system pomocy związany całkowicie z produkcją w formie subwencji wypłacanych za pośrednictwem istniejących do tej pory przedsiębiorstw odziarniających, spowodowało bowiem drastyczne zmniejszenie uprawianej powierzchni, wydajności z jednego hektara oraz produkcji bawełny o około 60%. Skarżące przypominają w tym względzie, że w Hiszpanii produkcja bawełny i działalność gospodarcza związana z odziarnianiem są ze sobą ściśle związane. Po drugie, skarżące poniosły straty finansowe (*damnum emergens*) odpowiadające kosztom doradztwa prawnego i gospodarczego powstałym w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia.
- 40 W uzasadnieniu swoich żądań skarżące podnoszą, że dołączone do ich skarg dokumenty, które zostały sporządzone w marcu 2007 r. przez firmę konsultingową, tj. sprawozdanie na temat skutków reformy organizacji systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny w Hiszpanii (zwane dalej „sprawozdaniem z 2007 r.”) oraz ekspertyzy w przedmiocie szkód, które każda ze skarżących poniosła (zwane dalej „ekspertyzami”), dowodzą przekonująco nie tylko wystąpienia rzeczywistej szkody, ale

również związku przyczynowego pomiędzy stosowaniem spornych przepisów w Hiszpanii a szkodą, którą skarżące poniosły w roku gospodarczym 2006/07, to znaczy w okresie, w którym rzeczne przepisy były stosowane. Przyjęcie spornych przepisów, których nieważność stwierdził Trybunał, oraz ich stosowanie w tym właśnie roku gospodarczym w odniesieniu do sektora bawełny pociągnęło za sobą znaczne zmniejszenie powierzchni obsianej bawełną na jednego rolnika oraz zmniejszenie wydajności z hektara, a więc bardzo duży spadek w produkcji, a w konsekwencji w dostarczaniu bawełny dla przedsiębiorstw odziarniających. Zdaniem skarżących jeżeli przepisy te nie zostałyby przyjęte lub przyjęto by inne przepisy, lepiej dostosowane do celów, do których dążą protokół nr 4 i motyw 5 spornego rozporządzenia, szkoda, którą poniosły, albo nie wystąpiłaby, albo przynajmniej byłaby znacznie mniejsza.

41 Skarżące podkreślają również, iż poszczególne sprawozdania, które w ramach postępowania Królestwo Hiszpanii dołączyło do swojej skargi w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, uwidoczniły bardzo negatywne konsekwencje, jakie sporne przepisy wywierają na utrzymanie upraw bawełny w Hiszpanii, gdyż ich rentowność nie będzie już zapewniona. Zdaniem skarżących w sprawozdaniach tych przewidziano, iż sporne przepisy, a w szczególności udziały procentowe stosowane przez Radę z tytułu systemu pomocy związanego z produkcją i oddzielnego od produkcji, nie będą w stanie zapewnić rentowności produkcji na określonych obszarach, pociągając za sobą rezygnację z dużej części uprawianej powierzchni, a w konsekwencji z produkcji, jak i jej zastąpienie przez inne uprawy, doprowadzając w ten sposób do dużego spadku ilości bawełny przetwarzanej przez przedsiębiorstwa odziarniające. Podobnie zarówno Parlament Europejski, jak i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny były przeciwnie wysokości udziałów procentowych pomocy przyjętych przez prawodawcę wspólnotowego i podkreśliły niewłaściwy charakter środków służących osiągnięciu wskazanych celów.

42 Skarżące podnoszą, że powyższe prognozy oraz niezaprzeczalny charakter związku przyczynowego pomiędzy spornymi przepisami a szkodą, którą poniosły, znajduje potwierdzenie w faktach. W tym względzie w sprawozdaniu z 2007 r. zostało potwierdzone, że zmniejszenie ilości bawełny produkowanej w Hiszpanii w związku z przyjęciem spornych przepisów spowodowało bardzo duże szkody dla przedsiębiorstw odziarniających, których wielkość sprzedaży znacznie spadła z powodu braku surowca. Skutki takiego zmniejszenia są o tyle poważne, że przedsiębiorstwa te są w stanie zaopatrywać się w surowiec, tj. surową bawełnę, jedynie dzięki lokalnej

produkcji. Wielkość spadku sprzedaży nie może być ponadto łączona z żadną inną zmienną postrzeganą powszechnie jako wyznacznik określający produkcję rolną.

- 43 Skarżące wyjaśniają, iż stosowanie spornych przepisów w roku gospodarczym 2006/07 miało negatywny efekt /wpływ nie tylko na ilość odziarnionej bawełny, ale także na cenę sprzedaży otrzymywaną za włókno bawełny. Ponadto zmniejszenie ilości produkowanego włókna, będące konsekwencją zmiany przepisów prawnych, może wywierać negatywny wpływ na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw odziarniających w nadchodzących latach gospodarczych, gdyż ułatwione zostało wejście na rynek nowych konkurentów pochodzących z państw trzecich.
- 44 Ze sprawozdania z 2007 r. wynika ponadto, że skutki nowego systemu są jeszcze gorsze w przypadku roku gospodarczego 2007/08, zważywszy na fakt, że jest możliwe, iż skarżące nie będą w stanie poradzić sobie finansowo w kolejnym roku gospodarczym pod rządami nowego systemu pomocy dla sektora bawełny i będą zmuszone do ogłoszenia upadłości albo do zamknięcia działalności.
- 45 W replice skarżące utrzymują, że wbrew temu co twierdzą pozwane instytucje, sprawozdanie z 2007 r. oraz ekspertyzy nie są oparte na zwykłych założeniach, ale na prawdziwych danych potwierdzonych w 2007 r. przez służby Komisji w badaniu na temat skutków reformy i pochodzą ze sprawozdań finansowych przedsiębiorstw odziarniających, które potwierdzają istnienie rzeczywistej szkody spowodowanej przez zmianę w przepisach prawnych. Szkoda ta została oszacowana przez porównanie rzeczywistych wyników, jakie uzyskano pod rządami obu systemów, i w opinii ekspertów takie oszacowanie jest prawidłowe. Przedstawione przez pozwane instytucje bardzo ogólne negatywne oceny na temat słuszności wspomnianych sprawozdań i ich wniosków pokazują, że instytucje te nie dołożyły starań w celu uważnego zbadania tych sprawozdań.
- 46 Rada i Komisja zasadniczo twierdzą, że przesłanka istnienia związku przyczynowego pomiędzy bezprawnością, której dopuściła się Rada przyjmując sporne rozporządzenie, a podnoszoną szkodą nie została spełniona w niniejszej sprawie. Podkreślają one zwłaszcza, iż skarżące ograniczają się jedynie do stwierdzenia, że straty, które rzekomo poniosły, nastąpiły na skutek stosowania spornych przepisów. Dostarczone przez nie wyjaśnienia nie pozwalają zatem na stwierdzenie, że skarżące spełniły wymogi dotyczące ciężaru dowodu, który na nich spoczywa. W tym względzie bez znaczenia

są wnioski pochodzące ze sprawozdania z 2007 r. i z ekspertyz, które opierają się na ocenie ilości wyprodukowanej bawełny, gdyby wprowadzona przez sporne rozporządzenie reforma systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny nie miała miejsca. Skarżące powinny były oprzeć się na różnicy pomiędzy skutkami spornego rozporządzenia a skutkami rozporządzenia dotyczącego reformy systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny, które nie narusza prawa, takiego jak to, które Rada zamierza przyjąć w najbliższym czasie.

Ocena Sądu

⁴⁷ Odnośnie do przesłanki dotyczącej istnienia związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym zachowaniem a rzekomą szkodą z utrwalonego orzecznictwa wynika, że podnoszona szkoda musi wynikać w sposób wystarczająco bezpośredni z zarzucanego zachowania, a zachowanie to musi stanowić bezpośrednią przyczynę szkody (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 4 października 1979 r. w sprawach połączonych 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; wyroki Sądu: z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie T-175/94 International Procurement Services przeciwko Komisji, Rec. s. II-729, pkt 55; z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie T-360/04 FG Marine przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 50). Do stron skarżących należy dostarczenie dowodu takiego związku przyczynowego (zob. wyrok Trybunału z dnia 30 stycznia 1992 r. w sprawach połączonych C-363/88 i C-364/88 Finsider i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-359, pkt 25; wyrok Sądu z dnia 24 kwietnia 2002 r. w sprawie T-220/96 EVO przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-2265, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁸ W celu określenia straty, którą można przypisać zawinionemu działaniu instytucji wspólnotowej, należy uwzględnić skutki uchybienia prowadzącego do powstania odpowiedzialności, a nie skutki aktu, w jaki się ono wpisuje, o ile instytucja mogła lub powinna była wydać akt o tym samym skutku, nie naruszając przepisu prawa. Innymi słowy analiza związku przyczynowego nie może opierać się na błędnej przesłance, zgodnie z którą w przypadku braku niezgodnego z prawem zachowania instytucja powstrzymała się od działania lub wydała akt przeciwny, co może także stanowić z jej

strony zachowanie niezgodne z prawem, ale powinna polegać na porównaniu pomiędzy sytuacją wywołaną w odniesieniu do danej osoby trzeciej poprzez zawinione zachowanie a sytuacją wynikającą dla tej osoby trzeciej ze zgodnego z przepisem prawa zachowania instytucji.

49 Należy zatem sprawdzić, czy w niniejszej sprawie niezgodność z prawem stanowi bezpośrednią przyczynę podnoszonej szkody (zob. podobnie wyrok w ww. sprawie Finsider i in. przeciwko Komisji, pkt 28) w celu ustalenia istnienia bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem zarzucanym Wspólnocie a podnoszoną szkodą (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1963 r. w sprawie 36/62 Société des Aciéries du Temple przeciwko Wysokiej Radzie, Rec. s. 583, 603; ww. wyrok w sprawie Finsider i in. przeciwko Komisji, pkt 41, 50).

50 Jeżeli chodzi o niezgodne z prawem zachowanie będące przedmiotem niniejszej sprawy, skarżące potwierdziły w trakcie rozprawy w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, że postrzegają bezprawność, której dopuściła się Rada w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia, tj. naruszenie zasady proporcjonalności stwierdzone przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, jako wyłączny fakt, który spowodował poniesienie przez nich szkody.

51 W tym względzie należy przypomnieć, iż Trybunał orzekł w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, że należy stwierdzić nieważność spornych przepisów, gdyż została naruszona zasada proporcjonalności.

52 W szczególności Trybunał zauważył, że jest rzeczą bezsporną, iż przyjęcie spornych przepisów nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem przez Komisję badań szacunkowych prawdopodobnych skutków społeczno-gospodarczych reformy proponowanej w sektorze bawełny, podczas gdy badania tego rodzaju zostały wykonane w ramach reformy systemów pomocy w innych sektorach, np. w sektorze tytoniu

(pkt 103 wyroku). Powstała zatem wątpliwość co do podstawy, na jakiej została ustalona kwota pomocy specjalnej z tytułu produkcji bawełny, a także co do tego, czy na tej podstawie prawodawca wspólnotowy mógł, nie przekraczając szerokiego zakresu uznania, dojść do wniosku, iż ustalona na poziomie 35% całości dostępnej pomocy pod rządami poprzedniego systemu kwota jest wystarczająca dla osiągnięcia celu w postaci zapewnienia rentowności, a tym samym dalszej uprawy bawełny.

53 Orzekając o poszanowaniu zasady proporcjonalności, która wymaga, by akty instytucji nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć wymienione przepisy (pkt 97 wyroku), Trybunał uznał, iż instytucje wspólnotowe winny co najmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny dane będące podstawą ustanowienia spornych przepisów, na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrejonalnych (pkt 123 wyroku). Tymczasem w niniejszym przypadku po pierwsze, pewne koszty pracy nie zostały uwzględnione w ramach badań porównawczych dotyczących przewidywalnej opłacalności uprawy bawełny pod rządami systemu pomocy, służących jako podstawa do określenia kwoty specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny, a po drugie, nie zbadano potencjalnego wpływu reformy na sytuację gospodarczą przedsiębiorstw odziarniających, mimo że stanowi on podstawową informację, która winna być uwzględniona przy ocenie opłacalności uprawy bawełny (zob. pkt 124–132 wyroku).

54 Trybunał wywiódł stąd, że Rada, która wydała sporne rozporządzenie, nie wykazała, że nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny ustanowiony tym rozporządzeniem został przyjęty w ramach faktycznego wykonywania jej uprawnień dyskrejonalnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności konkretnego przypadku, w tym całości kosztów pracy związanych z uprawą bawełny i rentowności przedsiębiorstw odziarniających, których wzięcie pod uwagę było konieczne dla oceny opłacalności uprawy bawełny (pkt 133 wyroku). Zdaniem Trybunału wynika z tego, iż dane przedstawione przez instytucje wspólnotowe nie pozwalają Trybunałowi na stwierdzenie, czy prawodawca wspólnotowy mógł, nie przekraczając znacznego zakresu uznania, jakim dysponuje w tej dziedzinie, dojść do wniosku, iż ustalenie kwoty specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny na poziomie 35% całości pomocy istniejącej pod rządami poprzedniego systemu pomocy wystarcza

do zagwarantowania realizacji celu wyrażonego w motywie 5 spornego rozporządzenia, którym jest zapewnienie rentowności, i w związku z tym dalszego prowadzenia upraw bawełny, to jest celu, który odzwierciedla cel określony w protokole nr 4 ust. 2 (pkt 134 wyroku). Trybunał doszedł na tej podstawie do wniosku, że zasada proporcjonalności została naruszona (pkt 135 wyroku).

55 To właśnie w świetle tych uściśleń należy zbadać, czy skarżące dostarczyły dowodów lub poszlak mogących wykazać, że istnieje związek przyczynowy pomiędzy bezprawnością, której dopuszczono się w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia, a różnymi rodzajami rzekomej szkody.

— W przedmiocie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem zasady proporcjonalności przez sporne rozporządzenie a szkodą wynikającą ze zmniejszenia produkcji bawełny i późniejszego spadku prognozowanych dochodów przedsiębiorstw odziarniających w roku gospodarczym 2006/07

56 Z argumentacji przedstawionej przez skarżące zarówno w skardze, jak i w replice, jak również ze sprawozdań i ekspertyz, które zostały przedstawione w uzasadnieniu, wynika, że przeprowadzone przez nie badanie polega na wykazaniu, że istnieje związek pomiędzy spadkiem wysokości sprzedaży bawełny – zaobserwowanym w roku gospodarczym 2006/07 – a wejściem w życie spornego rozporządzenia, a nie pomiędzy owym spadkiem a bezprawnością, której dopuściła się Rada w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia.

57 Jeżeli chodzi, przede wszystkim, o sprawozdanie z 2007 r., dotyczy ono – jak wynika z jego tytułu – „skutków reformy systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny na produkcję w Hiszpanii”. Zawarte w tym sprawozdaniu wnioski są skupione – jak wynika wyraźnie z treści poszczególnych części – na badaniu „skutków reformy na zachęcanie do uprawiania bawełny” lub „określeniu skutków reformy na produkcję w Hiszpanii”. Należy także zauważyć, że ocena ta odnosi się zasadniczo do ogólnych skutków

przejścia z systemu pomocy związanego wyłącznie z produkcją bawełny na system pomocy oddzielony od tej produkcji w wysokości 65%.

58 Celem ekspertyz jest ustalenie – w pierwszej części – jaki wpływ miała reforma na całość sektora odziarniającego, a w drugiej części – wysokości szkody poniesionej przez każdą ze skarżących, poprzez porównanie z trzema poprzedzającymi latami gospodarczymi, w trakcie których obowiązywał poprzedni system pomocy z tytułu produkcji bawełny. Skarżące podkreślają w tym względzie, iż poniesiona przez nie szkoda została oszacowana w tych ekspertyzach „poprzez obliczenie różnicy istniejącej między szacunkowymi wynikami w roku gospodarczym [2006/07], przy uwzględnieniu aktualnie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących pomocy z tytułu produkcji bawełny (szacowanych na koniec roku gospodarczego) oraz wyników osiągniętych przez przedsiębiorstwa pod rządami poprzednich systemów pomocy (scenariusz alternatywny)”.

59 Należy stwierdzić, że elementy te nie dowodzą, iż podnoszona szkoda jest bezpośrednio związana z naruszeniem zasady proporcjonalności, której dopuściła się Rada w związku z przyjęciem spornego rozporządzenia. Jak wskazano bowiem w pkt 48 powyżej, analiza związku przyczynowego nie może opierać się na błędnej przesłance, zgodnie z którą w przypadku braku niezgodnego z prawem zachowania instytucja powstrzymałaby się od działania lub wydałaby akt przeciwny, ale powinna polegać na porównaniu pomiędzy sytuacją wywołaną w odniesieniu do danej osoby trzeciej poprzez zawinione zachowanie, a sytuacją wynikającą dla tej osoby trzeciej ze zgodnego z przepisem prawa zachowania instytucji.

60 W tym przypadku z ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie wynika, że to nie same sporne przepisy, ale brak wzięcia pod uwagę całości istotnych elementów i okoliczności przed przyjęciem tych przepisów, zwłaszcza poprzez przeprowadzenie badania na temat skutków reformy, został zakwestionowany z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności. Wynika z tego, że nie istnieje związek przyczynowy pomiędzy każdorazowym spadkiem dochodów spowodowanym wyłącznie przez reformę a stwierdzeniem nieważności przez Trybunał, gdyż owo stwierdzenie nieważności nie kwestionuje decyzji dotyczącej przeprowadzenia takiej reformy. Do skarżących należy zatem dostarczenie dowodów w celu wykazania, iż stawki pomocy

związane z produkcją i oddzielone od produkcji przyjęte na mocy reformy z 2004 r., tj. odpowiednio 35% i 65%, znajdujące się u podstaw podnoszonej szkody, byłyby inne, gdyby instytucje wspólnotowe uwzględniły – zgodnie z tym wyrokiem – wszystkie właściwe dane (wpływ na produkcję bawełny, koszty pracy związane z uprawą bawełny i skutki nowego systemu na sektor odziarniający).

61 Skarżące nie wykazały jednak, że gdyby Trybunał nie orzekł w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie o niezgodności z prawem, sporne rozporządzenie nie zostałyby przyjęte lub miałyby nieuchronnie inną treść. W tym względzie należy przypomnieć, iż sporne rozporządzenie, a zwłaszcza rozdział 10a wprowadzony do rozporządzenia nr 1782/2003, wpisuje się – jak wynika wyraźnie z motywów tego rozporządzenia – w proces reformy wspólnej polityki rolnej rozpoczętej przez rozporządzenie nr 1782/2003, której celem jest zastąpienie polityki wspierania cen i produkcji na rzecz polityki wspierania dochodów rolnika i której jednym z elementów kluczowych jest oddzielenie bezpośredniego wsparcia dla producentów od produkcji i wprowadzenie systemu płatności jednolitych (zob. motyw 1). W związku z przejściem na system pomocy stopniowo oddzielany od produkcji, który stanowi istotę reformy wspólnej polityki rolnej, skarżące nie mogą powoływać się w ramach niniejszego postępowania na system pomocy z tytułu produkcji istniejący przed przyjęciem spornego rozporządzenia.

62 Należy także podkreślić, że w dniu wniesienia niniejszych skarg Rada wciąż nie przyjęła jeszcze nowego rozporządzenia i dlatego na tamtym etapie było niemożliwe przewidzenie treści zreformowanych przepisów dotyczących pomocy z tytułu produkcji bawełny, które miały zostać przyjęte w następstwie ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie i w zgodny z nim sposób. W tych okolicznościach to do skarżących należało dostarczenie konkretnych dowodów umożliwiających stwierdzenie z całą pewnością, że przyszłe rozporządzenie powinno uwzględniać inny system wsparcia dla producentów bawełny niż ten, który przewiduje sporne rozporządzenie, biorąc pod uwagę wszystkie istotne czynniki i okoliczności dotyczące szczególnej sytuacji sektora bawełny, w tym wszystkie elementy niezbędne do oceny rentowności tej uprawy.

63 Innymi słowy, to do nich należało wykazanie, że Rada, przyjmując nowy system uwzględniający – poprzez przeprowadzenie badania na temat skutków reformy – nie

tylko przepis prawa, ale również cele, które przyświecają reformie wspólnej polityki rolnej, skłoniłaby się nieuchronnie ku przyjęciu innego systemu i innej stawki pomocy rozdzielonej niż przewidziane przez sporne przepisy.

⁶⁴ Tymczasem nie tylko skarżące nie dostarczyły takich dowodów, ale również z badania na temat skutków reformy sporządzonego w 2007 r. przez służby Komisji – zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie – wynika, że spośród trzech przewidzianych możliwości opcji strategicznych, tj. „pomocy z tytułu produkcji” (nazywanej „scenariuszem sprzed reformy”), „pełnego rozdzielania” oraz „niemal pełnego rozdzielania” (nazywanego „scenariuszem z 2004 r.”), to właśnie ta ostatnia opcja najlepiej odpowiada różnym celom reformy ze względu na to, że spełnia ona wymogi określone w protokole nr 4 i jest zgodna z kierunkiem procesu reformy wspólnej polityki rolnej.

⁶⁵ Podobnie nowa propozycja rozporządzenia, przedstawiona przez Komisję w dniu 9 listopada 2007 r., wskazuje, że z przeprowadzonych badań wypływa wniosek, iż 35-procentowa stawka pomocy związana z produkcją i 65-procentowa stawka pomocy oddzielona od produkcji powinny zostać utrzymane.

⁶⁶ Wreszcie należy stwierdzić, że nowe rozporządzenie przyjęte w następstwie wydania ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, tj. rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 z dnia 23 czerwca 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i ustanawiające krajowe programy restrukturyzacji sektora bawełny (Dz.U. L 178, s. 1) utrzymuje te same stawki pomocy związane z produkcją i oddzielone od produkcji (zob. motywy 9 i 10).

⁶⁷ Podnoszona przez skarżące w trakcie rozprawy okoliczność, iż rozporządzenie nr 637/2008 zawiera przepisy, które wydają się być bardziej korzystnie dla

przedsiębiorstw odziarniających niż te, które przewiduje sporne rozporządzenie, nie wskazuje również, że istnieje wystarczająco bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy niezgodnością z prawem, której się dopuszczono, a podnoszonymi szkodami, gdyż nie wykazano, że nowe przepisy zawarte w tym rozporządzeniu, mające pomóc sektorowi bawełny ustabilizować się w nowym otoczeniu prawnym i rynkowym, są koniecznym wynikiem różnych badań na temat skutków reformy sporządzonych przez służby Komisji zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie. Ani z wniosków zawartych w tych badaniach (zob. pkt 5 streszczenia ww. badań na temat oceny skutków reformy), ani z motywów rozporządzenia nr 637/2008 (zob. motyw 16–24) w żaden sposób nie wynika bowiem, że przepisy te zostały przyjęte w następstwie uwzględnienia zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie wszelkich istotnych elementów i okoliczności.

— W przedmiocie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem zasady proporcjonalności przez sporne rozporządzenie a kosztami doradztwa prawnego i gospodarczego

⁶⁸ Odnośnie do szkody, na którą składają się „koszty doradztwa prawnego i gospodarczego” i w danym przypadku koszty odpisów amortyzacyjnych i rezerwy na środki trwałe, należy również uznać, iż skarżące nie wskazały, w jakim stopniu te koszty doradztwa poniesione „w następstwie przyjęcia spornego rozporządzenia”, zakładając, że były one faktycznie poniesione, pozostają w bezpośrednim związku z niezgodnością z prawem stwierdzoną przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie.

⁶⁹ W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd w trakcie rozprawy skarżące uściśliły bowiem, że wymienione koszty odpowiadały w rzeczywistości kosztom poniesionym w ramach niniejszego postępowania. Tymczasem koszty poniesione w rezultacie prowadzenia postępowań w sprawie kontroli sądowej należącej do sądu wspólnotowego należy uznać za pokryte w ramach decyzji podejmowanych w sprawie kosztów na

mocy szczególnych przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do tego rodzaju kosztów w orzeczeniach kończących postępowanie w danej instancji i po zakończeniu procedur specjalnych, przewidzianych w przypadku podważenia kwoty wydatków. W procedurach tych wykluczone jest dochodzenie zwrotu tych samych sum lub sum poniesionych w tych samych celach w ramach skargi mającej na celu stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, w tym skargi stron, które przegrywając sprawę, musiały pokryć koszty.

70 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżące nie były w stanie wykazać, że poniesiona przez nie szkoda jest powiązana – ze względu na istniejący związek przyczynowy – z naruszeniem zasady proporcjonalności przez sporne rozporządzenie.

71 Tym samym należy oddalić skargi jako bezzasadne, bez potrzeby badania, czy inne przesłanki wymagane dla stwierdzenia pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty zostały spełnione.

W przedmiocie kosztów

72 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy

obciążyć je ich własnymi kosztami oraz solidarnie kosztami poniesionymi przez Radę i Komisję.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Sprawy T-252/07, T-271/07 i T-272/07 zostają połączone w celu wydania wyroku.**
- 2) **Skargi zostają oddalone.**

- 3) Sungro SA, Eurosemillas SA i Surcotton SA zostają obciążone własnymi kosztami oraz solidarnie kosztami poniesionymi przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską.**

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 stycznia 2010 r.

Podpisy