



Sfinansowano z programu Unii Europejskiej "Wymiar sprawiedliwości" (2014-2020)

Treść niniejszej publikacji reprezentuje wyłącznie poglądy autora i on ponosi za nią wyłączną odpowiedzialność. Komisja Europejska nie ponosi żadnej odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszym

dokumentacie.

Studium przypadku

Postępowanie sądowe z zakresu prawa Unii Europejskiej

SZKOLENIE PODSTAWOWE DLA PRAWNIKÓW WYKONUJĄCYCH ZAWÓD W RAMACH PRYWATNEJ PRAKTYKI

Autor
Daniel Sarmiento

1 lutego 2022 r. w Dzienniku Urzędowym opublikowano nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji wyrobów tytoniowych, promujące większą przejrzystość procesu produkcji tych wyrobów oraz wyższe standardy jakości w celu zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów. Rozporządzenie 100/2022 zawiera w art. 99 delegację upoważniającą Komisję Europejską do przyjęcia rozporządzenia delegowanego szczegółowo określającego niezbędne informacje, które muszą znajdować się na etykietach wyrobów tytoniowych w opakowaniach detalicznych. Rozporządzenie 100/2022 wylicza szereg ogólnych kryteriów, jednak deleguje Komisji Europejskiej określenie szczegółów, które będą miały zastosowanie do poszczególnych kategorii wyrobów tytoniowych sprzedawanych na rynku detalicznym. Artykuł 99 stanowi, że Komisja Europejska przyjmie rozporządzenie delegowane najpóźniej do 1 września 2022 r.

Bezpośrednio po wejściu w życie rozporządzenia 100/2022 Komisja Europejska ("KE") rozpoczęła konsultacje publiczne, w wyniku których otrzymała sześćdziesiąt uwag od zainteresowanych podmiotów z branży. Podczas spotkań KE z ekspertami z Państw Członkowskich okazało się, że stanowiska były bardzo rozbieżne i trudno będzie przyjąć rozporządzenie delegowane spełniające postulaty branży, organizacji konsumenckich i Państw Członkowskich. Aby jeszcze bardziej skomplikować całą sytuację, Parlament Europejski ogłosił, że odwoła delegację udzieloną w art. 99 rozporządzenia 100/2022, jeżeli KE nie określi rygorystycznych warunków zapewniających najwyższy poziom ochrony konsumentów. Stanowisko Parlamentu Europejskiego było sprzeczne z agresywnym stanowiskiem branży, która groziła podjęciem działań prawnych przeciwko

każdej inicjatywie wprowadzającej nieproporcjonalne obciążenia regulacyjne w i tak już złożonym, kosztownym i czasochłonnym procesie produkcji.

KE zdała sobie sprawę z faktu, że nie była w stanie osiągnąć konsensusu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, w związku z czym postanowiła odłożyć uchwalenie rozporządzenia delegowanego na czas nieokreślony. W międzyczasie KE wydała wytyczne zawierające podstawowe zalecenia dotyczące minimalnych wymogów, które powinny zostać spełnione w przypadku wszystkich etykiet wyrobów tytoniowych na rynku detalicznym. Wytyczne te nie są jednak wiążące, a zgodnie z ich końcową wersją pełne przestrzeganie tych wytycznych nie zwalnia producenta od odpowiedzialności w przypadku naruszenia obowiązujących przepisów prawa UE.

Colonial Tobacco to międzynarodowa firma z europejską siedzibą w Portugalii. Jej zakłady produkcyjne znajdują się w trzech Państwach Członkowskich UE. Rozporządzenie 100/2022 dotyczy jej bezpośrednio. W związku z opóźnieniem we wprowadzaniu rozporządzenia delegowanego KE w sprawie informacji na etykietach, firma zawiesiła produkcję w oczekiwaniu na wyniki przeprowadzanej przez jej prawników analizy prawnej wytycznych. Po kilku dniach dyskusji wewnętrznych Colonial Tobacco podjęła decyzję o wznowieniu produkcji i zastosowaniu się do nowych wymogów w zakresie etykietowania, wykluczających informacje o zawartości niektórych składników na uncję, które w świetle wytycznych nie muszą być na etykietach zamieszczane. Rozporządzenie 100/2022 zawiera ogólną informację na temat potrzeby podawania "wystarczających informacji, tak aby konsument mógł wyważyć ryzyko zdrowotne związane z wyrobami". Te niejasne odniesienia, w połączeniu z zawartym w wytycznych wyraźnym zwolnieniem z obowiązku podawania konkretnych informacji na temat zawartości, skłoniły Colonial Tobacco do wznowienia procesu produkcji.

Wkrótce po upublicznieniu informacji o nowej polityce Colonial Tobacco, Health International, organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną zdrowia ludzkiego, rozpoczęła kampanię potępiającą nową politykę Colonial w zakresie etykietowania. Organizacja pozarządowa oświadczyła, że natychmiast złoży skargi we wszystkich Państwach Członkowskich, a także w Komisji Europejskiej oraz Światowej Organizacji Zdrowia. W ramach kampanii Health International kilku znanych ekspertów wydało oświadczenia potępiające politykę Colonial Tobacco twierdząc, że niejednoznaczność przepisów nie powinna uzasadniać tak wątpliwej polityki w zakresie etykietowania. Wkrótce potem Health International wraz z kancelarią prawną doradzącą na zasadzie pro bono wszczęła w portugalskich sądach postępowanie w celu powstrzymania Colonial Tobacco od realizacji nowej polityki.

Podczas gdy firma podejmowała decyzję w sprawie swojej polityki w ramach nowych przepisów prawa, Królestwo Szwecji wniosło do Sądu skargę na bezczynność KE. Szwedzki rząd naciskał na Komisję Europejską, aby uchwaliła ona rozporządzenie delegowane zgodne z postulatami Parlamentu Europejskiego, jednak decyzja KE o odłożeniu działań i wykorzystaniu dodatkowego czasu na znalezienie konsensusu zaalarmowała wiele organizacji zdrowotnych w kraju. W celu wywarcia dodatkowej presji na KE rząd szwedzki zwrócił się o podjęcie działań przed upływem terminu, na co Komisja Europejska odpowiedziała powołując się na wytyczne i swoje wysiłki mające na

celu znalezienie konsensusu wśród wszystkich zainteresowanych stron. W związku z tym 20 września 2022 r. Królestwo Szwecji wniosło skargę na beczynność, zwracając się do Sądu o nakazanie Komisji Europejskiej, aby niezwłocznie przyjęła ona rozporządzenie delegowane zgodnie z art. 99 rozporządzenia 100/2022.

W świetle powyższego Colonial Tobacco postanowiła zmienić swoją strategię. Pod silną presją opinii publicznej oraz udziałowców firma ogłosiła, że nie będzie kontynuować produkcji dopóki Komisja Europejska nie uchwali rozporządzenia delegowanego. Dopiero wówczas spółka będzie w stanie dostosować się do ram prawnych w sposób satysfakcjonujący jej klientów. Według firmy jedynym sposobem na zapewnienie bezpiecznej produkcji w Unii Europejskiej jest oczekiwanie na ostateczny, wiążący tekst rozporządzenia delegowanego. W związku z tym od 1 października 2022 r. Colonial Tobacco zawiesiła produkcję w UE. Szacuje się, że finansowe skutki tej decyzji wynoszą 150 mln euro miesięcznie.

15 czerwca 2023 r. Sąd wydał wyrok w sprawie Królestwo Szwecji przeciwko Komisji, w którym uwzględnił wszystkie żądania skarżącego. W związku z powyższym Sąd nakazał Komisji Europejskiej niezwłocznie przyjąć rozporządzenie delegowane na podstawie art. 99 rozporządzenia 100/2022. Do tego momentu KE prowadziła negocjacje z zainteresowanymi stronami, jednak wskutek wyroku została zmuszona do natychmiastowego podjęcia działań. Tak więc 30 czerwca 2023 r. Komisja Europejska, zgodnie z art. 99 rozporządzenia 100/2022, przyjęła rozporządzenie delegowane, w którym określiła warunki etykietowania w sposób odzwierciedlający równowagę interesów wszystkich zainteresowanych stron, przedstawionych w trakcie długich negocjacji.

Niezwłocznie po opublikowaniu rozporządzenia delegowanego Colonial Tobacco ogłasza, że mając wreszcie pełną jasność co do wiążących kryteriów prawnych, których musi przestrzegać, jest w stanie wznowić produkcję i powrócić na rynek. Jednak wstrzymanie produkcji na okres dziewięciu miesięcy poważnie zaszkodziło działalności firmy. W tym czasie szacunkowe straty wyniosły łącznie 1350 mln euro.

Pytania

1. Czy Colonial Tobacco jest w stanie wnieść powództwo o odszkodowanie?
2. Jakie przesłanki materialne musi spełnić Colonial Tobacco, aby żądania firmy zostały zaspokojone?
3. Czy istnieje związek między skargą na beczynność a naruszeniem, które stanowi podstawę roszczenia o odszkodowanie?

Odpowiedzi

1. Czy Colonial Tobacco jest w stanie wnieść powództwo o odszkodowanie?

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każdy prywatny podmiot, który poniósł szkodę w wyniku działań UE, ma prawo wnieść do Sądu powództwo przeciw UE o odszkodowanie. Wymogi dotyczące interesu prawnego w związku z wniesieniem powództwa są stosunkowo elastyczne (w porównaniu z wymogami w przypadku skargi o stwierdzenie nieważności), jednak jest oczywiste, że naruszenie przepisów dotyczących przyjęcia rozporządzenia delegowanego miało bezpośredni wpływ na sytuację Colonial Tobacco. Trudno w tym przypadku podważyć legitymację procesową skarżącego, jednak zawsze istnieje szansa na wykazanie, że szkoda poniesiona przez skarżącego nie ma charakteru osobistego, a rekompensata skutecznie ją naprawi.¹

Jeżeli chodzi o zakwestionowanie konkretnego zachowania, to naruszenie prawa nie polega na braku rozporządzenia delegowanego, ale na niedochowaniu określonego terminu, o którym mowa w art. 99 rozporządzenia 100/2022. Komisja Europejska jest prawnie zobligowana do działania w określonym terminie i niedopełnienie tego obowiązku doprowadziło do naruszenia stanowiącego podstawę roszczenia o odszkodowanie, które Colonial Tobacco może wnieść przeciwko UE.²

Skarżący musi wnieść powództwo o odszkodowanie w terminie pięciu lat od dnia, w którym wyrządzona została szkoda. W tym przypadku 1 września 2022 r. powinien stanowić *dies a quo* dla celów powództwa o odszkodowanie. Jest to okres przedawnienia, a nie termin, zatem jego bieg może zostać przerwany (zob. art. 46 Statutu Trybunału Sprawiedliwości). Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jednak, że wszczęcie postępowania sądowego w związku ze szkodą nie stanowi podstawy do przerwania biegu przedawnienia. Innymi słowy, gdyby skarżący twierdzili, że skarga na bezczynność przerwała bieg okresu przedawnienia dotyczącego wniesienia powództwa o odszkodowanie, argument taki byłby nie do przyjęcia.³

Inną kwestią jest ustalenie kto w tym postępowaniu jest pozwanym. W przeciwieństwie do skargi o stwierdzenie nieważności, w sprawie o odszkodowanie stroną pozwaną jest Unia Europejska, a nie indywidualna instytucja. W praktyce Unię Europejską w postępowaniu będzie reprezentować instytucja, która prawdopodobnie naruszyła prawo, jednak formalnie stroną pozwaną będzie sama Unia Europejska.

2. Jakie przesłanki materialne musi spełnić Colonial Tobacco, aby żądania firmy zostały zaspokojone?

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tym zakresie, w sprawach dotyczących odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej za niezgodne z prawem zachowania

¹Zob. wyroki w sprawie 353/88 Briantex i Di Domenico przeciwko EWG i Komisji ([1989] 3623, pkt 6) oraz w połączonych sprawach T-481/93 i T-484/93 *Exporteurs* w sprawie *Levende Varkens* i inni przeciwko Komisji ([1995] Sb. Orz. II-2941, pkt 76).

²Zob. wyrok z 16 grudnia 2015 r., *Szwecja/Komisja* (T-521/14, EU:T:2015:976).

³Zob. wyrok z 19 kwietnia 2007 r., *Holcim (Niemcy)/Komisja* (C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 36).

jej instytucji i agencji, prawo do odszkodowania jest uznawane, jeżeli spełnione zostały trzy warunki: naruszona norma prawna musi mieć na celu przyznanie praw jednostkom, a naruszenie musi być wystarczająco istotne, należy wykazać zaistnienie rzeczywistej szkody oraz musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku przypisywanego Unii Europejskiej a szkodą poniesioną przez poszkodowane strony.⁴

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że o wystarczająco poważnym naruszeniu normy prawnej mającej na celu przyznanie praw jednostkom można mówić, "gdy naruszenie jest takie, że oznacza ono, iż dana instytucja w sposób oczywisty i poważny zlekceważyła granice swojej uznaniowej swobody, przy czym czynniki, które należy wziąć pod uwagę w tym względzie, to między innymi złożoność sytuacji podlegających regulacji, stopień jasności i precyzji naruszonej normy oraz zakres uznaniowej swobody pozostawiony przez tę normę instytucji UE".⁵

Warunki te odzwierciedlają konieczność wykazania przez skarżącego określonego stopnia winy KE w uchybieniu terminowi przewidzianemu w art. 99 rozporządzenia 100/2022. Pod uwagę należy wziąć, między innymi, czynniki takie jak "złożoność sytuacji" lub "stopień jasności i precyzji normy". Jednak w tym konkretnym przypadku art. 99 nie jest przepisem złożonym, nie podlega różnym interpretacjom ani znacznemu zakresowi administracyjnego uznania. Przeciwnie, jest to raczej prosty i nieskomplikowany przepis, który nakłada na KE wyraźny obowiązek uchwalenia aktu w określonym terminie. Niemożność osiągnięcia celu normy powinna być brana pod uwagę jedynie wówczas, gdy istnieją obiektywne okoliczności, które skutecznie uniemożliwiają Komisji Europejskiej przyjęcie danego środka (np. atak terrorystyczny w pomieszczeniach KE w tygodniu, w którym upłynął termin, co pozbawiło pracowników Komisji dostępu do niezbędnych dokumentów potrzebnych do zakończenia trwających prac i dotrzymania terminu).

Rzeczywista i bezpośrednia szkoda musi dotyczyć straty ekonomicznej, która nie jest ani hipotetyczna ani oparta na bezzasadnych kryteriach. Kwota 1350 euro musi wynikać z jasnych i obiektywnych kryteriów determinujących rzeczywistą stratę majątkową. Wstrzymanie produkcji można przeliczyć na straty. Jednak to do powoda należy udowodnienie tej kwoty oraz przedstawienie wszystkich niezbędnych dowodów na poparcie swojego roszczenia.

I wreszcie, związek przyczynowy między szkodą ekonomiczną a "wystarczająco poważnym naruszeniem" musi dowodzić, że naruszenie to stanowi samo sedno szkody, a jego brak pozwoliłby uniknąć domniemanej straty. W tym przypadku oczywiste jest, że przyjęcie rozporządzenia delegowanego w oczekiwanym terminie pozwoliłoby spółce Colonial Tobacco kontynuować produkcję.

⁴Wyrok z 4 lipca 2000 r., Bergarderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 41 i nast.).

⁵Zob. m.in. wyroki z 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Niemcy) przeciwko Komisji, C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 50, oraz z 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan przeciwko Radzie, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 30.

3. Czy istnieje związek między skargą na bezczynność a naruszeniem, które stanowi podstawę roszczenia o odszkodowanie?

Co do zasady, skarga o odszkodowanie jest niezależnym środkiem zaradczym i Sąd skoncentruje się wyłącznie na spełnieniu warunków przewidzianych dla tego właśnie środka. Tak więc wydanie wyroku w skardze na bezczynność nie oznacza automatycznego spełnienia warunków określonych dla skargi o odszkodowanie. Fakt, że Sąd stwierdził już naruszenie prawa w wyniku decyzji KE skutkującej zaniechaniem przyjęcia rozporządzenia delegowanego w przewidzianym terminie, nie powinien automatycznie oznaczać "wystarczająco poważnego naruszenia" dla celów skargi o odszkodowanie.

Dlatego też pomimo faktu, że orzeczenie w sprawie skargi na bezczynność z pewnością może wzmocnić argumentację skarżącego, to na skarżącym nadal spoczywa ciężar dowodowy i obowiązek przedstawienia przekonujących dowodów na to, że KE dopuściła się "wystarczająco poważnego naruszenia".