

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

Komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE

(2011/C 12/01)

I. WPROWADZENIE

1. Możliwość nakładania kar pieniężnych na państwo członkowskie, które nie wykonało wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, wprowadzono w Traktacie z Maastricht, w którym zmieniono w tym celu art. 171 Traktatu EWG, który stał się art. 228 Traktatu WE, oraz art. 143 Traktatu Euratom⁽¹⁾. Dnia 13 grudnia 2005 r. Komisja przyjęła komunikat dotyczący stosowania art. 228 Traktatu WE⁽²⁾ („komunikat z 2005 r.”), który zastąpił dwa poprzednie komunikaty z 1996 r.⁽³⁾ i 1997 r.⁽⁴⁾.
2. W Traktacie z Lizbony zmieniono art. 228 Traktatu WE, który stał się art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w celu wzmocnienia dwóch aspektów jego postanowień.
3. Po pierwsze, jeśli chodzi o procedurę przewidzianą w art. 260 ust. 2 (dawny art. 228 ust. 2 TWE), Traktatem z Lizbony usunięto etap poprzedzający skierowanie sprawy do Trybunału polegający na wydaniu przez Komisję uzasadnionej opinii. Od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony Komisja, jeśli uzna, że państwo członkowskie nie wykonało odpowiednio wyroku Trybunału, musi przeprowadzić tylko jeden etap poprzedzający skierowanie sprawy do Trybunału, mianowicie wysłać wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym państwo członkowskie proszone jest o przedstawienie uwag⁽⁵⁾. Następnie, jeśli Komisja nie jest usatysfakcjonowana odpowiedzią państwa członkowskiego lub jeśli nie otrzyma od niego żadnej odpowiedzi, może skierować sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 260 ust. 2. W praktyce przyczyni się to do przyspieszenia procedury przewidzianej w art. 260 ust. 2, automatycznie skracając średni czas trwania procedury przewidziany w komunikacie z 2005 r. do 8–18 miesięcy⁽⁶⁾. Ten orientacyjny czas trwania nie wyklucza tego, że w wyjątkowych przypadkach szczególne okoliczności mogą uzasadnić fakt dłuższego trwania procedury. Nie stoi on również na przeszkodzie pragnieniu Komisji doprowadzenia jak najszybciej do tego, by państwa członkowskie wykonały swoje zobowiązania.

⁽¹⁾ Niniejszy komunikat stosuje się również do Traktatu Euratom w zakresie, w jakim na mocy jego nowego artykułu 106a artykuł 260 TFUE ma zastosowanie do tego Traktatu.

⁽²⁾ Dokument SEC(2005) 1658.

⁽³⁾ Dz.U. C 242 z 21.8.1996, s. 6.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 63 z 28.2.1997, s. 2.

⁽⁵⁾ W okresie przejściowym, w przypadkach, gdy wezwanie do usunięcia uchybienia wysłano zanim Traktat z Lizbony wszedł w życie, dane państwo członkowskie otrzymuje dodatkowe pismo w tej sprawie informujące je, że kolejnym krokiem nie będzie wydanie uzasadnionej opinii przez Komisję, lecz wniesienie skargi do Trybunału.

⁽⁶⁾ Zob. sekcja III pkt 3 akapit szósty komunikatu Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” (COM(2007) 502 wersja ostateczna), gdzie Komisja stwierdza w odniesieniu do procedury w trybie dawnego art. 228 TWE, że „analogiczny okres w postępowaniach dotyczących zapewnienia stosowania wcześniejszego orzeczenia Trybunału powinien wynosić od 12 do 24 miesięcy, z zastrzeżeniem szczególnych okoliczności w wyjątkowych przypadkach”. Szczególne okoliczności mogą obejmować zwłaszcza przypadki, w których wykonanie wcześniejszego wyroku wiąże się z zastosowaniem środków mających na celu opracowanie lub rozwój infrastruktury w terenie lub wypełnienie zobowiązań rezultatu.

4. Poza tym treść postanowień art. 260 ust. 2 TFUE całkowicie odpowiada treści postanowień dawnego art. 228 TWE. Komunikat Komisji z 2005 r. jest zatem nadal w pełni stosowany w odniesieniu do procedur regulowanych postanowieniami art. 260 ust. 2, jako że pominięcie etapu wydania uzasadnionej opinii nie wymagało wprowadzenia do niego żadnych zmian.
5. Druga, bardziej znacząca innowacja wprowadzona Traktatem z Lizbony ujęta została w art. 260 ust. 3, który brzmi:
 - „— Jeżeli Komisja wnieśnie skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 258, uznając, że dane Państwo Członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.
 - Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”.
6. W ustępie tym stworzono całkowicie nowy instrument: wraz z wniesieniem w trybie art. 258 (dawnego art. 226 TWE) skargi z powodu uchybienia zobowiązaniom Komisja może zaproponować Trybunałowi, aby tym samym wyrokiem, w którym stwierdza on uchybienie państwa członkowskiego obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, nałożył na to państwo ryczałt lub okresową karę pieniężną.
7. Celem tej innowacji wprowadzonej w Traktacie jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez ustawodawcę i zapewnienie faktycznej skuteczności prawodawstwa Unii. Traktat z Lizbony odzwierciedla w ten sposób ogromne znaczenie terminowej transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie. Jest to nie tylko kwestia ochrony interesów ogólnych regulowanych przez prawodawstwo UE, w przypadku których opóźnienia są niedopuszczalne, ale również i przede wszystkim kwestia ochrony obywateli europejskich, których prawa podmiotowe znajdują swe źródło w tym właśnie prawodawstwie. Chodzi wreszcie także o wiarygodność całości prawa Unii, która zostaje podważona, jeżeli wywołanie pełnego skutku prawnego aktów w państwach członkowskich trwa lata.
8. W niniejszym komunikacie Komisja wyjaśnia, w jaki sposób będzie korzystać z tego nowego postanowienia wprowadzonego Traktatem z Lizbony.
9. Komisja, jako strażnik traktatów, ma do odegrania decydującą rolę wstępną w odniesieniu do nowego art. 260 ust. 3: jest uprawniona do wszczęcia procedury przewidzianej w art. 258 i połączenia jej z wnioskiem na podstawie art. 260 ust. 3, proponując nałożenie ryczałtu i/albo okresowej kary pieniężnej w określonej wysokości. W takim przypadku, w odróżnieniu od procedury przewidzianej w art. 260 ust. 2, wysokość nałożonej kary zostanie ustalona przez Trybunał w granicach wskazanych przez Komisję.
10. Poszczególne przypadki zastosowania ogólnych zasad i kryteriów przedstawionych poniżej oraz rozwój orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie umożliwią Komisji kontynuowanie prac nad jej polityką w tym zakresie po przyjęciu niniejszego komunikatu. Ponieważ każda kara pieniężna musi być zawsze dostosowana do konkretnego przypadku, Komisja, w ramach korzystania ze swojej swobody oceny, zastrzega sobie prawo do odstąpienia od wspomnianych kryteriów ogólnych, podając w poszczególnych przypadkach szczegółowe powody.
11. Artykuł 260 ust. 3 stanowi innowacyjny instrument, wprowadzony do Traktatu w celu udostępnienia skutecznego rozwiązania powszechnego problemu dotyczącego opóźnionej transpozycji dyrektyw, problemu, który niezmiennie budzi niepokój. W swoim corocznym sprawozdaniu dotyczącym stosowania prawa Unii Komisja szczegółowo zbada wyniki państw członkowskich w zakresie terminowej transpozycji dyrektyw w oparciu o dostępne dane statystyczne. Jeśli badanie to nie wykaże znaczącej poprawy, Komisja dostosuje swoje podejście i przystąpi do zmiany polityki przedstawionej w niniejszym komunikacie.

II. ZASADY OGÓLNE

12. Przede wszystkim Komisja pragnie przypomnieć trzy ogólne zasady, które muszą przyświecać wykonywaniu art. 260 ust. 3 i które są już stosowane przy wykonywaniu ust. 2 tego artykułu.

13. Po pierwsze, określenie kary musi być nastawione na osiągnięcie zasadniczego celu tego instrumentu, tj. zapewnienie terminowej transpozycji prawa Unii i zapobieganie kolejnym naruszeniom tego rodzaju. Określając wysokość kary, należy zdaniem Komisji wziąć pod uwagę trzy fundamentalne kryteria:
- powagę uchybienia,
 - długość trwania uchybienia,
 - konieczność zapewnienia efektu odstrasżającego kary w celu uniknięcia kolejnych uchybień.
14. Po drugie, kary zaproponowane Trybunałowi przez Komisję muszą być przewidywalne dla państw członkowskich oraz obliczone z wykorzystaniem metody, która będzie przestrzegać zarówno zasady proporcjonalności, jak i zasady równego traktowania państw członkowskich. Stosowanie jasnej i jednolitej metody jest również ważne z tego względu, że Komisja będzie musiała uzasadniać swoje obliczenia przed Trybunałem.
15. Po trzecie, z punktu widzenia skuteczności kary ustalenie odpowiednich kwot jest ważne w celu zapewnienia jej odstrasżającego skutku. Nakładanie kar czysto symbolicznych pozbawiłoby ten instrument wszelkiej użyteczności i stałoby w sprzeczności z celem, jakim jest zapewnienie terminowej transpozycji dyrektyw.

III. KORZYSTANIE Z NOWEGO INSTRUMENTU

16. Zgodnie z art. 260 ust. 3 Komisja może skorzystać z nowej możliwości przewidzianej w tym artykule „o ile uzna to za właściwe”. Sformułowanie to należy rozumieć jako dające Komisji znaczną swobodę decyzyjną, analogiczną do swobody decydowania o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258, którą posiada Komisja w oparciu o utrwalone orzecznictwo.
17. W ramach korzystania z tejże swobody decyzyjnej Komisja uznaje za stosowne korzystanie z instrumentu przewidzianego w art. 260 ust. 3 co do zasady we wszystkich przypadkach uchybienia zobowiązaniom objętych tym postanowieniem, dotyczących transpozycji dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą. Zapewnienie transpozycji przez państwa członkowskie w przewidzianym terminie jest tak samo ważne w przypadku wszystkich dyrektyw ustawodawczych, zasadniczo nie ma więc powodu wprowadzać między nie rozróżnienia. Komisja nie wyklucza jednak, że w pewnych szczególnych przypadkach może ona uznać, że proponowanie nałożenia kary na mocy art. 260 ust. 3 nie wydaje się właściwe.
18. W przypadku braku transpozycji dyrektyw o charakterze nieustawodawczym stosowanie art. 260 ust. 3 nie jest możliwe. Komisja będzie zatem musiała nadal najpierw wnieść sprawę do Trybunału w ramach procedury przewidzianej w art. 258, a następnie, w przypadku gdy państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom, wnieść kolejną sprawę do Trybunału na mocy art. 260 ust. 2.
19. Należy zauważyć, że uchybienie zobowiązaniom, o których mowa w art. 260 ust. 3, obejmuje zarówno całkowity brak informacji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, jak i przypadki jedynie częściowego poinformowania o środkach transpozycji. Sytuacja taka może zajść, jeżeli środki podjęte w celu transpozycji, o których poinformowano, nie obejmują całego terytorium państwa członkowskiego lub gdy przekazane informacje są niekompletne w odniesieniu do środków transpozycji dotyczących części dyrektywy. Jeżeli państwo członkowskie przedłożyło wszelkie niezbędne wyjaśnienia na temat tego, jak – jego zdaniem – dokonało ono pełnej transpozycji dyrektywy, Komisja może uznać, że dane państwo członkowskie nie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji i że w związku z tym art. 260 ust. 3 nie ma zastosowania. Ewentualne spory dotyczące tego, czy środki podjęte w celu transpozycji, o których poinformowano, oraz przepisy istniejące w krajowym porządku prawnym są wystarczające, będą rozwiązywane w ramach zwykłej procedury dotyczącej prawidłowej transpozycji dyrektywy w trybie art. 258.

IV. DWA RODZAJE KAR

20. Artykuł 260 ust. 3 umożliwia Trybunałowi nałożenie, na wniosek Komisji, „ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej”. Zdaniem Komisji sformułowanie to, z uwagi na swój cel, podobnie jak analogiczne sformułowanie w ust. 2 tego artykułu, nie wyklucza możliwości łączenia obu rodzajów kar w jednym wyroku ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Wyrok Trybunału *Komisja/Francja* (C-304/02, Zb.Orz. 2005, s. I-6263).

21. Jako że innowacja wprowadzona Traktatem z Lizbony umożliwi nakładanie kar za niepoinformowanie o środkach podjętych w celu transpozycji na dużo wcześniejszym etapie niż w przeszłości, Komisja ma nadzieję, że okresowa kara pieniężna okaże się zasadniczo wystarczająca, aby osiągnięty został cel tej innowacji, jakim jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania terminowej transpozycji dyrektyw. Od tej chwili w stosownych przypadkach, uzasadnionych okolicznościami, Komisja będzie jednak również proponować nakładanie ryczałtu. Co więcej, w zależności od zachowania państw członkowskich, Komisja nie zawaha się zmienić swojego podejścia i proponować nakładania ryczałtu we wszystkich przypadkach (zob. pkt 11 powyżej).
22. Zgodnie z logiką leżącą u podstaw tych dwóch rodzajów kar Komisja wycofa sprawę z Trybunału w tych przypadkach, w których zaproponowała nałożenie tylko okresowej kary pieniężnej, jeżeli państwo członkowskie poinformuje o środkach podjętych w celu transpozycji koniecznych do usunięcia uchybienia. Jednak w tych przypadkach, w których zaproponowała ona również nałożenie ryczałtu, Komisja nie wycofa sprawy tylko z powodu poinformowania przez państwo członkowskie o koniecznych środkach podjętych w celu transpozycji ⁽⁸⁾.

V. OKREŚLENIE WYSOKOŚCI KWOTY OKRESOWEJ KARY PIENIĘŻNEJ I, W STOSOWNYCH PRZYPADKACH, KWOTY RYCZAŁTU

23. Kwota okresowej kary pieniężnej, jaką Komisja będzie proponować zgodnie z art. 260 ust. 3, będzie obliczana z wykorzystaniem tej samej metody, którą stosuje się w przypadku wnoszenia spraw do Trybunału w trybie ust. 2 tego artykułu i którą wyjaśniono w pkt 14–18 komunikatu z 2005 r.
24. Kwotę okresowej kary pieniężnej naliczanej za każdy dzień opóźnienia oblicza się przez pomnożenie stawki bazowej (pkt 15 komunikatu z 2005 r. ⁽⁹⁾) najpierw przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania uchybienia, a następnie przez współczynnik „n” ustalony dla każdego państwa w zależności od jego zdolności płatniczej (pkt 18 komunikatu z 2005 r. ⁽¹⁰⁾).
25. Współczynnik wagi uchybienia będzie ustalany zgodnie z zasadami i kryteriami przewidzianymi w pkt 16–16.6 komunikatu z 2005 r. Komisja będzie nadal stosować te zasady i kryteria w ten sam sposób, w jaki stosowano je do tej pory w sprawach wniesionych w trybie dawnego art. 228 TWE dotyczących niepoinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektyw. Szczególnie jeżeli zgodnie z zasadą lojalnej współpracy i bieżącą praktyką państwo członkowskie zasygnalizuje, że poinformowało częściowo o środkach podjętych w celu transpozycji, może to stanowić okoliczność łagodzącą prowadzącą do zastosowania niższego współczynnika wagi uchybienia niż miałyby to miejsce w przypadku całkowitego braku informacji o środkach transpozycji.
26. Przy okazji ewentualnej zmiany swojej polityki w tym obszarze (zob. pkt 11) Komisja poświęci szczególną uwagę zagadnieniu współczynników wagi uchybienia, uwzględniając rozwój orzecznictwa Trybunału.
27. Jeśli chodzi o ustalanie współczynnika czasu trwania uchybienia, obliczanego zgodnie z pkt 17 komunikatu z 2005 r., czas trwania uchybienia liczy się od następnego dnia po dniu upływu terminu transpozycji przewidzianego w danej dyrektywie (z zastrzeżeniem pkt 31).
28. W przypadkach gdy Komisja zdecyduje się zaproponować również nałożenie ryczałtu, jego wysokość będzie obliczana z wykorzystaniem metody przedstawionej w pkt 19–24 komunikatu z 2005 r. z tym tylko zastrzeżeniem, że termin początkowy ⁽¹¹⁾ należy określić jako następny dzień po upływie terminu transpozycji przewidzianego w dyrektywie.

VI. TERMIN, W KTÓRYM ZOBOWIĄZANIE DO ZAPŁACENIA KARY STAJE SIĘ SKUTECZNE

29. Zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi, jeżeli Trybunał nakłada na dane państwo członkowskie karę, zobowiązanie do jej zapłaty „staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”. Postanowienie to umożliwia Trybunałowi ustalenie, że zobowiązanie to staje się skuteczne w dniu ogłoszenia wyroku lub też w dniu późniejszym. Należy zauważyć, że Trybunał miał taką samą swobodę decyzyjną

⁽⁸⁾ Zob. również pkt 11 komunikatu z 2005 r.

⁽⁹⁾ Zaktualizowanego komunikatem z dnia 20 lipca 2010 r. (SEC(2010) 923).

⁽¹⁰⁾ Porównaj: przypis 9.

⁽¹¹⁾ Dzień, od którego biegnie termin, który należy uwzględnić przy obliczaniu wysokości kwoty ryczałtu (zob. pkt 22 komunikatu z 2005 r.).

na mocy art. 228 TWE, mimo że nie zostało to w nim jasno sprecyzowane. Trybunał rzadko korzystał z niej w celu ustalenia terminu późniejszego niż dzień ogłoszenia wyroku⁽¹²⁾, a w sprawach dotyczących nie poinformowania o środkach przyjętych w celu transpozycji nie nastąpiło to nigdy.

30. Zdaniem Komisji w kontekście art. 260 ust. 3 terminem, w którym zobowiązanie do zapłacenia kary staje się skuteczne, powinien być zasadniczo dzień ogłoszenia wyroku. W szczególności oznaczałoby to, że termin zapłaty okresowej kary pieniężnej naliczanej za każdy dzień rozpoczynałby swój bieg od dnia ogłoszenia wyroku.

VII. POSTANOWIENIE PRZEJŚCIOWE

31. Nowy instrument przewidziany w art. 260 ust. 3 oraz zasady i kryteria jego wykonywania przedstawione w niniejszym komunikacie Komisja będzie stosować w odniesieniu do procedur wszczętych na podstawie art. 258 po opublikowaniu niniejszego komunikatu, a także do procedur wszczętych przed jego publikacją z wyjątkiem tych, w przypadku których wniosła ona już sprawę do Trybunału. W przypadku procedur, w ramach których wydano już uzasadnioną opinię, Komisja wyda dodatkową uzasadnioną opinię, w której uprzedzi państwo członkowskie, że jeśli sprawa zostanie wniesiona do Trybunału, to Komisja złoży wniosek na podstawie art. 260 ust. 3. Jeśli chodzi o ustalanie wysokości kwot kar oraz określanie czasu trwania uchybienia, Komisja nie będzie uwzględniać okresu sprzed dnia 1 grudnia 2009 r., dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

⁽¹²⁾ Z dziewięciu wydanych w trybie art. 228 wyroków nakładających kary tylko w trzech przypadkach Trybunał zdecydował, że pierwszy termin zapłaty kary przypadnie na dzień późniejszy niż dzień wydania wyroku, zob. sprawy: C-278/01, *Komisja/Hiszpania*, Rec. 2003, s. I-14141; C-304/02, *Komisja/Francja*, Zb.Orz. 2005, s. I-6263; C-369/07, *Komisja/Grecja* (jeszcze nieopublikowana).